UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – UNIRIO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS – CCJP
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO – PPGD

Ellen de Abreu Nascimento

INSTRUMENTOS DA POLÍTICA NACIONAL DE MOBILIDADE URBANA

Rio de Janeiro
2024

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – UNIRIO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS – CCJP
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO – PPGD

Ellen de Abreu Nascimento

INSTRUMENTOS DA POLÍTICA NACIONAL DE MOBILIDADE URBANA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação*stricto sensu*emDireito(PPGD)na área de concentração Direito e Políticas Públicas na linha de pesquisa Agendas das Políticas Públicas como requisito parcial para a para obtenção do título de mestre.

Orientador: Prof. Dr. Ivan César Ribeiro

Rio de Janeiro
2024

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – UNIRIO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS – CCJP
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO – PPGD

Ellen de Abreu Nascimento

INSTRUMENTOS DA POLÍTICA NACIONAL DE MOBILIDADE URBANA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *stricto sensu* em Direito (PPGD)na área de concentração Direito e Políticas Públicas na linha de pesquisa Agendas das Políticas Públicas como requisito parcial para a para obtenção do título de mestre.

BANCA EXAMINADORA

_____

Prof. Dr. Ivan César Ribeiro

_____

Prof. Dr. Emerson Affonso da Costa Moura

_____

Prof. Dr. Gilberto Bercovici

Rio de Janeiro
2024

A Abreu Nascimento, Ellen de
Instrumentos da Política Nacional de Mobilidade Urbana /Ellen deAbreu Nascimento. -- Rio de Janeiro, 2024.

Orientador: Ivan César Ribeiro
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Estadodo Rio de Janeiro, Programa de Pós-Graduação em Direito,2024.

1. Política Nacional de Mobilidade Urbana. 2. Plano deMobilidade Urbana . 3. Desenvolvimento Urbano. I. CésarRibeiro, Ivan , orient. II. Título.

Suba o primeiro degrau com fé. Não é necessário que você veja toda a escada. Apenas dê o primeiro passo.
(Martin Luther King**)**

RESUMO

No país, atualmente há 5.570 Municípios com complexidades diversas e um percentual muito baixo de planejamento na mobilidade urbana. A função constitucional de planejar é um poder-dever de todos os entes federativos.De acordo com as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, os Municípios elencados nos requisitos do artigo 24, § 1º da Lei Federal nº 12.587/2012 são obrigados a elaborar e aprovar o Plano de Mobilidade Urbana como condição para solicitar e receber recursos federais destinados à mobilidade urbana. A aprovação de um plano não representa que o ente exerceu a função de planejar e não significa que os objetivos propostos foram alcançados, o que só é possível através da avaliação da políticapública, utilizando-se indicadores de desenvolvimento, a fim de evidenciar o impacto da regulaçãoeos seus resultados em todos os Municípios. O plano sem planejamento é um mero ato técnico, desprovido de conteúdo jurídico, equivalentetão somente a uma declaração governamental de intenções. A pesquisa é exploratória, partindo da formatação de um quase experimentoconstruído a partir da linha de corte na obrigatoriedade de apresentação do instrumento de efetivação da Política Nacional de Mobilidade Urbana, com base em evidências empíricas. O estudo tem por objetivo analisar o conjunto de Municípios com população compreendida entre 19 e 21 mil habitantes, extraídos da aleatorização resultante da reclassificação apurada pelo Censo 2022, com uma abordagem qualitativa, para avaliar a efetividade e eficácia dos Planos de Mobilidade Urbana implementados.

Palavras-chave: Políticas Públicas; Política Nacional de Mobilidade Urbana; Plano de Mobilidade Urbana; Desenvolvimento; Municípios.

ABSTRACT

In the country, there are currently 5.570 Municipalities with varying complexities and a very low percentage of urban mobility planning. The constitutional function of planning is a power-duty of all federative entities. In accordance with the guidelines of the National Urban Mobility Policy, the Municipalities listed in the requirements of article 24, § 1 of Federal Law nº. 12.587/2012 are required to prepare and approve the Urban Mobility Plan as a condition for requesting and receiving federal resources intended to urban mobility. The approval of a plan does not represent that the entity performed the planning function and does not mean that the proposed objectives were achieved, which is only possible through the evaluation of public policy, using development indicators, in order to highlight the impact regulation and its results in all Municipalities. The plan without planning is a mere technical act, devoid of legal content, equivalent only to a government declaration of intentions. The research is exploratory, starting from the format of a quasi-experiment built from the cutoff line in the mandatory presentation of the instrument for implementing the National Urban Mobility Policy, based on empirical evidence. The study aims to analyze the set of Municipalities with a population between 19 and 21 thousand inhabitants, extracted from the randomization resulting from the reclassification determined by the 2022 Census, with a qualitative approach, to evaluate the effectiveness and efficacy of the Urban Mobility Plans implemented.

Keywords: Public Policies; National Urban Mobility Policy; Urban Mobility Plan; Development; Counties.

LISTA DE ABREVISTURAS E SIGLAS

AC - Acre

AL - Alagoas

AM - Amazonas

BA - Bahia

CE - Ceará

ES – Espírito Santo

GO –Goiás

LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA – Lei Orçamentária Anual

MA - Maranhão

MG – Minas Gerais

MS - Mato Grosso do Sul

MT -Mato Grosso

PA - Pará

PB - Paraíba

PE - Pernambuco

PI – Piauí

PDDM - Plano Diretor de Desenvolvimento Municipal

PDMU - Plano Diretor de Mobilidade Urbana

PPA – Plano Plurianual

PR - Paraná

PMU - Plano de Mobilidade Urbana

PNMU - Política Nacional de Mobilidade Urbana

RJ - Rio de Janeiro

RN - Rio Grande do Norte

RO - Rondônia

RR - Roraima

RS - Rio Grande do Sul

SC – Santa Catarina

SE - Sergipe

SP - São Paulo

SUMÁRIO

1	**INTRODUÇÃO**	9
2	**O PLANEJAMENTO COMO INSTRUMENTO ESTRUTURANTE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS URBANAS**	12
2.1	Regulação e estruturação do planejamento nas políticas urbanas	12
2.2	Planejamento urbanístico e o federalismo cooperativo na ordem econômica	24
3	**POLÍTICA NACIONAL DE MOBILIDADE URBANA E DESENVOLVIMENTO**	42
3.1	Política Nacional de Mobilidade Urbana no contexto do desenvolvimento urbano	42
3.2	O protagonismo do planejamento para efetivação da política de mobilidade urbana nas cidades	62
4	**AVALIAÇÃO DOS INSTRUMENTOS JURÍDICOS DE PLANEJAMENTO MUNICIPAL NA MOBILIDADE URBANA**	77
4.1	Análise dos dados do instrumento de efetivação em Municípios integrantes da Política Nacional de Mobilidade Urbana	78
4.1.1	*Relatório*	89
4..2	Avaliação da integração do processo de planejamento e a correlação entre o nível de aderência dos Municípios aos instrumentos para efetivação da Política Nacional de Mobilidade Urbana	89
4.2.2	*Relatório*	111
5	**CONCLUSÃO**	113
	REFERÊNCIAS	115

1 INTRODUÇÃO

Na história brasileira, os entes federativos não têm a prática de pautar a efetivação de políticas públicas urbanas em planejamento estratégico, com repetições de equívocos e ações programáticas de outros períodos sem qualquer estudo prévio da necessidade real e até retrocessos técnicos, inclusive com deficiências nas provisões financeiras para elaboração e execução de planos.

Embora a função de planejar constitua um dever constitucional imposto a todos os entes federativos, conforme artigo 174 da CF/ 1988, com a promulgação da Lei Federal nº 12.587/2012, o Plano de Mobilidade Urbana (PMU) foi introduzido como um novo instrumento de gestão urbana passando integrar a legislação com caráter obrigatório somente para Municípios com população acima de 20 mil habitantes e todos os obrigados à elaboração do plano diretor.

A mobilidade urbana constitui um fator inerente ao planejamento urbano e a União tem um papel relevante de dar apoio aos projetos de infraestrutura do Sistema de Mobilidade Urbana, prestando suporte por meio de fomento para a consecução da Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU), atendendo desde a necessidade de circulação da sociedade ao planejamento local instrumentalizado pelo PMU.

A política de mobilidade urbana é uma das pautas prioritárias do planejamento urbano e visa integrar os diferentes modos de transporte, promover a mobilidade sustentável e garantir o acesso universal à cidade, exigindo, portanto, uma avaliação rigorosa de seus impactos.

Após sucessivas prorrogações, o prazo para elaboração e aprovação do PMU encerrou para todos os Municípios em abril de 2023, momento em que ficaram impedidos de receber e solicitar recursos federais destinados à mobilidade Urbana. Com a edição da Medida Provisória nº 1.179, de 07 de julho de 2023, convertida na Lei Federal nº 14.748/2023, os prazos foram reabertos por mais 01 (um) ano para Municípios de com mais de 250 mil habitantes e por mais 02 anos para Municípios com até 250 mil habitantes.

Além disso, o resultado do Censo de 2022 impactou diretamente os Municípios, reclassificando àqueles antes desobrigados e agora obrigados à elaboração do PMU e vice-versa, ou seja, incluindo ou excluindo essa condição de acesso a fundos federais de financiamento a projetos de mobilidade.

A necessidade de avaliar o impacto de políticas públicas surge como uma questão importante para assegurar a eficácia e eficiência das ações governamentais na promoção do bem-estar social. Especificamente, a PNMUrepresenta um marco no esforço de organizar o transporte urbano, uma das dimensões da política, e melhorar a qualidade de vida nas cidades brasileiras.

A aplicação de teorias de médio alcance, juntamente com o exame empírico do impacto de leis e outras normas, emerge como uma possível estratégia para avaliar os efeitos da PNMU.

No contexto da PNMU, tais teorias podem ajudar a identificar os mecanismos pelos quais a política afeta a mobilidade urbana, permitindo prever e medir seus efeitos de maneira mais efetiva. A análise empírica, por sua vez, fornece os dados necessários para testar essas teorias, oferecendo evidências concretas sobre o sucesso ou falhas das iniciativas implementadas.

A presente pesquisa tem por objetivo analisar a integração dos instrumentos jurídicos da PNMU no processo de planejamento municipal e avaliar os resultados do PMU implementado nos Municípios. Para tanto, adotou-se o tipo de pesquisa exploratória, utilizando os procedimentos de levantamento bibliográfico e documental, entrevistas com um roteiro semi-estruturado e estudos de casos, a fim de mapear e analisarum conjunto de Municípios que se aproximam, em termos de número de população, do grupo elegível, nos termos do artigo 24, § 1º, inciso I da Lei Federal nº 12.587/2012, isto é, mais de 20 mil habitantes, com uma abordagem qualitativa.

Assim, no recorte da pesquisa, fixou-se a linha de corte em 20.001 habitantes, conforme o critério mínimo populacional elegível para aprovação do instrumento de efetivação da PNMU em harmonia com o critériopopulacional aplicado às políticas de desenvolvimento urbano previsto no artigo 182, caput e § 1º da CF/1988.

Trata-se de um estudo quase-experimental, partindo da investigação do grupo de Municípios que se aproximam, com população compreendida entre 19 e 21 mil habitantes, no território brasileiro. Na sequência, serão selecionadas amostras de Municípios com PMU aprovado para análise do conteúdo mínimo obrigatório por uma metodologia simplificada, com base em evidências empregando uma estratégia empírica, a fim de se avaliar o impacto da regulação da PNMU nas cidades.

Com base nessa análise exploratória, o estudo irá demonstrar as diferenças existentes entre Municípios muitos parecidos em termos populacionais, mas que com as mudanças

decorrentes do processo demográfico alguns deixaram de ser obrigados enquanto outros passaram a ser obrigados à aprovação do PMU.

O período de impacto analisado nos instrumentos da PNMU é o correspondente aos anos seguintes à última prorrogação do prazo para elaboração e aprovação do PMU concedido pela Lei Federal nº 14.000/2020, compreendendo de 2020 a 2023.

A pesquisa se organiza da seguinte forma: No primeiro capítulo será estudado o planejamento como poder-dever estatal e instrumento estruturante das políticas públicas urbanas, abordando a regulação urbana e o papel dos Municípios na elaboração e execução da política de desenvolvimento urbano, bem como os instrumentos de cooperação adotados no federalismo para consecução de objetivos de interesse comum.

O segundo capítulo será dedicado a apresentar o marco regulatório da Política Nacional de Mobilidade Urbana e sua relevância no contexto do desenvolvimento urbano, com o protagonismo do planejamento para efetivação da política nas cidades e a estruturação do Plano de Mobilidade Urbana, estudando o conteúdo mínimo obrigatório que deve ser contemplado e a metodologia simplificada do programa de apoio à elaboração de planos de mobilidade urbana para municípios com até 100 mil habitantes.

O terceiro capítulo será dividido em duas fases. Na primeira fase serão analisados os dados coletados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e interpretados com auxílio das informações disponibilizadas no sistema do Ministério das Cidades, adotando o indicador de planejamento municipal instituído pela Lei Federal nº 14.802/2024 (PPA da União para o período de 2024 a 2027). Sequencialmente, serãoavaliados os instrumentos da PNMU de Municípios com PMU aprovado em lei, selecionados a partir dos resultados da análise dos dados da fase anterior.

2 O PLANEJAMENTO COMO INSTRUMENTO ESTRUTURANTE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS URBANAS

O Estado é o principal fomentador do desenvolvimento nacional e deve atuar direcionando as decisões fundamentais através do planejamento.

A atuação reguladora do Estado prevista constitucionalmente há de compreender o exercício das funções de incentivo e fiscalizaçãoplanejamento, mas também de planejamento. O planejamento não abrange apenas a atividade econômica em sentido estrito, porém toda a atividade econômica em sentido amplo. Tanto é assim que o preceito determina ser o planejamento determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

O planejamento urbanístico é um aspecto do sistema geral de planejamento e instrumento de formulação de políticas urbanas, tratando de matérias relacionadas à mobilidade urbana, ao saneamento, à habitação, à conservação e proteção do meio ambiente, à paisagem e ao patrimônio histórico-cultural, ao uso e ocupação do solo, à localização dos equipamentos públicos e comunitários, submetido aos mesmos princípios jurídicos.

2.1 Regulação e estruturação do planejamento nas políticas urbanas

Antes de adentrar nas peculiaridades que cercam o tema, convém delimitar o sentido da expressão “regulação urbana”. Um conceito teórico admitido pela literatura entende a disciplina como:

> O conjunto de instrumentos pelos quais o Estado/poder público estabelece regras, diretrizes e obrigações para os agentes econômicos (habitantes/usuários e empresas), representadas por meio de diferentes normas (de caráter nacional e subnacional). Por um lado, a regulação urbana propõe-se a garantir o adequado ordenamento do espaço urbano, o desenvolvimento urbano sustentável e a segurança jurídica e institucional em matéria urbanística, conjugando os interesses dos agentes públicos e privados.[1]

A regulação urbana se apresenta como uma proposta de correção das falhas de mercado que atingem diretamente não só os agentes envolvidos como o espaço urbano.

[1] SEIXAS, Luiz Felipe Monteiro; JUNIOR, Nilo Luiz Saccaro. **Metodologias de Avaliação e Análise de Impacto**: Abordagens e Aplicações no âmbito da Regulação Urbana. Rio de Janeiro: Ipea, 2022. p. 9-10.

Ainda, as normas de regulação urbana detêm um conteúdo vasto incorporando temas sobre planejamento urbano, que envolve as cidades, a mobilidade urbana, a expansão urbana, o meio ambiente, o zoneamento urbano, a governança e etc.

Há uma relação de pertinência intrínseca entre a regulação urbana e o direito urbanístico. Enquanto o direito urbanístico representa ramo do direito público que tem por objeto expor, interpretar e sistematizar as normas e princípios reguladores da atividade urbanística,[2] a regulação urbana possui caráter mais dinâmico, cujo propósito é atender a determinados objetivos (como o desenvolvimento urbano) e resolver problemas concretos do espaço urbano, devendo sua abordagem conjugar interesses públicos e privados, em decorrência dos agentes econômicos envolvidos.[3]

Ademais, o direito urbanístico é o ramo do direito que tem como núcleo basilar a regulação da atividade urbanística, com vista a tutelar juridicamente a produção social do espaço urbano.

O doutrinador José Afonso da Silva ratifica a concepção de que o urbanismo, concebido como função pública, é o princípio que fornece ao direito urbanístico sua característica de instrumento normativo pelo qual o Poder Público atua no meio social e no domínio privado, para ordenar a realidade no interesse coletivo, sem prejuízo do princípio da legalidade.[4]

Essa compreensão do urbanismo como função pública, assentada majoritariamente pela doutrina e interpretada como princípio organizador desse ramo do conhecimento, tem sua origem no próprio caráter social da atividade urbanística decorrente do processo de produção capitalista do espaço.

Através da atividade urbanística o Poder Público atua interferindo no campo do interesse privado com vista à materialização do interesse da coletividade, motivo pelo qual assume uma característica interventiva sobre a propriedade do particular e sobre a vida social e econômica nos núcleos urbanos.

> A legitimidade da regulação estatal sobre a atividade urbanística decorre do caráter social da produção do espaço urbano. O território das cidades é nutrido permanentemente pelo trabalho passado (infraestrutura física e social) e pelo trabalho presente (serviços públicos, zeladoria), ou, em outras palavras, é produto de incessante interação social geradora de valor. O objeto da regulação urbanística, neste contexto, não pode ignorar o território como um produto das relações sociais de produção, nem a intervenção ordenadora do Estado na gestão política da riqueza social. A gestão de política da

[2]SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 38.
[3] SEIXAS, Luiz Felipe Monteiro; JUNIOR, Nilo Luiz Saccaro. **Metodologias de Avaliação e Análise de Impacto**: Abordagens e Aplicações no âmbito da Regulação Urbana. Rio de Janeiro: Ipea, 2022. p. 12.
[4]SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p.45.

> riqueza social é atividade do Estado que disciplina o acesso das famílias e das empresas à infraestrutura urbana.[5]

A regulação da atividade urbanística difere funcionalmente, com base na sua especificidade, em assumir um regime jurídico particular conectado à aplicação do direito sobre as atividades sociais gerais.

Nessa conjectura, a regulação da atividade urbanística está estritamente vinculada à regulação da atividade financeira e econômica do Estado.

> A atividade urbanística é uma atividade econômica e está sujeita a todas as prescrições jurídicas atinentes à atuação estatal no domínio econômico. Incidem sobre as atividades urbanísticas todos os princípios gerais da atividade econômica previstos na Constituição, tais como a função social da propriedade, da livre concorrência, a defesa do meio ambiente, a redução das desigualdades regionais e sociais, dentre outros. [6]

A atividade financeira do Estado é instrumento imprescindível para a consecução das políticas públicas urbanas, levando em consideração o diálogo indispensável que deve existir entre o direito financeiro e o direito urbanístico. Nesse sentido, para que as políticas públicas possam ser implementadas necessitam do planejamento moldado dentro do campo do direito orçamentário.

As políticas públicas são um problema de direito público, em sentido lato, havendo irretorquível liame entre estas e ramos do direito ontologicamente públicos tais como o constitucional, o administrativo, o financeiro e o tributário.[7]

Nesse diapasão, a jurista Maria Paula Dallari Bucci expõe a proximidade entre as políticas públicas e os planos governamentais, tais como o Plano Nacional de Saúde, o Plano Nacional de Educação, e etc., asseverando que para a compreensão das políticas públicas é essencial a compreensão do regime das finanças públicas.[8]

A política urbana guarda uma estreitarelação com a regulação urbana e está incorporada ao Título VII - Da Ordem Econômica e Financeira da denominada Constituição Econômica, que denota, em sua essência, uma articulação para regulação do espaço urbano de toda regulação que incide sobre as atividades financeira e econômica.

---

[5] MASSONETTO, Luís Fernando. Pontos cegos da regulação urbanística: notas sobre uma articulação programática entre o Direito Econômico e o Direito Urbanístico. **RFDFE**, Belo Horizonte, ano 4, n. 6, p.142, set./fev. 2015.

[6] MASSONETTO, Luís Fernando. Pontos cegos da regulação urbanística: notas sobre uma articulação programática entre o Direito Econômico e o Direito Urbanístico. **RFDFE**, Belo Horizonte, ano 4, n. 6, p.143, set./fev. 2015

[7] BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito Administrativo e Políticas Públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 241.

[8] Ibid., p. 257-258.

> A presença de temas econômicos, quer esparsos em artigos isolados por todo o texto das Constituições, quer localizados em um de seus 'títulos' ou 'capítulos', vem sendo denominada 'Constituição Econômica'.Significa, portanto, que o assunto econômico assume sentido jurídico, ou se 'juridiciza', em grau constitucional.[9]

Em outras palavras, as ações de políticas públicas são disciplinadas pela regulação urbana. A política pública urbana é uma ação governamental, realizada por intermédio de programas que tem por objetivo a ordenação do espaço urbano, que envolve as funções de planejamento e gestão das cidades. Exatamente por seu caráter dinâmico, as políticas urbanas devem possuir diretrizes, metas e objetivos predefinidos, que levem em conta as necessidades, problemas e intervenções que se propõem a realizar no espaço urbano.[10]

O Estatuto da Cidade é norma geral do direito urbanístico, de extrema importância para delinear o arcabouço jurídico da política urbana, integrando a especificação dos instrumentos no artigo 4º da Lei n.º 10.257/2001.

A função urbanística é efetivada em nível municipal com nítida relação entre a regulação urbanística e a regulação da atividade econômica aplicáveis às técnicas de atuação do Estado na economia, quer seja na modalidade direta ou indireta.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, a política urbana conquistou uma nova dimensão e os Municípios passaram a assumir o papel de protagonistas na gestão pública, responsáveis pela elaboração e a execução da política de desenvolvimento urbano, com fundamento consolidado no artigo 182 do texto constitucional.

O conceito de planejamento se relaciona à regulação urbana e, consequentemente, à política urbana, tendo em vista que o planejamento urbano deriva exatamente da atuação concreta/intervenção direta do Estado no espaço urbano, sendo a "materialização" da política e da regulação urbana.[11]

À vista disso, depreende-se da leitura dos artigos 173 e 174 da CF/1988, quando aborda a matéria sobre intervenção no domínio econômico, que esses dispositivos alcançam os Estados e os Municípios, que também exercerão a função de planejamento, não sendo uma técnica imposta apenas à União.

---

[9]SOUZA, Washington Peluso Albino. **Primeiras linhas de direito econômico**. 4. ed. São Paulo: LTr, 1999. p. 218.

[10]ALVIM, Angélica TanusBenatti; CASTRO, Luiz Guilherme Rivera de; ZIONI, Silvana. Avaliação de políticas urbanas. *In*: ALVIM, Angélica TanusBenatti; CASTRO, Luiz Guilherme Rivera de (Org.). **Avaliação de políticas urbanas**: contexto e perspectivas. São Paulo: Romano Guerra, 2010. p. 13.

[11]SEIXAS, Luiz Felipe Monteiro; JUNIOR, Nilo Luiz Saccaro. **Metodologias de Avaliação e Análise de Impacto**: Abordagens e Aplicações no âmbito da Regulação Urbana. Rio de Janeiro: Ipea, 2022. p. 14.

Esse poder do Estado de intervir na economia está vinculado à atividade financeira, representado na forma como o fundo público é arquitetado e na definição de prioridade no momento da destinação dos recursos orçamentários, matérias correlatas ao direito financeiro.

> A intensidade da intervenção estatal pode ser medida pela capacidade do Estado financiar o processo de desenvolvimento econômico, isto é, a capacidade de utilizar recursos públicos para promover o crescimento econômico, financiar o incremento da infraestrutura, promover o bem-estar e transformar as estruturas sociais.[12]

A regulação da atividade financeira é um requisito de efetividade das normas urbanísticas. "Sistematicamente, a regulação da atividade financeira acaba sendo determinante para a divisão funcional dos papéis do Estado e dos agentes econômicos privados na promoção da atividade econômica e urbanística".[13]

Assim sendo, a atividade financeira é um relevante marco para se dialogar sobre os limites da atuação do Estado na concretização das políticas públicas e o desenho de financiamento do desenvolvimento urbano e econômico, apesar de suas diretrizes serem determinadas por um caráter político.

> A regulação dos orçamentos, a regulação do crédito público, a formação jurídica da política fiscal, a regulação prudencial dos riscos fiscais são questões que afetam diretamente a estrutura de financiamento do desenvolvimento urbano e as possibilidades de efetivação das normas-objetivo do Direito Econômico e do Direito Urbanístico.[14]

A divisão do conhecimento em conteúdos normativos específicos entre os ramos do direito urbanístico, do direito financeiro, do direito econômico acaba por propiciar a formação de uma visão desconectada entre a realidade sobre a qual recai e a regulação prevista no ordenamento jurídico, o que pode não deixar claro alguns pontos relevantes dentro da integralidade do fenômeno social.

O arranjo normativo dos fenômenos jurídicos interage com os demais sistemas. Mesmo o direito urbanístico sendo estruturante da regulação de uma atividade econômica, a interação do seu preceito regulatório com as normas relativas à economia e às finanças

---

[12] MASSONETTO, op. cit., p.148.

[13] MASSONETTO, Luís Fernando. Pontos cegos da regulação urbanística: notas sobre uma articulação programática entre o Direito Econômico e o Direito Urbanístico. **RFDFE**, Belo Horizonte, ano 4, n. 6, p.144, set./fev. 2015

[14] GRAUS, Eros Roberto. Direito, Conceitos e Normas jurídicas. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1988. *In:* MASSONETTO, Luís Fernando. Pontos cegos da regulação urbanística: notas sobre uma articulação programática entre o Direito Econômico e o Direito Urbanístico. **RFDFE**, Belo Horizonte, ano 4, n. 6, p.149, set./fev. 2015

públicas ainda carece de mais debates, a fim de se buscar aproximar institucionalmente esses ramos do direito e reconectá-los para a realização do direito à cidade.

A partir dessa premissa, traz-se à baila a percepção do direito econômico como o sistema normativo voltado à ordenação do processo econômico, mediante a regulação, sob o ponto de vista macrojurídico, da atividade econômica, de sorte a definir uma disciplina destinada à efetivação da política econômica estatal.[15]A partir desse conceito, mediante a aproximação da produção do espaço urbano da atividade econômica geral, é possível reestruturar o sentido para se interpretar o direito urbanístico.

> Direito urbanístico poderia ser definido como o sistema normativo voltado à ordenação do processo de produção social do espaço urbano, mediante a regulação, sob o ponto de vista macrojurídico, da atividade urbanística, de sorte a definir uma disciplina destinada a efetivação da política urbana estatal. Do conceito proposto, deve-se destacar como núcleo essencial do Direito Urbanístico um feixe articulado de relações jurídicas que envolve o processo de produção do espaço urbano, a regulação da atividade urbanística e a execução da política urbana estatal. [16]

Nessa perspectiva macrojurídica do fenômeno, o direito econômico estreitou a proximidade da regulação da atividade econômica do estudo sobre a regulação macroeconômica geral, permitindo reexaminar os fenômenos sociais complexos.

A peculiaridade que distingue o direito urbanístico, sob o sob o viés funcional, é a regulação macrojurídica dos interesses paradoxais que superam a gestão política da infraestrutura urbana. Ressalta-se que a universalização da infraestrutura urbana é um princípio da gestão política da riqueza das cidades.

É importante destacar que esse aspecto econômico não desconsidera as demais interpretações da regulação urbana, principalmente às direcionadas a realização dos direitos sociais territoriais.

> À simetria do Direito Econômico, o Direito Urbanístico tem como objetivo articular um processo intertemporal de acumulação, regular uma atividade social e efetivar uma política pública estatal, perseguindo um determinado fim. O direito urbanístico não se limita à disciplina do uso, da ocupação e das demais relações jurídicas que se desenrolam no território urbano. Ele regula também, a produção do território como atividade social.[17]

---

[15] GRAUS, Eros Roberto. **Elementos de Direito Econômico**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1981. p. 218.

[16] MASSONETTO, Luís Fernando. Pontos cegos da regulação urbanística: notas sobre uma articulação programática entre o Direito Econômico e o Direito Urbanístico. **RFDFE**, Belo Horizonte, ano 4, n. 6, p.147, set./fev. 2015.

[17] MASSONETTO, Luís Fernando. Pontos cegos da regulação urbanística: notas sobre uma articulação programática entre o Direito Econômico e o Direito Urbanístico. **RFDFE**, Belo Horizonte, ano 4, n. 6, p.147, set./fev. 2015.

Na estruturação normativa, a delimitação da esfera de atuação dos entes federados na repartição de competências para construção de ações é o ponto central do federalismo, que não se resume a uma simples descentralização administrativa, mas na coexistência de diversos centros de decisão política.

A ideia de descentralização no Brasil sempre significou transferir atribuições de execução de políticas para governos subnacionais, sem questionar a ideia de unidade nacional e de regras homogêneas para todo território.[18] O federalismo é um instrumento de integração, sendo, inclusive, essencial para a configuração do espaço econômico: afinal, a unificação do espaço econômico é uma garantia de unidade nacional.[19]

A Carta Magna de 1988 exerceu a função de estabelecer as regras de competência no domínio econômico a todos os entes federativos. O direito econômico e o orçamento estão elencados dentro das matérias de competência concorrente entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios (artigo 24, I e II, da CF/1988), sendo este inserido pelo artigo 30, I e II, a fim de conferir competência municipal para suplementar a legislação federal e a estadual, no que couber, e atender ao interesse local, excluindo-se desse rol as competências exclusivas e privativas da União, assim como a exclusiva dos Estados, posto que não é autorizado constitucionalmente sua atuação.

> De outra parte, no artigo 24 figura a competência legislativa concorrente mediante a qual União, Estados e Distrito Federal podem legislar sobre as matérias que o dispositivo arrola, observado em seus quatro parágrafos. Embora o artigo 24 não indique os Municípios entre os titulares da competência legislativa concorrente, não ficam eles dela alijados. Deslocada, no inciso II do artigo 30, consta a competência dos Municípios de suplementar a legislação federal e estadual no que couber.[20]

No que se refere às competências privativas atribuídas à União, admite-se que os Estados legislem sobre matérias específicas, por meio de autorização em lei complementar federal, sendo vedada a atuação dos Municípios, consoante o disposto nos artigos 22 c/c 48 da CF/1988.

Em regra, os Estados têm uma competência residual ou remanescente (artigo 25, § 1º da CF/1988) isto significa que é "aquela que restou para um Poder, em nosso caso, aos

---

[18] ARRETCHE, M. Entrevista com Martha Arretche, 22 jun. 2009. Disponível em: www.publi que.rdc.puc-rio.brdesigualdadediversidade/media/Desigualdade4_entrevista Arretche.pdf. Acesso em: 26 ago. 2023.

[19] BERCOVICI, Gilberto. As competências Federativas e o Direito Econômico. *In*: **Federalismo**: Desafios Contemporâneos. Porto Alegre: Editora Fi, 2019. p. 22.

[20] ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competência na Constituição de 1988**. São Paulo: Atlas, 1991. p. 80.

Estados-membros, por não estar dentro das competências privativas e exclusivas de outros, isto é, da União e Municípios, não sendo estas, ainda, enumeradas."[21]

> Verifica-se inicialmente que a questão da competência é nada menos do que um vasto e complexo emaranhado de diversos campos que se entrelaçam e se inter-relacionam. Afirma-se isso, porque é impossível conceber-se o estudo da competência municipal ignorando-se as competências da União e dos Estados-Membros.[22]

Importante salientar que não é permitida a subdivisão em Municípios do Distrito Federal, concentrando as competências legislativas atribuídas aos Estados e Municípios, como disposto no artigo 32, § 1º da CF/1988.

Em suma, os Municípios estão autorizados a legislar sobre matérias atinentes ao orçamento, ao direito econômico, ao direito urbanístico, em conformidade com o dispositivo constitucional que legitima o poder do ente para suplementar a legislação federal e estadual com o objetivo de atender às peculiaridades locais.

Entretanto, os Municípios não têm competência ilimitada em matéria econômica para realizar um planejamento urbanístico totalmente eficaz, o aspecto mais relevante que pode ser desenvolvido nesse campo é uma faceta voltada mais tipicamente de ordenação do solo que de um planejamento econômico abordando todas as suas dimensões.

Dessa forma, o ente deverá se ater ao ângulo econômico do uso do solo, visto que "o aspecto econômico do plano, nos limites da competência municipal, já decorre dessa organização territorial do Município. "[23]

Por meio da conjugação dos dispositivos é possível encontrar as limitações e o alcance da ação econômica dos Municípios, ou seja, os contornos centrais da intervenção no domínio econômico.

O planejamento urbanístico não está desvinculado do planejamento econômico e social. No entanto, "a integração horizontal, no nível municipal, estará sempre fadada ao fracasso, por carência de competência dos Municípios em matéria econômica nos limites pretendidos. "[24]

Do ponto de vista do modelointerfederativo, a doutrina defende a estruturação de um sistema de planejamento global com a integração dos aspectos físico-territoriais com os econômicos e sociais, a fim de configurar uma política urbana nacional.

---

[21]CLARK, Giovani. **O Município em face do Direito Econômico**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001. p. 90-91.
[22]SANTANA, Jair Eduardo. **Competências legislativas municipais**. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1998. p. 212.
[23]SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 100.
[24]SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 101.

> Essa integração dos aspectos físico-territoriais com os econômicos e sociais só cobrará êxito se se estruturar num sistema de planejamento urbano global, em que também os aspectos físico-territoriais se integrem com o econômico em *sentidovertical-horizontal*, ou seja, desde que o planejamento econômico e social realizado em nível nacional estabeleça diretrizes do desenvolvimento urbano (interurbano – ou seja, da rede urbana nacional), como aspecto da política de crescimento econômico e da melhoria da qualidade de vida das populações; a essas diretrizes, integradas na política econômica do desenvolvimento, se vincularia a política urbana no nível regional e estadual como aspecto da programação econômica nos mesmos níveis; finalmente, a elas estariam integrados os planos urbanísticos locais, mais concretamente destinados à ordenação do território para o cumprimento das funções urbanística elementares (habitar, trabalhar, recrear e circular).[25] (grifos nossos).

Ao traçar doutrinariamente a relação entre os dois tipos de planejamento, expõe-se a existência de distinções metodológicas, que aconselham dedicar tratamentos distintos, mas sem desvirtuá-los entre si.[26]

As estruturas econômicas e políticas se interligam, principalmente na proposta do regime federativo brasileiro, em que o planejamento perpassa por um processo de acordos e tomada de decisões políticas entre os entes da Federação e os setores sociais.

Cabe aos Municípios respeitarem as normas gerais produzidas em nível federal, como as diretrizes gerais da política de desenvolvimento urbano, com a imposição dodever de atuar sobre o solo urbano alicerçado emprocesso de planejamento direcionado a atender os assuntos de interesses locais.

Geralmente, quando ocorre a intervenção do Município no domínio econômico, no contexto da realidade brasileira, não se adota como base a lei do plano municipal de desenvolvimento econômico e social, em decorrência da pouca tradição planejadora no país.

> As leis de diretrizes orçamentárias, os orçamentos, as políticas econômicas setoriais e globais do Município devem ser ***vinculados àsleis dos planos municipais***, que traçarão as obras públicas de infraestrutura a serem realizadas; os segmentos econômicos e sociais a serem fomentados; as possíveis concessões de terras municipais; a renúncia tributária; a instituição do fundo de preservação do patrimônio-cultural para fomentar o turismo; a necessidade da criação de empresas públicas, sociedades de economia mista e das agências reguladoras.[27] (grifos nossos).

Os planos de desenvolvimento urbano, materializados na forma de plano diretor concebido como instrumento básico da política urbana do Município, estabelecem regras que

---

[25]SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p.102.

[26]COSTA LOBO, Manuel L. Da Esquematização à Realidade nos Planejamentos Urbanísticos. Lisboa, Gráfica Municipal, 1969 (tese apresentada ao V Congresso Hispano-Luso-Americano-Filipino de Municípios, realizado em Santiago do Chile, novembro/1969). *In*: SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 149.

[27]CLARK, Giovani. **O Município em face do Direito Econômico**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001. p. 101.

tratam sobre matérias importantes para o desenvolvimento das cidades, não se limitando à ordem urbanística, mas incorporando a econômica, social e cultural, representando um relevante instrumento de alocação de recursos.

> O plano diretor estabelecerá as diretrizes, as normas, os programas, os projetos para o desenvolvimento da cidade. Para isso será necessária a incorporação dele no Plano Plurianual (PPA), na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), para que assim suas intenções não fiquem apenas no papel, mas tenham ainda o respaldo financeiro necessário.[28]

Para os Municípios intervirem na economia, de forma racional e eficaz, deve utilizar a técnica do planejamento, tendo na lei do plano plurianual o instrumento de conexão e base para política econômica intervencionista do Poder Público.

Contudo, não é recomendável que essa ação intervencionista do setor público se concretize sem a adoção da referida técnica. Embora sejam criados planos sem planejamento por parte da Administração Pública, entende-se que o plano sem planejamento é uma formulação racional de ideias, mas sem nenhuma efetividade prática, na medida em que "o planejamento é o processo e o plano é a concretização".[29]

No setor público, a principal estratégia de controle da função planejadora é através da integração entre o plano e as leis orçamentárias, não havendo que se falar em realização do plano sem a devida previsão orçamentária, mesmo que parcialmente.

