

Revista da CGU

Brasília • Volume 7 • Nº 10 • Jan/Jun 2015



Revista da CGU

Brasília • Volume 7 • Nº 10 • Jan/Jun 2015

Controladoria-Geral da União

Valdir Moysés Simão

Ministro de Estado Chefe da Controladoria-Geral da União

Carlos Higinio Ribeiro de Alencar

Secretário-Executivo

Francisco Eduardo de Holanda Bessa

Secretário Federal de Controle Interno

Luís Henrique Fanan

Ouvidor-Geral da União

Waldir João Ferreira da Silva Júnior

Corregedor-Geral da União

Patricia Souto Audi

Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção

Revista da CGU / Presidência da República

Semestral

https://ojs.cgu.gov.br/index.php/Revista_da_CGU/index

ISSN: 1981-674X

I. Administração. Administração Pública. Controladoria Aplicada ao Setor Público.

Controladoria-Geral da União

Setor de Autarquias Sul (SAS), Quadra 01, Bloco A, Edifício Darcy Ribeiro.

CEP: 70070-905 – Brasília/DF

Telefone: (61)2020-6826

E-mail: revista@cgu.gov.br

www.cgu.gov.br

Índice

Avaliação de impacto das auditorias da CGU nos recursos do FUNDEF

Impact assessment of the CGU audits in Fundef resources

Gustavo Frederico Longo

10

A Fiscalização nos Empreendimentos de Mobilidade Urbana após a Vigência da Lei N.º 12.587, de 2012

The surveillance in urban mobility developments after the law 12.587/2012

Carlos Alberto Ayupe Vitoi

35

Tomada de Contas Especial – Uma Análise Retrospectiva

Tomada de Contas Especial - A Retrospective Analysis

Alexandre Ávila Furiati

49

A Participação Social, por meio da Lei de Acesso à Informação, como Elemento de Aperfeiçoamento da Gestão Pública

Social Participation, Through the Access to Information Law, as an Improvement of Public Management

Antonio José da Silva Barros

67

Transparência no setor público municipal: uma análise dos portais eletrônicos das capitais brasileiras com base em um instrumento de apoio à decisão

Transparency in the municipal public sector: an analysis of Brazilian's State Capitals electronic portals based on a decision aid tool

Rogério João Lunkes

Mauricio Vasconcellos Leao Lyrio

Gissele Souza de Franceschi Nunes

Kelly Arent Della Giustina

Kelly da Silva

88

A Fiscalização nos Empreendimentos de Mobilidade Urbana após a Vigência da Lei N.º 12.587, de 2012

The surveillance in urban mobility developments after the law 12.587/2012

Carlos Alberto Ayupe Vitoi*

Resumo

Este artigo tem como principal objetivo apresentar os desafios e as oportunidades que surgem para a Auditoria Interna do Poder Executivo Federal, no âmbito do acompanhamento dos resultados das ações públicas para a mobilidade urbana, em decorrência do expressivo investimento da União no setor, aliado à vigência da Lei n.º 12.587, de 2012, que instituiu a Política Nacional de Mobilidade Urbana.

Palavras-chaves: mobilidade urbana; política pública; auditoria.

Abstract

The main objective of this article is to present the challenges and opportunities for the Internal Audit of the Federal Government, regarding the study of public actions towards urban mobility, due to the significant investment made by the Brazilian Government in this sector, according to the current Federal Law that instituted the Urban Mobility National Policy.

Keywords: urban mobility; public politic; auditing.

*Analista de Finanças e Controle da CGU. Assessor Especial de Controle Interno do Ministério das Cidades.

I. Introdução

Em 12 de abril de 2012, entrou em vigor a Lei n.º 12.587, denominada Lei da Mobilidade Urbana, que instituiu os princípios, as diretrizes e os objetivos da Política Nacional de Mobilidade Urbana, tornando-a um instrumento de promoção da sustentabilidade socioeconômica e ambiental e da melhoria das condições urbanas das cidades.

Como apontado por Guimarães (2012), a referida norma reserva especial atenção aos serviços públicos de transportes, bem como os princípios de direito que os orienta, reconhecendo, inclusive, a essencialidade, a sustentabilidade, a mobilidade e a acessibilidade como diretrizes fundamentais do desenvolvimento sustentável e da convivência no contexto urbano.

