

REVISTA DE DIREITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA



ISSN 2595-5667

REVISTA DE DIREITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ANO Nº 07 – VOLUME Nº 01 – EDIÇÃO Nº 03 – Dossiê Temático

ISSN 2595-5667

Editor-Chefe:

Prof. Dr. Emerson Affonso da Costa Moura, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro e
Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Brasil

**Rio de
Janeiro, 2022.**

**POLÍTICA DE SUBSÍDIO À GRATUIDADE DA PESSOA IDOSA NO TRANSPORTE
PÚBLICO E CONCORRÊNCIA: EXCEPCIONALIDADE AO MARCO
REGULATÓRIO DA MOBILIDADE URBANA**

**SUBSIDY POLICY FOR FREE ELDERLY PERSONS IN PUBLIC TRANSPORT AND
COMPETITION: EXCEPTIONALITY TO THE REGULATORY FRAMEWORK OF
URBAN MOBILITY**

José Gabriel Lopes Pires Assis de Almeida¹

Ellen Abreu Nascimento²

RESUMO: O objetivo deste artigo é analisar a excepcionalidade constitucional da política de subsídio emergencial, instituída pela Emenda Constitucional n.º 123, de 14 de julho de 2022, originada da chamada “PEC ‘Kamikaze’”, para auxiliar o custeio da gratuidade das pessoas idosas no transporte público, assegurada nos termos do artigo 230, §2º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, regulamentado no artigo 39 da Lei Federal n.º 10.741/2003, no contexto em que os Municípios são responsáveis por executar a política de desenvolvimento urbano e implementar o Plano de Mobilidade Urbana, importante instrumento de planejamento municipal. Diante disso, é necessário se discutir se os recursos federais transferidos para os Entes da Federação, a fim de mitigar o desequilíbrio econômico-financeiro do sistema de transporte, guardaram consonância com o marco legal que regula a mobilidade urbana, bem como os seus reflexos na concorrência do setor. Nesse sentido, a questão que se apresenta é o limite da exceção constitucional estabelecida na Emenda Constitucional n.º 123 de 2022 e nos procedimentos da Portaria Interministerial MDR/MMFDH n.º 9, de 26 de agosto de 2022 em face das diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. O presente estudo, de natureza qualitativa de caráter descritivo, está pautado em pesquisas bibliográfica e documental, utilizando-se de dados divulgados em sites oficiais.

PALAVRAS-CHAVES: Subsídio Emergencial. Transporte Público. Concorrência. Desequilíbrio econômico-financeiro. Plano de Mobilidade Urbana.

ABSTRACT: The purpose of this article is to analyze the constitutional exceptionality of the emergency subsidy policy, instituted by Constitutional Amendment n.º 123, of July 14, 2022,

¹ Graduado em Direito pela Universidade Cândido Mendes (1984), Mestre em Direito Comunitário e Europeu - Université Paris 1 (Panthéon-Sorbonne) (1988) e Doutor em Direito pela Universidade de Paris II Panthéon Assas (1994). Atualmente é professor adjunto da UERJ Universidade do Estado do Rio de Janeiro e da UNIRIO Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro.

² Consultora Jurídica do Quadro Permanente da Câmara Municipal de Macaé/RJ, Graduada em Direito pela Universidade Norte Fluminense - Faculdade de Direito de Campos (FDC), Pós-graduada em Direito Público pela Faculdade de Direito Prof. Damásio de Jesus (FDDJ), Pós-graduada em Advocacia Pública pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Pós-graduada em Ministério Público e as Novas Ferramentas do Direito Contemporâneo pela Fundação Escola Superior do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (FEMPERJ), Mestranda em Direito pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO).

originated from the so-called “PEC ‘Kamikaze’”, to help pay for the free use of public transport for the elderly, ensured under the terms of article 230, paragraph 2 of the 1988 Constitution of the Federative Republic of Brazil of 1988, regulated in article 39 of Federal Law n° 10.741/2003, urban development and implement the Urban Mobility Plan, an important municipal planning instrument. In view of this, it is necessary to discuss whether the federal resources transferred to the Federation Entities, in order to mitigate the economic-financial imbalance of the transport system, are in line with the legal framework that regulates urban mobility, as well as the its effects on competition in the sector. In this sense, the question that arises is the limit of the constitutional exception established in Constitutional Amendment n. ° 123 of 2022 and in the procedures of the Interministerial Ordinance MDR/MMFDH n. ° 9, of August 26, 2022, in view of the guidelines of the Policy National Urban Mobility. The present study, of a qualitative and descriptive nature, is based on bibliographical and documentary research, using data published on official websites.

KEYWORDS: Emergency Subsidy. Public transportation. Competition. Economic-financial imbalance. Urban Mobility Plan.

1 INTRODUÇÃO

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 assegurou o direito a gratuidade no transportes coletivos urbanos à Pessoa Idosa antes do direito ao transporte ter sido reconhecido como direito fundamental social, com a promulgação da Emenda Constitucional n.º 90 de 2015.³

Trata-se de uma ação afirmativa de status constitucional que ampara os maiores de sessenta e cinco anos, como prescreve o artigo 230, § 2º da CRFB de 1988, trazendo a presunção de que na velhice a dignidade precisa ser resguardada, devendo ser evitado o isolamento ocasionado por eventual falta de condições pessoais para custear a mobilidade.

A gratuidade no transporte coletivo público, regulada pela Lei Federal n.º 10.741/2003 (Estatuto da Pessoa Idosa), é uma verdadeira garantia, que tem como escopo, além de facilitar o dever de amparo à pessoa idosa, assegurar sua participação na comunidade, garantir seu direito de ir e vir, bem-estar e dignidade, tendo como objeto dessa proteção a própria dignidade da pessoa humana, princípio jurídico disciplinado no artigo 1º, III do Texto Constitucional vigente.

Embora a Carta Magna de 1988 tutele esse direito, não disciplina o custeio da gratuidade, gerando impactos econômicos no custo da prestação do serviço, com fortes repercussões sociais.

