



PLAMUS

PLANO DE MOBILIDADE
URBANA SUSTENTÁVEL
DA GRANDE FLORIANÓPOLIS

Diagnóstico do Modelo Institucional e Soluções Contratadas

Plano de Mobilidade Urbana Sustentável da Grande Florianópolis

Florianópolis

Novembro/2014



CONSÓRCIO:



Sumário

1. Introdução	1
2. Análise do Modelo Institucional de Trânsito e Transporte	10
2.1. O Modelo Institucional Metropolitano.....	10
2.1.1. Diretrizes e Normas. Metropolitanas para os Serviços de Transporte	11
2.1.2 Diretrizes e Normas Estaduais para Organização do Tráfego de Veículos.....	18
2.1.3. Entes Estaduais para Trânsito e Transporte	20
2.2. O Modelo Institucional Municipal	25
2.2.1. Diretrizes e Normas. Municipais para os Serviços de Transporte	26
2.2.2. Diretrizes e Normas. Municipais para a Organização do Tráfego de Veículos.....	33
2.2.3. Entes Municipais Relevantes	34
2.2.3.1. Competências municipais.....	35
2.2.3.2. Entidades de Planejamento.....	36
2.2.3.3. Órgãos com participação popular	41
2.2.3.4. Entidades de fiscalização do trânsito	41
2.2.3.5. Entidades para o transporte não-motorizado.....	50
3. Análise de legislação e atos normativos	50
3.1. Transporte Rodoviário Intermunicipal.....	53
3.2. Infraestrutura Viária Estadual - Mobilidade	55
3.3. Gratuidade no Transporte Intermunicipal.....	56
3.4. Planos Diretores Municipais	57
3.4.1. Princípios	59

3.4.2. Política urbana municipal	62
3.4.3. Organização do sistema viário.....	66
3.4.3.1 Águas Mornas	66
3.4.3.2 Anitápolis	67
3.4.3.3 Antônio Carlos	67
3.4.3.4 Biguaçu	68
3.4.3.5 Florianópolis	69
3.4.3.6 Governador Celso Ramos	71
3.4.3.7 Palhoça	71
3.4.3.8 Rancho Queimado	72
3.4.3.9 Santo Amaro da Imperatriz	73
3.4.3.10 São Bonifácio	75
3.4.3.11 São José	76
3.4.3.12 São Pedro de Alcântara	78
3.4.4. Polos geradores de tráfego	80
3.4.5. Projetos para o transporte Municipal	85
3.4.6. Financiamento das ações	97
3.5. Regulação municipal de trânsito, transporte e mobilidade.....	105
3.5.1. Trânsito e Transporte	105
3.5.2. Sistema Integrado de Transporte Coletivo.....	121
3.5.3. Benefícios tarifários aos usuários de transporte coletivo	124
3.5.4. Transporte de Portadores de Necessidades Especiais	125

3.5.5. Táxi.....	127
3.5.6. Transporte Escolar.....	132
3.5.7. Estacionamentos	136
3.5.7.1 Estacionamentos e a cobrança de preço público.....	139
3.5.7.2 Concessão de serviço de estacionamento	145
3.5.8. Transporte aquaviário	148
4. Análise do Modelo Contratual da Prestação dos Serviços de Transporte	149
4.1. Concessão dos Serviços de Transporte Coletivo de Passageiros.....	152
4.1.1. Competência para a Concessão nas Leis Estaduais e Municipais.....	152
4.1.2. Concessão, permissão e autorização para o transporte	153
4.1.3. Regime de direito público e a obrigatoriedade da licitação.....	161
4.1.4. A questão da exclusividade	165
4.1.5. As concessões e permissões estaduais e municipais.....	168
4.2. Parcerias Público-Privadas	170
4.2.1. Programas de PPP em Santa Catarina	175
4.2.2. A SCPar.....	178
4.2.3. Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI) e Manifestação de Interesse da Iniciativa Privada (MIP).....	180
4.3. Outras soluções contratadas na área de mobilidade	181
5. Pontos de Especial Atenção	184

Índice de Tabelas

Tabela 1: Situação dos planos diretores dos Municípios no âmbito do PLAMUS.....	28
Tabela 2: Pontos de especial atenção de aspectos institucionais.....	185

Termos abreviados

Para os fins do presente Relatório, e sem prejuízo de outras definições aqui estabelecidas, as seguintes definições aplicam-se às respectivas expressões:

“ACF”	Significa Área Conurbada formada pelos Municípios de Florianópolis, São José, Palhoça e Biguaçu. Primeiro termo empregado no item 3.4.8.
“ADIN”	Significa Ação Direta de Inconstitucionalidade. Primeiro termo empregado no item 4.1.3.
“AEQU”	Significa Área Especial de Qualificação Urbanística. Primeiro termo empregado no item 3.4.3.3.
“ASV”	Significa Áreas do Sistema Viário necessárias à eficiência dos sistemas de transporte. Primeiro termo empregado no item 3.4.7.1.
“CF/88”	Significa Constituição Federal de 1988 (Constituição da República). Primeiro termo empregado no item 1.
“Código de Posturas”	Significa Lei nº 385, de 18 de maio de 1984, do Município de Biguaçu. Primeiro termo empregado no item 3.5.5.1.
“Código de Trânsito Brasileiro” ou “CTB”	Significa Lei Federal nº 9.503, de 23 de setembro de 1997. Primeiro termo empregado na página no item 2.1.2
“Constituição Estadual”	Significa Constituição Estadual de Santa Catarina. Primeiro termo empregado no item 2.1.1.

“CMT”	Significa Conselho Municipal de Trânsito e Transporte de Santo Amaro da Imperatriz, instituído pela Lei nº 1.901, de 04 de julho de 2008. Primeiro termo empregado no item 2.2.3.2.
“CONTRAN”	Significa Conselho Nacional de Trânsito. Primeiro termo empregado no item 3.5.5.1.
“CTP”	Significa Conselho Estadual de Transportes de Passageiros, criado pelo Decreto Estadual nº 12.600, de 6 de novembro de 1980. Primeiro termo empregado no item 2.1.3.
“Decreto nº 1592/04”	Significa Decreto nº 1.592, de 15 de março de 2004, do Município de Palhoça. Primeiro termo empregado no item 3.5.8.2.
“Decreto nº 1.968/2003”	Significa Decreto nº 1968 de 04 de agosto de 2003, do Município de Florianópolis, que institui o Sistema Integrado de Transporte Coletivo. Primeiro termo empregado no item 3.5.6.2.
“Decreto nº 3.944/2006”	Significa Decreto nº 3.944 de 9 de fevereiro de 2006, do Município de Florianópolis. Primeiro termo empregado no item 3.5.6.3.
“DEINFRA”	Significa Departamento Estadual de Infraestrutura do Estado de Santa Catarina. Primeiro termo empregado no item 3.5.4.2.

“DEMUTRAN”	Significa Departamento Municipal de Trânsito do Município de Santo Amaro da Imperatriz. Primeiro termo empregado no item 2.2.3.4.
“DETRANSJ”	Significa de Departamento de Trânsito do Município de São José. Primeiro termo empregado no item 2.2.3.4.
“DIRETRAN”	Significa Diretoria de Trânsito do Município de Biguaçu. Primeiro termo empregado na página 2.2.3.4.
“DMER”	Significa Departamento Municipal de Estradas e Rodagem do Município de Rancho Queimado. Primeiro termo empregado no item 2.2.3.2.
“DTPA”	Significa Departamento de Transporte e Trânsito de Palhoça. Primeiro termo empregado na página 2.2.3.4.
“EIV”	Significa Estudo de Impacto de Vizinhança. Primeiro termo empregado no item 3.4.1.2.
“Estatuto da Cidade”	Significa Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Primeiro termo empregado no item 2.2.1.
“FDMAC”	Significa Fundo de Desenvolvimento Municipal de Antônio Carlos. Primeiro termo empregado no item 3.4.4.4.
“FDMBI”	Significa Fundo de Desenvolvimento Municipal de Biguaçu. Primeiro termo empregado no item 3.4.5.4.
“FDTSB”	Significa Fundo Municipal de Desenvolvimento Territorial de São Bonifácio. Primeiro termo empregado no item 3.4.11.4.

“FMD”	Significa Fundo Municipal de Desenvolvimento Integrado de Águas Mornas. Primeiro termo empregado no item 3.4.1.4.
“FMDU”	Significa Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano de Florianópolis. Primeiro termo empregado no item 3.4.6.4.
“FMDRQ”	Significa Fundo Municipal de Desenvolvimento Integrado de Rancho Queimado. Primeiro termo empregado no item 3.4.9.4.
“FMDSA”	Significa Fundo Municipal de Desenvolvimento Integrado de Santo Amaro da Imperatriz. Primeiro termo empregado no item 3.4.10.4.
“FUNDT”	Significa Fundo Municipal de Desenvolvimento Territorial de Anitápolis. Primeiro termo empregado no item 3.4.3.4.
“IPUF”	Significa Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis. Primeiro termo empregado no item 3.4.6.1.
“LC nº 55/09”	Significa Lei Complementar nº 55, de 06 de maio de 2009, do Município de Santo Amaro da Imperatriz. Primeiro termo empregado no item 3.5.10.2.
“LC nº 66/2010”	Significa Lei Complementar nº 66, de 08 de abril de 2010, do Município de Santo Amaro da Imperatriz. Primeiro termo empregado no item 2.2.3.4.
“LC nº 104/94”	Significa Lei Complementar nº 104, de 04 de janeiro de 1994, do Estado de Santa Catarina. Primeiro termo empregado no item 2.1.1.

“LC nº 162/98”	Significa Lei Complementar Estadual nº 162, de 06 de janeiro de 1998, do Estado de Santa Catarina. Primeiro termo empregado no item 2.1.1.
“LC nº 381/07”	Significa Lei Complementar nº 381, de 07 de maio de 2007, do Estado de Santa Catarina. Primeiro termo empregado no item 2.1.1.
“LC nº 474/13”	Significa Lei Complementar nº 474, de 12 de setembro de 2013, do Município de Florianópolis. Primeiro termo empregado no item 3.4.6.4.
“LC nº 495/10”	Significa Lei Complementar nº 495, de 26 de janeiro de 2010, do Estado de Santa Catarina. Primeiro termo empregado no item 2.1.1.
“Lei nº 5/2011”	Significa Lei nº 5, de 04 de outubro de 2011, do Município de Rancho Queimado. Primeiro termo empregado no item 3.5.9.2.
“Lei nº 887/99”	Significa Lei nº 887, de 30 de junho de 1999, do Município de Palhoça. Primeiro termo empregado no item 3.5.8.1.
“Lei nº 1032/95”	Significa Lei nº 1.032/95, do Município de Biguaçu. Primeiro termo empregado no item 3.5.5.1.
“Lei nº 1139/01”	Significa Lei nº 1.139, de 18 de janeiro de 2001, do Município de Palhoça. Primeiro termo empregado no item 2.2.3.4.

“Lei nº 1295/2010”	Significa Lei Municipal nº 1.295 de 09 de novembro de 2010, do Município de Antônio Carlos. Primeiro termo empregado no item 3.5.4.1.
“Lei nº 1296/01”	Significa Lei nº 1.296, de 10 de outubro de 2001, do Município de Palhoça. Primeiro termo empregado no item 3.5.8.1.
“Lei nº 1529/02”	Significa Lei nº 1.529, de 16 de julho de 2002, do Município de Palhoça. Primeiro termo empregado no item 3.5.8.2.
“Lei nº 1758/03”	Significa Lei nº 1.758, de 18 de novembro de 2003, do Município de Palhoça. Primeiro termo empregado no item 3.5.8.6.
“Lei nº 2322/2013”	Significa Lei nº 2.322, de 30 de setembro de 2013, do Município de Santo Amaro da Imperatriz. Primeiro termo empregado no item 3.5.10.1.
“Lei nº 3371/10”	Significa Lei nº 3.371, de 10 de novembro de 2010, do Município de Palhoça. Primeiro termo empregado no item 3.5.8.3.
“Lei nº 3981/03”	Significa Lei nº 3.981, de 03 de julho de 2003, do Município de São José. Primeiro termo empregado no item 2.2.3.4.
“Lei nº 4352/05”	Significa Lei nº 4.352, de 26 de agosto de 2005, do Município de São José. Primeiro termo empregado no item 3.5.12.2.

“Lei nº 4934/09”	Significa Lei nº 4.934, de 17 de dezembro de 2009, do Município de São José. Primeiro termo empregado no item 3.5.12.5.
“Lei Complementar nº 16”	Significa Lei Complementar nº 16, de 08 de julho de 2009, do Município de Biguaçu. Primeiro termo empregado no item 2.2.3.4.
“Lei Complementar nº 32”	Significa Lei Complementar nº 32 de 15 de dezembro de 2010, do Município de Biguaçu. Primeiro termo empregado no item 3.5.5.1.
“Lei Complementar nº 33/99”	Significa Lei Complementar nº 33 de 29 de janeiro de 1999, do Município de Florianópolis. Primeiro termo empregado no item 3.5.6.1.
“Lei Complementar nº 34/99”	Significa Lei Complementar nº 34 de 26 de fevereiro de 1999, do Município de Florianópolis. Primeiro termo empregado no item 3.6.5.1.
“Lei Complementar nº 83” ou “Lei de Circulação, Transporte e Mobilidade Urbana”	Significa Lei Complementar 83, de 20 de dezembro de 2011. Primeiro termo empregado no item 3.4.13.1
“Lei Complementar nº 85”	Significa A Lei Complementar nº 85, de 11 de setembro de 2001, do Município de Florianópolis. Primeiro termo empregado no item 3.5.6.6.
“Lei de Responsabilidade Fiscal”	Significa Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Primeiro termo empregado no item 4.2.1.

“Lei Estadual de PPP”	Significa Lei Estadual nº 12.930, de 4 de fevereiro de 2004, do Estado de Florianópolis. Primeiro termo empregado no item 4.2.1.
“Lei Federal de Concessões”	Significa Lei Federal nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Primeiro termo empregado no item 4.
“Lei Federal de Licitações”	Significa Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Primeiro termo empregado no item 3.5.6.6.
“Lei Federal de PPP”	Significa Lei Federal nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Primeiro termo empregado no item 4.1.3.
“LNMU”	Significa Lei Federal nº 12.587, de 03 de janeiro de 2012, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. Primeiro termo empregado no item 1.
“PDA”	Significa Plano Diretor Participativo do Município de Anitápolis, instituído por meio da Lei Complementar nº 712, de 16 de dezembro de 2008. Primeiro termo empregado no item 3.4.3.
“PDAC”	Significa Plano Diretor do Município de Antônio Carlos, instituído pela Lei nº 1.292, de 09 de novembro de 2010. Primeiro termo empregado no item 3.4.4
“PDAM”	Significa Plano Diretor do Município de Águas Mornas, instituído pela Lei Complementar nº 06, de 28 de agosto de 2008. Primeiro termo empregado no item 3.4.1.

“PDBI”	Significa Plano Diretor do Município de Biguaçu, instituído pela Lei Complementar Lei Complementar nº 12, de 17 de fevereiro de 2009. Primeiro termo empregado no item 3.4.5.
“PDFL”	Significa Plano Diretor de Urbanismo do Município de Florianópolis, instituído pela Lei Complementar nº 482, de 17 de janeiro de 2014. Primeiro termo empregado no item 3.4.6.
“PDP”	Significa Plano Diretor de Palhoça, instituído pela Lei nº 15, de 07 de abril de 1993. Primeiro termo empregado no item 3.4.8.
“PDRQ”	Significa Plano Diretor Participativo do Município de Rancho Queimado, instituído pela Lei Complementar nº 2, de 24 de junho de 2008. Primeiro termo empregado no item 3.4.9.
“PDSAI”	Significa Plano Diretor do Município de Santo Amaro da Imperatriz. Primeiro termo empregado no item 3.4.10.
“PDSB”	Significa Plano Diretor Participativo do Município de São Bonifácio, instituído por meio da Lei Complementar nº 093, de 07 de abril de 2010. Primeiro termo empregado no item 3.4.11.
“PDSJ”	Significa Plano Diretor do Município de São José, instituído pela Lei nº 1.604, de 17 de abril de 1985,

	conforme alterada, instituiu o Primeiro termo empregado no item 3.4.12.
“PDSPA”	Significa Plano Diretor do Município de São Pedro de Alcântara, instituído pela Lei Complementar nº 80, de 20 de dezembro de 2011. Primeiro termo empregado no item 3.4.13.
“PLAMUS” ou “Projeto”	Significa Plano de Mobilidade Urbana Sustentável da Grande Florianópolis. Primeiro termo empregado no item 1.
“PPP”	Significa Parcerias Público-Privadas. Primeiro termo empregado no item 4.
“Projeto PDGR”	Significa Projeto de Lei do Plano Diretor de Governador Celso Ramos. Primeiro termo empregado no item 3.4.7.
“Relatório”	Significa este Relatório de Diagnóstico. Primeiro termo empregado no item 1.
“RIV”	Significa Relatório de Impacto de Vizinhança. Primeiro termo empregado no item 3.4.4.2.
“RMF”	Significa Região Metropolitana da Grande Florianópolis. Primeiro termo empregado no item 2.1.1.
“SMGPU”	Significa Sistema Municipal de Gestão da Política Urbana, instituído pelo Plano Diretor de Urbanismo do Município de Florianópolis. Primeiro termo empregado no item 3.4.6.3.

“SNT” ou “Sistema Nacional de Trânsito”	Significa Sistema Nacional de Trânsito, conjunto de órgãos e entidades da união, dos estados, do distrito federal e dos municípios. Primeiro termo empregado no item 2.2.2.
“STF”	Significa Supremo Tribunal Federal. Primeiro termo empregado no item 4.1.3.
“TCE-SC”	Significa Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. Primeiro termo empregado no item 4.1.3.
“TJSC”	Significa Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina. Primeiro termo empregado no item 4.1.3.
“TU”	Significa Tarifa de Utilização, instituída pela Lei Complementar nº 33 de 29 de janeiro de 1999, do Município de Florianópolis. Primeiro termo empregado no item 3.5.6.1.

1. Introdução

Este Relatório de Diagnóstico (“Relatório”) tem por objetivo apresentar o diagnóstico do modelo institucional do Plano de Mobilidade Urbana Sustentável da Grande Florianópolis (“PLAMUS” ou “Projeto”), bem como das soluções atualmente contratadas em seu âmbito espacial.

O modelo institucional consiste no conjunto das atribuições do Estado de Santa Catarina e dos municípios contemplados pelo Projeto em relação tanto às ações de gestão do trânsito quanto à organização dos transportes em seus respectivos territórios. Particular atenção é dada, nesse ponto, aos modelos de prestação de serviços de transporte coletivo de passageiros, em nível intermunicipal e em nível local. A partir do exame dessas atribuições, tanto enquanto formalmente previstas como quando exercidas de fato, este Relatório levanta e analisa os aspectos institucionais, legais e contratuais das atividades de mobilidade urbana e da organização do transporte, especialmente quanto à prestação dos serviços de transporte coletivo de passageiros, diretamente pelo Poder Público ou mediante transferência à iniciativa privada em cada município e, por parte do Estado de Santa Catarina, na região metropolitana de Florianópolis.

Adicionalmente à análise das soluções contratadas apresentada no Produto 7 – Ações Imediatas, são também diagnosticados os aspectos legais e jurídicos dos atos e contratos administrativos vigentes em matéria de trânsito e transporte inseridos no âmbito espacial do PLAMUS, ainda que celebrados pela União.

A principal característica institucional do PLAMUS, a ser constantemente reforçada e analisada, refere-se à distribuição de competências legislativas e materiais concernentes a transportes em geral e, especialmente, a transporte coletivo de passageiros. Nesse particular, cabe sublinhar a opção política do constituinte originário pela organização federativa em três níveis, a saber, o federal, o estadual e o municipal. Como ocorre com diversos setores regulados, no setor de transporte atuam as três unidades federativas, o

que torna, desde suas premissas, extremamente complexo o ambiente institucional do PLAMUS.

Nesse sentido, o art. 21, XII, da Constituição da República (“CF/88”) atribui à União competência para explorar, diretamente, ou mediante os três modelos puros de outorga à iniciativa privada (a saber, autorização, permissão e concessão), os serviços de transporte (i) ferroviário e aquaviário entre portos brasileiros e fronteiras nacionais, ou que transponham os limites de estado ou Território, e (ii) rodoviário interestadual e internacional de passageiros. Adicionalmente à competência material, cabe à União instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos, nos termos do mesmo art. 21, inciso XX, abaixo citado. Paralelamente, há a competência legislativa da União, sendo-lhe atribuído o papel de legislar privativamente sobre política nacional de transportes e sobre trânsito e transporte (respectivamente incisos IX e XI ao art. 22, CF/88).

Subsequentemente, a CF/88 dispôs de forma expressa sobre a competência municipal. Segundo o art. 30, V, fica atribuída aos municípios a competência para “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”.

Por fim, a competência estadual foi estabelecida de maneira residual, ou seja, tudo que não couber à União ou aos municípios, e não for vedado aos estados, fica atribuído a esses últimos. É a inteligência do art. 25, § 1º, da qual se depreende, em matéria de transportes, que os serviços de transporte intermunicipal, concentrados nos limites de um mesmo estado, devem ser prestados pelo respectivo estado, diretamente ou mediante delegação à iniciativa privada.

Ainda no que respeita à competência estadual, é fundamental atentar para o disposto no art. 25, § 3º, da CF/88. Sensível ao fenômeno geográfico da conurbação, e especialmente para as respectivas implicações jurídicas no sistema da distribuição de competências sob o primado federativo em três níveis, o constituinte originário previu a possibilidade de os

estados instituírem regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, a fim de integrar a organização, o planejamento e a execução das chamadas funções públicas de interesse comum, entre as quais o transporte e, especialmente, o transporte coletivo de passageiros, na esfera metropolitana. Teremos o ensejo de demonstrar, especialmente no Produto 15, que tal competência não significa prioridade do estado na prestação dos serviços de transporte coletivo de passageiros em regiões metropolitanas. O comando constitucional refere-se apenas à possibilidade de cooperação entre estado e municípios, incluindo-se a permissão para constituição, nas regiões metropolitanas (dentre outras formas de conurbação), de estratos intermediários (entre municípios e estado) que venham a se responsabilizar por serviços públicos que tenham um alto índice de aderência tanto à competência estadual quanto à competência municipal e que devem, mesmo por isso, ser geridos por entidade intergovernamental especializada, a ser criada por consenso de todos os entes políticos envolvidos no processo.