Já o IPEA (2013) identificou que “a nova lei preserva quase que a totalidade dos princípios e das diretrizes da Política Nacional da Mobilidade Urbana Sustentável, formulados pelo Ministério das Cidades em 2004”, entre eles a acessibilidade universal e a equidade no acesso ao transporte público coletivo; aspectos relacionados ao planejamento urbano e ao controle e uso do solo; prioridade dos modos de transportes não motorizados sobre os motorizados e dos serviços de transporte público coletivo sobre o transporte individual motorizado.

Além desses princípios, pode-se destacar a atenção especial que foi dada à qualidade da prestação do serviço de transporte público, como também a sustentabilidade dos sistemas de transporte urbano e a transparência e participação social nas diversas fases da prestação desse serviço.

Essas últimas diretrizes incorporam uma visão atualizada dos empreendimentos de infraestrutura, como apontado por Takeshi e Almeida (2011), na qual “o principal da infraestrutura não é a obra em si, mas o serviço público prestado com base na obra”.

As citadas inovações normativas, combinadas ao expressivo investimento federal, por meio do Ministério das Cidades, em empreendimentos estruturantes de mobilidade urbana implantados por estados e municípios, repercutem na ação fiscalizadora da CGU, ao indicar a necessidade de se realinhar o foco e o escopo de atuação, como forma de contribuir para o objetivo maior da política pública, que é a prestação de serviço com qualidade e a melhoria de vida da população.

Dessa maneira, tem-se como desafio incorporar à fiscalização a análise de requisitos relacionados ao serviço decorrente de empreendimentos de infraestrutura, concomitantemente à verificação da conformidade da implantação de uma obra de engenharia, tema amplamente conhecido pela CGU.

Assim, esse artigo se propõe a identificar os elementos técnicos fundamentais para que os empreendimentos estruturantes de mobilidade urbana e os respectivos sistemas de transporte urbano possam atingir os resultados almejados da política pública, em especial a melhoria da qualidade do serviço prestado.

Ao final, espera-se contribuir para uma visão atualizada em relação à fiscalização de empreendimentos de infraestrutura, no caso de mobilidade urbana, incorporando-se à análise de conformidade, focada na verificação de custos de obras, especificações técnicas e na identificação de eventuais superfaturamentos, a avaliação dos elementos que poderão contribuir para a qualidade do serviço decorrente da obra pública.

2. O modelo institucional dos sistemas de transporte urbano

A República Federativa do Brasil, tendo como entes federados a União, os estados, os municípios e o Distrito Federal, tem organização institucional que repercute na construção dos sistemas de transporte urbano, destacando-se:

- A distribuição de competências complementares e subsidiárias entre os entes federativos;
- A possibilidade de alteração das políticas para o transporte em função da renovação periódica dos governantes;
- A operação do serviço pela iniciativa privada, a partir de concessão estatal, tendo necessidade de arbitragem em relação à disponibilidade e qualidade do serviço, custos aos usuários, entre outros.

A Constituição de 1988 determinou aos Municípios a função de 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, com a União restando a função de legislar sobre transporte e trânsito.

Já em relação à União, a Carta Magna atribuiu competência para instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos, como também a competência privativa de legislar sobre as diretrizes da política nacional de transportes, o que foi atendido com a vigência da Lei nº 12.587/2012.

Por sua vez, o capital privado atua como concessionário do serviço de transporte ou como fornecedor de insumos e serviços que permitem a plena operação do sistema. No primeiro grupo estão aqueles que recebem do Estado, a concessão, permissão ou autorização para operar os sistemas de transporte. Já no segundo, destaca-se a indústria automobilística, que fornece os equipamentos aos operadores do sistema e, em outra vertente, atua junto aos governos incentivando que as políticas de desenvolvimento urbano prevejam investimentos na ampliação dos sistemas de transporte.

Os indivíduos, os usuários e os grupos organizados completam o tripé dos atores diretamente relacionados com o modelo institucional do sistema de transporte urbano.

Além dos atores anteriormente mencionados, o sistema de transporte urbano influencia e é afetado por agentes fora dos limites do setor. Em um contexto ampliado, verifica-se a inter-relação entre o sistema de transporte com o planejamento territorial, o urbanismo, a ocupação do espaço urbano e o valor da terra, o desenvolvimento econômico e social das cidades e, por consequência, a qualidade de vida dos moradores daquele espaço territorial.

