XXX CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI FORTALEZA - CE

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS I

CARLA CRISTINA ALVES TORQUATO CAVALCANTI

EDNA RAQUEL RODRIGUES SANTOS HOGEMANN

ANDRE STUDART LEITAO

Copyright © 2023 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU – São Paulo
Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio – Rio de Janeiro
Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão
Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte
Prof. Dr. Fernando Passos – UNIARA - São Paulo
Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo
Secretarias
Relações Institucionais:
Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia
Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal
Comunicação:
Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe
Relações Internacionais para o Continente Americano:
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do sul
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão
Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM – São Paulo
Relações Internacionais para os demais Continentes:
Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará
Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul
Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI – Santa Catarina
Eventos:
Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo
Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina
Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP – Pernambuco

D597

Direitos sociais e políticas públicas I [Recurso eletrônico on-line] Organização CONPEDI

Coordenadores: Andre Studart Leitao; Carla Cristina Alves Torquato Cavalcanti; Edna Raquel Rodrigues Santos Hogemann. – Florianópolis: CONPEDI, 2023.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-65-5648-887-5
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Saúde: Acesso à justiça, Solução de litígios e Desenvolvimento

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direitos sociais. 3. Políticas públicas. XXX Congresso Nacional do CONPEDI Fortaleza - Ceará (3; 2023; Florianópolis, Brasil).

CDU: 34

CONPEDI

Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

XXX CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI FORTALEZA - CE

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS I

Apresentação

Apresentação

O XXX Encontro Nacional do CONPEDI – FORTALEZA/CE, realizado em parceria com o Centro Universitário Christus, apresentou como temática central "ACESSO À JUSTIÇA, SOLUÇÃO DE LITÍGIOS E DESENVOLVIMENTO". Esse tema suscitou intensos debates desde a abertura do evento e desdobramentos ao decorrer da apresentação dos trabalhos e da realização das plenárias. Particularmente, a questão da desigualdade social e a necessidade de efetividade de políticas públicas vocacionada para sua superação mereceu destaque no Grupo de Trabalho "Direitos Sociais e Políticas Públicas I", na medida em que inequivocamente são os direitos sociais aqueles que mais se acercam do princípio da dignidade da pessoa humana e da plenitude da cidadania, na medida em que propendem a redução das desigualdades entre as pessoas, que podem proporcionar os indivíduos as mais completas e dignas condições de vida.

Sob a coordenação das Profa. Pós-Dra. Edna Raquel Hogemann, da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO), da Profa. Dra. Carla Cristina Alves Torquato Cavalcanti, da Universidade do Estado do Amazonas e do Prof. Dr. André Studart Leitão, do Centro Universitário Christus, o GT "Direitos Sociais e Políticas Públicas I" atingiu o objetivo de fornecer sua contribuição, com exposições orais e debates que se caracterizaram tanto pela atualidade quanto pela profundidade das temáticas abordadas pelos expositores.

Eis os trabalhos apresentados:

1. A BUSCA PELA DEMOCRACIA NA IMPLANTAÇÃO DA CASA DA MULHER BRASILEIRA EM FORTALEZA

2. A POLÍTICA NACIONAL DOS DIREITOS DAS PESSOAS COM AUTISMO E A ATUAÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO CEARENSE EM FACE DA GARANTIA DO DIREITO À EDUCAÇÃO

3. A PROIBIÇÃO DO RETROCESSO SOCIAL NO FINANCIAMENTO DO ENSINO SUPERIOR PÚBLICO NO BRASIL

4. A PROMOÇÃO DOS ESTUDOS CONSTITUCIONAIS À PARTIR DA CARTA DA ONU: UMA DEFESA AOS DIREITOS POLÍTICOS

5. A SUSTENTABILIDADE COMO DIRETRIZ DA POLÍTICA NACIONAL DE MOBILIDADE URBANA: O DESAFIO REGULATÓRIO DO PLANO MOBILIDADE URBANA NO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

6. ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO E SANDBOX REGULATÓRIO: INSTRUMENTOS DE REGULAÇÃO DE INOVAÇÕES FINANCEIRAS NA CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NA PERSPECTIVA DOS CONCEITOS DE CAMPO E HABITUS DE PIERRE BOURDIEU

7. ASPECTOS DA IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR E AS TRADICIONALIDADES DA ALIMENTAÇÃO NO MUNICÍPIO DE SANTARÉM

8. DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PROMOVIDAS PELO ESTADO: SUBSÍDIOS PARA A EFETIVAÇÃO DO DIREITO À SAÚDE E CONSEQUENTE EXERCÍCIO DA CIDADANIA

9. ESCOLAS DE ENSINO TÉCNICO DO ESTADO DO PARÁ: UMA ANÁLISE DA CONTRIBUIÇÃO DO ENSINO PROFISSIONALIZANTE PARA O MERCADO DE TRABALHO PARAENSE.

10. O CADASTRO AMBIENTAL RURAL (CAR) DIANTE DA PROTEÇÃO E DEFESA DAS REAIS E EFETIVAS POLITICAS PUBLICAS.

11. O DIREITO NEGOCIAL CONTEMPORÂNEO E A FUNÇÃO SOCIAL REGISTRAL

12. O DIREITO SOCIAL À EDUCAÇÃO NO ENSINO PÚBLICO PARA PESSOAS COM DEFICIÊNCIA QUE NECESSITAM DE CUIDADOR.

13. OS CASOS DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA CONTRA MULHERES NA PANDEMIA DA COVID-19

14. POLÍTICAS PÚBLICAS FISCOAMBIENTAIS: A NECESSÁRIA REVISÃO DO ICMS-ECOLÓGICO

15. PROCESSO ESTRUTURAL COMO MEIO DE LEGITIMAÇÃO DA INTERVENÇÃO JUDICIAL EM POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA ANÁLISE DA DECISÃO NO RE 684612 /RJ

16. QUILOMBOLAS NA ESTRADA: ESTUDO DOS FATORES DETERMINANTES DA MIGRAÇÃO DE JOVENS QUILOMBOLAS EM BUSCA DE TRABALHO.

17. UM MARCO SIGNIFICATIVO NA IMPLEMENTAÇÃO EFETIVA DA POLÍTICA PÚBLICA DE PROTEÇÃO DE DADOS PESSOAIS: A PRIMEIRA MULTA APLICADA PELA AUTORIDADE NACIONAL DE PROTEÇÃO DE DADOS

18. UMA ANÁLISE DA CONVENCIONALIDADE DO CONTRATO INTERMITENTE SOB A ÓTICA DO TRABALHO DECENTE

A SUSTENTABILIDADE COMO DIRETRIZ DA POLÍTICA NACIONAL DE MOBILIDADE URBANA: O DESAFIO REGULATÓRIO DO PLANO MOBILIDADE URBANA NO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

SUSTAINABILITY AS A GUIDELINE FOR NATIONAL URBAN MOBILITY POLICY: THE REGULATORY CHALLENGE OF THE URBAN MOBILITY PLAN IN THE MUNICIPALITY OF RIO DE JANEIRO

Ellen de Abreu Nascimento [1]