De toda forma, é importante que competências municipais e, em matéria metropolitana, estaduais, sejam especialmente consideradas no âmbito do PLAMUS. Seu componente institucional está fortemente ligado tanto à regionalização, na esfera metropolitana, quanto à municipalização, em nível local, da prestação dos serviços de transporte coletivo de passageiros, tanto assim que a Lei nº 12.587, de 03 de janeiro de 2012, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana (a “LNMU”), reforçou o papel dos municípios na matéria.

Com efeito, para a LNMU, o plano de mobilidade urbana é o instrumento de efetivação da Política Nacional de Mobilidade Urbana, a qual é, por sua vez, instrumento da política de

desenvolvimento urbano de que tratam o inciso XX do art. 21¹ e o art. 182² da CF/88, com o fim precípua de contribuir para a integração dos diferentes modos de transporte e a melhoria da acessibilidade e mobilidade das pessoas e cargas no território do município. Deve contemplar, em seu bojo, dentre outros, o objetivo de instituir (art. 24 da LNMU):

- (i) serviços de transporte público coletivo;
- (ii) infraestruturas do sistema de mobilidade urbana;
- (iii) acessibilidade para pessoas com deficiência e restrição de mobilidade; e
- (iv) mecanismos e instrumentos de financiamento do transporte público coletivo e da infraestrutura de mobilidade urbana.

Dessa forma, a Política Nacional de Mobilidade Urbana³ visa contribuir para o acesso universal à cidade, o fomento e a concretização das condições que contribuam para a

¹ “Art. 21. Compete à União: (...)XX - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos”.

² “Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º - O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º - A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º - As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º - É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.”

³ A Política Nacional de Mobilidade Urbana deve atender ao previsto no inciso VII do art. 2º e no §2º do art. 40 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade).

efetivação dos princípios, objetivos e diretrizes da política de desenvolvimento urbano, por meio do planejamento e da gestão democrática do Sistema Nacional de Mobilidade Urbana.

De acordo com a LNMU, em municípios acima de 20.000 (vinte mil) habitantes e em todos os demais obrigados à elaboração do plano diretor⁴, deverá ser elaborado o plano de mobilidade urbana, integrado e compatível com os respectivos planos diretores ou neles inserido (art. 24, § 1º). Tal plano deve, por seu turno, ser integrado ao plano diretor em até 3 (três) após a entrada em vigor da LNMU. Findo tal prazo, os municípios que não o fizerem estarão impedidos de receber recursos orçamentários federais destinados à mobilidade urbana.

Por outro lado, as disposições da LNMU atinentes às regiões metropolitanas (dentre outras formas de conurbação) são mais pontuais e estabelecem um amálgama entre a organização, o planejamento e a execução dos serviços de transporte e o chamado plano diretor metropolitano⁵, cuja edição, contrariamente à dos planos diretores municipais, não é obrigatória. Assim, o art. 8º da LNMU determina que a política tarifária deverá ter como diretriz ser instrumento da política de ocupação equilibrada da cidade de acordo com o plano diretor municipal, regional e metropolitano; o art. 16, da mesma lei, define como atribuição da União fomentar a implantação de projetos de transporte público coletivo de grande e média capacidade nas aglomerações urbanas e nas regiões metropolitanas; e, por

⁴ Cumpre destacar que, nos termos do art. 41, do Estatuto da Cidade, 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 parcelamento ou edificação compulsória, a tributação progressiva do IPTU ou a desapropriação com pagamento com títulos da dívida pública; (iv) integrantes de áreas de especial interesse turístico; (v) inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional; ou (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.

⁵ Cabe ressaltar, ademais, que o plano diretor metropolitano é instituto incipiente no Brasil, previsto apenas em projetos de emenda constitucional ou de lei que se encontram em tramitação no Poder Legislativo Federal.

fim, o § 1º ao art. 16, da LNMU, fixa que a União apoiará e estimulará ações coordenadas e integradas entre municípios e estados em áreas conurbadas, aglomerações urbanas e regiões metropolitanas destinadas a políticas comuns de mobilidade urbana, inclusive nas cidades definidas como cidades gêmeas localizadas em regiões de fronteira com outros países. Observe-se que não há imposições como aquelas que cabem aos municípios, inexistindo sanções pela falta na edição de plano de mobilidade integrado com plano diretor metropolitano, nem nenhuma outra norma determina consequências pela inexistência de um plano diretor metropolitano.

Posto esse contexto, o componente jurídico e normativo do PLAMUS deverá relevar aspectos referentes tanto à regionalização, na esfera metropolitana, quanto à municipalização, em nível local, da prestação dos serviços de transporte, especialmente de transporte coletivo de passageiros, e de gestão do trânsito, por parte, respectivamente, do Estado de Santa Catarina e dos municípios inseridos no escopo do Projeto. Adicionalmente, deverá ser demonstrado como tais aspectos são atualmente tratados nos modelos de gestão metropolitana adotados pelo Estado de Santa Catarina, bem como nas leis orgânicas e nos planos diretores de cada um dos municípios incluídos no Projeto. Por fim, os resultados obtidos deverão ser reconduzidos e interpretados à luz das políticas nacionais de mobilidade urbana, trânsito e transporte, notadamente no que respeita a formas de delegação do transporte coletivo de passageiros à iniciativa privada, por meio de concessões, permissões e parcerias público-privadas.

Este Relatório tem precisamente os três objetivos listados acima. Quanto ao primeiro objetivo, procura pormenorizar (de maneira não exaustiva) os temas que serão importantes para a elaboração dos planos de mobilidade urbana, por parte dos municípios do âmbito do Projeto, sem prejuízo de servirem igualmente à formalização de um plano de mobilidade metropolitano (a qual seria inédita no país). Notadamente, buscam-se apresentar tais temas sistematizando, desde logo, as informações relevantes do ponto de vista do diagnóstico jurídico, bem como preparando o terreno para, posteriormente, a elaboração daqueles planos, por equipes especialmente engajadas para essa finalidade.

Quanto ao segundo objetivo, levantam-se os aspectos institucionais, jurídicos e legais que importarão para a propositura dos projetos no âmbito do PLAMUS. Na medida em que serão apresentadas, ao final dos trabalhos, soluções para os gargalos de mobilidade urbana na Região Metropolitana de Florianópolis, os aspectos institucionais, jurídicos e legais condicionam a escolha e a priorização dos projetos que comporão os resultados finais do PLAMUS, fazendo-se necessário um mapa das normas a serem consideradas para fins de apresentação desses resultados finais.

No mesmo sentido, como os aspectos institucionais, jurídicos e legais determinarão as diretrizes de modelagem jurídica dos projetos propostos, constituindo a base para indicação dos fatores críticos e pontos de atenção a serem considerados no momento da elaboração dos documentos de contratação dos projetos, após a conclusão do PLAMUS e por equipes especificamente engajadas nessa atividade, o terceiro e último objetivo desse Relatório é a sistematização daqueles aspectos, em atenção à oportuna formulação das citadas diretrizes de modelagem.

Para fins de elaboração do presente Relatório, foram realizadas pesquisas para obtenção de legislação e de contratos e atos administrativos nos *websites* oficiais do Estado de Santa Catarina e das Prefeituras ou Câmaras Municipais do âmbito do Projeto, bem como em *websites* não oficiais. Ademais, foram utilizados sítios eletrônicos de órgãos de controle dos atos e contratos administrativos, notadamente o do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina – TCE/SC, e de órgãos judiciários, tais como o do Tribunal de Justiça de Santa Catarina e o do Supremo Tribunal Federal, em vista da judicialização, inclusive no nível dos tribunais superiores, de questões relevantes atinentes a projetos de mobilidade urbana.

Este Relatório não contou com informações prestadas diretamente pelo Estado de Santa Catarina e pelos municípios contemplados no PLAMUS. Embora ofícios assinados pela Procuradoria Geral do Estado e pela SC Parcerias tenham sido remetidos para cada Procuradoria Geral dos Municípios e para o próprio Estado de Santa Catarina, tais solicitações não foram atendidas. Nada obstante, entendemos que a falta dessas

informações diretas não prejudica os resultados e a finalidade desse Relatório, na medida em que o material coletado pelos sítios eletrônicos é extremamente rico e abundante, contendo as informações mais importantes para fins de diagnóstico jurídico e institucional. Mesmo no caso do Município de Angelina, onde não há disponibilidade de informações, tal lacuna poderá ser suprida por outras fontes, como, por exemplo, analogia com municípios semelhantes.

É verdade que o aspecto mais crítico das informações diretas consistiria em dados acerca das concessões, permissões e autorizações administrativas em matéria de trânsito e transporte, e especialmente de transporte coletivo de passageiros, que se encontrem vigentes. Em que pese a ausência das informações estritamente jurídicas⁶ desses atos administrativos, foi possível extrair conclusões de algumas ações judiciais e da própria razão da ausência dessas informações, qual seja, a precariedade de tais atos e sua falta na observância da obrigatoriedade do procedimento licitatório para escolha dos operadores de transporte e demais concessionários dos serviços de transporte⁷.

Em suma, a análise da legislação estadual e municipal constante do Relatório, bem como dos contratos e atos administrativos foi baseada em pesquisas conduzidas de forma independente, as quais consideraram as informações também disponíveis em ações judiciais e auditorias conduzidas pelos órgãos de controle. Levaram-se em consideração, adicionalmente, as competências estabelecidas pela Constituição da República, além das disposições legais em nível federal acerca de gestão associada de serviços públicos, de

⁶ Por informações estritamente jurídicas, consideramos exclusivamente forma contratual, modelagem do instrumento convocatório, acaso existente, regime de outorga e vigência, entre outras cláusulas contratuais típicas. Informações físicas e econômico-financeiras, tais como traçado das linhas e regime tarifário, não são considerados para fins deste entendimento, na medida em que não são relevantes para o presente Relatório.

⁷ Com poucas exceções, como é o caso do Município de Florianópolis, que finalizou há pouco tempo licitação para concessão dos serviços de transporte coletivo de passageiros. Mesmo nos casos dessas exceções, cabe sublinhar que, devido ao fato de serem recentes, alguns aspectos podem se encontrar sob análise dos órgãos de controle.

licitações, concessões, parcerias público-privadas, de políticas nacionais – tais como de meio-ambiente, cidades, trânsito e mobilidade urbana – e de responsabilidade fiscal.

Todo esse quadro, fundamentado na coleta de material e consequente análise de – para fins deste Relatório – nada menos do que cinco áreas temáticas do direito (organização institucional, licitações e contratos administrativos, trânsito e transporte, regiões metropolitanas e direito urbanístico), permitiu conclusões seguras e importantes acerca do atual modelo institucional que potencialmente afeta a implementação do PLAMUS, bem como das soluções contratadas em seu âmbito espacial, o que vem exposto a seguir.

2. Análise do Modelo Institucional de Trânsito e Transporte

O presente tópico do Relatório visa a apresentar os principais aspectos do modelo institucional metropolitano e do modelo institucional municipal para a prestação dos serviços de transporte e para a organização do tráfego de veículos nos territórios, respectivamente, metropolitano e municipais. Paralelamente, busca-se diagnosticar os entes públicos responsáveis por ações de trânsito e transporte nos territórios metropolitano e municipais.

Posteriormente, propõe-se analisar a distribuição de competências entre o estado e os municípios, observando-se, na área metropolitana contemplada pelo PLAMUS, a regionalização e a municipalização dos serviços de transporte coletivo de passageiros.

O fio condutor da análise é amparado na política de mobilidade urbana e, portanto, no aspecto central dessa última, a saber, o transporte coletivo de passageiros.

2.1. O Modelo Institucional Metropolitano

Nesta seção, é diagnosticado o modelo institucional de trânsito e transporte na esfera metropolitana. Como será pormenorizado, são inexistentes disposições normativas especificamente metropolitanas para a organização do tráfego de veículos. Mesmo em matéria de serviços de transporte intermunicipal de passageiros, na qual há um quadro normativo mais elaborado, não se preveem entes regionais focados na gestão metropolitana das matérias que lhes sejam atribuídas. Em suma, a regionalização do trânsito e do transporte, no viés institucional, não se especializou, ainda, nos espaços e temas metropolitanos, cuidando dos serviços regionais de trânsito e transporte indiferentemente em todos os espaços estaduais e, por conseguinte, sem atenção especial às regiões metropolitanas, entre as quais a Região Metropolitana de Florianópolis, em que pese a instituição legal dessa última, paralelamente a outras regiões metropolitanas catarinenses.

2.1.1. Diretrizes e Normas. Metropolitanas para os Serviços de Transporte

O tratamento constitucional acerca da regionalização impõe ao Estado de Santa Catarina, na Seção V do Capítulo III da Constituição Estadual de Santa Catarina (“Constituição Estadual”), que trata das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, o dever de elaborar e executar planos metropolitanos, regionais e microrregionais de desenvolvimento, integrando a organização, o planejamento e a execução das funções públicas de seu interesse e de municípios limítrofes do mesmo complexo geoeconômico e social.

Assim, com vistas ao cumprimento de referidos deveres, o art. 114 dispõe que poderá o estado, mediante a edição de lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, tendo como base os seguintes indicativos: a avaliação da população, crescimento demográfico, grau de concentração e fluxos migratórios, atividade econômica e perspectivas de desenvolvimento, fatores de polarização e deficiência dos recursos públicos, em um ou mais municípios, com implicação no desenvolvimento da região.

Importa mencionar que, dentre outras regras, a Constituição Estadual proíbe a criação de microrregião integrada por menos de 4% (quatro por cento) dos municípios do estado e faculta aos municípios a criação de associações, consórcios e entidades intermunicipais para a realização de ações, obras e serviços de interesse comum.

No que tange às competências estaduais em matéria de transporte coletivo de passageiros, nos termos do inciso VIII do art. 8º da Constituição Estadual, caberá ao estado explorar, diretamente ou mediante concessão ou permissão, os serviços de transporte rodoviário intermunicipal de passageiros.

Por seu turno, está implícita no texto da Constituição Estadual a atribuição ao município da competência para cuidar do transporte realizado dentro dos limites de seu território, conforme determina o art. 112, quando fixa a competência do município para “organizar e

prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local”, observando o quanto disposto na CF/88.

Ademais, cumpre notar que, nos termos do art. 9º, o estado exerce concorrentemente com a União e municípios a competência para estabelecer e implantar política de educação do trânsito e legislar sobre direito urbanístico.

Especificamente sobre os serviços públicos, notadamente os de transporte, em regiões metropolitanas, as disposições normativas não vão muito além daquelas constantes das leis vigentes que instituem essas mesmas regiões metropolitanas. A respeito dessas leis, aliás, observa-se peculiar complexidade normativa, tema que será melhor explorado oportunamente durante o desenvolvimento do PLAMUS.

Por ora, cabe salientar que a Região Metropolitana de Florianópolis (“RMF”) foi instituída em 1998 a partir da Lei Complementar Estadual nº 162, de 06 de janeiro do mesmo ano (“LC nº 162/98”), paralelamente a outras regiões metropolitanas catarinenses. A LC nº 162/98 foi revogada pela Lei Complementar nº 381⁸, de 07 de maio de 2007 (“LC nº 381/07”), que dispôs sobre modelo de gestão e a estrutura organizacional da Administração Pública Estadual, em termos de uma ampla reforma administrativa em Santa Catarina.

A LC 381/07 também tratou das chamadas Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional – SDR, criadas pela Lei Complementar nº 243, de 30 de janeiro de 2003, posteriormente alteradas pela Complementar nº 284, de 28 de fevereiro de 2005. No texto

⁸Referida Lei Complementar dispõe sobre o modelo de gestão e a estrutura organizacional da Administração Pública Estadual, dividindo esta em dois níveis, quais sejam: o nível setorial e o nível regional. Ao primeiro compete o planejamento e a normatização das políticas públicas do estado, voltadas para o desenvolvimento regional, ao passo que o nível regional, que abrange as Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional, representa a atuação de agências de desenvolvimento local. O nível setorial compreende as Secretarias Setoriais e suas entidades vinculadas, que têm competência para executar as políticas públicas do estado, nas suas respectivas regiões.

da LC 381/07, que revogou as demais disposições sobre a matéria, as SDR têm diversas atribuições, entre as quais a elaboração do Plano de Desenvolvimento Regional e do Plano Estratégico de Desenvolvimento Regional, esse último integrando esforços e recursos do Estado, dos municípios, da sociedade civil organizada e da iniciativa privada, bem como:

- (i) a manutenção rotineira das rodovias do Plano Rodoviário Estadual - PRE, mediante a transferência dos equipamentos e a descentralização dos créditos orçamentários e financeiros do DEINFRA;
- (ii) operação, manutenção, conservação, restauração e reposição de rodovias e instalações correlatas;
- (iii) administração da infraestrutura de transportes;
- (iv) construção e reforma de terminais rodoviários de passageiros e cargas, abrigos de passageiros, terminais hidroviários de passageiros e atracadouros;
- (v) implantação e pavimentação de pátios de manobra e vias de circulação interna de Terminais de Passageiros;
- (vi) aquisição e reforma de balsas e outros equipamentos de apoio ao transporte hidroviário de passageiros.

Cabe adicionalmente às SDR promover estudos para instituição de consórcios e ainda zelar pela segurança e bem-estar dos usuários do transporte de passageiros sob sua jurisdição, de forma articulada com DETER.

Ainda pela LC 381/07, funcionam no âmbito da SDR os Conselhos de Desenvolvimento Regional, nos quais têm assento os prefeitos e os presidentes das Câmaras de Vereadores, além de representantes da sociedade civil organizada.

Entre as SDR, é prevista a SDR da Grande Florianópolis, região compreensiva de treze Municípios integrantes da RMF: esses treze Municípios correspondem precisamente àqueles abrangidos pelo PLAMUS. Em que pesem as atribuições e órgão descritos acima, a SDR da Grande Florianópolis não exerce atualmente funções estruturantes no tema do trânsito, transporte e mobilidade urbana na região sob sua alçada, sem prejuízo de alguma

ou outra ação pontual, especialmente no que respeita ao apoio eminentemente político na obtenção de recursos para sinalização de trânsito, aquisição de abrigos para passageiros de ônibus urbanos e aquisição de veículos para atendimento ao transporte de pessoas especiais. Também não identificamos atuação efetiva do Conselho de Desenvolvimento Regional da SDR da Grande Florianópolis como um órgão colegiado metropolitano, que concretize as competências definidas pelo art. 25, § 3º, da Constituição Federal.

Cabe lembrar, a esse respeito, que o conceito de “Grande Florianópolis” serve exclusivamente a propósitos administrativos e organizativos do Estado de Santa Catarina. Assim, a SDR não implica juridicamente uma organização metropolitana, a qual veio a se restabelecer apenas em 2010, pela Lei Complementar nº 495, de 26 de janeiro daquele ano (“LC nº 495/10”), conforme alterada pelas Leis Complementares nº 523, de 20 de dezembro de 2010 e nº 571, de 25 de maio de 2012, sem contar, porém, com uma estrutura de governança e com órgãos colegiados para assento de agentes políticos dos Municípios integrantes.

De toda forma, a LC 495/10 determina, em seu art. 5º, que o Núcleo Metropolitano da RMF será integrado pelos Municípios de Águas Mornas, Antônio Carlos, Biguaçu, Florianópolis, Governador Celso Ramos, Palhoça, Santo Amaro da Imperatriz, São José e São Pedro de Alcântara. Já a Área de Expansão Metropolitana compreende os Municípios de Alfredo Wagner, Angelina, Anitápolis, Canelinha, Garopaba, Leoberto Leal, Major Gercino, Nova Trento, Paulo Lopes, Rancho Queimado, São Bonifácio, São João Batista e Tijucas. Por conseguinte, estão contemplados no PLAMUS, além de todos os Municípios do Núcleo Metropolitano da RMF, quatro Municípios da respectiva Área de Expansão, a saber Angelina, Anitápolis, Rancho Queimado e São Bonifácio.

Em razão de os Municípios abrangidos pelo PLAMUS serem todos eles integrantes da RMF, ainda que nem todos os Municípios integrantes da RMF sejam abrangidos pelo PLAMUS, o conceito jurídico mais importante para as atividades de estruturação e de governança do PLAMUS é o de região metropolitana. Como se verá a seu tempo, a integração em região

metropolitana, além de facilitar o acesso a determinados recursos financeiros, especialmente de origem de programas federais, importa para fins de gestão associada de serviço público e de exercício das funções de planejamento, do qual poderão resultar plano diretor metropolitano e plano metropolitano de mobilidade.

Cumpra mencionar, ainda, que o Estado de Santa Catarina tem lei geral sobre regionalização administrativa, qual seja a Lei Complementar nº 104, de 04 de janeiro de 1994 (“LC nº 104/94”), a qual estabelece princípios para a criação e a delimitação das unidades regionais para ações administrativas integrativas dos diversos níveis federativos bem como para o exercício das chamadas funções públicas de interesse regional, incluindo transporte coletivo e uso e ocupação do solo (art. 3º, II, “b”, III “b”).

Para seus fins, a LC nº 104/94 caracteriza Região Metropolitana como *“o agrupamento de municípios limítrofes a exigir planejamento integrado e ação conjunta, com união permanente de esforços para a execução das funções públicas de interesse comum dos entes públicos nela atuantes”*. Já o conceito de Aglomeração Urbana é definido como *“o agrupamento de municípios limítrofes a exigir planejamento integrado e a recomendar ação coordenada dos entes públicos nele atuantes, orientada para o exercício das funções públicas de interesse comum”*; e por fim, a LC nº 104/94 considera Microrregião *“o agrupamento de municípios limítrofes a exigir planejamento integrado para seu desenvolvimento e integração regional”*.

Em combinação com a LC nº 104/94, a LC nº 495/10 autoriza a criação de consórcios intermunicipais para a realização de obras e serviços em matéria de transporte coletivo (*ex vi* art. 14), ponderando, de qualquer forma, a necessidade de autossuficiência financeira e o impedimento de que municípios não consorciados, não obstante integrados na RMF, venham a ser onerados (art. 14, parágrafo único, da LC nº 495/10).

Como se observa, o quadro institucional da RMF é bem delineado em termos normativos, encontrando-se em conformidade com o art. 25, § 3º da CF/88, em que pese, como se notou, faltarem órgãos colegiados para a governança metropolitana, o que sugere um

desalinhamento para com a jurisprudência do STF sobre a matéria, especialmente da ADIN 1842, a qual será analisada a seu tempo. De toda forma, o diagnóstico atual também aponta para um distanciamento entre as previsões legislativas, as quais, como se disse, são juridicamente adequadas, e as experiências concretas de implementação de políticas e planejamento metropolitanos em matéria de transporte, especialmente transporte coletivo de passageiros. Entre outros fatores para esse distanciamento, apontamos os seguintes:

- a) Inexistência de plano diretor metropolitano;
- b) Inexistência de órgãos metropolitanos intergovernamentais de deliberação, organização e gestão dos serviços de transporte;
- c) Inexistência de programa de licitações e concessões dos serviços de transporte coletivo intermunicipal para a área metropolitana⁹.

