

Porto Alegre, 4 de novembro de 2024.

Orientação Técnica IGAM nº 18.384/2024

I. O Poder Legislativo do Município de Ibitinga solicita análise e orientações acerca do Projeto de Lei nº 84, de 2024, oriundo do Poder Executivo, que tem como ementa: “Institui o Plano de Mobilidade Urbana do Município de Ibitinga – PlanMob Ibitinga, e dá outras providências”.

II. Preliminarmente, esclareça-se que a matéria encontra-se inserida nas competências legislativas conferidas aos Municípios, conforme dispõem a Constituição Federal¹ e a Lei Orgânica Municipal² quanto à autonomia deste ente federativo para determinados assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e estadual no que for cabível.

Demonstrada a competência legiferante do Município, considerando que o projeto de lei em análise se refere-se à administração da urbe, definição de áreas para recebimento de vias, sistemas e aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001), ao planejamento da prestação e funcionamento de serviços públicos como transporte coletivo sob vários modais de transporte, infere-se legítima a iniciativa do Poder Executivo para o projeto de lei em análise, também com respaldo na Lei Orgânica Municipal³.

¹ Art. 30. Compete aos Municípios:

- I - legislar sobre assuntos de interesse local;
- II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;
- (...)

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

² Art. 4º - Ao Município compete prover tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse e ao bem estar de sua população, cabendo-lhe, privativamente, entre outras, as seguintes atribuições:

- I - Legislar sobre assuntos de interesse local;
- II - Suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;
- (...)

V - Organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluindo o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

³ Art. 34. São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre:

- (...)
- III - criação, estruturação e atribuições das Secretarias ou Departamentos equivalentes e órgãos da Administração Pública;

(...)

Art. 56. **Compete ao Prefeito**, entre outras atribuições:

(...)

Feitos esses esclarecimentos preliminares, sob o ponto de vista material, quando um Município elabora o seu Plano de Mobilidade, seja exclusivamente urbana ou rural, entendemos que assume uma posição com relação a esta matéria no seu território.

Especificamente em relação ao planejamento da mobilidade urbana, é importante destacar que a Lei Federal nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, em vigor desde 13 de abril de 2012⁴, determina, entre outras, as seguintes obrigações para os Municípios:

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 Ficam obrigados a elaborar e a aprovar Plano de Mobilidade Urbana os Municípios: (Redação dada pela Lei nº 14.000, de 2020)

I - com mais de 20.000 (vinte mil) habitantes; (Incluído pela Lei nº 14.000, de 2020)

(...)

§ 3º O Plano de Mobilidade Urbana deverá ser integrado ao plano diretor municipal, existente ou em elaboração, no prazo máximo de 3 (três) anos da vigência desta Lei.

§ 4º Os Municípios que não tenham elaborado o Plano de Mobilidade Urbana na data de promulgação desta Lei terão o prazo máximo de 3 (três) anos de sua vigência para elaborá-lo. Findo o prazo, ficam impedidos de receber recursos orçamentários federais destinados à mobilidade urbana até que atendam à exigência desta Lei. (grifou-se)

Ou seja, como se trata de uma política nacional, os Municípios também ficam obrigados a fazer parte, elaborando os seus respectivos Planos para reger a mobilidade urbana no âmbito de seus territórios, sob pena de, não o fazendo, não terem acesso a recursos federais para ações locais de mobilidade urbana.

Por oportuno, informa-se que o Município consulente conta com mais de vinte mil habitantes⁵, portanto, a rigor, estritamente à luz da legislação, está obrigado a possuir o seu Plano Diretor e, por conseguinte, o Plano de Mobilidade Urbana, a não ser pelas outras condições descritas nos incisos II a VI do art. 41 do Estatuto da Cidade⁶.

XV - prover os serviços e obras da administração pública;

⁴ Art. 28. Esta Lei entra em vigor 100 (cem) dias após a data de sua publicação.

⁵ População do Município de Ibitinga (IBGE, 2022): 60.033 habitantes.

Fonte: < <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/ibitinga/panorama> > acesso em nesta data.