O autor Hely Lopes Meirelles define o planejamento como o estudo e estabelecimento de diretrizes e metas que deverão orientar a ação governamental, através de um plano geral de governo, de programas globais, setoriais e regionais de duração plurianual, do orçamento programa-anual e da programação financeira de desembolso, que são os instrumentos básicos.[30]

O ordenamento jurídico reconheceu o processo de planejamento como um mecanismo jurídico que vincula a execução da atividade governamental para realização de transformações necessárias à consecução do desenvolvimento socioeconômico, sempre submetido racionalmente às convicções constitucionais, a fim de salvaguardar os interesses e direitos garantidos. Logo, trata-se de uma opção diante das diversas alternativas oportunizadas, pautada no juízo político e na ideologia constitucional.

Enquanto o planejamento é um mecanismo de controle da atuação estatal e um importante instrumento de reestruturação do Estado, o plano é a expressão da política geral do

---

[28]SILVA, Carlos Henrique Dantas da. **Plano Diretor**: teoria e prática. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 7.
[29]BERCOVICI, Op. Cit., p. 148.
[30]MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 1995. p. 636.

Estado. É mais do que um programa, é um ato de direção política, pois determina a vontade estatal por meio de um conjunto de medidas coordenadas.[31]

A relevância política da atividade financeira do Estado se situa, em especial, no orçamento, que metaboliza os meios para o atingimento de fins estabelecidos por meio do planejamento[32]. A ordem constitucional estabeleceu o sistema orçamentário composto por três instrumentos de planejamento financeiro: o plano plurianual (PPA), a lei de diretrizes orçamentárias (LDO) e a lei orçamentária anual (LOA), que devem ser integrados entre si e compatibilizados com os demais planos organizacionais definidos em outros instrumentos de planejamento governamental, conforme o artigo 165, §4º da CF/1988.

Nessa organização, o plano plurianual foi inserido no artigo 165, I e § 1º da CF/1988, como a principal ferramenta para implementação do planejamento de médio e longo prazo da política governamental e base de conexão entre as ações anuais propostas pelo governo, conforme previsão na lei orçamentária anual, imprescindível para subsidiar um planejamento efetivo.

> Na LOA devem ser consideradas as diretrizes da política municipal elaborada na Lei Orgânica e no Plano Diretor do Município, bem como as receitas disponíveis para a realização dos compromissos republicanos dos Municípios e seu comprometimento com a efetivação dos direitos sociais constitucionalmente elencados. [33]

Logo, os planos são implementados através da execução de investimentos públicos, que necessariamente deverão estar discriminados nos orçamentos dos entes para materialização dos objetivos de médio e longo prazos pré-determinados.

> A implementação e eficácia dos planos, pelo lado do setor público, depende basicamente da realização de investimentos, sendo necessária, pois, a sua contemplação em quantidades financeiras, explicitada pelas técnicas de orçamento-programa, nos orçamentos financeiros anuais. A subordinação dos orçamentos financeiros aos planos é objetivada através dos orçamentos plurianuais de investimentos.[34]

Ainda que a principal característica do planejamento seja estabelecer as diretrizes para a atuação do Estado, não pode ser reduzido ao orçamento, porque perde a sua principal característica, a de fixar diretrizes para atuação do Estado. Diretrizes estas que servem

---

[31] SOUZA, Washington Peluso Albino de. Direito econômico do planejamento. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006. p.145.

[32] OCTAVIANI, Alessandro. Notas sobre direito e planejamento econômico no capitalismo moderno. *In*: HORVATH, Estevão; CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury. **Direito financeiro, econômico e tributário**: estudos em homenagem a Regis Fernandes de Oliveira. São Paulo: QuartierLatin, 2014. p. 44.

[33] ANDRADE, Leandro Teodoro. **Manual de Direito Urbanístico**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019. p. 228.

[34] VIDIGAL, Geraldo de Camargo. **Fundamentos do Direito Financeiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1973. p. 255.

também de orientação para os investimentos do setor privado.[35] Entretanto, o orçamento continua constituindo o principal instrumento que os Municípios utilizam para seu desenvolvimento.

A limitação do plano ao orçamento é apenas uma forma de coordenar mais racionalmente os gastos públicos, não um verdadeiro planejamentovoltado ao desenvolvimento, ou seja, à transformação das estruturas socioeconômicas do país.[36]

O professor José Maurício Conti salienta que desde a Constituição de 1988 a utilização do plano plurianual vem sendo constantemente aperfeiçoada, no entanto, ressalta que este instrumento ainda não goza de plena eficácia. Reforça o entendimento de que o futuro da Administração Pública está intrinsecamente associado ao planejamento, sendo que os planos plurianuais representarão um papel central nessa evolução, razão pela qual sua importância é e será cada vez mais reconhecida.[37]

A gestão urbana se aperfeiçoa em momento posterior à regulação e ao planejamento urbano, uma vez que tem por fim implementar, avaliar e acompanhar a execução da regulação e do planejamento urbanístico.

A gestão urbana adota instrumentos como a governança democrática e participação social, que inclusive irá orientar a intervenção no domínio econômico e o desenvolvimento econômico e social, as finanças públicas, a administração municipal, com seus inúmeros órgãos com responsabilidade nos diversos setores.

Uma gestão urbana para ser eficiente deverá levar em consideração dados que permitam avaliar se o que foi planejado está sendo concretizado, com intuito de possibilitar a reavaliação dos objetivos e das normas que orientaram a política de planejamento.

Nesse sentido, um ponto essencial a ser observado no processo da regulação urbanística é buscar compreender a realidade da cidade e adequá-la à cidade formal. Isto é, a cidade sob o aspecto formal alicerçada nas normas da regulação urbana, que, em regra, tem por fim organizar a ocupação do espaço urbano de forma planejada, eficiente e sustentável, à cidade material que poderá ou não estar com sua organização e expansão em conformidade com a regulação urbana, principalmente quando a norma não estiver adequada diante das necessidades da cidade.

---

[35] BERCOVICI, G. Planejamento e políticas públicas: por uma nova compreensão do papel do Estado. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 156-157.

[36] Ibdem, p. 157.

[37] CONTI, José Maurício. O Plano Plurianual – PPA. *In*: MARTINS, Ives Gandra da Silva; MENDES, Gilmar Ferreira; NASCIMENTO, Carlos Valder. **Tratado de Direito Financeiro**, v. 1. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 338.

> Apesar de sua importância para a qualidade de vida nas cidades, essas normas são desconhecidas pelas pessoas e não têm seus impactos avaliados. A legislação urbanística acaba sendo esquecida e mantida inalterada por décadas – a despeito de, em muitos casos, estar criando mais problemas que soluções. Por isso é fundamental rever essa regulação e resgatar a dimensão essencialmente urbanística e operacional dos planos diretores"[38]

2.2 **Planejamento urbanístico e o federalismo cooperativo na ordem econômica**

O planejamento urbano configura como o mais antigo dos planejamentos de área, especialmente com a designação de urbanismo. Em sua concepção conjuga os planejamentos físico, econômico, social e cultural, aplicando-os a uma dimensão geográfica específica.

> No tipo de área, estão compreendidos todos os planejamentos que têm por objetivo a ação humana sobre certa extensão geográfica, seja urbana, municipal, estadual, regional ou nacional, para benefício da coletividade. O zoneamento, o sistema de trânsito, a criação de parques, a abertura de túneis e a construção de pontes para facilidade das comunicações, o saneamento, a irrigação, a desobstrução de cursos d'agua, a construção de rede rodoviária para recuperação econômico-social de uma certa região — são tantos outros objetivos do planejamento de área.[39]

A função da atividade urbanística é destinada a ordenar os espaços habitáveis abrangendo todas as normas jurídicas que disciplinam sobre o planejamento urbanístico, o uso e ocupação do solo urbano, a adoção de instrumentos de intervenção urbanística e a ordenação da atividade edilícia.

O urbanismo é uma palavra originada do latim "*urbs*", que tem por significado cidade. Essa concepção de urbanismo está intimamente atrelada à cidade e às necessidades associadas com a organização humana na cidade. É na cidade onde acontece o fenômeno econômico-social da urbanização.

Assim, o urbanismo é um processo social que caracteriza a cidade sob a forma econômica, espacial e social. Nessa linha, o doutrinador Hely Lopes Meirelles define o urbanismo como "o conjunto de medidas estatais destinadas a organizar os espaços habitáveis, de modo a propiciar melhores condições de vida ao homem na comunidade.[40]

A urbanização é um termo utilizado para designar o processo pelo qual a população urbana cresce em proporção superior à população rural. Não se trata de mero crescimento das cidades, mas de um fenômeno de concentração urbana. Por sua vez, a urbanificação é o

---

[38]PINTO, Victor Carvalho. **Pela simplificação dos planos diretores**. piauí, São Paulo, 11 jun. 2021. Disponível em: https://piaui.folha.uol.com.br/pela-simplificacao-dos-planos-diretores. Acesso em: 21 out. 2023.

[39]SOMBRA, Severino. **Técnica de Planejamento**. 1º Congresso Nacional dos Municípios Brasileiros. p. 11. Disponível em: https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/7003/4120. Acesso em: 15 fev.2024.

[40]MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 522.

processo deliberado de correção da urbanização, consistente na renovação urbana, que é a reurbanização, ou na criação artificial de núcleos urbanos.[41]

A concretização da urbanização é consequência da dinâmica entre a economia espacial material e a economia espacial formal, incorporada nos planos. O planejamento urbano, além de determinar a formação urbanística e o formato das cidades, tem ingerência na economia urbana.

A adequada apropriação do espaço urbano pela sociedade é um requisito para a efetividade dos direitos fundamentais, visto que o direito à cidade decorre da construção de um ambiente urbano que materialize os direitos coletivos para além do direito à moradia, incluindo a infraestrutura e os demais serviços essenciais.

A cidade funciona como palco da dialética entre os processos sociais e os espaciais, sendo o urbanismo uma forma particular do processo social (uma forma social), que se desenvolve nesse meio espacial estruturado (a cidade), criado pelo homem.[42]

O fenômeno urbano no Brasil está relacionado à política de ocupação e povoamento da Colônia e seu desenvolvimento está ligado estritamente aos ciclos econômicos do país. As cidades brasileiras possuem um conceito jurídico-político, aproximando-se de uma visão das cidades sob a perspectiva de um conjunto de sistemas.

> O centro urbano no Brasil só adquire a categoria de cidade quando seu território se transforma em Município. Cidade, no Brasil, é um núcleo urbano qualificado por um conjunto de sistemas político-administrativo, econômico não-agrícola, familiar e simbólico como sede do governo municipal, qualquer que seja sua população. A característica marcante da cidade no Brasil consiste no fato de ser um núcleo urbano, sede do governo municipal. [43]

A atividade urbanística, reconhecida como função pública, é uma ação dirigida a realizar as finalidades do urbanismo, tendo dentre seus objetos o planejamento urbanístico.

O planejamento é o princípio que norteia toda atividade urbanística, que se expressa, normalmente, sob a forma de um plano. A planificação urbanística "comporta uma disciplina de bens e de atividades que não pode atuar senão no quadro de uma regulamentação jurídica, pela delimitação que necessariamente põe à propriedade pública ou privada, ou, mesmo, por tolher o gozo desta."[44]

---

[41] SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p.26-27.

[42] HARVEY, David. **A Justiça Social e a Cidade**. Tradução: Armando Corrêa da Silva. São Paulo: Hucitec, 1980. p. 168.

[43] SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 25-26.

[44] LORENZO, Italodi. Diritto urbanístico. Turim, UrdoneTipografico-EditriceTo- rinese (UTET), 1973. *In*: SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p.34.

> O método do urbanismo que faz uso do plano para alcançar suas finalidades de desenvolvimento urbanístico é denominado de *urbanismo de planificação*. O urbanismo de planificação consiste, em termos gerais, em elaborar um plano urbanístico que define a organização espacial e direciona o desenvolvimento e a expansão urbana de um Município, de um conjunto de Municípios limítrofes ou de todo o território de um país.[45]

Anteriormente, o processo geral de planejamento se resumia à vontade discricionária do administrador público, não sendo compreendido como um instrumento obrigatório, mas tão somente uma técnica que quando utilizada era mediante atos jurídicos.

A compreensão do planejamento como condição de método de ação do setor público remete à Emenda Constitucional n.º 1/1969, a qual definiu o estabelecimento e a execução de planos de desenvolvimento econômico como dever estatal.[46]

O doutrinador José Afonso da Silva ratifica o entendimento de que o planejamento não é mais um processo dependente da mera vontade dos governantes. É uma previsão constitucional e uma provisão legal. Tornou-se imposição jurídica, mediante a obrigação de elaborar planos, que são os instrumentos consubstanciadores do respectivo processo.[47]

O dever de planejar se converteu em regra resultante da Constituição Econômica e, nessa condição de regra, "visa a realização de outros princípios integrantes do ordenamento jurídico, como a publicidade, associada ao ganho de transparência decorrente da explicitação dos objetivos e fins a serem atingidos pelo Estado com sua atuação, eficiênciaimplementada com a racionalização dos meios utilizados na obtenção dos aludidos fins e; segurança jurídica, com o ganho de previsibilidade na sociedade sobre o rumo que pretende assumir o Estado.[48]

> O econômico é um dos aspectos, mas não uma fração, do social e visto que o planejamento é método aplicável à melhor organização de qualquer setor da atividade humana, público ou privado, econômico ou não, permeiam, os seus efeitos, todo o Direito - que social todo ele é – e não apenas seus aspectos econômicos.[49]

A doutrina estabelece uma distinção terminológica conceitual especificando que a planificação seria o processo pelo qual são definidos os pressupostos do planejamento; o

---

[45] LEVIN, Alexandre. Plano diretor como instrumento jurídico de organização do espaço urbano e as perplexidades causadas por sua aplicação. **Revista Jurídica Da Procuradoria Geral Do Município De São Paulo**, v.1, n.11, p. 8, 2021. Disponível em: https://pgmsp.net/ojs/index.php/rjpgm/article/view/3. Acesso em: 15 fev. 2024.

[46] FILHO, Manoel Gonçalves Ferreira. **Comentários à Constituição Brasileira**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1977. p. 76.

[47] SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p.88.

[48] PINHEIRO, Hendrick. Planejamento e controle: uma reflexão sobre ética. **Revista contas abertas**, v. 3, n. 3, p. 24-27, 2017. p. 25.

[49] GRAU, Eros Roberto. **Planejamento Econômico e Regra Jurídica**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1978. p. 222.

planejamento é todo arcabouço axiológico, conceitual e teórico voltado para a seleção de objetivos, fixação de metas e previsão e disposição de meios para efetivá-las. Já o instrumento jurídico-normativo que formaliza o planejamento, para que esse possa ser executado, é o plano.[50]

Destaca-se a importância da função planejadora, em razão do processo de planejamento ser mais importante que o plano em si, que significa que um plano, para ter sentido, há de ser resultado do processo de planejamento.[51] Contudo, não se limitando exclusivamente a matérias econômicas.

> O planejamento econômico não consubstancia uma modalidade de intervenção, mas qualifica a ação intervencionista do setor público, na medida em que se processe ela sistematicamente, tendo em vista fins predeterminados. Pode ser entendido, pois, como o quadro geral onde se opera, quando esta exista, a coordenação das técnicas de Direito Econômico.[52]

O planejamento urbanístico não é uma atividade exclusiva do Poder Público municipal, tendo em vista a conexão entre a distribuição de competências dos entes em matéria urbanística.

Ainda, não se confunde com a mera planificação, como orientação ou simples instituição de diretrizes, mas sim na conformação de uma estrutura normativa orientada ao desenvolvimento da cidade e limitada a determinado período.

> O planejamento significa a capacidade do Estado de propor e atingir uma ação teleológica, na justificativa de alterar uma dada situação econômico-social, daí seu caráter eminentemente político, ainda que possa se configurar como um instrumento técnico.[53]

De acordo com o preceito da "constituição econômica" expresso no artigo 174[54], o Estado exerce um papel estratégico de planejador e principal promotor do desenvolvimento urbano.

O texto constitucional de 1988 não restringe o Estado apenas ao exercício das funções de fiscalização e incentivo dos agentes econômicos privados, mas incluiu a obrigação de

---

[50]MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; LOPES QUEIROZ, José Eduardo. Planejamento. *In*: CARDOZO, José Eduardo Martins; QUEIROZ, João Eduardo Lopes; SANTOS, Marcia Walquiria Batista dos (org.). **Curso de direito administrativo econômico**. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 685.

[51]SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 135.

[52]COMPARATO, Fábio Konder. **O indispensável Direito econômico**. São Paulo: RT, 1965. p.22.

[53] BERCOVICI, Gilberto. O planejamento e a Constituição de 1988. *In*: SCAFF, Fernando Facury. **Constitucionalizando direitos 15 anos da Constituição Brasileira de 1988**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

[54] Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

planejar como típica atividade que "coordena, racionaliza e dá uma unidade de fins à atuação do Estado, diferenciando-se de uma intervenção conjuntural ou casuística".[55]

Ao Poder Público Municipal, como executor da política de desenvolvimento urbano, foi conferido o dever de atuar de maneira a induzir o desenvolvimento econômico e social, dispondo, prioritariamente, das diretrizes e da regulação determinadas no plano diretor. Com base na planificação, o Município pauta o modelo urbanístico que representa o marco regulatório das atividades e da propriedade urbana, independentemente de serem empresariais ou públicas.

> O planejamento político-jurídico (i) opera e se constrange pela divisão social / espacial do trabalho; (ii) distribui encargos e vantagens na construção das cidades; e (iii) partilha a mais-valia fundiária através dos seus instrumentos de desenvolvimento urbano e de limitação ao exercício da propriedade. Essas três tarefas ganham racionalidade e dimensão diretiva na função social da propriedade; são os três aspectos que densificam seu perfil distributivo.[56]

A inovação constitucional advinda da consagração dos municípios ao status de ente federativo autônomo veio junto com atribuições de competências complexas para atendimento das necessidades da população, desdobrando-se no dever da promoção de políticas públicas.

> A Constituição Federal, rompendo toda discussão em torno do status dos Municípios na organização do Estado brasileiro, declara, expressamente, que compõem a federação e são dotados de autonomia. Realmente, nos arts. 1º, 18 e 34 fica certa a posição da comuna no Estado federal. Pelo art. 1º, fica certo que a República brasileira é formada pela União indissolúvel dos Estados, Municípios e Distrito Federal. Pelo art. 18, a organização político-administrativa brasileira compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Pelo art. 34 há de ser reconhecida e assegurada a autonomia municipal.[57]

O artigo 29 da Constituição Federal de 1988 trouxe o reconhecimento expresso desse poder aos Municípios, determinando a elaboração de sua própria Lei Orgânica, uma verdadeira Constituição Municipal,[58]um processo de redemocratização das estruturas de poder que culminou, inclusive com a transferência da execução de várias políticas sociais para a esfera de governo local, que, consequentemente, assumiu grande parcela do seu financiamento de forma desorganizada e, muitas vezes, com pouca cooperação dos demais

---

[55]COMPARATO, Fábio Konder. Planejar o desenvolvimento: perspectiva institucional. **Revista de Direito Público**, v. 21, n. 88, out./dez. 1988, p. 102-103.
[56]FRANZONI, Julia Ávila. **Política Urbana na Ordem Econômica**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2014. p. 85.
[57]TAVARES, André Ramos. **Curso de direito constitucional**. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2018. p. 883.
[58]BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 1998. p. 311-322

entes federativos, o que acabou por provocar um aumento da competição entre os governos de mesmo nível.

O processo de redemocratização resultou no fortalecimento dos Municípios ensejando em maior autonomia política, financeira e administrativa seguida de uma descentralização das atribuições e dos recursos.

No entanto, essa autonomia não diminuiu a subordinação financeira no que se refere às esferas superiores de governo, tampouco se reverteu em melhoria da gestão das políticas públicas.

> A municipalização de políticas públicas se deu de maneira bastante desigual no país, tanto pela diversidade de situações financeiras e capacidade administrativa dos municípios brasileiros, quanto pela vontade política de cada governo municipal de utilizar seus recursos na promoção de políticas públicas, ou continuar solicitando auxílio das esferas estadual e federal para viabilizar ações de governo.[59]

Em decorrência dessa consolidação dos Municípios, surgiram fortes argumentos para justificar a ingovernabilidade resultante da privação de receitas no nível federal e a própria falta de capacidade técnica dos Municípiosresponderem pela responsabilidade das políticas.

Para compreensão sobre a implementação local de políticas públicas nacionais é necessário partir de uma análise da repartição de competências e das funções dos entes federativos.

Na atual estrutura federativa, o texto constitucional atribuiu competências comuns as três esferas de governo, o que proporcionou o aumento no grau de interdependência na gestão das políticas sociais, refletindo na necessidade de construção de mecanismos de coordenação intergovernamental, a fim de desenvolverem a ação conjuntamente.

A hipótese de competência comum entre os entes dos três níveis de governo, caracteriza o federalismo cooperativo expressamente no artigo 23 da CF/1988 [60] ,

---

[59]ABRUCIO, Fernando Luiz; FRANZESE, Cibele. **Federalismo e políticas públicas**: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/FernandoAbrucio/publication/242213262_Federalismo_e_politicas_publicas_o_impa cto_das_relacoes_intergovernamentais_no_Brasil/links/53daadcc0cf263143 0cb0fa9/Federalismo-e-politicas-publicas-o-impacto-das-relacoesintergovernamentais-no-Brasil.pdf. Acesso em: 04 nov. 2023.

[60]Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público; II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência; III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos; IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural; V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação; VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; VII - preservar as florestas, a fauna e a flora; VIII - fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar; IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico; X - combater as causas da pobreza e os fatores

contemplando áreas de grande relevância, em que "os entes federados, ressalvada sua autonomia podem e devem cooperar financeira e administrativamente em prol do interesse comum".[61] Por conseguinte, lei complementar deverá definir as normas de cooperação para a execução das funções administrativas atribuídas à União, aos Estados e aos Municípios.

O dispositivo supramencionado trata sobre a competência administrativa comum, partindo do princípio de que as entidades podem atuar de forma indistinta para concretizar os direitos assegurados constitucionalmente, cabendo o respeito somente aos limites das jurisdições envolvidas.

> A competência comum possibilita a atuação administrativa dos Executivos na aplicação das legislações advindas da União e/ou Estados-membros e/ou Municípios, ficando a cargo de lei federal complementar fixar normas de cooperação para a ação administrativa.[62]

Nessa toada, "a interação entre os entes para o exercício das competências comuns caracteriza-se como cooperação, enquanto, no caso das competências concorrentes, opera-se o que se chama de coordenação".[63]

> A função de coordenação consiste em um modo diferente de atribuição e exercício conjunto de competências, no qual os integrantes da federação possuem relativa participação. Trata-se de procedimento no qual todos buscam um resultado comum, materializado através da técnica da repartição de competências concorrentes previstas no art. 24 da Constituição Federal de 1988. A função de cooperação, por sua vez, requer a atuação conjunta dos entes federados, ou seja, todos devem exercer suas competências conjuntamente. Significa dizer que não há prevalência de nenhuma das esferas de poder sobre outra, resultando em responsabilidades igualmente comuns. O pressuposto da coordenação e a estreita interdependência que existe entre inúmeras matérias e programas de interesse comum, correspondendo, na prática, às chamadas competências comuns previstas no art. 23 da Constituição de 1988. O que caracteriza a cooperação é o fato de que embora a decisão seja conjunta, a execução dos atos ocorre individualmente, cada ente executa suas ações, podendo estas, entretanto, serem realizadas também conjuntamente.[64]

A coordenação é uma forma constitucional de atribuição e exercício conjunto de competências, sendo distribuído um grau determinado de participação aos integrantes da

---

de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos; XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios; XII - estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito.

[61] ANDRADE, Leandro Teodoro. **Manual de Direito Urbanístico**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019. p. 98.

[62] CLARK, Giovani. **O Município em face do Direito Econômico**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001. p. 90.

[63] BERCOVICI, Gilberto. **Dilemas do Estado Federal Brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004. p. 59-60.

[64] CABRAL, Lucíola Maria de Aquino. Autonomia municipal e Estatuto da Metrópole: significados. **Revista Direito e Política**, São Paulo, v. 22, p. 127, jan./dez. 2015.

Federação e mantida suas competências integralmente, uma vez que poderão atuar autônoma ou isoladamente na busca de resultados de interesse comum.

No exercício das competências comuns e concorrentes, os entes políticos devem atuar de forma conjugada e articulada para promoção da redução das desigualdades regionais.

Doutrinariamente, erigiu-se uma discussão em torno da possibilidade de participação dos Municípios na repartição de competências concorrentes, diante da ausência de previsão expressa no artigo 24 da CF/1988.

Sobre essa questão, Fernanda Menezes de Almeida sustenta que:

> Apesar de não constarem expressamente no artigo 24, os Municípios não foram excluídos da repartição de competências concorrentes. A titularidade dos Municípios está garantida pelo artigo 30, II da Constituição, que dá competência aos Municípios para legislarem de maneira suplementar no que lhes couber. [65]

A repartição de competência está na essência da definição de federalismo, não havendo de se falar em autonomia administrativa se algum dos entes federativos for responsável pela determinação da competência dos demais, de sorte que essa previsão deve ser exclusivamente constitucional.

Ante essa autonomia, o assentimento desta responsabilidade acaba por depender da adesão dos entes subnacionais, fazendo com que seja necessário a criação de incentivos, de um ambiente de negociação e do estreitamento do relacionamento entre as entidades públicas, formando assim vários arranjos federativos.

Em razão disso, como contrapartida da distribuição de atribuições outorgadas aos entes, é imprescindível que se assegurem condições estruturais propícias, incluindo as financeiras, para o devido exercício das funções.

A instituição de incentivos aos Municípios e Estados para assumir essas responsabilidades tem relação com as estratégias de cooperação e os instrumentos apresentados pela política nacional.

> Daí toda federação ter de combinar formas benignas de cooperação e competição. No caso da primeira, não se trata de impor formas de participação conjunta, mas de instaurar mecanismos de parceria que sejam aprovados pelos entes federativos. O *modus operandi* cooperativo é fundamental para otimizar a utilização de recursos comuns, como nas questões ambientais ou problemas de ação coletiva que cobrem mais de uma jurisdição (caso dos transportes metropolitanos); para auxiliar governos menos capacitados ou mais pobres a realizarem determinadas tarefas e para integrar melhor o conjunto de políticas públicas compartilhadas, evitando o

[65] ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes. Competências na Constituição de 1988. São Paulo: Atlas, 2010. p. 80, 125, 139 e 167-171.

> jogo de empurra entre os entes. Ainda é peça chave no ataque os comportamentos financeiros predatórios, que repassam custos de um ente à nação, como também na distribuição de informação sobre as fórmulas administrativas bem-sucedidas, incentivando o associativismo intergovernamental.[66]

Há dois tipos basilares de relacionamento intergovernamental, o cooperativo e o competitivo. Neste se destaca a separação existente entre as esferas de governo, havendo uma espécie de competição política que atua no controle entre os entes, inviabilizando progressos de forma autoritária. Já o relacionamento cooperativo é mais voltado a um maior vínculo entre as esferas de governo, a fim de possibilitar uma integração entre os entes através do compartilhamento das tarefas.

É essencial a criação de mecanismos que possibilitem ações conjuntas para efetivação das políticas, com a participação de todos os entes envolvidos.

Inicialmente, essa atuação cooperativa deve ser efetuada verticalmente na relação Interfederativa, devendo a União e os Estados, e estes e os Municípios cooperar entre si no planejamento e execução das políticas públicas, de modo articulado, em matérias comuns.

> A legislação concorrente encerra apreciável conjunto de matéria legislativa, para ser objeto da atividade da União, dos Estados e do Distrito Federal, observadas as regras que a Constituição estabeleceu (art. 24, §§ 1º, 2º, 3º, 4º). Na legislação concorrente, cabe à União estabelecer normas gerais e aos Estados deferiu-se a competência de legislação suplementar, que poderá tornar-se competência legislativa completa, na ausência de lei federal de normas gerais.[67]

Na relação Interfederativa no aspecto vertical entre entes de maior e menor abrangência territorial, a União pode cooperar concedendo benefícios pecuniários aos Municípios que concordem em fazer parte do arranjo federativo para implementação da política.

Os Estados e os Municípios também devem cooperar, acordando novas instâncias de governança, por meio de autorizações legislativas para celebrar convênios, que podem assumir as formas de repasse de verbas públicas, uso de equipamentos, de imóveis, de recursos humanos e materiais, dentre outras, com intuito de otimizar recursos e esforços.

> Boa parte desses termos regulamenta repasse de verba de um nível de governo para a realização de obras, eventos ou programas pelo outro; outra parte, que não pactua recursos financeiros, constitui na verdade uma forma de transferir a implementação de uma política, ou mesmo seu custeio, à

[66]ABRUCIO, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do Governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p. 44, jun. 2005.
[67]HORTA, Raul Machado**. Direito Constitucional**. 5. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010. p. 424-425.

> esfera de governo mais próxima da população, normalmente os municípios. [68]

Em matéria de direito urbanístico, o artigo 24, I da CF/1988 atribui à União, aos Estados e ao Distrito Federal competência para legislar concorrentemente sobre essa temática, isto é, a União é competente para editar normas gerais, sendo reservado ao Estado a competência da legislação suplementar, possibilitando que os entes federativos legislem ao mesmo tempo, porém em níveis diferentes, levando em consideração as peculiaridades regionais e locais.

> O direito urbanístico enquanto disciplina autônoma no universo das ciências legais, tem por objeto geral a tutela jurídica da produção social do espaço, o que se desdobra nas áreas segmentárias de seu campo de ação, tais como mobilidade urbana, saneamento básico, proteção ao patrimônio histórico e cultural, entre outras que, somadas ao direito de ordenação territorial, devem guiar a construção, elaboração e execução de um direito urbanístico orientado ao exercício das funções sociais das cidades. [69]

Para melhor elucidação do termo "normas gerais", é importante diferenciar as leis federais das leis nacionais. A lei federal diz respeito às competências da União, dirige-se à Administração Pública ou aos órgãos governamentais federais. A lei nacional abrange todos os brasileiros, sem distinção, transcendendo às esferas de divisão federativa de competências.[70]

> A solidariedade é fundamento da Federação brasileira e toda matéria que ultrapassar o interesse particular de um ente federado porque é comum, ou seja, interessa a todos, ou envolver conceituações que, se fossem particularizadas num âmbito subnacional, gerariam conflitos ou dificuldades nacionalmente, é matéria de "norma geral".[71]

A União é competente para elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social (art. 21, IX da CF/1988) e para instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos (art. 21, XX da CF/1988).

---

[68] FRANZESE, Cibele. Município, Estado e União: três esferas de governo para o mesmo local. Dissertaçao de Mestrado apresentada na Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas, 2005.

[69] ANDRADE, Leandro Teodoro. **Manual de Direito Urbanístico**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019. p. 100-101.

[70] ATALIBA, Geraldo. Normas Gerais de Direito Financeiro e Tributário e Autonomia dos Estados e Municípios: Limites à Norma Geral – Código Tributário Nacional, **Revista de Direito Público**. n. 10, outubro/dezembro de 1969, p. 49-51.

[71] JÚNIOR, Tercio Sampaio Ferraz. Normas Gerais e Competência Concorrente – Uma Exegese do Art. 24 da Constituição Federal, **Revista Trimestral de Direito Público**, n. 7, 1994, p. 18-19.

O dispositivo constitucional acima fundamenta as duas perspectivas da política urbana, o desenvolvimento apropriado do sistema de cidades, em nível nacional de competência federal, e a que insere o desenvolvimento urbano no território municipal de competência local.

Nesse desenho institucional do sistema federativo, os Municípios são competentes para promover, no que couber, o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, além de legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e a estadual (artigo 30, I, II e VIII da CF/1988).

Ainda, estabelecer a política de desenvolvimento urbano, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tendo por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes (art. 182 da CF/1988).

> A meta do ordenamento territorial é a compatibilização de políticas em seus rebatimentos no espaço, evitando conflitos de objetivos e contraposição de diretrizes no uso dos lugares e dos recursos. [...] O ordenamento territorial é um instrumento de articulação transetorial e interinstitucional que objetiva um planejamento integrado e espacializado da ação do poder público.[72]

O vocábulo “no que couber” pode ser interpretado como um espaço não preenchido pela normatização, o que possibilita a efetivação da competência legislativa suplementar municipal em estrita obediência aos parâmetros estabelecidos pela legislação federal e estadual à vista do status de legislações superiores, pois são condicionantes da atuação da legislação da esfera municipal.

No que concerne à expressão “interesse local”, depara-se com uma dificuldade em sua conceituação na doutrina, tanto quanto no que se refere ao exercício da competência exclusiva dos Municípios quanto às situações em que lhe é autorizado suplementar legislação federal e estadual nas matérias de competência concorrente. Sobre essa questão peculiar, a Ministra Cármen Lúcia esclarece que:

> Os interesses locais respeitam, imediata e diretamente, as necessidades e aspirações da comunidade local, conquanto possam refletir e ter repercussão, mediata e indiretamente, com os interesses do Estado-membro ou mesmo do Estado brasileiro. É de se enfatizar que o que pode ser interesse municipal pode ser alterado no curso da história, e normalmente isso ocorre, além de não se poder fazer tal cogitação quando determinado serviço ou matéria estiver alocada, constitucionalmente, no rol de competências de outras

[72] MORAES, Carlos Robert. Ordenamento Territorial: uma conceituação para o planejamento estratégico. *In:***Oficina sobre a Política Nacional de Ordenamento Territorial**. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2005. p. 46.

> entidades, porque aí então o próprio constituinte nacional terá definido a exclusão do serviço ou função da apreciação do interesse de outra pessoa.
> Assim, as competências constitucionais do Município são definidas pela predominância local do interesse a ser realizado- tendo elas caráter de exclusividade - que lhe traça o campo autônomo ou de suplementariedade e a eles são conferidas para o exercício da função normativa em conjugação com as demais entidades da Federação. Em ambos os casos, a Constituição não permite que haja transgressão ou anulação dessas competências por qualquer das outras pessoas políticas, que têm as suas próprias competências limitadas por esse comando constitucional assegurador do desempenho municipal autônomo. [73]

O Município é o ente responsável por estabelecer as normas e diretrizes da política de desenvolvimento urbano e elaborar o plano diretor, que embora configure como instrumento básico e obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, não esgota a política urbana.

> O Texto Constitucional utiliza o termo **básico**, aqui, como sinônimo de **fundamental**, ou seja, o plano é fundamental para a criação e execução da política de desenvolvimento urbano. Sem plano diretor não há como prever e implantar a política urbanística local.[74](grifos nossos).

O plano diretor, conforme disposto no artigo 182, § 1º da CF/1988 c/c artigos 39 ao 42 da Lei n.º 10.257/2001, tem natureza jurídica de lei e detém a atribuição de ser base para construção das demais legislações municipais que tratam sobre a ordenação territorial, tendo preferência sobre as demais leis municipais que disciplinam sobre política urbana.

Frisa-se que os Municípios podem elaborar leis específicas tratando sobre matéria urbanística, contanto que os conteúdos dos diplomas sejam compatíveis com as diretrizes prescritas no plano diretor, mesmo que tenham sido aprovadas posteriormente e pertençam ao mesmo nível hierárquico. Portanto, diplomas legais posteriores com conteúdo contrário ao plano não o revogam - ao contrário, são considerados inválidos justamente por contrariar a lei que institui o plano.[75]

Quando se trata de matéria sobre ordenação do solo, a União não tem competência para elaborar ou executar planos locais, que é atribuição dos Municípios. Os planos locais dependem da observação das demandas e peculiaridades nas cidades para sua construção.

---

[73] ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **República e federação no Brasil**. Belo Horizonte: Del Rey, 1997. p. 293-294.

[74] LEVIN, Alexandre. Plano diretor como instrumento jurídico de organização do espaço urbano e as perplexidades causadas por sua aplicação. **Revista Jurídica Da Procuradoria Geral Do Município De São Paulo**, v.1, n.21, p. 6, 2021. Disponível em: https://pgmsp.net/ojs/index.php/rjpgm/article/view/3.

[75] LEVIN, Alexandre. Plano diretor como instrumento jurídico de organização do espaço urbano e as perplexidades causadas por sua aplicação. **Revista Jurídica Da Procuradoria Geral Do Município De São Paulo**, v.1, n.11, p. 8, 2021. Disponível em: https://pgmsp.net/ojs/index.php/rjpgm/article/view/3.

Assim como, o texto constitucional não conferiu aos Municípios a atribuição para editar normas gerais que envolvam matéria de direito urbanístico, ainda que a ordenação territorial seja parte do todo que compreende o direito urbanístico.

Na estruturação do programa urbanístico, o Poder Público Municipal deve promover o planejamento urbano mediante processo democratizado, a fim de legitimar o respectivo processo, de acordo com os ditames constitucionais.

Em vista disso, o artigo 29, XII da CF/1988 foi introduzido para assegurar a democratização da gestão urbana prevendo como preceito a "cooperação das associações representativas no planejamento municipal", impondo o dever de pluralização do processo de formulação de políticas públicas urbanísticas, premissa reproduzida no artigo 40, § 4º da Lei n.º 10. 257/2001.

> A coordenação federativa pode realizar-se, em primeiro lugar, por meio de regras legais que obriguem os atores a compartilhar decisões e tarefas – definição de competências no terreno das políticas públicas, por exemplo. Além disso, podem exigir fóruns federativos, com participação dos próprios entes - como os senados em geral - ou que eles possam acionar na defesa de seus direitos – como as cortes constitucionais. A construção de uma cultura política baseada no respeito mútuo e na negociação no plano intergovernamental é outro elemento importante. A forma de funcionamento das instituições representativas, tais como os partidos e o Parlamento, pode favorecer certos resultados intergovernamentais. [76]

A Lei n.º 10.257/2001, denominada como Estatuto da Cidade, é a legislação nacional que trata da política urbana e regulamenta os artigos 182 e 183 da CF/1988, estabelecendo as diretrizes gerais e atribuindo a responsabilidade da execução aos Municípios.