Resumo

O artigo analisa o desafio da sustentabilidade como diretriz da Política Nacional de Mobilidade Urbana, no arcabouço jurídico brasileiro, e sua efetivação por meio do Plano de Mobilidade Urbana para concretização de políticas públicas locais considerando a dinâmica do desenvolvimento urbano sustentável. O estudo do planejamento da mobilidade nos Municípios é de extrema relevância para o alcance do equilíbrio intersetorial e transgeracional, no contexto em que a mobilidade precisa integrar os preceitos da sustentabilidade em suas ações. A questão se concentra em debater sobre os desafios da formalização do planejamento e o instrumento legal adequado para assegurar legitimidade democrática aos planos de mobilidade urbana, nos moldes das diretrizes instituídas pela Lei Federal nº 12.587/2012, guardando consonância com o Estatuto da Cidade. A pesquisa apresenta a judicialização no Rio de Janeiro, em sede de Ação Civil Pública n.º 0052698-24.2013.8.19.0001, abordando o descumprimento do acordo firmado entre o Município e o Ministério Público Estadual para implementação do Plano de Mobilidade Urbana Sustentável na área do Porto Maravilha. A metodologia da pesquisa, de natureza qualitativa de caráter descritivo, está baseada em pesquisas bibliográfica, jurisprudencial e documental. Conclui-se que o ente federativo não comprovou a aprovação do instrumento efetivando a política.

Palavras-chave: Sustentabilidade, Política nacional de mobilidade urbana, Plano de mobilidade urbana, Instrumento legal, Município do rio de janeiro

Abstract/Resumen/Résumé

The article analyze the challenge of sustainability as a guideline of the National Urban Mobility Policy, in the Brazilian legal framework, and its effectiveness through the Urban Mobility Plan to implement local public policies considering the dynamics of sustainable urban development. The study of mobility planning in municipalities is extremely important for achieving intersectoral and transgenerational balance, in the context in which mobility needs to integrate the precepts of sustainability in its actions. The issue focuses on debating

---

[1] Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Direito e Políticas Públicas da UNIRIO (PPGD/UNIRIO), Pós-graduada em Advocacia Pública pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Pesquisa financiada com recursos do Fundo de Direitos Difusos (FDD/MJSP), através de Termo de Execução Descentralizada para criação do Centro de Estudos da Ordem Econômica - CEOE/Unifesp (TED 02/2020, Processo SEI n.º 08012.003253/2018-45).

the challenges of formalizing planning and the appropriate legal instrument to ensure democratic legitimacy to urban mobility plans, along the lines of the guidelines established by Federal Law n. º 12.587/2012, in line with the City Statute. The research presents the judicialization, in the form of Public Civil Action n. º 0052698-24.2013.8.19.0001, addressing the non-compliance with the agreement signed between the Municipality and the State Public Ministry for the implementation of the Sustainable Urban Mobility Plan in the Porto Maravilha area. The research methodology, of a qualitative and descriptive nature, is based on bibliographical, jurisprudential and documentary research. It is concluded that the federative entity did not prove the approval of the instrument implementing the policy.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Sustainability, National urban mobility policy, Urban mobility plan, Legal instrument, Municipality of rio de janeiro

1 INTRODUÇÃO

Com o atual sistema de mobilidade urbana assentado em um planejamento setorial excludente, a política de mobilidade urbana enfrenta grandes desafios que demandam das esferas de governo uma nova modelagem do planejamento e de uma gestão mais conexa com a sustentabilidade, eficiência, qualidade e inclusão social.

O processo de planejamento é mais importante que o plano em si, que significa que um plano, para ter sentido, há de ser resultado do processo de planejamento (SILVA, 2010).

Em 2012, foi aprovada a Lei Federal nº 12.587/2012, marco regulatório nacional da política de mobilidade urbana, incorporando a sustentabilidade dentre as diretrizes gerais a integrar os instrumentos de gestão urbanística no âmbito dos Municípios.

A mobilidade urbana é um atributo das cidades relacionado à facilidade do deslocamento de pessoas e bens no espaço urbano, reconhecida como um direito social, com base no fundamento constitucional do direito à cidade.

Além disso, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 assegura o status de direito fundamental ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, diante da relação íntima que guarda com o princípio fundamental da dignidade da pessoa humana.

Em nível internacional, a Assembleia Geral das Nações Unidas declarou, por via de aprovação da Resolução ONU n.º 76/300, de 28 de julho de 2022, o meio ambiente limpo, saudável e sustentável como um direito humano, assumindo esse posicionamento no sentido de orientar os Estados membros do Sistema da ONU (ONU, 2022).

Para o enfrentamento da ameaça vivida no planeta pelas mudanças climáticas, a Comisión Interamericana de Derechos Humanos adotou a Resolución n.º 3, de 31 de dezembro de 2021, para tratar da emergência climática como escopo das obrigações interamericanas de direitos humanos (CIDH, 2021).

No Brasil, o Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001) disciplina como diretriz da política urbana a “garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações.” (BRASIL, 2001).

Entretanto, as cidades brasileiras têm esbarrado em sérios problemas como poluição do ar e sonora, aquecimento global, congestionamentos, acidentes de trânsito com danos ambientais e urbanos, por falta de políticas públicas eficazes direcionadas para concretização de uma mobilidade urbana sustentável previamente planejada.

Nesse cenário, o *Relatório Global Moovit sobre Transporte Público 2022*, aponta que três cidades brasileiras estão entre as dez com o maior tempo médio de viagem no mundo: Rio de Janeiro, Recife e São Paulo.

A Política Nacional de Mobilidade Urbana é o alicerce que estrutura a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, buscando efetivar os princípios e as diretrizes através dos instrumentos de planejamento e da gestão democrática do Sistema Nacional de Mobilidade Urbana. Assim, a mobilidade urbana sustentável é o meio para alcançar o principal objetivo da lei, isto é, a promoção da dignidade humana e a concretização de direitos fundamentais.

Não há que se vislumbrar política pública de mobilidade democrática onde não existir uma mínima organização econômica planejada pelo Poder Público voltada às finalidades e aos interesses sociais, visto ser mediante o processo de democratização que se estabelecem as regras que determinam quem está legitimado a tomar decisões e os procedimentos adequados.

A partir das diretrizes constitucionais, depreende-se que a garantia da efetividade aos direitos fundamentais sociais decorre também do planejamento formalizado por intermédio do plano. Com a promulgação da Carta Magna de 1988, o planejamento passou a ser ponto central das políticas públicas urbanas para que possam ser executadas, abrangendo uma concepção de desenvolvimento sustentável atrelada ao direito da cidade.

O presente artigo tem por objetivo demonstrar o desafio da regulação na área de mobilidade urbana, em virtude da inércia no cumprimento da exigência legal de aprovação do instrumento que efetiva a Política Nacional de Mobilidade Urbana nos Municípios, e a crise do planejamento que é um dever constitucional atribuído a todos os entes federativos.