No que respeita à inexistência de plano diretor metropolitano, é importante destacar que, atualmente, as regiões metropolitanas não estão legalmente obrigadas a elaborá-lo. Tramita em regime especial na Câmara dos Deputados a Proposta de Emenda Constitucional nº 50/2011 que tornará obrigatório, sem prejuízo da necessidade de elaboração dos planos diretores municipais, o plano diretor metropolitano, abrangendo o

⁹ Nesse aspecto, vale ressaltar que o DETER e a UFSC assinaram contrato em 14 de março de 2012, por meio do qual se estabelece a obrigação de a UFSC desenvolver e prestar serviço de estudo técnico científico e coordenar as atividades necessárias à formulação da política de transporte municipal de passageiros. A assinatura de tal contrato foi precedida de estudo, realizado no ano de 2010, pelo Laboratório de Transportes e Logística da UFSC sobre novas regras para o cálculo tarifário ao DETER. O estudo técnico contratado tem como escopo a criação de uma nova metodologia de cálculo tarifário para o sistema de transporte rodoviário intermunicipal de passageiros. De qualquer maneira, após pesquisas independentes não foram encontradas informações sobre o andamento/status do estudo técnico. Maiores informações disponíveis nos links: http://www.deter.sc.gov.br/?modulo=noticia&int_seq_noticia=464; http://www.deter.sc.gov.br/?modulo=noticia&int_seq_noticia=120.

território de todos os municípios conurbados. Trata-se de instrumento de fundamental importância, uma vez que alinha a política de mobilidade urbana com as normas de uso e ocupação do solo, sob as diretrizes de um planejamento regional urbano.

Já quanto à inexistência de órgãos metropolitanos intergovernamentais de deliberação, organização e gestão dos serviços de transporte, pondera-se que Decreto nº 1.126, de 14 de agosto de 2012, do Governador do Estado de Santa Catarina, criou o Comitê Regional da Grande Florianópolis de Gestão Integrada de Mobilidade Urbana. Em que pese a oportunidade da iniciativa, esse Comitê é resultado de criação unilateral do estado, que não contou com a participação formal dos municípios da RMF no ato normativo de sua constituição. Por conseguinte, o Comitê, na sua forma atual, seria incapaz de articular os serviços prestados pelo estado com os serviços prestados pelos municípios, sob uma unidade normativa, fiscalizatória e planejadora, uma vez que não teria legitimidade de assumir competências privativas municipais. Para tal unidade e assunção de tais competências municipais, o Comitê precisaria ser ratificado por lei municipal sob alguma das formas de gestão associada de serviços públicos, conforme art. 241, da CF/88. A esse propósito, cabe lembrar do julgamento da ADIN 1842 pelo Supremo Tribunal Federal, o qual assentou a necessidade de compartilhamento da prestação dos serviços públicos cuja competência seja distribuída entre estado e municípios nas áreas metropolitanas. Com esse precedente, a doutrina da prevalência da competência estadual acerca das funções públicas de interesse comum perdeu consistência jurídica, tema que será abordado oportunamente no âmbito do PLAMUS.

Por fim, no que se refere a licitações e concessões dos serviços de transporte coletivo intermunicipal para a área metropolitana, observa-se que tais serviços são atualmente prestados a título precário e sem observância dos preceitos constitucionais e legais acerca da obrigatoriedade de licitação para a delegação desses serviços à iniciativa privada. A esse respeito, remetemos para o item 4, abaixo.

2.1.2 Diretrizes e Normas Estaduais para Organização do Tráfego de Veículos

Em que pese sua competência sobre as regiões metropolitanas, o Estado de Santa Catarina não apresenta modelos específicos para a organização do tráfego de veículos na RMF. De toda forma, os órgãos ou entidades executivos de trânsito do estado, nos termos da Lei Federal nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 (“Código de Trânsito Brasileiro” ou “CTB”), têm as seguintes atribuições, de âmbito estadual geral:

- (i) cumprir e fazer cumprir a legislação e as normas de trânsito;
- (ii) realizar, fiscalizar e controlar o processo de formação, aperfeiçoamento, reciclagem e suspensão de condutores, expedir e cassar licença de aprendizagem, permissão para dirigir e carteira nacional de habilitação;
- (iii) vistoriar, inspecionar quanto às condições de segurança veicular, registrar, emplacar, selar a placa, e licenciar veículos, expedindo o certificado de registro e o licenciamento anual;
- (iv) estabelecer, em conjunto com as polícias militares, as diretrizes para o policiamento ostensivo de trânsito;
- (v) executar a fiscalização de trânsito, autuar e aplicar as medidas administrativas cabíveis pelas infrações previstas no CTB, excetuadas aquelas relacionadas ao exercício regular do poder de polícia de trânsito;
- (vi) aplicar as penalidades por infrações previstas no CTB, no que for aplicável, notificando os infratores e arrecadando as multas que aplicar;
- (vii) arrecadar valores provenientes de estada e remoção de veículos e objetos;
- (viii) comunicar ao órgão executivo de trânsito da União a suspensão e a cassação do direito de dirigir e o recolhimento da carteira nacional de habilitação;
- (ix) coletar dados estatísticos e elaborar estudos sobre acidentes de trânsito e suas causas;

- (x) credenciar órgãos ou entidades para a execução de atividades previstas na legislação de trânsito, na forma estabelecida em norma do CONTRAN;
- (xi) implementar as medidas da Política Nacional de Trânsito e do Programa Nacional de Trânsito;
- (xii) promover e participar de projetos e programas de educação e segurança de trânsito de acordo com as diretrizes estabelecidas pelo CONTRAN;
- (xiii) integrar-se a outros órgãos e entidades do Sistema Nacional de Trânsito para fins de arrecadação e compensação de multas impostas na área de sua competência, com vistas à unificação do licenciamento, à simplificação e à celeridade das transferências de veículos e de prontuários de condutores de uma para outra unidade da Federação;
- (xiv) fornecer, aos órgãos e entidades executivos de trânsito e executivos rodoviários municipais, os dados cadastrais dos veículos registrados e dos condutores habilitados, para fins de imposição e notificação de penalidades e de arrecadação de multas nas áreas de suas competências;
- (xv) fiscalizar o nível de emissão de poluentes e ruído produzidos pelos veículos automotores ou pela sua carga, além de dar apoio, quando solicitado, às ações específicas dos órgãos ambientais locais; e
- (xvi) articular-se com os demais órgãos do Sistema Nacional de Trânsito no Estado, sob coordenação do respectivo CETRAN.

Não existem informações disponíveis sobre algumas dessas atribuições, o que leva ao entendimento de que podem não estar sendo exercidas, o que ensejaria fragilidades na política de transportes, especialmente no que respeita à fiscalização do nível de emissão de poluentes e ruído produzidos pelos veículos automotores. Com efeito, a falta de exercício de determinadas atribuições, nessa matéria, poderia caracterizar um possível desalinhamento com a Resolução CONAMA 418/2009, que trata do Plano de Controle de Poluição Veicular.

Importa salientar que, nas rodovias estaduais, a Polícia Militar Rodoviária do Estado de Santa Catarina é competente para a fiscalização do trânsito, o que foi formalizado a partir de convênio celebrado entre a Secretaria de Estado de Segurança e Informações (SSI / PMSC) e a Secretaria de Estado dos Transportes e Obras (STO / DER/SC). Referido convênio foi assinado em 12 de novembro de 1976, e, posteriormente regulado pelo Decreto n.º 1832, de 22 de novembro do mesmo ano. Por meio do art. 1º de tal norma, foi aprovado o contrato celebrado entre a Secretaria da Segurança e Informações, por intermédio da Polícia Militar do Estado, e a Secretaria dos Transportes e Obras, por meio do Departamento de Estradas de Rodagem de Santa Catarina, tendo por objeto a cooperação recíproca em assuntos relativos ao policiamento militar rodoviário.

De acordo com o website¹⁰ da Polícia Militar Rodoviária, a entidade atualmente atende mais de 3.700 quilômetros em mais de 95 rodovias estaduais a partir do policiamento realizado por policiais militares.

2.1.3. Entes Estaduais para Trânsito e Transporte

Existe grande complexidade na organização administrativa do trânsito e do transporte não apenas no nível dos municípios contemplados pelo PLAMUS, mas também na esfera do Estado de Santa Catarina. De todo modo, é importante referir que não existem entes públicos específicos para a gestão metropolitana de serviços públicos, ao menos a respeito das atividades de mobilidade urbana.

São analisados abaixo os entes públicos da Administração do Estado de Santa Catarina que têm ou poderão ter ingerência sobre os projetos de mobilidade urbana no espaço metropolitano.

Inicialmente, importa destacar que as funções administrativas de trânsito e transporte estão atribuídas ao Conselho Estadual de Trânsito – CETRAN/SC e à Secretaria de Estado de

¹⁰ <http://www.pmr.sc.gov.br/home.do>.

Infraestrutura, notadamente nos seus departamentos com *status* de autarquias: (a) o DETER – Departamento de Transportes e Terminais, onde se concentram atribuições relacionadas (i) à concessão de linhas e serviços regulares e (ii) à autorização de serviços de fretamento e viagens especiais, ambas em nível intermunicipal, e (b) o DEINFRA – Departamento Estadual de Infraestrutura.

Em linhas gerais, enquanto o DETER é responsável pelos serviços públicos de transporte, o DEINFRA cuida das obras e demais investimentos inclusive no setor de transporte, separação que pode se revelar inadequada, no futuro, caso prospere um programa de concessões dos serviços de transporte coletivo precedidas de obras públicas ou que, de qualquer maneira, contemple obrigações do concessionário atinentes a investimentos em bens reversíveis, como normalmente é o caso das concessões comuns e das parcerias público-privadas. Essa eventual inadequação pode decorrer, em última instância, da concentração das fases de investimento e de prestação de serviços em um único ato, a qual é buscada pelos contratos de concessão comum de obras ou serviços públicos e pelos contratos de parceria público-privada, ao passo que a organização administrativa, ao apresentar dois órgãos diferentes, com funções e prováveis dotações orçamentárias próprias, levaria à necessidade de envolvimento dos dois departamentos, pelo menos, na contratação de um único projeto sob aquelas novas formas contratuais.

No âmbito do DETER, é importante referir-se ao Conselho Estadual de Transportes de Passageiros (“CTP”), criado pelo Decreto nº 12.600, de 6 de novembro de 1980, editado sob a égide da Lei nº 5.684, de 09 de maio de 1980, que trata dos transportes intermunicipais de passageiros. Nos termos do Decreto de criação do CTP, compete-lhe:

- (i) apreciar os assuntos relacionados com o transporte rodoviário de passageiros, desde que sejam encaminhados pelo Departamento de Transportes e Terminais – DETER;
- (ii) propor medidas para o aperfeiçoamento da legislação de transporte rodoviário intermunicipal de passageiros;
- (iii) promover e coordenar campanhas educativas;

(iv) julgar os recursos interpostos contra a imposição de multas aplicadas às empresas que executam o transporte rodoviário intermunicipal de passageiros;

(v) decidir, após parecer técnico da EMCATER, sobre:

(a) a abertura de concorrência para concessão de linha de transporte rodoviário intermunicipal de passageiros, bem como a sua homologação;

(b) a renovação do contrato de concessão de linha de transporte rodoviário intermunicipal de passageiros;

(c) a transferência de concessão de linha de transporte rodoviário intermunicipal de passageiros;

(d) a suspensão de concessão de linha transporte rodoviário intermunicipal de passageiros;

(e) a encampação de concessão; e

(f) a declaração de idoneidade.

A EMCATER, referida acima, consiste na Empresa Catarinense de Transportes e Terminais, organizada como empresa pública cuja constituição foi autorizada pela Lei nº 5.683, de 9 de maio de 1980, tendo como finalidade:

(i) planejar, executar, fiscalizar e controlar o serviço público de transporte rodoviário intermunicipal de passageiros, bem como qualquer tipo de transporte de massa a nível estadual;

(ii) zelar pela segurança e bem-estar dos usuários de transporte rodoviário intermunicipal de passageiros;

(iii) planejar, fiscalizar e controlar a execução do serviço público de transporte rodoviário intermunicipal de passageiros delegada à empresas particulares sob a forma de concessão, autorização ou permissão, observada a legislação específica;

(iv) promover a modernização administrativa das empresas de transporte rodoviário intermunicipal de passageiros;

- (v) proceder a renovação e ampliação das frotas de transporte rodoviário intermunicipal de passageiros;
- (vi) estabelecer normas gerais e específicas sobre o transporte rodoviário intermunicipal de passageiros;
- (vii) projetar, construir, adquirir e administrar, direta ou indiretamente, rodo-portos, pontos de parada e pontos de apoio intermediários;
- (viii) projetar, construir, adquirir e administrar, direta ou indiretamente, terminais rodoviários de passageiros e carga, terminais garagem, abrigos de ônibus e estacionamentos públicos, terminais marítimos e fluviais;
- (ix) executar política de exploração de publicidade nos locais sob sua jurisdição;
- (x) planejar, executar, fiscalizar e controlar os transportes urbanos, direta ou indiretamente, mediante convênio ou acordo com os Municípios do Estado, assim como nas Regiões Metropolitanas que vierem a ser instituídas;
- (xi) executar política comercial, criando fontes de receitas, inclusive no que concerne a utilização e arrendamentos bens e serviços, previstos nos itens anteriores, observada a legislação aplicável; e
- (xii) compatibilizar as políticas metropolitanas e locais de transportes urbanos com o planejamento integrado de desenvolvimento das respectivas áreas.

Essencialmente, a EMCATER pode funcionar como Poder Concedente das concessões dos serviços intermunicipais de transporte coletivo de passageiros, cuja licitação é conduzida pelo CTP. Colhe-se do website do DETER a informação de que, na verdade, a EMCATER foi, em 1986, transformada no atual DETER, entidade autárquica, o que, porém, ao que podemos identificar, não tem fundamento legal disponível¹¹.

¹¹ O DETER está legalmente previsto pelo menos desde a Lei 8.074, de 27 de setembro de 1990, a qual dispôs sobre a estrutura organizacional básica da Secretaria de Estado dos Transportes.

Em nível estadual é ainda importante referir-se à Agência Reguladora de Serviços Públicos de Santa Catarina – AGESC e à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional da Grande Florianópolis: embora ambas não tenham ainda acumulado grandes precedentes com relação à questão da mobilidade urbana, poderão ter algum nível de ingerência sobre os projetos apresentados no âmbito do PLAMUS, tais como definição de política tarifária, parâmetros de desempenho com relação aos usuários e análise dos pleitos de reequilíbrio da equação econômico-financeira das concessões comuns e das parcerias público-privadas.

A AGESC tem por finalidade a regulação, controle e fiscalização dos serviços públicos de competência do Estado de Santa Catarina, em conformidade com políticas e diretrizes definidas em lei. São suas competências, nos termos do art. 89 da LC nº 381/07:

- (i) assegurar a prestação de serviços públicos adequados, assim entendidos aqueles que satisfaçam as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade nas suas tarifas;
- (ii) garantir harmonia entre os interesses do estado, dos usuários, concessionários, permissionários e autorizatários de serviços públicos;
- (iii) zelar pelo equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de serviços públicos delegados;
- (iv) proteger os usuários do abuso do poder econômico que vise à dominação dos mercados, à eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário dos lucros;
- (v) estimular a expansão e a modernização dos serviços delegados, de modo a buscar a sua universalização e a melhoria dos padrões de qualidade, ressalvada a competência do estado quanto à definição das políticas setoriais;
- (vi) garantir a aplicação do princípio da isonomia no uso e acesso aos serviços concedidos;
e
- (vii) buscar a modicidade das tarifas e o justo retorno dos investimentos aos concessionários.

Quanto à estrutura organizacional em matéria de regionalização, importante mencionar as Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional¹², criadas pela LC nº 381/07 como agências de desenvolvimento regional, articuladoras da transformação, nas suas respectivas regiões, em territórios de desenvolvimento sustentável e de bem-estar social, motivadoras do desenvolvimento econômico e social, enfatizando o planejamento, o fomento e a geração de emprego e renda, induzindo o engajamento, integração e participação da sociedade civil organizada e colaboradoras na sistematização das propostas formuladas no Seminário Anual de Avaliação dos Programas Governamentais e nas audiências que versam sobre o orçamento regionalizado.

Com efeito, relevante expressar que todo esse aparato administrativo não está atualmente acompanhado de uma prática em licitações e concessões dos serviços públicos de transporte coletivo de passageiros, circunscrevendo-se à gestão material de operações de trânsito e transporte, nos termos do CTB, e à outorga e fiscalização de autorizações de serviços, individualizadas e desarticuladas de uma visão de planejamento e de um programa mais amplo de desestatização no setor de transportes.

2.2. O Modelo Institucional Municipal

Nesta seção, é diagnosticado o modelo institucional de trânsito e transporte no nível de cada um dos municípios contemplados pelo PLAMUS. Há uma certa homogeneidade dos municípios, que permite afirmar que, como regra geral, todos contam com um nível

¹² Situam-se, no âmbito de suas competências, dentre outras: (i) a representação do Governo do Estado nas suas respectivas regiões; (ii) a elaboração do Plano de Desenvolvimento Regional, de forma articulada com as Secretarias de Estado Setoriais, sob a coordenação da Secretaria de Estado do Planejamento e com a participação da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico Sustentável; (iii) a articulação de suas ações, promovendo a integração dos diversos setores da Administração Pública Estadual; (iv) a promoção da compatibilização do planejamento e das necessidades regionais com as metas do Governo do Estado; (v) a execução dos programas, projetos e ações governamentais próprios, ou por intermédio da descentralização dos créditos orçamentários e financeiros das Secretarias de Estado Setoriais e das entidades da Administração Indireta, nos termos do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual.

razoável e compatível com sua dimensão demográfica de institucionalização da prestação dos serviços de transporte e da organização do tráfego de veículos.

No que se refere especificamente à mobilidade urbana, como atividade complexa de conservação do trânsito, transporte (em todas as suas classes e espécies) e acessibilidade das pessoas em geral, alguns municípios, como é o caso de Florianópolis, também já iniciam sua institucionalização, contando com repartições especializadas nos temas que deverão, oportunamente, constar dos planos municipais de mobilidade urbana, em atendimento às diretrizes da LNMU.

2.2.1. Diretrizes e Normas. Municipais para os Serviços de Transporte

Como apontado na Introdução deste Relatório, a LNMU prevê que a Política Nacional de Mobilidade Urbana é o instrumento para a concretização da política de desenvolvimento urbano de que tratam o inciso XX do art. 21 e o art. 182 da CF/88, objetivando a integração entre os diferentes modos de transporte e a melhoria da acessibilidade e mobilidade das pessoas e cargas no território do município (art. 1º).

Enquanto o art. 21, XX da CF/88 estabelece a competência da União para instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos, o art. 182 prevê a responsabilidade dos municípios pela execução da política de desenvolvimento urbano. Essa responsabilidade tem como finalidade ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, aí inseridas a organização e a prestação, por via direta ou sob regime de concessão ou permissão, dos serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial (art. 30, V, CF/88).

O Plano Diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de 20.000 (vinte mil habitantes), é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de

expansão urbana, conforme apontado pela CF/88 (art. 182, § 1º, CF/88) e pelos arts. 39 e 40 da Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (o “Estatuto da Cidade”)¹³.

Não obstante a atribuição da União para estabelecer as diretrizes para o desenvolvimento urbano, as demais disposições evidenciam que os municípios são os entes da federação diretamente responsáveis pela concretização de todas as ações relativas ao transporte e à mobilidade urbana, tanto em razão de sua competência para a prestação (direta ou indireta) dos serviços de transporte público quanto por editar o Plano Diretor.

Tal fato fica ainda mais claro em vista de a LNMU ter definido o Sistema Nacional de Mobilidade Urbana como o conjunto organizado e coordenado dos modos de transporte, de serviços e de infraestruturas que garante os *deslocamentos de pessoas e cargas no território do município* (art. 3º).

¹³Art. 39. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei.

Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

§ 1º O plano diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas.

§ 2º O plano diretor deverá englobar o território do Município como um todo.

§ 3º A lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos.

§ 4º No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:

I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;

II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;

III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.”

O município é, portanto, o ente federativo responsável pelo desenvolvimento da política de mobilidade urbana, nos termos da CF/88 e da LNMU. Tal ponto é refletido em diversos aspectos estabelecidos na LNMU.¹⁴

Faz-se importante citar que nos municípios que não possuem ainda plano diretor em conformidade com as disposições do Estatuto da Cidade, como é o caso de São José, que possui um plano diretor da década de 1980, são necessárias duas ações, quais sejam: elaboração tanto do plano de mobilidade quanto também do plano diretor de acordo com as disposições do Estatuto da Cidade, devidamente integrados entre si.

A tabela abaixo que resume a situação dos planos diretores dos Municípios no âmbito do PLAMUS que não possuem plano diretor segundo as diretrizes do Estatuto da Cidade:

Tabela 1: Situação dos planos diretores dos Municípios no âmbito do PLAMUS

Plano Diretor			
Município	Vigente	Projetos	Observação
Águas Mornas	Lei Complementar nº 06, de 28 de agosto de 2008.	-	Plano diretor de acordo com o Estatuto da Cidade.
Angelina	-	-	-
Anitápolis	Lei Complementar nº 712, de 16 de dezembro de 2008.	-	Plano diretor de acordo com o Estatuto da Cidade.
Antônio Carlos	Lei nº 1.292, de 09 de novembro de 2010.	-	Plano diretor de acordo com o Estatuto da Cidade.

¹⁴ O art. 18 da LNMU, em grande medida, sumariza as atribuições dos Municípios e deixa evidente a sua importância para o transporte público e para a mobilidade nas cidades. De acordo com o dispositivo, são atribuições dos Municípios: (i) planejar, executar e avaliar a política de mobilidade urbana, bem como promover a regulamentação dos serviços de transporte urbano; (ii) prestar, direta, indiretamente ou por gestão associada, os serviços de transporte público coletivo urbano, que têm caráter essencial e (iii) capacitar pessoas e desenvolver as instituições vinculadas à política de mobilidade urbana do Município.