Contudo, é a Constituição Federal que delimita a estrutura organizacional do direito urbanístico e vincula o cumprimento das funções sociais da propriedade e da cidade aos objetivos da política urbana, distribuindo as competências entre os níveis de governo.

A União além de ser competente para legislar sobre normas gerais de direito urbanístico, segundo o artigo 3º do Estatuto da Cidade também é competente para dispor sobre normas para a cooperação entre os entes da Federação, tendo por base a divisão de responsabilidades naárea de política urbana, com vista ao equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

A criação de instrumentos de articulação é uma condição estruturante, em virtude da necessidade de cooperação e colaboração entre governos que são autônomos e independentes para o exercício das competências urbanísticas em áreas essenciais.

---

[76] ABRUCIO, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do Governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p. 45-46, jun. 2005.

O texto constitucional vigente adotou o modelo de federalismo cooperativo para consecução dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil[77] e somente por meio de modificação constitucional é possível criar instrumentos de articulação e integração de competência Inter federativa.

Com o advento da Emenda Constitucional nº 19/1998, alterando o artigo 241,os consórcios públicos e os convênios de cooperação foram incorporados à ordem constitucional, possibilitando aos entes federativos o manuseio desses instrumentos, por meio de lei, para autorizar a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos, tendo por objetivo o fortalecimento das estratégias de descentralização e alcance de maior eficiência alocativa dos recursos.

A matéria foi disciplinada pela Lei n.º 11.107/2005, que dispõe sobre as normas gerais de contratação de consórcios públicos, com a finalidade de permitir que pessoas jurídicas Inter federativas possam ser constituídas para auxiliar na promoção de políticas públicas, em havendo objetivos de interesse comum.

> Definimos os consórcios públicos os acordos firmados entre entes federados para a gestão associada de serviços públicos para os quais possuam competência comum, através do somatório de recursos financeiros, humanos e técnicos de seus integrantes, de acordo com a possibilidade de cada um dos partícipes, obedecendo aos princípios de legalidade, impessoalidade, igualdade jurídica, moralidade, publicidade e eficiência".[78]

Os Consórcios públicos também são instrumentos de desenvolvimento urbano integrado a ser utilizadopelas regiões metropolitanas e de aglomerações urbanas, a teor do artigo 9º, VI da Lei n.º 13.089/2015 (Estatuto da Metrópole), para implementação de políticas urbanas.

Os Estados poderão instituir regiões metropolitanas, nos moldes do § 3º do artigo 25 da Constituição Federal/1988[79], porém limitando a aplicabilidade desse instrumento aos municípios integrantes das regiões, que abrange boa parte da população, embora contenha

---

[77] Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

[78] BORGES, Alice Gonzáles. **Operações urbanas consorciadas**: os consórcios intermunicipais como instrumentos de realização do Estatuto da Cidade. *In*: WAGNER JÚNIOR, Luiz Guilherme da Costa (Coord. **Direito público**: estudos em homenagem ao professor Adilson Abreu Dallari). Belo Horizonte: Del Rey, 2004. p.9.

[79] Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição. § 3º Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

uma parte pequena dos Municípios do país. Em outras palavras, não poderão ser incluídos Municípios que não integrarem uma metrópole.

Importante diferenciar as regiões metropolitanas dos consórcios públicos, visto que estes "nascem da carência de recursos humanos e materiais, sendo daí a sua afinidade com os Municípios de porte médio e pequeno."[80]

Por meio dessa nova estrutura típica do federalismo de cooperação, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios podem atuar de forma integrada e com maior estabilidade, ante as necessidades dos administrados, visando o alcance de melhores resultados considerando um custo menor.

Na busca por harmonizar a atuação do Poder Público, o federalismo cooperativo trava um diálogo imediato com o princípio da solidariedade, pois objetiva igualar todos os integrantes da Federação no que pertine à prestação de políticas e de serviços públicos.[81]

O fundamento para criação dos consórcios públicos foi de permitir a descentralização e, consequentemente, a prestação integrada dos serviços públicos, a fim de assegurar uma maior celeridade, eficiência e economicidade na prestação dos serviços, levando em consideração um espaço territorial.

A atuação do Poder Público está vinculada à obrigação prescrita no artigo 175, caput da CF/1988[82], podendo os consórcios públicos ter por objeto os serviços públicos prestados nas áreas de transporte, saúde, educação, cultura, esporte, lazer e outras.

Antes da edição da Lei n.º 11.107/2005, doutrinariamente era entendido que " o que diferenciava o consórcio público do convênio é que aquele era um acordo de vontades entre participantes de igual natureza política, como Município e Município (s) ou Estado e Estado (s), ao passo que este envolvia partícipes de níveis políticos distintos ou entes públicos e particulares.[83]

Com a edição da referida lei, o legislador positivou no artigo 1º, § 1º que o consórcio público deve ser formado somente para criação de uma nova pessoa jurídica, constituindo uma associação pública ou pessoa jurídica de direito privado, conferindo um caráter Interfederativo ao instituto.

---

[80]FARIAS, Talden. Consórcios públicos, federalismo cooperativo e intermunicipalidade. **Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 17, n. 70, p. 252, out./dez. 2017.

[81] BERCOVICI, Gilberto. Constituição e superação das desigualdades regionais. *In*: GRAU, Eros Roberto; GUERRA FILHO, Willis Santiago (Orgs.). Direito constitucional: Estudos em homenagem a Paulo Bonavides. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 78-89.

[82] Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

[83]DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 22. ed. São Paulo: Atlas, 2009. p. 448-449.

Por sua vez, o Decreto n.º 6.017/2007, que regulamenta a Lei n.º 11.107/2005, em seu artigo 2º, precisamente no inciso I, considera o consórcio público como "pessoa jurídica formada exclusivamente por entes da Federação para estabelecer relações de cooperação federativa, inclusive a realização de objetivos de interesse comum, constituída como associação pública, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos".[84]

Sob o viés, Marcelo Harger reforça a necessidade de autorização legislativa para formação de convênio com consórcio público, definindo como:

> Pessoas jurídicas com personalidade de direito público ou direito privado, formadas exclusivamente por entes federativos, criadas por lei ou por intermédio de autorização legislativa dos entes federados, que desejam associar-se, para, sem objetivar lucros, atender a serviços públicos de interesse comum dos consorciados.[85]

Destaca-se que a inovação institucional trazida pela lei foi exatamente a concepção de uma pessoa jurídica, atribuindo ao consórcio público a posição de sujeito de direitos e de obrigações, outorgando-lhe a autonomia administrativa necessária à Administração Pública indireta.

O consórcio público quando constituído na forma de associação pública tem natureza jurídica de direito público, porém se constituído como associação civil sua natureza é de direito privado. Não obstante a forma adotada, em ambas as hipóteses, são integrantes da Administração Pública indireta.

> Nada obstante, vê-se que os consórcios desempenham **funções administrativas**, independentemente da sua natureza. Ademais, não se pode admitir que entes políticos constituam pessoa jurídica administrativa com o fim de desenvolver atividades típicas do ente instituidor sem que esta faça parte da Administração Pública. Logo, todos os entes criados pelo poder público para o desempenho de funções administrativas do Estado têm que integrar a Administração Pública Direta ou Indireta.[86] (grifos nossos).

A atividade dos consórcios tem relação com o exercício de competências administrativas, tendo em vista que o instituto foi instituído para proporcionar a concretização de políticas públicas mais efetivas e, assim, contribuir para efetivação do federalismo cooperativo adotado no país.

---

[84]BRASIL. **Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007**. Regulamenta a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6017.htm. Acesso em: 18 fev. 2024.

[85]HARGER, Marcelo. **Consórcios públicos na Lei nº 11.107/2005**. Belo Horizonte: Fórum, 2007. p. 82.

[86]DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. São Paulo: Atlas. 2006. p. 466.

Apesar de ser reconhecida a possibilidade de constituição de consórciopúblicos de natureza jurídica de direito privado, esta modalidade é proibida de receber transferência voluntária de recursos federais desde 2008. Somente é autorizado a União celebrar convênios com consórcios públicos na forma de associação pública, conforme estabelece o artigo 39 do Decreto n.º 6.017/2007.

Independentemente da natureza jurídica que constitua o consórcio público, por ser compreendido como unidade orçamentária autônoma que recebe recursos dos entes federativos integrantes, está submetido às normas de direito financeiro e tem a obrigação de prestação de contas ao Tribunal de Contas responsável, além do fundamental controle administrativo que deve existir por parte dos entes, por se tratar de uma descentralização administrativa.

Cabe ao Tribunal de Contas a função de fiscal contábil, operacional e patrimonial de cada um dos consórcios públicos constituídos, inclusive quanto à legalidade, legitimidade e economicidade das despesas, atos, contratos e renúncia de receitas.[87]

Anteriormente à positivação do instrumento, as ações realizadas na forma de consórcio entre Municípios, os chamados Consórcios Administrativos sem personalidade jurídica, tinham fragilidades perante os compromissos assumidos, impossibilitando o exame das respectivas responsabilidades

Para criação de consórcio público é necessário que o Chefe do Poder Executivo de todos os entes federativos envolvidos, assine o protocolo de intenções que dispõe sobre os termos da gestão consorciada preliminarmente, contendo os objetivos da pessoa jurídica que está sendo constituída e os deveres de cada ente que passa integrá-la.

No entanto, somente irá adquirir a nova personalidade jurídica após apreciação do protocolo de intenções pelo Poder Legislativo dos entes. Em sendo aprovado, passará a ser denominado de contrato do consórcio público e permanecerá existindo desde que mantenha em sua composição, no mínimo, dois entes federativos, respeitando-se o limite territorial da sua atuação, que é a jurisdição dos respectivos integrantes ou área específica pactuada no contrato.

> Em outras palavras, o consórcio público nasce de uma negociação entre entes federativos, que deve necessariamente passar pelos Poderes Executivo e Legislativo de cada um dos entes subscritores. De igual maneira, poderá o ente federativo abandonar o consórcio público, já que a sua permanência nele também é fruto da sua autonomia administrativa.[88]

---

[87]MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. São Paulo:Revista dos Tribunais, 2009. p. 239.

[88]FARIAS, Talden. Consórcios públicos, federalismo cooperativo e intermunicipalidade. **Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 17, n. 70, p. 241, out./dez. 2017.

Vale salientar que o rol prescrevendo os objetivos desse instrumento, elencado no artigo 3º do Decreto n.º 6.017/2007, é meramente exemplificativo, podendo ser estipulados outros objetivos no caso concreto abrangendo outras atribuições, desde que em conformidade com a Constituição Federal de 1988 e com a Lei n.º 11.107/2005.

É inegável que na maior parte dos Municípios brasileiros há um desequilíbrio entre as competências tributárias e administrativas, sobretudo nos considerados de pequeno porte, ao passo que se torna um desafio o cumprimento de grande parcela do elenco de atribuições constitucionais, sem contar com os repasses federais ou estaduais.

Essa dificuldade na capacidade financeira dos Municípios persiste mesmo com a partilha de impostos estabelecida na Constituição e com transferências de recursos vinculados às políticas sociais, em virtude da rigidez financeira no campo de suas despesas, principalmente com a despesa de pessoal e com as oriundas das determinações de vinculação de recursos com a saúde e educação, o que configura um obstáculo aos investimentos municipais na área de política urbana.

> As inquestionáveis dificuldades de ordem financeira, estrutural e técnica, dentre outras, aliadas à enorme dispersão territorial, à medida que o país se encontra organizado em mais de cinco mil Municípios, tornam a perspectiva intermunicipal de discussão de políticas públicas uma necessidade premente.[89]

Ademais, a insuficiência do controle social sobre as ações do Poder Público, especialmente em pequenas municipalidades, cumulada com uma burocracia deficiente é um fator que reduz o potencial de transformação do processo de descentralização.

Diante disso, para avançar no desempenho das políticas nacionais estruturantes de forma positiva é fundamental a implantação de mecanismos de controle e de maior cooperação intergovernamental, que resultem na execução de serviços, obras e planejamento conjuntos.

---

[89] ROCHA, Rogéria Mara Lopes. Intermunicipalidade da gestão urbano-ambiental no âmbito das bacias hidrográficas. Dissertação de mestrado em Direito Público. PUC/MG. Belo Horizonte, 2009. p. 80-86.

3 POLÍTICA NACIONAL DE MOBILIDADE URBANA E DESENVOLVIMENTO

Não há como falar em desenvolvimento urbano e qualidade de vida da população sem estudar o tema que trata sobre a mobilidade urbana e suas dimensões, como o transporte. O país tem sentido um desenvolvimento muito acelerado nas últimas décadas e uma dificuldade em estruturar o planejamento da mobilidade nesse contexto.

A Lei Federal nº 12.587/2012 surge para fixar os objetivos, princípios e diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU), estabelecendo as normais gerais a serem observadas no planejamento.

O Plano de Mobilidade Urbana é o instrumento de efetivação da PNMU devendo ser integrado com a política de desenvolvimento urbano e os demais planos setoriais.

3.1 Política Nacional de Mobilidade Urbana no contexto do desenvolvimento urbano

Historicamente, a cidade foi um local voltado a pedestres com circulação, principalmente de charretes e bondes, tendo sido noticiada a primeira iniciativa de transporte coletivo concedido ao serviço de carruagens públicas na França em fevereiro de 1662.

Nacionalmente, os primeiros serviços de transporte público foram implementados décadas depois no ano de 1856, por meio de Decreto Imperial expedido pelo imperador D. Pedro II, embora apenas havendo o registro da viagem inaugural em janeiro de 1859.

> No Brasil, os bondes sobre trilhos de ferro e tração animal foram os primeiros serviços de transporte coletivo, operados no Rio de Janeiro pela "Companhia de Carris de Ferro da Cidade à Boa Vista na Tijuca", uma das duas empresas que obtiveram concessão para a exploração desse tipo de serviço por Decreto Imperial de 1856.[90]

Esse cenário com prevalência dos deslocamentos a pé e por transporte público passou por diversas alterações ao longo do tempo influenciando o uso do espaço urbano e a estrutura para dar suporte aos deslocamentos das pessoas e das cargas.

Na década de 1920, aproximadamente, 90% da população brasileira residia em áreas rurais. Com o processo de industrialização, a população urbana cresceu paulatinamente com uma aceleração acentuada, a partir da década de 1950.

---

[90] LOPES, Dario Rais; MARTORELLI, Martha; COSTA, Aguiar Gonzaga Vieira da. **Mobilidade urbana**: conceito e planejamento no ambiente brasileiro. 1. ed. Curitiba: Appris, 2020. p. 34.

Nos anos de 1970, a população urbana ultrapassou a rural pela primeira vez na história no contexto de êxodo rural e de crescimento dos problemas sociais urbanos, permanecendo nas décadas seguintes.

Em 2010, de acordo com os dados do Censo do IBGE, 84% da população brasileira residia na zona urbana.[91] No entanto, o fortalecimento da infraestrutura e de serviços para atender as necessidades da população não acompanhou esse crescimento.

Atualmente, é dominante no Brasil um padrão de "*cidades espraiadas"* com as oportunidades de empregos, de comércio e de serviços concentradas nas áreas centrais enquanto a população mais pobre tende a morar nas periferias.

> O modelo espraiado é dominante na grande maioria das cidades brasileiras: geralmente o emprego se concentra nas áreas centrais e a habitação se espraia pelas periferias, que se tornam progressivamente mais afastadas do centro.[92]

Esse padrão de urbanização está relacionado à adoção do modelo rodoviarista de desenvolvimento, que possibilitou essa dispersão urbana seguida pelo Brasil. Assim, com o aumento da motorização em 1930, o automóvel se tornou o modo de transporte urbano predominante dando início ao modelo rodoviarista baseado na abertura de estradas.

O modelo de desenvolvimento urbano muito baseado em automóveis trouxe diversas externalidades negativas, tais como poluições sonora e do ar, problemas de saúde pública decorrentes, perdas financeiras nos congestionamentos, acidentes, além de contribuir para um acentuado aumento de desigualdade socioespacial.

Esse modelo começou a ser questionado na segunda metade do século XX, com a expansão urbana comprometida, por se demonstrar insuficiente para garantir a mobilidade das pessoas e favorecer o aumento dos custos ambientais e sociais.

Por esse modelo antigo não se sustentar, surge um novo paradigma de mobilidade urbana sustentável baseado no aprimoramento da eficiência energética dos veículos, na busca de mudança para modos mais eficientes, considerando os aspectos qualitativos das viagens e priorizando o acesso aos locais mais do que a velocidade de deslocamento.

À vista disso, emerge a necessidade de se construir um desenho de mobilidade urbana voltado ao desenvolvimento sustentável reposicionando concepções fundamentais diante do

---

[91] IBGE. **Censo 2010**: população do Brasil é de 190.732.694 pessoas. Disponível em: https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/13937-asi-censo-2010-populacao-do-brasil-e-de-190732694-pessoas. Aceso em: 06 nov. 2023.

[92] REDE DE AÇÃO POLÍTICA PELA SUSTENTABILIDADE (RAPS). **Cidades**: principais conceitos para entender o ambiente urbano. Disponível em: https://www.raps.org.br/2020/wp-content/uploads/2020/07/Guia_Tem%C3%A1tico_RAPS_Cidades.pdf. Acesso em: 06 nov. 2023.

colapso de um modelo posto aos limites do próprio sistema planetário, como evidenciado nas pesquisas.

> Os pesquisadores advertem que seis dos nove alertas de limite planetário considerados no trabalho estão atualmente no "vermelho", indicando que ultrapassamos os níveis considerados seguros.
> Esses nove limites planetários, que incluem ***mudanças climáticas***, desmatamento, perda de biodiversidade, produtos químicos sintéticos, escassez de água doce, uso de nitrogênio, acidificação oceânica, poluição atmosférica por partículas e depleção da camada de ozônio, são fundamentais para manter as condições de vida na Terra que prevaleceram nos últimos 10.000 anos, período de desenvolvimento da humanidade e da civilização moderna.[93] (grifo nosso).

Desde a metade do século passado, as atividades humanas e seus impactos no meio ambiente cresceram de forma exponencial forçando uma aceleração do clima e da biosfera planetária acarretando uma transmutação drástica da visão de futuro numa chamada "nova era geológica". Questão que se estende à mobilidade urbana, ante a integração e interdependência como eixo de efetividade da política pública, e à garantia do direito a cidades sustentáveis preconizada no Estatuto da Cidade.[94]

As cidades contemporâneas se protagonizam como grandes usuárias de espaço urbano, o qual tem se tornado cada vez mais limitado enquanto seu acesso é restrito, na busca da cidadania e da dignidade da pessoa humana instituidoras das diretrizes da política de mobilidade urbana.

Embora o conceito de mobilidade já tivesse surgido na última década do século XX como uma solução possível aos problemas decorrentes da "era do automóvel", no cenário brasileiro, a mobilidade urbana era um tema que só entrava em pauta na época das eleições municipais, passando a se destacar na agenda da sociedade, apenas a partir das manifestações populares de junho de 2013, não sendo comum sua referência à época da promulgação da Constituição Federal de 1988.

Naquele momento, o centro das discussões era em torno das demandas associadas à garantia de acesso ao transporte público, perante a incapacidade da sociedade custear os valores das tarifas. A discussão, sob essa perspectiva, levou a uma ligação entre mobilidade

---

[93]SANTOS, Gabriel. Terra ultrapassa os limites planetários seguros, alerta estudo. **Ciência Mundo**, set 2023. Disponível em: https://cienciamundo.com/terra-ultrapassa-os-limites-planetarios-seguros-alerta-estudo/. Acesso em: 26 nov. 2023.

[94] Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

urbana e transporte coletivo, influenciando decisões e ações que acabaram ampliando as externalidades negativas nos deslocamentos urbanos.

Ainda assim, é possível identificar balizas constitucionais consistentes para sustentar a fundamentalidade do direito à mobilidade urbana, posto que do ponto de vista constitucional, além do direito de ir e vir, a mobilidade urbana também articula um importante aspecto do direito a isonomia e consubstancia traços relevantes que compõem o acesso à cidade para o desenvolvimento urbano e para a concepção das garantias constitucionais.

> Independentemente do meio através do qual se circula por uma via pública, o transeunte terá direito a passagem e de deslocamento por ela, por constituir esta forma de deslocamento a manifestação primária e elementar de direito de uso de uma vida afetada.[95]

O conceito de mobilidade urbana é amplo e estáatrelado à relação de deslocamentos de pessoas e bens com a própria cidade, extrapolando as questões vinculadas exclusivamente aos transportes públicos, visto que é o próprio ato de deslocamento que causa os fenômenos de trânsito e transporte. Logo, compreender o deslocamento nas cidades e sua dimensão territorial é condição essencial para se interpretar a extensão da conceituação da mobilidade.

A própria expressão "mobilidade urbana sustentável" não se restringe a soluções de infraestrutura e serviços de transporte, tendo em vista que transporte é apenas um dos elementos que faz parte da busca por mobilidade.

Dentro da definição de mobilidade, o transporte é apenas uma de suas dimensões e concentrar os planos e as ações estritamente no transporte é uma característica que torna inviável o alcance do objetivo de uma mobilidade eficiente.

Com o advento da Emenda Constitucional nº 90/2015, o transporte assumiu o status de direito social, extensivo a mobilidade urbana, no mesmo patamar que a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados.

A proposta inicial de Emenda à Constituição (PEC nº 90/2011), de autoria da Deputada Federal Luiza Erundina, tinha como objetivo introduzir apenas o transporte público no rol dos direitos sociais. Entretanto, o texto foi aprovado inserindo o transporte em todos os seus matizes, sem restrição a modais.

Apesar de reconhecida como política pública prioritária, essa condição não é suficiente para obter recursos ou expandir o acesso, que depende da implementação de políticas públicas

[95]SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à Constituição**. 2. Ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 111.

e adoção de ações governamentais para possibilitar maior destinação de recursos financeiros na mobilidade urbana, panorama inviável sem um planejamento efetivo.

Planejar e implementar as políticas públicas integradas para o transporte e uso do solo podem garantir a acessibilidade, mas não garantem uma mobilidade sustentável, por pressupor uma abordagem complexa, multidimensional, englobando várias políticas públicas urbanas que precisam ser intersetoriais e interdisciplinares.

A mobilidade urbana é promovida por meio do serviço de transporte coletivo, da regulação do trânsito, da provisão de logradouros correspondendo a uma necessidade vital básica de todos, incluindo trabalhadores em geral, idosos e pessoas portadoras de deficiência em particular, direito que integra a estruturação do desenvolvimento sustentável consubstanciada nos objetivos da República Federativa do Brasil.

Aliás, o direito constitucional de ir e vir deve ser interpretado no sentido da possibilidade dos mais frágeis se deslocarem sem constrangimentos. Segundo o Censo de 2010, 24% da população brasileira declarou possuir algum tipo de deficiência com diferentes graus, sendo que 7% da população possui limitação de locomoção.[96]

> acessibilidade
> possibilidade e condição de alcance, percepção e entendimento para utilização, com segurança e autonomia, de espaços, mobiliários, equipamentos urbanos, edificações, transportes, informação e comunicação, inclusive seus sistemas e tecnologias, bem como outros serviços e instalações abertos ao público, de uso público ou privado de uso coletivo, tanto na zona urbana como na rural, por pessoa com deficiência ou mobilidade reduzida.[97]

As políticas públicas de mobilidade e de desenvolvimento urbano são fatores determinantes para acessibilidade urbana, ou seja, a facilidade com que as pessoas de diferentes grupos sociais e diferentes locais de residência acessam as oportunidades de empregos, serviços, cultura, lazer e etc.

A incorporação do direito a mobilidade no ordenamento jurídico teve por finalidade orientar a gestão governamental, a fim de revestir de caráter compulsório a priorização de políticas públicas na respectiva área.

> A mobilidade urbana apresenta características as mais interessantes, na medida em que, assim como outros direitos fundamentais, risca a trajetória dos anseios do ser humano de forma transversal, perpassando todas as

[96] IBGE. **Pessoas com Deficiência**. Disponível em: https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/20551-pessoas-com-deficiencia.html#:~:text=De%20acordo%20com%20o%20Censo,ou%20possuir%20defici%C3%AAncia%20mental%20%2F%20intelectual. Acesso em: 03 dez. 2023.

[97] ABNT. **Acessibilidade a edificações, mobiliário, espaços e equipamentos urbanos**. NBR 9050/2015. Disponível em: http://acessibilidade.unb.br/images/PDF/NORMA_NBR-9050.pdf. Acesso em: 03 dez. 2023.

> dimensões dos direitos sociais à sobrevivência e ao desenvolvimento das mulheres e homens que habitam as grandes metrópoles.[98]

O movimento da Reforma Urbana, na década de 1980, teve êxito colocando em pauta no processo constituinte a questão da política urbana. Nesse período, o Estatuto da Cidade foi aprovado através da Lei 10.257/2001 sem dispor sobre a mobilidade urbana, apenas tratava sobre a obrigatoriedade de elaboração do plano de transporte urbano integrado para os municípios com mais de quinhentos mil habitantes em seu artigo 41, §2º.

A mobilidade é um conceito recente que evoluiu após a criação do Ministério das Cidades em 2003, quando foi enfatizada a necessidade de se mudar o foco do planejamento dos deslocamentos para além do transporte. O que trazia a necessidade de edição de uma normatização específica.

Antes disso, tramitou no Congresso Nacional várias propostas legislativas na área de transporte público coletivo ou não. Nesse contexto de evolução das proposições sobre o tema, após o arquivamento definitivo dos projetos de lei anteriores, a proposta legislativa na forma doProjeto de Lei n.º 694/1995 continuou focando tão somente em instituiras Diretrizes Nacionais do Transporte Coletivo Urbano, sendo apensados outros dois nos anos de 1990, a saber: os PL nº 1.974/1996 e PL nº 2.234/1999, versando sobre transporte coletivo urbano.

> Depois de pouco mais de um ano da promulgação da CF/1988, propôs-se o PL nº 4.203/1989 visando instituir "as normas do sistema nacional de transportes coletivos urbanos de passageiros". Seguiram-se a ele o PL nº 870/1991, que dispunha sobre "diretrizes nacionais de transporte coletivo urbano"; o PL nº 1.777/1991, acerca dos "princípios de regras básicas para os serviços de transporte coletivo rodoviário de passageiros"; e o PL nº 2.594/1992, sobre "as diretrizes nacionais do transporte coletivo urbano". Os três, por tratarem do mesmo assunto, chegaram a ser apensados ao PL nº 4.203/1989 e todos restringiam o objeto ao transporte coletivo.[99]

Ao ser instituído o Ministério das Cidades em 2003 propondo a implementação de políticas urbanas, inclusive com o fim de regulamentar o Estatuto da Cidade, foram apensadas todas as propostas anteriores e o projeto que tramitava para ampliar toda essa discussão envolvendo transporte público se tornou a proposição que originou a lei da mobilidade, que a partir desse momento assumiu o caráter de política pública.

---

[98] PEREIRA, Flávio de Leão Bastos. A fundamentalidade do direito à mobilidade urbana. *In:* PIRES, Antônio Cecílio Moreira; PIRES, Lilian Regina Gabriel (Org.). **Mobilidade urbana**: desafios e sustentabilidade. São Paulo: Ponto e Linha, 2016. p. 19.

[99] IPEA. **A Nova Lei de Diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana**. p..4. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3440/1/Comunicados_n128_Nova.pdf. Acesso em: 11 nov. 2023.

Ainda, em 2003 foi constituída uma Comissão Especial para analisar e emitir parecer nos três projetos de lei propostos, sem lograr resultados relevantes até 2007. Com o início da tramitação do Projeto de Lei n.º 1.687/2007 encaminhado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional (apensado ao Projeto de Lei n.º 694/1995), a proposta inicial teve seu objeto ampliado e vinculado à política de desenvolvimento urbano, conforme artigo 182 da CF/1988.

O Projeto de Lei n.º 1.687/2007 constituiu como base para aprovação da Política Nacional de Mobilidade Urbana com outras propostas anexas, apresentando a seguinte síntese em sua exposição de motivos:

> Mensagem nº 565/2007
> Aviso nº 754/2007 – C. civil
> Submetemos à elevada consideração de Vossa Excelência a anexa proposta de Projeto de Lei, que tem como objetivos estabelecer as diretrizes da Política de Mobilidade Urbana e aprovar outras providências, com fundamento nos arts. 21, inciso XX, e 182 da Constituição Federal. Ao instituir os princípios, as diretrizes e os instrumentos da Política Nacional de Mobilidade Urbana a ser executada pelos municípios, o texto legal sugerido visa, igualmente, modernizar o marco regulatório dos serviços de transporte coletivo, defender o interesse dos usuários de tais serviços e prever a correspondente atuação da União, contribuindo para a efetivação de uma política urbana integrada para o desenvolvimento sustentável das cidades brasileiras.[100]

Após 17 anos de trâmite do PL n.º 694/1995 no Congresso Nacional, em dezembro de 2011 foi aprovada a Leinº 12.587, e publicado em janeiro de 2012 o marco legal da mobilidade urbana e da gestão das políticas públicas no país, visando orientar a atuação dos diversos níveis de governo em busca de uma mobilidade voltada para sustentabilidade, configurando como um dos eixos estruturadores e instrumento da Política de Desenvolvimento Urbano.

> Um conjunto de princípios, diretrizes e objetivos que norteiam a ação do poder público e da sociedade em geral, no planejamento e gestão das cidades. Políticas territoriais, participação social e destinação de recursos financeiros são de vital importância para combater as disfunções urbanas, externalidades negativas e desigualdades territorial e social existentes no país. Todos esses conceitos encontram-se presentes entre os pilares da nova lei, promulgada com o número 12.587/2012.[101]

---

[100] BRASIL. **Projeto de Lei nº 1.687, de 2007**. Institui as diretrizes da política de mobilidade urbana e dá outras providências. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=490D13DB3B7BFBA854082746DFCD75CC.node1?codteor=490284&filename=Avulso+-PL+1687/2007. Acesso em: 25 jun. 2023.

[101] LOPES, Dario Rais; MARTORELLI, Martha; COSTA, Aguiar Gonzaga Vieira da. **Mobilidade urbana**: conceito e planejamento no ambiente brasileiro. 1. ed. Curitiba: Appris, 2020. p. 65.

A exposição de motivos da lei é o instrumento jurídico qualificado para vincular o agente político ao cumprimento das metas e à busca para atingir as finalidades públicas, em razão de ser a parte integrante do plano que será veiculado por lei.

A análise da exposição de motivos de uma norma é extremamente relevante à planificação. No entanto, muitas das vezes, nem todo conteúdo técnico-normativo utilizado na realização do processo, que precede a veiculação do projeto de lei, é aproveitado em favor da finalidade informativa e construtiva do anseio democrático.

> O processo de elaboração da política seria propício a explicitar e documentar os pressupostos da atividade administrativa e, dessa forma, tornar viável o controle posterior dos motivos. Por essa razão, a construção da exposição de motivos dessa planificação deve estar fundamentada de forma que sua interpretação sistemática possibilite a manutenção da ordem jurídica vigente e se encontre vinculada à dinâmica da força normativa da Constituição, garantindo a sua estabilidade.[102]

Como procedimento prévio à instrumentalização, é indispensável uma compreensão acerca da concepção de políticas públicas de mobilidade urbana. Nessa visão, o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ) entende como:

> Todo o trabalho que deveria ser realizado pela Prefeitura, respeitando-se as normas vigentes, no sentido de planejar a formulação, a implementação e a avaliação de sua política pública de mobilidade urbana e cuja intenção deve ser garantir direitos fundamentais e sociais constitucionais, decidindo por ações que visam à solução de problemas públicos diagnosticados, estudados tecnicamente, avaliados e priorizados.[103]

O desenvolvimento sustentável das cidades é um dos fundamentos da política de mobilidade urbana, desde sua concepção exposta na exposição de motivos, tendo por objetivo a promoção do desenvolvimento sustentável com a mitigação dos custos ambientais e socioeconômicos do deslocamento de pessoas e cargas.

Esses aspectos articulam com a proteção constitucional ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, garantido como direito de todos e cuja proteção incube a coletividade e ao Poder Público (artigo 225, CF/1988).

A qualificação de sustentável na mobilidade urbana deve estar alinhada a outras disposições normativas e compromissos internacionais ratificados, como o recente

---

[102]ADRI, Renata Porto. **O Planejamento da Atividade Econômica como Dever do Estado**. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 187.

[103]RIO DE JANEIRO (Estado). Tribunal de Contas do Estado. **Processo TCE-RJ nº 214635-7/22**. Relatório de Auditoria Governamental - Acompanhamento – Especial. Origem: Prefeitura Municipal de Niterói. Disponível em: https://www.tcerj.tc.br/consulta-processo/processo/list?numeroprocesso=214635-7/2022#. Acesso em: 16 jan. 2024.

compromisso assumido pela República Federativa do Brasil no Acordo de Paris,cabendo nomear a emergência climática e o teor da Lei Federal n.º 12. 187/2009 (Política Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC), a ser analisado em conjunto com a ODS 13, que aborda a ação contra a mudança global do clima.

A Política Nacional de Mobilidade Urbana posiciona sua orientação ao fomento do planejamento urbano, desafiando as esferas do Poder Público a integrarem as políticas urbanas, que até então eram setorizadas e tratadas num formato fragmentado. Apesar de cada ente possuir atribuições específicas, é importante que a União, Estados e Municípios trabalhem de forma conjunta e integrada para alcançar os objetivos da Política Nacional de Mobilidade Urbana.[104]

A Lei Federal n.º 12.587/2012 surge para proporcionarmecanismos para melhoria das condições de mobilidade nas cidades e para contribuir com o enfrentamento da insustentabilidade do modelo, diante da baixa prioridade dos serviços de transporte público coletivo; às externalidades negativas causadas pelo uso intensivo dos automóveis; à carência de investimentos públicos e fontes de financiamento ao setor; à fragilidade da gestão pública nos municípios; e à necessidade de políticas públicas articuladas nacionalmente.[105]

A mobilidade urbana é definida legalmente como a condição em que se realizam os deslocamentos de pessoas e cargas no espaço urbano e tem como finalidade facilitar a necessidade de deslocamentos decorrentes de diversos motivos, por questões profissionais, comerciais e social através dos modos motorizados e não motorizados.

> A mobilidade é condicionante para a verificação de índices de inclusão social e qualidade de vida, na medida em que também viabiliza ou não a conexão com as oportunidades sociais e econômicas. Estudar a mobilidade urbana nos leva a admitir que o uso do espaço urbano passou a ser reconhecido como objeto de consumo desde que a comunidade precisou racionalizar, ordenar e gerenciar seus deslocamentos.[106]

O Sistema Nacional de Mobilidade Urbana é o conjunto organizado e coordenado dos modos de transporte, de serviços e de infraestruturas que garante os deslocamentos de pessoas

---

[104] BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. **Cartilha de Apoio à Elaboração de Planos de Mobilidade Urbana para Municípios com até 100 Mil Habitantes**. p. 5. Disponível em: https://www.gov.br/cidades/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/mobilidade-urbana/sistema-de-apoio-a-elaboracao-de-planos-de-mobilidade-urbana/cartilha-apoio_a_elaboracao-planos_de_mobilidade-100milhab.pdf. Acesso em: 17 dez. 2023.

[105] IPEA. **A Nova Lei de Diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana**. p..3. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3440/1/Comunicados_n128_Nova.pdf. Acesso em: 11 nov. 2023.

[106] GUIMARÃES, Geraldo Spagno. **Comentários à Lei de Mobilidade Urbana**. Lei nº 12.587/12 e atualizações. Essencialidade, Sustentabilidade, Princípios e Condicionantes do Direito à Mobilidade. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 106.

e cargas no território do Município, de acordo com o artigo 3º da Lei Federal nº 12.587/2012. Interpretando o dispositivo, traduz-se que o sistema é constituído por todos os elementos essenciais para o deslocamento de pessoas e cargas.

Os modos de transportes são classificados como motorizados e não motorizados, abrangendo os serviços ofertados a passageiros e cargas, coletivos ou individual, público ou privado. Nesse sentido, os modos de transporte integram os sistemas de serviços, levando em consideração suas características e o modelo da operação que se destinam.

As vias, as hidrovias, as ciclovias, os estacionamentos, os terminais, as rodoviárias, os radares de fiscalização e controle, dentre outros, compõem a infraestrutura de mobilidade urbana. Assim, a análise da qualidade do deslocamento está diretamente vinculada a um sistema urbano com seus componentes integrados e planejados.

Além da estrutura de infraestruturas elencada no § 3º, do artigo 3º da Lei Federal nº 12.587/2012[107], as calçadas, faixas de pedestres e estruturas para ciclistas são parte integrante da infraestrutura de mobilidade urbana.[108]

A proposta da política nacionalenfatiza a proteção do uso do solo urbano, operacionalizada de forma sustentável nas dimensões ambiental, econômica e social, priorizando os modos de transportes não motorizados sobre os motorizados e dos serviços de transporte público coletivo sobre o transporte individual motorizado, conforme estabelecido na lei específica e no artigo 29, § 2º do Código de Trânsito Brasileiro.[109]

> A mobilidade urbana é ao mesmo tempo causa e consequência do desenvolvimento socioeconômico, da expansão urbana e da distribuição espacial das atividades. Além disso, deve-se considerar a íntima relação entre infraestrutura, transporte motorizado e o meio ambiente. O deslocamento de pessoas e mercadorias influencia fortemente os aspectos sociais e econômicos do desenvolvimento urbano, sendo a maior ou menor necessidade de deslocamentos definida pela localização das atividades na área urbana.[110]

---

[107] § 3º São infraestruturas de mobilidade urbana: I - vias e demais logradouros públicos, inclusive metroferrovias, hidrovias e ciclovias; II - estacionamentos; III - terminais, estações e demais conexões; IV - pontos para embarque e desembarque de passageiros e cargas; V - sinalização viária e de trânsito; VI - equipamentos e instalações; e VII - instrumentos de controle, fiscalização, arrecadação de taxas e tarifas e difusão de informações.

