

**V CONGRESSO INTERNACIONAL DE  
DIREITO DO VETOR NORTE**

**DIREITO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

---

A532

Anais do V Congresso Internacional de Direito do Vetor Norte [Recurso eletrônico on-line]  
organização Faculdade de Minas – Belo Horizonte;

Coordenadores: Raphael Moreira Maia, Sílvio Teixeira da Costa Filho e Camila Ramos  
Celestino Silva – Belo Horizonte: FAMINAS, 2021.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-367-2

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: Direito e Resistência Democrática no Brasil pós pandemia.

1. Direito. 2. Pandemia. 3. Democracia. I. V Congresso Internacional de Direito do Vetor  
Norte (1:2021 : Belo Horizonte, MG).

CDU: 34

---



# V CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO DO VETOR NORTE

## DIREITO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

---

### **Apresentação**

As mudanças tecnológicas, políticas, culturais dos últimos anos trouxeram impactos em todas as esferas da vida. E, sem dúvida, a pandemia do COVID-19 acrescentou ainda mais mudanças, abalos e dúvidas. E isso repercute na esfera pública, na esfera política e na esfera do Direito.

Por isso, o Congresso Internacional do Vetor Norte, em 2021, chegou a sua quinta edição sob o tema central "O Direito e a resistência democrática no Brasil pós pandemia".

A proposta do V Congresso Internacional do Vetor Norte foi proporcionar discussões e debates para pensar a democracia e cidadania de forma ampla, de modo a contemplar as noções macro e públicas como constitucionalismo e questões micro e privadas: como direito sucessórios, testamentos emergenciais e etc.

Isso, pois entende-se que a cidadania e autonomia do cidadão está em conhecer seus direitos no espaço público e espaço privado, bem como partiu-se da ideia que defender o conhecimento emancipador é defender o Estado Democrático.

Nesse sentido, propôs-se grupos de trabalho e painéis que debatessem as repercussões desse novo normal nos nossos Direitos públicos e privados, repercussões essas que antecedem a COVID-19, se afluíram na pandemia e certamente continuarão no pós-pandemia.

Dessa forma, buscou-se levar aos congressistas a experiência de imersão reflexiva sobre direitos políticos, direitos sociais e direitos privados para esse momento em que se começa ver a luz no fim do túnel da pandemia, de modo que possamos avançar e não retroceder como sociedade democrática.

E dessa experiência de fomento de reflexão e pesquisa acadêmica, mas, sobretudo, de compartilhamento de conhecimento, alcança-se o presente fruto: os presente anais são a reunião desses debates, ideias, críticas, reflexões presentes na V Congresso Internacional do Vetor Norte.

Organizadores

Raphael Moreira Maia

Sílvio Teixeira da Costa Filho

Camila Ramos Celestino Silva

## QUESTÕES SOBRE O ARRANJO INSTITUCIONAL ADEQUADO À GESTÃO EFICIENTE DA MOBILIDADE URBANA

### QUESTIONS ABOUT THE APPROPRIATE INSTITUTIONAL ARRANGEMENT FOR THE EFFICIENT MANAGEMENT OF URBAN MOBILITY

Fernando Gonçalves Rodrigues <sup>1</sup>

Mariana Elis Campos Gomes <sup>2</sup>

Thayna Vitor Martins Silva <sup>3</sup>

#### Resumo

O presente estudo verifica qual forma de tratamento – sociedade de economia mista ou autarquia – é mais eficiente para a mobilidade urbana de um município, buscando responder se a extinção da sociedade economia mista BHTrans, com a consequente criação da autarquia Sumob, é a forma de tratamento mais eficiente para a mobilidade urbana de Belo Horizonte /MG. Para tanto, desenvolveu-se uma pesquisa de natureza básica, a qual adotou a revisão bibliográfica e análise documental. Conclui-se que autarquia é a forma de tratamento mais eficiente para a mobilidade urbana de BH, uma vez que esta possui prerrogativas pertencentes a Administração Pública.