Plano Diretor			
Município	Vigente	Projetos	Observação
Biguaçu	Lei Complementar nº 12, de 17 de fevereiro de 2009.	-	Plano diretor de acordo com o Estatuto da Cidade.
Florianópolis	Lei Complementar nº 482, de 17 de janeiro de 2014.	-	Plano diretor de acordo com o Estatuto da Cidade.
Governador Celso Ramos	Lei Complementar nº 389, de 19 de julho de 1996.	Projeto de novo Plano Diretor em tramitação	O plano diretor vigente, que é de 1996 não está em conformidade com o Estatuto da Cidade.
Palhoça	Lei nº 15, de 07 de abril de 1993.	Projeto de Lei nº 004/2013, que altera a Lei Nº 16/93 de Zoneamento Para Ocupação e Uso do Solo do Município de Palhoça e Aprova o Plano de Gestão Especial da APA – Área de Proteção Ambiental do Entorno Costeiro	O plano diretor vigente, que é de 1993 não está em conformidade com o Estatuto da Cidade.
Rancho Queimado	Lei Complementar nº 2, de 24 de junho de 2008.	-	Plano diretor de acordo com o Estatuto da Cidade.
Santo Amaro da Imperatriz	Lei nº 476, de 29 de outubro de 1980.	Projeto de plano diretor em tramitação (publicado no site da prefeitura em 10 de dezembro de 2012)	O plano diretor vigente, que é de 1980 não está em conformidade com o Estatuto da Cidade.

Plano Diretor			
Município	Vigente	Projetos	Observação
São Bonifácio	Lei Complementar nº 093, de 07 de abril de 2010.	-	Plano diretor de acordo com o Estatuto da Cidade.
São José	Lei nº 1.604, de 17 de abril de 1985	-	O plano diretor vigente, que é de 1985 não está em conformidade com o Estatuto da Cidade.
São Pedro de Alcântara	Lei Complementar nº 80, de 20 de dezembro de 2011.	-	Plano diretor de acordo com o Estatuto da Cidade.

Sem prejuízo, nas regiões metropolitanas, há o relevante papel do estado, tal como aludido no art. 25, § 3º da CF/88, o qual estabelece que os estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

Adicionalmente, nesse contexto, vale observar que a LNMU dispõe em seu art. 16 que a União fomentará a implantação de projetos de transporte público coletivo de grande e média capacidade nas aglomerações urbanas e nas regiões metropolitanas; bem como apoiará e estimulará ações coordenadas e integradas entre municípios e estados em áreas conurbadas, aglomerações urbanas e regiões metropolitanas destinadas a políticas comuns de mobilidade urbana.

Nesse sentido, em que pese a responsabilidade direta dos municípios pela concretização das diretrizes da política nacional da mobilidade urbana, quando houver interesses metropolitanos essa responsabilidade deverá ser compartilhada com o estado. Ao prestar os serviços de âmbito intermunicipal ou regional, de forma a interligar um ou mais

municípios de uma região metropolitana, o estado não apenas terá a competência para prestá-los, diretamente ou sob delegação à iniciativa privada, mas também deverá fazê-lo observando todas as diretrizes da LNMU.

Assim, em linha com a CF/88, a LNMU prevê que a contratação dos serviços de transporte público coletivo será precedida de licitação (art. 10).¹⁵ No respectivo procedimento licitatório, as seguintes diretrizes deverão ser observadas tanto pelos estados quanto pelos municípios:

- (i) Fixação de metas de qualidade e desempenho a serem atingidas e seus instrumentos de controle e avaliação;
- (ii) Definição dos incentivos e das penalidades aplicáveis vinculadas à consecução ou não das metas;
- (iii) Alocação dos riscos econômicos e financeiros entre os contratados e o Poder Concedente;
- (iv) Estabelecimento das condições e meios para a prestação de informações operacionais, contábeis e financeiras ao Poder Concedente; e
- (v) Identificação de eventuais fontes de receitas alternativas, complementares, acessórias ou de projetos associados, bem como da parcela destinada à modicidade tarifária.

Tal ponto é de fundamental importância para os municípios e para o estado na prestação dos serviços de transporte: ações na área que tenham sido realizadas recentemente ou que estejam prestes a ser realizadas deverão observar as diretrizes estabelecidas na LNMU. No que tange à política tarifária, os municípios e o estado devem divulgar, de forma

¹⁵ Em conformidade com a Constituição Federal, incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre por meio de licitação, a prestação de serviços públicos (art. 175).

sistemática e periódica, os impactos dos benefícios tarifários concedidos no valor das tarifas dos serviços de transporte público coletivo (art. 8º, § 2º/LNMU).¹⁶

Ao lado do transporte coletivo de passageiros, a LNMU prevê outros tipos de transporte que impactam diretamente na mobilidade urbana. É o caso dos serviços de transporte privado coletivo,¹⁷ prestados entre pessoas físicas ou jurídicas, que deverão ser autorizados, disciplinados e fiscalizados pelo Poder Público (art. 11). Assim também os serviços públicos de transporte individual de passageiros (e.g., serviços de táxis), os quais, por sua vez, deverão ser prestados sob regime de permissão (art. 12 da LNMU). Especialmente quanto a esses últimos, a LNMU é clara ao atribuir sua organização, disciplina e fiscalização, com base nos requisitos mínimos de segurança, de conforto, de higiene, de qualidade dos serviços e de fixação prévia dos valores máximos das tarifas a serem cobradas, ao Poder Público Municipal, sem fazer alusão ao poder público em gênero e, portanto, excluindo outros entes federativos.

¹⁶ Em consonância com tal ponto, o art. 10, parágrafo único, da LNMU prevê que qualquer subsídio tarifário ao custeio da operação do transporte público coletivo deverá ser definido em contrato, com base em critérios transparentes e objetivos de produtividade e eficiência, especificando, minimamente, o objetivo, a fonte, a periodicidade e o respectivo beneficiário.

¹⁷ Nesta definição podem ser enquadradas, por exemplo, a prestação de serviços de transporte por meio de vans ou de transporte escolar privado, caso existentes no Município. Nos termos do Código de Trânsito Brasileiro, abaixo definido, os veículos especialmente destinados à condução coletiva de escolares somente poderão circular nas vias com autorização, exigindo-se, para tanto (art. 136): (i) registro como veículo de passageiros; (ii) inspeção semestral para verificação dos equipamentos obrigatórios e de segurança; (iii) pintura com o dístico “ESCOLAR”; (iv) equipamento registrador instantâneo inalterável de velocidade e tempo; (v) lanternas de luz branca, fosca ou amarela dispostas nas extremidades da parte superior dianteira e lanternas de luz vermelha dispostas na extremidade superior da parte traseira e (vi) cintos de segurança em número igual à lotação.

A autorização deverá ser afixada na parte interna do veículo, em local visível, com inscrição da lotação permitida, sendo vedada a condução de escolares em número superior à capacidade estabelecida pelo fabricante (art. 137). Adicionalmente, os Municípios poderão prever requisitos específicos para o transporte de escolares (art. 139).

2.2.2. Diretrizes e Normas. Municipais para a Organização do Tráfego de Veículos

A Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997, instituiu o Código de Trânsito Brasileiro (o “CTB”). Nele, há a especificação de ações que devem ser tomadas pelos municípios, estados e distrito federal e órgãos a serem por eles criados para a gestão do trânsito nas localidades (art.8). Nos termos do CTB, considera-se *trânsito* a utilização das vias por pessoas, veículos e animais, isolados ou em grupos, conduzidos ou não, para fins de circulação, parada, estacionamento e operação de carga ou descarga (art. 1º, § 1º). O trânsito, em condições seguras, é um direito de todos e dever dos órgãos e entidades componentes do Sistema Nacional de Trânsito (“SNT” ou “Sistema Nacional de Trânsito”), a estes cabendo, no âmbito das respectivas competências, adotar as medidas destinadas a assegurar esse direito (art. 1º, § 2º).

O SNT é o conjunto de órgãos e entidades da união, dos estados, do distrito federal e dos municípios que tem por finalidade o exercício das atividades de planejamento, administração, normatização, pesquisa, registro e licenciamento de veículos, formação, habilitação e reciclagem de condutores, educação, engenharia, operação do sistema viário, policiamento, fiscalização, julgamento de infrações e de recursos e aplicação de penalidades (art. 5º).¹⁸

O CTB prevê a divisão de responsabilidades entre os entes federativos (união, estados, distrito federal e municípios) e municipais no que diz respeito à gestão do trânsito. Neste tema – tal como na prestação dos serviços de transporte público –, os municípios e os estados adquirem relevância. Nos limites de suas áreas os indivíduos efetivamente se

¹⁸ Nos termos do CTB, são objetivos básicos do Sistema Nacional de Trânsito (art. 6º): (i) estabelecer diretrizes da Política Nacional de Trânsito, com vistas à segurança, à fluidez, ao conforto, à defesa ambiental e à educação para o trânsito, e fiscalizar seu cumprimento; (ii) fixar, mediante normas e procedimentos, a padronização de critérios técnicos, financeiros e administrativos para a execução das atividades de trânsito; (iii) estabelecer a sistemática de fluxos permanentes de informações entre os seus diversos órgãos e entidades, a fim de facilitar o processo decisório e a integração do sistema.

deslocam, residem, trabalham: é central, portanto, a questão do *interesse local*, albergado nas competências municipais, para o tratamento da questão.

Assim, são definidas responsabilidades claras aos municípios e estados, que devem realizá-las paralelamente ao seu dever de prestador, fiscalizador e regulador dos serviços de transporte público local.

Em âmbito municipal, especificamente, compõem o SNT os órgãos e entidades executivos de trânsito e rodoviários (art 7º, III e IV do CTB). Tais entes federativos organizarão os respectivos órgãos e entidades executivos de trânsito e executivos rodoviários, estabelecendo os limites circunscricionais de suas atuações (art. 8º do CTB).

Os municípios devem ser dotados de estrutura administrativa para a execução das atividades de sua competência em relação ao *trânsito* (i.e., Secretaria de Trânsito ou departamento ou divisão de trânsito dentro de secretarias já existentes). No âmbito de suas atribuições, compete aos municípios, exemplificativamente (art. 24 do CTB): (i) cumprir e fazer cumprir a legislação e as normas de trânsito; (ii) planejar, projetar, regulamentar e operar o trânsito de veículos, de pedestres e de animais, e promover o desenvolvimento da circulação e da segurança de ciclistas; (iii) implantar, manter e operar o sistema de sinalização, os dispositivos e os equipamentos de controle viário; (iv) implantar, manter e operar sistema de estacionamento rotativo pago nas vias e (v) planejar e implantar medidas para redução da circulação de veículos e reorientação do tráfego, com o objetivo de diminuir a emissão global de poluentes.

Nesse sentido, a intersecção das competências exercidas pelas estruturas administrativas municipais com os pontos e prioridades a serem estabelecidos no Plano de Mobilidade Urbana será fundamental para sua elaboração e eficácia.

2.2.3. Entes Municipais Relevantes

Abaixo serão expostos os principais aspectos da organização institucional dos municípios do âmbito do PLAMUS que impactam tanto na prestação dos serviços de transporte quanto

na organização do tráfego de veículos. As informações jurídicas e institucionais em matéria de organização administrativa foram selecionadas à luz das leis orgânicas e dos planos diretores municipais.

Também foram consideradas disposições normativas de leis municipais específicas de trânsito, transporte e mobilidade. Para um maior aprofundamento deste assunto, remetemos ao item 3.5, abaixo.

2.2.3.1. Competências municipais

As Leis Orgânicas municipais refletem, no tocante às atribuições de competências, o que dispõe a Constituição Federal, conferindo aos municípios competências municipais em matéria da prestação de serviços de transporte público e organização do espaço urbano.

Dessa forma, reservam ao município competência para dispor sobre assuntos de interesse local, cabendo-lhes, assim, promover o adequado ordenamento do seu território urbano, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo, bem como a prestação, direta ou indireta, dos serviços de transporte coletivo urbano e intermunicipal, o qual possui caráter essencial.

Depreende-se da leitura das Lei Orgânicas, que estas fixam várias incumbências idênticas aos municípios quanto ao transporte e a política urbana, quais sejam: (i) organização e prestação, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, dos serviços públicos de sua competência; (ii) promoção do adequado ordenamento do seu território urbano, mediante planejamento e controle do uso, parcelamento e da ocupação do solo; (iii) regulamentação da utilização dos logradouros públicos e, especialmente no perímetro urbano; (iv) promoção do transporte coletivo urbano, que pode ser operado por meio de concessão ou permissão, fixando os pontos de parada e as respectivas tarifas; (v) promoção o transporte individual de passageiros, fixando os locais de estacionamento e as respectivas tarifas; (vi) fixação e sinalização dos locais de estacionamento de veículos, dos limites da

zona de silêncio e de trânsito e tráfego em condições especiais; (vii) disciplina dos serviços de carga e descarga e fixará a tonelagem e a velocidade máxima permitida a veículos que circulam em vias públicas municipais; (viii) sinalização das vias urbanas e as estradas municipais, bem como regulamentação e sinalização de sua utilização; (ix) promoção e regulação dos serviços de transportes coletivos estritamente municipais, dentre outras atribuições.

Adicionalmente, vale destacar que não tivemos acesso à legislação municipal de Angelina, tendo em vista que o *website* do município não disponibiliza legislação. Além disso, Angelina não dispõe de *website* da Câmara dos Vereadores.

2.2.3.2. Entidades de Planejamento

Alguns municípios contam com entidades de planejamento de política urbana. Despontam como tais entidades: (i) o Núcleo de Transportes, diretamente subordinado ao Gabinete do Prefeito Municipal de Biguaçu; (ii) a Comissão Especial Consultiva Permanente para Planejamento e Apresentação de Sugestões ao Transporte Público no Município de Florianópolis, que tem como escopo o estudo de soluções para os problemas de mobilidade existentes nos serviços de transporte público do município; (iii) o Departamento Municipal de Estradas e Rodagem de Rancho Queimado (“DMER”); e (iv) o Conselho Municipal de Trânsito e Transporte de Santo Amaro da Imperatriz (“CMT”), órgão de controle social da gestão das políticas de trânsito e transporte do município, com caráter consultivo, fiscalizador e deliberativo.

No que tange ao Município de Biguaçu, nos termos da Lei Municipal nº 2.824, de 14 de janeiro de 1988, o Núcleo de Transportes tem as seguintes atribuições:

- (i) operar o transporte público de passageiros do município diretamente ou através da concessão e permissão a terceiros; mediante concorrência pública;

- (ii) promover a fiscalização do transporte público de passageiros, concedido ou permitido a empresas especializadas, mediante concorrência pública, fazendo cumprir as normas e regulamentos;
- (iii) acompanhar o desempenho das empresas concessionárias ou permissionárias, mediante concorrência pública;
- (iv) efetuar estudos visando levantar necessidades, quanto à implantação de novas linhas, horários, pontos de paradas abrigos e outros;
- (v) determinar, no interesse público, os itinerários, pontos de paradas, abrigos e horários para as linhas urbanas;
- (vi) propor normas e estabelecer especificações técnicas gerais para o serviço de transporte;
- (vii) receber, encaminhar e dar solução as solicitações, reclamações e sugestões dos usuários;
- (viii) planejar e executar, direta e indiretamente, o processo de comunicação com o usuário;
- (ix) promover a participação dos usuários na gestão do sistema de transporte, por meio de encontros entre as entidades organizadas da comunidade e empresas concessionárias ou permissionárias.
- (x) registrar e vistoriar os veículos usados no transporte público de passageiros, anotando suas condições de segurança e conforto;
- (xi) desenvolver diretamente ou por meio de terceiros, outras atividades de competência do município, previstas no CTB;
- (xii) participar do planejamento de obras, que tenham reflexo no fluxo do transporte público de passageiros;
- (xiii) promover a capacitação e aperfeiçoamento técnico do pessoal com atividade nas áreas operacionais e administrativas do sistema de transporte.
- (xiv) participar e viabilizar as propostas e deliberações da Comissão Municipal de Transportes; e

- (xv) exercer as demais atividades correlatas ao cumprimento de suas atribuições ou das que lhe forem conferidas pelo Prefeito Municipal.

Já no caso do Município de Florianópolis, a Comissão Especial Consultiva Permanente para Planejamento e Apresentação de Sugestões ao Transporte Público, instituída pelo Decreto nº 6.298 de 18 de novembro de 2008, é composta por representantes de entidades governamentais, sendo um representante titular e outro suplente – Secretarias Municipais do Transporte e Terminais, de Governo, Urbanismo e Serviços Públicos, Habitação e Saneamento Ambiental e Obras, Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis, Secretaria Regional do Continente, Departamento de Transportes e Terminais do Estado de Santa Catarina e Universidade Federal de Santa Catarina e tem a presidência da comissão a cargo da Secretaria Municipal dos Transportes e Terminais.

Além disso, entidades não governamentais, contando com um representante titular e um suplente, também constituirão a comissão – Sindicados das Empresas de Transporte Urbano de Passageiros da Grande Florianópolis, dos Trabalhadores no Transporte Urbano de Passageiros da Região Metropolitana de Florianópolis, Associação Comercial e Industrial de Florianópolis, Câmara de Dirigentes Lojistas de Florianópolis, União Florianopolitana de Entidades Comunitárias, Associação Empresarial da Região Metropolitana de Florianópolis e Associação Catarinense de Engenheiros.

Também figura como entidade de planejamento urbano o Departamento Municipal de Estradas e Rodagem de Rancho Queimado – DMER, criado pela Lei nº 5, de 17 de fevereiro de 1964¹⁹, com as seguintes competências:

- (i) elaborar o Plano Rodoviário Municipal e proceder a sua revisão periódica de acordo com o Departamento de Estrada de Rodagem do Estado de cinco em cinco anos, pelo menos;

¹⁹ Considerando que a lei acima comentada é antiga e não há indícios acerca da revogação de tal lei, estamos assumindo que ela permanece vigente.

- (ii) dar execução sistemática a esse plano, efetuando, ou fiscalizando todos os serviços técnicos administrativos, concernentes a estudos, projetos, especificações, orçamentos, locação, construção, reconstrução e melhoramentos das rodovias municipais;
- (iii) conservar permanentemente as rodovias municipais;
- (iv) exercer a polícia de tráfego nas rodovias municipais;
- (v) conceder ou autorizar e fiscalizar a exploração dos serviços de transportes coletivos nas rodovias municipais, observadas as condições técnicas estabelecidas pelo Departamento Nacional de Estradas e Rodagem;
- (vi) conceder licença para colocação de postes, anúncios, posto de gasolina e outras utilizações compatíveis com o local na faixa de domínio das rodovias municipais;
- (vii) submeter à aprovação do Departamento de Estradas de Rodagem do Estado, por intermédio do Prefeito, os planos de observação de crédito ou financiamento de qualquer natureza, que tiverem de ser garantido pela conta do município no Fundo Rodoviário Nacional;
- (viii) prestar anualmente, ao Departamento de Estradas e Rodagem do Estado, contas pormenorizadas da aplicação da aplicação integral ao fim a que se destinam, das cotas do Fundo Rodoviário Nacional recebidas no exercício anterior, acompanhadas de relatório sobre a execução do orçamento do referido exercício;
- (ix) facilitar ao Departamento de Estradas de Rodagem do Estado o conhecimento das atividades rodoviárias do município, permitindo-lhe verificar a perfeita observância das condições para o recebimento da cota do Fundo Rodoviário Nacional;
- (x) adotar as mesmas normas técnicas e administrativas, inclusive nomenclatura, vigorantes nos serviços dos Departamentos de Estrada de Rodagens Nacional e Estadual;
- (xi) manter-se em constante comunicação com o Departamento de Estrada de Rodagem do Estado, dando-lhe pleno e imediato conhecimento da situação exata da viação

rodoviária municipal, inclusive das leis e demais disposições que a regulamentem ou vierem regulamentar; e

(xii) estimular, por todos os meios hábeis, a propaganda da estrada de rodagem, dando publicidade, não só de suas próprias atividades, como de estudos sobre a técnica, economia e administração rodoviária e demais assuntos relativos ao tráfego em estradas e rodagem. As rodovias municipais são consideradas estradas de rodagem.

Por fim, também cumpre mencionar, a Lei nº 1.901, de 04 de julho de 2008 que institui o Conselho Municipal de Trânsito e Transporte de Santo Amaro da Imperatriz - CMT, estabelecendo como suas atribuições em seu art. 6º:

- (i) controlar, acompanhar e avaliar a política municipal de trânsito e transporte;
- (ii) colaborar na elaboração do Plano Diretor de Trânsito, Transporte e Circulação para o Município, propondo normas e diretrizes de planejamento, implantação e operação do sistema viário, dos sistemas de transporte público, individual e coletivo, da circulação de pessoas e distribuição de bens e de pessoas, nos termos da Lei Orgânica do município;
- (iii) emitir pareceres sobre as políticas de transportes e circulação no município;
- (iv) acompanhar a gestão dos serviços de transporte público municipais, auxiliando na avaliação de desempenho dos operadores do sistema bem como dos respectivos contratos de permissão para execução e exploração dos serviços, conforme determinações da legislação e regulamentação vigentes;
- (v) acompanhar e fiscalizar regularmente a prestação dos serviços de transporte público coletivo e individual (táxi), em todas as suas modalidades; e
- (vi) convocar representantes e técnicos de qualquer órgão público ou privado, quando julgar necessário, para discutir questões relativas ao transporte, à circulação e ao planejamento urbano, democratizando as decisões e as informações sobre as políticas públicas.

2.2.3.3. Órgãos com participação popular

Em termos de órgãos com participação popular, identificamos apenas o Conselho Municipal de Transportes de Florianópolis. Tal órgão foi criado pela Lei Complementar nº 34/99 como um órgão consultivo e de deliberação coletiva, sendo vinculado ao gabinete do Chefe do Poder Executivo Municipal.

2.2.3.4. Entidades de fiscalização do trânsito

São entidades municipais para fiscalização do trânsito: (i) a Diretoria de Trânsito do Município de Biguaçu (“DIRETRAN”), entidade vinculada à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Transportes, com competência no âmbito de sua circunscrição; (ii) o Departamento de Transporte e Trânsito de Palhoça (“DTPA”), autarquia vinculada à Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente e ao Gabinete do Prefeito, com personalidade jurídica de direito público interno, patrimônio e receita próprios e autonomia administrativa, financeira, operacional e patrimonial; (iii) o Departamento Municipal de Trânsito de Santo Amparo da Imperatriz (“DEMUTRAN”), órgão e entidade executiva de trânsito e órgão executivo rodoviário, em nível municipal, incluído no item orçamentário da Secretaria Municipal dos Transportes, Obras e Serviços Públicos; e (iv) o Departamento de Trânsito do Município de São José (“DETRANSJ”), vinculado à Secretaria de Transportes e Obras do Município, com competência no âmbito de sua circunscrição (art. 1). Tais entidades serão melhor detalhadas a seguir.