No atual modelo de financiamento, geralmente, quem assume os custos das gratuidades são os outros usuários do sistema, que não se beneficiam. A alternativa para suportar

³Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

economicamente a gratuidade, sem aumentar o valor da tarifa pública substancialmente, é a adoção de subsídios pelo Poder Público.

Em 2022, o Congresso Nacional aprovou a Emenda Constitucional n.º 123, nascida da questionada “PEC Kamikaze”, reconhecendo Estado de Exceção, em razão do estado de emergência decorrente da elevação extraordinária e imprevisível dos preços do petróleo, combustíveis e seus derivados e dos impactos sociais dela decorrentes, concedendo vários benefícios às vésperas do período eleitoral, incluindo nesse rol a compensação financeira concedida aos entes Federados destinada ao custeio da gratuidade no transporte coletivo urbano à pessoa idosa.

Contudo, o artigo 3º da Portaria Interministerial MDR/MMFDH nº 9, de 26 de agosto de 2022, que regulamenta os procedimentos do aporte da assistência financeira instituída pela Emenda Constitucional n.º 123/2022, atribui função de complementariedade aos subsídios tarifários, subsídios orçamentários e aportes de recursos de todos os gêneros concedidos pelo Estado, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, bem como às gratuidade e aos demais custeios do sistema de transporte público coletivos.

Nesse contexto, o artigo tem por objetivo analisar se a política de subsídio emergencial, que autorizou a transferência de recurso federal para os Municípios, está em consonância com o disposto nas diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana.

Pela relevância da matéria em questão, apresenta-se uma pesquisa concreta destacando os Municípios, que receberam o recurso no Estado do Rio de Janeiro, constando a atual situação informada ao Ministério de Desenvolvimento Regional, órgão responsável pela Política de Mobilidade Urbana, instituída pela Lei Federal n.º 12.587/2012⁴.

A metodologia utilizada na pesquisa é de dimensão qualitativa, uma vez que adequada ao estudo de políticas na área de mobilidade urbana, especificamente, subsídios nos transportes coletivos urbanos, através de uma pesquisa descritiva sobre o tema proposto.

Além disso, os instrumentos de análise são de fontes bibliográfica, documental, com análise de conteúdos constitucional, infraconstitucional, jurisprudencial e doutrinário.

2 DIREITO CONSTITUCIONAL DA PESSOA IDOSA À GRATUIDADE NOS TRANSPORTES COLETIVOS URBANOS

⁴ 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: § 9º O órgão responsável pela Política Nacional de Mobilidade Urbana deverá publicar a relação dos Municípios que deverão cumprir o disposto no § 1º deste artigo.

O direito à gratuidade nos transportes coletivos urbano é assegurado, a fim de preservar essa garantia diante das suas vulnerabilidades. Assim sendo, a dignidade e o bem-estar das pessoas idosas guardam relação com a sua integração na comunidade para que possam participar na vida da sociedade, independentemente da condição financeira.

Nesse entendimento, o artigo 230, § 2º da CRFB de 1988 não diferencia as pessoas idosas entre si por aspectos econômicos, sociais ou políticos, apenas distingue a idade em relação aos demais usuários do serviço público no que se refere ao pagamento da tarifa pública.

Portanto, a previsão da referida gratuidade não se justifica em aspectos econômicos, mas na solidariedade esculpida como princípio social do artigo 3º da CRFB de 1988.⁵

2.1 DIREITO À GRATUIDADE NOS TRANSPORTES COLETIVOS URBANOS DA PESSOA IDOSA NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

A pessoa idosa é protegida constitucionalmente como cidadã, devendo se valer dos meios que garantam sua dignidade. O artigo 1º, da CRFB de 1988, elenca a cidadania e a dignidade humana como princípios constitucionais e fundamentos do Estado Democrático de Direito.

Por sua vez, o artigo 3º, ao determinar como objetivos fundamentais da República, construir uma sociedade livre está a homenagear à liberdade, em seu aspecto político; justa é o aspecto social de ações distributivas; e solidária se refere à dimensão fraternal.

O princípio da solidariedade, que constitui um dos objetivos fundamentais da República, é base de interpretação de cláusulas constitucionais de proteção às pessoas idosas.

A sociedade brasileira se encontra fundada no princípio da solidariedade, razão pela qual incumbe ao Estado a promoção da harmonização dos valores de liberdade e igualdade mediante a exigibilidade de políticas públicas compatíveis com a satisfação das necessidades humanas imprescindíveis à proteção da dignidade da pessoa humana (LISBOA, 2014, p. 343).

Antes da promulgação da Emenda Constitucional n.º 90/2015, que reconheceu o transporte como direito social, o artigo 230, §2º da CRFB de 1988 já preconizava que “ aos maiores de sessenta e cinco anos é garantida a gratuidade dos transportes coletivos urbanos”

⁵ 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.

(BRASIL, 1988), isto é, já tinha natureza de direito fundamental em razão de seu caráter materialmente fundamental.

Assim, a Carta Magna de 1988 traz a garantia da defesa da pessoa idosa, atribuindo tratamento diferenciado no TÍTULO VIII - DA ORDEM SOCIAL, prevendo que seu amparo e proteção serão providos pela família, sociedade e pelo próprio Estado.⁶

Ademais, o artigo 230, § 2º da CRFB de 1988 é taxativo, com vista a proteger o direito a qualidade de vida digna das pessoas idosas e os deveres constitucionais da sociedade, devendo ser proporcionadas condições que viabilizem o deslocamento físico pela utilização dos transportes coletivos urbanos, independentemente da situação econômica e financeira.

Em tese, há necessidade de vontade política para se implementar norma constitucional para o alcance da cidadania, quando o dispositivo constitucional não for autoaplicável ou se depender de implementação de políticas públicas.