**Palavras-chave:** Sociedade de economia mista, Autarquia, Mobilidade urbana, Administração pública indireta

#### Abstract/Resumen/Résumé

This study verifies which form of treatment - mixed economy society or autarchy - is more efficient for the urban mobility of a municipality, seeking to answer whether the extinction of the mixed economy society BHTrans, with the consequent creation of the Sumob autarchy, is the way to more efficient treatment for urban mobility in BH/MG. For that, a research of a basic nature was developed, which adopted the bibliographical review and documental analysis. It's concluded that autarchy is the most efficient form of treatment for urban mobility in Belo Horizonte, since it has prerogatives belonging to the Public Administration.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Mixed capital company, Autarchy, Urban mobility, Indirect public administration

---

<sup>1</sup> Professor Mestre do curso Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, campus Betim.

<sup>2</sup> Graduanda em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, campus Betim.

<sup>3</sup> Graduanda em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, campus Betim.

## **1 INTRODUÇÃO**

Por mais de vinte anos a capital mineira teve suas questões concernentes à mobilidade urbana desenvolvida por uma sociedade de economia mista, a BHTrans: empresa criada em 1991. Durante esse tempo, a empresa ficou responsável por todo planejamento e gerência da mobilidade urbana da cidade de Belo Horizonte. Entretanto, em 27 de julho de 2021 foi assinado o projeto de Lei 160/2021. Este visa a extinção da BHTrans e a criação de uma autarquia, que será responsável pela mobilidade urbana no município, alterando a forma como o serviço será gerido a partir de então.

O presente estudo aborda as questões concernentes à Administração Pública, seus conceitos e desdobramentos, sobre a óptica da mobilidade urbana. Tendo como objeto de pesquisa a transformação que vem acontecendo na prestação de serviços de mobilidade urbana na cidade de Belo Horizonte, com a extinção da sociedade de economia mista BHTrans e a criação de uma Autarquia que será responsável pelo serviço, através do projeto de Lei 160/2021.

Dessa forma, busca-se responder à seguinte questão: a extinção da BHTrans, com a consequente criação da Sumob - Superintendência de Mobilidade Urbana, é a forma de tratamento mais eficiente para a mobilidade urbana de Belo Horizonte/MG? Para tanto, fora desenvolvida uma pesquisa de natureza básica, a qual adota a revisão bibliográfica e análise documental. Ressalta-se que este estudo objetiva verificar qual forma de tratamento – sociedade de economia mista ou autarquia – é a mais eficiente para a gestão mobilidade urbana de um município.

## **2 DESENVOLVIMENTO**

### **2.1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIRETA E INDIRETA**

A Administração Pública tem como objetivo promover a satisfação de interesses básicos, visando a promoção de direitos fundamentais, cujo desempenho exige uma organização estável e permanente. Ela se materializa pelo conjunto de atividades executadas pelo Estado: ordenadora, regulatória, prestacional, de controle, de fomento, organizacional, punitiva, de planejamento e materiais. Ela pode ser dividida em duas: direta e indireta. Ambas estão previstas na Constituição Federal de 1988, em seu capítulo VII, e devem obedecer a princípios como a moralidade, impessoalidade, legalidade, eficiência e publicidade, nos termos do artigo 37.

A Administração Pública Direta, nos termos do artigo 4º, inciso I, do Decreto-Lei nº 200/1967, refere-se aos entes federativos: União, Estados, Distrito Federal e Municípios, e seus órgãos. Segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2021), “(...) compreende os serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e na dos Ministérios” (DI PIETRO, 2021, p. 559).