A Lei Complementar nº 16, de 08 de julho de 2009 (“Lei nº Complementar 16”), criou a Diretoria de Trânsito do Município de Biguaçu - DIRETRAN, para gerir o trânsito municipal, com função de órgão executivo tendo as seguintes atribuições (art. 2):

(i) cumprir e fazer cumprir a legislação e as normas de trânsito no âmbito de suas respectivas atribuições;

- (ii) planejar, projetar, regulamentar e operar o trânsito de veículos, de pedestres, de animais e promover o desenvolvimento da circulação de ciclistas;
- (iii) implantar, manter e operar o sistema de sinalização, os dispositivos e os equipamentos de controle viário;
- (iv) coletar dados estatísticos e elaborar estudos sobre os acidentes de trânsito e suas causas;
- (v) estabelecer, em conjunto com os órgãos de polícia ostensiva de trânsito, as diretrizes para o policiamento ostensivo de trânsito;
- (vi) executar a fiscalização de trânsito, autuar, aplicar as medidas administrativas cabíveis por infrações de circulação, estacionamento e parada prevista no Código Brasileiro de Trânsito – CTB, no exercício regular do poder de polícia;
- (vii) aplicar as penalidades de advertência por escrito e multa, por infrações de circulação, estacionamento e parada prevista no CTB, notificando os infratores e arrecadando as multas que aplicar;
- (viii) fiscalizar, autuar e aplicar as penalidades e medidas administrativas cabíveis relativas a infrações por excesso de peso, dimensões e lotação dos veículos, bem como notificar e arrecadar as multas que aplicar;
- (ix) fiscalizar o cumprimento da norma contida no art. 95 do CTB, aplicando as penalidades e arrecadando as multas nele previstas;
- (x) implantar, manter e operar sistema de estacionamento rotativo pago nas vias;
- (xi) arrecadar valores provenientes de estada e remoção de veículos, objeto de escolta de veículos de cargas superdimensionadas ou perigosas;
- (xii) credenciar os serviços de escolta, fiscalizar e adotar medidas de segurança relativas aos serviços de remoção de veículos, escolta e transporte de carga indivisíveis;

(xiii) integrar-se a outros órgãos e entidades do Sistema Nacional de Trânsito para fins de arrecadação e compensação de multas impostas na área de sua competência, visando à unificação do licenciamento, a simplificação e a celeridade das transferências e de prontuários dos condutores de uma para outra unidade da Federação;

(xiv) implantar as medidas da Política Nacional de Trânsito e do Programa Nacional de Trânsito;

(xv) promover e participar de projetos e programas de educação e segurança de trânsito de acordo com as diretrizes estabelecidas pelo Conselho Nacional de Trânsito - CONTRAN;

(xvi) planejar e implantar medidas para redução da circulação de veículos e reorientação do tráfego, com o objetivo de diminuir a emissão global de poluentes;

(xvii) registrar e licenciar, na forma da legislação, ciclomotores, veículos de tração e propulsão humana e de tração animal, fiscalizando, autuando, aplicando penalidades e arrecadando multas decorrentes de infrações;

(xviii) conceder autorização para conduzir veículos de propulsão humana e de tração animal;

(xix) articular-se com os demais órgãos do Sistema Nacional de Trânsito no estado, sob coordenação do respectivo Conselho Estadual de Trânsito - CETRAN;

(xx) fiscalizar o nível de emissão de poluentes e ruídos produzidos pelos veículos automotores ou ela sua carga, de acordo com o estabelecido no art. 66 do CTB, além de dar apoio às ações específicas de órgão ambiental local quando solicitado; e

(xxi) vistoriar veículos que necessitam de autorização especial para transitar e estabelecer os requisitos técnicos a serem observados para a circulação desses veículos.

Para exercer as competências enumeradas na Lei Complementar nº 16, o município deverá integrar-se ao Sistema Nacional de Trânsito. Adicionalmente, a DIRETRAN poderá celebrar convênios, delegando as atividades previstas na lei com vistas à maior eficiência e segurança para os usuários da via. A DIRETRAN poderá ainda prestar serviços de

capacitação técnica, assessoria e monitoramento das atividades relativas ao trânsito durante prazo a ser estabelecido entre as partes, com ressarcimento dos custos apropriados.

No caso de Palhoça, o Departamento de Transporte e Trânsito de Palhoça – DTPA teve sua criação e organização autorizada pela Lei nº 1.139, de 18 de janeiro de 2001 (“Lei nº 1139/01”), que determina compete ao DTPA:

- (i) planejar, organizar, dirigir, executar, direta ou indiretamente, controlar, delegar e fiscalizar a prestação de serviços públicos relativos a transporte coletivo e individual de passageiros, assim como transporte aquaviário;
- (ii) planejar, organizar, controlar, delegar e fiscalizar, direta ou indiretamente, o sistema de trânsito, tráfego de veículos e pedestres;
- (iii) planejar, projetar, construir, executar, coordenar, delegar e fiscalizar, direta ou indiretamente, o sistema integrado de transporte coletivo, assim como proceder às alterações e adaptações necessárias ao sistema viário;
- (iv) coordenar, planejar, projetar, executar e fiscalizar, direta ou indiretamente, mediante convênio, o sistema integrado da região metropolitana, promovendo e compatibilizando-o com a política urbana local no que concerne ao transporte coletivo e individual de passageiros, trânsito, tráfego e sistema viário;
- (v) projetar, construir, adquirir e administrar, direta ou indiretamente, terminais rodoviários e urbanos de passageiros e de cargas, terminais turísticos, garagens, abrigos de ônibus, estacionamentos públicos, terminais aquaviários;
- (vi) elaborar, executar e manter atualizado Plano Diretor de Transportes e Trânsito, assim como estudos, projetos e operação de transportes alternativos, sempre visando à segurança, ao conforto, ao bem-estar do usuário, à proteção ecológica e à redução de impactos ambientais;

(vii) autorizar, controlar e fiscalizar o cumprimento do prescrito nos artigos 93, 94 e 95 do CTB;

(viii) propor tarifas pertinentes ao transporte coletivo e individual de passageiros, bem como ao transporte marítimo, lacustre e fluvial, observados as normas estabelecidas a serem submetidas ao Chefe do Poder Executivo;

(ix) estabelecer normas gerais e específicas sobre o transporte coletivo e individual de passageiros;

(x) executar, direta ou indiretamente, a política de exploração de publicidade nos locais sob sua jurisdição; e

(xi) recrutar, preparar e selecionar pessoal para os serviços.

Cumpra-se observar que o Decreto nº 915, de 21 de fevereiro de 2001, que regulamenta a Lei nº 1139/2001 acima mencionada, traz alguns conceitos relevantes para a matéria de trânsito e transporte, tais como *agente de trânsito*, *fiscal de transporte*, *fiscal marítimo*, entre outros.

No Município de Santo Amaro da Imperatriz, a Lei Complementar nº 66, de 08 de abril de 2010 (“LC nº 66/2010”), criou o Departamento Municipal de Trânsito de Santo Amaro da Imperatriz – DEMUTRAN, cuja estrutura é formada por: (i) Diretor de Trânsito; (ii) Coordenadoria de Engenharia e Sinalização; (iii) Coordenadoria de Fiscalização, Tráfego e Administração; (iv) Coordenadoria de Educação de Trânsito e (v) Coordenadoria de Controle e Análise de Estatística de Trânsito (art. 3).

Em relação à Coordenadoria de Engenharia e Sinalização, a LC nº 66/2010 destaca as seguintes atribuições:

(i) planejar e elaborar projetos, bem como coordenar estratégias de estudos do sistema viário;

(ii) planejar o sistema de circulação viária do município;

- (iii) proceder a estudos de viabilidade técnica para a implantação de projetos de trânsito;
- (iv) integrar-se com os diferentes órgãos públicos para estudos sobre o impacto no sistema viário para aprovação de novos projetos;
- (v) elaborar projetos de engenharia de tráfego, atendendo os padrões a serem praticados por todos os órgãos e entidades do Sistema Nacional de Trânsito, conforme normas do CONTRAN, DENATRAN e CETRAN; e
- (vi) acompanhar a implantação dos projetos, bem como avaliar seus resultados.

À Coordenadoria de Fiscalização, Tráfego e Administração compete:

- (i) administrar o controle de utilização dos talões de multa, processamentos dos autos de infração e cobranças das respectivas multas;
- (ii) administrar as multas aplicadas por equipamentos eletrônicos;
- (iii) controlar as áreas de operação de campo, fiscalização e administração do pátio e veículos;
- (iv) controlar a implantação, manutenção e durabilidade da sinalização;
- (v) operar em segurança das escolas;
- (vi) operar em rotas alternativas;
- (vii) operar em travessia de pedestres e locais de emergência sem a devida sinalização; e
- (viii) operar a sinalização (verificação ou deficiências na sinalização).

À Coordenadoria de Educação de Trânsito compete:

- (i) promover a educação de trânsito junto à rede municipal de ensino, por meio de planejamento e ações coordenadas entre os órgãos e entidades do Sistema Nacional de Trânsito; e
- (ii) promover campanhas educativas e o funcionamento de escolas públicas de trânsito nos moldes e padrões estabelecidos pelo CONTRAN.

Já à Coordenadoria de Controle e Análise de Estatística de Trânsito compete:

- (i) coletar dados estatísticos para elaboração de estudos sobre acidentes de trânsitos e suas causas;
- (ii) controlar os dados estatísticos da frota circulante do município;
- (iii) controlar os veículos registrados e licenciados no município; e
- (iv) elaborar estudos sobre eventos e obras que possam perturbar ou interromper a livre circulação dos usuários do sistema viário.

Vale ressaltar que, a LC nº 66/2010 instituiu o Sistema Municipal de Trânsito do Município de Santo Amaro da Imperatriz com o objetivo de integrar-se ao Sistema Nacional de Trânsito. Assim, são órgãos do Sistema Municipal de Trânsito do Município de Santo Amaro da Imperatriz: (i) Órgão Executivo Rodoviário Municipal de Trânsito, em conformidade ao previsto no art.21 do CTB; (ii) Órgão Executivo de Trânsito, conforme previsto no art. 24 do CTB; (iii) Junta Administrativa de Recursos de Infrações (JARI) e (iv) Conselho Municipal de Trânsito - CMT.

Por fim, nesse aspecto, a Lei Ordinária nº 3.981, de 03 de julho de 2003 (“Lei nº 3981/03”), criou o departamento de trânsito do Município de São José - DETRANSJ, a que compete a gerência do trânsito municipal, com função de órgão executivo tendo as seguintes atribuições:

- (i) cumprir e fazer cumprir a legislação e as normas de trânsito no âmbito de suas respectivas atribuições;
- (ii) planejar, projetar, regulamentar e operar o trânsito de veículos, de pedestres, de animais e promover o desenvolvimento da circulação de ciclistas;
- (iii) implantar, manter e operar o sistema de sinalização, os dispositivos e os equipamentos de controle viário;

- (iv) coletar dados estatísticos e elaborar estudos sobre os acidentes de trânsito e suas causas;
- (v) estabelecer, em conjunto com os órgãos de polícia ostensiva de trânsito, as diretrizes para o policiamento ostensivo do trânsito;
- (vi) executar a fiscalização de trânsito, autuar, aplicar as medidas administrativas cabíveis por infrações de circulação, estacionamento e parada prevista no CTB, no exercício regular do poder de polícia;
- (vii) aplicar as penalidades de advertência por escrito e multa, por infrações de circulação, estacionamento e parada prevista no CTB, notificando os infratores e arrecadando as multas que aplicar;
- (viii) fiscalizar, autuar e aplicar as penalidades e medidas administrativas cabíveis relativas a infrações por excesso de peso, dimensões e lotação dos veículos, bem como, notificar e arrecadar as multas que aplicar.
- (ix) fiscalizar o cumprimento da norma contida no art. 95 do CTB, aplicando as penalidades e arrecadando as multas nele previstas;
- (x) implantar, manter e operar sistema de estacionamento rotativo pago nas vias;
- (xi) arrecadar valores provenientes de estada e remoção de veículos, objeto de escolta de veículos de cargas superdimensionadas ou perigosas;
- (xii) credenciar os serviços de escolta, fiscalizar e adotar medidas de segurança relativas aos serviços de remoção de veículos, escolta e transporte de carga indivisíveis;
- (xiii) integrar-se a outros órgãos e entidades do Sistema Nacional de Trânsito para fins de arrecadação e compensação de multas impostas na área de sua competência, visando à unificação do licenciamento, à simplificação e à celeridade das transferências e de prontuários dos condutores de uma para outra unidade da federação;

(xiv) implantar as medidas da Política Nacional de Trânsito e do Programa Nacional de Trânsito;

(xv) promover e participar de projetos e programas de educação e segurança de trânsito de acordo com as diretrizes estabelecidas pelo CONTRAN;

(xvi) planejar e implantar medidas para redução da circulação de veículos e reorientação do tráfego, com o objetivo de diminuir a emissão global de poluentes;

(xvii) registrar e licenciar, na forma da legislação, ciclomotores, veículos de tração e propulsão humana e de tração animal, fiscalização, autuando, aplicando penalidades e arrecadando multas decorrentes de infrações;

(xviii) conceder autorização para conduzir veículos de propulsão humana e de tração animal;

(xix) articular-se com os demais órgãos do Sistema Nacional de Trânsito no Estado, sob coordenação do respectivo CETRAN;

(xx) fiscalizar o nível de emissão de poluentes e ruídos produzidos pelos veículos automotores ou pela sua carga, de acordo com o estabelecido no art. 66 do CTB, além de dar apoio às ações específicas de órgão ambiental local quando solicitado; e

(xxi) vistoriar veículos que necessitam de autorização especial para transitar e estabelecer os requisitos técnicos a serem observados para a circulação desses veículos.

Na estrutura do DETRANSJ deverá haver condições e elementos que permitam o desenvolvimento das atividades de engenharia de tráfego, fiscalização de trânsito, educação de trânsito e controle e análise de estatística e, além disso, deverá contar com uma Junta Administrativa de Recurso de Infrações – JARI. Cabe ressaltar que para exercer as competências do DETRANSJ, o município deverá integrar-se ao Sistema Nacional de Trânsito, conforme previsto no art. 333 do CTB.

A Lei nº 3981/03 estabelece, ainda, que o DETRANSJ poderá celebrar convênios com vistas à delegação das atividades que lhe competem, objetivando a maior eficiência e segurança

para os usuários das vias e, ademais, poderá o DETRANSJ se articular com outras entidades ou órgãos do município para fins de se alcançar a plena execução de suas prerrogativas e poderes (art. 8).

2.2.3.5. Entidades para o transporte não-motorizado

Em matéria de transporte não-motorizado, identificamos apenas a Comissão Municipal de Mobilidade Urbana por Bicicleta de Florianópolis – PRO-BICI, órgão colegiado de natureza consultiva criado pelo Decreto nº 8.867, de 23 de março de 2011, com objetivos de:

- (i) promover as condições adequadas para mobilidade urbana por bicicleta e segurança do ciclista, por meio do acompanhamento, avaliação e monitoramento da infraestrutura cicloviária de Florianópolis;
- (ii) analisar e emitir pareceres técnicos sobre processos relativos à implantação da infraestrutura cicloviária; e
- (iii) propor ações conjuntas de fiscalização com os órgãos normativos de trânsito de Florianópolis.

3. Análise de legislação e atos normativos

Nesta seção, é analisado um amplo espectro de legislação e atos normativos sobre trânsito, transporte e mobilidade urbana editado tanto pelo Estado de Santa Catarina quanto pelos municípios contemplados pelo PLAMUS.

Os itens 3.1, 3.2 e 3.3 tratam especificamente da regulação setorial da mobilidade no âmbito estadual. Como visto na seção anterior, embora a RMF esteja legalmente formalizada, não existem instituições e disposições normativas relevantes sobre trânsito, transporte e mobilidade urbana especificamente editadas para ela. As leis e atos normativos analisados consistem em disposições normativas gerais para o Estado de Santa Catarina. Nada obstante, referem-se a marcos regulatórios muito importantes, especialmente no que respeita à competência do Departamento de Transportes e

Terminais – DETER, tanto para a concessão dos serviços de transporte coletivo de passageiros em nível intermunicipal, abarcando, portanto, as linhas metropolitanas, quanto para a autorização de outros tipos de transporte que têm um forte impacto na mobilidade urbana, como, por exemplo, o transporte de cargas. Esse ponto será reforçado no item 4, abaixo.

Ainda com relação à mobilidade em nível estadual é fundamental sublinhar a relevância da Lei Estadual nº 15.168/2010²⁰, tratada no item 3.2, abaixo. Essa lei contém diretrizes e especificações sobre infraestrutura viária quanto à coexistência de diversos modais de transporte, incluindo-se os não motorizados, e quanto à necessidade de as obras se

²⁰ A Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN nº 4573), cujo julgamento ainda se encontra pendente, foi proposta pelo Estado de Santa Catarina para questionar a Lei Estadual nº 15.168/2010, com pedido de liminar para suspender a aplicação das obrigações previstas na lei. A ADIN ainda aguarda julgamento, tendo a Procuradoria Geral da República já se manifestado, opinando preliminarmente pelo não conhecimento da ação e, no mérito, pela procedência parcial do pedido.

A Lei Estadual nº 15.168/2010 disciplina a infraestrutura viária e seus equipamentos, bem como o planejamento e a gestão das formas de mobilidade não motorizadas no Estado, regulamentando os direitos de deslocamento de pedestres, ciclistas e cadeirantes. Ainda, estabelece critérios de planejamento para a implantação de vias a eles destinadas em rodovias estaduais, como ciclovias, ciclo faixas, passeios, vias de tráfego não motorizado compartilhado e passarelas e estatui que toda obra rodoviária estadual deverá incluir, obrigatoriamente, a criação de vias para o deslocamento das formas de mobilidade não autorizada, conferindo a estas a mesma importância das estradas.

Na inicial, o Estado de Santa Catarina infere que a lei foi vetada devido à sua evidente inconstitucionalidade, não obstante o veto fora derrubado pela Assembleia Legislativa. Argumentou-se que inconstitucionalidade reside na incompetência do Estado para instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, abrangendo transportes urbanos e na violação direta ao disposto nos incisos IX e XI do artigo 22 da Constituição, uma vez que atribui à União competência privativa para legislar sobre diretrizes da política nacional de transportes e sobre trânsito.

preocuparem com a questão da circulação de pedestres e acessibilidade das pessoas em geral. Note-se que tal lei é anterior à LNMU.

O item 3.4, por seu turno, analisa pormenorizadamente os grandes temas da mobilidade urbana pelos planos diretores. À falta de um plano diretor metropolitano – a cuja elaboração o PLAMUS poderá ser útil, lembrando, de qualquer maneira, que sua edição, assim como a de um plano metropolitano de mobilidade, não é obrigatória – o exame circunscreve-se aos planos diretores municipais.

Há algum tempo, em todo o Brasil, os planos diretores municipais vêm se preocupando com a questão do trânsito e do transporte, contendo normas específicas e extremamente importantes sobre organização do sistema viário à luz dos princípios norteadores do uso e ocupação do solo, sobre licenciamento dos empreendimentos imobiliários com impacto no sistema de mobilidade, sobre projetos de transporte e, ainda, sobre o financiamento público dos investimentos necessários para a viabilidade das ações concernentes à infraestrutura urbana voltada à mobilidade de cargas e pessoas. Essa tendência é comum à maior parte dos municípios do âmbito do PLAMUS, os quais poderiam atualizar tais disposições à luz da LMNU, não apenas do ponto de vista terminológico, mas também quanto à adaptação às suas diretrizes gerais, que são mais abrangentes.

Por fim, o item 3.5 sumariza e sistematiza as leis municipais específicas sobre trânsito, transporte e mobilidade, sobretudo em determinadas matérias, a saber táxi, estacionamentos, transportes especiais (por exemplo, afretamentos e escolares), gratuidades e demais benefícios em matéria de transporte. Na área de transporte coletivo, sintetizam-se as disposições mais relevantes que merecerão análise específica no item 4, abaixo.

Pelas provas coligidas ao longo do diagnóstico concentrado no item 3.5, é possível afirmar que, diante da ausência de uma política metropolitana de trânsito e transporte, sobretudo de transporte coletivo de passageiros, os municípios editaram, de forma desintegrada e unilateral, suas próprias leis e normas para disciplinar a mobilidade urbana, sobretudo

quando desatendidos por linhas intermunicipais. Vislumbram-se iniciativas municipais isoladas, embora sofisticadas, a ponto de estarem previstas, exemplificativamente, normas que disciplinam câmaras de compensação em matéria tarifária, sugerindo uma tentativa de unificação da bilhetagem no território de um mesmo município – como é o caso de Florianópolis. Em casos excepcionais, a concentração das linhas intermunicipais, operadas por concessionários contratados pelo Estado de Santa Catarina, no território de um mesmo município, levou a uma simplificação do ambiente normativo e institucional do trânsito e do transporte, uma vez que o município é, nesses casos, predominantemente servido por serviços estaduais. Talvez o mais emblemático desses casos excepcionais seja o do Município de São José: em que pese sua dimensão demográfica e sua relevância econômica para a RMF, sua peculiaridade geográfica, ao se apresentar como caminho quase que obrigatório para o trânsito entre os demais municípios da RMF e o Município de Florianópolis, implica que a interligação entre a capital e os demais municípios supra, em alguma medida, boa parte das suas necessidades de transporte coletivo de passageiros. Isso leva a uma desnecessidade de políticas municipais mais determinantes em matéria de transporte coletivo de passageiros, como as que se apresentam em praticamente todos os demais municípios da RMF.

Nada obstante, como será demonstrado no item 4, abaixo, essas políticas municipais de transporte coletivo de passageiros estão desalinhadas dos mandamentos constitucionais (federal e estadual) e legais, especialmente em tema de concessões precedidas do devido processo licitatório. Este é um assunto extremamente sensível e que deverá ser objeto de atenção particular.

3.1. Transporte Rodoviário Intermunicipal

A Lei nº 5.684, de 09 de maio de 1980, que dispõe sobre o serviço público de transporte rodoviário intermunicipal de passageiros, estabelece que este deverá ser planejado, executado, fiscalizado e controlado pela Administração Indireta do Poder Executivo, sendo possível, ainda, a sua delegação a empresas particulares sob os regimes de concessão,

autorização ou permissão. Importa ressaltar que tal lei é pormenorizadamente regulamentada pelo Decreto nº 12.601, de 6 de novembro de 1980.

O Decreto nº 5.327, de 23 de agosto de 1990, definiu transporte intermunicipal como sendo aquele realizado entre dois ou mais municípios, independentemente de o trânsito ocorrer em estrada federal, estadual ou municipal.