3. Mobilidade e Acessibilidade

De acordo com Alves e Raia Junior (2009), mobilidade urbana é compreendida como “[...] a facilidade de deslocamentos de pessoas e bens dentro de um espaço urbano e, acessibilidade como o acesso da população para realizar suas atividades e deslocamentos. O conceito de mobilidade está relacionado com os deslocamentos diários (viagens) de pessoas no espaço urbano”.

Já a Lei n.º 12.587/2012 sintetizou o conceito de mobilidade urbana como a condição em que se realizam os deslocamentos de pessoas e cargas no espaço urbano.

Entretanto, o conceito de mobilidade urbana não se restringe à questão do transporte. Como já apontado pelo Ministério das Cidades, em publicação que aborda as bases da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, a mobilidade urbana se relaciona com três áreas estratégicas: o desenvolvimento urbano; a sustentabilidade ambiental; a inclusão social.

Portanto, entende-se que a abrangência da atuação e dos efeitos da mobilidade urbana extrapola os limites dos meios de transporte, inter-relacionando-se com a organização territorial e a sustentabilidade das cidades.

Conclui-se, então, que, mais do que uma intervenção de engenharia, a implantação de empreendimentos de mobilidade urbana tem o condão de interferir nos fluxos das cidades, na organização espacial, na melhoria da qualidade do ar, na qualidade do serviço de transporte público coletivo e no comportamento e na condição de vida das pessoas.

4. O investimento federal em mobilidade urbana

Os grandes eventos esportivos que o Brasil vem sediando, além da evidência da dificuldade de se deslocar nos grandes aglomerados urbanos, despertaram no Governo Federal a necessidade de se ampliar o investimento no setor da mobilidade urbana, seja por meio da melhoria dos sistemas existentes ou, principalmente, financiando a construção de novos equipamentos de transporte em diversas cidades brasileiras.

Inicialmente concentrados nas cidades-sede da Copa do Mundo de Futebol de 2014, ainda estão sendo investidos R\$ 8 bilhões, por meio de linha de financiamento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), denominada Pró-Transporte.

Posteriormente, o Ministério das Cidades instituiu processo seletivo destinado a aportar recursos do Orçamento Geral da União e do FGTS em empreendimentos de mobilidade urbana de municípios com mais de 700 mil habitantes, por meio do Programa de Aceleração do Crescimento, no denominado PAC Grandes Cidades. Nesta modalidade, cujo resultado do processo seletivo foi conhecido em 24 de abril de 2012 com a publicação da Portaria n.º 185 do Ministério das Cidades, está previsto o investimento de R\$ 25 bilhões, sendo R\$ 11 bilhões do Orçamento Geral da União.

Além desses investimentos, a União estendeu às cidades com população entre 250.000 e 700.000 habitantes os investimentos em mobilidade urbana, aplicando mais R\$ 7 bilhões por meio do PAC Médias Cidades.

Em decorrência das manifestações de junho de 2013, nas quais a população foi às ruas cobrando dos governantes a melhoria da qualidade dos serviços públicos, o Governo Federal instituiu o Pacto pela Mobilidade, por meio do qual serão investidos R\$ 60 bilhões em empreendimentos estruturantes de mobilidade urbana.

Portanto, somente o Governo Federal estará investindo nos próximos anos R\$ 100 bilhões em empreendimentos de mobilidade urbana, espalhados pelas cidades brasileiras, por meio do PAC Copa, do PAC Grandes Cidades e Médias Cidades e do Pacto pela Mobilidade. Somada às contrapartidas de estados e municípios, o volume de recursos aplicado neste setor da infraestrutura poderá atingir a cifra de R\$ 140 bilhões em empreendimentos estruturantes que abrangerão obras de engenharia, aquisição de veículos e de sistemas de apoio à operação com o emprego de soluções tecnológicas e de gestão.

Não se pode esquecer que esse expressivo montante de recursos já é regido pela Lei n.º 12.587/2012, em que pese parte dos processos seletivos instituídos pelo Ministério das Cidades terem sido iniciados anteriormente à promulgação da norma legal. Assim, os empreendimentos estruturadores do transporte urbano das cidades brasileiras, que serão apoiados pela União, já deverão estar alinhados com os princípios da Política Nacional de Mobilidade Urbana, especialmente no tocante às diretrizes da regulação dos serviços, do planejamento e da gestão dos sistemas de mobilidade.