Diante do contexto, serão abordados aspectos relevantes sobre a judicialização no Município do Rio de Janeiro, originada do descumprimento das cláusulas estabelecidas em acordo firmado na Ação Civil Pública nº 0052698-24.2013.8.19.0001, direcionadas à implementação do Plano de Mobilidade Urbana Sustentável para área do Porto Maravilha, pautando-se em pesquisa de dimensão qualitativa e descritiva, manuseando instrumentos de fontes bibliográfica, documental e mediante estudos de conteúdos constitucional, infraconstitucional, jurisprudencial e doutrinário.

2 A SUSTENTABILIDADE COMO DIRETRIZ DA MOBILIDADE URBANA

Um grande número de pessoas passou a migrar para as cidades com o processo de urbanização e de intensificação do desenvolvimento brasileiro, notados no meado da década de

1960, acarretando um crescimento desordenado, que consequentemente aumentou o número de pessoas que precisavam se deslocar e do tempo despendido nos deslocamentos urbanos sem o planejamento adequado.

Esse aumento populacional demandou mais procura por acesso à saúde, ao transporte, ao lazer, à educação e demais necessidades inerentes à própria vida cotidiana que esbarraram com insuficientes políticas de planejamento urbano, principalmente, com as políticas de mobilidade.

As cidades tiveram seu crescimento alicerçado em desenho insustentável de mobilidade, com ações governamentais mais direcionadas aos modos motorizados e individuais em detrimento do transporte público, que são considerados modos sustentáveis e capazes de proporcionar mais acesso à maioria da população.

O planejamento urbano e mobilidade sem articulação e medidas insuficientes geram externalidades negativas como observadas nos congestionamentos, modos de transportes em conflito, danos ambientais, maior poluição do ar e sonora e etc.

Para a transformação e aperfeiçoamento da mobilidade é essencial um planejamento urbano integrado com o desenvolvimento de ações que atendam às necessidades de deslocamentos da população, aplicando os preceitos da sustentabilidade e priorizando o incentivo ao uso dos modos de transporte mais sustentáveis, que incluem os não motorizados e o transporte público.

2.1 MOBILIDADE URBANA SUSTENTÁVEL E O CONTEXTO CLIMÁTICO

A Política Nacional de Mobilidade Urbana foi inserida no ordenamento jurídico brasileiro pela Lei Federal nº 12.587/2012, que estabeleceu um conceito legal para mobilidade urbana como “condição em que se realizam os deslocamentos de pessoas e cargas no espaço urbano" (BRASIL, 2012).

A mobilidade urbana é compreendida como um direito social, sob a ótica da hermenêutica constitucional do direito à cidade. O direito à cidade, de acordo com a definição de Harvey, não se limita à liberdade individual de acesso a recursos urbanos, mas se constitui no:

> direito de mudar a nós mesmos pela mudança da cidade. Além disso, é um direito comum antes de individual já que esta transformação depende inevitavelmente do exercício de um poder coletivo de moldar o processo de urbanização. A liberdade de construir e reconstruir a cidade e a nós mesmos é, como procuro argumentar, um dos mais preciosos e negligenciados direitos humanos. (HARVEY, 2008, p. 74).

Cabe ressaltar que transporte e mobilidade urbana não se confundem, uma vez que a mobilidade apresenta um campo muito mais abrangente relacionado diretamente à capacidade de deslocamento de bens e pessoas através da articulação com outras políticas setoriais urbanas.

Com o advento da Lei Federal nº 12.587/2012, o conceito nacional de mobilidade urbana foi ampliado na legislação trazendo a obrigação de enfrentamento dos obstáculos relativos à mobilidade urbana em moldes sustentável e inclusiva.

> A aprovação da Lei de Mobilidade Nacional representa um grande avanço na gestão das políticas públicas das cidades brasileiras, pois vem colaborar, ao impor força da Lei, no enfrentamento dos problemas relacionados à mobilidade urbana na medida em que propõe mudanças na matriz modal dos municípios ao ter como principal foco o incentivo no uso do transporte coletivo e de modos não motorizados em detrimento dos motorizados individuais, reduzindo assim o quadro de insustentabilidade vivido por grande parte das cidades brasileiras, principalmente as de grande e médio porte. (SUDÁRIO; ALVES, 2013. p.2).

Em sentido contrário ao que preconiza a dinâmica da sustentabilidade, muitos Municípios têm adotado um modelo de mobilidade urbana mais voltado para a insustentabilidade com baixo incentivo ao transporte público coletivo, com aumento de externalidades negativas provocadas pelo uso de transporte individual motorizado, que acarreta mais poluição atmosférica e congestionamentos nas vias.

Recentemente, o Relatório Global sobre Transporte Público disponibilizado após a realização de pesquisa analisando milhões de viagens por transporte público planejadas com a Moovit, empresa da Mobileye e o aplicativo de mobilidade urbana, ao longo de 2022 em cem grandes metrópoles do mundo, dez delas no Brasil, apontou que:

> - O Rio de Janeiro é a quarta cidade no mundo em tempo médio de viagem, com 67 minutos;
> - Três cidades brasileiras ficam entre as dez com o maior tempo médio de viagem: Rio de Janeiro (67 min); Recife (64 min) e São Paulo (62 min);
> - 12% das viagens no Rio têm pelo menos 2h de duração;
> - As viagens curtas, com menos de 30 min, cresceram em todo o país em relação a 2020. (MOOVIT, 2022).

A mobilidade é primordial para o desenvolvimento das cidades, pois é o meio que interliga os demais serviços essenciais, cabendo aos órgãos gestores observar as peculiaridades locais dos Municípios e aplicar as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana.

Nesse sentido, a mobilidade urbana sustentável resulta da integração da concepção de sustentabilidade e desenvolvimento sustentável no contexto da mobilidade urbana, perpassando necessariamente pela aplicação da definição de sustentabilidade no setor de transportes.

> A mobilidade sustentável no contexto sócio econômico da área urbana pode ser vista através de ações sobre o uso e ocupação do solo e sobre a gestão dos transportes visando proporcionar acesso aos bens e serviços de uma forma eficiente para todos os habitantes, e assim, mantendo ou melhorando a qualidade de vida da população atual sem prejudicar a geração futura. (CAMPOS, 2006. p.3).

A sustentabilidade por ser considerada uma matéria de interesse transnacional, foi declarada como direito humano com a aprovação da Resolução n.º 76/300, de 28 de julho de 2022, pela Assembleia Geral da ONU no momento em que o mundo passa por uma crise planetária de mudança climática, de perda da natureza e biodiversidade e de poluição.

Antes desse reconhecimento erigindo a sustentabilidade ao status de direitos humanos, a *Comisión Interamericana de Derechos Humanos* aprovou a Resolución n.º 3, de 31 de dezembro de 2021, já tratando da emergência climática e sua relação direta com os direitos humanos, com objetivo de sistematizar as obrigações que os Estados possuem em matéria dessa natureza, ante a crise climática, a fim de auxiliar na tomada de decisões sobre políticas públicas, com uma abordagem pautada no pleno exercício dos direitos das pessoas.