Já a Administração Pública Indireta, também em consonância com artigo 4º, inciso II, do Decreto-Lei nº 200/1967, diz respeito às Autarquias, Fundações, Consórcios Públicos, Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista, a serem expostas a seguir. Em síntese, estas são “(...) o conjunto de pessoas jurídicas, de direito público ou privado, criadas ou autorizadas por lei, para o desempenho de atividades assumidas pelo Estado, como serviços públicos ou a título de intervenção no domínio econômico” (DI PIETRO, 2021, p. 560).

As Autarquias são pessoas jurídicas de direito público, instituídas por lei para desempenhar atividades administrativas. Pode exercer atividade voltada tanto para a própria Administração Pública, quanto para o administrado, ou mesmo atividade exclusivamente administrativa. Seu regime jurídico, conforme expressa Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2021) é “(...) de direito público, com todas as prerrogativas e restrições aplicáveis à Administração Direta: atributos do ato administrativo, imunidade tributária, processo dos precatórios, prazos dilatados em juízo, juízo privativo etc.” (DI PIETRO, 2021, p. 640).

Já as fundações são a personificação de um patrimônio para satisfação de objetivos sociais, podendo ser instituídas por particulares ou pelo poder público, visando o desenvolvimento de atividades sociais atribuídas ao Estado. Sendo de direito privado, só podem ser criadas mediante autorização legal, cujo regime jurídico será celetista e o patrimônio, sendo a fundação prestadora de serviço público, terá prerrogativas de bens públicos, possuindo, inclusive, imunidade tributária. Entretanto, caso seja de direito público, terá natureza autárquica e patrimônio total, ou parcial, advindo do poder público.

Os consórcios públicos, previstos no art, 241, da CR e disciplinados pela Lei nº 11.107/05. São de pessoa jurídica formada por Entes Federativos visando a cooperação federativa, tendo como objetivo interesses comuns. É constituída como associação pública, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos. O procedimento para sua instituição segue cinco passos: a) protocolo de intenções; b) autorização legislativa; c) contrato de consórcio; d) contrato de rateio; e e) contrato de programa.

As Empresas Públicas são entidades constituídas pelo Estado, podendo ser de qualquer forma admitida pelo Direito Empresarial, cuja criação esteja autorizada em lei. Visando o

exercício de atividade econômica ou uma prestação de serviço público, possuem natureza jurídica de direito privado e seu capital subscrito e integralizado exclusivamente do poder público.

Por fim, as Sociedades de Economia Mista referem-se a sociedades anônimas criadas mediante autorização legal. Diferentemente das Empresas Públicas, estas possuem capital privado e capital público, tendo o mesmo objetivo, qual seja: prestação de um serviço público ou exploração de uma atividade econômica, seguindo o regime celetista para contratação de pessoal. Cumpre destacar o fato das Sociedades de Economia Mista também possuírem personalidade jurídica de direito privado e terem o poder público como acionista controlador.

No caso em tela, a Empresa de Transporte e Trânsito de Belo Horizonte (BHTrans) é uma Sociedade de Economia Mista que, sendo o projeto de Lei nº 160/2021 aprovado, será extinta. Em seu lugar, conforme anteriormente exposto, existirá a Superintendência de Mobilidade Urbana do Município de Belo Horizonte (Sumob), uma autarquia.

## **2.2 POLÍTICA NACIONAL DE MOBILIDADE URBANA E ESTATUTO DAS METRÓPOLES**

A Constituição Federal de 1988 atribui como competência da União, no artigo 21, inciso XX, “instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos” (BRASIL, 1988). Além disso, no artigo 182 versa sobre a política de desenvolvimento urbano. Esta é executada pelo município visando “(...) ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes” (BRASIL, 1988). Com base nestes textos legais, fora instituída no Brasil, no ano de 2012, a Política Nacional de Mobilidade Urbana por meio da Lei nº 12.587/2012, cujo objetivo é “(...) contribuir para o acesso universal à cidade, o fomento e a concretização das condições que contribuam para a efetivação dos princípios, objetivos e diretrizes da política de desenvolvimento urbano (...)” (BRASIL, 2012).