5. A lei da mobilidade urbana

A Lei n.º 12.587, promulgada em 3 de janeiro de 2012, representa um avanço no que se refere à formulação e implantação de políticas públicas para o setor de transporte e mobilidade urbana ao estabelecer os instrumentos para que os municípios, no âmbito da competência conferida pela Constituição Federal de 1988 e apoiados pela União, possam atacar os graves problemas de mobilidade e acessibilidade enfrentados pela população brasileira residente nos aglomerados urbanos.

Como mencionado anteriormente, a norma relaciona os princípios, as diretrizes e os objetivos da Política Nacional de Mobilidade Urbana para que esta seja um instrumento de promoção da sustentabilidade socioeconômica, ambiental e das condições urbanas das cidades brasileiras. Além disso, define regras para o planejamento e a gestão dos sistemas de mobilidade urbana com vistas a ampliar a qualidade dos serviços de transporte prestados; confere aos usuários dos sistemas de transporte os mesmos direitos previstos no Código de Defesa do Consumidor, como também o direito da população de participar do planejamento, da fiscalização e da avaliação da política local de mobilidade urbana.

Já em relação aos modos de transporte, a Lei tem como diretriz a prioridade dos modos de transportes não motorizados sobre os motorizados e dos serviços de transporte público coletivo sobre o transporte individual motorizado.

A norma pretende, ainda, tornar universal a acessibilidade, entendida como a possibilidade de se atingir os destinos desejados, com todos os cidadãos podendo ingressar de maneira igualitária no sistema de transporte público coletivo. Para tal, define como diretriz para a regulação dos serviços de transporte a adoção da modicidade tarifária e inova incorporando o conceito de tarifa de remuneração. Com isso, estabelece que fontes não operacionais do sistema de transporte contribuirão para a redução da tarifa, desonerando os usuários do transporte público.

No que se refere ao planejamento, o novo regramento determina que municípios com mais de 20 mil habitantes devem elaborar Plano de Mobilidade Urbana, integrado e compatível com os planos diretores ou nele inseridos. Isso representa um avanço em uma área em que o Estatuto das Cidades (Lei n.º 10.257, de 10/7/2001) foi tímido, tendo em vista ter limitado aos municípios com mais de 500 mil habitantes a elaboração de tal planejamento.

A Lei é um avanço, mas isoladamente não irá resolver os problemas da mobilidade urbana e metropolitana. A sustentabilidade socioeconômica e ambiental das cidades brasileiras, assim como a redução dos congestionamentos com a melhoria da capacidade de deslocamento da população, somente serão obtidas a partir da atuação efetiva dos diversos atores nas respectivas esferas de poder, seja a União apoiando e fomentando a ampliação dos investimentos em infraestrutura, sejam os entes federativos realizando o planejamento e a gestão dos sistemas de mobilidade urbana, adequando os dispositivos definidos na Lei às realidades locais.

6. O papel da CGU no monitoramento da política da mobilidade: os desafios e as novas linhas de atuação

Pilar da nova política de mobilidade, os serviços resultantes dos sistemas de transporte que serão construídos com recursos federais deverão ser prestados com eficácia e eficiência, fundamentados em índices de qualidade plenamente conhecidos e divulgados à população.

O alcance de índices de qualidade e o desempenho do sistema de transportes estão diretamente relacionados com o nível de atendimento das expectativas do usuário. Em seu manual de planejamento da operação, a EBTU (1988) descreve os principais atributos ponderados pelos usuários para fazer a avaliação ou opção por um modal ou sistema de transporte: confiabilidade, acessibilidade, tempo de deslocamento, conveniência (relativo à operação ou aspectos físicos do sistema), conforto, segurança e economicidade e custo de tarifas.

Considerando a importância conferida pela Lei da Mobilidade Urbana à qualidade dos serviços prestados pelo sistema de transporte urbano, a verificação do atendimento aos atributos de qualidade deverá ser objeto de avaliação em dois momentos distintos: por ocasião da análise dos projetos relacionados aos empreendimentos estruturantes de mobilidade urbana; regularmente, em decorrência da própria operação do sistema de transporte.