A República Federativa do Brasil assumiu o compromisso voluntário no Acordo de Paris sobre o Clima de reduzir as emissões de gases de efeito estufa em 37% em 2025 e, adicionalmente, de reduzir as emissões de gases de efeito estufa em 50% em 2030, ambos abaixo dos níveis de 2005, antecipando para 2050 objetivo indicativo de longo prazo de alcançar a neutralidade climática (BRASIL, 2022a).

Embora o referido compromisso tenha constituído mera declaração política, sem caráter vinculante, o Brasil positivou a meta de reduzir entre 36,1% e 38,9% as emissões projetadas até 2020[1], conforme dispõe a Política Nacional sobre Mudança do Clima (BRASIL, 2009b), instituída com objetivo de garantir que o desenvolvimento econômico e social contribua para a proteção do sistema climático global. Para tanto, os objetivos alcançados pela PNMC devem estar em harmonia com o desenvolvimento sustentável em busca do crescimento econômico, da erradicação da pobreza e da redução das desigualdades sociais.

Contrariamente ao previsto, as emissões brasileiras de gases de efeito estufa em 2020 cresceram 9,5%, enquanto no mundo inteiro elas despencaram em quase 7% devido à pandemia de COVID-19. A alta no desmatamento em 2020, em especial na Amazônia, colocou o Brasil na contramão do planeta o deixando em desvantagem no Acordo de Paris (IEMA, 2021).

---

[1] Art. 12. Para alcançar os objetivos da PNMC, o País adotará, como compromisso nacional voluntário, ações de mitigação das emissões de gases de efeito estufa, com vistas em reduzir entre 36,1% (trinta e seis inteiros e um décimo por cento) e 38,9% (trinta e oito inteiros e nove décimos por cento) suas emissões projetadas até 2020.

As alterações climáticas projetadas para o território brasileiro, tais como aumento das médias de temperatura, precipitação e a intensificação no número de eventos extremos impactam também a implementação da Política Nacional de Mobilidade Urbana, influenciando o planejamento e o investimento de curto, médio e longo prazo. Estes impactos se referem a danos, interrupções ou redução do desempenho nos modos de deslocamento, que podem interferir direta ou indiretamente no padrão de comportamento da população e na distribuição de insumos e serviços em uma cidade, além de diminuir a segurança viária.

É necessário maior empenho de esforços no sentido de conter as emissões de gases para assegurar a manutenção da vida humana, devendo ser revisto o atual modelo de mobilidade urbana por ser fundamental para garantir a redução dos danos climáticos, principalmente em cidades como o Rio de Janeiro, onde o setor é a maior fonte de emissão de CO2eq, com participação de mais de 40%. O município de São Paulo responde por aproximadamente 61% das emissões acumuladas entre os anos de 2010 e 2018 (ITDP, 2022).

A Lei Federal nº 12.587/2012 preconiza, sob o prisma da Política de Mudança Climática, um novo contorno conceitual para a mobilidade urbana, levando em consideração os limites planetários, focando numa existência de deslocamento multimodais e excluindo o modelo que tende a privilegiar o uso de veículo automotor individual.

Ademais, a Lei Federal nº 12.114/2009 criou o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (FNMC) com a finalidade de assegurar recursos para apoio a projetos, estudos e financiamento de empreendimentos que visem à mitigação da mudança climática e a adaptação à mudança do clima e aos seus efeitos, visto como principal instrumento voltado ao custeio do combate à mudança climática e ao cumprimento das metas de redução de emissão de gases de efeito estufa (BRASIL, 2009a).

Sendo assim, a proteção do meio ambiente e o combate às mudanças climáticas não constituem questão política, mas dever constitucional, supralegal e legal, exercendo o poder público local um relevante papel na busca entre adaptação, mitigação e desenvolvimento, por meio da implementação de ações governamentais na mobilidade urbana que possibilite uma resposta concreta.

3 INSTRUMENTO DEMOCRÁTICO DE EFETIVAÇÃO DA MOBILIDADE URBANA SUSTENTÁVEL NOS MUNICÍPIOS

A implementação da Política de Mobilidade Urbana é um relevante instrumento para efetivação dos direitos humanos nas cidades através da formulação de ações programáticas que proporcionem um maior acesso aos benefícios da cidade e a utilização equânime do espaço público.

> A mobilidade urbana para a construção de cidades sustentáveis será então produto de políticas que proporcionem o acesso amplo e democrático ao espaço urbano, priorizem os modos coletivos e não motorizados de transporte, eliminem ou reduzam a segregação espacial, e contribuam para a inclusão social favorecendo a sustentabilidade ambiental. (BRASIL, 2007).

A Lei Federal nº 12.587/2012 disciplina, em âmbito nacional, a Política de Mobilidade Urbana e estabelece a definição legal do direito de acesso à cidade, interligando o exercício desses direitos à gestão democrática participativa, sob uma nova perspectiva de participação social mais voltada para a inclusão social e adequação equilibrada do solo urbano.

O Plano de Mobilidade Urbana se insere nos Municípios como instrumento de efetivação da política a ser formalizado por lei municipal, com a devida aprovação pelo Poder Legislativo, assegurada a instrumentalização na legislação para garantir a participação da sociedade civil.[2]

3.1 PLANO DE MOBILIDADE URBANA: INSTRUMENTO DE EFETIVAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE MOBILIDADE URBANA

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 introduziu a Política de Desenvolvimento Urbano, no Título VII – Da Ordem Econômica e Financeira (artigos 182 e 183), reafirmando o seu objetivo com o desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar de seus habitantes.

No Federalismo brasileiro, a União é competente para instituir as diretrizes para o desenvolvimento urbano enquanto a execução, o planejamento e a avaliação da política de mobilidade urbana é de competência dos Municípios.

Para materializar o comando constitucional no que se refere ao direito da cidade, a Lei Federal nº 10.257/2011 elencou expressamente os instrumentos de gestão da política urbana.

[2] Art. 15. A participação da sociedade civil no planejamento, fiscalização e avaliação da Política Nacional de Mobilidade Urbana deverá ser assegurada pelos seguintes instrumentos: I - órgãos colegiados com a participação de representantes do Poder Executivo, da sociedade civil e dos operadores dos serviços; II - ouvidorias nas instituições responsáveis pela gestão do Sistema Nacional de Mobilidade Urbana ou nos órgãos com atribuições análogas; III - audiências e consultas públicas; e IV - procedimentos sistemáticos de comunicação, de avaliação da satisfação dos cidadãos e dos usuários e de prestação de contas públicas.

Porém, somente após a promulgação da Lei Federal nº 12.587/2012 que a elaboração e aprovação do Plano de Mobilidade Urbana, como um novo instrumento de gestão urbana e de efetivação da Política Nacional de Mobilidade Urbana, passou a integrar a legislação com caráter obrigatório.

O plano de mobilidade urbana é um instrumento que deve ser formalmente integrado e compatível com o plano diretor e, dessa forma, ser submetido aos mesmos trâmites de aprovação formal deste plano.