Cumpre destacar alguns artigos da Lei nº 12.587/2012, os quais serão fundamentais para melhor compreensão deste estudo, como o artigo 4º o qual conceitua alguns termos como o transporte urbano e a mobilidade urbana. O primeiro refere-se ao “conjunto dos modos e serviços de transporte público e privado utilizados para o deslocamento de pessoas e cargas nas cidades integrantes da Política Nacional de Mobilidade Urbana” (BRASIL, 2012), enquanto o segundo trata-se da “condição em que se realizam os deslocamentos de pessoas e cargas no espaço urbano” (BRASIL, 2012).

Em sequência, os artigos 5º, 6º e 7º apresentam os princípios, diretrizes e objetivos da Política Nacional de Mobilidade Urbana, respectivamente. Como princípio vale ressaltar a acessibilidade universal; eficiência, eficácia e efetividade na prestação de serviços e na circulação urbana, dentre outros. Em relação às diretrizes, salienta-se o inciso I: “ integração com a política de desenvolvimento urbano e respectivas políticas setoriais de habitação, saneamento básico, planejamento e gestão do uso do solo no âmbito dos entes federativos” (BRASIL, 2012). Por fim, sobre os objetivos frisa-se a promoção do acesso a serviços básicos e a capacidade de proporcionar “melhoria nas condições urbanas da população no que se refere à acessibilidade e à mobilidade” (BRASIL, 2012).

Esta lei ainda apresenta as diretrizes para a regulação dos serviços de transporte coletivo (artigo 8º ao 13), direitos dos usuários (artigo 14 ao 15), atribuições dos Entes Federados (artigo 16 ao 20), ao qual enfatiza as atribuições dos Municípios:

Art. 18. São atribuições dos Municípios:

I - planejar, executar e avaliar a política de mobilidade urbana, bem como promover a regulamentação dos serviços de transporte urbano;

II - prestar, direta, indiretamente ou por gestão associada, os serviços de transporte público coletivo urbano, que têm caráter essencial;

III - capacitar pessoas e desenvolver as instituições vinculadas à política de mobilidade urbana do Município (BRASIL, 2012).

Em sequência são determinadas as diretrizes para o planejamento e gestão dos sistemas de mobilidade urbana (artigo 21 ao 24), os instrumentos de apoio a tal (artigo 25) e, por fim, as disposições finais (artigo 26 ao 28).

Além da Política Nacional de Mobilidade Urbana, vale destacar o Estatuto da Metrópole, instituído pela Lei nº 13.089/2015. Este fora instituído com fundamento no artigo 21, inciso XX; artigo 23, inciso IX; artigo 24, inciso I; artigo 25, §3º; e artigo 182, todos da Constituição Federal de 1988. Seu objetivo consiste em estabelecer “(...) diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum (...), normas gerais sobre o plano de desenvolvimento urbano integrado (...)” (BRASIL, 2015).

De mesmo modo que a lei anteriormente apresentada, o artigo 2º conceitua alguns termos fundamentais para melhor compreensão desta como por exemplo a aglomeração urbana. Metrópole e plano de desenvolvimento urbano integrado. A primeira consiste na “unidade territorial urbana constituída pelo agrupamento de 2 (dois) ou mais Municípios limítrofes, caracterizada por complementaridade funcional e integração das dinâmicas geográficas, ambientais, políticas e socioeconômicas” (BRASIL, 2015). A segunda, por sua vez, refere-se ao “espaço urbano com continuidade territorial que, em razão de sua população e relevância

política e socioeconômica, tem influência nacional ou sobre uma região que configure, no mínimo, a área de influência de uma capital regional (...)” (BRASIL, 2015). Por fim, a terceira, diz respeito ao “instrumento que estabelece, com base em processo permanente de planejamento, viabilização econômico-financeira e gestão, as diretrizes para o desenvolvimento territorial estratégico e os projetos estruturantes da região metropolitana e aglomeração urbana” (BRASIL, 2015).