Referida lei faculta a alteração, o cancelamento e a implantação de horários nas linhas e serviços de transporte rodoviário intermunicipal de passageiros, desde que comunicado com antecedência mínima de dez dias ao Departamento de Transportes e Terminais - DETER, para fins de registro.

Ao disciplinar a outorga do serviço de transporte rodoviário intermunicipal de passageiros, a lei prevê que a concessão deve ser instrumentalizada por meio de contrato administrativo com prazo de 10 (dez) anos – ao qual cabe renovação a critério do Poder Concedente - e mediante processo de concorrência, ao passo que a autorização realiza-se por meio de ato administrativo, mais especificamente, autorização realizada por meio de Termo de Compromisso com prazo de vigência de 90 (noventa) dias, prorrogável somente por igual período. Por outro lado, a permissão deve ser efetuada por meio de ato administrativo (Termo de Compromisso) e precedida de Edital de Consulta, com prazo de vigência de até 2 (dois) anos, podendo ser renovada por igual período.

Importante destacar que a lei dispensa a realização de concorrência para licença para fretamento; viagem com caráter de linha; viagem em caráter eventual; prolongamento e encurtamento de linha; alteração de itinerário de linha delegada, em razão do surgimento de novas rodovias ou melhoramentos em outras, que recomendem a modificação dos serviços; fusão de linhas delegadas, desde que inexista a linha resultante; conexão de linhas; ampliação, diminuição e alteração de horários em linha delegada; e implantação e cancelamento de seção.

A lei prevê as espécies de sanções aplicáveis às empresas delegatárias desse serviço, em razão das possíveis infrações previstas em decreto do Poder Executivo e versa sobre o pagamento pelo usuário do preço individual da passagem.

3.2. Infraestrutura Viária Estadual - Mobilidade

A Lei nº 15.168, promulgada em 11 de maio de 2010, rege a infraestrutura viária e os equipamentos de segurança e acessibilidade para as formas de mobilidade não motorizadas, a saber, de pedestres, bicicletas e cadeiras de rodas, visando, principalmente a garantir a segurança das formas de mobilidade não motorizada nos trechos onde compartilham o mesmo espaço com veículos motorizados, conforme determina o CTB. Além disso, referida lei introduz critérios de planejamento para implantação de vias e estruturas associadas destinadas a pedestres, ciclistas, usuários de cadeiras de rodas e demais veículos não motorizados em rodovias estaduais.

Segundo dispõe o art. 5º, toda obra rodoviária estadual deve incluir a criação de vias para o deslocamento das formas de mobilidade não motorizada em trechos urbanos ou conurbados de municípios e distritos, em toda a sua extensão e trechos de interesse turístico.

As ciclovias, ciclo faixas, passeios, vias de tráfego não motorizado compartilhado e passarelas devem ser dotadas de sinalização vertical, sinalização horizontal e semáforos e as passarelas, transposições de nível e passeios devem ser dotadas de rampas para o uso de cadeiras de rodas.

Deverão ser instaladas rampas de acesso em quantidade, largura e declividade adequadas e bicicletários, tanto para funcionários quanto para usuários em terminais de transporte de passageiros sob a jurisdição estadual ou que operam sob sua concessão e prédios públicos, devendo estes últimos ainda, se em fase de projeto, adotar elevadores para acesso de portadores de deficiência.

Nesse sentido, a lei incumbe o Poder Executivo da responsabilidade de elaborar um plano estadual que verse sobre o sistema de mobilidade não motorizada e criar, dentro do órgão estadual competente, unidade administrativa e técnica específica para o planejamento e implantação das estruturas previstas. Ademais, é facultado ao Poder Executivo estadual a criação de linhas de financiamento e incentivo fiscal para empresas privadas e prefeituras que instalem estruturas previstas no diploma legal, bem como a concessão de prêmio às prefeituras e empresas privadas que se destacarem na instalação de medidas que promovam a segurança da mobilidade não motorizada no trânsito urbano.

3.3. Gratuidade no Transporte Intermunicipal

A Lei nº 15.182, promulgada em 26 de maio de 2010, assegura a gratuidade dos transportes coletivos públicos intermunicipais às pessoas com idade igual ou superior a 60 (sessenta) anos e renda inferior a 02 (dois) salários mínimos.

Nos termos do art. 1º, é garantido aos idosos, no âmbito da prestação do serviço de transporte coletivo público intermunicipal - ressalvados os de característica urbana, tratados no art. 189, II, da Constituição Estadual e os serviços seletivos e especiais, quando prestados paralelamente aos serviços regulares, a reserva e ocupação de 02 (duas) vagas gratuitas por veículo para idosos com renda igual ou inferior a 02 (dois) salários mínimos e desconto de 50% (cinquenta por cento), no mínimo, no valor das passagens, para os idosos que excederem as vagas gratuitas, com renda igual ou inferior a 02 (dois) salários mínimos. É assegurada, ainda, a prioridade ao idoso no embarque no sistema de transporte coletivo. O exercício da gratuidade pressupõe, por parte do idoso, a solicitação do “Bilhete de Viagem do Idoso”, nos pontos de venda próprios da transportadora, com antecedência de, pelo menos, três horas em relação ao horário de partida do ponto inicial da linha do serviço de transporte.

Por último, é importante notar que, além das vagas previstas ao idoso com renda igual ou inferior a 02 (dois) salários mínimos há direito ao desconto mínimo de 50% (cinquenta por

cento) do valor da passagem para os demais assentos do veículo do serviço convencional de transporte intermunicipal de passageiros.

3.4. Planos Diretores Municipais

Nos termos da CF/88, “o plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana” (art. 182, § 1º).²¹ A ordenação e o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar de seus habitantes se alicerçam em tal instrumento (art. 182).²²

Como principal instrumento da política urbana municipal, todos os aspectos estabelecidos nos planos diretores devem ser observados pelos gestores públicos em sua atuação relativa aos diversos aspectos urbanísticos.

O presente tópico visa a expor os principais aspectos do plano diretor de cada município inserido no Projeto, quando aplicável, a fim de verificar alguns dos pontos pertinentes à questão do transporte público e da mobilidade urbana, bem como de legislação específica municipal que aborde tais temas.

Cabe mencionar, que contam com planos diretores os Municípios de Águas Mornas, Anitápolis, Antônio Carlos, Biguaçu, Governador Celso Ramos, Florianópolis, Palhoça, Rancho Queimado, Santo Amaro da Imperatriz, São Bonifácio, São José, São Pedro de Alcântara.

²¹ No mesmo sentido, a Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (o “Estatuto da Cidade”) prevê que “o plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana” (art. 40).

²² Para Jacintho Arruda Câmara, “o plano diretor é o mais importante instrumento de planificação urbana previsto no Direito Brasileiro, sendo obrigatório para alguns Municípios e facultativo para outros; deve ser aprovado por lei e tem, entre outras prerrogativas, a condição de definir qual a função social a ser atingida pela propriedade urbana e de viabilizar a adoção dos demais instrumentos de implementação da política urbana”. “Plano Diretor”. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio. *Estatuto da cidade* (Comentários à Lei Federal 10.257/2001). São Paulo: Malheiros, 2003, p. 311.

Quanto ao Município de Angelina, conforme mencionamos anteriormente, não obtivemos acesso à legislação municipal, de forma que não conhecemos acerca da existência de plano diretor.

Cumpra identificar os instrumentos que veicularam os planos diretores municipais, a saber:

- (i) O Plano Diretor do Município de Águas Mornas (“PDAM”) foi instituído pela Lei Complementar nº 06, de 28 de agosto de 2008;
- (ii) o Plano Diretor Participativo do Município de Anitápolis (“PDA”) foi instituído por meio da Lei Complementar nº 712, de 16 de dezembro de 2008;
- (iii) o Plano Diretor do Município de Antônio Carlos (“PDAC”) foi aprovado pela Lei nº 1.292, de 09 de novembro de 2010;
- (iv) o Plano Diretor do Município de Biguaçu (“PDBI”) foi instituído pela Lei Complementar nº 12, de 17 de fevereiro de 2009);
- (v) o Plano Diretor de Urbanismo do Município de Florianópolis (“PDFL”) foi instituído pela Lei Complementar nº 482, de 17 de janeiro de 2014;
- (vi) O website da Prefeitura de Governador Celso Ramos menciona que o plano diretor foi instituído pela Lei Complementar nº 389, de 19 de julho de 1996; entretanto, tivemos acesso apenas a um projeto de lei do Plano Diretor do Município de Governador Celso Ramos (“Projeto PDGR”) e não à lei complementar;
- (vii) o Plano Diretor de Palhoça (“PDP”) foi instituído pela Lei nº 15, de 07 de abril de 1993);
- (viii) o Plano Diretor Participativo do Município de Rancho Queimado (“PDRQ”), foi instituído pela Lei Complementar nº 2, de 24 de junho de 2008. No entanto, também estabeleceu o plano diretor do município a Lei nº 809, de 15 de dezembro de 1992, que fixou as diretrizes e a estrutura de gestão do plano diretor do Município de Rancho Queimado. Segundo o *website* da Prefeitura de Rancho Queimado a última lei referida não está revogada, assim, ambas as leis que dispõe sobre o plano diretor de Rancho Queimado vigem.

(ix) A partir de acesso ao *website* da Prefeitura de Santo Amaro da Imperatriz foi possível obter a lei do plano diretor municipal, no entanto, referida lei não possui número de publicação e não temos informações acerca de sua efetiva publicação. Importa salientar, neste sentido, que o sítio eletrônico da Prefeitura indica que referido projeto de lei do Plano Diretor Municipal foi entregue ao Ministério Público, em atendimento a Termo de Ajustamento de Conduta e à Câmara de Vereadores para análise e apreciação do legislativo municipal. No entanto, não temos informações acerca do status acerca da publicação de tal projeto. De qualquer forma analisamos o documento disponibilizado no *website*, datado de 10 de dezembro de 2012, que institui o plano diretor do município (“PDSAI”);

(x) O Plano Diretor Participativo do Município de São Bonifácio foi instituído por meio da Lei Complementar nº 093, de 07 de abril de 2010 (“PDSB”);

(xi) A Lei nº 1.604, de 17 de abril de 1985, conforme alterada, instituiu o Plano Diretor do Município de São José (“PDSJ”); e

(xii) O Plano Diretor do Município de São Pedro de Alcântara (“PDSPA”) foi instituído pela Lei Complementar nº 80, de 20 de dezembro de 2011.

Não obstante, vale mencionar, conforme já foi abordado no presente relatório, que alguns municípios, por mais que possuam seus respectivos planos diretores, estes são muito antigos e ainda não estão em conformidade com o Estatuto da Cidade, como é o caso de Governador Celso Ramos, Palhoça, Santo Amaro da Imperatriz e São José.

3.4.1. Princípios

Dentre princípios fundamentais da política urbana aventados pelos planos diretores municipais dos municípios da Grande Florianópolis, destacam-se a função social da cidade e a igualdade e justiça social, os quais são levados a efeito, entre outros, pelo direito ao transporte coletivo e à mobilidade urbana.

Revela-se ainda, a preocupação dos municípios com o princípio do desenvolvimento sustentável, objetivando a maximização dos efeitos do desenvolvimento da infraestrutura de forma equilibrada e em consonância com a responsabilidade ambiental.

Neste sentido, os municípios abordam o tema da mobilidade urbana e do transporte público, tendo como um de seus objetivos a garantia ao direito à cidade para todos, compreendendo as infraestruturas e equipamentos urbanos adequados, mormente o transporte e demais serviços públicos.

Destaque-se, inclusive, a intenção dos municípios de propiciar a prestação dos serviços de mobilidade de maneira universal, em que destacam-se o PDBI, pela manifesta preocupação em garantir acessibilidade universal à toda população, isto é, facilidade de acesso a qualquer ponto do território do município, com atenção para os portadores de necessidades especiais e o PDFL, que tem como uma de suas diretrizes a universalização da mobilidade e acessibilidade aos pedestres e pessoas portadoras de necessidades especiais em percursos contínuos desprovidos de obstáculos, favorecendo o ciclismo e desenvolvendo o transporte coletivo.

Importante salientar que em Florianópolis, a fim de implementar o ordenamento territorial, o PDFL se propõe a criar um novo modelo de cidade e um de seus componentes é justamente a configuração de corredores de mobilidade e articulação, para potencializar as vias existentes, em especial pelo incremento dos diversos modais de transporte coletivo, interligando as várias centralidades já existentes, ou que vierem a ser estabelecidas, de forma rápida, com segurança e impactos ambientais mínimos, contemplando:

a) a reconfiguração do modelo das atuais rodovias estaduais que cortam o município, dotando-as de melhores condições de fluxo, priorizando o transporte coletivo, preferencialmente mediante a construção de faixas exclusivas de ônibus, construindo ciclovias e vias marginais nos bolsões de ocupação, além de limitar o crescimento populacional ao longo de sua extensão, de forma a impedir a formação de gargalos que se sobreponham às funções vitais de conexão que essas vias devem desempenhar;

b) a necessidade de qualificar o aspecto paisagístico dessas vias essenciais, dotando-as das características de alamedas, reservando espaço para o plantio de árvores de porte nos projetos de otimização viária; e

c) a implantação de corredores marítimos, gerando múltiplas conexões náuticas entre o continente e a ilha, para atender às demandas dos setores norte e sul que não necessitem transitar pela área central da cidade, contribuindo, assim, para o planejamento metropolitano dos transportes na área de influência da Baía da Ilha de Santa Catarina (art. 13, IV).

Os planos diretores traçam diretrizes para a melhoria do transporte e a promoção da mobilidade urbana e da acessibilidade, que passam pela adequada oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais.

No que tange às diretrizes do Projeto PDGR, destacam-se a necessidade de organização de um sistema viário hierarquizado que permita fácil acesso às diversas funções que têm lugar na cidade e de distinção dos tráfegos leve e pesado, preservando as áreas residenciais da circulação de veículos pesados; bem como a necessidade de orientação dos planos de infraestrutura e serviços públicos do município e de outras esferas do governo, compatibilizando-as com os usos do solo propostos.

Por seu turno, o PDSB define determinadas estratégias de desenvolvimento e de qualificação territorial do município, dentre elas a estratégia de melhoria do sistema viário, a qual dispõe sobre, a manutenção da qualidade de estradas municipais, a pavimentação das principais vias coletoras da cidade; a promoção da eficiência e humanização do sistema viário urbano; melhoria da acessibilidade urbana para todos os cidadãos, portadores ou não de deficiências locomotivas.

3.4.2. Política urbana municipal

Acerca efetivação da política de mobilidade urbana, os Municípios estabelecem certas atribuições a serem desempenhadas pelos seus órgãos, sempre visando à melhoria da mobilidade e do sistema viário local.

No caso do PDAM destacam-se, entre tais atribuições, o planejamento, a avaliação e a execução da política de mobilidade urbana²³, bem como a regulamentação dos serviços de transportes urbanos (art. 34).

Já o PDA, como instrumento da política urbana municipal, define que a função social da propriedade urbana deverá subordinar-se às diretrizes de ordenamento territorial do município, incluindo (i) a distribuição de usos e intensidades de ocupação do solo evitando tanto a ociosidade quanto a sobrecarga dos investimentos públicos, de modo equilibrado em relação à infraestrutura disponível e aos transportes e ao potencial ecológico e (ii) a intensificação da ocupação do solo condicionada à ampliação da capacidade de infraestrutura e dos transportes e à preservação do equilíbrio ecológico (art. 8, I e II).

²³ Importante mencionar o art. 36 do PDAM, que trata das tarefas a serem desempenhadas pelo Poder Público Municipal para que sejam atingidos os objetivos específicos do Programa de Mobilidade e Acessibilidade, quais sejam: I. quanto ao sistema de mobilidade urbana: a) a busca de parcerias para a implantação de sistema de ciclovias e passeios acessíveis; b) o planejamento, detalhamento, aperfeiçoamento, manutenção e contínua ampliação dos percursos alternativos para pedestres e ciclistas; c) a ampliação da acessibilidade, adequando os espaços públicos, o transporte público e o sistema viário às pessoas com mobilidade reduzida ou portadoras de deficiência física, segundo as normas de acessibilidade (NBR 9050 ou equivalente); d) a qualificação da paisagem com a arborização das rotas do sistema de ciclovias e passeios; II. quanto ao sistema de transporte rodoviário e urbano: a) a compatibilidade e complementaridade do transporte coletivo com demais alternativas de locomoção (ciclovias, passeios entre outros); b) prestar, direta ou indiretamente, os serviços de transporte público coletivo urbano, de caráter essencial; c) estabelecer parcerias e alternativas técnico -financeiras para implantação do sistema de transporte coletivo, visando: 1. o incremento das linhas e horários do transporte coletivo; 2. a oferta de linhas circulares interligando comunidades do Município; 3. a oferta de linha de ônibus para Loeffelscheidt; 4. a diminuição de custos das tarifas de ônibus para curtas distâncias; 5. a oferta de linhas e horários para transporte coletivo noturno; 6. a construção de abrigos para os pontos de ônibus; d) a implantação do Terminal Urbano Integrado; e) a implantação do Terminal Rodoviário Integrado.

Nesse mesmo sentido, o PDAC prevê que, no art. 28, a promoção de melhorias na mobilidade urbana é uma das diretrizes a serem adotadas na promoção do desenvolvimento humano e da qualidade de vida.

Vale também mencionar alguns dos objetivos do PDAC, dentre eles a promoção equilibrada e justa distribuição espacial da infraestrutura urbana e dos serviços públicos essenciais, visando a promoção de melhorias na malha viária urbana, tais como pavimentação e sinalização e promover em conjunto com as concessionárias de serviços de interesse público, a universalização da oferta dos serviços de transportes coletivos. O PDAC demonstra preocupação em evitar a centralização excessiva de serviços em âmbito municipal e, neste sentido, o plano também endereça como objetivo a integração da ação governamental municipal com os órgãos federais e estaduais e a iniciativa privada (art. 7, XVII).

No caso de Biguaçu, dentre as diretrizes a serem estabelecidas para se alcançar os objetivos do PDBI, é importante mencionar a implantação das políticas de desenvolvimento relacionadas e definidas como eixos estratégicos para o município, tais como a Política de Desenvolvimento Físico-Territorial e a Política de Gestão Pública Urbana.

A Política de Desenvolvimento Físico-Territorial é composta pelos programas, entre outros: de uso e ocupação do solo; de transporte e mobilidade urbana; de melhoria da infraestrutura e serviços de utilidade pública e de instrumentos de indução do desenvolvimento urbano. Adiante será abordado o programa de transporte e mobilidade urbana. O PDBI institui o Conselho de Desenvolvimento Municipal de Biguaçu, regulamentado pelo decreto nº 82/2009, que é órgão integrante do Sistema de Gestão e tem como atribuições, dentre outras: gerir o Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano; elaborar o plano de aplicação dos recursos do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano; propor, discutir, promover debates, e deliberar sobre projetos de empreendimentos de grande impacto ambiental ou de vizinhança, sejam estes públicos, privados ou de parcerias público-privadas, submetendo-os à consulta popular.

Faz-se mister comentar que a Lei nº 497, de 22 de junho de 2006, autoriza o Município de Biguaçu a contratar a SC Parcerias S.A. para a realização de estudos técnicos e posterior elaboração do plano diretor participativo do município, embora não tenhamos notícia de a SC Parcerias S.A. ter sido contratada. Referida lei, portanto, apenas traz uma autorização para a contratação. Por sua vez, a Lei nº 504, de 03 de agosto de 2006 autoriza o Poder Executivo a firmar convênio pelo prazo de 12 (doze) meses, renovável por igual período, com a Associação dos Municípios da Região da Grande Florianópolis com o fito de se alcançar uma cooperação técnico-financeira para a elaboração do plano diretor do Município de Governador Celso Ramos. Apesar de tais leis não constarem como revogadas, não tivemos acesso a informações que confirmassem a vigência do plano diretor do Município de Governador Celso Ramos.

Já o PDP, instituído pela Lei nº 15, de 07 de abril de 1993, destaca dentre seus objetivos, a necessidade de estruturação, de forma integrada, do espaço urbano do município considerando-o como conjunto único a área conurbada formada pelos Municípios de Florianópolis, São José, Palhoça e Biguaçu (a “ACF”), bem como o aproveitamento com menores custos e mais benefícios às funções urbanas e os investimentos públicos e privados, buscando, dentro da ACF, uma descentralização urbana e uma distribuição equitativa dos benefícios gerados pela urbanização (art. 4, II e III).

Neste sentido, o PDP frisa a importância do transporte e da mobilidade no município ao elencar como diretrizes a criação de uma rede viária integrada com os demais municípios que formam a ACF; a priorização da BR-101 como principal eixo estruturador e corredor básico de transportes coletivos da cidade, investindo na implantação de interseções e vias marginais, bem como evitar a ocupação desordenada ao longo da duplicação da BR-101 e BR-282, caracterizando-as como vias expressas, dentre outras (art. 5).

No Município de Rancho Queimado, o desenvolvimento municipal é efetivado por meio de estratégias e programas específicos citados no PDRQ, tais como a estratégia de melhoria do sistema viário. Assim, as estratégias são compostas por objetivos, programas e ações,

de modo a alcançar os objetivos estratégicos da Política de Desenvolvimento Municipal. Especificamente, são objetivos da estratégia de melhoria do sistema viário: (i) prover condições adequadas de infraestrutura para o desenvolvimento, valorização e ocupação produtiva do espaço rural; (ii) promover a melhoria da oferta de transportes coletivos e de qualidade; e (iii) promover meios de transporte alternativos adequados ao ambiente urbano.

Já o PDSB define que a função social da propriedade urbana dar-se-á priorizando o interesse público em detrimento do individual, de modo que seu uso e ocupação deverão ser compatíveis com a (i) infraestrutura, equipamentos e serviços públicos disponíveis; (ii) qualidade ambiental e o equilíbrio ecológico do meio; e (iii) segurança e o bem-estar dos usuários e vizinhos (art. 8).

Em São José, o Plano Diretor estabeleceu como objetivos: (i) estruturar de forma integrada o espaço urbano continental, considerando como um conjunto único a Área Conurbada formada pelos Municípios de Florianópolis, São José, Palhoça e Biguaçu (ACF) e (ii) aproveitar com menores custos e maiores benefícios as funções urbanas e os investimentos públicos e privados, buscando dentro da ACF uma descentralização urbana e uma distribuição equitativa dos benefícios gerados pela urbanização.