Garantir sistemas de mobilidade urbana confiáveis e acessíveis é estratégico para o Estado brasileiro, em razão disso, a Lei de Mobilidade Urbana vincula a elaboração do plano de mobilidade à elaboração do plano diretor. [3] Isto significa que todos os Municípios obrigados a elaborar plano diretor passaram a ser obrigados a elaborar também o plano de mobilidade urbana.

O plano de mobilidade é condição obrigatória apenas para os Municípios com população acima de 20 mil habitantes e os obrigados à elaboração do plano diretor, conforme requisitos elencados no artigo 24, § 1º da Lei Federal nº 12.587/2012[4], todavia não é uma exigência que vincula a todos os entes federativos.

Por consequência, os Municípios obrigados a implementar o plano de mobilidade que não cumprirem a exigência legal ficarão impedidos de solicitar e receber recursos federais destinados à mobilidade urbana, exceto se for direcionado à elaboração do próprio plano[5], não havendo distinção de recursos oriundos de emendas parlamentares, independentemente da natureza da emenda ou de proposta de iniciativa do Chefe do Poder Executivo.

O plano pode ter sua efetividade comprometida, caso não internalize estratégias para enfrentar as ameaças climáticas incorporando a diretriz da sustentabilidade. Da mesma forma que os Planos de Desenvolvimento Urbano Integrado, instituídos pelo Estatuto da Metrópole, podem ter suas diretrizes para o desenvolvimento urbano ameaçadas.

---

[3] Art. 24, § 1º-A. O Plano de Mobilidade Urbana deve ser integrado e compatível com os respectivos planos diretores e, quando couber, com os planos de desenvolvimento urbano integrado e com os planos metropolitanos de transporte e mobilidade urbana.

[4] Art. 24, § 1º Ficam obrigados a elaborar e a aprovar Plano de Mobilidade Urbana os Municípios: I - com mais de 20.000 (vinte mil) habitantes; II - integrantes de regiões metropolitanas, regiões integradas de desenvolvimento econômico e aglomerações urbanas com população total superior a 1.000.000 (um milhão) de habitantes; III - integrantes de áreas de interesse turístico, incluídas cidades litorâneas que têm sua dinâmica de mobilidade normalmente alterada nos finais de semana, feriados e períodos de férias, em função do aporte de turistas, conforme critérios a serem estabelecidos pelo Poder Executivo.

[5] Art. 24, § 8º Encerrado o prazo estabelecido no § 4º deste artigo, os Municípios que não tenham aprovado o Plano de Mobilidade Urbana apenas poderão solicitar e receber recursos federais destinados à mobilidade urbana caso sejam utilizados para a elaboração do próprio plano.

Segundo o artigo 12, § 1º, inciso V da Lei Federal nº 13.089/2015, os Planos de Desenvolvimento Urbano Integrado têm como conteúdo mínimo "a delimitação das áreas com restrições à urbanização visando à proteção do patrimônio ambiental ou cultural, bem como das áreas sujeitas a controle especial pelo risco de desastres naturais, se existirem" (BRASIL, 2015).

Como instrumento de efetivação da política, o plano de mobilidade deve contemplar o conteúdo mínimo definido na lei, havendo temas que devem ser tratados a favor da mobilidade urbana sustentável nos Municípios dentro dos serviços de transporte público coletivo, integração entre modais, instrumentos de financiamento do sistema de transporte público e outros.[6]

Inicialmente, a Lei Federal nº 12.587/2012 estabeleceu prazo para elaboração do plano até 12 de abril de 2015 (três anos a partir da vigência da Lei), sob pena de não receberem recursos orçamentários federais destinados à mobilidade urbana.

Em 2016, o prazo inicial foi prorrogado, a contar de 2012, para seis anos e, em 2018, estendido por mais um ano, permitindo aos Municípios que desenvolvessem seus planos municipais até 2019.

No entanto, com nova alteração da lei, os prazos foram prorrogados para os Municípios com mais de 250 mil habitantes até 12 de abril de 2022 e para os que tinham até 250 mil habitantes até 12 de abril de 2023.

Por esse motivo, os Municípios ficaram impedidos por um período entre os anos de 2022 e 2023 de receberem recursos federais. Contudo, o prazo foi reaberto com a edição da Medida Provisória nº 1.179, de 7 de julho de 2023[7] para que os Municípios brasileiros que ainda não conseguiram estruturar seus planos de mobilidade urbana possam fazer o planejamento nessa área.

Importante salientar que na exposição de motivos do ato de reabertura do prazo, inobstante outros argumentos apresentados, estão presentes as dificuldades institucionais

---

[6]Art. 24. O Plano de Mobilidade Urbana é o instrumento de efetivação da Política Nacional de Mobilidade Urbana e deverá contemplar os princípios, os objetivos e as diretrizes desta Lei, bem como: I - os serviços de transporte público coletivo; II - a circulação viária; III - as infraestruturas do sistema de mobilidade urbana, incluindo as ciclovias e ciclofaixas; IV - a acessibilidade para pessoas com deficiência e restrição de mobilidade; V - a integração dos modos de transporte público e destes com os privados e os não motorizados; VI - a operação e o disciplinamento do transporte de carga na infraestrutura viária; VII - os polos geradores de viagens; VIII - as áreas de estacionamentos públicos e privados, gratuitos ou onerosos; IX - as áreas e horários de acesso e circulação restrita ou controlada; X - os mecanismos e instrumentos de financiamento do transporte público coletivo e da infraestrutura de mobilidade urbana; e XI - a sistemática de avaliação, revisão e atualização periódica do Plano de Mobilidade Urbana em prazo não superior a 10 (dez) anos.

[7] Art. 1º Fica reaberto o prazo para elaboração do Plano de Mobilidade Urbana de que trata o §4º do art. 24 da Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, até as seguintes datas: I - 12 de abril de 2024, para Municípios com mais de duzentos e cinquenta mil habitantes; e II - 12 de abril de 2025, para Municípios com até duzentos e cinquenta mil habitantes.

enfrentadas pelos Municípios de pequeno porte (até 250 mil habitantes), seja em relação à disponibilidade de recursos financeiros, seja em relação a carência de recursos humanos capacitados para elaborar peças técnicas, bem como as sérias consequências decorrentes da pandemia de COVID-19 nos anos 2020/2021 para a gestão dos recursos também pelos municípios de médio porte.

3.2 CONTROLE JUDICIAL DO PLANO DE MOBILIDADE URBANA SUSTENTÁVEL DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO E SUA LEGITIMIDADE DEMOCRÁTICA

Conforme explanado acima, a sustentabilidade é uma das diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana[8], a qual se efetiva por meio do instrumento denominado plano de mobilidade urbana, que deverá contemplar os princípios, os objetivos e as diretrizes da Lei Federal nº 12.587/2012.

O Plano de Mobilidade Urbana Sustentável é uma forma de resolver os problemas relacionados ao transporte em áreas urbanas com mais eficiência. Partindo das práticas existentes e marcos regulatórios, apresentando como características básicas a atuação participativa e integrada, o compromisso com a sustentabilidade, a ênfase no alcance de metas mensuráveis, bem como a revisão dos custos e benefícios dos transportes.