Em sequência, o Estatuto da Metrópole versa sobre a instituição de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas (artigo 3º ao 5º), a governança interfederativa de tais locais (artigo 6º ao 8º), os instrumentos de desenvolvimento integrado (artigo 9º ao 12) e a atuação da União (artigo 13 ao 16-A). Este Ente Federativo deve apoiar “(...) as iniciativas dos Estados e dos Municípios voltadas à governança interfederativa e promoverá a instituição de um sistema nacional de informações urbanas e metropolitanas, observadas as diretrizes do plano plurianual, as metas e as prioridades fixadas pelas leis orçamentárias anuais” (BRASIL, 2015).

### **2.3 PROJETO DE LEI Nº 160/2021**

O projeto de Lei 160/2021 foi entregue na câmara municipal de Belo Horizonte e publicado em 22 de julho de 2021. Hoje ele se encontra em tramitação na tentativa de ser aprovada. O projeto tem o objetivo de extinguir a BHTrans, uma sociedade de economia mista; para, então, criar a superintendência de mobilidade do Município de Belo Horizonte (Sumob).

A Sumob tem natureza jurídica autárquica vinculada à Secretaria Municipal de Política Urbana. O texto normativo faz diversas alterações no transporte da capital mineira. Logo no primeiro capítulo do texto em seu art. 2º o redator explicita o que será de competência da Sumob.

Ficará a cargo da autarquia como traz o art. 2º, inciso I do projeto lei 160/2021, “planejar, organizar, fiscalizar e gerenciar o trânsito e os serviços de transporte regulamentados, no exercício regular do poder de polícia e nos termos do Código de Trânsito Brasileiro e legislação correlata”, transmitindo ao Município a competência para gerenciar os principais meios de transporte.

Uma mudança relevante que o projeto traz está no inciso IV, onde ficará a cargo do Município seja diretamente ou por meio de concessão, subconcessão, permissão, autorização ou contratação, os serviços de transporte coletivo público ou particular, determinando horário de funcionamento, a característica dos veículos, exercendo total controle sobre a forma e operação dos serviços.

Será de competência da superintendência o estabelecimento das tarifas a serem cobradas dos usuários do transporte, um tema polêmico, visto que nos últimos anos a tarifa cobrada pelas empresas prestadoras de serviço tiveram aumentos significativos nos últimos anos. Permite também a celebração de contrato com outras empresas de Belo Horizonte ou instituições que atuam com transporte de pessoas. Em seu art. 3º o projeto Lei 160/2021 traz as diretrizes orçamentárias da Sumob.

O projeto de Lei visa criar um fundo monetário para as políticas de mobilidade urbana, o Fundo Municipal de Mobilidade Urbana - FMU, sendo constituído por recursos orçamentários fixados anualmente pela Lei Orçamentária e por recursos repassados pela Sumob.

Dentre todas as alterações trazidas pelo projeto de Lei 160/2021, o que mais chama atenção é o Capítulo IV, versando sobre a extinção da BHTrans, empresa criada em 1991 foi a responsável pelo gerenciamento do sistema de transporte na capital mineira, que hoje conta com mais de 1.015 funcionários. Agora o projeto de Lei visa a extinção da prestadora de serviços, o prazo indicado para a finalização da BHTrans é de até 15 anos, contados da data de publicação da Lei.

O art. 15, § 2º, traz uma ressalva a esse prazo estabelecido, caso a estrutura da empresa e todos os cargos por ela ocupados se encontre em vacância, o limite de tempo disposto em lei poderá ser reduzido, acarretando a extinção da empresa em prazo inferior. A lei ainda permite que a atividade fim desenvolvida pela BHTrans poderá ser terceirizada.