⁶ Art. 41. O plano diretor é obrigatório para cidades:

I – com mais de vinte mil habitantes;

II – integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;

III – onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal;

IV – integrantes de áreas de especial interesse turístico;

Originalmente, a Lei Federal nº 12.587, de 2012, previa no seu art. 24, § 4º, que o Plano de Mobilidade Urbana deveria ser integrado ao plano diretor municipal, existente ou em elaboração, no prazo máximo de 3 (três) anos da vigência desta Lei. Os Municípios que não tinham elaborado o Plano de Mobilidade Urbana na data de promulgação daquela Lei, teriam o prazo máximo de 3 (três) anos de sua vigência (13 de abril de 2015), para elaborá-lo. Findo este prazo, os Municípios ficariam impedidos de receber recursos orçamentários federais destinados à mobilidade urbana até que atendessem à exigência da Lei.

Ocorre que nem todos os Municípios conseguiram cumprir essas obrigações no prazo estipulado. Justamente a fim de contemplar essa situação, a Lei Federal nº 13.406, de 26 de dezembro de 2016, alterou o prazo para 6 (seis) anos, que teria seu termo em 13 de abril de 2018.

Com o intuito de possibilitar aos Municípios a elaboração de seus Planos de Mobilidade Urbana, a Lei Federal nº 13.683, de 19 de junho de 2018, sobreveio para, entre outras medidas, prorrogar o prazo por mais um ano, isto é, 13 de abril de 2019. Outra alteração consiste na obrigação de prever no Plano de Mobilidade Urbana medidas destinadas a atender aos núcleos urbanos informais consolidados, nos termos da Lei Federal nº 13.465, de 11 de julho de 2017, que dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana.

A Lei Federal nº 13.683, de 2018, também previu alterações no Estatuto da Metrôpole (Lei Federal nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015), produzindo efeitos diretamente nos Municípios que fazem parte de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, a fim de promoverem a integração de seus Planos de Desenvolvimento Urbano Integrando (PDUI), o que abrange a mobilidade urbana.

Considerando que, mesmo com as sucessivas prorrogações, muitos Municípios não conseguiram atender àquele prazo, razão porque a Lei Federal nº 14.000, de 19 de maio de 2020, instituiu nos incisos I e II do § 4º do art. 24 da Lei Federal nº 12.587, de 2012, o prazo até 12 de abril de 2022 para os Municípios com mais de 250.000 (duzentos e cinquenta mil) habitantes e até 12 de abril de 2023 para aqueles Municípios que têm até 250.000 (duzentos e cinquenta mil) habitantes.

A mais recente prorrogação desses prazos foi feita pela Lei Federal nº 14.748, de 5 de dezembro de 2023, passando a ser: até 12 de abril de 2024 para os Municípios com mais de 250.000 (duzentos e cinquenta mil) habitantes e até 12 de abril de 2025 para aqueles Municípios que têm até 250.000 (duzentos e cinquenta mil) habitantes.

V – inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.

VI - incluídas no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos. (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

De qualquer forma, esses prazos foram informados apenas a título de conhecimento. **Para este Município, vale apenas o critério da atual redação do art. 24, § 1º, inciso I, da Lei Federal nº 12.587, de 2012, isto é, elaboração do Plano para Município com mais de 20.000 (vinte mil) habitantes: 12 de abril de 2025.**

Prosseguindo na análise, a definição das vias e modais de transporte são temas que competem ao próprio Município, compatibilizando a organização do seu território com a mobilidade urbana. E entre as diretrizes e obrigações do Plano Nacional de Mobilidade Urbana que devem ser reproduzidas no nível local pelos Municípios nos Planos Municipais de Mobilidade Urbana, destaca-se, por exemplo, o processo de revisão periódica do Plano:

Art. 8º A política tarifária do serviço de transporte público coletivo é orientada pelas seguintes diretrizes:

(...)

V - simplicidade na compreensão, transparência da estrutura tarifária para o usuário e **publicidade do processo de revisão;**

(...)

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:

(...)

XI - a sistemática de avaliação, **revisão e atualização periódica do Plano de Mobilidade Urbana em prazo não superior a 10 (dez) anos.** (grifou-se)

Assim, constata-se alinhamento da proposição à legislação local de mobilidade urbana e transporte, a fim de bem atender à realidade do Município. Outrossim, a Lei Federal nº 12.587, de 2012, determina, ainda, as seguintes obrigações para os Municípios:

Art. 14. **São direitos dos usuários do Sistema Nacional de Mobilidade Urbana**, sem prejuízo dos previstos nas Leis nºs 8.078, de 11 de setembro de 1990, e 8.987, de 13 de fevereiro de 1995:

(...)

II - **participar do planejamento, da fiscalização e da avaliação da política local de mobilidade urbana;**

(...)