Todavia, a implementação do plano desafia as capitais das 05 Regiões brasileiras (Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul), uma vez que apenas Brasília, Salvador, São Luís, Recife, Manaus e Porto Velho aprovaram o plano por lei específica. Nesse sentido, Belo Horizonte também declarou ter aprovado o plano, mas por meio da lei municipal que instituiu o plano diretor (BRASIL, 2023c).

Em informações prestadas pela Secretaria Nacional de Mobilidade Urbana (BRASIL, 2023b), destaca-se que os §§ 1º e 1º-A, do artigo 24, da Lei Federal nº 12.587/2012 não menciona quaisquer mecanismos de substituição de um plano local por outro. Contrariamente, os

[8] Art. 6º A Política Nacional de Mobilidade Urbana é orientada pelas seguintes diretrizes: 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; II - prioridade dos modos de transportes não motorizados sobre os motorizados e dos serviços de transporte público coletivo sobre o transporte individual motorizado; III - integração entre os modos e serviços de transporte urbano; IV - mitigação dos custos ambientais, sociais e econômicos dos deslocamentos de pessoas e cargas na cidade; V - incentivo ao desenvolvimento científico-tecnológico e ao uso de energias renováveis e menos poluentes; VI - priorização de projetos de transporte público coletivo estruturadores do território e indutores do desenvolvimento urbano integrado; e VII - integração entre as cidades gêmeas localizadas na faixa de fronteira com outros países sobre a linha divisória internacional. VIII - garantia de sustentabilidade econômica das redes de transporte público coletivo de passageiros, de modo a preservar a continuidade, a universalidade e a modicidade tarifária do serviço.

instrumentos devem ser integrados e compatíveis, o que indica obrigatoriedade adicional, e não concorrente, de elaboração e aprovação dos planos. Sendo assim, não há óbice para que o plano de mobilidade urbana esteja contido no plano diretor, desde que esteja integrado e compatível com o mesmo, além de contemplar os princípios, objetivos e diretrizes da Lei Federal nº 12.587/2012 e os itens previstos no artigo 24 da mesma lei (BRASIL, 2023a).

Para melhor delimitação do tema, apresentam-se aspectos relevantes da discussão no Município do Rio de Janeiro, em decorrência do descumprimento de cláusulas estabelecidas em acordo firmado no bojo da Ação Civil Pública nº 0052698-24.2013.8.19.0001.

Contudo, o debate está restrito somente a formalização do planejamento no que concerne ao instrumento legal adequado para assegurar legitimidade democrática ao plano de mobilidade urbana sustentável na região do Porto Maravilha - Rio de Janeiro, sob a perspectiva do marco regulatório nacional, sem adentrar no mérito das demais questões urbanísticas.

Em breve relato dos autos do processo, o Juízo *a quo* homologou, em 2013, termo de acordo entre a Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro (CDURP) e o Município do Rio de Janeiro, direcionado ao estabelecimento de projeto de mobilidade urbana sustentável.

Entretanto, em 2021 foi ajuizado o cumprimento de sentença, sob a alegação por parte do Ministério Público do descumprimento das cláusulas 13ª e 14ª firmadas no acordo, como dispõem:

> CAPÍTULO IV
> Implementar medidas de mobilidade urbana e financeiras, de restrição e desestímulo do uso do modo individual motorizado, no que couber ao Município;
> [...]
> CLÁUSULA DÉCIMA TERCEIRA
> A CDURP e o MRJ se comprometem a aplicar, no projeto urbanístico dos espaços públicos, os princípios de desenho para a mobilidade urbana sustentável, a saber:
> a) Promover o transporte não motorizado, por meio da aplicação de técnicas combinadas de desenho urbano, traffic calming e paisagismo, com o objetivo de adaptar a ambiência urbana às necessidades de pedestres e ciclistas;
> b) Instituir rotas com alta conectividade - curtas, rápidas, diretas e variadas - para pedestres e ciclistas, de adaptar a ambiência urbana às necessidades de pedestres e ciclistas;
> c) Estabelecer limites espaciais e de velocidade à circulação, passagem e estacionamento de veículos individuais motorizados dentro da área da OUC;
> d) Priorizar a circulação de modos de transporte coletivo e os modos não motorizados em detrimento ao modo individual motorizado; e,

> CLÁUSULA DÉCIMA QUARTA
> A CDURP e o MRJ se comprometem a elaborar campanhas educativas e de conscientização na forma de se locomover e campanhas de publicidade e de marketing, com o objetivo de garantir a aderência da população ao projeto e às novas formas de acesso e circulação na área central do Rio de Janeiro. (TJRJ, 2022b).

O acordo firmado na ACP 0052698-24.2013.8.19.0001 teve como base premissas como:

> O aumento da capacidade viária na área da OUC (Operação Urbana Consorciada), embora pudesse contribuir positivamente, não é a solução para os problemas de mobilidade na Região Metropolitana do Rio de Janeiro; A implantação do Porto Maravilha passa pela estruturação de uma rede metropolitana fortemente apoiada nos transportes públicos, sendo que a abordagem de mobilidade centrada no incentivo ao transporte público e à integração entre trens, metrô, barcas, BRT, BRS e VLT é forma adequada de solução; É recomendável acelerar o processo institucional de gestão dos transportes metropolitanos, pois muitos dos problemas advêm da necessidade de tomada de decisão de interesse comum, obstaculizada por questões de esferas de poder". (TJRJ, 2022b).

Na respeitável decisão, a juíza titular firmou entendimento de que a obrigação não foi adimplida já que o estabelecimento de acordo com cláusula específica neste sentido reflete que, de fato, o projeto em si não era suficiente para atendimento ao disposto no artigo 2º da Lei Complementar nº 101/2009 (Lei Municipal que trata da modificação do Plano Diretor e autoriza o Poder Executivo a instituir a Operação Urbana Consorciada da Região do Porto do Rio).

O plano diretor é o principal instrumento de política urbana no planejamento municipal, mas não é o único, devendo ser agregado aos planos setoriais e obedecer às diretrizes estabelecidas na legislação própria, como definido no Estatuto da Cidade.

Logo, os instrumentos da política urbana têm o condão de atribuir efetividade ao processo de planejamento formulado racionalmente para se alcançar resultados que conduzam a uma resposta aos pactos globais para redução das desigualdades sociais e das mudanças climáticas.

Diante do inconformismo perante a sentença proferida, o Município do Rio de Janeiro interpôs Agravo de Instrumento, sob o nº 0049112-64.2022.8.19.0000, culminando no seguinte acórdão em 19/09/2022:

> Agravo de Instrumento. Ação Civil Pública nº 0052698- 24.2013.8.19.0001. Celebração de acordo entre as partes. **Plano de mobilidade urbana sustentável** e ações educativas para a área do Porto Maravilha. Alegação do Ministério Público de descumprimento das cláusulas 13ª e 14ª. A decisão agravada determinou o cumprimento das citadas cláusulas do acordo, no prazo de 90 dias, sob pena de multa a ser fixada em caso de descumprimento.