A Constituição Federal de 1988 trouxe em seu texto, expressamente, direitos e garantias fundamentais, mas, apesar disso, há a necessidade de vontade política para o implemento da norma – direcionamento das políticas públicas para a proteção do ser humano, sempre que não for autoaplicável o dispositivo constitucional ou no caso de depender de implementação de políticas públicas. (RULLI NETO, 2003, p. 58).

Contudo, o direito da pessoa idosa ao transporte coletivo urbano gratuito é de eficácia plena e tem aplicabilidade imediata. Sendo assim, desde a promulgação do Texto Constitucional de 1988, esse direito integra o sistema normativo na condição de direito exigível pelas pessoas idosas, sem a necessidade de complementação em outra norma para tratar sobre o assunto.

O gozo desses direitos aqui reconhecidos, já decorre da própria Constituição, mas o Estatuto os especifica, porque há peculiaridades que não seriam reconhecidos sem essa especificação... Aos maiores de sessenta e cinco anos é assegurada a gratuidade dos transportes coletivos públicos urbanos e semiurbanos. (SILVA, 2006, p. 863).

Como transcrito o entendimento da Suprema Corte Brasileira no julgamento da ADI 3.768/DF:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 39 DA LEI N. 10.741, DE 1º DE OUTUBRO DE 2003 (ESTATUTO DO IDOSO), QUE ASSEGURA GRATUIDADE DOS TRANSPORTES PÚBLICOS URBANOS E SEMI-URBANOS AOS QUE TÊM MAIS DE 65 (SESSENTA E CINCO) ANOS. DIREITO CONSTITUCIONAL. NORMA CONSTITUCIONAL DE EFICÁCIA PLENA E APLICABILIDADE IMEDIATO. NORMA LEGAL QUE REPETE A NORMA CONSTITUCIONAL GARANTIDORA DO DIREITO. IMPROCEDÊNCIA

⁶ Art. 230. A família, a sociedade e o Estado têm o dever de amparar as pessoas idosas, assegurando sua participação na comunidade, defendendo sua dignidade e bem-estar e garantindo-lhes o direito à vida.

DA AÇÃO. 1. O art. 39 da Lei n. 10.741/2003 (Estatuto do Idoso) apenas repete o que dispõe o § 2º do art. 230 da Constituição do Brasil. A norma constitucional é de eficácia plena e aplicabilidade imediata, pelo que não há eiva de invalidade jurídica na norma legal que repete os seus termos e determina que se concretize o quanto constitucionalmente disposto. 2. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente” (BRASIL, 2007)

A gratuidade do transporte coletivo, principalmente para pessoas idosas que sobrevivem com aposentadorias recebendo salário mínimo ou benefício assistencial, representa uma condição mínima de mobilidade nas cidades, possibilitando sua participação na comunidade, além da materialização de sua dignidade e bem-estar.

Absoluto respeito aos direitos humanos fundamentais dos idosos, tanto em seus aspectos individual como comunitário, espiritual e social, relaciona-se diretamente com a previsão constitucional da consagração da dignidade da pessoa humana. (MORAES, 2012, p. 805).

O Estatuto da Pessoa Idosa (Lei Federal n.º 10. 741/2003), em seu artigo 39⁷, apresenta disposição específica de atuação estatal, estabelecendo uma ação afirmativa promocional, a fim de garantir o cumprimento do comando constitucional e atribuir efetividade ao respectivo direito fundamental social, reconhecido como direito meio viabilizador do acesso aos demais direitos.

Em vista disso, estar-se-á diante de um direito fraternal que exige ações afirmativas, compensatórias de desvantagens historicamente vivenciadas pelas pessoas idosas.

2.2 REGIME DO SERVIÇO DE TRANSPORTE PÚBLICO COLETIVO URBANO

As delimitações das atribuições de cada ente federativo, no que se refere à prestação do serviço público de transporte coletivo urbano, está definida na Constituição da República, de acordo com as peculiaridades fundamentais dos diferentes níveis de regulação estatal.

O art. 30, V da CRFB de 1988 determina que a competência executiva do transporte urbano é do Município, e a do transporte intermunicipal é do Estado, devido a competência residual, nos termos do art. 25, § 1º do Diploma Constitucional, corroborado pelo artigo 17, I da Lei Federal n.º 12.587/2012.⁸

Enquanto a CRFB de 1988 determina que os Municípios devem organizar e prestar os

⁷ Art. 39. Aos maiores de 65 (sessenta e cinco) anos fica assegurada a gratuidade dos transportes coletivos públicos urbanos e semi-urbanos, exceto nos serviços seletivos e especiais, quando prestados paralelamente aos serviços regulares.

⁸ 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 ;

serviços públicos de transporte coletivo, a Lei Federal n.º 12.587/2012, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, amplia e especifica tais previsões, ao atribuir aos Municípios o dever de gerir a política de mobilidade urbana e de regulamentar os serviços de transporte urbano.

Quanto ao Distrito Federal são atribuídas as competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios, como disposto no artigo 32, § 1º da CRFB de 1988.⁹ À União, compete regulamentar os transportes interestadual e internacional de passageiros, bem como prestar assistência técnica e financeira aos Estados, Distrito Federal e Municípios, em conformidade com a Lei Federal n.º 12.587/2012.

O princípio geral que norteia a repartição de competência entre as entidades componentes do Estado Federal é o da predominância do interesse, segundo o qual à União caberão aquelas matérias e questões de predominante interesse geral, nacional, ao passo que aos Estados tocarão as matérias e assuntos predominantemente interesse regional, e aos Municípios concernem os assuntos de interesse local. (SILVA, 2014. p. 482).

Para fins dos critérios da Portaria Interministerial MDR/MMFDH nº 9 de 2022, considera-se transporte público coletivo urbano, o serviço de transporte público coletivo de passageiros prestado no espaço urbano intramunicipal. Já o metropolitano abrange os serviços prestados de forma intermunicipal ou interestadual, com características operacionais típicas de transporte urbano, em Municípios pertencentes a regiões metropolitanas, aglomerações urbanas ou regiões integradas de desenvolvimento -RIDEs, na forma estabelecida na Lei Federal n.º 13.089/ 2015 (Estatuto da Metr pole). (BRASIL, 2022c).