No que se refere à análise dos projetos dos empreendimentos de mobilidade urbana apoiados pela União, faz-se necessária uma atualização do escopo de fiscalização da CGU, com a verificação de elementos que poderão contribuir para a melhoria da qualidade dos serviços prestados e, como consequência, o alcance dos objetivos dessa política pública. Como contribuição a essa reflexão, apresenta-se, a seguir, requisitos considerados fundamentais nessa avaliação.

6.1 Planejamento Integrado

O ciclo do planejamento da mobilidade urbana é constituído por planos diretores de transporte e circulação (nível estratégico), pelos planos no nível tático, nos quais se definem as obras e demais intervenções e, também, pelos projetos operacionais (anteprojeto, projetos básico e executivo) que detalham os empreendimentos estruturantes de mobilidade urbana.

Segundo Mello (1981), o processo de planejamento dos sistemas de transportes é baseado na coleta, análise e interpretação dos dados relativos às condições existentes e ao seu desenvolvimento histórico, nas metas e objetivos da comunidade, na previsão do desenvolvimento da sociedade em questão e na demanda futura pelo transporte. Entretanto, essa definição não considera a influência que o próprio planejamento de trans-

porte no futuro da comunidade beneficiada, pois, à medida que se planeja, influencia-se o futuro, sendo alterada, portanto, a posição relativa entre o estado desejado (imagem-objetivo) e o estado atual (diagnóstico) e, conseqüentemente, o caminho que se deve traçar entre um e outro.

Já de acordo com Vasconcellos (2012), o processo de planejamento deve definir claramente como a sociedade e os grupos organizados serão incluídos no processo de decisão. Aponta ainda que os dados técnicos e sociais precisam ser coletados de forma que ilustrem a vida econômica e social das cidades, cruzando informações sobre uso do solo e transporte, que devem representar as condições existentes de acessibilidade, segurança, conforto, fluidez, qualidade ambiental e custo.

Em função da importância e dos impactos resultantes da implantação de empreendimentos estruturantes de mobilidade urbana na vida das pessoas e no desenvolvimento das cidades, a integração dessas intervenções estruturantes de mobilidade urbana com os elementos do planejamento, ou seja, o Plano Diretor do Município ou da Região Metropolitana e o Plano Diretor de Transporte e Circulação é condição fundamental para a eficácia de qualquer projeto e do macroplanejamento.

Em decorrência dessa relevância, o tema foi objeto de atenção pela Lei da Mobilidade Urbana, destacando-se dois aspectos em especial:

- a obrigatoriedade dos municípios com mais de 20 mil habitantes de elaborarem um Plano de Transporte Urbano Integrado, compatível com o respectivo plano diretor ou nele inserido, ampliando-se a abrangência definida pelo Estatuto das Cidades (Lei n.º 10257, de 10/7/2001) que restringia a municípios com mais de 500 mil habitantes;
- a estruturação do planejamento a partir da definição dos mecanismos e instrumentos de financiamento da implantação e o custeio da operação dos sistemas de mobilidade urbana, baseado nos instrumentos disponíveis, tais como, fontes oficiais de fomento, PPP e concessões.

No que se refere ao planejamento integrado das ações de mobilidade, anteriormente à promulgação da Lei da Mobilidade Urbana a CGU já vinha atuando na verificação da aderência das intervenções financiadas pela União em relação aos planos de mobilidade e ao planejamento local e regional.

Da mesma forma, a qualidade e a suficiência do detalhamento dos projetos operacionais têm sido objeto de monitoramento por parte do Controle Interno, tendo em vista que esses elementos técnicos são fatores essenciais para o sucesso de qualquer obra e empreendimento de engenharia.

Entretanto, a deficiência cultural brasileira no que se refere ao planejamento de médio e longo prazo resulta na precariedade desses componentes do ciclo do planejamento, na desconformidade entre planos e projetos de mobilidade, imprecisão no que se refere ao escopo, objeto e orçamentos dos empreendimentos, podendo, dessa forma, ser considerada a primeira e principal causa de irregularidades.