> Inconformismo da Municipalidade. Ausência de comprovação efetiva do adimplemento das cláusulas mencionadas. Conhecimento e desprovimento do recurso. (TJRJ, 2022a, grifo nosso).

O Município do Rio de Janeiro foi compelido a comprovar a implementação do plano de mobilidade urbana sustentável, o cronograma das providências a serem adotadas e ações educativas a serem desenvolvidas, tendo em vista que não houve efetiva comprovação do cumprimento do acordado.

Nessa vertente, a questão abordada no presente artigo se centraliza em compreender o instrumento legal adequado para concretização do planejamento, a fim de assegurar legitimidade democrática ao plano de mobilidade urbana sustentável, de acordo com a Lei Federal nº 12.587/2012.

O Município do Rio de Janeiro tem uma população estimada de 6.211.423 pessoas (IBGE, 2022). Portanto, o ente é obrigado elaborar e aprovar o plano de mobilidade urbana, respeitando a diretriz da sustentabilidade (BRASIL, 2022c).

Nas informações prestadas ao órgão responsável pela Política Nacional de Mobilidade Urbana, atualmente denominado Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional, o Município declarou possuir plano de mobilidade urbana implementado através do Decreto Municipal nº 4.571, de 3 de abril de 2019 (BRASIL, 2023c).

Salienta-se que embora na minuta da Medida Provisória, correspondente ao 198º ano da Independência e 131º da República, tivesse previsão de autorização para aprovação do plano por mera expedição de decreto municipal alterando o artigo 24, § 6º da Lei Federal nº 12.587/2012, atualmente o dispositivo se encontra VETADO (BRASIL, 2019).

O Município do Rio de Janeiro foi condenado judicialmente pela ausência de comprovação do adimplemento do acordo e, por não ter aprovado o plano de mobilidade para efetivação da política, também ficou impedido de solicitar e receber recursos federais destinados à mobilidade urbana de abril de 2022 a julho de 2023. Contudo, com a edição da Medida Provisória nº 1.179/2023 teve o prazo reaberto até 12 de abril de 2024.

> O administrador não tem discricionariedade para deliberar sobre a oportunidade e conveniência de implementação de políticas públicas discriminadas na ordem social constitucional, pois tal restou deliberado pelo Constituinte e pelo legislador que elaborou as normas de integração. (FRISCHEISEN, 2000. p. 95).

Apesar de impedido nesse período, com a aprovação da Emenda Constitucional nº 123/2022 (“PEC ‘Kamikaze”), o Município recebeu subsídio para auxiliar o custeio da gratuidade das pessoas idosas no transporte público, diante de uma excepcionalidade

constitucional, visto que se trata de auxílio emergencial com fundamento no artigo 230, §2º da CRFB de 1988 (BRASIL, 2022b).

Em vista disso, com base numa interpretação sistemática das normas do ordenamento jurídico brasileiro, o instrumento legal que formaliza o plano, sem desvirtuar a sua finalidade, não se resume a mera elaboração de documento sem compromisso ou expedição de decreto pelo Chefe do Poder Executivo, conforme informado pelo Município ao Órgão do Governo Federal responsável pela política, mas sim a aprovação do instrumento por lei municipal da mesma forma que o plano diretor, o qual deve contemplar o conteúdo mínimo determinado pela Lei Federal nº 12.587/2012 e ser assegurada a participação da sociedade civil no processo, em respeito aos Princípios Democrático e da Separação dos Poderes.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A mobilidade urbana e o direito de ir e vir estão resguardados constitucionalmente, porém para sua existência é essencial uma adequada estrutura que possibilite o acesso da população à cidade, pautada em processo de planejamento que introduza racionalidade à atuação estatal.

Uma das diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana é a sustentabilidade, que se efetiva por meio do Plano de Mobilidade Urbana, um relevante instrumentos de gestão urbanística, mas que esbarra com muitos fatores que contribuem para dificultar a formalização do processo, como a carência de meios técnicos de sustentação, de recursos financeiros e de recursos humanos, bem como do receio dos Prefeitos e das Câmaras Municipais que o processo de planejamento substitua sua capacidade de decisão política e de comando administrativo.

A falta de interesse dos governos com um planejamento integrado e articulado com os planos urbanísticos acarreta custos sem qualquer produção de resultados que alcance os objetivos, princípios e diretrizes da política.

Com a mudança climática afetando o planeta, que está dentre as maiores alterações humanas, e a premente necessidade das cidades se recuperarem de uma crise sanitária e econômica, de forma sustentável, torna-se urgente a adoção de políticas de enfrentamento aptas a nortear a elaboração dos planos setoriais com a priorização de ações e programas orientados por valores especiais.

Além disso, a legitimação democrática das políticas de mobilidade urbana perpassa pela participação social, assegurada pelos instrumentos elencados na lei, ante sua fundamentalidade para o alcance de uma cidade sustentável.

Diante de uma interpretação sistêmica do ordenamento jurídico, os decretos municipais expedidos apenas pelo Chefe do Poder Executivo não são a forma adequada para legitimar o plano de mobilidade, que deverá ser aprovado por lei municipal. Para tanto, o Poder Executivo é competente para elaborar o projeto de lei e encaminhá-lo para aprovação pelo Poder Legislativo, considerando que ambos configuram como atores estatais da política de mobilidade urbana no âmbito dos Municípios.

O Poder Judiciário poderá intervir, especialmente, quando envolver direitos coletivos e difusos de teor econômico, social ou ambiental e em havendo inércia ilegal em promover a implementação do instrumento de planejamento, por acarretar diversos prejuízos à sociedade, inclusive ensejando o impedimento do ente solicitar e receber recursos federais destinados às políticas de mobilidade urbana, caracterizadas como pauta prioritária nas cidades brasileiras.

O Município do Rio de Janeiro não comprovou, nos autos da Ação Civil Pública, a implementação do Plano de Mobilidade Urbana respeitando a diretriz da sustentabilidade, prestando apenas a informação ao Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional da expedição do Decreto Municipal nº 4.571/2019, que não é o instrumento legal adequado para assegurar legitimidade democrática ao instrumento.

Dessa forma, os debates em torno da consecução da implementação de uma mobilidade urbana sustentável e o desenvolvimento de políticas públicas, com vista a possibilitar a efetivação dos direitos humanos fundamentais, deverão observar a incorporação dos objetivos e diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana ao planejamento urbanístico.

REFERÊNCIAS

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03 /constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 30 ago. 2023.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 30 ago. 2023.

BRASIL. **Lei nº 12.114, de 09 de dezembro de 2009**. Cria o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima, altera os arts. 6º e 50 da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, e dá outras providências.

Brasília, 2009a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12114.htm. Acesso em: 10 set. 2023.

BRASIL. **Lei nº 12. 187, de 19 de dezembro de 2009**. Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC e dá outras providências. Brasília, 2009b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12187.htm. Acesso em: 10 set. 2023.