Nesse sentido, a fim de alcançar seus objetivos, o PDSJ estabelece também uma série de diretrizes, dentre elas: (i) estabelecimento dos limites máximos de urbanização, considerando as tendências históricas, as fontes de emprego, o sistema viário e as barreiras naturais que condicionam a ocupação da área urbana; (ii) ordenação da ocupação na zona de expansão urbana evitando a ocorrência de loteamentos descontínuos e a construção indiscriminada em locais de ocupação rarefeita e afastados do centro urbano, mantendo como rurais as áreas de elevado potencial agrícola; (iii) criação de uma rede viária integrada, hierarquizada com os demais municípios que formam a AUF, utilizando um sistema viário radial, composto por vias principais convergindo para um centro regional e coletoras que alimentam essas principais; (iv) facilitação do acesso público à orla marítima;

e (v) orientação dos planos de infraestrutura e serviços públicos do município e de outras esferas do governo, compatibilizando-os com os usos do solo propostos (art. 5, VI, VII, X, XII, XV).

Merece também ser considerado o fato de os municípios disporem sobre a participação social no planejamento e na gestão das políticas territorial e urbanística locais, a exemplo de Rancho Queimado, que instituiu o Sistema Municipal de Participação e Controle Social de modo a conferir operacionalidade e transparência às atividades de planejamento e gestão.

3.4.3. Organização do sistema viário

3.4.3.1 Águas Mornas

São objetivos da estratégia de melhoria do sistema viário e mobilidade urbana a promoção (i) da integração do sistema viário municipal, estadual e federal; (ii) do planejamento do sistema viário municipal objetivando a funcionalidade, ordenamento e segurança da circulação municipal; (iii) da melhoria do sistema viário no que tange à acessibilidade das localidades, à sinalização, à manutenção e à pavimentação das vias, principalmente; (iv) implantação de sistema de mobilidade alternativa para pedestres e ciclistas; e (v) estímulo à utilização de transporte coletivo (art. 26).

De acordo com o PDAM, o sistema viário municipal organiza-se segundo algumas diretrizes e dentre as quais está o estabelecimento de critérios de hierarquização da rede viária básica, priorizando sua utilização pelo transporte coletivo de passageiros, pelo transporte a pé e de veículos não motorizados (art. 33) e estimulando a integração, diversidade e complementaridade entre os serviços e modos de transportes urbanos.

3.4.3.2 Anitápolis

O PDA não estabelece maiores detalhes a respeito do sistema viário municipal. Há apenas a previsão de que a rede viária é composta pela seguinte ordem de hierarquia: vias estruturais; vias coletoras e vias locais (art. 196)²⁴.

Ressalte-se que o PDA estabelece que qualquer gleba objeto de parcelamento para fins urbanos deverá ter acesso por vias públicas, ou seja, as propriedades inseridas no município devem estar conectadas ao sistema viário.

3.4.3.3 Antônio Carlos

O sistema viário de Antônio Carlos é constituído pela infraestrutura física das vias municipais (rurais) e urbanas e logradouros que compõem a malha viária. O PDAC prevê política municipal do sistema viário, composta pelos seguintes objetivos (art. 52):

- (i) planejar, executar e manter o sistema viário segundo critérios de segurança e conforto da população, respeitando o meio ambiente, obedecidas as diretrizes de uso e ocupação do solo e do transporte de passageiros;
- (ii) promover a continuidade ao sistema viário por meio de diretrizes rodoviárias e de arreamento a serem implantadas e integradas ao sistema viário oficial, especialmente nas áreas de urbanização incompleta;
- (iii) promover tratamento urbanístico adequado nas vias, de modo a proporcionar a segurança dos cidadãos e a preservação do patrimônio histórico, ambiental, cultural, paisagístico, urbanístico e arquitetônico da cidade;

²⁴ Entende-se por via: (i) *estrutural*, a via responsável pelo fluxo regional e/ou que concentram o fluxo urbano; (ii) *coletora*, a via de passagem que recebe o fluxo das vias locais e em geral ligam a área urbanizada às áreas rurais e (ii) *local*, a via caracterizada pelo baixo volume de tráfego e pela função prioritária de acesso às propriedades.

(iv) hierarquizar o sistema viário, de forma a propiciar o melhor deslocamento de veículos e pedestres, atendendo às necessidades da população, do sistema de transporte coletivo, individual e de bens;

(v) planejar, ordenar e operar a rede viária municipal, priorizando o transporte público de passageiros;

(vi) aperfeiçoar e ampliar o sistema de circulação de pedestres e de pessoas portadoras de deficiência, propiciando conforto, segurança e facilidade nos deslocamentos;

(vii) garantir o acesso às propriedades e comunidades rurais; e

(viii) considerar no planejamento do sistema viário local as necessidades do setor industrial e comercial para escoamento da produção e o desenvolvimento econômico sustentável do município.

A fim de efetivar os objetivos acima elencados, o PDAC enumera certas ações estratégicas, a saber: (a) incentivo a construção de calçadas e realização de parcerias entre proprietários e a Prefeitura Municipal (padronização); (b) implementação de acessibilidade para portadores de necessidades especiais; (c) implantação de ciclofaixas; (d) estabelecimento de programa para pavimentação das vias projetadas e complementação da execução das vias existentes; (e) regulamentação do sistema viário mediante publicação de legislação específica; (f) implantação do desvio de fluxo pesado do centro da cidade; e (g) implementação da sinalização de trânsito (vertical e horizontal).

3.4.3.4 Biguaçu

O PDBI traz uma série de pontos técnicos a respeito da organização do sistema viário municipal.

A título de exemplo, há a classificação das vias locais de acordo com a sua funcionalidade, sendo divididas entre arteriais, coletoras ou locais, de acordo com suas características (art. 108).²⁵

Todas as vias de circulação a serem projetadas e construídas devem atender aos seguintes requisitos (art. 113): (i) a inclinação longitudinal máxima permitida será de 20% (vinte por cento) e a mínima não poderá ser inferior a 1% (um por cento) e (ii) a declividade transversal máxima permitida será de 4% (quatro por cento) e a mínima de 2% (dois por cento).

A verificação concreta do atendimento, em âmbito municipal, de todas as especificações contidas no PDBI, bem como dos eventuais impactos que possam causar no futuro Plano de Mobilidade Urbana Municipal, deverá ser realizada pela equipe técnica do projeto.

3.4.3.5 Florianópolis

Nos termos do PDFL, o sistema viário e cicloviário de Florianópolis é caracterizado por uma rede de vias hierarquizadas, as quais devem ser obedecidas e implantadas em todos os projetos de urbanização ou ocupação e que variam de acordo com suas funções e capacidades, tais como as vias de trânsito rápido; as vias preferenciais de pedestres; as vias arteriais; as vias locais; as vias coletoras e subcoletoras; as ciclovias; as ciclofaixas; as faixas compartilhadas; as vias exclusivas de pedestres, entre outras.

De acordo com o sistema viário e cicloviário de Florianópolis, conforme conveniência e oportunidade, serão implantadas ciclovias ou ciclofaixas em todas as vias de trânsito rápido, vias arteriais, vias coletoras e vias locais. Além disso, nas vias onde for tecnicamente

²⁵ Nos termos do art. 109 do PDBI, as vias deverão respeitar as seguintes dimensões: (i) Arterial - Subdividem-se em: a) com vala - não menos de 12,00m (doze metros) para cada lado da vala; b) sem vala - não menos de 20,00m (vinte metros); (ii) Coletora - Subdividem-se em: a) Com vala - não menos de 9,50m (nove metros e cinquenta centímetros) para cada lado da vala; b) Sem vala - não menos de 15,00m (quinze metros) e (iii) Local - Não menos que 12,00 m (doze metros).

comprovada a impossibilidade de implantação de ciclovias ou ciclofaixas, deverão ser previstas vias compartilhadas nas calçadas, ou nas bordas das pistas de rolamento.

Importante notar que a construção dos passeios ou calçadas deverá obedecer aos seguintes critérios: (i) largura mínima de 3 (três) metros nas vias locais, 4 (quatro) metros nas vias coletoras e subcoletoras e 5 (cinco) metros nas vias arteriais; (ii) declive mínimo de 2% (dois por cento) e máximo de 4% (quatro por cento), proibidos os passeios em degrau; (iii) acesso de veículo por rebaixamento de guia ou curva horizontal de concordância; (iv) largura da área pavimentada dos passeios fixada pelo órgão competente em medida nunca inferior a 2 (dois) metros; e (v) deverá ser previsto passeio compartilhado quando for o caso.

A seção do PDFL que trata do sistema viário de Florianópolis estabelece que a acessibilidade universal será exigida em todos os projetos viários, públicos ou privados, em todos os setores do município, resguardadas apenas as condições especiais dos edifícios de valor cultural. A construção de faixas de pedestres em nível, de pisos especiais para portadores de dificuldades visuais e de semáforos acionados por pedestres deverão estar presentes em todos os casos em que forem aplicáveis (art. 208).

No que tange ao sistema hidroviário, cabe mencionar que as estruturas de apoio a embarcações, tais como os molhes, atracadouros, trapiches, marinas e demais equipamentos dos portos de lazer, dos portos de pesca artesanal e dos terminais pesqueiros deverão ter seus projetos elaborados em consonância com o órgão municipal de planejamento, de modo a garantir os pressupostos ambientais e a se harmonizar com a paisagem da orla, sem contrariar o exercício dos demais usos permitidos. Dessa forma, a construção, reforma ou ampliação de estruturas de apoio a embarcações será sempre analisada como um projeto especial, composto de obras marítimas e instalações terrestres, dependendo, sempre que for o caso, de aprovação e licenciamento pelo Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis (“IPUF”) e demais órgãos competentes.

3.4.3.6 Governador Celso Ramos

De acordo com o Projeto de Lei de Zoneamento, que é parte integrante do Projeto PDGR, as Áreas do Sistema Viário (“ASV”)²⁶ são aquelas necessárias à eficiência dos sistemas de transporte, incluindo, portanto, as vias, suas faixas de domínio, os equipamentos que lhes são complementares e os terminais de transporte (art. 39).

Em linhas gerais, o sistema viário de Governador Celso Ramos é composto de uma rede de vias hierarquizadas, classificadas em: (i) vias arteriais – interligam localidades, assegurando a integração do município; (ii) vias principais – são vias de penetração a partir das vias arteriais; (iii) vias distribuidoras – distribuem nas vias locais o tráfego advindo das vias principais; (iv) vias locais – possibilitam o acesso direto aos lotes; e (v) passagens de pedestres – servidões utilizadas pela população, ainda que passem por propriedades particulares.

3.4.3.7 Palhoça

A organização do sistema viário não é abordada no PDP, entretanto, a Lei nº 16/1993, na seção IX, aborda as áreas do sistema viário e de transporte do município. Assim, estabelece que o sistema rodoviário é composto por uma rede de vias hierarquizadas, quais sejam: (i) vias arteriais, que são constituídas pelas rodovias BR-101 SC e BR-282, que têm a função de interligar o centro urbano com os outros municípios, estruturando seus respectivos sistemas viários; (ii) vias principais, aquelas que têm a função de conciliar o tráfego de passagem com o tráfego local e propiciar facilidades ao transporte coletivo; (iii) vias coletoras, aquelas que têm a função de coletar o tráfego das vias subcoletoras e locais e encaminhá-lo às vias principais, sendo comuns nos corredores de comércio/serviços de bairro; (iv) vias subcoletoras, aquelas que têm a função de coletar o tráfego das vias locais

²⁶ Art. 40 “As ASV poderão localizar-se em qualquer ponto exigido pelas normas técnicas específicas, desde que sujeitas à previa aprovação do órgão competente da Prefeitura.”

e encaminhá-lo às vias coletoras, apoiando a função comercial das vias coletoras e facilitando o acesso ao interior dos bairros; (v) vias locais; são as demais vias de circulação de veículos, as quais tem a função de possibilitar o acesso direto aos lotes e edificações; (vi) vias preferenciais de pedestres, aquelas que conciliam um elevado fluxo de pedestre com o acesso direto de veículos aos lotes e edificações; (vii) vias panorâmicas, aquelas que têm funções de turismo e lazer devido à visibilidade ao mar, às lagoas, aos mangues, às dunas ou a outros elementos marcantes de paisagem natural ou construída da região; e (viii) ciclovias, aquelas destinadas à circulação exclusiva de bicicletas (art. 100).

Importante ressaltar que é vedada a implantação de vias de circulação de veículos automotores sobre as praias, costões, dunas e mangues.

No que tange ao sistema hidroviário, os molhes, atracadouros, marinas e demais equipamentos dos portos de lazer, dos portos de pesca artesanal e dos terminais pesqueiros, deverão ter seus projetos elaborados em conjunto com o órgão municipal de planejamento, de modo a se harmonizar com a paisagem da orla.

Em relação às áreas do sistema de circulação de pedestres, o Poder Público garantirá o livre acesso e circulação de pedestres pela orla marítima, lacustre e fluvial, por via terrestre em vista da segurança das atividades de pesca, navegação, lazer e turismo (art. 112). Vale ressaltar que os caminhos e as servidões utilizadas em comum pelos habitantes do município como acesso à orla marítima, fluvial e lacustre, estão sob a guarda e conservação do Poder Público Municipal, constituindo bens públicos de uso comum do povo.

3.4.3.8 Rancho Queimado

O PDRQ fixa que a rede viária de Rancho Queimado é composta pela seguinte ordem de hierarquia: (i) rodovias, representadas pela BR-282 e SC-407, com função de ligação com os municípios vizinhos e Região Metropolitana; (ii) via estrutural, representada pelo traçado da antiga SC-282, responsável pela ligação entre as Macrozonas Urbanas e as

rodovias; (iii) vias coletoras, que possuem fluxo intermediário e/ou fazem ligação entre as vias locais e a via estrutural e (iv) vias locais, caracterizadas pelo baixo volume de tráfego e pela função prioritária de acesso às propriedades (art. 175).

Também são estabelecidos no PDRQ os parâmetros a serem seguidos na implantação de novas vias públicas, quais sejam: (i) pista de rolamento para veículos com, no mínimo, 3,00 (três) metros de largura; (ii) pista de rolamento para veículos de carga na via estrutural com, no mínimo, 3,50 (três metros e cinquenta centímetros); (iii) pista de estacionamento para veículos, com, no mínimo, 2,60 m (dois metros e sessenta centímetros) de largura; (iv) ciclovia com, no mínimo, 1,60 m (um metro e sessenta centímetros) de largura; (v) passeio para pedestre, com, no mínimo, 2m (dois metros) de largura, pavimentação contínua e antiderrapante, garantindo a continuidade do traçado e largura pavimentada mínima de 1,50 m (um metro e cinquenta centímetros). Além disso, as vias coletoras deverão possuir pelo menos duas pistas de rolamento para veículos, uma pista de estacionamento, uma ciclovia e dois passeios para pedestres. As vias locais serão dimensionadas com, no mínimo, duas pistas de rolamento para veículos, uma pista de estacionamento e dois passeios para pedestres.

3.4.3.9 Santo Amaro da Imperatriz

O PDSAI reflete a preocupação do município em garantir locomoção com segurança e fluidez no deslocamento de automóveis, pedestres, bicicletas, ônibus, motocicletas e outros a partir da organização do sistema viário.

De forma detalhada, o PDSAI descreve que as vias possuem o papel de ordenação da ocupação urbana, tornando-se eixos de desenvolvimento da malha urbana, possuindo usos ou atividades diferenciadas, necessitando por isso de diferentes dimensões e tipos de pavimentação, arborização ou iluminação e demarcações de faixas de estacionamento, bem como o estabelecimento das condições adequadas ao desenvolvimento das diversas atividades no meio urbano. Além disso, o PDSAI antevê a necessidade de se adaptar a

malha viária existente às melhorias das condições de circulação e de hierarquizar as vias urbanas, bem como implementar soluções visando maior fluidez no tráfego (art. 252).

Inclusive, é mencionado como um dos objetivos do PDSAI a indução do desenvolvimento equilibrado da área urbana do município, a partir da relação entre circulação e uso e ocupação do solo, face aos vínculos existentes entre o ordenamento da mobilidade e sistema viário e o estabelecimento das condições adequadas ao desenvolvimento das diversas atividades no meio urbano.

À Prefeitura Municipal compete disciplinar o uso das vias de circulação em relação: (i) ao estabelecimento de locais e horários adequados e exclusivos para carga e descarga e estacionamento de veículos; (ii) ao estabelecimento de rotas especiais para veículos de carga, de produtos perigosos ou não, e para veículos turísticos e de fretamento; (iii) à estruturação de vias de circulação para pedestres, a partir da organização e urbanização da sede urbana e do incentivo ao turismo; (iv) ao estabelecimento de áreas de estacionamento ao longo das vias em pontos adequados ao tráfego local; (v) à instalação de placas de sinalização e semáforos nos cruzamentos das vias, objetivando agilizar o tráfego dos veículos nessas vias, ficando sob responsabilidade da Secretaria Municipal competente; (vi) ao estabelecimento de normas sobre as condições para a implantação de locais de paradas de ônibus ao longo das vias, se for o caso; (vii) à colocação de placas e mobiliário urbano ao longo das vias; (viii) ao procedimento de rebaixamento dos meios-fios e instalação de outros dispositivos de modo a possibilitar e facilitar o deslocamento de portadores de necessidades especiais e idosos (art. 256).

Em linhas gerais, o sistema viário de Santo Amaro da Imperatriz é constituído por todas as vias públicas do município, assim classificadas hierarquicamente, de acordo com sua função, características e controle de acesso:

(i) Rodovia Federal – BR-282: com a finalidade de absorver o fluxo pesado de veículos e principal acesso ao município, é de responsabilidade do DNIT;

(ii) Vias intermunicipais: são vias que cumprem essencialmente a função de passagem e circulação, interligando o Município de Santo Amaro da Imperatriz aos demais municípios vizinhos;

(iii) Via estrutural do município: são vias de passagem e de acesso local, que ligam a cidade à zona rural e aos bairros entre si, promovendo acesso na escala da cidade como um todo;

(iv) Via coletora: são vias destinadas a coletar e a distribuir o tráfego interno das unidades das vizinhanças, servindo também para alimentar e coletar o tráfego das vias estruturais;

(v) Via local: são vias destinadas a acessar os imóveis e escoar a produção nas zonas rurais;

(vi) Via marginal: é a via que promove distribuição do tráfego da rodovia aos estabelecimentos localizados às suas margens. É configurada por uma via de mão dupla e baixa velocidade buscando evitar maiores conflitos com a rodovia que margeia;

(vii) Via turística: é o principal acesso à zona turística do município, além de abrigar o comércio e serviço voltados à demanda turística do Município de Santo Amaro da Imperatriz. Constitui a via principal de deslocamento e ligação da Zona Turística – ZT; e

(viii) Via parque: é destinada a circulação de automóveis, ao passeio e é uma via estruturada ao longo das margens do Rio Cubatão visando integrar as margens do rio à cidade, por meio de programas, parcerias públicas privadas e projetos urbanísticos sustentáveis, redefinindo e viabilizando os atrativos naturais com o desenho da cidade.

3.4.3.10 São Bonifácio

O PDSB prevê que a rede viária é composta pela seguinte ordem de hierarquia: vias estruturais regionais; vias estruturais urbanas; vias coletoras e vias locais (art. 209)²⁷.

²⁷ Entende-se por via: (i) *estrutural*, a via responsável pelo fluxo regional e/ou que concentram o fluxo urbano; (ii) *coletora*, a via de passagem que recebe o fluxo das vias locais e em geral ligam a área urbanizada às áreas

Ainda, o PDSB determina que a abertura de qualquer via dar-se-á tanto por interesse do Poder Público, quanto da iniciativa privada, sendo que neste caso deverá o Poder Público aprovar tal obra.

Ressalte-se que o PDSB estabelece que em casos de áreas industriais, por ocasião de um loteamento industrial, deverá ser desenvolvido um projeto específico e detalhado do sistema viário a ser implantado, o qual deverá ser compatível com a função e atividades a serem exercidas no local.

No que diz respeito ao estacionamento de veículos, o PDSB determina a previsão e implantação de vagas de estacionamento em estabelecimentos comerciais, de serviços e institucionais, localizados às margens das vias estruturais e coletoras, em número satisfatório para suprir a demanda da atividade ali desenvolvida.

3.4.3.11 São José

A Lei nº 1.605, de 17 de abril de 1985, que é parte integrante do PDSJ, aborda a questão do zoneamento de uso e ocupação do território do Município de São José e estabelece a estrutura do sistema viário local, a qual é composta por uma rede de vias hierarquizadas, que conforme as funções classificam-se em:

- (i) Via arterial, cuja função é interligar áreas urbanas ou núcleos rurais, assegurando a integração regional;
- (ii) Via principal, que tem a função de conciliar o tráfego de passagem com o tráfego local, propiciar facilidades ao transporte coletivo e, eventualmente, estabelecer limites entre bairros e/ou unidades de vizinhança;

rurais e (ii) *local*, a via caracterizada pelo baixo volume de tráfego e pela função prioritária de acesso às propriedades.

(iii) Via coletora, que tem a função de coletar o tráfego das vias subcoletoras e locais e encaminhá-lo às vias principais e, eventualmente, estabelecer limites entre bairros e/ou unidades de vizinhança;

(iv) Via subcoletora; tem a função de permitir o acesso fácil ao interior de bairros ou unidades de vizinhança, coletar o tráfego das vias locais e encaminhá-lo às vias coletoras e interligar vias coletoras e principais;

(v) Via local, que é trecho da malha viária não incluído nas demais categorias visando a possibilitar o acesso direto aos lotes e edificações; e

(vi) Via especial, que é trecho da malha viária constituído por via exclusiva para pedestres, para ônibus, para bicicletas (ciclovias) e as servidões já existentes cadastradas pela Prefeitura Municipal de São José.

É importante considerar que o PDSJ faz alusão à implantação do sistema viário a partir das diretrizes constantes do Estudo de Transportes Urbanos da Grande Florianópolis (1978) elaborado pela Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes - GEIPOT, em virtude do Convênio AJ/R 020/77, celebrado entre o Governo do Estado de Santa Catarina, o Município de Florianópolis, a Empresa Brasileira dos Transportes Urbanos -EBTU e a Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes-GEIPOT em 29 de dezembro de 1977. Dessa forma, considerando que não tivemos acesso à legislação mais recente não é possível afirmar que o sistema viário de São José ainda segue o modelo do estudo acima referido ou se sofreu atualizações a partir de legislação esparsa.

O PDSJ também aborda a questão dos estacionamentos, dispondo que em todas as edificações da Zona Urbana e de Expansão Urbana serão obrigatórias áreas de estacionamento de veículos, sejam elas garagens, áreas cobertas ou descobertas (art. 77).