[108] LOPES, Dario Rais; MARTORELLI, Martha; COSTA, Aguiar Gonzaga Vieira da. **Mobilidade urbana**: conceito e planejamento no ambiente brasileiro. 1. ed. Curitiba: Appris, 2020. p. 66.

[109] Art. 29. O trânsito de veículos nas vias terrestres abertas à circulação obedecerá às seguintes normas: § 2º Respeitadas as normas de circulação e conduta estabelecidas neste artigo, em ordem decrescente, os veículos de maior porte serão sempre responsáveis pela segurança dos menores, os motorizados pelos não motorizados e, juntos, pela incolumidade dos pedestres.

[110] BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional do Transporte e da Mobilidade Urbana. **PlanMob**– Caderno de referência para elaboração de plano de mobilidade urbana. Brasília, 2015. p. 107.

Frisa-se que transporte não motorizado não é equivalente ao denominado transporte ativo no contexto do desenvolvimento urbano, por não incluir o deslocamento efetuado por tração animal, mas tão somente a circulação a pé ou por bicicleta.

Os modos ativos são a maioria dos deslocamentos realizados, segundo o relatório que apresenta os dados do SIMOB/ANTP (Sistema de Informações de Mobilidade Urbana da ANTP – Associação Nacional de Transportes Públicos).[111]

A bicicleta, reconhecida como veículo de transporte pelo artigo 58 do Código de Trânsito Brasileiro, pode substituir o uso dos chamados "ônibus alimentadores" (aquela viagem que é percorrida por um ônibus menor até o transporte de alta capacidade como metrô ou BRT), motivo pelo qual possui um grande potencial para intermodalidade, que é a utilização de mais de um modal diferente durante uma mesma viagem.

Contudo, para estimular novos usuários a modos ativos, em especial por bicicleta, deve se considerar aspectos que compreendem a percepção de segurança viária, tanto em relação à segurança pública quanto em relação aos acidentes numa visão de segurança pessoal.

Na organização das cidades é essencial a adoção de instrumentos urbanísticos fundamentados nos princípios inerentes à política, levando em consideração o papel do sistema de mobilidade urbana no desenvolvimento das cidades.

Os princípios da PNMU tratam de conceitos abrangentes que visam orientar a implantação da política,[112]podendo servir de suporte para elaboração de outras normatizações a respeito da matéria.

> Art. 5º A Política Nacional de Mobilidade Urbana está fundamentada nos seguintes princípios:
> I - acessibilidade universal;
> II-desenvolvimento sustentável das cidades, nas dimensões socioeconômicas e ambientais;
> III - equidade no acesso dos cidadãos ao transporte público coletivo;
> IV - eficiência, eficácia e efetividade na prestação dos serviços de transporte urbano;
> V - gestão democrática e controle social do planejamento e avaliação da Política Nacional de Mobilidade Urbana;
> VI - segurança nos deslocamentos das pessoas;
> VII - justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do uso dos diferentes modos e serviços;

[111]ANTP. **Sistema de Informações da Mobilidade Urbana da Associação Nacional de Transportes Público** - SIMOB/ANTP. Relatório geral 2018. Disponível em: https://files.antp.org.br/simob/sistema-de-informacoes-da-mobilidade--simob--2018.pdf. Acesso em: 03 dez. 2023.

[112]BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional do Transporte e da Mobilidade Urbana. **Indicadores de efetividade da Política Nacional de Mobilidade Urbana**. Relatório de atividades e resultados do grupo de trabalho para definição de indicadores para monitoramento e avaliação da efetividade da Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU). Brasília, 2016. p. 8.

> VIII - equidade no uso do espaço público de circulação, vias e logradouros; e
> IX - eficiência, eficácia e efetividade na circulação urbana.[113]

O artigo 5º da Lei Federal nº 12.587/2012 firma os princípios norteadores da mobilidade urbana, partindo do acesso universal, a fim de proporcionar acesso digno aos direitos fundamentais e impedir externalidades negativas capazes de coibir esse acesso seja pela forma de uso da via ou pela falta de condições econômicas.

O Estado é responsável pelas escolhas de ações que desestimulem a utilização de transporte individual motorizado, em virtude do princípio do desenvolvimento sustentável das cidades, a ser tutelado em todas as suas dimensões e não apenas no aspecto ambiental, mas também no socioeconômico.

O princípio da equidade no acesso ao transporte público coletivo está intimamente ligado a integridade, que "em conjunto com equivalência social representa a equidade no acesso por escolhas de reta razão, uma razão social em respeito aos direitos alheios.[114]

A eficiência na prestação dos serviços de transporte urbano só será alcançada mediante política pública de transporte eficiente transformando hábitos do uso do transporte individual.

Ademais, a eficiência na mobilidade urbana também é um direito garantido no texto constitucional explicitamente no artigo 144, § 10º, inciso I, que a insere no âmbito do direito a segurança viária assegurada ao cidadão através da educação, engenharia e fiscalização de trânsito, além de outras atividades previstas em lei.

O inciso IV, do artigo 5º, da Lei Federal n.º 12.587/2012 traz a eficiência, eficácia e efetividade na prestação dos serviços de transporte urbano com o mesmo objetivo em relação à circulação urbana prevista no inciso IX, mas com sentidos distintos.

> A eficiência não se confunde com a eficácia nem com a efetividade. A eficiência transmite sentido relacionado ao modo pelo qual se processa o desempenho da atividade administrativa; a ideia diz respeito, portanto, à conduta dos agentes. Por outro lado, eficácia tem relação com os meios e instrumentos empregados pelos agentes no exercício de seus misteres na administração; o sentido aqui é tipicamente instrumental. Finalmente, a

[113] 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. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12587.htm. Acesso em: 20 fev. 2024.

[114] GUIMARÃES, Geraldo Spagno. **Comentários à Lei de Mobilidade Urbana. Lei nº 12.587/12 e atualizações. Essencialidade, Sustentabilidade, Princípios e Condicionantes do Direito à Mobilidade**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p.152.

> efetividade é voltada para os resultados obtidos com as ações administrativas; sobreleva nesse aspecto a positividade dos objetivos.[115]

A gestão democrática e o controle social, já normatizados no artigo 37, § 3º, inciso I da CF/1988 como garantia de participação, é um dos princípios orientadores da política desde o planejamento até a avaliação.

Cabe ressaltar que a segurança nos deslocamentos das pessoasassegurada como um princípio se refere tanto a viária quanto a pública, estendendo-se ao aspecto da segurança pública.

Os princípios prescritos nos incisos VII e VIII estão relacionados ao equilíbrio com o fim de afastar desigualdades no espaço público.

> Essas previsões são necessárias para estabelecer o padrão da isonomia nos transportes e circulação, permitindo ao gestor deliberar sobre vantagens para as opções aos modos e serviços que prestigiem a mobilidade urbana sem que isso configure desrespeito à igualdade.[116]

As diretrizes da PNMU estão descritas no artigo 6º, com o escopo de conduziraos caminhos a serem perseguidos para consecução dos objetivos estabelecidos na lei.

> Enquanto o princípio (art. 5º) evoca a ideia de justiça, equidade e moral inaugural do que se pretende, a diretriz (art. 6 º) traça rumos para o bem-estar geral, o qual deve ser perseguido através da integração de todas as políticas de desenvolvimento urbano. [117]

Dentre as diretrizes disciplinadas na PNMU, o inciso I do artigo 6º determina a elaboração de um planejamento integrado envolvendo a política de desenvolvimento urbano e as políticas setoriais de habitação, saneamento básico, planejamento e gestão do uso do solo no âmbito dos entes federativos.

> Esta diretriz fomenta a integração da Mobilidade Urbana às outras políticas e planos, de forma que a mobilidade urbana não seja pensada de forma isolada e que outras questões urbanas sejam consideradas em seu planejamento e ações, e vice-versa.[118]

---

[115] FILHO, José dos Santos Carvalho. **Manual de Direito Administrativo**. 33. ed. São Paulo: Atlas, 2019. p. 110.

[116] GUIMARÃES, Geraldo Spagno. **Comentários à Lei de Mobilidade Urbana. Lei nº 12.587/12 e atualizações. Essencialidade, Sustentabilidade, Princípios e Condicionantes do Direito à Mobilidade**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p.154-155.

[117] GUIMARÃES, Geraldo Spagno. **Comentários à Lei de Mobilidade Urbana. Lei nº 12.587/12 e atualizações. Essencialidade, Sustentabilidade, Princípios e Condicionantes do Direito à Mobilidade**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p.156.

[118] LOPES, Dario Rais; MARTORELLI, Martha; COSTA, Aguiar Gonzaga Vieira da. **Mobilidade urbana**: conceito e planejamento no ambiente brasileiro. 1. ed. Curitiba: Appris, 2020. p. 67.

É incabível a existência de um descompasso entre uma área do planejamento urbano com outra, uma vez que são políticas complementares que visam o desenvolvimento urbano ordenado.

A diretriz que trata sobre a prioridade dos modos de transportes não motorizados sobre os motorizados e dos serviços de transporte público coletivo sobre o transporte individual motorizado (artigo 6º, II) estabelece que as instâncias governamentais, de acordo com suas responsabilidades, deverão priorizar os serviços de transporte público coletivo na implementação de infraestrutura, no planejamento e na destinação de recursos orçamentários, bem como as áreas reservadas aos ciclistas e pedestres.

Quando o inciso III do artigo 6º da lei federal dispõe sobre a integração entre os modos e serviços de transporte urbano se refere não apenas à integração física, mas também tarifária e operacional, incluindo a integração do sistema local com o intermunicipal ou metropolitano e com os modos de transporte não motorizados (a pé, bicicleta e veículo de tração animal).

A mitigação dos custos ambientais, sociais e econômicos dos deslocamentos de pessoas e cargas na cidade (artigo 6, IV) é uma diretriz que tem relação direta com a eficiência do planejamento e da gestão da mobilidade urbana nas cidades, resultando em redução de custos quando potencializada.

O incentivo ao desenvolvimento científico-tecnológico e ao uso de energias renováveis e menos poluentesestá interligado à eficiência energética na mobilidade urbana, sob a ótica do aumento da eficiência nos modos existentes, através do aprimoramento do sistema de transporte ou da tecnologia utilizada e pelo emprego de energia com menos potencial poluidor.

A priorização de projetos de transporte público coletivo estruturadores do território e indutores do desenvolvimento urbano integrado prevista no artigo 6º, VI da Lei Federal nº 12.587/2012 está atrelada ao desenvolvimento orientado aos projetos de transporte público coletivo, visando estimular à utilização do transporte de massa, com um planejamento direcionado ao desenvolvimento sustentável da cidade.

No que toca à integração entre as cidades gêmeas localizadas na faixa de fronteira com outros países sobre a linha divisória internacional (inciso VII, do artigo 6º) se refere aos municípios cortados pela linha de fronteira que apresentam um grande potencial de integração econômica, social e cultural com a cidade de um país vizinho. Esse status é concedido pelo Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional.

> Esta diretriz foi estabelecida para os casos das cidades de fronteira internacional, que traz peculiaridades que obrigam o Poder Público a tratar de questões que extrapolam os limites do território nacional, já que cidadãos de dois países têm suas atividades cotidianas em ambos, normalmente.[119]

No artigo 7º da Lei Federal nº 12.587/2012 estão dispostos os objetivos da política na posição de meta ou alvo em que se deve mirar a atuação para alcançar o propósito da mobilidade.[120]

> Art. 7º A Política Nacional de Mobilidade Urbana possui os seguintes objetivos:
> I - reduzir as desigualdades e promover a inclusão social;
> II - promover o acesso aos serviços básicos e equipamentos sociais;
> III - proporcionar melhoria nas condições urbanas da população no que se refere à acessibilidade e à mobilidade;
> IV - promover o desenvolvimento sustentável com a mitigação dos custos ambientais e socioeconômicos dos deslocamentos de pessoas e cargas nas cidades; e
> V - consolidar a gestão democrática como instrumento e garantia da construção contínua do aprimoramento da mobilidade urbana.[121]

A lei federal inseriu expressamente no inciso I do artigo 7º, como objetivo da política,um dos objetivos da República Federativa do Brasil,[122]que é reduzir as desigualdades e promover a inclusão social.

O inciso I, supramencionado, direciona o estabelecido também aos objetivos dispostos nos incisos II, III, IV e V do artigo 7º, com o propósito de oportunizar o acesso, a acessibilidade, o desenvolvimento sustentável e a consolidação da gestão democrática.

Ainda, o inciso IV do referido artigo positivou no marco legal da mobilidade dois obstáculos ao desenvolvimento sustentável, que são os custos ambientais e socioeconômicos dos deslocamentos de pessoas.

A sustentabilidade está integrada como princípio de desenvolvimento urbano, como diretriz da PNMU e como objetivo para promoção da política.

---

[119]LOPES, Dario Rais; MARTORELLI, Martha; COSTA, Aguiar Gonzaga Vieira da. **Mobilidade urbana**: conceito e planejamento no ambiente brasileiro. 1. ed. Curitiba: Appris, 2020. p. 69.

[120] GUIMARÃES, Geraldo Spagno. **Comentários à Lei de Mobilidade Urbana. Lei nº 12.587/12 e atualizações. Essencialidade, Sustentabilidade, Princípios e Condicionantes do Direito à Mobilidade**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p.165.

[121]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. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12587.htm. Acesso em: 20 fev. 2024.

[122]Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

A queima de combustíveis fósseis (gasolina e dieses) no transporte público é uma das principais fontes de emissão de CO2 que atinge a atmosfera. Contudo, não há imposição de um estudo prévio de impacto nas diretrizes a serem respeitadas nas licitações expressamente nos dispositivos da Lei Federal nº 12. 587/2012.

A realizaçãodo estudo prévio de impacto não é umaobrigação explicita no plano de mobilidade urbana, porém o princípio do desenvolvimento sustentável das cidades, nas dimensões socioeconômicas e ambientais, e a diretriz relativa à mitigação dos custos ambientais, sociais e econômicos dos deslocamentos de pessoas e cargas na cidade podem ser fundamento para orientar a realização desse estudo prévio.

> O estatuto da mobilidade gizou princípios, diretrizes, políticas e ações com vistas a coibir ameaças à convivência sustentável da sociedade, para a qual a influência exauriente na vida dos cidadãos, por meio dos congestionamentos e dos diversos matizes de poluição causada por alguns modais de transporte atinge a todos que escolheram o ambiente urbano para viver.[123]

Os objetivos são definidos considerando uma visão futurista do país para implementação da política focada na redução das desigualdades sociais e melhoria das condições de mobilidade urbana.

> Os objetivos definem a visão de futuro almejada para a mobilidade urbana das cidades brasileiras. A Política Nacional de Mobilidade Urbana visa interferir nas cidades para que elas ofereçam maior igualdade de acesso às oportunidades de emprego, saúde, educação e lazer; para que trilhem o caminho de um desenvolvimento urbano mais sustentável, economicamente equilibrado, menos agressor ao meio ambiente e socialmente inclusivo; e, por fim, que as condições de mobilidade das cidades possam evoluir continuamente com apoio e participação de toda a sociedade.[124]

Aparentemente o artigo 7º reproduziu o tema do artigo 2º da Lei Federal n.º 12.587/1012 (objetivos da Política Nacional de Mobilidade Urbana). Entretanto, não se está diante de simples repetição, mas de uma ampliação e especificação mais compreensível dos objetivos.

Segundo a ótica do federalismo cooperativo, os níveis dos entes federados têm atribuições diferentes para cumprir no que concerne ao desenvolvimento urbano e à mobilidade urbana. Como já explanado anteriormente, a competência para edição da Lei

---

[123] GUIMARÃES, Geraldo Spagno. **Comentários à Lei de Mobilidade Urbana. Lei nº 12.587/12 e atualizações. Essencialidade, Sustentabilidade, Princípios e Condicionantes do Direito à Mobilidade**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 109-110.

[124] BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional do Transporte e da Mobilidade Urbana. **Indicadores de efetividade da Política Nacional de Mobilidade Urbana**. Relatório de atividades e resultados do grupo de trabalho para definição de indicadores para monitoramento e avaliação da efetividade da Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU). Brasília, 2016. p. 8.

Federal nº 12.587/1012 deriva do artigo 21, XX da CF/1988 que determina ser a União o ente federado incumbido de instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano.Ao passo que o artigo 182 da Carta Magna de 1988 define que a execução da política de desenvolvimento urbano é de responsabilidade do Poder Público municipal.

É uma competência econômico-social financeira[125], que depende da definição de sua extensão, devendo o artigo 21, XX está em consonância com os artigos 22, XI, 30, I e V e o 182 da CF/1988.

O jurista UadiLammêgoBulos exclui das competências materiais exclusivas da União os incisos XX e XXI, do artigo 21, destacando esses dispositivos como exemplos de competência concorrente das entidades político-administrativas,[126] a se exteriorizar por uma atuação legislativa comum, não se esgotando na União.Em posicionamento contrário, o doutrinador José Afonso da Silva defende que o artigo 21 da CF/1988 delimita competências materiais exclusivas da União.[127]

À luz do artigo 25, § 3º do texto constitucional, a mobilidade urbana pode ser considerada função pública de interesse comum cuja execução pode ser transferida para agrupamentos de municípios limítrofes, instituídos por meio de lei complementar estadual.

Observa-se que o artigo 21, XX da CF/1988 atribui à União somente a competência para instituir diretrizes gerais para o desenvolvimento urbano, incluindo o transporte urbano. Enquanto o artigo 30, I e V da CF/1988 define como competência municipal legislar sobre transporte coletivo e interesse local, peculiaridades a serem dirimidas em conformidade com as regras que orientam a repartição de competência.

Não é permitido ao Municípios legislar sobre assuntos de transporte geral, mas sobre o transporte urbano, que deverá ser regulamentado e organizado no âmbito municipal, por ser de interesse local, respeitando-se às diretrizes instituídas pela União.

Há uma distinção doutrinária entre serviços essenciais que, em princípio, não podem ser executados por terceiros,[128] e serviços de caráter essencial que podem ser prestados por particulares, restando em comum entre ambos o fato de não poderem faltar. Somente o transporte coletivo urbano tem caráter essencial expresso no texto constitucional, característica inerente à própria atividade, mas sem qualquer hierarquia existente entre os demais direitos fundamentais.

---

[125]CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Direito constitucional**. 15. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2009. p.1009.
[126]BULOS, UadiLammêgo. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 759-760.
[127]SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 480.
[128]GASPARINI, Diogenes. **Direito Administrativo**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 294.

> O transporte público é o único serviço que participa e sempre atuará em todas as atividades da sociedade permanentemente, visto ser um direito meio na medida que garante o acesso aos demais direitos sociais como educação, saúde e outros, prestando-se a assegurar o *status* jurídico material dos cidadãos.[129]

Embora a CartaMagna de 1988 tenha introduzido dispositivos importantes que se relacionam a essa temática, a redação do texto se limita aos aspectos dos transportes urbanos e trânsito e transporte, como se depreende da leitura dos artigos 21, XX e 22, XI, sem qualquer menção a diretrizes para a mobilidade. A expressão mobilidade urbana apenas foi incorporada em 2012 com a aprovação da lei federal específica.

As diretrizes para o desenvolvimento urbano começaram a ser estabelecidas pela União com a promulgação da Lei Federal nº 10.257/2001, sendo a primeira no ordenamento jurídico a dispor sobre as questões relacionadas às políticas urbanas.

Mais adiante, a Lei Federal nº 12.587/2012 atribuiu aos Municípios o papel de responsáveis pelo planejamento, execução e avaliação da política de mobilidade urbana especificamente, em assunto de interesse local, abrindo espaço para contestação de ações e investimentos do Poder Público, caso contrarie as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana.

Além das atribuições dos Municípios, a lei federal fixou as competências da União, dos Estados e do Distrito Federal, descrevendo as responsabilidades de cada ente federativo na mobilidade urbana.

A distribuição de competências dos entes federativos está discriminada nos artigos 16 a 20 da Lei Federal nº 12.587/2012, devendo a atuação de cada ente está subordinada às Leis Orçamentárias e às regras da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n.º 101/2000). O que os diferencia é a predominância e não a exclusividade.[130]

> Art. 16. São atribuições da União:
> I - prestar assistência técnica e financeira aos Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos desta Lei;
> II - contribuir para a capacitação continuada de pessoas e para o desenvolvimento das instituições vinculadas à Política Nacional de Mobilidade Urbana nos Estados, Municípios e Distrito Federal, nos termos desta Lei;

---

[129]NASCIMENTO. Ellen de Abreu. **O TRANSPORTE PÚBLICO COLETIVO DE PASSAGEIROS NO CENÁRIO DA PANDEMIA DE COVID19**: OS DESAFIOS DAS POLÍTICAS DE SUBSÍDIOS NAS CIDADES. Disponível em: http://site.conpedi.org.br/publicacoes/129by0v5/y7cd026r/d5FuP0GsiO48U78X.pdf. Acesso em: 19 nov. 2023.

[130]DÓRIA, Sampaio. Autonomia dos municípios. **Revista da Faculdade de Direito de São Paulo**, São Paulo, v. 24, 1928, p. 419.

III - organizar e disponibilizar informações sobre o Sistema Nacional de Mobilidade Urbana e a qualidade e produtividade dos serviços de transporte público coletivo;
IV - fomentar a implantação de projetos de transporte público coletivo de grande e média capacidade nas aglomerações urbanas e nas regiões metropolitanas;
V – (VETADO);
VI - fomentar o desenvolvimento tecnológico e científico visando ao atendimento dos princípios e diretrizes desta Lei; e
VII - prestar, diretamente ou por delegação ou gestão associada, os serviços de transporte público interestadual de caráter urbano.
§ 1º A União apoiará e estimulará ações coordenadas e integradas entre Municípios e Estados em áreas conurbadas, aglomerações urbanas e regiões metropolitanas destinadas a políticas comuns de mobilidade urbana, inclusive nas cidades definidas como cidades gêmeas localizadas em regiões de fronteira com outros países, observado o art. 178 da Constituição Federal.
§ 2º A União poderá delegar aos Estados, ao Distrito Federal ou aos Municípios a organização e a prestação dos serviços de transporte público coletivo interestadual e internacional de caráter urbano, desde que constituído consórcio público ou convênio de cooperação para tal fim, observado o art. 178 da Constituição Federal.
Art. 17. São atribuições dos Estados:
I - prestar, diretamente ou por delegação ou gestão associada, os serviços de transporte público coletivo intermunicipais de caráter urbano, em conformidade com o § 1º do art. 25 da Constituição Federal;
II - propor política tributária específica e de incentivos para a implantação da Política Nacional de Mobilidade Urbana; e
III - garantir o apoio e promover a integração dos serviços nas áreas que ultrapassem os limites de um Município, em conformidade com o § 3º do art. 25 da Constituição Federal.
Parágrafo único. Os Estados poderão delegar aos Municípios a organização e a prestação dos serviços de transporte público coletivo intermunicipal de caráter urbano, desde que constituído consórcio público ou convênio de cooperação para tal fim.
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; e
IV – (VETADO).
Art. 19. Aplicam-se ao Distrito Federal, no que couber, as atribuições previstas para os Estados e os Municípios, nos termos dos arts. 17 e 18.
Art. 20. O exercício das atribuições previstas neste Capítulo subordinar-se-á, em cada ente federativo, às normas fixadas pelas respectivas leis de diretrizes orçamentárias, às efetivas disponibilidades asseguradas pelas suas leis orçamentárias anuais e aos imperativos da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.[131]

[131] 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

Ressalta-se que o Distrito Federal, devido a sua peculiar organização, acumula as atribuições de Estados e Municípios.

A mobilidade urbana constitui um fator inerente ao planejamento urbano, cabendo a União dar apoio aos projetos de infraestrutura do Sistema de Mobilidade Urbana, prestando suporte por meio de fomento para a consecução da PNMU, atendendo desde a necessidade de circulação da sociedade ao planejamento local instrumentalizado pelo plano de mobilidade urbana.

A União também é responsável por disponibilizar as informações nacionais aos municípios, que devem ser alimentadas por todos os entes, com acesso no site do Sistema Nacional de Informações.

Na organização normativa dos órgãos da União, a Lei Federal nº 14.600/2023 atribui ao Ministério das Cidades competência nas seguintes áreas:

> Art. 20. Constituem áreas de competência do Ministério das Cidades:
> I - política de desenvolvimento urbano e ordenamento do território urbano;
> II - políticas setoriais de habitação, de saneamento ambiental, de mobilidade e trânsito urbanos, incluídas as políticas para os pequenos Municípios e a zona rural;
> III - promoção de ações e de programas de urbanização, de habitação e de saneamento básico e ambiental, incluída a zona rural, de transporte urbano, de trânsito e de desenvolvimento urbano;
> IV - política de financiamento e subsídio à habitação popular, de saneamento e de mobilidade urbana;
> V - planejamento e gestão da aplicação de recursos em políticas de desenvolvimento urbano, de urbanização, de habitação e de saneamento básico e ambiental, incluídos a zona rural e a mobilidade e trânsito urbanos;
> VI - participação na formulação das diretrizes gerais para conservação dos sistemas urbanos de água e para adoção de bacias hidrográficas como unidades básicas do planejamento e da gestão do saneamento; e
> VII - (VETADO).[132]

Independente da atuação da União, não há como trabalhar mobilidade urbana sem um esforço de cooperação entre os entes federados, abrangendo a ótica intermunicipal e também a relação entre os estados e municípios.[133]

---

providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12587.htm. Acesso em: 27 fev. 2024.

[132]BRASIL. **Lei nº 14.600, de 19 de junho de 2023**. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios; altera as Leis nºs 9.984, de 17 de julho de 2000, 9.433, de 8 de janeiro de 1997, 8.001, de 13 de março de 1990, 14.204, de 16 de setembro de 2021, 11.445, de 5 de janeiro de 2007, 13.334, de 13 de setembro de 2016, 12.897, de 18 de dezembro de 2013, 8.745, de 9 de dezembro de 1993, 9.069, de 29 de junho de 1995, e 10.668, de 14 de maio de 2003; e revoga dispositivos das Leis nºs 13.844, de 18 de junho de 2019, 13.901, de 11 de novembro de 2019, 14.261, de 16 de dezembro de 2021, e as Leis nºs 8.028, de 12 de abril de 1990, e 14.074, de 14 de outubro de 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/L14600.htm. Acesso em: 21 fev. 2024.

Não mobilidade urbana são utilizados pelos entes federados como instrumentos de coordenação e cooperação, em especial, os consórcios públicos, e a governança metropolitana. Contudo, a União somente participará de consórcios públicos em que também façam parte todos os Estados em cujos territórios estejam situados os Municípios consorciados como disciplinado no artigo 1º, §2º da Lei Federal nº 11.107/2005.[134]

3.2 O protagonismo do planejamento para efetivação da política de mobilidade urbana nas cidades

Para os Municípios desempenharem plenamente suas competências é imprescindível se identificar os objetivos, os meios financeiros e institucionais necessários, definir as metas e implantar mecanismos de monitoramento e avaliação da política de mobilidade urbana.

A PNMU dispõe sobre um rol exemplificativo de instrumentos de gestão do Sistema de Transporte e da Mobilidade para auxiliar os entes na realização dos objetivos específicos da política, que devem ser incorporados na elaboração dos planos sustentáveis de mobilidade urbana.

As medidas colocadas à disposição dos gestores se encontram elencadas no artigo 23 da Lei Federal nº 12.587/2012, a saber:

> Art. 23. Os entes federativos poderão utilizar, dentre outros instrumentos de gestão do sistema de transporte e da mobilidade urbana, os seguintes:
> I - restrição e controle de acesso e circulação, permanente ou temporário, de veículos motorizados em locais e horários predeterminados;
> II - estipulação de padrões de emissão de poluentes para locais e horários determinados, podendo condicionar o acesso e a circulação aos espaços urbanos sob controle;
> III - aplicação de tributos sobre modos e serviços de transporte urbano pela utilização da infraestrutura urbana, visando a desestimular o uso de determinados modos e serviços de mobilidade, vinculando-se a receita à aplicação exclusiva em infraestrutura urbana destinada ao transporte público coletivo e ao transporte não motorizado e no financiamento do subsídio público da tarifa de transporte público, na forma da lei;
> IV - dedicação de espaço exclusivo nas vias públicas para os serviços de transporte público coletivo e modos de transporte não motorizados;

---

[133]Câmara dos Deputados. Centro de Estudos e Debates Estratégicos. Consultoria Legislativa. **O Desafio da Mobilidade Urbana**. p. 159. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/altosestudos/pdf/desafio_mobilidade_conle.pdf. Acesso em: 21 fev. 2024.

[134]BRASIL. **Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005**. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11107.htm. Acesso em: 21 fev. 2024.

> V - estabelecimento da política de estacionamentos de uso público e privado, com e sem pagamento pela sua utilização, como parte integrante da Política Nacional de Mobilidade Urbana;
> VI - controle do uso e operação da infraestrutura viária destinada à circulação e operação do transporte de carga, concedendo prioridades ou restrições;
> VII - monitoramento e controle das emissões dos gases de efeito local e de efeito estufa dos modos de transporte motorizado, facultando a restrição de acesso a determinadas vias em razão da criticidade dos índices de emissões de poluição;
> VIII - convênios para o combate ao transporte ilegal de passageiros; e
> IX - convênio para o transporte coletivo urbano internacional nas cidades definidas como cidades gêmeas nas regiões de fronteira do Brasil com outros países, observado o art. 178 da Constituição Federal.[135]

O instrumento do inciso I pode ser adotado em áreas comerciais, transformando-as em locais mais agradáveis com menos poluição sonora, do ar e visual, proporcionando maior acessibilidade e segurança aos usuários.

A requalificação desses locais culmina na estimulação do comércio local e na utilização das vias públicas para caminhadas ou uso de bicicletas, convertendo as vias em áreas de lazer, e quando amparada por um planejamento eficaz é um verdadeiro instrumento capaz de favorecer a revitalização e valorizar as áreas das cidades.

Alternativamente, essa medida pode ser adotada apenas em determinados horários ou dias da semana como são os casos de vias que se transformam em ruas de lazer aos finais de semana e feriados.

A medida do inciso II é prevista como forma de promover a sustentabilidade ambiental da mobilidade urbana, pois a qualidade do ar está ligada ao volume de gases emitidos, principalmente por veículos motorizados. Essa restrição pode ser aplicada incluindo o transporte público coletivo e de carga, não apenas os veículos particulares.

A aplicação de tributos sobre modos e serviços de transporte urbano pela utilização da infraestrutura urbana é um instrumento colocado à disposição dos entes, porque os custos de ampliação e manutenção das vias para os automóveis são muito altos para a sociedade e a cobrança do pedágio urbano configura um meio de diminuir a desigualdade e distribuição justa dos referidos custos.

> De acordo com a literatura econômica, a medida mais efetiva de desincentivo ao uso do automóvel e correção das externalidades negativas seria aquela que levasse em conta a imposição de uma taxa sobre o tráfego

[135]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. Disponível em: 21 fev. 2024.

> correspondente ao custo externo provocado pelo tráfego do veículo em uma via congestionada.[136]

Para tanto, os Municípios deverão planejar dentro do plano de mobilidade urbana as melhores fases de execução dos pedágios, ressalvando-se a instalação de pedágios em rodovias privadas, em regime de concessão, que não pode ser compreendida como uma política de regulação.

Atualmente, a dedicação de espaço exclusivo nas vias públicas para os serviços de transporte público coletivo e modos de transporte não motorizados é um instrumento de gestão muito utilizado no país na busca de aumentar a atratividade do transporte público coletivo e dos modos de transporte não motorizados para melhoraria da circulação, inclusive contribuindo para o restabelecimento de uma distribuição mais equitativa da infraestrutura viária.

O inciso V do artigo 23 trata de mecanismo para dar suporte ao desenvolvimento de proposta de política de estacionamento voltada para o desestímulo do uso de veículos motorizados individuais e o incentivo ao transporte coletivo dentro do plano de mobilidade urbana.

A circulação de cargas é um fator que torna comprometida a fluidez dos deslocamentos, visto que geralmente os veículos transportadores de cargas ocupam grande parcela do espaço viário e impactam a acessibilidade. O inciso VI é o instrumento que subsidia a tomada de decisão dos gestores no que tange à fixação de restrições ao transporte de carga, especialmente em horários de grande fluxo de veículos, mas que precisa de uma fiscalização adequada.

O inciso VII apresenta um mecanismo específico para o enfrentamento da preeminente urgência de redução dos impactos das emissões dos gases na qualidade do ar, disciplinando sobre o monitoramento e controle dos gases de efeito local e de efeito estufa dos modos de transporte motorizado, por afetar a saúde humana.

O instrumento do inciso VIII foi instituído para incentivar os atores governamentais responsáveis pela política pública a firmarem convênios para regulação, fiscalização e desenvolvimento de ações que coíbam o transporte ilegal de passageiros, diante do risco a segurança dos usuários e população.

Por as cidades gêmeas extrapolarem os limites territoriais do país, faz-se necessário uma articulação entre as autoridades públicas nacional e estrangeira para o enfrentamento dos

---

[136]BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional do Transporte e da Mobilidade Urbana. **PlanMob**. Caderno de referência para elaboração de plano de mobilidade urbana. Brasília, 2015. p. 84.

desafios. Dessa forma, o instrumento estabelecido no inciso IX autoriza a formação de convênio para o transporte coletivo urbano nessas cidades, respeitando-se os acordos firmados e o princípio da reciprocidade.

Diante do crescimento da população urbana com suas demandas e a finitude do espaço urbano, o planejamento se posiciona como protagonista para efetivação das políticas de mobilidade urbana nas cidades.

O planejamento contemporâneo da mobilidade urbana tem como foco principal a mudança de modal, priorizando os modos de locomoção mais sustentáveisderivados dos modos ativos e do uso dos serviços de transporte público coletivo.

Ademais, afigura-se como um relevante instrumento de redução das desigualdades, na medida em que tem o condão de promover inclusive o acesso a pessoas vulneráveis, como as com mobilidade reduzida, bem como estabelecer tarifa justa baseada em critérios sociais para conceder benefícios tarifários e reduzir as desigualdades socioeconômicas.

Assim como se coloca como um importante instrumento de combate a exclusões raciais e de gênero ao adotar medidas de proteção à mulher no seu trajeto, dentro e fora do transporte público, diminuem-se diferenças de gênero históricas em nossa sociedade.[137]

A PNMU é implementada pelos Municípios principalmente por meio do plano de mobilidade urbana, que é o instrumento de efetivação da política, como preconizado no artigo 24 da Lei Federal n.º 12.587/2012.

> Os Planos de Mobilidade Urbana são instrumentos de internalização das diretrizes, dos objetivos e dos princípios gerais da Política Nacional de Mobilidade Urbana. Sua finalidade é a de, por meio do planejamento de curto, médio e longo prazos, traduzir os objetivos de melhoria da mobilidade urbana local em metas, ações estratégicas e recursos materiais e humanos, viabilizando os meios para a efetiva transformação desejada e, com isso, contribuindo com uma real promoção do desenvolvimento da cidade.[138]

Para elaboração do plano é fundamental uma análise das peculiaridades da cidade, levando em consideração a localização com suas características geográficas, o clima, sua relevância para região onde está situada, em especial, no que toca à rede de cidades que a rodeia, visto que a realidade econômica e sociocultural é determinante para o planejamento.

> Há ainda cidades que possuem características específicas e determinantes para o planejamento do deslocamento cotidiano, por exemplo, cidades industriais, turísticas, históricas, com grande produção agrícola, com grande produção de minério etc. Todas essas que assim se identificam devem fazer

[137]LOPES, Dario Rais; MARTORELLI, Martha; COSTA, Aguiar Gonzaga Vieira da. **Mobilidade urbana**: conceito e planejamento no ambiente brasileiro. 1. ed. Curitiba: Appris, 2020. p. 92.

[138]BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional do Transporte e da Mobilidade Urbana. **PlanMob**– Caderno de referência para elaboração de plano de mobilidade urbana. Brasília, 2015. p. 146.

> seus planos de mobilidade urbana, **independentemente do número de habitantes**, pois têm questões muito relevantes a tratar, e, se por um lado muitas vezes possuem um bom desenvolvimento econômico, quando não há planejamento adequado para mobilidade local, os efeitos negativos na vida da população tendem a ser muito graves.[139] (grifos nossos).

Apesar do planejamento da mobilidade urbana enfatizar os centros urbanos, não se pode desconsiderar a população rural, principalmente no que se refere à interação entre as áreas urbana e rural das cidades, tendo que incluir na sua concepção medidas e ações para viabilizar o acesso através da integração da infraestrutura e serviços de transporte entre as regiões.

O PMU ganhou destaque com a promulgação da Lei Federal nº 12.587/2012. Em 2001, o Estatuto da Cidade instituiu a obrigação dos Municípios elaborarem o plano diretor, mas não trouxe um conceito de mobilidade urbana atrelado à política urbana, fazendo com que muitas cidades incluíssem objetivos de mobilidade urbana dentro do plano diretor.