No que concerne ao transporte público coletivo semiurbano, é compreendido como serviço de transporte público coletivo de passageiros interestadual, com características operacionais que sejam típicas de transporte urbano, prestado pela União em áreas que transpõem os limites de um  nico Estado, na forma estabelecida na Lei Federal n.º 10.233/2001. (BRASIL, 2022c)

Sendo assim,   imprescindível que ocorra o serviço regular e em opera o para o recebimento do recurso financeiro, ou seja, existência de serviço público de transporte de passageiros adequado aos usuários, acessível a toda a popula o mediante pagamento individualizado, com itinerários e preços fixados pelo poder público, prestado de forma direta, indireta ou por gestão associada, na forma estabelecida na Lei Federal n. 12.587/2012.

⁹ Art. 32. O Distrito Federal, vedada sua divisão em Municípios, reger-se-  por lei orgânica, votada em dois turnos com interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços da Câmara Legislativa, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constitui o. § 1º Ao Distrito Federal são atribuídas as competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios.

Apesar do serviço de transporte coletivo urbano compreender o interesse local, de caráter essencial, o direito da pessoa idosa transcende esse interesse local, sendo verdadeiramente de interesse nacional.

3 SUBSÍDIO EMERGENCIAL FEDERAL COMO EXCEPCIONALIDADE CONSTITUCIONAL AO MARCO REGULATÓRIO DA MOBILIDADE URBANA

A Emenda Constitucional n.º 123 de 2022 incluiu o art. 120 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) para reconhecer, no ano de 2022, o estado de emergência decorrente da elevação extraordinária e imprevisível dos preços do petróleo, combustíveis e seus derivados e dos impactos sociais dela decorrentes, ampliando as hipóteses de Estado de Exceção previstas na CRFB de 1988.

É sabido que o grande desafio das gestões de transporte público tem sido o preço das tarifas, definidor da extensão da democratização da política de transporte, que se agravou com a pandemia de COVI-19. Porém, a Constituição da República vigente elencou apenas duas modalidades de Estado de Exceção, o Estado de Defesa (artigo 136 da CRFB de 1988) e o Estado de Sítio (artigo 137 da CRFB de 1988).

Assim, a aprovação da Emenda Constitucional n.º 123 de 2022, ao instituir o auxílio emergencial para entes da Federação financiarem a gratuidade constitucional do transporte público, abriu espaço para uma exceção às diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, afastando o impedimento dos Municípios que não cumpriram, no prazo estipulado, as exigências da Lei Federal n.º 12.587/2012 e autorizando o recebimento de recursos federais destinados à mobilidade.

3.1 AUXÍLIO EMERGENCIAL NA EXECUÇÃO DE CONTRATOS DE CONCESSÃO E PREMISSÃO DOS SERVIÇOS DE TRANSPORTE PÚBLICO

A União adotou o subsídio emergencial, “que é o aporte de recursos por parte do poder público no transporte coletivo por ônibus para reduzir o desequilíbrio econômico-financeiro do sistema” (NTU, 2022), como instrumento para minimizar o impacto no sistema de transporte, prestando assistência financeira aos Estados, Distrito Federal e Municípios.

O Poder delegante dos entes federados, que receberam o auxílio financeiro, são responsáveis pelo repasse do recurso às empresas que prestam os serviços (artigo 175 da CRFB

de 1988), vinculando-se às premissas de equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão e permissão, assim como às diretrizes da modicidade tarifária dispostas na Política Nacional de Mobilidade Urbana.

A preservação da equação econômico-financeira dos contratos administrativos é uma garantia constitucional (artigo 37, XXI da CRFB de 1988), além de ser essencial para a continuidade e a boa prestação do serviço público.

Rigorosamente, a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro é um princípio regulador do contrato administrativo. Não é nem direito nem dever de cada parte, mas uma característica do contrato. Pode-se aludir ao direito da parte à recomposição da equação econômico-financeira, sempre que se produzir sua quebra por evento que preencha certos requisitos. (JUSTEN FILHO, 2003, p. 39).

Para uma análise de eventos capazes de ensejar o direito da parte à recomposição da equação econômico-financeira, importante mencionar a orientação da Advocacia Geral da União no PARECER n. 261/2020/CONJUR-MINFRA/CGU/AGU, entendendo que a pandemia do novo coronavírus configura força maior ou caso fortuito, caracterizando álea extraordinária para fins de aplicação da teoria da imprevisão a justificar o reequilíbrio de contratos de concessão de infraestrutura de transportes. (BRASIL, 2020).

Nas concessões de serviços públicos, ao contrário dos contratos administrativos em geral, o risco do negócio é, de acordo com a doutrina clássica, exclusivo da concessionária, inclusive como preceitua a definição de concessão de serviços públicos do art. 2º, II, da Lei nº 8.987/1995 (“por sua conta e risco”), ressalvados os riscos imprevisíveis ou decorrentes de alterações unilaterais do contrato, em relação aos quais o particular está protegido pela garantia do equilíbrio econômico-financeiro. (ARAGÃO, 2021, p. 487- 488).

Diante dessa situação, o Poder Público tem a possibilidade de compensar o concessionário, mediante reajuste tarifário ou através de subsídio, para manutenção do serviço público e do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, levando em consideração as condições efetivas da proposta.

A criação de subsídio orçamentário ou subvenção fiscal para o custeio de despesas do serviço de transporte coletivo público municipal deve ser precedida de projeto de lei do Executivo e autorização do Legislativo (nos termos das exigências para criação de despesas previstas pelo art. 167 da Constituição), deve atender aos preceitos da Lei nº 4.320/64 (Normas Gerais de Direito Financeiro) e da Lei nº 101/200 (Lei de Responsabilidade Fiscal) e estar em consonância com as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei nº 12.587/2012), não sendo lícito ao Poder Público instituir subsídios para o custeio de concessão pública mediante a simples celebração de aditivo contratual (modificação unilateral), à margem do devido processo de reequilíbrio econômico-financeiro e em desatendimento às exigências legais para a criação de toda e qualquer despesa pública. (PARANÁ, 2020).