BRASIL. **Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012**. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana; revoga dispositivos dos Decretos-Leis nos 3.326, de 3 de junho de 1941, e 5.405, de 13 de abril de 1943, da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1o de maio de 1943, e das Leis nos 5.917, de 10 de setembro de 1973, e 6.261, de 14 de novembro de 1975; e dá outras providências. Brasília, 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12587.htm. Acesso em: 30 ago. 2023.

BRASIL. **Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015**. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. Brasília, 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13089.htm. Acesso em: 02 ago. 2023.

BRASIL. Casa Civil. **Acordo de Paris Contribuição Nacionalmente Determinada – NDC**. Brasília, 2022a. Disponível em: https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/comite-interministerial-sobre-mudanca-do-clima/arquivos-cimv/item-de-pauta-3-paris-agreement-brazil-ndc-final-1.pdf. Acesso em: 01 ago. 2023.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Caderno PlanMob**: para orientação aos órgãos gestores municipais na elaboração dos Planos Diretores de Mobilidade Urbana. Brasília, 2007. Disponível em: https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Livro-Plano-Mobilidade.pdf. Acesso em: 27 ago. 2023.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Mobilidade Urbana. **Despacho CGFO-MCID. Processo nº 59009.000235/2023-69**. Brasília, DF: Ministério das Cidades, 2023a. Assunto: Manifestação de SIC – Fala.BR.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Mobilidade Urbana. **Despacho DEREG-MCID. Processo nº 59009.000235/2023-69**. Brasília, DF: Ministério das Cidades, 27 abr. 2023b. Assunto: Manifestação de SIC – Fala.BR.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. **Parecer n. 00113/2019/CONJUR-MDR/CGU/AGU.** Brasília, 2019. Disponível em: https://falabr.cgu.gov.br/publico/Manifestacao/DetalheManifestacao.aspx. Acesso em: 20 jan. 2023.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. **Levantamento sobre a situação dos Planos de Mobilidade Urbana**. Brasília, 2023c. Disponível em: https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/mobilidade-e-servicos-urbanos/planejamento-da-mobilidade-urbana/levantamento-sobre-a-situacao-dos-planos-de-mobilidade-urbana. Acesso em: 30 ago. 2023.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. **Lista de distribuição dos valores**. Brasília, 2022b. Disponível em:https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/mobilidade-e-servicos-urbanos/AuxlioEmergencial28.09.2022ListaFinal.pdf. Acesso em: 13 ago. 2022.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. **Municípios Obrigados Planos de Mobilidade Urbana**. Brasília, 2022c. Disponível em: https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/mobilidade-e-servicos-urbanos/planejamento-da-mobilidade-urbana/relacao-de-municipios-obrigados-a-elaboracao-do-plano. Acesso em: 29 ago. 2023.

CAMPOS, Vânia Barcellos Gouvêa. Uma visão da mobilidade urbana sustentável. **Revista dos Transportes Públicos**, v. 28, n. 110, p. 99-106, abr./jun. 2006. Disponível em: http://www.ime.eb.br/~webde2/prof/vania/pubs/(3)UMAVISAODAMOBILIDADE.pdf. Acesso em: 29 ago. 2023.

CIDH. **Resolución nº 3/2021**. Emergencia Climática: alcance de las obligaciones interamericanas en materia de derechos humanos. OEA, 2021. Disponível em: https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/2021/resolucion_3-21_spa.pdf. Acesso em: 20 ago. 2023.

FRISCHEISEN, Luiza Cristina Fonseca. **Políticas públicas**: a responsabilidade do administrador e o Ministério Público. São Paulo: Max Limonad, 2000.

HARVEY, David. O direito à cidade. **Lutas Sociais**, São Paulo, v. 29, p. 73-89, jul./dez. 2012. DOI: https://doi.org/10.23925/ls.v0i29.18497. Disponível em: https://revistas.pucsp.br/index.php/ls/article/view/18497. Acesso em: 12 ago. 2023.

IBGE. **Cidades e Estados**. Rio de Janeiro, [2022]. Disponível em: https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/rio-de-janeiro/panorama. Acesso em: 12 ago. 2023.

IEMA. **Na contramão do mundo, Brasil aumentou emissões em plena pandemia**. São Paulo, 2021. Disponível em: https://energiaeambiente.org.br/na-contramao-do-mundo-brasil-aumentou-emissoes-em-plena-pandemia-20211028. Acesso em: 01 abr.2023.

ITDP. **Mobilidade urbana e justiça climática**: entenda como se relacionam. Rio de Janeiro, 2022. Disponível em: https://itdpbrasil.org/mobilidade-urbana-e-justica-climatica-entenda-como-se-relacionam. Acesso em: 17 mar. 2023.

MOOVIT. **Relatório sobre transporte público em 2022**. Rio de Janeiro, 2023. Disponível em: https://moovit.com/pt/press-releases/moovit-apresenta-relatorio-sobre-transporte-publico-em-2022. Acesso em: 13 ago. 2023.

ONU. **Resolução nº 76/300, de 28 de julho de 2022**. O direito humano a um ambiente limpo, saudável e sustentável. Disponível em: https://cee.fiocruz.br/sites/default/files/N2244277.pdf. Acesso em: 30 ago. 2023.

TJRJ. (21. Câmara Cível). **Agravo de Instrumento nº 0049112-64.2022.8.19.0000**. Ação Civil Pública nº 0052698-24.2013.8.19.0001. Celebração de acordo entre as partes. Plano de mobilidade urbana sustentável e ações educativas para a área do Porto Maravilha. Alegação do Ministério Público de descumprimento das cláusulas 13ª e 14ª. A decisão agravada determinou o

cumprimento das citadas cláusulas de acordo, no prazo de 90 dias, sob pena de multa a ser fixadas em caso de descumprimento. Inconformismo da Municipalidade. Ausência de comprovação efetiva do adimplemento das cláusulas mencionadas. Conhecimento e desprovimento do recurso. Agravante: Município do Rio de Janeiro. Agravado: Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. Relatora: Desª. Renata Silvares França. Data da Sessão: 19 de setembro de 2022. Rio de Janeiro, 2022a. Disponível em: https://www3.tjrj.jus.br/gedcacheweb/default.aspx?UZIP=1&GEDID=0004F48A9CE9BFE910037338AD65538F968BC512582D5728&USER=. Acesso em: 30 ago. 2023.

TJRJ. (8. Vara da de Fazenda Pública)> **Processo nº 0008927-15.2021.8.19.0001**. Operações Urbanas Consorciadas. Decisão. Juiza Titular: Drª. Alessandra Cristina Tufvesson. Julgado em: 23 de maio de 2022. Rio de Janeiro, 2022b. Disponível em: https://www3.tjrj.jus.br/consultaprocessual/#/consultapublica#porNumero. Acesso em: 01 ago. 2023.

SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

SUDARIO, Nádia Cristina dos Santos; ALVES, Priscilla. **Mobilidade Urbana**: utopia ou possibilidade? **Revista Vértice**, Belo Horizonte, p. 14-15, 2013. Disponível em: https://www.academia.edu/36500100/Mobilidade_Urbana_utopia_ou_possibilidade. Acesso em: 24 mar. 2023.