Naquele momento, ainda havia uma visão de transporte público consolidada carecendo de previsão de atribuições expressas para União, Estados e Municípios, acarretando um leque de imposições com vastas atribuições para os Municípios sem a instituição de diretrizes específicas, que, por consequência, isentava as outras esferas de governo.

Até os dias atuais, muitos Municípios implementam o PMU se pautando em pesquisas de transporte público como sendo etapa prioritária, representando o gasto nesse tipo de pesquisa a maior parte do custo para a cidade, dificultando a efetivação da PNMU.

Ao instituir as diretrizes da política, especificando as atribuições de cada ente federativo, a União passou atuar estabelecendo programas de financiamento na mobilidade urbana e definindo critérios para repasse de recursos, onerosos ou não onerosos, com foco na implementação da PNMU.

Por a competência constitucional ser dos Municípios, a União não pode determinar quais projetos devem ser efetivados nas cidades, mas pode exigir o respectivo planejamento para que todo investimento seja mais efetivo e os recursos federais mais otimizados.

Anteriormente, havia o repasse de recursos realizado com um formato muito pouco planejado e muito pouco sistêmico, pois não havia a obrigatoriedade do plano. Durante anos houve investimentos em infraestrutura que nem sempre demonstravam sustentabilidade, no

---

[139] LOPES, Dario Rais; MARTORELLI, Martha; COSTA, Aguiar Gonzaga Vieira da. **Mobilidade urbana**: conceito e planejamento no ambiente brasileiro. 1. ed. Curitiba: Appris, 2020. p. 126.

sentido de continuidade e de integração com a cidade, exatamente pela falta de um planejamento sistêmico de forma a otimizar a circulação como um todo.

A partir de 2012, o acesso aos recursos passou a depender do atendimento dos requisitos da política e do cumprimento da exigência de aprovação do plano de mobilidade urbana, com a devida participação da sociedade durante todo o processo.

O PMU é fundamental para própria existência e gestão dos Municípios, os quais devem orientar a execução do planejamento e conter o programa de gestão dos Chefes do Poder Executivo eleitos. A questão da exigência do plano com relação aos financiamentos de obras e projetos de interesse local não é precisamente para criar uma condição específica, mas motivar os Municípios a adotarem o instrumento e dar suporte as gestões presentes e futuras.

Acerca de eventual controvérsia jurídica sobre a exigência de aprovação, outrora não determinada expressamente no Estatuto da Cidade para o plano de transporte urbano ,o PARECER n. 00113/2019/CONJUR-MDR/CGU/AG,firmou o entendimento no sentido de que " o plano de mobilidade urbana é uma lei municipal, que deve ser elaborada e aprovada nos termos das regras de processo legislativo previstas na Constituição Federal de 1988, na Constituição Estadual e na Lei Orgânica de cada município. "[140]

Nessa linha, o tipo de comprovação para a devida caracterização do ato e atendimento da exigência da lei está respondido e afirmado no Parecer 165/2016/CONJUR-MCID/CGU/AGU:

> A norma quando trata do plano e menciona a obrigação dele ser elaborado em um prazo máximo de 03 a contar da publicação da norma, o que ela quer dizer, em verdade, e até para que sua finalidade não seja desvirtuada, é que o plano deve não somente estar elaborado, mas, também, devidamente aprovado por Lei, da mesma forma que o Plano Diretor. Não fosse assim, bastaria ao proponente interessado, mas sem compromisso com o cumprimento da norma em evidência, dar início a elaboração de um Plano de Mobilidade, para obter os recursos federais, podendo não haver qualquer compromisso com a sua conclusão.[141]

O PMU 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 (artigo 24, § 1º- A da Lei Federal nº Lei n.º 12.587/2012).

---

[140] 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.

[141] BRASIL. Ministério das Cidades. **Parecer n. 00165/2016/CONJUR-MCID/CGU/AGU**. Brasília, 2016. Disponível em: https://falabr.cgu.gov.br/publico/Manifestacao/DetalheManifestacao.aspx. Acesso em: 20 jan. 2023.

Há um número considerável de Municípios atualizando o plano diretor e inserindo o plano de mobilidade em anexo, visto que este pode ser integrado como anexo do próprio plano diretor, desde que conste o conteúdo mínimo obrigatório e a compatibilidade com as diretrizes da PNMU, que deve ser tratado de forma específica para mobilidade, não consistindo em ilegalidade segundo a manifestação do Ministério das Cidades - Secretaria Nacional de Mobilidade Urbana:

> A Nota reafirma a posição do Despacho CGFO-MCID (SEI 4267069), que diz que a Lei Federal nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, não menciona quaisquer mecanismos de substituição de um plano local por outro e que os planos de mobilidade urbana e plano diretor devem ser integrados e compatíveis, o que indica obrigatoriedade adicional – e não concorrente - de elaboração e aprovação dos planos.
> O documento conclui que 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 e os itens previstos no art. 24 da mesma lei.[142]

Ante a obrigatoriedade de integração do plano de mobilidade urbana com o plano diretor, caso o plano diretor tenha sido atualizado com os dispositivos em harmonia com a realidade local, os objetivos dispostos para mobilidade urbana podem integrar o conjunto de objetivos do plano de mobilidade urbana. Em havendo incoerência entre o que se pretende para o plano de mobilidade e o que está previsto no plano diretor, possivelmente é consequência de uma desatualização.

Cada Município terá um plano de mobilidade retratando a cidade na atualidade e no futuro, motivo pelo qual nem todas as cidades irão abordar o mesmo tema, tendo em comum apenas está em conformidade com os princípios, diretrizes e objetivos da PNMU.

Ainda, será comum a todos os Municípios os conteúdos mínimos estabelecidos legalmente, que inclui os temas que as cidades não podem deixar de abordar em seus planos, sob pena de tornarem o documento inválido submetendo o ente a possíveis penalidades por descumprimento da lei.

> 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;

[142] 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.

> 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.[143]

Importante salientar que apesar da lei estabelecer temas de observância obrigatória, não há imposição e nem interferência na lei local quanto a forma que a cidade pretende tratar cada um desses temas.

O tema sobre serviços de transporte público coletivo inaugura o rol e abrange as matérias tarifárias, estudos de viabilidade e outras que se relacionam à prestação dos serviços, devendo constar no plano de mobilidade urbana, sob pena de ser considerado inválido em havendo previsão de medidas que reduzam a oferta do transporte público. Embora obrigatório, é um tema que não se aplica aos Municípios que não tem transporte público coletivo.

Caso o Município não tenha sistema de transporte coletivo, o plano deverá ter o foco no transporte não motorizado e no planejamento da infraestrutura urbana destinada aos deslocamentos a pé e/ou por bicicleta, critério que não se relaciona diretamente com o número de habitantes.

A circulação viária é um tema que envolve matérias concernentes à gestão da circulação viária, nos termos dos artigos 60 e 61 da Lei 9.503/1997 (Código de Trânsito Brasileiro), abarcando serviços específicos de transporte coletivo como fretamentos, transportes turísticos, transporte escolar, incluindo os mototáxis, transporte individual por aplicativo e táxis.

O conteúdo que se refere a infraestruturas do sistema de mobilidade urbana está relacionado a obras de arte, pavimentação, rotatórias entre outras. Contudo, o planejamento

[143]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. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12587.htm. Acesso em: 20 fev. 2024.

não pode ter como prioridade a construção de infraestrutura para veículos motorizados privados.

> As principais infraestruturas que devem constar do plano são as vias, calçadas, travessias, pavimentação, ferrovias, hidrovias, ciclovias, terminais, estações, pontos de embarque e desembarque, sinalização viária e de trânsito, instrumentos de controle e fiscalização e etc.[144]

A acessibilidade para pessoas com deficiência e restrição de mobilidade é um tema a ser tratado obrigatoriamente no plano de mobilidade, podendo o ente federativo adotar medidas em conjunto com outros temas elencados no artigo 24 da Lei Federal nº 12.587/2012 para garantir a acessibilidade e estruturar o planejamento do deslocamento desde a residência ou outro local de partida.

A integração dos modos de transporte público e destes com os privados e os não motorizados é um tema de extrema relevância para assegurar a locomoção das pessoas, que inclui a integração física do pedestre ou do sistema cicloviário com o sistema de transporte público e a integração tarifária. Essa integração é para todo sistema de mobilidade urbana e não apenas o sistema de transportes.

> Planejar também é fazer estudos prévios de infraestruturas, modos e serviços, para que a população possa desfrutar do sistema de transporte mais adequado para sua cidade ou para cada região dela, considerando todas as variáveis envolvidas, sem negligenciar a integração, a capilaridade e a viabilidade econômica do sistema proposto.[145]

O plano deverá disciplinar sobre o transporte de carga na infraestrutura viária, valendo-se de uma regulamentação apropriada para circulação e parada de cargas, tendo por objetivo a redução dos impactos negativos nas cidades e a garantia da realização da função socioeconômica, de acordo com o tipo de cargas que circulam no Município.

Os polos geradores de viagens são regiões dentro das cidades, como shoppings, hospitais, escolas, estádio de futebol, conjuntos habitacionais, faculdades, bancos, que atraem muitas pessoas. Os principais polos geradores, a frequência de viagens e sua identificação, inclusive os polos sazonais, devem ser estudados para o devido tratamento no planejamento.

As políticas de estacionamentos públicos e privados também são de previsão obrigatória, devendo conter as medidas adotadas pelo ente, a fim de traduzir a atuação estatal no sentido de estimular ou desestimular o uso de veículos privados. O estacionamento de

---

[144]LOPES, Dario Rais; MARTORELLI, Martha; COSTA, Aguiar Gonzaga Vieira da. **Mobilidade urbana**: conceito e planejamento no ambiente brasileiro. 1. ed. Curitiba: Appris, 2020. p. 137.

[145]LOPES, Dario Rais; MARTORELLI, Martha; COSTA, Aguiar Gonzaga Vieira da. **Mobilidade urbana**: conceito e planejamento no ambiente brasileiro. 1. ed. Curitiba: Appris, 2020. p. 92.

bicicletas para possibilitar a integração com o transporte público deverá ser considerado na elaboração do plano, bem como o percentual de reserva de vagas especiais.

O item que se refere às áreas e horários de acesso e circulação restrita ou controlada, isto é, o que se conhece como calçadões ou áreas específicas para pedestre, abrange a adoção dos instrumentos de gestão (artigo 23 da Lei Federal nº 12.587/2012). Esse tema tem por fim introduzir no plano medidas visando restringir a circulação dos veículos motorizados, em regiões determinadas, com previsão de suas consequências e avaliação do impacto como alternativa para controlar a poluição e os congestionamentos nas cidades.

Os mecanismos e instrumentos de financiamento do transporte público coletivo e da infraestrutura de mobilidade urbana devem constar obrigatoriamente no plano, indicando as fontes dos recursos destinados para implementação das medidas e especificando a ação orçamentária correspondente, não só como política a ser adotada pela gestão que está elaborando o plano, mas também para as gestões futuras, que poderão rever o plano conforme forem identificando outras fontes de recursos.

Por fim, o último tema obrigatório a ser tratado no plano é a sistemática de avaliação, revisão e atualização periódica do instrumento, que deverá ocorrer em prazo não superior a 10 (dez) anos de sua conclusão, devendo coincidir com o cronograma previsto no documento, sem óbice de ser realizado em período menor para acompanhar as transformações dinâmicas das cidades. Além disso, o plano poderá estipular prazos de revisões periódicas no seu conteúdo, sem alterações significativas, apenas para pequenos ajustes pontuais decorrentes de necessidades de adequações das medidas.

Dentro desse tema também é importante a definição do órgão responsável pelo acompanhamento da implantação do plano, sendo recomendado que se institua um banco de dados permanente sobre mobilidade urbana, que se realize processos periódicos de consulta a sociedade e que se defina indicadores para monitoramento e avaliação do plano.

Cabe ressaltar que além do conteúdo mínimo disposto no artigo 24 da lei, outros temas específicos relevantes para o Sistema de Mobilidade Urbana dos Municípios podem ser tratados no plano.

> Para cada item obrigatório, devem ser estabelecidos os objetivos, metas e ações estratégicas que efetivamente produzam o resultado compatível com a Política Nacional de Mobilidade Urbana, bem como a política local de mobilidade urbana.[146]

[146] BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. **Cartilha de Apoio à Elaboração de Planos de Mobilidade Urbana para Municípios com até 100 Mil Habitantes**. p. 6. Disponível em: https://www.gov.br/cidades/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/mobilidade-urbana/sistema-de-

Os elementos que orientarão as atualizações do plano deverão se basear, previamente, na avaliação do resultado do plano implementado, realização de novas reuniões, com dados coletados e informações atualizadas sobre a mobilidade urbana.

O PMU irá contemplar o conjunto de medidas, sendo imprescindível um diagnóstico bem preciso correspondendo a situação atual do Município, porque será a partir desse diagnóstico que serão traçadas as diretrizes, os objetivos, as metas e as ações estratégicas para o devido cumprimento.

Essas questões são um desafio para grandes cidades, tendo uma abordagem limitada em Municípios de pequeno porte. Levantamento realizado pelo Governo Federal constatou que as cidades maiores (médias/grandes) precisam de mais recursos, com considerável apoio financeiro, por precisarem de pesquisas e estudos mais complexos. Ao passo que se identificou que as cidades menores precisavam mais de apoio técnico, pois têm mais restrições de equipes técnicas, embora o Poder Público local tenha mais conhecimento da cidade em comparação com as cidades maiores.

Diante da complexidade, o Departamento de Projetos de Mobilidade e Serviços Urbanos (Demob) – Ministério do Desenvolvimento Regional elaborou um Programa específico para oferecer apoio técnico, com metodologia simplificada, para que os Municípios de pequeno porte, com até 100 mil habitantes, pudessem elaborar seus planos trabalhando com a própria equipe local e evitando os custos que gerariam a contratação de uma empresa para essa finalidade.

No entanto, embora a metodologia seja simplificada, a estratégia proposta não torna o plano simplificado, devendo ser compatível com a realidade das cidades e tendo seu nível de amadurecimento dependente do nível de informações de dados e das propostas dos Municípios, que igualmente deverá estabelecer o diagnóstico, além do prognóstico para avaliar cenários futuros, os objetivos, as metas e as ações estratégicas.

> *Diagnóstico*: levantamento de dados e avaliação real e detalhada da situação atual do município; *Objetivos*: visão de futuro para o município a curto, médio e longo prazos. Descreve onde se quer chegar; *Metas*: propostas quantitativas de intervenções com a finalidade de atingir os objetivos; *Ações Estratégicas*: etapas bem descritas para atender cada uma das metas.[147](grifos nossos).

---

apoio-a-elaboracao-de-planos-de-mobilidade-urbana/cartilha-apoio_a_elaboracao-planos_de_mobilidade-100milhab.pdf. Acesso em: 17 dez. 2023.

[147] BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. **Cartilha de Apoio à Elaboração de Planos de Mobilidade Urbana para Municípios com até 100 Mil Habitantes**. p. 6. Disponível em: https://www.gov.br/cidades/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/mobilidade-urbana/sistema-de-apoio-a-elaboracao-de-planos-de-mobilidade-urbana/cartilha-apoio_a_elaboracao-planos_de_mobilidade-100milhab.pdf. Acesso em: 17 dez. 2023.

O planejamento é um dever constitucional de todos os entes da Federação, todavia a elaboração e aprovação do plano de mobilidade é exigência apenas para os Municípios com mais de 20 mil habitantes e os demais obrigados a elaborar o plano diretor, iniciando-se o processo a depender da vontade do gestor local, que geralmente é o prefeito.

> Se esse interesse ocorrer pela compreensão da importância do planejamento da mobilidade e de sua sistematização, para construção de uma cidade melhor para seus cidadãos, o produto será um **Plano de Mobilidade Urbana sustentável** e com o poder de transformar a cidade em um lugar melhor para viver.[148] (grifos nossos).

O plano não é elaborado considerando uma área específica, mas todo o território do Município deve ser diagnosticado para se verificar as intervenções necessárias, os sistemas apropriados em cada área da cidade e as respectivas resoluções de obstáculos no deslocamento de pessoas e cargas.

A PNMU determina que os Municípios, que preencherem os requisitos do artigo 24, §1º da Lei Federal nº 12.587/2012, devem apresentar o plano aprovado como condição obrigatória para receber recursos federais destinados à mobilidade urbana, *in verbis*:

> § 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.[149]

A aprovação do PMU será informada à Secretaria Nacional de Mobilidade e Serviços Urbanos do Ministério do Desenvolvimento Regional, como determina o § 7º do artigo 24 da Lei Federal n.º 12.587/2012.

Em caso de descumprimento do prazo fixado na lei para aprovação do PMU, os Municípios ficarão impedidos de receber e solicitar recursos federais destinados à mobilidade urbana, exceto se o recurso for para elaborar o próprio plano. O texto legal não faz distinção

---

[148]LOPES, Dario Rais; MARTORELLI, Martha; COSTA, Aguiar Gonzaga Vieira da. **Mobilidade urbana**: conceito e planejamento no ambiente brasileiro. 1. ed. Curitiba: Appris, 2020. p. 143.

[149]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. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12587.htm. Acesso em: 20 fev. 2024.

da modalidade de transferência de recursos federais nem da forma de transferência, que pode ser por meio de convênios.

> As transferências obrigatórias por imposição da Constituição, a exemplo da distribuição dos recursos do Fundo de Participação dos Estados (art. 159, I, "a", da Constituição), não se submetem à proibição estabelecida no art. 24, §4º da Lei nº 12.587/12. A antinomia, na hipótese, resolve-se em favor da prevalência das normas de maior hierarquia, a saber, as normas constitucionais. Diversamente ocorre em relação às transferências obrigatórias por lei. Não havendo hierarquia entre as diversas normas primárias previstas no ordenamento jurídico brasileiro, eventual antinomia não pode ser solucionada pelo critério da hierarquia. Há que se solucionar a antinomia, neste caso, com fundamento nos critérios cronológicos e da especialidade.[150]

Assim, o prazo inicial para elaboração do plano era de três anos, a partir da vigência da Lei Federal nº 12.587/2012 (até 12 de abril de 2015). Após sucessivas prorrogações, o último prazo prorrogado com a edição da Medida Provisória nº 906, de 19 de novembro de 2019, convertida na Lei Federal nº 14.000/2020, encerrou em 12 de abril de 2022para Municípios com mais de 250.000 (duzentos e cinquenta mil) habitantes, e 12 de abril de 2023 para Municípios com até 250.000 (duzentos e cinquenta mil) habitantes[151], ficando os Municípios impedidos durante esse período de receber recursos federais até a edição da nova Medida Provisória nº 1.179, de 7 de julho de 2023.

> A inadimplência de um município não impede a transferência de recursos para o Estado ou para outro município, ainda que os recursos transferidos sejam utilizados em ação de mobilidade urbana que beneficie o município inadimplente. Melhor explicando, a vedação à transferência de recursos federais para um determinado município não impede a transferência de recursos para o Estado, ainda que a ação do Estado seja a realização de obra de mobilidade urbana na região metropolitana que o município inadimplente integre, e, por isso, a ação estadual beneficiaria também o município.[152]

Vale frisar que a Medida Provisória nº 1.179/2023, convertida na Lei Federal n.º 14.748, de 05 de dezembro de 2023, não prorrogou novamente o prazo, mas o reabriu para que os Municípios com mais de duzentos e cinquenta mil habitantes possam elaborar o plano

---

[150] BICALHO, Luciano Medeiros de Andrade. A Lei nº 12.587/12 e o impedimento de receber recursos orçamentários federais destinados à mobilidade urbana. **Revista Brasileira de Direito Municipal – RBDM**, Belo Horizonte, ano 18, n. 74, p. 72-73, out. /dez. 2017.

[151] BRASIL. **Lei nº 14.000, de 19 de maio de 2020**. Altera a Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, para dispor sobre a elaboração do Plano de Mobilidade Urbana pelos Municípios. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L14000.htm. Acesso em: 24 fev. 2024.

[152] BICALHO, Luciano Medeiros de Andrade. A Lei nº 12.587/12 e o impedimento de receber recursos orçamentários federais destinados à mobilidade urbana. **Revista Brasileira de Direito Municipal – RBDM**, Belo Horizonte, ano 18, n. 66, p. 72-73, out. /dez. 2017.

até 12 de abril de 2024 e os Municípios com até duzentos e cinquenta mil habitantes até 12 de abril de 2025.

Para elaboração dos PMU, as equipes e os responsáveis designados devem fazer o levantamento de todos os planos urbanos e das legislações pertinentes, verificar o que está compatível e atualizado no Município, sob o prisma da mobilidade urbana observando as demais áreas.

Nesse processo, a participação social deve ser resguardada desde o início do planejamento, identificando-se as instituições que podem contribuir na forma dos instrumentos assegurados no artigo 15 da Lei Federal n.º 12.587/2012.[153]

> O plano, propriamente dito, começa com a caracterização da mobilidade urbana, que reflete o cenário presente da cidade e todos os dados gerados pelo diagnóstico. Em seguida, estudos de impactos sobre as propostas estabelecidas e o consequente cenário para cada uma das soluções. Posteriormente, a formulação das propostas e, em seguida, a programação de cada uma das ações, sempre tendo em vista as possibilidades da gestão municipal.[154]

Entretanto, o marco legal da mobilidade urbana estabeleceu uma lacuna que enfraquece a implantação das políticas de mobilidade no artigo 25,[155]trazendo limitações aos investimentos segundo as possibilidades orçamentárias e financeiras do ente, sem estabelecer um patamar mínimo como há nas áreas de saúde e educação, ficando a critério do Poder Legislativo definir os programas e ações governamentais, que entender necessários, e aprovar as disponibilidades orçamentárias.

Apesar da ausência dessa previsão na lei de mobilidade urbana abrir espaço para ser interpretada como um retrocesso para o alcance dos objetivos da PNMU, a legislação avançou no sentido de impor às entidades estatais o dever de fazerem constar no plano plurianual e na

---

[153] 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.

[154] LOPES, Dario Rais; MARTORELLI, Martha; COSTA, Aguiar Gonzaga Vieira da. **Mobilidade urbana**: conceito e planejamento no ambiente brasileiro. 1. ed. Curitiba: Appris, 2020. p. 146.

[155]Art. 25. O Poder Executivo da União, o dos Estados, o do Distrito Federal e o dos Municípios, segundo suas possibilidades orçamentárias e financeiras e observados os princípios e diretrizes desta Lei, farão constar dos respectivos projetos de planos plurianuais e de leis de diretrizes orçamentárias as ações programáticas e instrumentos de apoio que serão utilizados, em cada período, para o aprimoramento dos sistemas de mobilidade urbana e melhoria da qualidade dos serviços. Parágrafo único. A indicação das ações e dos instrumentos de apoio a que se refere o **caput** será acompanhada, sempre que possível, da fixação de critérios e condições para o acesso aos recursos financeiros e às outras formas de benefícios que sejam estabelecidos.

lei de diretrizes orçamentárias as ações programáticas e os e instrumentos de apoio que serão utilizados, em cada período, para o aprimoramento dos sistemas de mobilidade urbana e melhoria da qualidade dos serviços.

4 AVALIAÇÃO DOS INSTRUMENTOS JURÍDICOS DE PLANEJAMENTO MUNICIPAL NA MOBILIDADE URBANA

Este capítulo se apresenta dividido em duas fases. Na primeira fase da pesquisa será desenvolvida uma análise sistêmica dos dados coletados do Censo - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e interpretados com auxílio de informações extraídas do sistema do Ministério das Cidades, a fim de realizar um mapeamento dos Municípios integrantes da PNMU obrigados à elaboração e aprovação do Plano de Mobilidade Urbana (PMU), a partir de 2022.

Para tanto, empregou-se o modelo sequencial para estudar os Municípios que passaram a ser obrigados à elaboração e aprovação do PMU em 2022 e a estruturação dos instrumentos da PNMU utilizados para efetivação das políticas de mobilidade urbana municipal, por meio de levantamento bibliográfico, documental, entrevistas com um roteiro semi-estruturado como técnica para se obterdados relevantes à investigação, e estudos de casos complementados na próxima fase.

Os instrumentos de políticas públicas são um conjunto de técnicas pelas quais as autoridades governamentais exercem o seu poder na tentativa de garantir apoio e resultado em mudanças sociais.[156]

> A implementação pode ser compreendida como o conjunto de ações realizadas por grupos ou indivíduos de natureza pública ou privada, as quais são direcionadas para a consecução de objetivos estabelecidos mediante decisões anteriores quanto a políticas. Em outras palavras, trata-se de ações para fazer uma política sair do papel e funcionar efetivamente. Este processo precisa ser acompanhado, entre outras coisas, para que seja possível identificar porque muitas coisas dão certo enquanto muitas outras dão errado entre o momento em que uma política é formulada e o seu resultado concreto.[157]

Nesse sentido, os instrumentos de políticas públicas são mecanismos direcionados à produção de transformação social, compostos por programas que têm por objetivo solucionar problemas públicos.

---

[156]Howlett, Michael; Mukherjee, Ishani. Policyformulation: whereknowledgemeetspower in thepolicyprocess. In: Howlett, M.; Mukherjee, I. HandbookofPolicyFormulation. Cheltenham: Edward ElgarPublishing, 2017. p. 08. *In:* **Formulação de Políticas Públicas**. Brasília: Enap, 2018. p. 75.

[157] RUA, M. G. Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos. **Laboratório de Acessibilidade da Universidade Federal do Rio Grande do Norte**, 1998. p. 14.

4.1 **Análise dos dados do instrumento de efetivação em Municípios integrantes da Política Nacional de Mobilidade Urbana**

Este estudo procura determinar os efeitos das leis e regulamentos que instituem a PNMU, em uma abordagem exploratória. O Direito não é um fim em si mesmo, assim é necessário avaliar se a obrigação de preparação de planos e outros instrumentos têm efeito sobre os resultados da atividade do gestor público.

A aplicação de teorias de médio alcance, juntamente com o exame empírico do impacto de leis e outras normas, emerge como uma possível estratégia para avaliar os efeitos da PNMU.[158]

As teorias de médio alcance, situadas entre as grandes teorias abstratas e os estudos empíricos específicos, permitem uma compreensão mais precisa e contextualizada dos fenômenos sociais.

Como recorte da pesquisa, fixou-se a linha de corte em 20.001 habitantes, conforme o critério mínimo populacional elegível para aprovação do instrumento de efetivação da PNMU em harmonia com o critériopopulacional aplicado às políticas de desenvolvimento urbano previsto no artigo 182, caput e § 1º da CF/1988, estudando Municípios que se aproximam com população compreendida entre 19 e 21 mil habitantes.

A partir do resultado encontrado no levantamento do Censo demográfico de 2022[159], a estratégia inicial se concentra em aferir a porcentagem de aumento e/ou diminuição populacional, em comparação com o Censo demográfico de 2010[160], dentro da variável em estudo.

> Os censos produzem informações imprescindíveis para a definição de políticas públicas estaduais e municipais e para a tomada de decisões de investimentos, sejam eles provenientes da iniciativa privada ou de qualquer nível de governo.[161]

No Brasil houve um aumento populacional estimado em 6,6% de 2010 a 2022, representando um aumento de 12,3 milhões de pessoas no período. Cerca de 44,8% dos

---

[158]RIBEIRO, Ivan César. **Políticas Públicas e Teorias do Estado**: O Papel das Teorias de Médio Alcance. Disponível em: https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/432/419. Acesso em: 24 fev. 2024. p. 865-868.

[159]BRASIL. FUNDAÇÃO INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Portaria Nº PR-870, de 30 de agosto de 2023**. Diário Oficial da União: Seção 1, Brasília, Nº 167, p. 61-90, 31 ago 2023.

[160] IBGE. **Censo 2010**. Disponível em: https://censo2010.ibge.gov.br/resultados.html. Acesso em 27 dez. 2023.

[161] FONSECA, João José Saraiva da. **Metodologia da pesquisa científica**. Fortaleza: UEC, 2002. Apostila. p. 33.

Municípios brasileiros tinham até 10 mil habitantes. O resultado do Censo demográfico de 2022 apontou que no país existem 1.366 Municípios com população estimada entre 10 mil a 20 mil habitantes e 1.053 Municípios com população estimada entre 20 mil e 50 mil habitantes.[162]

O aumento populacional apontado no Censo de 2022 resultou na reclassificaçãodos Municípios perante a PNMU no que se refere ao cumprimento de exigência para acesso a fundos federais de financiamento destinados à mobilidade urbana. Ao passo que a redução da população isentou outros Municípios da obrigatoriedade de instrumentalizar o planejamento nessa área, mas que eram obrigados desde a promulgação da Lei Federal nº 12.587/2012.

Para o estreitamento da relação federativa na busca de alcançar os objetivos da política, a União inseriu no PPA 2024/2027 o Programa Mobilidade Urbana na "Agenda Combate ao Desmatamento e Enfrentamento da Emergência Climática" definido como prioridade para os próximos quatro anos, estabelecendo o objetivo geral e os objetivos específicos representandoos três pilares postos na PNMU:

> **Objetivo Geral:**
> Promover os deslocamentos sustentáveis, seguros e acessíveis, de pessoas e cargas nas cidades, priorizando o transporte não motorizado e o transporte público coletivo.
> **Objetivos Específicos do Programa:**
> 0245: **Fortalecer o planejamento municipal** focado na priorização do transporte não motorizado e do transporte público coletivo;
> 0251: Melhorar e ampliar a infraestrutura de mobilidade urbana para o transporte não motorizado e para o transporte público coletivo;
> 0254: Melhorar a prestação dos serviços de transporte público coletivo por meio da renovação da frota.[163](grifos nossos)

Importante esclarecer que o foco do objetivo específico 0251, baseado nos eixos de transporte não motorizado e de transporte público coletivo, é voltado para ações de fomento à estruturação de projetos, execução de obras e implantação dos empreendimentos. Enquanto o objetivo específico 0254 foi formulado em decorrência do Brasil está cerca de 7 anos de idade média da frota, considerada, em sede histórica, muito elevada.

No mesmo sentido da pesquisa está o pilar estabelecido no objetivo específico 0245, que visa o fortalecimento do **eixo relacionado ao planejamento**, autorizando a promoção de

---

[162]IBGE. **De 2010 a 2022, população brasileira cresce 6,5% e chega a 203,1 milhões**. Disponível em: https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/37237-de-2010-a-2022-populacao-brasileira-cresce-6-5-e-chega-a-203-1-milhoes#:~:text=Destaques,foi%20de%200%2C52%25. Acesso em: 22 dez. 2023.

[163]BRASIL. **Lei nº 14.802, de 10 de janeiro de 2024**. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2024 a 2027. Brasília, 2024. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/L14802.htm. Acesso em: 23 jan. 2024.

ações pelo Ministério das Cidades, nos termos da competência expressa no artigo 20 da Lei Federal nº 14.600/2023.[164]

Para consecução desse objetivo há duas entregas mapeadas pelo Ministério das Cidades:

> **Entrega 1.1 (0528)**:
> Assistência técnica prestada à elaboração de Planos Locais de Mobilidade Urbana.
> Indicador de produto 9422:
> Nº de municípios atendidos com assistência técnica.
> **Entrega 1.2 (0529)**:
> Assistência financeira prestada à elaboração de Planos Locais de Mobilidade Urbana (OGU + FGTS)
> Indicador de produto 9423:
> Nº de Planos de Mobilidade Urbana contratados.[165]

Os dados dos Municípios serão analisados de forma regionalizada, em analogia à regra do artigo 165, § 1º da CF/1988,[166] a saber: Regiões Centro-Oeste, Norte, Nordeste, Sudeste e Sul.

Na Tabela 1 com uma população estimada de **218.091**habitantes [IBGE, 2022], em linhas gerais, restou demonstra uma diminuição/aumento populacionalentre **- 4,41%** a **185,58 %** em comparação com o número de habitantes existentes em 2012 [IBGE, 2010].

Destacam-se osMunicípios de AbadiadeGoiás eGuapó, que tiveram aumento populacional de **185,58 %** e **41,21 %,** respectivamente. Embora não tenhamais de20 mil habitantes, porserem integrantes da **Região Metropolitana de Goiânia**[167] são obrigados a elaborar o PMU, desde a promulgação da lei que instituiu as diretrizes da PNMU.

---

[164]Art. 20. Constituem áreas de competência do Ministério das Cidades: I - política de desenvolvimento urbano e ordenamento do território urbano; II - políticas setoriais de habitação, de saneamento ambiental, de mobilidade e trânsito urbanos, **incluídas as políticas para os pequenos Municípios** e a zona rural; III - promoção de ações e de programas de urbanização, de habitação e de saneamento básico e ambiental, incluída a zona rural, de transporte urbano, de trânsito e de desenvolvimento urbano; IV - política de financiamento e subsídio à habitação popular, de saneamento e de mobilidade urbana; V - **planejamento e gestão da aplicação de recursos em políticas de desenvolvimento urbano, de urbanização, de habitação e de saneamento básico e ambiental, incluídos a zona rural e a mobilidade e trânsito urbanos**; VI - participação na formulação das diretrizes gerais para conservação dos sistemas urbanos de água e para adoção de bacias hidrográficas como unidades básicas do planejamento e da gestão do saneamento; e VII - (VETADO).

[165] BRASIL. Ministério das Cidades. **Seminário**: Gestão de dados em mobilidade urbana. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=FXMa8O-WgnQ&t=54s. Acesso em: 21 dez. 2023.

[166]Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: § 1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

[167] BRASIL. Ministério das Cidades. **Relação dos Municípios obrigados à elaboração do plano de mobilidade urbana**. Disponível em: https://www.gov.br/cidades/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/mobilidade-urbana/sistema-de-apoio-a-elaboracao-de-planos-de-mobilidade-urbana/levantamento-sobre-a-situacao-dos-planos-de-mobilidade-urbana. Acesso em 20 jan. 2024.

Na região centro-oeste, dos 11 (onze) Municípios em estudo, apenas AbadiadeGoiás (GO)declarou possuir PMU aprovado por lei municipal.[168]

Observa-se que são obrigados à elaboração do instrumento de efetivação da PNMU: Cassilândia (MS), Fátima doSul (MS) e Matupá (MT). Por sua vez, VilaRica (MT) deixou de ser obrigada à elaboração do PMU em 2022.

Entretanto, o Município de Vila Rica (MT) deixou de ser obrigado à elaboração do PMU, a partir de 2022.

Tabela 1 – REGIÃO CENTRO-OESTE

Nº	UF	MUNICÍPIOS	CENSO 2010	CENSO 2022	PLANO DE MOBILIDADE URBANA	%
1	**GO**	Abadia de Goiás	6.698	19.128	Lei Municipal 564/2015	185,58%
2	**GO**	Guapó	13.841	19.545	Não possui plano	41,21%
3	**GO**	Jussara	18.899	19.620	Não foi enviado oficio	3,82%
4	**GO**	Rubiataba	18.358	19.788	Não respondeu	7,79%
5	**MS**	Cassilândia	**20.567**	**20.988**	Não possui plano	2,05%
6	**MS**	Fátima do Sul	18.952	**20.609**	Não possui plano	8,74%
7	**MS**	Itaquiraí	18.412	19.423	Não possui plano	5,49%
8	**MS**	Mundo Novo	16.660	19.193	Não possui plano	15,20%
9	**MS**	Rio Verde de Mato Grosso	18.808	19.818	Não possui plano	5,37%
10	**MT**	Matupá	14.124	**20.091**	Não possui plano	42,25%
11	**MT**	Vila Rica	**20.806**	19.888	Não respondeu	-4,41%
		TOTAL	186.125	218.091		

Fonte: IBGE 2010-2022; Ministério das Cidades.

A Tabela 2, apresenta uma população estimada de **341.566** habitantes [IBGE, 2022], sendo possível observar uma diminuição/aumento populacional entre **-25,45%** a **87,06%**em comparação com o número de habitantes existentes em 2012 [IBGE, 2010].

Dentre os Municípios em estudo, são obrigados à elaboração do instrumento de efetivação da PNMU: Apuí (AM), Beruri (AM), Nhamundá (AM), São Migueldo Guaporé (RO), Caracaraí (RR) obrigado também por serintegrante da **Região Metropolitana de Central**, Chaves (PA), NovaEsperançadoPiriá (PA), SantaLuziadoPará (PA) e SãoJoão de

[168]BRASIL. Ministério das Cidades. **Levantamento sobre a situação dos Planos de Mobilidade Urbana**. Brasília, 2024. 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: 20 jan. 2024.

Pirabas (PA). Ao passo que PresidenteMédici (RO) eCachoeirado Piriá(PA) deixaram de ser obrigados à elaboração do PMU, a partir de 2022.

O Município de Careiro da Várzea (MA) mesmo com população estimada de 19.637[IBGE, 2022], em decorrência de uma redução populacionalde-**12,76 %,** continua sendo obrigado por ser integrante da **Região Metropolitana de Manaus**.