Assim sendo, o subsídio é entendido como uma forma de recomposição de equilíbrio econômico-financeiro, devendo estar em conformidade com o artigo 9º, em especial §§1º e 3º, da Lei Federal n.º 12.587/2012¹⁰, podendo ser interpretado como direito subjetivo do delegatário de serviço público quando houver um vínculo jurídico entre este e o poder concedente e existência de um desequilíbrio econômico-financeiro, representado pelo déficit de cobertura da tarifa de remuneração pela tarifa pública.

Logo, o ordenamento jurídico brasileiro apresenta a alternativa da utilização de subsídio, como medida compensatória ao concessionário e permissionário do serviço de transporte público coletivo para resguardar os contratos estabelecidos.

3.2 CONTROLE EXTERNO DA APLICAÇÃO DO RECURSO PÚBLICO E DA EMENDA CONSTITUCIONAL N.º 123, DE 14 DE JULHO DE 2022

O controle externo ocorre quando um Poder exerce controle sobre os atos praticados por outro Poder, sendo exercido pelo Poder Judiciário e pelo Poder Legislativo, com auxílio do respectivo Tribunal de Contas.

A Carta Magna de 1988 trouxe as bases do sistema público de prestação de contas, como parte dos mecanismos de fiscalização contábil, financeira, orçamentária e patrimonial, consolidando, no artigo 34, VII, “d”, o princípio da prestação de contas.

A Administração Pública direta ou indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios deverá obedecer aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (artigo 37, caput, da CRFB de 1988), isto posto, a prestação de contas é um dever constitucional do administrador de recursos públicos.

Nessa esteira, o artigo 70, parágrafo único, da CRFB de 1988 define que “prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária. (BRASIL, 1988).

¹⁰ Art. 9º O regime econômico e financeiro da concessão e o da permissão do serviço de transporte público coletivo serão estabelecidos no respectivo edital de licitação, sendo a tarifa de remuneração da prestação de serviço de transporte público coletivo resultante do processo licitatório da outorga do poder público. § 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. § 3º A existência de diferença a menor entre o valor monetário da tarifa de remuneração da prestação do serviço de transporte público de passageiros e a tarifa pública cobrada do usuário denomina-se **deficit** ou subsídio tarifário.

Em se tratando de fiscalização da aplicação de recursos repassado pela União, mediante Termo de Adesão, aos Entes Federados, o controle externo será da competência do Congresso Nacional, exercido com auxílio do Tribunal de Contas da União (artigo 71, VI da CRFB de 1988).

Assim sendo, os Municípios, os Estados e o Distrito Federal, que receberam o auxílio emergencial, deverão prestar contas da aplicação dos recursos recebidos da União até 31 de julho de 2023, como determina o artigo 13 da Portaria Interministerial MDR/MMFDH n.º 9 de 2022.

O dever de prestar contas é intrasferível, exceto em casos de responsabilidade por reparação de dano patrimonial (responsabilidade civil) aos sucessores hereditários do gestor público, até o limite do quinhão transferido. A responsabilidade por administração de recurso alheio e o dever de prestar contas são institutos jurídicos indissociáveis, correlatos e dependentes um do outro. (FURTADO, 2007, p. 61)

Importante ressaltar que embora o Tribunal de Contas da União exerça a fiscalização do uso de recursos públicos e julgue as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos, não pertence a estrutura do Poder Judiciário, estando ligado ao Poder Legislativo, sem subordinação.

Nessa toada, o Supremo Tribunal Federal firmou o entendimento que não cabe à Corte de Contas, que não tem função jurisdicional, exercer o controle de constitucionalidade nos processos sob sua análise.

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. IMPOSSIBILIDADE DE EXERCÍCIO DE CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE COM EFEITOS ERGA OMNES E VINCULANTES PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. DECISÃO DE AFASTAMENTO GENÉRICO E DEFINITIVO DA EFICÁCIA DE DISPOSITIVOS LEGAIS SOBRE PAGAMENTO DE “BÔNUS DE EFICIÊNCIA E PRODUTIVIDADE NA ATIVIDADE TRIBUTÁRIA E ADUANEIRA” A INATIVOS E PENSIONISTAS, INSTITUÍDO PELA LEI 13.464/2017. MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO PROCEDENTE. ORDEM CONCEDIDA.

1.O Tribunal de Contas da União, órgão sem função jurisdicional, não pode declarar a inconstitucionalidade de lei federal com efeitos erga omnes e vinculantes no âmbito de toda a Administração Pública Federal.

2. Decisão do TCU que acarretou o total afastamento da eficácia dos §§ 2º e 3º dos artigos 7º e 17 da Medida Provisória 765/2016, convertida na Lei 13.464/2017, no âmbito da Administração Pública Federal.

3. Impossibilidade de o controle difuso exercido administrativamente pelo Tribunal de Contas trazer consigo a transcendência dos efeitos, de maneira a afastar incidentalmente a aplicação de uma lei federal, não só para o caso concreto, mas para toda a Administração Pública federal, extrapolando os efeitos concretos e interpartes e tornando-os erga omnes e vinculante. (BRASIL, 2021).

A Suprema Corte se manifestou, ainda, pela superação da Súmula 347/STF: “O Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do poder público” (BRASIL, 1964), aprovada em texto constitucional anterior, após a promulgação da Constituição Federal de 1988.

O Tribunal de Contas detém autonomia técnica na sua função fiscalizadora, no entanto, há limites constitucionais ao exercício de verificação, fiscalização e julgamento de contas, não podendo usurpar competência de outros Poderes, inclusive exercer o controle de constitucionalidade nos julgamentos dos procedimentos, que compete especificamente ao Poder Judiciário.