Assim, em decorrência da atenção dispensada pela Lei ao ciclo do planejamento, novos contornos foram dados à verificação da suficiência e da integração de planos e projetos, referentes aos empreendimentos de mobilidade financiados pela União, sendo necessário estreitar o relacionamento com os gestores federais, responsáveis pela seleção das intervenções financiadas e pelo controle primário da execução, com vistas ao cumprimento dos dispositivos legais.

6.2 A integração física, tarifária e operacional dos sistemas de mobilidade urbana

Cada novo empreendimento estruturante de mobilidade urbana irá se inserir em sistema de transporte municipal ou metropolitano. Nessa inserção, o planejador urbano busca alcançar a funcionalidade operacional plena, caracterizada pela capacidade do empreendimento de operar sem a necessidade de ações complementares, possuindo integração física, tarifária e operacional entre os diferentes modos de transportes e, com isso, atendendo aos objetivos traçados.

Dessa forma, a integração dos modos de transporte é fator que contribuiu para a melhoria da qualidade da prestação do serviço, ao acrescer ao sistema os atributos de acessibilidade, conveniência e economicidade, fatores que podem conduzir os usuários a optar pelo sistema de transporte público coletivo.

Além disso, a integração dos modais de transporte possui a capacidade de impactar na eficiência da gestão e na operação do sistema de mobilidade urbana, a partir da minimização dos custos operacionais do serviço, de custos de capital, de tempos de percurso e de melhorias na segurança.

Dessa forma, ratifica-se a relevância de se verificar a integração física, tarifária e operacional dos empreendimentos de mobilidade urbana com o sistema de transporte existente, haja vista que, além de contribuir para o sucesso das intervenções, esse componente está em consonância com o princípio da eficiência, eficácia e efetividade na prestação do serviço de transporte, conforme definido no marco legal da mobilidade urbana.

6.3 A equação tarifária

A equação tarifária do transporte público é entendida como o somatório das diversas receitas que possibilitam cobrir as despesas de operação, manutenção e modernização do sistema. O principal componente da equação é a tarifa ou preço público cobrado do usuário pela utilização do serviço. Essa possui um fator social, devendo ter um valor compatível com a renda da população a fim de promover a universalização do acesso ao sistema transporte, mas também deve garantir a continuidade do serviço.

Em relação à equação tarifária, o art. 9º da Lei determina que o regime econômico e financeiro da concessão e o da permissão do serviço de transporte público coletivo serão estabelecidos tendo como referência a tarifa

de remuneração da prestação. Essa deverá ser definida no respectivo edital que institui o processo de concessão ou permissão do serviço público, sendo assim constituída:

Art. 9º

(...).

§ 1º A tarifa de remuneração da prestação do serviço de transporte público coletivo deverá ser constituída pelo preço público cobrado do usuário pelos serviços somado à receita oriunda de outras fontes de custeio, de forma a cobrir os reais custos do serviço prestado ao usuário por operador público ou privado, além da remuneração do prestador.

Com isso a operação e manutenção do sistema de transporte serão custeadas pela tarifa de remuneração e, em caso de déficit, também pelo subsídio tarifário, conforme disposto no § 3º do artigo 9º.

A Lei inova ao introduzir a orientação de que contribuirão para o custeio das operações tanto os usuários diretos quanto os indiretos. Considerando que o transporte público proporciona benefícios mesmo àqueles que não utilizam o serviço, a Lei dispõe que a tarifa também deva ser custeada por meio de subsídios resultantes de externalidades positivas e de fontes específicas de financiamento com origem em outros segmentos.

Por outro lado, caso a operação apresente superávit, o excedente arrecadado deverá ser revertido para a melhoria do próprio sistema de mobilidade urbana.

Aos mecanismos de custeio do sistema de transporte público se incorpora o princípio da modicidade tarifária. Sobre o tema, Bandeira de Melo (2008) definiu que “(...) os valores das tarifas devem ser acessíveis aos usuários, de modo a não onerá-los excessivamente, pois o serviço público, por definição, corresponde à satisfação de uma necessidade ou conveniência básica dos membros da Sociedade”.

A modicidade tarifária visa à promoção da equidade no acesso ao serviço de transporte público coletivo, de modo a ampliar a utilização desse serviço pela parte da população brasileira cuja renda é inferior à metade de 1 salário mínimo, e que possui severas restrições de atendimento das necessidades básicas, podendo proporcionar à população, em última análise, acréscimos de renda e melhoria do bem-estar social.