Na região norte, não há registro de aprovação do PMU por parte de nenhum dos 18 (dezoito) Municípios, conforme informações atualizadas em 11 de janeiro de 2024 pelo Ministério das Cidades.[169]

Tabela 2- REGIÃO NORTE

Nº	UF	MUNICÍPIOS	CENSO 2010	CENSO 2022	PLANO DE MOBILIDADE URBANA	%
1	**AC**	Mâncio Lima	15.027	19.294	Não foi enviado oficio	28,40 %
2	**AM**	Apuí	17.627	**20.647**	Não respondeu	17,13 %
3	**AM**	Beruri	15.422	**20.718**	Não foi enviado oficio	34,34%
4	**AM**	Careiro da Várzea	**22.509**	19.637	Não respondeu	- 12,76%
5	**AM**	Nhamundá	18.278	**20.136**	Não respondeu	10,17%
6	**AM**	Pauini	18.153	19.373	Não foi enviado oficio	6,72%
7	**AM**	Tapauá	19.077	19.599	Não respondeu	2,74%
8	**AM**	Tonantins	17.670	19.247	Não possui plano	8,92%
9	**RO**	Presidente Médici	**22.148**	19.327	Não possui plano	-12,74%
10	**RO**	São Miguel do Guaporé	**24.545**	**20.746**	Não possui plano	-15,48%
11	**RR**	Caracaraí	14.984	**20.957**	Não possui plano	39,86%
12	**RR**	Pacaraima	10.320	19.305	Não respondeu	87,06%
13	**PA**	Cachoeira do Piriá	**26.333**	19.630	Não respondeu	-25,45%
14	**PA**	Chaves	18.242	**20.757**	Não possui plano	13,79%
15	**PA**	Curionópolis	18.212	19.950	Não respondeu	9,54%
16	**PA**	Nova Esperança do Piriá	**20.124**	**20.478**	Não possui plano	1,76%
17	**PA**	Santa Luzia do Pará	19.403	**20.370**	Não foi enviado oficio	4,98%
18	**PA**	São João de Pirabas	**20.596**	**20.689**	Não respondeu	0,45%
		TOTAL	338.670	341.566		

Fonte: IBGE 2010-2022; Ministério das Cidades.

Os dados da Tabela 3, revelam que a Região Nordeste tem um total de população estimada de **1.177.889** habitantes [IBGE, 2022]. Ainda, evidencia que no processo houve uma

[169]BRASIL. Ministério das Cidades. **Levantamento sobre a situação dos Planos de Mobilidade Urbana**. Brasília, 2024. 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: 20 jan. 2024.

diminuição / aumento populacional entre **-17,92 %** a **46,99 %**em comparação com o número de habitantes existentes em 2012 [IBGE, 2010].

Analisando o grupo de Municípios em estudo, constatou-se que são obrigados à elaboração do instrumento de efetivação da PNMU: Olhod'ÁguadasFlores (AL), SãoJosé da Laje (AL), Belmonte (BA), Caravelas (BA), Conceiçãoda Feira (BA), GovernadorMangabeira(BA), Ibicoara (BA), Mutuípe (BA), Oliveira dosBrejinhos (BA), Palmasde MonteAlto (BA), Paramirim (BA), Piatã(BA), SantaBárbara (BA), São Felipe (BA), Chorozinho(CE), Coreaú (CE), Itatira (CE), Quiterianópolis(CE), Quixeré(CE), Uruburetama(CE), PauloRamos (MA), Peritoró(MA), Altinho (PE), Chã Grande(PE), Flores (PE), RiachodasAlmas (PE), Rio Formoso (PE), Aquidabã (SE) e Salgado (SE).

Além de serem enquadrados na obrigatoriedade por critério populacional, também são exigidos por serem integrantes de região metropolitana: Conceiçãoda Feira (**Região Metropolitana de Feira de Santana);** SantaBárbara (**Área de Expansão Metropolitana)**, Chorozinho (**Região Metropolitana de Fortaleza**) e Coreaú (**Região Metropolitana de Sobral**).

Cabe salientar que osMunicípios de Itaparica (BA), integrante da **Região Metropolitana de Salvador** com19.789 habitantes, e Araçoiaba (PE), integrante da **Região Metropolitana de Recife**com população estimada de19.243 pessoas**,** são obrigados à elaboração do PMU também com base nesse critério específico.

Na reclassificação dos Municípios, Boquira (BA), Encruzilhada (BA), Guaratinga (BA), Pindobaçu (BA), Rafael Jambeiro (BA), Araripe (CE), Barro (CE), Orós (CE), SãoVicenteFerrer (MA), Lagoade Itaenga (PE), SãoJoaquimdo Monte (PE) deixaram de ser obrigados à elaboração do PMU, a partir de 2022.

Dos 59 (cinquenta e nove) Municípios, apenas PauloRamos (MA) declarou possuir PMU aprovado por lei municipal.[170]

[170]BRASIL. Ministério das Cidades. **Levantamento sobre a situação dos Planos de Mobilidade Urbana**. Brasília, 2024. 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: 20 jan. 2024.

Tabela 3- REGIÃO NORDESTE

Nº	UF	MUNICÍPIOS	CENSO 2010	CENSO 2022	PLANO DE MOBILIDADE URBANA	%
1	**AL**	Água Branca	19.349	19.174	Não possui plano	-0,90%
2	**AL**	Olho d'Água das Flores	19.909	**20.715**	Não respondeu	4,05%
3	**AL**	Porto Real do Colégio	19.206	19.846	Não respondeu	3,33%
4	**AL**	São José da Laje	**22.677**	**20.813**	Não respondeu	-8,22%
5	**AL**	Taquarana	19.020	19.032	Não respondeu	0,06%
6	**BA**	Belmonte	15.909	**20.121**	Não respondeu	26,48%
7	**BA**	Boquira	**21.788**	19.322	Não possui plano	-11,32%
8	**BA**	Buritirama	19.510	19.589	Não respondeu	0,40%
9	**BA**	Caravelas	19.417	**20.580**	Não possui plano	5,99%
10	**BA**	Cocos	17.735	19.151	Não foi enviado oficio	7,98%
11	**BA**	Conceição da Feira	20.408	**20.800**	Não respondeu	1,92%
12	**BA**	Crisópolis	19.948	19.729	Não respondeu	-1,10%
13	**BA**	Encruzilhada	**23.279**	19.107	Não possui plano	-17,92%
14	**BA**	Governador Mangabeira	19.812	**20.605**	Não respondeu	4,00%
15	**BA**	Guaratinga	**21.676**	19.049	Não respondeu	-12,12%
16	**BA**	Ibicoara	17.213	**20.785**	Não respondeu	20,75%
17	**BA**	Itaparica	**20.591**	19.789	Não possui plano	-3,89%
18	**BA**	Mutuípe	**21.182**	**20.037**	Não possui plano	-5,41%
19	**BA**	Oliveira dos Brejinhos	**21.572**	**20.715**	Não possui plano	-3,97%
20	**BA**	Ourolândia	13.091	19.243	Não respondeu	46,99%
21	**BA**	Palmas de Monte Alto	**20.731**	**20.078**	Não respondeu	-3,15%
22	**BA**	Paramirim	**20.818**	**20.351**	Não possui plano	-2,24%
23	**BA**	Piatã	17.515	**20.086**	Não possui plano	14,68%
24	**BA**	Pindobaçu	**20.033**	19.083	Não possui plano	-4,74%
25	**BA**	Rafael Jambeiro	**22.608**	19.662	Não possui plano	-13,03%
26	**BA**	Santa Bárbara	19.017	**20.952**	Não possui plano	10,18%
27	**BA**	São Felipe	**20.018**	**20.283**	Não possui plano	1,32%
28	**CE**	Araripe	**20.613**	19.783	Não possui plano	-4,03%
29	**CE**	Barro	**21.435**	19.381	Não possui plano	-9,58%
30	**CE**	Chorozinho	18.867	**20.163**	Não possui plano	6,87%
31	**CE**	Coreaú	**21.773**	**20.953**	Não respondeu	-3,77%
32	**CE**	Itatira	18.894	**20.424**	Não possui plano	8,10%
33	**CE**	Orós	**21.352**	19.675	Não respondeu	-7,85%
34	**CE**	Quiterianópolis	19.894	**20.213**	Não respondeu	1,60%
35	**CE**	Quixeré	19.376	**20.874**	Não possui plano	7,73%
36	**CE**	Uruburetama	**20.046**	**20.189**	Não respondeu	0,71%
37	**MA**	Bequimão	19.614	19.584	Não respondeu	-0,15%

Fonte: IBGE 2010-2022; Ministério das Cidades.

Tabela 4- REGIÃO NORDESTE (continuação)

38	**MA**	Cândido Mendes	18.074	19.932	Não foi enviado oficio	10,28%
39	**MA**	Paulo Ramos	19.985	**20.341**	Lei Municipal 131/2015	1,78%
40	**MA**	Peritoró	**21.158**	**20.479**	Não respondeu	-3,21%
41	**MA**	São Vicente Ferrer	**20.544**	19.498	Não possui plano	-5,09%
42	**PB**	Cuité	19.851	19.719	Não respondeu	-0,66%
43	**PB**	São José de Piranhas	19.085	19.067	Não possui plano	-0,09%
44	**PE**	Altinho	**22.347**	**20.674**	Não possui plano	-7,49%
45	**PE**	Araçoiaba	17.841	19.243	Não possui plano	7,86%
46	**PE**	Cachoeirinha	18.576	19.899	Não respondeu	7,12%
47	**PE**	Chã Grande	18.917	**20.546**	Não possui plano	8,61%
48	**PE**	Flores	**21.958**	**20.347**	Não respondeu	-7,34%
49	**PE**	Lagoa de Itaenga	**20.414**	19.434	Não respondeu	-4,80%
50	**PE**	Riacho das Almas	19.000	**20.641**	Não respondeu	8,64%
51	**PE**	Rio Formoso	**22.060**	**20.009**	Não possui plano	-9,30%
52	**PE**	São Joaquim do Monte	**20.422**	19.854	Não respondeu	-2,78%
53	**PI**	Buriti dos Lopes	19.023	19.654	Não foi enviado oficio	3,32%
54	**PI**	Canto do Buriti	19.907	19.365	Não possui plano	-2,72%
55	**PI**	Castelo do Piauí	18.593	19.288	Não possui plano	3,74%
56	**RN**	Caraúbas	19.572	19.614	Não possui plano	0,21%
57	**SE**	Aquidabã	19.923	**20.131**	Não respondeu	1,04%
58	**SE**	Carira	19.914	19.939	Não possui plano	0,13%
59	**SE**	Salgado	19.297	**20.279**	Não respondeu	5,09%
		TOTAL	1.172.357	1.177.889		

Fonte: IBGE 2010-2022; Ministério das Cidades.

A Tabela 4 representa a Região Sudeste, na variável em estudo, com uma população estimada de **861.459** habitantes [IBGE, 2022]. Em decorrência do processo demográfico, os dados demonstram que houve uma diminuição / aumentopopulacional entre **-12,35 %** a **24,64 %**em comparação com o número de habitantes existentes em 2012 [IBGE, 2010].

Dentre os Municípios, são obrigados à elaboração do instrumento de efetivação da PNMU: Barroso (MG), Campestre (MG), CarmodoRioClaro (MG), ConselheiroPena (MG), Divino (MG), Ervália (MG), Jaboticatubas (MG), Lajinha (MG), Lambari (MG), Manhumirim (MG), Medina (MG), Monte Alegre de Minas (MG), MonteAzul (MG), Monte Santo de Minas (MG), Paraisópolis (MG), SantaVitória (MG), Cordeiro (RJ), PortoReal (RJ), Buri (SP), Junqueirópolis (SP), Lucélia (SP), Pompéia (SP), Potim (SP) e Regente Feijó (SP).

Por sua vez, na reclassificação os Municípios de: Caraí (MG), Itaobim (MG), Miguelópolis (SP) e Palmital (SP) deixaram de ser obrigados à elaboração do PMU em 2022.

Além de serem enquadrados na obrigatoriedade por critério populacional, também são exigidos por serem integrantes de região metropolitana: Jaboticatubas (**Região Metropolitana de Belo Horizonte**) e Potim (**Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte**) também são obrigados à elaboração do PMU.

Apesar de não terem mais de 20 mil habitantes, osMunicípios de CesárioLange (SP), por ser integrante da**Região MetropolitanadeSorocaba**, e EngenheiroCoelho (SP), integrante da **Região Metropolitana de Campinas**, são obrigados à elaboração do PMU com base nesse critério específico.

O Município de Engenheiro Coelho (SP) é o único da região que declarou ter elaborado o PMU, por meio de um documento em 2018, não aprovado em lei.[171]

Tabela 5 – REGIÃO SUDESTE

Nº	UF	MUNICÍPIOS	CENSO 2010	CENSO 2022	PLANO DE MOBILIDADE URBANA	%
1	**ES**	Rio Bananal	17.456	19.274	Não respondeu	10,41%
2	**ES**	Vargem Alta	18.890	19.563	Não possui plano	3,56 %
3	**MG**	Barroso	19.466	**20.080**	Não respondeu	3,15%
4	**MG**	Campestre	**20.570**	**20.696**	Não possui plano	0,61%
5	**MG**	Caraí	**22.302**	19.548	Não possui plano	-12,35%
6	**MG**	Carmo do Rio Claro	**20.426**	**20.954**	Não respondeu	2,58%
7	**MG**	Conselheiro Pena	**22.153**	**20.824**	Não possui plano	-6,00%
8	**MG**	Divino	18.895	**20.706**	Não foi enviado oficio	9,58%
9	**MG**	Ervália	17.869	**20.255**	Não possui plano	13,35%
10	**MG**	Guaranésia	18.706	19.150	Não foi enviado oficio	2,37%
11	**MG**	Ipanema	18.142	19.522	Não foi enviado oficio	7,61%
12	**MG**	Itaobim	**20.957**	19.151	Não possui plano	-8,62%
13	**MG**	Jaboticatubas	16.991	**20.406**	Não possui plano	20,10%
14	**MG**	Lajinha	19.582	**20.835**	Não respondeu	6,40%
15	**MG**	Lambari	19.493	**20.414**	Não respondeu	4,72%
16	**MG**	Manhumirim	**21.251**	**20.613**	Não respondeu	-3,00%
17	**MG**	Medina	**20.909**	**20.156**	Não possui plano	-3,60%

Fonte: IBGE 2010-2022; Ministério das Cidades.

[171]BRASIL. Ministério das Cidades. **Levantamento sobre a situação dos Planos de Mobilidade Urbana**. Brasília, 2024. 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: 20 jan. 2024.

Tabela 6 – REGIÃO SUDESTE (continuação)

18	**MG**	Monte Alegre de Minas	19.568	**20.170**	Não possui plano	3,08%
19	**MG**	Monte Azul	**21.799**	**20.328**	Não possui plano	-6,75%
20	**MG**	Monte Santo de Minas	**21.246**	**20.890**	Não possui plano	-1,68%
21	**MG**	Paraisópolis	19.388	**20.445**	Não possui plano	5,45%
22	**MG**	Santa Vitória	18.096	**20.973**	Não foi enviado oficio	15,90%
23	**MG**	Simonésia	18.172	19.750	Não possui plano	8,68%
24	**MG**	Turmalina	17.989	20.000	Não possui plano	11,18%
25	**MG**	Vazante	19.695	19.975	Não respondeu	1,42%
26	**RJ**	Cantagalo	18.664	19.390	Não possui plano	3,89%
27	**RJ**	Cordeiro	**20.113**	**20.783**	Não possui plano	3,33%
28	**RJ**	Porto Real	16.480	**20.373**	Não possui plano	23,62%
29	**SP**	Buri	18.559	**20.250**	Não respondeu	9,11%
30	**SP**	Castilho	17.929	19.977	Não foi enviado oficio	11,42%
31	**SP**	Cesário Lange	15.497	19.048	Não possui plano	22,91%
32	**SP**	Engenheiro Coelho	15.698	19.566	Documento 2018 - Não aprovado em lei	24,64%
33	**SP**	Itatinga	18.041	19.070	Não foi enviado oficio	5,70%
34	**SP**	Junqueirópolis	18.724	**20.448**	Não foi enviado oficio	9,21%
35	**SP**	Lucélia	19.883	**20.061**	Não possui plano	0,90%
36	**SP**	Miguelópolis	**20.242**	19.441	Não possui plano	-3,96%
37	**SP**	Nova Granada	19.174	19.419	Não possui plano	1,28%
38	**SP**	Palmital	**21.160**	19.594	Não possui plano	-7,40%
39	**SP**	Paranapanema	17.782	19.395	Não possui plano	9,07%
40	**SP**	Pariquera-Açu	18.453	19.233	Não possui plano	4,23%
41	**SP**	Pompéia	19.958	**20.196**	Não possui plano	1,19%
42	**SP**	Potim	19.392	**20.392**	Não possui plano	5,16%
43	**SP**	Regente Feijó	18.428	**20.145**	Não foi enviado oficio	9,32%
		TOTAL	824.188	861.459		

Fonte: IBGE 2010-2022; Ministério das Cidades.

A Tabela 5 tem na composição uma população estimada de **336.803** habitantes [IBGE, 2022]. Os dados constatam uma diminuição / aumento populacional entre **-9,88 %** a **34,65 %**em comparação com o número de habitantes existentes em 2012 [IBGE,2010].

São obrigados à elaboração do instrumento de efetivação da PNMU: Capanema (PR), Nova Hartz (RS), Tupanciretã (RS), Jaguaruna (SC), PresidenteGetúlio (SC), Schroeder (SC) e Urussanga (SC). Por outro lado, os Municípios de: Andirá (PR) e Butiá (RS) deixaram de ser obrigados à elaboração do PMU em 2022.

Além de serem enquadrados na obrigatoriedade por critério populacional, também são exigidos por serem integrantes de região metropolitana: Nova Hartz (**Região Metropolitana de Porto Alegre**); Jaguaruna (**Região Metropolitana de Tubarão**); PresidenteGetúlio (**Região Metropolitana do Alto Vale do Itajaí**); Schroeder (**Região Metropolitana do Norte/Nordeste Catarinense;Região Metropolitana de Jaraguá do Sul**) e Urussanga (**Região Metropolitana Carbonífera**).

Não obstante terem menos de 20 mil habitantes, por serem integrantes de regiões metropolitanas, os Municípios de Contenda (**Região Metropolitana de Curitiba**); Papanduva (**Região Metropolitana do Norte/Nordeste Catarinense;Região Metropolitana do Planalto Norte**) e TrêsBarras (**Região Metropolitana do Norte/Nordeste Catarinense;Região Metropolitana do Planalto Norte**)são obrigados à elaboração do PMU com base nesse critério específico.

Na região sul somente o Município de Tupanciretã (RS) declarou possuir PMU aprovado em lei municipal.[172]

Tabela 7- REGIÃO SUL

Nº	UF	MUNICÍPIOS	CENSO 2010	CENSO 2022	PLANO DE MOBILIDADE URBANA	%
1	**PR**	Ampére	17.108	19.620	Não foi enviado oficio	14,68%
2	**PR**	Andirá	**20.595**	19.878	Não possui plano	-3,48%
3	**PR**	Capanema	18.430	**20.481**	Não possui plano	11,13%
4	**PR**	Contenda	15.858	19.128	Não possui plano	20,62%
5	**PR**	Realeza	16.246	19.247	Não foi enviado oficio	18,47%
6	**PR**	Tibagi	18.983	19.961	Não possui plano	5,15%
7	**PR**	Wenceslau Braz	19.232	19.188	Não foi enviado oficio	-0,23%
8	**RS**	Butiá	**20.405**	19.084	Não respondeu	-6,47%
9	**RS**	Nova Hartz	18.311	**20.088**	Não possui plano	9,70%
10	**RS**	Tupanciretã	**22.198**	**20.005**	Lei Municipal 3.871/2016	-9,88%
11	**SC**	Ibirama	17.275	19.862	Não possui plano	14,98%
12	**SC**	Jaguaruna	17.276	**20.375**	Não possui plano	17,94%
13	**SC**	Papanduva	17.805	19.150	Não possui plano	7,55%
14	**SC**	Presidente Getúlio	14.861	**20.010**	Não possui plano	34,65%
15	**SC**	Schroeder	15.311	**20.061**	Não possui plano	31,02%
16	**SC**	Três Barras	18.129	19.746	Não possui plano	8,92%
17	**SC**	Urussanga	20.217	**20.919**	Não possui plano	3,47%

[172]BRASIL. Ministério das Cidades. **Levantamento sobre a situação dos Planos de Mobilidade Urbana**. Brasília, 2024. 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: 20 jan. 2024.

TOTAL	308.240	336.803

Fonte: IBGE 2010-2022; Ministério das Cidades.

4.1.1 *Relatório*

Participaram da pesquisa 148 (cento e quarenta e oito) municípios com população compreendida entre 19 e 21 mil habitantes. Dentro da variável em estudo, 22 (vinte e dois) Municípios são integrantes de regiões metropolitanas e de área de expansão metropolitana, igualmente obrigados à elaboração do PMU, independentemente do número da população, com fundamento no artigo 24 da Lei Federal nº 12.587/2012.

Somente os Municípios de **Abadia de Goiás (GO)**, **Paulo Ramos (MA)** e **Tupanciretã (RS)** declararam possuir PMU formalizado em lei municipal. Enquanto **Engenheiro Coelho** declarou possuir o PMU, por meio de documento elaborado em 2018 – não aprovado em lei nem formalizado em outro ato normativo.

O indicador adotado é o percentual (%) de Municípios com plano de mobilidade urbana elaborado dentre aqueles considerados obrigatórios.[173]

Diante da análise, aplicando-se o indicador para mensurar o resultado, conclui-se que **49,32%** do total dos Municípios, em estudo, são obrigados à elaboração do PMU.

Além disso, desse grupo analisado, **46,46%** não tinha o dever de instrumentalizar o planejamento da área de mobilidade urbana, passando a ser exigido a partir de 2022.

4.2 **Avaliação da integração do processo de planejamento e a correlação entre o nível de aderência dos Municípios aos instrumentos para efetivação da Política Nacional de Mobilidade Urbana**

Nesta fase serão avaliados os instrumentos jurídicos utilizados no processo de planejamento para efetivação da PNMU em 03(três) Municípios de regiões diferentes, selecionados com base nos resultados consolidados na fase anterior da pesquisa.

Este estudo procura determinar os efeitos das leis e regulamentos que instituem a PNMU, em uma abordagem exploratória. O Direito não é um fim em si mesmo, assim é

[173]BRASIL. **Lei nº 14.802, de 10 de janeiro de 2024**. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2024 a 2027. Brasília, 2024. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/L14802.htm. Acessoem: 23 jan. 2024.

necessário avaliar se a obrigação de preparação de planos e outros instrumentos têm efeito sobre os resultados da atividade do gestor público.

A amostra, em estudo, é constituída por Municípios integrantes da PNMU que declararam possuir PMU aprovados, como cumprimento de condição legal para ter acesso a fundos federais de financiamento destinados a projetos de mobilidade urbana.

O objetivo da amostra é de produzir informações aprofundadas e ilustrativas: seja ela pequena ou grande, o que importa é que ela seja capaz de produzir novas informações.[174]

Considerando que constitui dever dos Municípiosinformar a aprovação dos PMU à Secretaria Nacional de Mobilidade e Serviços Urbanos do Ministério do Desenvolvimento Regional (artigo 24, § 7º daLei Federal n.º 12.587/2012) e a recente promulgação da Lei Federal nº 14.600/2023 estabelecendo a organização dos órgãos da Presidência da República ea reestruturação dos Ministérios, as amostras dos Municípios foram extraídas das informações disponibilizadas no banco de dados do Ministério das Cidades.[175]

Primeiramente serão descritos os instrumentos formalizados em leis ou documentos oficiais a dar suporte ao processo de planejamento municipal e, consecutivamente, analisado o respectivo conteúdo em conformidade com o disposto nas diretrizes da PNMU.

Os instrumentos normativos balizadores da política de mobilidade urbana são o Plano Diretor, base da política urbana, e o PMU, que firma o compromisso assumido com os objetivos planejados.

> Considerando-se os normativos em vigor, mormente o Estatuto das Cidades e Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU), percebe-se que a visão de futuro para o município apresenta-se formalizada no Plano Diretor e o PMU desenvolve um planejamento estratégico objetivando alcançar as diretrizes, a visão, do Plano Diretor.[176]

Além desses, a lei vincula a efetividade da PNMU aos instrumentos de planejamento orçamentário materializados no PPA, LDO e LOA.

Ainda, o atual Plano de Governo do candidato eleito na função de chefe do Poder Executivo, que embora não defina ações detalhadas, serve de suporte às escolhas de políticas públicas.

---

[174]DESLAURIERS J. P. **Recherche Qualitative**. Montreal: McGraw Hill, 1991. p. 58

[175]BRASIL. Ministério das Cidades. **Levantamento sobre a situação dos Planos de Mobilidade Urbana**. Brasília, 2024. 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: 20 jan. 2024.

[176]RIO DE JANEIRO (Estado). Tribunal de Contas do Estado. **Processo TCE-RJ nº 214.633-9/2022**. Relatório de Auditoria Governamental – Auditoria de Acompanhamento - Especial. Origem: Prefeitura Municipal de Cabo Frio. Rio de Janeiro, 2022. p. 43. Disponível em: https://www.tcerj.tc.br/consulta-processo/processo/list?numeroprocesso=214633-9/2022#. Acesso em: 23 dez. 2023.

Para corroborar a essencialidade do documento, vale mencionar o Projeto de Lei Complementar - PLP nº 295/2016, aguardando criação de Comissão Temporária pela Mesa, com a seguinte redação:

> Art. 6º O plano plurianual tomará por base o plano de governo do candidato eleito chefe do Poder Executivo e será estruturado por programas, que deverão contemplar todas as despesas associadas ao atendimento de seus objetivos.[177]

A aplicação de teorias de médio alcance, juntamente com o exame empírico do impacto de leis e outras normas, emerge como uma possível estratégia para avaliar os efeitos da PNMU.[178]

As teorias de médio alcance, situadas entre as grandes teorias abstratas e os estudos empíricos específicos, permitem uma compreensão mais precisa e contextualizada dos fenômenos sociais

No contexto da PNMU, tais teorias podem ajudar a identificar os mecanismos pelos quais a política afeta a mobilidade urbana, permitindo prever e medir seus efeitos de maneira mais efetiva. A análise empírica, por sua vez, fornece os dados necessários para testar essas teorias, oferecendo evidências concretas sobre o sucesso ou falhas das iniciativas implementadas.

O período de impacto analisado nos instrumentos da PNMU é o correspondente aos anos seguintes à última prorrogação do prazo para elaboração e aprovação do PMU concedida pela Medida Provisória nº 906, de 19 de novembro de 2019, convertida na Lei Federal nº 14.000/2020, compreendido entre 2020 e 2023.

A correlação entre os instrumentos de planejamento está normatizada no artigo 24, § 1º-A da Lei Federal nº 12.587/2012 e no artigo 40, § 1º da Lei Federal nº 10.257/2001, respectivamente:

> 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:

---

[177] BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei Complementar nº 295, de 21 de junho de 2016**. Estabelece, com amparo nos arts. 163 e 165, § 9º, da Constituição Federal, normas gerais sobre planejamento, orçamento, fundos, contabilidade, controle e avaliação na administração pública; altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000; e revoga a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1470007&filename=PLP%20295/2016. Acesso em: 08 fev. 2024.

[178] RIBEIRO, Ivan César. **Políticas Públicas e Teorias do Estado**: O Papel das Teorias de Médio Alcance. Disponível em: https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/432/419. Acesso em: 24 fev. 2024.

> § 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**. (grifos nossos).[179]
>
> Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.
> § 1º O plano diretor é **parte integrante** do **processo de planejamento municipal**, devendo o **plano plurianual**, as **diretrizes orçamentárias** e o **orçamento anual** incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas. (grifos nossos).[180]

Para consecução dos objetivos da pesquisa e melhor compreensão do processo de desenvolvimento urbano das cidades, são estruturados questionamentos específicos fundamentados em critérios normativos, a partir do eixo **planejamento e gestão dos sistemas de mobilidade urbana**:

I. As diretrizes ou estratégias de mobilidade urbana previstas no Plano Diretor foram totalmente integradas por meio de ações estratégicas no PMU?
II. As ações estratégias estabelecidas no PMU sãocompatíveis com as diretrizes de mobilidade urbana dispostas no Plano Diretor?
III. As ações estratégicas apresentadas no PMU foram elaboradas de forma clara, coerente e transparente no que se refere aos objetivos e resultados que se pretende alcançar?
IV. Há definição de metas e indicadores para acompanhamento do desempenho e avaliação de efetividade das ações estratégicas do PMU?
V. Existem nos instrumentos ou documentos oficiais ações / propostas voltadas a assegurar a sustentabilidade na mobilidade urbana através de desestímulo do transporte individual motorizado ou de estímulo do transporte público coletivo?
VI. No arranjo dos instrumentos de planejamento orçamentário existem previsões orçamentárias (atividades/projetos) suficientes para implementar integralmente as ações estratégicas do PMU?

---

[179]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. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12587.htm. Acesso em: 20 fev. 2024.

[180]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. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 25 fev. 2024.

VII. Há nas ações programáticas previstas nos instrumentos de planejamento orçamentário propostas do Plano de Governo eleito corporificadas para efetivação da política de mobilidade urbana?

As ações são conceituadas como operações das quais resultam produtos (bens ou serviços) e contribuem para atender ao objetivo de um programa, podendo ser classificadas como: atividade, projeto e operação especial.

O presente estudo se direciona a analisar as ações na forma de atividade e/ou de projeto,consoante a definição do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP. STN/MF, por serem as modalidades que resultam em produto ou serviço.

> **Atividade**
> É um instrumento de programação utilizado para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de **modo contínuo e permanente**, das **quais resulta um produto ou serviço necessário à manutenção da ação de Governo**. Exemplo: "Fiscalização e Monitoramento das Operadoras de Planos e Seguros Privados de Assistência à Saúde".
> **Projetos**
> É um instrumento de programação utilizado para **alcançar o objetivo de um programa**, envolvendo um conjunto **de operações, limitadas no tempo**, das quais **resulta um produto** que concorre para a expansão ou o aperfeiçoamento da ação de Governo. Exemplo: "Implantação da rede nacional de bancos de leite humano."
> **Operação Especial**
> Despesas que **não contribuem para a manutenção, expansão ou aperfeiçoamento das ações de governo**, das quais não resulta um produto, e não gera contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços.[181] (grifos nossos).

As metas, como elemento estruturante do planejamento, expressam a medida de alcance do objetivo, podendo ser de natureza qualitativa ou quantitativa, isto é, são os resultados esperados para cada ação desenvolvida. São os resultados esperados para uma ação, sendo as metas quantitativas descritas a partir da mensuração das ações e a limitação de sua execução no tempo.

Dada a complexidade do planejamento de mobilidade urbana nas cidades, passa-se a avaliação dos instrumentos nos Municípios das **Regiões Centro-Oeste**, **Nordeste** e **Sul.**

[181]BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público**. 10. ed. p. 77. Disponível em: https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/manual-de-contabilidade-aplicada-ao-setor-publico-mcasp/2024/26. Acesso em: 14 jan. 2024.

- **Município de Abadia de Goiás:** Embora os dados comprovam que sempre teve uma população estimada com menos de 20 mil habitantes, é obrigado à elaboração do PMU, desde a promulgação da Lei Federal nº 12.587/2012, por ser integrante da RegiãoMetropolitana de Goiás,[182]nos termos do artigo 24, § 1º, II da referida lei;
- **Município de Paulo Ramos:** Não era obrigado à elaboração do PMU à época da promulgação da lei instituindo a PNMU, por critério populacional (artigo 24, § 1º, inciso I), mas passou a se enquadrar na exigência legal a partir de 2022;
- **Município Tupanciretã:** Obrigado à elaboração do PMU, desde a promulgação da lei em 2012, de acordo com o critério populacional do artigo 24, § 1º, inciso I, da Lei Federal nº 12.587/2012, e mantido nessa condição com o resultado do Censo de 2022.

Vejamos na Tabela 6:

Tabela 8 - MUNICÍPIOS BRASILEIROS

Nº	UF	MUNICÍPIOS	CENSO 2010	CENSO 2022
1	GO	Abadia de Goiás	6.698	19.128
2	MA	Paulo Ramos	19.985	20.341
3	RS	Tupanciretã	22.198	20.005

Fonte: elaborado pela autora com base nos dados IBGE 2010-2022

O procedimento para estabelecer políticas públicas adequadas e legítimas em conformidade com as normas vigentes começa com a análise do plano diretor, passando pelo exame de integração e compatibilidade com o PMU e a devida efetivação nas peças orçamentárias.

As escolhas políticas e as áreas que serão priorizadas na implementação de políticas públicas começam a ser desenhadas nos planos de governo dos prefeitos, que é um item obrigatório para o registro da respectiva candidatura.

> Em verdade, o PPA começa a ser delineado à época da campanha eleitoral, de sorte que a população, neste contexto, não elege propriamente candidatos, mas, sim, **programações**. É de se intuir, pois, que o programa de governo que o candidato deposita no TRE ou no TSE há de ser concebido como um esboço daquilo que será o **planejamento de longo prazo** que irá reger a vida

[182]BRASIL. Ministério das Cidades. **Relação demunicípios obrigados à elaboração do plano de mobilidade urbana**. Brasília, 2023. Disponível em: https://www.gov.br/cidades/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/mobilidade-urbana/sistema-de-apoio-a-elaboracao-de-planos-de-mobilidade-urbana/levantamento-sobre-a-situacao-dos-planos-de-mobilidade-urbana. Acesso em: 19 jan. 2024.

> daquela coletividade ao longo dos quatro anos subsequentes.[183] (grifos nossos).

A pesquisa adotou a metodologia simplificada para municípios com até 100 mil habitantes,[184]com a sistematização das informações, com base principalmente no conteúdo obrigatório para avaliar o PMU.

Os resultados serão organizados em duas etapas, dialogando em ambas com os planos de governo nos aspectos principais.

> Os **objetivos** devem representar a visão de futuro para o município. Eles devem conter a descrição de onde se quer chegar ou o que se tenta alcançar com o Plano de Mobilidade Urbana.
>
> As **diretrizes específicas** de mobilidade urbana do **Plano Diretor** Municipal podem ser utilizadas como **objetivos** para o **Plano de Mobilidade Urbana**. Esta é a principal fonte de informação para definição destes, porém, não deve ser a única. As diretrizes também podem ser estabelecidas com base em outras legislações municipais pertinentes ao tema, tais como zoneamento urbano, parcelamento do solo, perímetro urbano, meio ambiente, lei de uso e ocupação do solo, código de obras, etc.[185]

Abaixo faremos um breve relatório de cada região.

ABADIA DE GOIÁS – GO

O Município, em análise, é integrante da Região Metropolitana[186]obrigado a efetivar a PNMU, com fulcro no artigo 24, § 1º, inciso II, da Lei Federal nº 12.587/2012, independentemente do número de habitantes.

Por ser partícipe da Região Metropolitanade Goiânia, a avaliação deve iniciar com o exame de integração interfederativa e metropolitana entre os instrumentos de desenvolvimento urbano, nos termos do artigo 24, § 1º- A da Lei Federal nº 12.587/2012.

---

[183] SIRQUEIRA, Vanessa. **Direito Financeiro para Concursos**. Niterói: Impetus, 2016. p. 185.

[184] BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. **Cartilha de Apoio à Elaboração de Planos de Mobilidade Urbana para Municípios com até 100 Mil Habitantes**. Disponível em: https://www.gov.br/cidades/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/mobilidade-urbana/sistema-de-apoio-a-elaboracao-de-planos-de-mobilidade-urbana/cartilha-apoio_a_elaboracao-planos_de_mobilidade-100milhab.pdf. Acesso em: 12 jan. 2024.

[185] BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. **Cartilha de Apoio à Elaboração de Planos de Mobilidade Urbana para Municípios com até 100 Mil Habitantes**. p. 7. Disponível em: https://www.gov.br/cidades/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/mobilidade-urbana/sistema-de-apoio-a-elaboracao-de-planos-de-mobilidade-urbana/cartilha-apoio_a_elaboracao-planos_de_mobilidade-100milhab.pdf. Acesso em: 14 jan. 2024.

[186]BRASIL. Ministério das Cidades. **Relação de municípios obrigados à elaboração do plano de mobilidade urbana**. Disponível em: https://www.gov.br/cidades/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/mobilidade-urbana/sistema-de-apoio-a-elaboracao-de-planos-de-mobilidade-urbana/levantamento-sobre-a-situacao-dos-planos-de-mobilidade-urbana. Acesso em: 24 jan. 2024.

> 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:
> § 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**.[187]

Contudo, o projeto referente ao **Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Goiânia**, ainda está sendo desenvolvido pelaUniversidade Federal de Goiás (Iesa/UFG), de acordo com as informações prestadas pela coordenadora-geral da equipe técnica da UFG no PDI-RMG, professora Celene Cunha Monteiro Antunes Barreira:"este projeto foi interrompido em 2018, pelo Governo do Estado de Goiás, e só foi retomado em 2023, com um novo termo aditivo ao contrato existente com a UFG".[188]

Atualmente, o projeto se encontra em etapa de atualização do diagnóstico, tornado público no ano de 2017, com a expectativa de finalização do plano até agosto de 2024, após a devida atualização do diagnóstico, prognósticos, diretrizes, programas e ações do estudo incorporando as transformações ocorridas na Região Metropolitana de Goiânia nesse período.

Diante da falta de aprovação do Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana, passa-se para análise do Plano Diretor do município, que foi instituído pela **Lei Complementar nº 003, de 14 de julho de 2008,** posteriormente alterado pela Lei Complementar nº 023/2021para atender o disposto no artigo 41, inciso II, da Lei Federal nº 10. 257/2001.

No entanto, o prazo máximo de 10 (dez) anos para revisão do Plano Diretor, como preconizado no Estatuto da Cidade, já transcorreu desde o ano de 2018, estando em vigor somente o Plano Municipal de Transporte e Mobilidade Urbana instituído pela **Lei nº 564,03 de junho de 2015.**[189]

---

[187]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. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12587.htm. Acesso em: 20 fev. 2024.