### **3 CONCLUSÃO**

O impacto que a extinção da BHTrans terá na administração pública e na vida das pessoas que usufruem dos diversos serviços oferecidos ainda não pode ser totalmente mensurado. Apesar disso, diante do supracitado, pode-se concluir que a extinção da Sociedade de Economia Mista - BHTrans, com a consequente criação da Autarquia - Sumob, é a forma de tratamento mais eficiente para a mobilidade urbana de Belo Horizonte/MG, uma vez que esta possui prerrogativas pertencentes a Administração Pública, como a alienabilidade e impenhorabilidade de seus bens, imunidade tributária e prazos processuais dobrados, além do pleno e inquestionável exercício do poder de polícia administrativa, compreendido como sendo o conjunto de prerrogativas atribuídas à Administração Pública com o fito de disciplinar e limitar a liberdade e propriedade individual, condicionando-as ao interesse público.

Ademais, a Sociedade de Economia Mista, como anteriormente exposto, possui interferência do setor privado, o que pode gerar conflito com o Estado. Apesar do acionista controlador ser o poder público, este não é o acionista totalitário.

Cumprido destacar ainda o fato deste projeto de lei ter surgido a partir da CPI da BHTrans, a qual, ainda em tramitação, objetiva avaliar a atuação da sociedade de economia mista. No último dia 28.09 foram ouvidos ex-procuradores da PBH e ex-gerentes da BHTrans, os quais ocupavam cargos durante a licitação do transporte público em 2008. Este é um ponto importante de discussão na CPI, uma vez que indica a existência de irregularidades no funcionamento da sociedade de economia mista em questão.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Constituição (1988). Brasília, DF, Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 01 out. 2021.

———. Lei nº 12.587, de 03 de janeiro de 2012. **Política Nacional de Mobilidade Urbana**. Brasília, DF, Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/112587.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112587.htm). Acesso em: 01 out. 2021.

———. Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015. **Estatuto da Metrôpole**. Brasília, DF, Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113089.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113089.htm). Acesso em: 01 out. 2021.

BELO HORIZONTE. SUPERINTENDÊNCIA DE COMUNICAÇÃO INSTITUCIONAL. **Presidente define composição das CPIs da Covid-19 e da BHTrans**. 2021. Disponível em: [www.cmbh.mg.gov.br/comunica%C3%A7%C3%A3o/not%C3%ADcias/2021/05/presidente-define-composi%C3%A7%C3%A3o-das-cpis-da-covid-19-e-da-bhtrans](http://www.cmbh.mg.gov.br/comunica%C3%A7%C3%A3o/not%C3%ADcias/2021/05/presidente-define-composi%C3%A7%C3%A3o-das-cpis-da-covid-19-e-da-bhtrans). Acesso em: 01 out. 2021.

———. SUPERINTENDÊNCIA DE COMUNICAÇÃO INSTITUCIONAL. **CPI deve ouvir nesta terça ex-procuradores da PBH e ex-gerente da BHTrans**. 2021. Disponível em: [www.cmbh.mg.gov.br/comunica%C3%A7%C3%A3o/not%C3%ADcias/2021/09/cpi-deve-ouvir-nesta-ter%C3%A7a-ex-procuradores-da-pbh-e-ex-gerente-da](http://www.cmbh.mg.gov.br/comunica%C3%A7%C3%A3o/not%C3%ADcias/2021/09/cpi-deve-ouvir-nesta-ter%C3%A7a-ex-procuradores-da-pbh-e-ex-gerente-da). Acesso em: 01 out. 2021.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 34. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021. 1073 p.

Projeto de Lei nº 160, de 22 de julho de 2021. **Projeto de Lei nº 160/2021**. Belo Horizonte, MG, Disponível em: [www.cmbh.mg.gov.br/atividade-legislativa/pesquisar-proposicoes/projeto-de-lei/160/2021](http://www.cmbh.mg.gov.br/atividade-legislativa/pesquisar-proposicoes/projeto-de-lei/160/2021). Acesso em: 04 out 2021.