No âmbito do controle externo exercido pelo Poder Judiciário, atualmente tramita a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7212 questionando a validade da Emenda Constitucional nº 123 de 2022, sendo o processo destacado pelo Ministro Edson Fachin na Sessão Virtual Extraordinária de 15/12/2022 a 19/12/2022.

A ADI 7212 / DF, ajuizada pelo Partido Novo, questiona a hipótese do reconhecimento de estado de exceção, inovação criada pela referida Emenda Constitucional, fora do rol taxativo previsto na CRFB de 1988, qual seja, Estado de Sítio e Estado de Defesa.

Dessa forma, com a criação de uma nova modalidade por meio de emenda, está-se diante de uma afronta a direitos e garantias fundamentais e do próprio federalismo ao legitimar a instituição do estado de emergência no ano de 2022, culminando na ampliação do pagamento de benefícios sociais.

Um aspecto relevante a ser questionado é com relação às diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana na concessão de benefício destinado ao transporte público coletivo, fazendo-se necessária uma análise conjunta da Emenda Constitucional nº 123 de 2022 com a Portaria Interministerial MDR/MMFDH nº 9 de 2022, a fim de verificar se, de fato, a autorização de transferência do recurso destinado à mobilidade urbana é uma exceção constitucional, a ser utilizado exclusivamente para auxiliar no custeio ao direito previsto no § 2º do art. 230 da CRFB de 1988.

3.3 EXCEPCIONALIDADE CONSTITUCIONAL À POLÍTICA NACIONAL DE MOBILIDADE URBANA

O marco legal que regula a Mobilidade Urbana (Lei Federal nº 12.587/2012) defini o Plano de Mobilidade Urbana como instrumento de efetivação da Política Nacional de

Mobilidade Urbana, norteador de planejamento de curto, médio e longo prazo, obrigatório para os Municípios que preencham os requisitos elencados no artigo 24, § 1º.¹¹

Como disciplinado na Lei Federal n.º 12.587/2012, o prazo para os Municípios com mais de 250.000 (duzentos e cinquenta mil) habitantes elaborarem e aprovarem o Plano de Mobilidade Urbana terminou em 12 de abril de 2022, sob pena de não poderem solicitar e receber recursos federais destinados à mobilidade urbana, exceto se utilizados para elaboração do próprio plano¹²

Em tese, os Municípios, que não aprovaram o plano de mobilidade dentro do prazo, estariam impedidos de receber o auxílio emergencial instituído pela Emenda Constitucional n.º 123 de 2022, se não fosse a exceção constitucional que afastou a exigência legal.

O conteúdo da Emenda Constitucional n.º 123 de 2022 destina o recurso para auxiliar exclusivamente ao custeio da gratuidade das pessoas idosas no transporte público coletivo urbano. Contudo, o artigo 3º da Portaria Interministerial MDR/MMFDH n.º 9 de 2022, atribui também função de complementariedade aos subsídios tarifários, subsídios orçamentários e aportes de recursos de todos os gêneros concedidos pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, bem como às gratuidades e aos demais custeios do sistema de transporte público coletivo suportados por esses entes, relativizando o termo “exclusivamente”.

Com esse disposto, a Portaria Interministerial MDR/MMFDH n.º 9 de 2022 ampliou as hipóteses de aplicação dos recursos, autorizando além da exceção para custeio da gratuidade constitucional, sem observar o impedimento de Municípios com mais de 250 mil habitantes, que não implementaram o plano de mobilidade urbana, condição obrigatória para solicitar e receber recursos federais.

¹¹ 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: 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.

¹² § 4º O Plano de Mobilidade Urbana deve ser elaborado e aprovado nos seguintes prazos: I - até 12 de abril de 2022, para Municípios com mais de 250.000 (duzentos e cinquenta mil) habitantes; II - até 12 de abril de 2023, para Municípios com até 250.000 (duzentos e cinquenta mil) habitantes. § 8º Encerrado o prazo estabelecido no § 4º deste artigo, os Municípios que não tenham aprovado o Plano de Mobilidade Urbana apenas poderão solicitar e receber recursos federais destinados à mobilidade urbana caso sejam utilizados para a elaboração do próprio plano.

Para demonstrar concretamente a situação, apresenta-se a Tabela 1 elaborada com dados disponíveis no site do Ministério de Desenvolvimento Regional, delimitando a distribuição dos valores no Rio de Janeiro (BRASIL, 2022a):

Tabela 1 – RELATÓRIO DE DISTRIBUIÇÃO DOS VALORES NO RIO DE JANEIRO

Nº	MUNICÍPIOS / RJ	PLANO DE MOBILIDADE URBANA	APROVADO EM LEI OU ATO NORMATIVO	Nº DA POPULAÇÃO ESTIMADA (IBGE, 2021)
1	Estado do Rio de Janeiro	Sem exigência legal	Não possui plano	17.463.349
2	Angra dos Reis	Não possui plano	Não possui plano	210.171
3	Araruama	Não possui plano	Não possui plano	136.109
4	Areal	Não foi enviado ofício	Não foi enviado ofício	12.763
5	Arraial do Cabo	Não respondeu	Não respondeu	30.827
6	Barra do Piraí	Não possui plano	Não possui plano	101.139
7	Barra Mansa	Não possui plano	Não possui plano	185.237
8	Belford Roxo	Não possui plano	Não possui plano	515.239
9	Cabo Frio	Possui plano	Lei Municipal 3.034/2019	234.077
10	Campos dos Goytacazes	Possui plano	Lei Municipal 9.137/2022	514.643
11	Duque de Caxias	Não respondeu	Não respondeu	929.449
12	Engenheiro Paulo de Frontin	Não respondeu	Não respondeu	14.138
13	Itaboraí	Não possui plano	Não possui plano	244.416
14	Itatiaia	Não possui plano	Não possui plano	32.312
15	Japeri	Não respondeu	Não respondeu	106.296
16	Macaé	Possui plano / 2015	Não aprovado em Lei	266.136
17	Magé	Não possui plano	Não possui plano	247.741
18	Maricá	Não possui plano	Não possui plano	167.668
19	Mendes	Não possui plano	Não possui plano	18.681
20	Nilópolis	Não possui plano	Não possui plano	162.893
21	Niterói	Possui plano / 2018	Não aprovado em Lei	516.981
22	Nova Friburgo	Não respondeu	Não respondeu	191.664
23	Nova Iguaçu	Não respondeu	Não respondeu	825.388
24	Paracambi	Não possui plano	Não possui plano	53.093
25	Paraíba do Sul	Não possui plano	Não possui plano	44.741
26	Paraty	Não respondeu	Não respondeu	44.175
27	Paty do Alferes	Possui plano	Decreto Municipal 4.301/2015	27.942
28	Petrópolis	Possui plano	Decreto Municipal 721/2019	307.144
29	Piraí	Não possui plano	Não possui plano	29.802