[188]BARREIRA, Celene Cunha Monteiro Antunes. [**E-mail enviado**]. Destinatário: Ellen de Abreu Nascimento. Goiânia, 22 jan. 2024. 1 e-mail. Disponível em: https://outlook.live.com/mail/0/inbox/id/AQMkADAwATYwMAItZTA2NgAtMjgyYS0wMAItMDAKAEYAAAPE9nTFo7qyT5219Xh16txwBwAqoIiN51kSRowP1ALsqNl2AAACAQwAAAAqoIiN51kSRowP1ALsqNl2AAePMrMAAAE%3D. Acesso em: 22 jan. 2024.

[189]BRASIL. Ministério das Cidades. **Levantamento sobre a situação dos Planos de Mobilidade Urbana**. Brasília, 2023. Disponível em: https://www.gov.br/cidades/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/mobilidade-urbana/sistema-de-apoio-a-elaboracao-de-planos-de-mobilidade-urbana/levantamento-sobre-a-situacao-dos-planos-de-mobilidade-urbana. Acesso em: 02fev. 2024

> O Plano de Mobilidade Urbana não pode ser utilizado como instrumento para suprir carências do Plano Diretor nem, tampouco, avocar para si a competência de planejamento da política de desenvolvimento e expansão urbana, expressamente atribuída ao Plano Diretor. A edição do Plano de Mobilidade Urbana não serve apenas para cumprir mera formalidade exigida no regramento jurídico nacional e nem se confunde com um instrumento autônomo. Ela é consequência de todo um longo e encadeado processo que começa no planejamento básico, no Plano Diretor.[190]

Apesar da lacuna existente atualmente no planejamento da política pública de desenvolvimento e expansão urbana do Município, considerando que o PMU foi aprovado dentro do prazo do plano diretor, analisou-se o conteúdo dos instrumentos balizadores.

Com base na metodologia simplificada,realizou-se a avaliação do conteúdo mínimo obrigatório do PMUestabelecido no artigo 24 da Lei Federal nº 12.587/2012, porquanto que, "para cada item obrigatório, devem ser estabelecidos os objetivos, metas e ações estratégicas que efetivamente produzam o resultado compatível com a Política Nacional de Mobilidade Urbana, bem como a política local de mobilidade urbana".[191]

Na análise do conteúdo inserido na Lei nº 564/2015, constatou-se que não há concretude nas ações estratégicas apresentadas para solucionar problemas relacionados às**infraestruturas do sistema de mobilidade urbana** e do **sistema cicloviário**, itens que se destacaram. A lei municipal apenas estabelece que esses conteúdos serão definidos através de planos específicos, como se depreende da leitura dos artigos 11 e 12, *in verbis*:

> Art. 11. A delimitação e a **infraestrutura de mobilidade urbana** serão definidas através de **planos específicos** e deverão contemplar:
> I. Áreas de tráfego compartilhado entre o STPP e os pedestres, com restrição ao veículo individual motorizado;
> II. Estacionamentos/edifícios-garagem integrados ao STPP;
> III. Disciplinamento da circulação e do estacionamento de veículos, implantação de pontos para embarque e desembarque de passageiros e de cargas com regulamentação de horários;
> IV. Integração intermodal articulada às atividades de comércio e serviços;
> V. Implantação de infraestrutura de acessibilidade, arborização, ciclovias, passeios de pedestres e mobiliários urbano;
> VI. Equipamentos e instalações, compreendendo sistemas de transporte vertical, viaturas, reboques, entre outros;
> VII. Sinalização viária e de trânsito;

---

[190] RIO DE JANEIRO (Estado). Tribunal de Contas do Estado. **Processo TCE-RJ nº 214.633-9/2022**. Relatório de Auditoria Governamental - Acompanhamento – Especial. Origem: Prefeitura Municipal de Cabo Frio. p. 34. Disponível em: https://www.tcerj.tc.br/consulta-processo/processo/list?numeroprocesso=214633-9/2022#. Acesso em: 13 jan. 2024.

[191] BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. **Cartilha de Apoio à Elaboração de Planos de Mobilidade Urbana para Municípios com até 100 Mil Habitantes**. p. 6. Disponível em: https://www.gov.br/cidades/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/mobilidade-urbana/sistema-de-apoio-a-elaboracao-de-planos-de-mobilidade-urbana/cartilha-apoio_a_elaboracao-planos_de_mobilidade-100milhab.pdf. Acesso em: 17 dez. 2023.

> VIII. Instrumentos de controle, fiscalização, arrecadação de taxas e tarifas e difusão de informações, monitoramento e equipes de apoio local.
> § 1º As linhas estão relacionadas nos Anexo I desta Lei.
> §2º Além das linhas previstas neste artigo, outras poderão ser classificadas em regulamento e incorporadas quando da execução dos projetos específicos de mobilidade que gerem novas áreas de integração intermodal.
> Art. 12. O **Sistema Cicloviário** compreende uma rede integrada ao STPP, que deverá ser regulamentado por **lei própria**, mediante prévio estudo. [192](grifos nossos).

Ocorre que a infraestrutura do sistema de mobilidade urbana, incluindo as ciclovias e ciclo faixas, é conteúdo obrigatório que deve ser tratado dentro do PMU, como expresso no inciso III, do artigo 24 da Lei Federal nº 12.587/2012.

Além disso, as ações prioritárias para implantação de infraestrutura de mobilidade estão previstas de forma genérica, não constando os Anexos mencionados junto com o texto da lei.

Embora o plano diretor, vencido há 05 anos, tenha sido aprovado dispondo sobre diversas diretrizes, o PMU se limitou a ações prioritárias para implantação de infraestrutura de mobilidade.

A título de exemplo de correlação entre os instrumentos nesse assunto, reproduz-se o artigo 8º, I e II da Lei nº 564/2015 e artigo 20, III e VI da Lei Complementar nº 003/2008, respectivamente:

> Art. 8. Compreendem as **ações prioritárias** para implantação de infraestrutura de mobilidade nas linhas principais:
> I. Corredor Norte-Sul - Implantar corredor exclusivo de transporte;
> II. Corredor Leste-Oeste - Implantar sistema de linhas alimentadoras dos setores distantes para o centro urbano de Abadia de Goiás em horários fixos e compatíveis com as linhas principais;[193]

> Art. 20. As **diretrizes gerais** para melhoria das condições de mobilidade obedecerão ao seguinte:
> II. reestruturar a mobilidade para integrar o território municipal, urbanas e rurais;
> III. padronizar por meios adequados nas vias principais do Município a prioridade para o deslocamento de pessoas e transporte coletivo;
> VII. qualificar a ambiência urbana dos corredores de transporte coletivo;[194]

---

[192] ABADIA DE GOIÁS (GO). Lei 564, **de 03 d junho de 2015**. Institui o Plano Municipal de Transporte e Mobilidade de Abadia de Goiás e dá outras providências. Disponível em: https://acessoainformacao.abadiadegoias.go.gov.br/legislacao/lei/id=581. Acesso em: 24 jan. 2024.

[193]ABADIA DE GOIÁS (GO). **Lei nº 564, de 03 de junho de 2015**. Institui o Plano Municipal de Transporte e Mobilidade de Abadia de Goiás e dá outras providências. Disponível em: https://acessoainformacao.abadiadegoias.go.gov.br/legislacao/lei/id=581. Acesso em: 12 fev. 2024.

[194]ABADIA DE GOIÁS (GO). **Lei Complementar nº 003, de 14 de julho de 2008**. Institui Plano Diretor do Município de Abadia de Goiás, nos termos do artigo 182 da Constituição Federal, do capítulo III da Lei n° 10.257, de 10 de julho de 2001, Estatuto da Cidade, e do Capitulo VI e VII, da Lei Orgânica do Município de

As ações propostas acabam por enfatizar a infraestrutura, não sendo suficiente para contemplar todos os objetivos de mobilidade urbana estabelecidos no artigo 19 da Lei Complementar nº 003/2008.

Assim sendo, muitas diretrizes de mobilidade urbana previstas no plano diretor não foram contempladas com ações estratégicas no PMU, bem como não se verificou definição de metas e indicadores para cada uma das ações estratégicas (artigo 21, III e IV da Lei Federal nº 12.587/2012), o que impede a conferência se os resultados estão sendo alcançados.

> Não divulgar as metas e indicadores para cada ação estratégica prevista no Plano de Mobilidade Urbana é impedir que a sociedade consiga aferir se os resultados esperados foram alcançados, pois quando não se explicita qual o resultado desejado, qualquer resultado "atende".[195]

O PMU é o instrumento que, por essência, tem a finalidade de efetivar a política de mobilidade urbana municipal, devendo ser completamente integrado e compatível com as diretrizes de mobilidade urbana prescritas no plano diretor.

Na realidade local, não se visualizaram ações estratégicas concretas, claras e transparentes no PMU do Município de Abadia de Goiás para consecução dos objetivos de mobilidade urbana estabelecidos no plano diretor mesmo à época que ainda estava dentro do prazo.

Assim como, não se encontraram evidências que demonstrem realização prévia de pesquisas e estudos para identificação dos problemas de interesse público ou utilização de mecanismos que tenham subsidiado um diagnóstico com o real cenário do Município nem de um prognóstico hábil para avaliação de situações futuras na fase de concepção do instrumento de efetivação da política, contrariando, por analogia , o artigo 24, VII c/c artigo 47, parágrafo único, I e III da Lei Federal nº 14. 129/2021, *in verbis*:

> Art. 24. Os órgãos e as entidades responsáveis pela prestação digital de serviços públicos deverão, no âmbito de suas competências:
> VII - realizar a gestão das suas políticas públicas **com base em dados** e **em evidências** por meio da aplicação de inteligência de dados em plataforma digital; e
>
> Art. 47. Caberá à autoridade competente dos órgãos e das entidades referidos no art. 2º desta Lei, observados as normas e os procedimentos

---

Abadia de Goiás e dá outras providencias" Disponível em: https://acessoainformacao.abadiadegoias.go.gov.br/legislacao/lei/id=858. Acesso em: 12 fev. 2024.

[195] RIO DE JANEIRO (Estado). Tribunal de Contas do Estado. **Processo TCE-RJ nº 214.633-9/2022**. Relatório de Auditoria Governamental – Auditoria de Acompanhamento - Especial. Origem: Prefeitura Municipal de Cabo Frio. Rio de Janeiro, 2022. p. 71. Disponível em: https://www.tcerj.tc.br/consulta-processo/processo/list?numeroprocesso=214633-9/2022#. Acesso em: 23 dez. 2023.

> específicos aplicáveis, implementar e manter mecanismos, instâncias e práticas de governança, em consonância com os princípios e as diretrizes estabelecidos nesta Lei.
> Parágrafo único. Os mecanismos, as instâncias e as práticas de governança referidos no caput deste artigo incluirão, no mínimo:
> I - formas de acompanhamento de resultados;
> III - instrumentos de promoção do processo decisório fundamentado **em evidências**.[196]

No que concerne à sistemática de avaliação, revisão e atualização periódica do PMU, são consideradas ações obrigatórias a fixação da periodicidade para atualização do plano não superior a 10 anos e definição do órgão responsável pelo acompanhamento da implantação do plano.[197] Todavia, não há designação de órgão responsável na lei municipal nem de dispositivo estabelecendo prazo para revisão.

Analisando as escolhas políticas para mobilidade urbana, sob o viés da sustentabilidade, o plano de governo eleito apresenta proposta abstrata que pode ser traduzida em estímulo ao modo de transporte não motorizado, configurando como diretriz da PNMU, como se descreve:

> Calçadas Completas: **implantar calçadas acessíveis** e **sustentáveis** por **todo município**. A prefeitura fará a implantação das calçadas em regiões já habitadas e submeterá um projeto à Câmara condicionando a concessão de Habite-se em novas UHs à instalação de calçada seguindo os padrões pré-definidos.[198]

Nessa linha de intenção do plano de governo, o plano diretor tinha por diretriz implantar sistema cicloviário (artigo 21, I, "d") com previsão de regulamentação do Sistema Cicloviário no plano municipal de transporte e mobilidade (artigo 12), mas sem propor ações estratégicas concretas, claras, transparentes e com fixação de metas para se alcançar o objetivo de priorizar a acessibilidade cidadã, conforme estabelecido no artigo 19, inciso I, da

---

[196] BRASIL. **Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021**. Dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital e para o aumento da eficiência pública e altera a Lei nº 7.116, de 29 de agosto de 1983, a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação), a Lei nº 12.682, de 9 de julho de 2012, e a Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017. Brasília, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14129.htm. Acesso em: 26 jan. 2024.

[197] BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. **Cartilha de Apoio à Elaboração de Planos de Mobilidade Urbana para Municípios com até 100 Mil Habitantes**. p. 25. Disponível em: https://www.gov.br/cidades/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/mobilidade-urbana/sistema-de-apoio-a-elaboracao-de-planos-de-mobilidade-urbana/cartilha-apoio_a_elaboracao-planos_de_mobilidade-100milhab.pdf. Acesso em: 24 jan. 2024.

[198] BRASIL. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Divulgação de Candidaturas e Contas Eleitorais**. Eleições Municipais 2020. Disponível em: https://divulgacandcontas.tse.jus.br/candidaturas/oficial/2020/GO/93360/426/candidatos/623088/5_1600807795301.pdf. Acesso em: 26 jan. 2024.

Lei Complementar nº 003/2008, inviabilizando a avaliação de eficácia, eficiência e a efetividade da política.

PAULORAMOS –MA

À época da promulgação da lei instituindo as diretrizes daPNMU, o Município possuía uma população estimada de 19.985. O relatório do último Censo demográfico do IBGE apontou um crescimento populacional de 356 habitantes (1,78%), por essa razão passou a ser obrigado à elaboração do PMU e do plano diretor por determinação expressa no artigo 24, § 1º, inciso I, da Lei Federal nº 12.587/2012 c/c artigo 41, inciso I, da Lei Federal nº 10. 257/2001, a partir de 2022.

De acordo com o levantamento sobre o status de elaboração dos planos de mobilidade urbana de todos os municípios do país, Paulo Ramos declarou ao Ministério das Cidades ter aprovado o PMU, por meio da **Lei nº 131, de 12 de maio de 2015.**[199]

Conquanto formalmente aprovado pelo Poder Legislativo, materialmente se constata que não foi elaborado o PMU no âmbito do município, o que claramente se compreende com a análise do conteúdo disciplinado no artigo 5º, inciso I, "*in fine"* e no artigo 6º da Lei nº 131/2015, *in verbis*:

> Art. 5° Para o alcance do objetivo proposto no art. 2° desta Lei, compete ao Poder Público:
> I - realizar diagnóstico que permita identificar aspectos referentes ao transporte e ao trânsito a serem trabalhados e locais a serem qualificados nos termos propostos por esta Lei, **de modo a possibilitar a elaboração de um Plano Diretor de Mobilidade Urbana**;
>
> Art. 6° O Plano Diretor de Mobilidade Urbana **deverá prever**:
> I - áreas de acesso restrito ou controlado;
> II - espaços para instalação de estacionamentos dissuasórios;
> III - medidas que favoreçam a circulação de pedestres e ciclistas;
> IV - medidas que possibilitem minimizar os conflitos intermodais;
> V - delimitação de áreas prioritárias a serem tratadas por meio de:
> a) projetos paisagísticos;
> b) revitalização da infra-estrutura do sistema viário;
> c) pavimentação de vias;
> d) construção ou manutenção de passeios;
> e) sinalização viária;
> f) implantação de ciclovias ou ciclo faixas;
> g) implantação de terminais, estações de embarque e desembarque e abrigos para pontos de parada.

[199] BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. **Levantamento sobre a situação dos Planos de Mobilidade Urbana**. Brasília, 2023. 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: 02fev. 2024.

> Parágrafo único. Entende-se por dissuasório o estacionamento público ou privado, integrado ao sistema de transporte urbano, com o objetivo de dissuadir o uso do transporte individual.[200]

Nota-se uma discrepância na interpretação e aplicação técnica dos dispositivos da Lei Federal nº 12.587/2012, que regula o instrumento de efetivação da PNMU, o que acaba inviabilizando a implementação local da política.

Ademais, não se localizou no site da Prefeitura[201] existência de plano diretor na municipalidade nem se obteve resposta de e-mail enviado à Câmara Municipal solicitando tal informação.[202]

Não obstante a ausência de paradigma para avaliação dos instrumentos, observou-se uma preocupaçãono plano de governo eleito inclinada em obter recursos federais para melhorar os acessos na Zona Rural para feitura e/ou reforma de Estradas Vicinais.[203]Entretanto, caso o PMU não seja aprovado até 12 de abril de 2025, poderá ser um obstáculo futuro para concretização da proposta.

TUPANCIRETÃ – RS

O PDMU foi editado enfatizando as premissas da sustentabilidade, como se depreende da leitura dos dispositivos que se referem aos objetivos, princípios e diretrizes previstos na **Lei nº 3871**, **de 29 de dezembro de 2016**.

Insta salientar que o Município é obrigado a elaborar e aprovar o PMU, intitulado como PDMU, com base no critério populacional, desde a promulgação da Lei Federal nº 12.587/2012, sendo mantida essa exigência com base no resultado do Censo de 2022.

---

[200]PAULO RAMOS (MA). **Lei nº 131, de 12 de maio de 2015**. Institui a Política Municipal de Mobilidade Urbana conforme as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana; estabelecido na Lei Federal nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012. Disponível em: https://transparencia.pauloramos.ma.gov.br/diario/view/196. Acesso em 02 fev. 2024.

[201] PAULO RAMOS (MA). **Diário Oficial - Município de Paulo Ramos – MA**. Disponível em: https://transparencia.pauloramos.ma.gov.br/buscadiarios. Acesso em: 02 jan. 2024.

[202] NASCIMENTO, Ellen de Abreu. [**E-mail enviado**]. Destinatário: Câmara Municipal de Paulo Ramos. Maranhão, 08 jan. 2024. e-mail. Disponível em: https://outlook.live.com/mail/0/sentitems/id/AQMkADAwATYwMAItZTA2NgAtMjgyYS0wMAItMDAKAEYAAAPE9nTFo7qyT5219Xh16txwBwAqoIiN51kSRowP1ALsqNl2AAACAQkAAAAqoIiN51kSRowP1ALsqNl2AAeFjy6pAAAA. Acesso em: 25 fev. 2024.

[203] BRASIL. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Divulgação de Candidaturas e Contas Eleitorais**. Eleições Municipais 2020. Disponível em: https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/2020/2030402020/09598/100000769585. Acesso em: 02 fev. 2024.

Ademais, a aprovação do plano diretor também é obrigatória para o ente. A **Lei nº 2770**, **de 29 de abril de 2008,** que institui o PDDM de Tupanciretã/RS, definiu as estratégias da mobilidade no artigo 13, enumerando dos incisos I ao XV.[204]

Destaca-se no PDDM, em especialno artigo 13, os incisos II, III, "b", XIII e XIV, a previsão de estratégias voltadas para o **transporte ferroviário**. Porém não se identificou nenhuma ação objetiva e concreta no bojo da Lei nº 3871/2016 – PDMU e nem foi confirmada a implementação de ações estratégicas amparando o transporte ferroviário pela Secretaria Municipal de Planejamento, responsável por elaborar e divulgar o balanço anual relativo à implantação do PDMU e seus resultados, nos termos do artigo 27, III da Lei 3871/2016.[205]

Entretanto, o PDDM foi aprovado, levando em consideração a necessidade municipal em 2008, contando com o prazo final para revisão do instrumento até 2018. Atualmente, as condições do plano não permitem sua aplicação adequada, visto que se encontra defasado com a realidade local por descumprir o prazo máximo de 10 (dez) anos para revisão (artigo 40, § 3º da Lei Federal nº 10. 257/2001).[206]

Por esta razão, as diretrizes do PDDM não estão em conformidade com a dinâmica de expansão urbana e transformação da cidade, bem como não estão integradas e compatíveis com as ações estratégicas do PDMU.

No tocante aos prazos, o artigo 30 daLei nº 3871, **de 29 de dezembro de 2016**[207] determina o prazo de 7 (sete) anos para revisão doPDMU, que deverá ser realizado conjuntamente com o processo de revisão do plano diretor municipal, porém ambos estão com os prazos ultrapassados. Sendo assim, o instrumento de efetivação da PNMU se encontra expirado desde 2023, portanto, desatualizado com a realidade local.

---

[204]TUPANCIRETÃ (RS). **Lei nº 2770, de 29 de abril de 2008**. Institui o plano diretor de desenvolvimento municipal de Tupanciretã - rs. Rio Grande do Sul, 2008. Disponível em: https://tupancireta.rs.gov.br/uploads/norma/20522/LEI_n_2770__PLANO_DIRETOR_290408.pdf. Acesso em: 15 jan. 2024.

[205]NASCIMENTO, Ellen de Abreu. [**E-mail enviado**]. Destinatário: Secretaria Municipal de Planejamento de Tupanciretã. Rio Grande do Sul, 15 jan. 2024. e-mail. Disponível em: https://outlook.live.com/mail/0/id/AQMkADAwATYwMAItZTA2NgAtMjgyYS0wMAItMDAKAEYAAAPE9nTFo7qyT5219Xh16txwBwAqoIiN51kSRowP1ALsqNl2AAACAQkAAAAqoIiN51kSRowP1ALsqNl2AAeKnTzvAAAA. Acesso em: 25 fev. 2024.

[206]Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana. § 3º A lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos. Art. 41. O plano diretor é obrigatório para cidades: I – com mais de vinte mil habitantes;

[207]TUPANCIRETÃ (RS). **Lei Nº 3871, de 29 de dezembro de 2016**. Institui o Plano Diretor de Mobilidade Urbana – PDMU do Município de Tupanciretã. Rio Grande do Sul, 2016. Disponível em: https://www.tupancireta.rs.gov.br/uploads/norma/20623/Lei_n_3871.pdf. Acesso em: 15 jan. 2024.

Apesar de solicitada informação à Secretaria de Planejamento, com fundamento nas atribuições estabelecidas para o órgão no artigo 27, V da Lei nº 3871/2016, sobre possível existência de projetos de leis tramitando para revisão dos planos desatualizados, ainda não se obteve retorno com a resposta.

Observou-se que as ações do PDMU foram tratadas de forma abrangente e abstrata. A lei municipal apenas determinou, na maior parte, a elaboração de projetospara implantação dos programas indicados após a entrada em vigor da referida lei, de forma que não integralizou totalmente as estratégias do PDDM, inclusive quando ainda estava dentro do prazo.

Para fins de exemplificação, transcreve-se o artigo 24 da Lei nº 3871/2016:

> Art. 24 (...)
> §2° - Para implantação dos programas indicados no parágrafo anterior devem ser elaborados e executados os seguintes **Projetos**:
> I - Projeto de avaliação e fiscalização dos serviços e monitoramento de desempenhos, garantindo a consecução das metas de universalização e de qualidade;
> II - Projeto de restrição e controle de acesso e circulação, permanente ou temporário, de veículos motorizados em locais e horários predeterminados;
> III - Projeto de aplicação de taxas sobre meios e serviços e de tarifas sobre a utilização da infraestrutura visando desestimular o uso de determinados meios e serviços de transporte urbano; e
> IV - Projeto de dedicação de espaço exclusivo nas vias públicas para os serviços coletivos e meios não-motorizados; controle de estacionamentos; controle do uso das vias urbanas destinadas a cargas e descargas, concedendo prioridade ou restrições.[208]

É possível constatar que a lei municipal transfere a fase preliminar de identificação dos problemas (diagnóstico e prognóstico) para projetos a serem elaborados e executados posteriormente.

Além disso, as ações estratégicas não têm definição de metas e indicadores de desempenho, tornando impossível a mensuração, avaliação e monitoramento, a fim de garantir o cumprimento dos objetivos da política, descumprindo o artigo 21, III e IV c/c artigo 22, II da Lei Federal n.º 12.587/2012.[209]

O PDMU incluiu muitas ações com características inerentes às competências e atribuições dos setores da estrutura do Poder Executivo, tais como projeto de avaliação e fiscalização, que sãoatribuições mínimas dos órgãos gestores dos entes federativos

[208]TUPANCIRETÃ (RS). **Lei Nº 3871, de 29 de dezembro de 2016**. Institui o Plano Diretor de Mobilidade Urbana – PDMU do Município de Tupancireta. Rio Grande do Sul, 2016. Disponível em: https://www.tupancireta.rs.gov.br/uploads/norma/20623/Lei_n_3871.pdf. Acesso em: 15 jan. 2024.

[209]Art. 21. O **planejamento**, a gestão e a avaliação dos sistemas de mobilidade deverão contemplar: III - a formulação e implantação dos **mecanismos de monitoramento** e **avaliação sistemáticos e permanentes** dos **objetivos** estabelecidos;

incumbidos respectivamente do planejamento e gestão do sistema de mobilidade urbana definidas no artigo 22 da Lei Federal nº 12.587/2012.

> Essas "ações" nada mais são que **medidas puramente administrativas** para atender exigências e procedimentos corriqueiros de gestão e de cumprimento de exigências legais. Colocá-las em um plano de mobilidade urbana é reconhecer oficial e formalmente que a administração pública não cumpre os mandamentos legais, como é seu dever e sua obrigação. Dessa forma, parece óbvio e desnecessário acrescentá-las em um plano para que fiquem registradas e sejam finalmente acompanhadas para sua fiel execução, ou seja, tentar fazer por força de um plano aquilo que a lei não conseguiu que fosse feito.[210](grifos nossos).

Pela avaliação do plano de governo do prefeito eleito,[211] em conjunto com os instrumentos balizadores, no campo das propostas, foi possível observar que implantar ciclovia na cidade também é uma ação estratégica preconizada no PDMU, por meio da previsão de elaboração de projeto de ciclovias e ciclofaixas estabelecido no artigo 11, § 2º, V da Lei 3871/2016, inclusive constando como estratégia no PDDM em seu artigo 13, inciso V, qual seja: Criar projeto para ciclovia.

Embora o PDMU do Município de Tupanciretã tenha projetos de fomento voltados à sustentabilidade, não se evidenciou uma estrutura suficiente alinhada às ações estratégicas, com metas predefinidas, capaz de reduzir o impacto e satisfazer concretamente a visão de mobilidade sustentável em consonância com os princípios, diretrizes e objetivos da PNMU.

Tabela 9- INSTRUMENTOS BALIZADORES

Nº	UF	MUNICÍPIOS	PLANO DIRETOR	PLANO DE MOBILIDADE URBANA
1	**GO**	Abadia de Goiás	Lei Complementar nº 003, de 14 de julho de 2008	Lei 564, de 03 de junho de 2015
2	**MA**	Paulo Ramos	não respondeu	Lei 131, de 12 de maio de 2015
3	**RS**	Tupanciretã	Lei nº 2770, de 29 de abril de 2008	Lei nº 3871, 29 de dezembro de 2016

Fonte: elaborado pela autora.

[210]RIO DE JANEIRO (Estado). Tribunal de Contas do Estado. **Processo TCE-RJ nº 214.633-9/2022**. Relatório de Auditoria Governamental – Auditoria de Acompanhamento - Especial. Origem: Prefeitura Municipal de Cabo Frio. Rio de Janeiro, 2022. p. 84. Disponível em: https://www.tcerj.tc.br/consulta-processo/processo/list?numeroprocesso=214633-9/2022#. Acesso em: 23 dez. 2023.

[211] BRASIL. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Divulgação de Candidaturas e Contas Eleitorais**. Eleições Municipais 2020. Disponível em: https://divulgacandcontas.tse.jus.br/candidaturas/oficial/2020/RS/89478/426/candidatos/217147/5_1600118482817.pdf. Acesso em: 16 jan. 2024.

Na última etapa da avaliação dos instrumentos serão analisados os **Programas Temáticos** do processo de planejamento orçamentário, examinando-se se as ações programáticas são suficientes para implementar integralmente as ações estratégicas do PMU, excluindo-seas ações exclusivamente de manutenção por ser atividade inerente ao funcionamento e operação do setor.

Os programas governamentais podem ser classificados em: Temáticos, com previsão de objetivos e iniciativa em sua estrutura, e de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado, que não contêm objetivos e iniciativas.

> O papel de priorizar, ou seja, de tirar do PPA, que é de quatro anos, para incluir no orçamento anual, é da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Por sua vez, a Lei Orçamentária Anual (LOA) se incumbirá de materializar, ano a ano, um quarto do planejamento conjuntural de longo prazo constante no PPA.[212]

Dentro da estruturação urbana, o artigo 25 da Lei Federal nº 12.587/2012 faz uma correlação de integração entre os instrumentos de planejamento orçamentário com o instrumento de efetivação da PNMU.

> Art. 25. O Poder Executivo da União, o dos Estados, o do Distrito Federal e o dos Municípios, segundo suas possibilidades orçamentárias e financeiras e observados os princípios e diretrizes desta Lei, farão constar dos respectivos projetos de **planos plurianuais** e de **leis de diretrizes orçamentárias** as ações programáticas e instrumentos de apoio que serão utilizados, **em cada período**, para o aprimoramento dos sistemas de mobilidade urbana e melhoria da qualidade dos serviços.[213]

ABADIADEGOIÁS (GO)

Como apontado anteriormente, o PMU do Município carece de transparência e clareza quanto aos objetivos planejados.

> **Clareza:**
> A clareza é a capacidade de a ação ser entendida em sentido, objetivo e finalidade, em amplitude e abrangência, em **qualidade e quantidade**

[212]SIRQUEIRA, Vanessa. **Direito Financeiro para Concursos**. Niterói: Impetus, 2016. p. 185.

[213]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. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12587.htm. Acesso em: 20 fev. 2024.

> envolvida, permitindo que se compreenda exatamente o que se pretende realizar.
> **Transparência**
> A transparência é a capacidade de ação permitir, ao controle social e ao controle externo, seu **acompanhamento e rastreamento temporal** (**previsão de início, duração e término**), seus limites geográficos e espaciais. Para tanto, são necessários cronogramas básicos estimativos, **metas** e **indicadores**.[214] (grifos nossos).

O período de impacto a ser analisado é o correspondente entre 2020 e 2023, considerando a última prorrogação dos prazos da PNMU, conforme disposto na Lei Federal nº 14.000/2020.

Partindo do exame do PPA 2022/2025, em vigor, identificam-se as seguintes programações orçamentárias:

> **PROGRAMA**: 15.451.0501 Vias e Logradouros Urbanos
> **AÇÃO**
> 2.063 Implantação de Sinalização de Trânsito
> 1.018 Construção de Meio-Fios
> 1.024 Pavimentação de Vias Urbanas
> **PROGRAMA**: 15.452.0507 Parques e Jardins
> **AÇÃO**
> 1.027 Construção e Reforma de Calçadas e Passeios Públicos
> 1.026 Const./Ref./Ampl./Praças Parques Jardins
> **PROGRAMA**: 26.782.0710 Estradas Vicinais
> **AÇÃO**
> 1.043 Const./Ref./Manutenção de Bueiros
> 1.044 Const./Ref./Manutenção de Mata Burros
> 1.042 Const./Ref./Manutenção de Pontes
> **PROGRAMA**: 12.361.0403 Ensino Fundamental
> **AÇÃO**
> 2.048 Aquisição Veículos p/ Transp. Escolar[215]

Cabe ressaltar que as ações prioritárias definidas no PMU são, basicamente, de implementação de infraestrutura de mobilidade nas linhas principais e nos eixos secundários que se referem ao sistema de transporte público coletivo de alta capacidade, bem como de média e baixa capacidade.

---

[214] RIO DE JANEIRO (Estado). Tribunal de Contas do Estado. **Processo TCE-RJ nº 214.633-9/2022**. Relatório de Auditoria Governamental – Auditoria de Acompanhamento - Especial. Origem: Prefeitura Municipal de Cabo Frio. Rio de Janeiro, 2022. p. 54. Disponível em: https://www.tcerj.tc.br/consulta-processo/processo/list?numeroprocesso=214633-9/2022#. Acesso em: 23 dez. 2023.

[215] ABADIA DE GOIÁS (GO). **Lei nº 795, de 28 de outubro de 2021**. Dispõe sobre o Plano Plurianual – PPA, para o quadriênio 2022-2025 e dá outras providências. Disponível em: https://acessoainformacao.abadiadegoias.go.gov.br/cidadao/resp_fiscal/sgplanejamento. Acesso em: 08 fev. 2024.

O PPA 2022/2025[216] direciona as prioridades da agenda do governo municipal para infraestrutura do sistema de mobilidade urbana e circulação viária, que engloba o transporte escolar.

Contudo, não é possível afirmar se as referidas ações orçamentárias são suficientes para implementar integralmente, em quantidade e qualidade, as ações estratégicas do PMU, visto que a Lei 564/2015 atribuiu a definição dessas ações a um plano específico ainda a ser elaborado, sem previsão de maiores informações.

Retroagindo a pesquisaao PPA 2018/2021[217] não se verificou nenhuma adequação relevante na peça orçamentária. Ainda, as Leis de Diretrizes Orçamentárias e as Leis Orçamentárias Anuais[218]de todos os exercícios financeiros reproduziram as mesmas ações programáticas na mobilidade urbana.

As ações previstas nas peças orçamentárias incorporaram escolhas políticas semelhantes a compromisso assumido no plano de governo, embora o documento apresente propostas formuladas abstratamente. Apenas não se incluiu uma ação específica para criação do Plano de Recuperação e Manutenção de Estradas Rurais.[219]

PAULO RAMOS (MA)

O Município, em tela, adota no processo de planejamento da mobilidade urbana, precipuamente, os instrumentos de planejamento orçamentário.

Diante dessa realidade local, a pesquisa analisou as ações programáticas implementadas, começando pelo PPA 2022/2025[220] em vigor, com os seguintes achados:

> **PROGRAMA**: 0007 - Gestão da Educação Pública Municipal
> **AÇÃO**
> 2033 - Manut. e Func. dos Serv. de Transporte Escolar – PNATE
> 2034 - Manut. e Func. do Programa Estadual de Apoio Transporte Escolar – PEATE
> **PROGRAMA:** 0003 - Gestão da Infraestrutura e Urbanismo Municipal
> **AÇÃO**

---

[216] ABADIA DE GOIÁS (GO). **Planejamento e Prestação de Contas**. Disponível em: https://acessoainformacao.abadiadegoias.go.gov.br/cidadao/resp_fiscal/sgplanejamento. Acesso em: 08 fev. 2024.

[217] Ibid.

[218] Ibid.

[219] BRASIL. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Divulgação de Candidaturas e Contas Eleitorais**. Eleições Municipais 2020. Disponível em: https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/2020/2030402020/93360/90000817867. Acesso em: 28 jan. 2024.

[220]PAULO RAMOS (MA). **Lei nº 208, de 29 de dezembro de 2021**. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período de 2022 a 2025. Disponível em: https://transparencia.pauloramos.ma.gov.br/transparencia/view_doc/1/A. Acesso em: 20 fev. 2024.

> 1003 - Constr. Ampl. e Ref. de Logradouros e Bens Públicos (praças, calç, cemit.)
> 1004 - Constr., Ampl. e Recup. de Estr., Pontes e Bueiros da Malha Viária Municipal
> 2017 - Manut. Conserv. de Logradouros e Bens Públ. (praças, calçadas, vias, bueiros).[221]

Analisando o PPA 2018/2021,[222]resumidamente, foi possível observar, no programa de transporte, a justificativa de preservar a frota municipal de veículos, com objetivo promover e melhorar o transporte sem detalhamentoclaro se refere-se aos serviços de transporte público coletivo, bem como construção, ampliação, reformas e conservação de praças, parques e jardins, além de pavimentação/recuperação de vias públicas na infraestrutura urbana.

Em suma, as ações estão relacionadas à manutenção de serviço/programa de transporte escolar, como se vislumbra acima, e à infraestrutura do sistema de mobilidade urbana.

No que tange à compatibilidade entre o PPA, LDO e LOA[223] nesse período, nota-se que a Lei de Diretrizes Orçamentárias não traz previsão das Metas e Prioridades da Administração Pública em todos os exercícios financeiros, como determina o artigo 165, § 2º da CF/1988[224], apenas inclui o Anexo de Metas e Prioridades no exercício de 2023.

Por fim, o plano de governo eleito propõe municipalizar o trânsito, com foco na viabilidade de colocação de semáforos no Centro da cidade, e marcação/padronização de espaços e lugares para estacionamento regular de veículos, bem como melhorar os acessos na Zona Rural, com a feitura e/ou reforma de Estradas Vicinais, inclusive com recursos provenientes de Autarquias/Órgãos Estaduais e Federais, a exemplo do Incra – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, Ministérios das Cidades, da Integração Regional e outros,[225]não se identificou nenhuma previsão de ações programáticas específicas nesse sentido.

---

[221]PAULO RAMOS (MA). **Lei nº 208, de 29 de dezembro de 2021**. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período de 2022 a 2025. Disponível em: https://transparencia.pauloramos.ma.gov.br/planejamento. Acesso em: 04 fev. 2024.

[222]PAULO RAMOS (MA). **Lei nº 05, de 06 de outubro de 2017**. Dispõe sobre o Plano Plurianual – PPA 2018-2021 para o Municípios de Paulo Ramos, e estabelece outras providências. Disponível em: https://transparencia.pauloramos.ma.gov.br/transparencia/view_doc/3/A. Acesso em: 20 fev. 2024.

[223] PAULO RAMOS (MA). **Portal da Transparência**. Planejamento Orçamentário. Disponível em: https://transparencia.pauloramos.ma.gov.br/planejamento. Acesso em: 06 fev. 2024.