Art. 15. A **participação da sociedade civil** no planejamento, fiscalização e avaliação da Política Nacional de Mobilidade Urbana deverá ser assegurada pelos seguintes instrumentos:

(...)

III - **audiências e consultas públicas;** (grifou-se)

Como se observa, a audiência pública é obrigatória por lei. O arquivo encaminhado para análise informa a realização de audiência pública em formato virtual, além de outros questionamentos quanto à realização deste procedimento. Neste caso não

nos é possível confirmar se foi cumprida esta etapa determinada por lei para oitiva da população no âmbito do Executivo.

Da mesma forma, a Câmara também pode promover uma audiência pública se assim desejar para apreciar o projeto de lei, haja vista esta possibilidade de acordo com o Regimento Interno da Casa, embora esta audiência não exime o Executivo da obrigação de tê-la realizado.

III. Com relação à criação de um Conselho Municipal como o descrito no inciso III do art. 40 do PL, embora, a rigor, os conselhos municipais não sejam órgãos públicos no sentido estrito desta expressão como são as Secretarias e autarquias, constituem o chamado “controle social”, expressão do princípio da participação política, instâncias sem personalidade jurídica própria, consultivas, deliberativas e fiscalizadoras das políticas públicas, para assessoramento ao Executivo, compostas por agentes de vários setores da sociedade, e que atuam mediante apoio técnico e financeiro do órgão a que se vinculam. Cabe destacar, outrossim, que em nível municipal, a condução das políticas públicas pelos respectivos Conselhos, chega ao nível mais próximo dos cidadãos.

Como regra, as atribuições de cada conselho municipal dependerão das políticas públicas a que se referem e das peculiaridades do Município. Porém, em linhas gerais, todo conselho municipal tem como atribuições: assessorar na execução da política pública; deliberar sobre qualquer matéria referente à política pública de que trata; propor ao Executivo a celebração de convênios, parcerias, acordos, contratos e quaisquer outros ajustes objetivando o desempenho de suas atribuições; opinar, deliberar e fiscalizar sobre a aplicação dos recursos do Fundo Municipal (executor); elaborar e encaminhar ao Executivo proposta orçamentária referente às políticas públicas; propor ao Executivo a realização de estudos e pesquisas; estimular a participação da sociedade nas políticas públicas; elaborar e alterar o Regimento Interno do Conselho; expedir normas no âmbito de sua competência.

Quanto à composição dos conselhos no nível municipal, esclareça-se que quando não decorrer de regra disposta em lei, a composição dos conselhos municipais tem como diretriz geral o princípio da paridade, isto é, que ao mesmo número de representantes do Poder Executivo deve corresponder o de representantes da sociedade civil, o que somente é possível quando o número total de membros é par. Quando o número total de membros for ímpar ou, devido a outras peculiaridades locais por opção do Município, não for possível a exatidão paritária, a ligeira maioria deve ser de representantes da sociedade civil, afinal o Conselho representa a sociedade.

Não há legislação federal que disponha sobre como deve ser a composição dos Conselhos de Mobilidade Urbana no nível municipal. Assim, quanto à composição do Conselho proposto pelo inciso III do art. 40 da proposição em análise, deverá haver a paridade entre Poder Executivo e entidades da sociedade civil.

De resto, infere-se que a aplicação de referidas especificações técnicas para mobilidade territorial é matéria de conteúdo estritamente técnico, de privativa competência e interesse do Município e relativa à sua política de transportes, cuja maior parte escapa à análise puramente jurídica desta consultoria.

Por fim, para quaisquer despesas decorrentes da execução da política e do plano municipal de mobilidade urbana, deverá haver compatibilidade com a legislação orçamentária local (PPA, LDO, LOA), tendo em vista que todas as ações governamentais deverão estar planejadas e contempladas nestas peças orçamentárias.

IV. Diante de todo o exposto, em conclusão, respeitada a natureza opinativa do parecer jurídico, que não vincula, por si só, a manifestação das comissões permanentes e a formação da convicção dos membros desta Câmara e, ainda, assegurada a soberania do Plenário, opina-se que o Projeto de Lei nº 84, de 2024, possui viabilidade material para seguir os demais trâmites do processo legislativo nesta Casa de Leis.

Por último, recomenda-se apenas a pertinência de deliberar a respeito da confirmação da realização de audiência pública no âmbito do Poder Executivo, uma vez que a realização deste procedimento é obrigatória por lei.

O IGAM permanece à disposição.



Roger Araújo Machado
Advogado, OAB/RS 93.173B
Consultor Jurídico do IGAM