Fonte: elaborado pelos autores.

Tabela 1 – RELATÓRIO DE DISTRIBUIÇÃO DOS VALORES NO RIO DE JANEIRO (continuação)

30	Queimados	Não possui plano	Não possui plano	152.311
31	Quissamã	Não possui plano	Não possui plano	25.535
32	Rio Bonito	Não possui plano	Não possui plano	60.930
33	Rio das Ostras	Possui plano / 2015	Não aprovado em Lei	159.529
34	Rio de Janeiro	Possui plano	Decreto Municipal 4.571/2019	6.775.561
35	Santo Antônio de Pádua	Não possui plano	Não possui plano	42.705
36	São Fidélis	Não respondeu	Não respondeu	38.749
37	São Gonçalo	Não possui plano	Não possui plano	1.098.357
38	São João de Meriti	Não possui plano	Não possui plano	473.385
39	São José do Vale do Rio Preto	Não possui plano	Não possui plano	22.032
40	São Pedro da Aldeia	Não possui plano	Não possui plano	107.556
41	Sapucaí	Não possui plano	Não possui plano	18.270
42	Saquarema	Não respondeu	Não respondeu	91.938
43	Teresópolis	Não possui plano	Não possui plano	185.820
44	Três Rios	Não possui plano	Não possui plano	82.468
45	Valença	Não possui plano	Não possui plano	77.202
46	Volta Redonda	Possui plano	Decreto Municipal 15653/2019	274.925

Fonte: elaborado pelos autores.

A lei especifica quais Municípios são obrigados elaborar e aprovar o plano de mobilidade urbana. Conforme informações do Ministério de Desenvolvimento Regional, no Rio de Janeiro, 65(sessenta e cinco) Municípios são obrigados (BRASIL, 2022b).

Entretanto, o Estado do Rio de Janeiro e os Municípios de Areal, Engenheiro Paulo de Frontin, Mendes e Sapucaí, que receberam o recurso federal, não são obrigados por lei a implementar o plano.

Dentre os Municípios que receberam o auxílio emergencial, somente Cabo Frio e Campos dos Goytacazes cumpriram a exigência da Política Nacional de Mobilidade Urbana, com a Lei Municipal 3.034/2019 e a Lei Municipal 9.137/2022 devidamente aprovadas.

Os demais Municípios não elaboraram e aprovaram o plano ou não enviaram a informação ao Órgão competente, nos moldes do § 9º do artigo 24, da Lei Federal n.º 12.587/2012.¹³

¹³ § 9º O órgão responsável pela Política Nacional de Mobilidade Urbana deverá publicar a relação dos Municípios que deverão cumprir o disposto no § 1º deste artigo.

O plano de mobilidade urbana é um importante instrumento de gestão e de planejamento municipal, essencial para tomada de decisão, não podendo ser negligenciado pelos Municípios, ente responsável pela política de desenvolvimento urbano (artigo 182 da CRFB de 1988), devendo estar em harmonia com as diretrizes federais que tratam sobre esse tema.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O grande desafio das esferas do Poder Público é integrar as políticas urbanas, que por décadas foram tratadas de forma setorializada, no sentido de fomentar o planejamento urbano e reconhecer todos os cidadãos como fundamentais ao processo e beneficiários de uma cidade mais humana e acessível.

Cabe salientar que única gratuidade nos transportes coletivos urbanos assegurada na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 é para pessoas maiores de sessenta e cinco anos, as demais gratuidades encontram amparo nas legislações infraconstitucionais.

É indubitável a supremacia constitucional que assegura o direito à gratuidade no transporte e do princípio que atribui aos Municípios a responsabilidade pela política urbana.

No entanto, a disponibilidade e a qualidade do serviço de transporte público coletivo, no contexto das políticas urbanas, dependem da sustentabilidade econômico-financeira, que, por sua vez, depende da convergência entre os planejamentos de desenvolvimento e mobilidade.

A Emenda Constitucional n.º 123 de 2022, ao conceder o auxílio emergencial, não isentou os Municípios, Estados e o Distrito Federal de garantir os mecanismos contratuais de revisão da tarifa de remuneração (reajuste, revisão ordinária e revisão extraordinária), sendo possível, inclusive, a adoção de subsídios como medida compensatória ao concessionário para recompor o equilíbrio econômico-financeiro original do contrato e preservar a continuidade de execução do serviço público.

Entretanto, a Emenda Constitucional n.º 123 de 2022 ao instituir o auxílio emergencial, baseado em exceção constitucional, autorizou o repasse para Municípios que se encontram impedidos de receber recurso federal destinado à mobilidade urbana, ampliando o limite da hipótese de aplicação às demais gratuidades concedidas por legislação infraconstitucional e aos demais custos do sistema de transporte público coletivo, além dos subsídios discriminados na Portaria Interministerial MDR/MMFDH n.º 9 de 2022, sem observar as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana.

Diante disso, é necessário que os entes da Federação desenvolvam suas atribuições de forma cooperativa, buscando fortalecer as diretrizes e os instrumentos da política urbana e da mobilidade, com formas de planejamento inclusivas nos espaços urbanos.