A partir dos dispositivos contidos na Lei da Mobilidade Urbana, amplia-se o escopo de monitoramento das intervenções de mobilidade urbana financiadas com recursos federais, incorporando-se a verificação: da aplicação da tarifa de remuneração; do atendimento ao princípio da modicidade tarifária e demais ações que têm por objetivo desonerar os usuários do transporte público, observada a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão e termos de permissão.

6.4 A priorização do transporte público coletivo e do transporte não motorizado

No que compete à gestão dos sistemas de mobilidade urbana, a nova Lei fornece aos entes federativos instrumentos para interferir no comportamento da demanda individual, visando melhorar a mobilidade das pessoas e a qualidade do ar. Para cumprimento do disposto na Lei, os gestores poderão empregar instrumentos como a restrição e o controle de acesso e a circulação em determinadas áreas e horários para os veículos motorizados; a instituição de penalidades com o objetivo de desestimular o uso da infraestrutura urbana pelo transporte motorizado individual, pedágio urbano; o controle do uso das vias e o disciplinamento da operação de transporte de cargas; a definição do padrão de emissão de poluentes para locais e os horários determinados, podendo condicionar o acesso aos locais sob controle.

O emprego desses instrumentos está relacionado com o cumprimento de diretriz da Política Nacional de Mobilidade Urbana que trata da priorização dos modos de transportes não motorizados sobre os motorizados, como também a dos serviços de transporte público coletivo sobre o transporte individual motorizado.

Desta forma, os planos de mobilidade e os empreendimentos estruturantes financiados pela União e monitorados pela CGU, devem prever a estruturação da rede integrada de mobilidade urbana, a partir do incentivo ao uso do transporte público, oferecendo serviços de qualidade a um custo compatível com a renda da população, desestimulando o uso do transporte individual ao instituir restrições e o controle do acesso e da circulação.

6.5 A transparência, o acesso à informação e o controle social

A Lei da Mobilidade Urbana traz inovações ao dotar o usuário dos sistemas de transporte público dos mesmos direitos dos consumidores em geral, conferidos pelo Código de Defesa do Consumidor (Lei n.º 8.078 de 11/09/1990).

Além disso, garante aos usuários o direito de receber, gratuitamente, (art. 14) informações acerca dos itinerários, horários, tarifas, locais de embarque e desembarque, modos de integração com outros modais. Há que se destacar que, embora seja óbvia, tal situação não prevalece atualmente nos sistemas de transportes das cidades brasileiras.

Desta forma, visando cumprir a Lei e prestar adequadamente as informações aos consumidores do transporte público, os novos empreendimentos de mobilidade urbana financiados pela União deverão ser dotados de sistemas informatizados e de localização, de maneira a possibilitar a informação em tempo real, especialmente em relação à localização dos veículos e o tempo de chegada desses nas estações.

De acordo com a Associação Nacional de Transportes Públicos (2012), esses sistemas, conhecidos como ITS (*Intelligent Transport System* ou Sistemas Inteligentes de Transporte), são mecanismos operados por centrais de controle que monitoram os veículos e o tráfego das vias, auxiliando na operação do sistema de mobilidade e contribuindo para a melhoria da gestão.

Ainda em relação aos direitos do usuário dos sistemas de transporte, a Lei amplia a participação e controle social exercido pela sociedade ao instituir que os municípios deverão sistematicamente divulgar os impactos dos benefícios concedidos no valor das tarifas dos serviços de transporte público coletivo, como também dar ampla publicidade dos parâmetros de qualidade e quantidade na prestação desses serviços.

A participação da sociedade civil também poderá ocorrer na fase de elaboração dos planos locais de transporte, na fiscalização e avaliação da Política Nacional de Mobilidade Urbana, e ainda na aferição dos serviços prestados, dispondo o cidadão de instrumentos de interlocução e participação no processo decisório, tais como órgãos colegiados, audiências e consultas públicas, para contestar as decisões da Administração, caso venham a contrariar as diretrizes fixadas na mencionada Lei.