[224] Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: 2º A **lei de diretrizes orçamentárias** compreenderá as **metas e prioridades** da administração pública federal, estabelecerá as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com trajetória sustentável da dívida pública, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

[225] BRASIL. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Divulgação de Candidaturas e Contas Eleitorais**. Eleições Municipais 2020. Disponível em:

TUPANCIRETÃ (RS)

Do exame dos instrumentos de planejamento orçamentário materializados no PPA 2022/2015, LDO e LOA[226] no mesmo período, além das ações de manutenção da secretaria, dos serviços de transporte escolar, de vias públicas, de praças e parques públicos, dos serviços municipais de trânsito e da manutenção de estradas municipais, constam as seguintes ações programáticas:

> **PROGRAMA:** 0077 Segurança no Trânsito
> **AÇÃO** 2.233 - Implantação e Manutenção do Programa Segurança no Trânsito
> **PROGRAMA**: 0110 Vias e Logradouros Públicos
> **AÇÃO**
> 1.003 - Ampliação da Pavimentação de Logradouros Públicos
> 1.066 - Revitalização de Ruas e Avenidas
> 1.080 - Iluminação e Revitalização da Avenida BortolloFogliatto.[227]

Apesar de haver previsão do programa de modernização da frota, não restou demonstrada a relação com os serviços de transporte público coletivo nos objetivos, motivo pelo qual foi desconsiderado na análise.

Na análise sistemática, a investigação retroage ao PPA 2018/2021[228] considerando o período delimitado para o estudo, constando a mais tão somente o projeto de construção de passarela.

Dentro dos instrumentos, não há ações orçamentárias de mobilidade urbana suficientemente detalhada que assegurem a implementação, na sua integralidade, das ações estratégicas do PMU, ante a vasta previsão no instrumento de efetivação da PNMU de projetos e atividades além da infraestrutura do sistema de mobilidade urbana e circulação viária.

Na linha do plano de governo eleito, muitas propostas podem ser incorporadas nos programas governamentais, em decorrênciados objetivos genéricos definidos no Plano Plurianual. Sendo assim, as propostas como: “dar continuidade à pavimentação de logradouros urbanos sem pavimentação e pavimentação asfáltica; melhorar as condições de

---

https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/2020/2030402020/09598/100000769585. Acesso em: 02 fev. 2024.

[226] TUPANCIRETÃ (RS). **Transparência. Contas Públicas**. Disponível em: https://www.tupancireta.rs.gov.br/contas-publicas/bcid/19/?contas-publicas.html. Acesso em: 08 fev. 2024.

[227] TUPANCIRETÃ (RS). **Lei nº 4285, de 21 de julho de 2021**. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o quadriênio 2022-2025 e dá outras providências. Disponível em: https://leismunicipais.com.br/a/rs/t/tupancireta/lei-ordinaria/2021/429/4285/lei-ordinaria-n-4285-2021-dispoe-sobre-o-plano-plurianual-para-o-quadrienio-2022-2025-e-da-outras-providencias?q=lei%204285. Acesso em: 20 fev. 2024.

[228] TUPANCIRETÃ (RS). **Transparência. Contas Públicas**. Disponível em: https://www.tupancireta.rs.gov.br/contas-publicas/bcid/19/?contas-publicas.html. Acesso em: 08 fev. 2024.

trafegabilidade nas estradas,[229] podem ser efetivadas nos instrumentos de planejamento governamental.

4.2.1 *Relatório*

O resultado consolidado da pesquisa no eixo planejamento e gestão dos sistemas de mobilidade urbana, constatou que não há integração e compatibilidade entre os instrumentos da Política Nacional de Mobilidade Urbana na variável em estudo.

Destaca-se o aumento expressivo de 185,58%, isto é, um aumento de 12.430 habitantes no Município de Abadia de Goiás, integrante daRegião Metropolitana de Goiânia, obrigado à elaboração do PMU independentemente do número de habitantes. Contudo, não há uma integração do plano de desenvolvimento urbano com oplano de desenvolvimento integrado da Região Metropolitana de Goiânia, que ainda se encontra na fase de estudos e pesquisas em parceria com a Universidade de Goiás.

Analisando o grupo selecionado de municípios, restou evidente o descompasso dos planos diretores municipais com as transformações das necessidades urbanas, com ações de políticas de mobilidade urbana executadas sem planejamento atualizado culminando na execução de políticas públicas desconexas ao processo de planejamento.

Da avaliação do conteúdo dos instrumentos, nota-se que os preceitos regulatórios da PNMU não foram aplicados, seja por desconhecimento técnico ou falta de compreensão sobre o processo de concepção da política. Porém, também não se identificou ação estratégica, com objetivo específico, voltada para capacitação dos servidores públicos que atuam na área de mobilidade urbana diante dessa fragilidade institucional, como determina o artigo 18, III da Lei Federal nº 12.587/2012.[230]

Em relação às ações estratégicas do PMU, verificou-se que há uma dificuldade de estruturar concretamente as ações e de compreender o que deve ser entregue à sociedade como resultado, carecendo de objetividade, clareza, transparência, definição de metas e indicadores preestabelecidos, o que prejudica o monitoramento e a avaliação dos objetivos da política.

---

[229] BRASIL. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Divulgação de Candidaturas e Contas Eleitorais**. Eleições Municipais 2020. Disponível em: https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/2020/2030402020/09598/100000769585. Acesso em: 02 fev. 2024.

[230] Art. 18. São atribuições dos Municípios: III - capacitar pessoas e desenvolver as instituições vinculadas à política de mobilidade urbana do Município e;

Dessa forma, o PMU dos entes acaba por configurar tão somente uma lei formal aprovada sem qualquer consonância com os conteúdos da PNMU.

Além disso, é comum a todas as municipalidades estudadas, ações programáticas que não possibilitam o alcance dos objetivos planejados, uma vez que as previsões orçamentárias não demonstram ser suficientes para permitir a implementação das ações estratégicas do PMU de forma integral na busca da solução dos problemas locais no respectivo período.

Os planos de governo, ainda que abstratos, apresentaram algumas propostas que coincidem genericamente com os instrumentos de efetivação da PNMU. Todavia, aparentemente, restou demonstrado o desconhecimento em torno das leis municipais que instituíram o PMU e respectivo acompanhamento para tomar conhecimento do nível de implementação da política pelo candidato a gestor público.

Nesse sentido, em todos os Municípios foram detectadas falhas técnicas de planejamento que comprometem a eficácia dos resultados dos objetivos estabelecidos e a adequada aplicação dos recursos públicos para o alcance da efetividade da política e do atendimento dos direitos fundamentais e sociais.

5 CONCLUSÃO

Esta pesquisa foi desenvolvida para examinar a integração do processo de planejamento e o nível de compatibilidade entre os instrumentos jurídicos da PNMU. Buscou-se avaliar se a implementação do PMU refletiu em resultados para a sociedade.

Simultaneamente com o processo demográfico experimentado entre as décadas de 2010 e 2020 houve também o crescimento dos problemas sociais urbanos e a pesquisa demonstrou que o planejamento não avançou para acompanhar esse crescimento na mobilidade urbana.

Os pilares da avaliação de políticas públicas são a utilidade e a relevância, com a adequação da política em relação ao orçamento existente. Mesmo com a aprovação do PMU não se verificou impacto nas peças orçamentárias ou modificação na execução do orçamento, que reproduzem a mesma programação oriunda de Planos Plurianuais de gestões anteriores sem alterações significantes.

A política de mobilidade urbana tem uma abordagem complexa, interdisciplinar e multidimensional não observada pelos Municípios no processo de planejamento. As diretrizes, como a sustentabilidade, e os objetivos, como a inclusão social, são mencionadas nos textos dos instrumentos aprovados, mas sem ações estratégicas e metas que efetivamente tenham capacidade de produzir resultados.

Há uma desarticulação na elaboraçãodos planos e das ações programáticas, com falta de informações sobre a implementação das ações estratégicas do PMU e as metas já executadas.

As evidencias coletadas revelaram, que 100% dos Municípios estudados não têm os instrumentos da PNMU integrados e compatíveis, encontrando-se desalinhados com as transformações dinâmicas das cidades e desacompanhando o processo de desenvolvimento urbano.

No decorre do estudo restou constatado que, além dos Municípios limitarem o planejamento estratégico aos instrumentos de planejamento orçamentário, acabam concentrando as ações estritamente na infraestrutura, na circulação viária e na manutenção da secretaria de transporte, característica que torna inviável o alcance do objetivo de uma mobilidade urbana eficiente.

Embora o PMU tenha sido aprovados em lei, observou-se que, na realidade, o conteúdo não condiz concretamente com as diretrizes da PNMU, não sendo tratadas as

matérias em conformidade com a Lei Federal nº 12.587/2012. Isto reforça o entendimento de que o plano em si, sem planejamento técnico estruturado é mero documento sem utilidade e incapaz de produzir resultados, caminhando em sentido oposto ao desenvolvimento.

Nota-se que com tantas prorrogações e até reabertura de prazo, em nada mudou em relação àquela realidade anterior a regulação da PNMU. A maioria dos Municípios continua sem PMU aprovado formalmente ou com PMU aprovado, mas sem dispor do conteúdo mínimo de forma estruturada, isto é, ainda sobressai a falta de um planejamento sistêmico.

Não é suficiente a vontade de planejar e aprovar projetos de leis tratando sobre a matéria nas Casas Legislativas, mas é necessário saber planejar e, por conseguinte, aprender planejar com suporte de uma equipe técnica qualificada para que o plano represente verdadeiramente o resultado do planejamento operacionalizado e não um documento inválido.

Como demonstrado na pesquisa, muitos Municípios não possuem quadro de pessoal qualificado na mobilidade urbana. Com a reestruturação do Ministério das Cidades, em 2023, ainda estão sendo reestruturados instrumentos para capacitação e assistência técnica, como recente lançamento do Programa Nacional de Capacitação das Cidades - Capacidades, a fim de disponibilizar cursos de todas as áreas do Ministério, que inclui mobilidade urbana, diante da grande demanda nacional por capacitações.

Em caso de Municípios de pequeno porte, os consórcios públicos intermunicipais são uma ferramenta extremamente relevantes, podendo ser utilizados para implantação de Comitê de Governança de Dados Regional para tratar dos dados produzidos, bem como para constituição de Convênios com outras Escolas de Governo de outros entes para capacitação dos servidores públicos, em caso de não haver recursos suficientes para o Município arcar sozinho com os custos da implantação de uma Escola de Governo.

O foco da mobilidade é nas pessoas e a liberação de recursos federais deve estar alicerçada em resultados, podendo a exigência legal tão somente de aprovação de plano ser compreendida como um retrocesso ao desenvolvimento nacional. O planejamento é dever constitucional de todos os entes, independentemente de critérios exigidos na legislação, e deve ser aferido com a utilização de indicadores de desenvolvimento estruturados, não através de cumprimento de mero formalismo.

REFERÊNCIAS

ABADIA DE GOIÁS (GO). **Lei nº 564, de 03 de junho de 2015**. Institui o Plano Municipal de Transporte e Mobilidade de Abadia de Goiás e dá outras providências. Disponível em: https://acessoainformacao.abadiadegoias.go.gov.br/legislacao/lei/id=581. Acesso em: 12 fev. 2024.

ABADIA DE GOIÁS (GO). **Lei nº 795, de 28 de outubro de 2021**. Dispõe sobre o Plano Plurianual – PPA, para o quadriênio 2022-2025 e dá outras providências. Disponível em: https://acessoainformacao.abadiadegoias.go.gov.br/cidadao/resp_fiscal/sgplanejamento. Acesso em: 08 fev. 2024.

ABADIA DE GOIÁS (GO). **Lei Complementar nº 003, de 14 de julho de 2008**. Institui Plano Diretor do Município de Abadia de Goiás, nos termos do artigo 182 da Constituição Federal, do capítulo III da Lei n° 10.257, de 10 de julho de 2001, Estatuto da Cidade, e do Capitulo VI e VII, da Lei Orgânica do Município de Abadia de Goiás e dá outras providencias" Disponível em: https://acessoainformacao.abadiadegoias.go.gov.br/legislacao/lei/id=858. Acesso em: 12 fev. 2024.

ABADIA DE GOIÁS (GO). **Planejamento e Prestação de Contas**. Disponível em: https://acessoainformacao.abadiadegoias.go.gov.br/cidadao/resp_fiscal/sgplanejamento. Acesso em: 08 fev. 2024.

ABNT. **Acessibilidade a edificações, mobiliário, espaços e equipamentos urbanos**. NBR 9050/2015. Disponível em: http://acessibilidade.unb.br/images/PDF/NORMA_NBR-9050.pdf. Acesso em: 03 dez. 2023.

ABRUCIO, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do Governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, jun. 2005.

ABRUCIO, Fernando Luiz; FRANZESE, Cibele. **Federalismo e políticas públicas**: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/FernandoAbrucio/publication/242213262_Federalismo_e_politicas_publicas_o_impacto_das_relacoes_intergovernamentais_no_Brasil/links/53daadcc0cf2631430cb0fa9/Federalismo-e-politicas-publicas-o-impacto-das-relacoesintergovernamentais-no-Brasil.pdf. Acesso em: 04 nov. 2023.

ADRI, Renata Porto. **O Planejamento da Atividade Econômica como Dever do Estado**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competência na Constituição de 1988**. São Paulo: Atlas, 1991.

ALVIM, Angélica TanusBenatti; CASTRO, Luiz Guilherme Rivera de; ZIONI, Silvana. Avaliação de políticas urbanas. *In*: ALVIM, Angélica TanusBenatti; CASTRO, Luiz

Guilherme Rivera de (Org.). **Avaliação de políticas urbanas**: contexto e perspectivas. São Paulo: Romano Guerra, 2010.

ANDRADE, Leandro Teodoro. **Manual de Direito Urbanístico**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

ANTP. **Sistema de Informações da Mobilidade Urbana da Associação Nacional de Transportes Público** - SIMOB/ANTP. Relatório geral 2018. Disponível em: https://files.antp.org.br/simob/sistema-de-informacoes-da-mobilidade--simob--2018.pdf. Acesso em: 03 dez. 2023.

ARAÚJO, Suely M. V. G.; LORENZETTI, Maria Sílvia B. A Constituição Federal de 1988 e a criação de novos municípios e regiões metropolitanas. In: ARAÚJO, José Cordeiro de; PEREIRA JÚNIOR, José de Sena; PEREIRA, Lúcio Soares; RODRIGUES, Ricardo José Pereira. (Org**.). Ensaios sobre impactos da Constituição Federal de 1988 na sociedade brasileira**. Brasília: Câmara dos Deputados, v. 2, 2008.

ARRETCHE, M. Entrevista com Martha Arretche, 22 jun. 2009. Disponível em: www.publi que.rdc.puc-rio.brdesigualdadediversidade/media/Desigualdade4_entrevista Arretche.pdf. Acesso em: 26 ago. 2023.

ATALIBA, Geraldo. Normas Gerais de Direito Financeiro e Tributário e Autonomia dos Estados e Municípios: Limites à Norma Geral – Código Tributário Nacional, **Revista de Direito Público**. n. 10, outubro/dezembro de 1969.

BERCOVICI, Gilberto. As competências Federativas e o Direito Econômico. *In*: **Federalismo**: Desafios Contemporâneos. Porto Alegre: Editora Fi, 2019.

BERCOVICI, Gilberto. Constituição e superação das desigualdades regionais. *In*: GRAU, Eros Roberto; GUERRA FILHO, Willis Santiago (Orgs.). **Direito constitucional**: Estudos em homenagem a Paulo Bonavides. São Paulo: Malheiros, 2003.

BERCOVICI, Gilberto. **Dilemas do Estado Federal Brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

BERCOVICI, Gilberto. O planejamento e a Constituição de 1988. *In*: SCAFF, Fernando Facury. **Constitucionalizando direitos 15 anos da Constituição Brasileira de 1988**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

BERCOVICI, G. Planejamento e políticas públicas: por uma nova compreensão do papel do Estado. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

BICALHO, Luciano Medeiros de Andrade. A Lei nº 12.587/12 e o impedimento de receber recursos orçamentários federais destinados à mobilidade urbana. **Revista Brasileira de Direito Municipal – RBDM**, Belo Horizonte, ano 18, n. 74, out. /dez. 2017.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

BORGES, Alice Gonzáles. **Operações urbanas consorciadas**: os consórcios intermunicipais como instrumentos de realização do Estatuto da Cidade. *In*: WAGNER JÚNIOR, Luiz Guilherme da Costa (Coord. **Direito público**: estudos em homenagem ao professor Adilson Abreu Dallari). Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

BRASIL. **Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007**.
Regulamenta a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6017.htm. Acesso em: 18 fev. 2024.

BRASIL. FUNDAÇÃO INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Portaria Nº PR-870, de 30 de agosto de 2023**. Diário Oficial da União: Seção 1, Brasília, Nº 167, p. 61-90, 31 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. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 25 fev. 2024.

BRASIL. **Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005**. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11107.htm. Acesso em: 21 fev. 2024.

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. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12587.htm. Acesso em: 20 fev. 2024.

BRASIL. **Lei nº 14.000, de 19 de maio de 2020**. Altera a Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, para dispor sobre a elaboração do Plano de Mobilidade Urbana pelos Municípios. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L14000.htm. Acesso em: 24 fev. 2024.

BRASIL. **Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021**. Dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital e para o aumento da eficiência pública e altera a Lei nº 7.116, de 29 de agosto de 1983, a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação), a Lei nº 12.682, de 9 de julho de 2012, e a Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017. Brasília, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14129.htm. Acesso em: 26 jan. 2024.

BRASIL. **Lei nº 14.600, de 19 de junho de 2023**. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios; altera as Leis nºs 9.984, de 17 de julho de 2000, 9.433, de 8 de janeiro de 1997, 8.001, de 13 de março de 1990, 14.204, de 16 de setembro de 2021, 11.445, de 5 de janeiro de 2007, 13.334, de 13 de setembro de 2016,

12.897, de 18 de dezembro de 2013, 8.745, de 9 de dezembro de 1993, 9.069, de 29 de junho de 1995, e 10.668, de 14 de maio de 2003; e revoga dispositivos das Leis nºs 13.844, de 18 de junho de 2019, 13.901, de 11 de novembro de 2019, 14.261, de 16 de dezembro de 2021, e as Leis nºs 8.028, de 12 de abril de 1990, e 14.074, de 14 de outubro de 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/L14600.htm. Acesso em: 21 fev. 2024.

BRASIL. **Lei nº 14.802, de 10 de janeiro de 2024**. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2024 a 2027. Brasília, 2024. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/L14802.htm. Acesso em: 23 jan. 2024.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Levantamento sobre a situação dos Planos de Mobilidade Urbana**. Brasília, 2024. 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: 20 jan. 2024.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Parecer n. 00165/2016/CONJUR-MCID/CGU/AGU**. Brasília, 2016. Disponível em: https://falabr.cgu.gov.br/publico/Manifestacao/DetalheManifestacao.aspx. Acesso em: 20 jan. 2023.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Relação demunicípios obrigados à elaboração do plano de mobilidade urbana**. Brasília, 2023. Disponível em: https://www.gov.br/cidades/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/mobilidade-urbana/sistema-de-apoio-a-elaboracao-de-planos-de-mobilidade-urbana/levantamento-sobre-a-situacao-dos-planos-de-mobilidade-urbana. Acesso em: 19 jan. 2024.

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 do Transporte e da Mobilidade Urbana. **PlanMob**– Caderno de referência para elaboração de plano de mobilidade urbana. Brasília, 2015.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional do Transporte e da Mobilidade Urbana. **Indicadores de efetividade da Política Nacional de Mobilidade Urbana**. Relatório de atividades e resultados do grupo de trabalho para definição de indicadores para monitoramento e avaliação da efetividade da Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU). Brasília, 2016.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Seminário**: Gestão de dados em mobilidade urbana. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=FXMa8O-WgnQ&t=54s. Acesso em: 21 dez. 2023.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. **Cartilha de Apoio à Elaboração de Planos de Mobilidade Urbana para Municípios com até 100 Mil Habitantes**. p. 5. Disponível em: https://www.gov.br/cidades/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-

programas/mobilidade-urbana/sistema-de-apoio-a-elaboracao-de-planos-de-mobilidade-urbana/cartilha-apoio_a_elaboracao-planos_de_mobilidade-100milhab.pdf. Acesso em: 17 dez. 2023.

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 da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público**. 10. ed. p. 77. Disponível em: https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/manual-de-contabilidade-aplicada-ao-setor-publico-mcasp/2024/26. Acesso em: 14 jan. 2024.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 1.687, de 2007**. Institui as diretrizes da política de mobilidade urbana e dá outras providências. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=490D13DB3B7BFBA854082746DFCD75CC.node1?codteor=490284&filename=Avulso+-PL+1687/2007. Acesso em: 25 jun. 2023.

BRASIL. **Projeto de Lei Complementar nº 295, de 21 de junho de 2016**. Estabelece, com amparo nos arts. 163 e 165, § 9º, da Constituição Federal, normas gerais sobre planejamento, orçamento, fundos, contabilidade, controle e avaliação na administração pública; altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000; e revoga a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1470007&filename=PLP%20295/2016. Acesso em: 08 fev. 2024.

BRASIL. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Divulgação de Candidaturas e Contas Eleitorais**. Eleições Municipais 2020. Disponível em: https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/2020/2030402020/09598/100000769585. Acesso em: 02 fev. 2024.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito Administrativo e Políticas Públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.

BULOS, UadiLammêgo. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2007.
CABRAL, Lucíola Maria de Aquino. Autonomia municipal e Estatuto da Metrópole: significados. **Revista Direito e Política**, São Paulo, v. 22, jan./dez. 2015.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Centro de Estudos e Debates Estratégicos. Consultoria Legislativa. **O Desafio da Mobilidade Urbana**. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/altosestudos/pdf/desafio_mobilidade_conle.pdf. Acesso em: 21 fev. 2024.

CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Direito constitucional**. 15. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2009.

CLARK, Giovani. **O Município em face do Direito Econômico**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

COMPARATO, Fábio Konder. **O indispensável Direito econômico**. São Paulo: RT, 1965.

COMPARATO, Fábio Konder. Planejar o desenvolvimento: perspectiva institucional. **Revista de Direito Público**, v. 21, n. 88, out./dez. 1988.

CONTI, José Maurício. O Plano Plurianual – PPA. *In*: MARTINS, Ives Gandra da Silva; MENDES, Gilmar Ferreira; NASCIMENTO, Carlos Valder. **Tratado de Direito Financeiro**, v. 1. São Paulo: Saraiva, 2013.

COSTA LOBO, Manuel L. Da Esquematização à Realidade nos Planejamentos Urbanísticos. Lisboa, Gráfica Municipal, 1969 (tese apresentada ao V Congresso Hispano-Luso-Americano-Filipino de Municípios, realizado em Santiago do Chile, novembro/1969). *In*: SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

BARREIRA, Celene Cunha Monteiro Antunes. [**E-mail enviado**]. Destinatário: Ellen de Abreu Nascimento. Goiânia, 22 jan. 2024. 1 e-mail. Disponível em: https://outlook.live.com/mail/0/inbox/id/AQMkADAwATYwMAItZTA2NgAtMjgyYS0wMAItMDAKAEYAAAPE9nTFo7qyT5219Xh16txwBwAqoIiN51kSRowP1ALsqNl2AAACAQwAAAAqoIiN51kSRowP1ALsqNl2AAePMrMAAAE%3D. Acessoem: 22 jan. 2024.

DESLAURIERS J. P. **Recherche Qualitative**. Montreal: McGraw Hill, 1991.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. São Paulo: Atlas. 2006.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 22. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

DÓRIA, Sampaio. Autonomia dos municípios. **Revista da Faculdade de Direito de São Paulo**, São Paulo, v. 24, 1928.

FARIAS, Talden. Consórcios públicos, federalismo cooperativo e intermunicipalidade. **Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 17, n. 70, out./dez. 2017.

FILHO, José dos Santos Carvalho. **Manual de Direito Administrativo**. 33. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

FILHO, Manoel Gonçalves Ferreira. **Comentários à Constituição Brasileira**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1977.

FONSECA, João José Saraiva da. **Metodologia da pesquisa científica**. Fortaleza: UEC, 2002.

FRANZESE, Cibele. Município, Estado e União: três esferas de governo para o mesmo local. Dissertaçao de Mestrado apresentada na Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas, 2005.

FRANZONI, Julia Ávila. **Política Urbana na Ordem Econômica**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2014.

GASPARINI, Diogenes. **Direito Administrativo**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GRAUS, Eros Roberto. Direito, Conceitos e Normas jurídicas. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1988. *In:* MASSONETTO, Luís Fernando. Pontos cegos da regulação urbanística: notas sobre uma articulação programática entre o Direito Econômico e o Direito Urbanístico. **RFDFE**, Belo Horizonte, ano 4, n. 6, set./fev. 2015.

GRAUS, Eros Roberto. **Elementos de Direito Econômico**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1981.

GRAU, Eros Roberto. **Planejamento Econômico e Regra Jurídica**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1978.

GUIMARÃES, Geraldo Spagno. **Comentários à Lei de Mobilidade Urbana**. Lei nº 12.587/12 e atualizações. Essencialidade, Sustentabilidade, Princípios e Condicionantes do Direito à Mobilidade. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

HARGER, Marcelo. **Consórcios públicos na Lei nº 11.107/2005**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

HARVEY, David. **A Justiça Social e a Cidade**. Tradução: Armando Corrêa da Silva. São Paulo: Hucitec, 1980.

Howlett, Michael; Mukherjee, Ishani. Policyformulation: whereknowledgemeetspower in thepolicyprocess. In: Howlett, M.; Mukherjee, I. HandbookofPolicyFormulation. Cheltenham: Edward ElgarPublishing, 2017. p. 08. *In:* **Formulação de Políticas Públicas**. Brasília: Enap, 2018. p. 75.

HORTA, Raul Machado**. Direito Constitucional**. 5. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

IBGE. **Censo 2010**: população do Brasil é de 190.732.694 pessoas. Disponível em: https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/13937-asi-censo-2010-populacao-do-brasil-e-de-190732694-pessoas. Aceso em: 06 nov. 2023.

IBGE. **Censo 2010**. Disponível em: https://censo2010.ibge.gov.br/resultados.html. Acesso em 27 dez. 2023.

IBGE. **De 2010 a 2022, população brasileira cresce 6,5% e chega a 203,1 milhões**. Disponível em: https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/37237-de-2010-a-2022-populacao-brasileira-cresce-6-5-e-chega-a-203-1-milhoes#:~:text=Destaques,foi%20de%200%2C52%25. Acesso em: 22 dez. 2023.

IBGE. **Pessoas com Deficiência**. Disponível em: https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/20551-pessoas-com-

deficiencia.html#:~:text=De%20acordo%20com%20o%20Censo,ou%20possuir%20defici%C3%AAncia%20mental%20%2F%20intelectual. Acesso em: 03 dez. 2023.

IPEA. **A Nova Lei de Diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana**. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3440/1/Comunicados_n128_Nova.pdf. Acesso em: 11 nov. 2023.

JÚNIOR, Tercio Sampaio Ferraz. Normas Gerais e Competência Concorrente – Uma Exegese do Art. 24 da Constituição Federal, **Revista Trimestral de Direito Público**, n. 7, 1994.

LOPES, Dario Rais; MARTORELLI, Martha; COSTA, Aguiar Gonzaga Vieira da. **Mobilidade urbana**: conceito e planejamento no ambiente brasileiro. 1. ed. Curitiba: Appris, 2020.

LORENZO, Italodi. Diritto urbanístico. Turim, UrdoneTipografico-EditriceTo- rinese (UTET), 1973. *In*: SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

LEVIN, Alexandre. Plano diretor como instrumento jurídico de organização do espaço urbano e as perplexidades causadas por sua aplicação. **Revista Jurídica Da Procuradoria Geral Do Município De São Paulo**, v.1, n.11, p. 8, 2021. Disponível em: https://pgmsp.net/ojs/index.php/rjpgm/article/view/3. Acesso em: 15 fev. 2024.

LINHARES, Paulo de Tarso; CUNHA, Alexandre dos Santos; FERREIRA, Ana Paula L. Cooperação federativa: a formação de consórcios entre entes públicos no Brasil. In: LINHARES, Paulo de Tarso F.; MENDES, Constantino C.; LASSANCE, Antônio. (Org.). **Federalismo à brasileira**: questões para discussão. Brasília: Ipea, 2012.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; LOPES QUEIROZ, José Eduardo. Planejamento. *In*: CARDOZO, José Eduardo Martins; QUEIROZ, João Eduardo Lopes; SANTOS, Marcia Walquiria Batista dos (org.). **Curso de direito administrativo econômico**. São Paulo: Malheiros, 2011.

MASSONETTO, Luís Fernando. Pontos cegos da regulação urbanística: notas sobre uma articulação programática entre o Direito Econômico e o Direito Urbanístico. **RFDFE**, Belo Horizonte, ano 4, n. 6, set./fev. 2015.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MORAES, Carlos Robert. Ordenamento Territorial: uma conceituação para o planejamento estratégico. *In:***Oficina sobre a Política Nacional de Ordenamento Territorial**. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2005.

NASCIMENTO, Ellen de Abreu. [**E-mail enviado**]. Destinatário: Câmara Municipal de Paulo Ramos. Maranhão, 08 jan. 2024. e-mail. Disponível em: https://outlook.live.com/mail/0/sentitems/id/AQMkADAwATYwMAItZTA2NgAtMjgyYS0wMAItMDAKAEYAAAPE9nTFo7qyT5219Xh16txwBwAqoIiN51kSRowP1ALsqNl2AAACAQkAAAAqoIiN51kSRowP1ALsqNl2AAeFjy6pAAAA. Acesso em: 25 fev. 2024.

NASCIMENTO, Ellen de Abreu. [**E-mail enviado**]. Destinatário: Secretaria Municipal de Planejamento de Tupanciretã. Rio Grande do Sul, 15 jan. 2024. e-mail. Disponível em: https://outlook.live.com/mail/0/id/AQMkADAwATYwMAItZTA2NgAtMjgyYS0wMAItMDAKAEYAAAPE9nTFo7qyT5219Xh16txwBwAqoIiN51kSRowP1ALsqNl2AAACAQkAAAAqoIiN51kSRowP1ALsqNl2AAeKnTzvAAAA. Acesso em: 25 fev. 2024.
NASCIMENTO. Ellen de Abreu. **O TRANSPORTE PÚBLICO COLETIVO DE PASSAGEIROS NO CENÁRIO DA PANDEMIA DE COVID19**: OS DESAFIOS DAS POLÍTICAS DE SUBSÍDIOS NAS CIDADES. Disponível em: http://site.conpedi.org.br/publicacoes/129by0v5/y7cd026r/d5FuP0GsiO48U78X.pdf. Acesso em: 19 nov. 2023.

OCTAVIANI, Alessandro. Notas sobre direito e planejamento econômico no capitalismo moderno. *In*: HORVATH, Estevão; CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury. **Direito financeiro, econômico e tributário**: estudos em homenagem a Regis Fernandes de Oliveira. São Paulo: QuartierLatin, 2014.

PAULO RAMOS (MA). **Diário Oficial - Município de Paulo Ramos – MA**. Disponível em: https://transparencia.pauloramos.ma.gov.br/buscadiarios. Acesso em: 02 jan. 2024.

PAULO RAMOS (MA). **Lei nº 05, de 06 de outubro de 2017**. Dispõe sobre o Plano Plurianual – PPA 2018-2021 para o Municípios de Paulo Ramos, e estabelece outras providências. Disponível em: https://transparencia.pauloramos.ma.gov.br/transparencia/view_doc/3/A. Acesso em: 20 fev. 2024.

PAULO RAMOS (MA). **Lei nº 131, de 12 de maio de 2015**. Institui a Política Municipal de Mobilidade Urbana conforme as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana; estabelecido na Lei Federal nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012. Disponível em: https://transparencia.pauloramos.ma.gov.br/diario/view/196. Acesso em 02 fev. 2024.

PAULO RAMOS (MA). **Lei nº 208, de 29 de dezembro de 2021**. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período de 2022 a 2025.Diposnível em: https://transparencia.pauloramos.ma.gov.br/transparencia/view_doc/1/A. Acesso em: 20 fev. 2024.

PAULO RAMOS (MA). **Portal da Transparência**. Planejamento Orçamentário. Disponível em: https://transparencia.pauloramos.ma.gov.br/planejamento. Acesso em: 06 fev. 2024.

PEREIRA, Flávio de Leão Bastos. A fundamentalidade do direito à mobilidade urbana. *In:* PIRES, Antônio Cecílio Moreira; PIRES, Lilian Regina Gabriel (Org.). **Mobilidade urbana**: desafios e sustentabilidade. São Paulo: Ponto e Linha, 2016.

PINHEIRO, Hendrick. Planejamento e controle: uma reflexão sobre ética. **Revista contas abertas**, v. 3, n. 3, p. 24-27, 2017.

PINTO, Victor Carvalho. **Pela simplificação dos planos diretores**. piauí, São Paulo, 11 jun. 2021. Disponível em: https://piaui.folha.uol.com.br/pela-simplificacao-dos-planos-diretores. Acesso em: 21 out. 2023.

REDE DE AÇÃO POLÍTICA PELA SUSTENTABILIDADE (RAPS). **Cidades**: principais conceitos para entender o ambiente urbano. Disponível em: https://www.raps.org.br/2020/wp-content/uploads/2020/07/Guia_Tem%C3%A1tico_RAPS_Cidades.pdf. Acesso em: 06 nov. 2023.

RIBEIRO, Ivan César. **Políticas Públicas e Teorias do Estado**: O Papel das Teorias de Médio Alcance. Disponível em: https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/432/419. Acesso em: 24 fev. 2024.

RIO DE JANEIRO (Estado). Tribunal de Contas do Estado. **Processo TCE-RJ nº 214.633-9/2022**. Relatório de Auditoria Governamental – Auditoria de Acompanhamento - Especial. Origem: Prefeitura Municipal de Cabo Frio. Rio de Janeiro, 2022. p. 43. Disponível em: https://www.tcerj.tc.br/consulta-processo/processo/list?numeroprocesso=214633-9/2022#. Acesso em: 23 dez. 2023.

RIO DE JANEIRO (Estado). Tribunal de Contas do Estado. **Processo TCE-RJ nº 214.635-7/22**. Relatório de Auditoria Governamental - Acompanhamento – Especial. Origem: Prefeitura Municipal de Niterói. Disponível em: https://www.tcerj.tc.br/consulta-processo/processo/list?numeroprocesso=214635-7/2022#. Acesso em: 16 jan. 2024.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **República e federação no Brasil**. Belo Horizonte: Del Rey, 1997.

ROCHA, Rogéria Mara Lopes. Intermunicipalidade da gestão urbano-ambiental no âmbito das bacias hidrográficas. Dissertação de mestrado em Direito Público. PUC/MG. Belo Horizonte, 2009.

RUA, M. G. Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos. **Laboratório de Acessibilidade da Universidade Federal do Rio Grande do Norte**, 1998. p. 14.

SANTANA, Jair Eduardo. **Competências legislativas municipais**. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

SANTOS, Gabriel. Terra ultrapassa os limites planetários seguros, alerta estudo. **Ciência Mundo**, set 2023. Disponível em: https://cienciamundo.com/terra-ultrapassa-os-limites-planetarios-seguros-alerta-estudo/. Acesso em: 26 nov. 2023.

SEIXAS, Luiz Felipe Monteiro; JUNIOR, Nilo Luiz Saccaro. **Metodologias de Avaliação e Análise de Impacto**: Abordagens e Aplicações no âmbito da Regulação Urbana. Rio de Janeiro: Ipea, 2022.

SIRQUEIRA, Vanessa. **Direito Financeiro para Concursos**. Niterói: Impetus, 2016.

SOMBRA, Severino. **Técnica de Planejamento**. 1º Congresso Nacional dos Municípios Brasileiros. Disponível em: https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/7003/4120. Acesso em: 15 fev.2024.

SILVA, Carlos Henrique Dantas da. **Plano Diretor**: teoria e prática. São Paulo: Saraiva, 2008.

SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à Constituição**. 2. Ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.
SOUZA, Washington Peluso Albino de. Direito econômico do planejamento. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

SOUZA, Washington Peluso Albino. **Primeiras linhas de direito econômico**. 4. ed. São Paulo: LTr, 1999.

TAVARES, André Ramos. **Curso de direito constitucional**. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

TUPANCIRETÃ (RS). **Lei nº 2770, de 29 de abril de 2008**. Institui o plano diretor de desenvolvimento municipal de Tupanciretã - rs. Rio Grande do Sul, 2008. Disponível em: https://tupancireta.rs.gov.br/uploads/norma/20522/LEI_n_2770__PLANO_DIRETOR_290408.pdf. Acesso em: 15 jan. 2024.

TUPANCIRETÃ (RS). **Lei Nº 3871, de 29 de dezembro de 2016**. Institui o Plano Diretor de Mobilidade Urbana – PDMU do Município de Tupanciretã. Rio Grande do Sul, 2016. Disponível em: https://www.tupancireta.rs.gov.br/uploads/norma/20623/Lei_n_3871.pdf. Acesso em: 15 jan. 2024.

TUPANCIRETÃ (RS). **Lei nº 4285, de 21 de julho de 2021**. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o quadriênio 2022-2025 e dá outras providências. Disponível em: https://leismunicipais.com.br/a/rs/t/tupancireta/lei-ordinaria/2021/429/4285/lei-ordinaria-n-4285-2021-dispoe-sobre-o-plano-plurianual-para-o-quadrienio-2022-2025-e-da-outras-providencias?q=lei%204285. Acesso em: 20 fev. 2024.

TUPANCIRETÃ (RS). **Transparência. Contas Públicas**. Disponível em: https://www.tupancireta.rs.gov.br/contas-publicas/bcid/19/?contas-publicas.html. Acesso em: 08 fev. 2024.

VIDIGAL, Geraldo de Camargo. **Fundamentos do Direito Financeiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1973.