REFERÊNCIAS

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Direito dos serviços públicos**. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.768/DF**. Ação Direta de Inconstitucionalidade. art. 39 da Lei n. 10.741, de 1º de outubro de 2003 (Estatuto do Idoso), que assegura gratuidade dos transportes públicos urbanos e semi-urbanos aos que têm mais de 65 (sessenta e cinco) anos. Direito Constitucional. Norma Constitucional de eficácia plena e aplicabilidade imediato. Norma legal que repete a norma constitucional garantidora do direito. Requerente: Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos – ANTU. Requeridos: Presidente da República, Congresso Nacional, Associação dos Usuários de Transportes Coletivos de âmbito nacional – AUTCAN. Relator: Min. Cármen Lúcia, 19 de setembro de 2002. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur89237/false>. Acesso em: 28 jan. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 7.212/DF**. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Constitucional, Financeiro e Eleitoral. Proposta de Emenda Constitucional nº 15, de 2022. Emenda Constitucional nº 123, de 2022... Requerente: Partido Novo. Intimado: Congresso Nacional. Relator: Min. André Mendonça, 13 de dezembro de 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15355307770&ext=.pdf>. Acesso em: 28 jan. 2023.

BRASIL. **Constituição do Estado do Rio de Janeiro de 1989**. Disponível em: <http://www.https://www.alerj.rj.gov.br/>. Acesso em: 22 jan. 2023.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2018]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 22 jan. 2023.

BRASIL. **Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012**. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana; revoga dispositivos dos Decretos-Leis nos 3.326, de 3 de junho de 1941, e 5.405, de 13 de abril de 1943, da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1º de maio de 1943, e das Leis nos 5.917, de 10 de setembro de 1973, e 6.261, de 14 de novembro de 1975; e dá outras providências. Brasília, 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112587.htm. Acesso em: 22 jan. 2023.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 123, de 14 de julho de 2022**. Altera o art. 225 da Constituição Federal para estabelecer diferencial de competitividade para os biocombustíveis; inclui o art. 120 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reconhecer o estado de emergência decorrente da elevação extraordinária e imprevisível dos preços do petróleo,

combustíveis e seus derivados e dos impactos sociais dela decorrentes; autoriza a União a entregar auxílio financeiro aos Estados e ao Distrito Federal que outorgarem créditos tributários do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) aos produtores e distribuidores de etanol hidratado; expande o auxílio Gás dos Brasileiros, de que trata a Lei nº 14.237, de 19 de novembro de 2021; institui auxílio para caminhoneiros autônomos; expande o Programa Auxílio Brasil, de que trata a Lei nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021; e institui auxílio para entes da Federação financiarem a gratuidade do transporte público. Brasília, 2022. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc123.htm. Acesso em: 22 jan. 2023.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. **Lista de distribuição dos valores**. Brasília, 2022a. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/mobilidade-e-servicos-urbanos/AuxlioEmergencial28.09.2022ListaFinal.pdf>. Acesso em: 25 dez. 2022.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. **Municípios Obrigados Planos de Mobilidade Urbana**. Brasília, 2022b. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/mobilidade-e-servicos-urbanos/planejamento-da-mobilidade-urbana/relacao-de-municipios-obrigados-a-elaboracao-do-plano>. Acesso em: 17 dez. 2022.

BRASIL. Ministério da Infraestrutura. Outros Pareceres Relevantes Geral. **PARECER n. 261/2020/CONJUR-MINFRA/CGU/AGU**. Brasília: Ministério da Infraestrutura, 15 abr. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/infraestrutura/pt-br/assuntos/conjur/outros-pareceres-relevantes-geral>. Acesso em: 22 jan. 2023.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. **Portaria Interministerial MDR/MMFDH n.º 9**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Regional, 26 ago. 2022c. Disponível em: <https://www.gov.br/infraestrutura/pt-br/assuntos/conjur/outros-pareceres-relevantes-geral>. Acesso em: 22 jan. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Mandado de Segurança 35.500/DF**. Constitucional e Administrativo. impossibilidade de exercício de controle de constitucionalidade com efeitos erga omnes e vinculantes pelo tribunal de contas da união. decisão de afastamento genérico e definitivo da eficácia de dispositivos legais sobre pagamento de “bônus de eficiência e produtividade na atividade tributária e aduaneira” a inativos e pensionistas, instituído pela lei 13.464/2017. Impetrante: ANFIP Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil. Impetrado: Presidente do Tribunal de Contas da União. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 13 de abril de 2021. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15346324484&ext=.pdf>. Acesso em: 28 jan. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula nº 347**. O Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do poder público. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, [1964]. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/seq-sumula347/false>. Acesso em: 28 jan. 2023.

FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de Direito Administrativo**. 1ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Cidades e Estados**. Rio de Janeiro, [2023]. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/>. Acesso em: 22 jan. 2023.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Teoria geral das concessões de serviço público**. São Paulo: Dialética, 2003.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

NTU. **Transporte público por ônibus 2 anos de impactos da pandemia de Covid-19: Março/2020 a Fevereiro/2022**. Brasília: CNT, 2022. Disponível em: <https://www.ntu.org.br/novo/upload/Publicacao/Pub637843145043004290.pdf>. Acesso em: 27 jan. 2023.

PARANÁ (Estado). Tribunal de Contas do Estado. **Acórdão nº 3738/20** - Tribunal Pleno. Transporte Coletivo Aditivo Contratual – Coronavírus – Custeio de Despesas. Origem: Município de Maringá. Relator: Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares. Curitiba, 2020. Disponível em: <https://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/acordao-3738-2020-do-tribunal-pleno/333132/area/10>. Acesso em: 22 jan. 2023.

RULLI NETO, Antônio. **Proteção legal do idoso no Brasil: universalização da cidadania**. São Paulo: Fiuza, 2003.

SILVA, José Afonso. **Comentário Contextual à Constituição**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.