Dessa forma, no tocante à transparência e o controle social, os novos empreendimentos de mobilidade financiados por Programas do Governo Federal deverão se adequar aos dispositivos previstos na Lei n.º 12.587/2012, incorporando elementos tecnológicos que permitam dotar de informações operacionais os usuários dos sistemas de transporte urbano; fornecendo instrumentos que permitam a participação da sociedade no planejamento da política de mobilidade urbana, na fiscalização e na aferição dos serviços prestados; dando publicidade aos componentes da equação tarifária e dos indicadores de qualidade do serviço.

7. Considerações finais

A nova configuração do ambiente da infraestrutura das cidades brasileiras, com a União investindo expressiva soma de recursos em projetos estruturantes de transporte e mobilidade urbana, visa sanar, mesmo que parcialmente, os grandes problemas enfrentados pelos aglomerados urbanos no que se refere ao deslocamento e a acessibilidade da população.

Esses grandes investimentos estruturantes na mobilidade urbana estão sob a égide da Lei n.º 12.587, de 2012, denominada Lei da Mobilidade Urbana, que instituiu os princípios, as diretrizes e os objetivos da Política Nacional de Mobilidade Urbana, tornando-a um instrumento de promoção da sustentabilidade socioeconômica e ambiental e a melhoria das condições urbanas das cidades.

A atenção dispensada pela mencionada Lei à qualidade do serviço prestado à população, como também a priorização do transporte público coletivo, à melhoria da qualidade da gestão dos sistemas de transporte e mobilidade

e à ampliação do acesso da população aos meios públicos de locomoção, tornam-se referências para o gestor federal na condução da política de governo e balizarão a atuação da Controladoria-Geral da União.

Ao sanar a instabilidade institucional e alinhar a política pública para o setor do transporte e da mobilidade urbana, a vigência do marco legal traz consigo novos desafios e oportunidades para o Controle Interno do Poder Executivo Federal no âmbito do acompanhamento da execução dessas políticas.

O sucesso da política pública para a mobilidade urbana e a efetividade dos investimentos estruturantes realizados pela União no setor estão intimamente relacionados à implantação, pelos diversos atores nas respectivas esferas de poder, dos requisitos previstos na legislação. Dessa forma, compete a CGU redirecionar seus esforços de monitoramento e avaliação da ação governamental para o transporte e a mobilidade urbana, alinhados aos princípios e às diretrizes que integram o arcabouço legal, em especial ao serviço decorrente das obras de infraestrutura, com vistas a contribuir para a maximização dos resultados na ação estatal.

Referências

ALVES, P; RAIA JR., A. A. **Mobilidade e acessibilidade urbana sustentáveis: A gestão da mobilidade no Brasil**. In: Congresso de Meio Ambiente da AUGM, 6, 2009, São Carlos (SP). Anais[...] São Carlos: UFSCAR, 2009.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE TRANSPORTES PÚBLICOS. Série Cadernos Técnicos. **Sistemas Inteligentes de Transporte**, vol. 8. São Paulo: 2012.

BRASIL. Lei nº 12.587, de 03 de janeiro de 2012. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12587.htm>. Acesso em: 10 fev. 2015.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Transporte e Mobilidade Urbana. Brasília: 2008.

EMPRESA BRASILEIRA DE TRENS URBANOS. **Planejamento da Operação, Diagnóstico do Sistema Existente**. Módulo de Treinamento, STPP Gerência do Sistema de Transporte Público de Passageiros, vol. 2. Brasília: Empresa Brasileira de Transportes Urbanos, 1988.

GUIMARÃES, G. S. **Comentários à Lei de Mobilidade Urbana – Lei nº 12.587/12: essencialidade, sustentabilidade, princípios e condicionantes do direito à mobilidade**. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Comunicado nº 128 – A Nova Lei de Diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. Brasília: 2012.

MELLO, C. A. B. **Curso de direito administrativo**. 25 ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

MELLO, J.C. **Planejamento dos Transportes Urbanos**. Rio de Janeiro: Campus, 1981.

TOKESHI, H; ALMEIDA, B. T. **Os gargalos de infraestrutura e a criação de um sistema moderno de serviços públicos**. In: GIAMBIAGI, F; PORTO, C. (Orgs.). 2022: Proposta para um Brasil Melhor. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

VASCONCELLOS, E.A. **Mobilidade Urbana e Cidadania**. Rio de Janeiro: Senac Nacional, 2012.