Inclusive, o PDSJ estabelece que nas atividades em que devido a sua função, houver necessidade de estacionamento frontal, este somente será permitido a partir da existência de entrada e saída independente, sem prejuízo do passeio público (art. 82).

3.4.3.12 São Pedro de Alcântara

O sistema viário municipal de São Pedro de Alcântara é constituído pela infraestrutura física das vias municipais rurais e urbanas, bem como os logradouros que compõem a malha por meio da qual circulam veículos, pessoas e animais (art. 51 do PDSPA).

O PDSPA estipula quais são as diretrizes e ações estratégicas que compõem o sistema viário municipal e, dentre elas, destacam-se as seguintes: hierarquizar o sistema viário municipal; priorizar o transporte público de passageiros; aperfeiçoar e ampliar o sistema de circulação de pedestres e de pessoas portadoras de deficiência; elaborar projetos viários e implantar ciclovias.

A Lei de Circulação, Transporte e Mobilidade Urbana (“Lei nº Complementar 83” ou “Lei de Circulação, Transporte e Mobilidade Urbana”) institui as regras aplicáveis ao sistema viário municipal, instituindo a hierarquia do sistema, bem como os requisitos para implantação das vias.

A hierarquia do sistema viário municipal é constituída pelas seguintes categorias: (i) vias intermunicipais, que promovem a circulação entre o Município de São Pedro de Alcântara e os municípios vizinhos, possuindo maior tráfego de interligação entre os municípios vizinhos; (ii) vias municipais principais, que promovem a circulação no interior do município, compreendendo as vias de maior tráfego e interligação entre as principais comunidades rurais; e (iii) vias municipais secundárias, que se caracterizam pelo deslocamento do tráfego local, com baixa velocidade, compreendendo as demais vias rurais do município (art. 13 da Lei Complementar nº 83).

No que tange à hierarquia urbana, o sistema compreende as seguintes categorias: (i) Rodovia SC407, que liga os extremos da cidade no sentido longitudinal; (ii) via conectora, que conecta a via principal de acesso ao município até os municípios vizinhos Antônio Carlos e Santo Amaro da Imperatriz; (iii) via arterial, que une o tráfego local, de modo a

estruturar o interior dos bairros, além de permitir a circulação de pedestres e bicicletas; e (iv) vias locais, que são as vias de mão dupla e de baixa velocidade, que promovem a distribuição do tráfego local, compreendendo as demais vias urbanas (art. 14 da Lei Complementar nº 83).

A Lei de Circulação, Transporte e Mobilidade Urbana prevê a criação de áreas de estacionamento, que devem ser definidas e demarcadas, possuindo sinalização vertical e horizontal, devendo ser estabelecidos os horários e os veículos permitidos.

Para as zonas residenciais 2, zona especial histórica e zona empresarial, o uso do recuo das edificações para fins de estacionamento deve atender a alguns requisitos: (i) instalar guia rebaixada; (ii) manter espaço livre para passagem de cadeirantes e pedestres; (iii) não utilizar integralmente a fachada do estabelecimento para utilização das vagas; (iv) sinalizar o local com placas e outros elementos de paisagismo ou diferenciação de nível; e (v) utilizar preferencialmente o fundo dos estabelecimentos como estacionamento, nos casos de comércio de grande porte.

Ainda, mencionada lei estabelece a criação de ciclovias, de modo a priorizar a sua utilização por trabalhadores e pela população em geral como forma de lazer, devendo ser criadas preferencialmente nas vias arteriais e conectoras.

As vias urbanas municipais devem possuir as seguintes características geométricas mínimas: (i) 12,5 (doze metros e meio) de seção normal da via, no caso da Rodovia SC-407, 15 (quatrocentos e sete metros e quinze centímetros) para as vias arteriais e conectoras e 12 (doze) metros para as vias locais; (ii) 3 (três) metros, no caso da pista de rolamento; (iii) 2,5 (dois metros e meio), para a faixa de estacionamento ou acostamento; (iv) calçadas de 2 (dois) metros, exceto para as vias locais, em que o mínimo é de 1,75 (um metro e setenta e cinco centímetros); (v) ciclofaixa de 2,50 (dois metros e meio), para as vias arteriais e conectoras; e (vi) inclinação mínima de 0,5% (meio por cento) e rampa máxima de 20% (vinte por cento).

3.4.4. Polos geradores de tráfego

Os Municípios de Águas Mornas, Anitápolis, Antônio Carlos, Biguaçu, Florianópolis, Palhoça, Rancho Queimado, Santo Amaro da Imperatriz, São Bonifácio e São Pedro de Alcântara enumeram os empreendimentos potencialmente causadores de significativo impacto urbanístico e/ou ambiental. Abaixo serão detalhadas as características de cada município acima.

O PDAM, em Águas Mornas, fixa os empreendimentos potencialmente causadores de impacto, alteração ou ambos no ambiente natural ou construído, incluindo a sobrecarga na capacidade da infraestrutura, quer sejam empreendimentos públicos, privados, residenciais ou não residenciais, tais como obras de arte viária: viadutos, pontes e congêneres (art. 270).

No Município de Anitápolis, as normas que regularão a avaliação do grau de impacto²⁸ ambiental dos usos e atividades desenvolvidas em determinadas áreas deverão ser regulamentadas pelo Conselho de Desenvolvimento Territorial de Anitápolis. Referido conselho é uma das instâncias de participação popular nas fases dos processos de planejamento e gestão das políticas territoriais e urbanísticas do município (art. 303, II).

O PDA estabelece como fatores a serem observados na análise do nível de incômodo a geração de interferência e obstrução do tráfego e circulação de veículos e pedestres.

No âmbito do Município de Biguaçu, são consideradas perigosas, nocivas ou incômodas, dentre outras, as atividades que por sua natureza, *produzam ruídos e conturbem o tráfego local* (art. 74, parágrafo único, VI).

A permissão para a localização e instalação de qualquer atividade considerada como perigosa, nociva ou incômoda, dependerá da aprovação do projeto completo, se for o caso,

²⁸ O PDA estabelece no art. 157 que "(...) considera-se incômodo, ou incomodidade, uma atividade ou uso que está em desacordo com seu entorno, causando reação adversa e/ou impactos ambientais sobre a vizinhança."

pelos órgãos competentes da união, do estado e do município, além das exigências específicas de cada caso.

Os Planos diretores fixam, de modo geral, que os empreendimentos potencialmente causadores de significativo impacto urbanístico e ambiental no território do município terão sua aprovação condicionada à elaboração do Estudo de Impacto de Vizinhança (“EIV”), de maneira que aprovação de empreendimentos públicos ou privados dependerá de EIV quando possam sobrecarregar a infraestrutura urbana ou a provocar danos ao meio ambiente natural ou construído.

Com efeito, o EIV tem como finalidade a identificação e avaliação prévia dos impactos urbanísticos positivos e negativos decorrentes da implantação de empreendimentos e atividades sobre determinada área de influência, definindo medidas mitigadoras e compensatórias quando não for possível a eliminação integral dos impactos negativos, o que pode resultar na aprovação ou rejeição da proposta.

No Município de Biguaçu, toda a atividade considerada de grande porte exigirá a elaboração de EIV e dependerá de aprovação do Conselho de Desenvolvimento Municipal para a sua localização (art. 75). Assim, os empreendimentos que causem grande impacto urbano e ambiental, sem prejuízo do cumprimento de outros dispositivos previstos na legislação urbanística, terão sua aprovação condicionada à elaboração de EIV, a ser apreciado pela Secretaria de Planejamento, ou outro órgão da Administração Municipal que venha a substituí-la, bem como pelo Conselho de Desenvolvimento Municipal.

O PDAC estabelece que tanto o EIV quanto o seu respectivo Relatório de Impacto de Vizinhança (“RIV”) são instrumentos de análise para subsidiar o licenciamento de empreendimentos ou atividades, públicas ou privadas, que na sua instalação ou operação possam causar impactos ao meio ambiente, sistema viário, ou à comunidade municipal em geral. Assim, o EIV é condição de aprovação de tais empreendimentos e atividades e deverá contemplar, entre outros temas, o uso e a ocupação do solo e a geração de tráfego e demanda por transporte público.

Já o PDBI traz no art. 177 uma lista não exaustiva de atividades/obras que constituem impacto, tais como as obras de arte viárias – viadutos, pontes, trincheiras e congêneres. Importante citar que o EIV deverá contemplar tanto os aspectos negativos do empreendimento quanto os positivos sobre a qualidade de vida da população residente ou usuária da área em questão e seu entorno. Por essa razão, o estudo deverá trazer análise e proposição de soluções para diversas questões, tais como para o sistema de circulação de transportes, incluindo, entre outros, tráfego gerado, acessibilidade, estacionamento, carga e descarga, embarque e desembarque.

Dessa forma, como condição para aprovação do projeto, o Poder Público Municipal, a fim de eliminar ou mitigar eventuais impactos negativos gerados pelo empreendimento, deverá solicitar alterações e complementações visando à execução de melhorias na infraestrutura urbana e nos equipamentos urbanos e comunitários, como por exemplo: ampliação e adequação do sistema viário, faixas de desaceleração, pontos de ônibus, faixas de pedestres e semaforização (art. 179, III).

O PDFL também prevê a figura dos polos geradores de tráfego, os quais serão regidos por normas específicas quanto à localização, acessos, estacionamento, operacionalidade e aprovação de projetos, subdividindo-se em Micro Polos (PGT-1) e Macro Polos (PGT-2). Os Micro Polos obedecerão às regras constantes do PDFL em tabela que trata de número mínimo de vagas para estacionamento, carga/descarga, área para embarque/desembarque e para táxis; já os Macro Polos seguirão às regras estabelecidas pelo IPUF, incluindo no mínimo exigências iguais às dos Micro Polos, acrescidas daquelas referentes aos dispositivos de acesso de pedestres e veículos, e respectivas áreas de acumulação (art. 84).

Adicionalmente, em Florianópolis, na avaliação dos polos geradores de tráfego, o IPUF determinará as obras de melhoria urbana de responsabilidade do empreendedor, as quais são condicionantes para a aprovação de empreendimentos. Cumpre também salientar que ao longo das vias arteriais, a instalação de polo gerador de tráfego e demais usos fica

condicionada à execução, por parte do empreendedor, de via marginal ou pista de desaceleração.

O IPUF analisará os elementos trazidos pelos projetos sobre tráfego e sistema viário; uso do solo; salubridade e conforto ambiental; consequências sobre a vizinhança; infraestrutura; localização; aspectos demográficos; impactos na paisagem, dentre outros.

O PDRQ estabelece que os usos e atividades do município deverão atender a requisitos de instalação, definidos em razão de sua potencialidade como geradores de incômodo; interferência no tráfego; impacto de vizinhança e impacto ambiental.

Determinou-se ainda que os empreendimentos que causam grande impacto urbano e ambiental, sem prejuízo do cumprimento de outros dispositivos previstos na legislação urbanística, terão sua aprovação pelo Poder Público condicionada à elaboração de EIV, a ser apreciado pelo órgão municipal responsável pelo planejamento urbano, bem como pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento Integrado (art. 268). Para fins elucidativos, são considerados empreendimentos de impacto no PDRQ, dentre outros: obras viárias como viadutos, pontes e trincheiras, helipontos, rodoviárias e terminais de transportes.

Cabe enfatizar que o PDRQ determina no art. 272 que ainda que o empreendimento seja aprovado, o Poder Público visando à eliminação ou mitigação de aspectos negativos, deverá solicitar alterações e complementações ao projeto. Neste sentido, a aprovação do empreendimento ficará condicionada à assinatura de termo de compromisso pelo interessado, no qual este se compromete a arcar integralmente com as despesas decorrentes de obras e serviços necessários à minimização dos impactos advindos da implantação do projeto

Em relação aos polos geradores de tráfego, o PDSAI determina que os empreendimentos que causam grande impacto urbano e ambiental, sem prejuízo do cumprimento de outros dispositivos previstos na legislação urbanística, terão sua aprovação pelo Poder Público condicionada à elaboração de EIV, a ser analisado pelo Poder Executivo (art. 326). Para fins

elucidativos, são considerados empreendimentos de impacto, dentre outros: obras viárias como viadutos, pontes e congêneres.

Em São Bonifácio, antes que possa ser realizado um empreendimento causador de impacto, seu projeto deverá ser analisado por meio de um EIV, o qual será analisado pelo Conselho de Desenvolvimento Territorial de São Bonifácio e pelo Poder Público Municipal. Tal análise deverá necessariamente compreender os impactos sobre o sistema viário e de mobilidade urbana, no tocante à circulação de pedestres, geração de tráfego, transporte coletivo público, acessos rodoviários, estacionamentos, embarque e desembarque.

Poderá o Poder Público Municipal e o Conselho de Desenvolvimento Territorial solicitar a adoção de medidas mitigadoras e compensatórias a fim de aprovar tais empreendimentos e fornecer as devidas licenças.

O PDP não contém disposições a respeito dos polos geradores de tráfego. No entanto a Lei nº 16/1993 que dispõe sobre o zoneamento de uso e ocupação do território do Município de Palhoça aborda as atividades consideradas Polos Geradores de Tráfego e sua subdivisão em Micro Polos (PGT-1) e Macro Polos (PGT-2).

Os Micro Polos obedecerão a regras fixadas na referida lei quanto ao número mínimo de vagas para estacionamento, carga, descarga e área para embarque/desembarque e para táxis; já os Macro Polos seguirão regras especiais de implantação fixadas pelo Órgão Municipal de Planejamento, incluindo no mínimo exigências iguais às dos Micro Polos acrescidas daquelas que tratam de dispositivos de acesso de pedestres e veículos, e respectivas áreas de acumulação.

É preciso ressaltar que no estudo preliminar dos projetos de Polos Geradores de Tráfego²⁹, o Órgão Municipal de Planejamento de Palhoça determinará as obras de melhoria urbana

²⁹ A Lei nº 16/1993 prevê que em casos excepcionais, o Órgão Municipal de Planejamento poderá exigir dos Polos Geradores de Tráfego já existentes medidas operacionais, equipamentos ou obras que minimizem impacto no tráfego.

de responsabilidade do empreendedor, as quais condicionarão a aprovação de tais projetos (art. 67).

O Projeto PDGR não aborda a questão dos polos geradores de tráfego e, além disso, por meio de pesquisas independentes ao sítio eletrônico da Prefeitura de Governador Celso Ramos, não foi encontrada legislação específica a respeito de tal matéria. No mesmo sentido, a partir de análise da legislação disponibilizada no *website* da Prefeitura de São José, também não identificamos nenhuma norma que aborde o tema dos polos geradores de tráfego.

3.4.5. Projetos para o transporte Municipal

Diversos são os programas a serem desenvolvidos no âmbito das estratégias de melhoria do sistema viário e da mobilidade urbana dos municípios da Grande Florianópolis. Tais programas serão destacados abaixo.

O PDAM dispõe sobre Programa de Pavimentação e Melhorias das Vias Municipais, com o objetivo de promover a pavimentação das vias a partir da hierarquia proposta e promover as melhorias pontuais necessárias no sistema viário existente. Versa também sobre Programa de Planejamento do Sistema Viário e Adequação dos Acessos Rodoviários (art. 29), que tem como objetivos (i) a adequação dos acessos rodoviários às localidades do município mediante parcerias técnico-financeiras; (ii) a promoção da funcionalidade do sistema viário por meio da implantação da hierarquia viária; (iii) a orientação para a criação de novas vias, seja via Poder Público ou pela iniciativa privada, de modo a facilitar o deslocamento no município e garantir a integração entre as diversas regiões do território; (iv) a facilitação do escoamento da produção agrícola industrial; e (v) a melhoria das condições dos deslocamentos viários no município, a fim de garantir a segurança dos usuários.

Adicionalmente, o PDAM prevê o estabelecimento de Programa de Mobilidade e Acessibilidade do Município no qual o conjunto de atos para a melhoria do transporte e da mobilidade urbana seja feito de forma estratégica e conjunta, sobretudo em vista do tema para o interesse local e sua essencialidade para a população. Dentre os objetivos de tal programa destacam-se a implantação do Terminal Urbano Integrado e a implantação do Terminal Rodoviário Integrado de Águas Mornas. Cabe ressaltar, no entanto que não dispomos de informações a respeito do cumprimento dos objetivos de referido programa ou de outros projetos em andamento ou já realizados.

No Município de Antônio Carlos, o PDAC prevê a instituição de Conselho de Desenvolvimento Municipal, que será responsável, entre outros aspectos, pelo acompanhamento, avaliação da implementação e garantia da continuidade das políticas, programas e projetos de desenvolvimento municipal, dentre eles a política de mobilidade urbana e de transportes (art. 153, V).

Assim, é possível inferir que o PDAC versa de forma evidente sobre transporte e a importância da mobilidade³⁰ urbana para o desenvolvimento do município. Neste sentido, certos objetivos devem ser alcançados, tais como a priorização da circulação de pedestres em relação aos veículos motorizados e dos veículos coletivos em relação aos particulares; a integração do transporte com outros municípios e a regulamentação de todos os serviços de transporte do município. É também relevante apontar que ainda que o PDAC seja atual em suas diretrizes e objetivos, no cenário prático o município ainda carece de ações efetivas quanto à melhoria do transporte e da mobilidade urbana.

³⁰ De acordo com o PDAC, a mobilidade urbana “é composta pelo conjunto de políticas de transporte e circulação que visam proporcionar acesso amplo e democrático ao espaço urbano, garantindo a acessibilidade, equidade, segurança e a circulação das pessoas e das mercadorias, orientada para a inclusão social.”.

O PDBI contém a previsão da instituição de *Programa de Transporte e Mobilidade*³¹ *Urbana*. Nos termos do plano, “o programa tem por definição desenvolver um conjunto de ações na área de transporte e circulação para proporcionar o acesso amplo e democrático ao Espaço Urbano, através da priorização das pessoas com implantação e melhoramento dos equipamentos de circulação inclusivas e ambientalmente sustentáveis” (art. 157).

Dentre os objetivos do programa previsto no PDBI, estão os de (art. 158): (i) elaborar o Plano Municipal de Circulação e Transportes com vistas à segurança e fluidez do tráfego; (ii) avaliar o potencial de implementação do transporte marítimo; (iii) articular o sistema de mobilidade municipal com o metropolitano, estadual e nacional; (iv) obter uma maior integração entre as diversas partes da cidade, por meio da readequação do sistema viário; (v) garantir a circulação viária e de transportes que promova a segurança e a fluidez do tráfego, priorizando o transporte coletivo, os pedestres e os ciclistas; (vi) ampliar e integrar o sistema de transporte coletivo urbano; (vii) melhorar a circulação; (viii) promover a educação para o trânsito; e (ix) proporcionar mobilidade segura às pessoas portadoras de necessidades especiais.

Ressalte-se que a elaboração do Plano Municipal de Circulação e Transportes deverá conter o detalhamento da malha viária básica do município, priorizando os projetos com a participação da comunidade, bem como dispor sobre o uso da bicicleta e o sistema cicloviário. Cabe mencionar que não tivemos acesso a referido plano e nem ao conteúdo do Programa de Transporte e Mobilidade Urbana, o que se mostra necessário a fim de verificar os eventuais pontos de confluência ou conflito entre tais documentos e o plano de mobilidade a ser elaborado pelo município.

³¹ O parágrafo único do art. 157 do PDBI expressa: “Entende-se por mobilidade urbana, para efeito deste Plano Diretor e Legislação dele decorrente, a garantia de deslocamento e acessibilidade, atendendo às distintas necessidades da população com segurança, redução de distâncias e de tempo de viagem, bem como a valorização dos espaços públicos destinados à circulação de pedestres e bicicletas”.

Vale também salientar o Programa de Melhoria de Infraestrutura e dos Serviços de Utilidade Pública, o qual visa à melhoria da qualidade de vida da população a partir da maior integração da área urbana com a área rural. Dentre os objetivos do programa, destacam-se: (i) assegurar a universalização do acesso à infraestrutura urbana e aos serviços de utilidade pública; (ii) dotar com infraestrutura as estradas municipais definidas como eixo de desenvolvimento; e (iii) promover a integração da área rural com a urbana, melhorando a infraestrutura na área rural (art. 165). Para tanto se pretende realizar as atividades e implantar os seguintes projetos, entre outros: adequar as estradas municipais definidas como eixo de desenvolvimento e dotá-las de infraestrutura; construção do anel viário próximo a Sul Catarinense; ampliação continuidade da pavimentação das ruas, adequando-as à hierarquização de vias; construção da Av. Beira Rio, no Rio Biguaçu; construção da Beira Mar até a Foz do Rio Biguaçu.

Com o fito de fortalecer a multacentralidade da mobilidade urbana como estratégia, o PDFL prevê a instalação de corredores de transporte de passageiros, de linhas circulares e intrabairros para o transporte coletivo, bem como a diversificação dos modais de conexão entre as diversas localidades do município e entre a ilha e o continente e também com a região metropolitana (art. 21). Neste contexto, destacam-se em Florianópolis, as seguintes políticas:

❖ *Política de Incremento para a Mobilidade do Pedestre e do Ciclista*

A Política de Incremento para a Mobilidade do Pedestre e do Ciclista consiste no fomento da mobilidade urbana por meio da integração e complementaridade do transporte não motorizado, a pedal ou tracionado pelo ser humano, com o sistema de transporte motorizado, adaptado às características naturais e urbanas, proporcionando dignidade e segurança ao cidadão (art. 23). São objetivos da política a qualificação de calçadas, passeios, praças e ciclovias, dotadas de sinalização compatível e a educação para o trânsito, a construção de faixas de pedestres e a garantia da acessibilidade universal.

❖ *Política de Transporte Hidroviário*

A Política de Transporte Hidroviário consiste em incentivar a instalação de meios de transporte de passageiros e cargas, com portos ou atracadouros, de modo a aperfeiçoar e qualificar essa modalidade do transporte, além de mitigar os volumes de fluxos no sistema viário (art. 24).

❖ *Política de Sistema Viário Padronizado e Hierarquizado*

A política viária deverá obedecer aos princípios de prioridade ao portador de necessidades especiais, ao pedestre e ao ciclista, de valorização do transporte coletivo nas principais vias de deslocamentos de veículos do município e da coexistência dos diversos modais. Neste sentido, são previstas as seguintes obrigações: (i) a reforma do pavimento das vias principais e setoriais não poderá ser efetuada sem o correspondente projeto de implantação de ciclofaixa; (ii) as obras viárias nas encostas, sejam públicas ou privadas, deverão ser, nos novos loteamentos, adequadas às curvas de nível, de forma a prevenir a erosão e garantir a segurança dos transportes; e (iii) as novas vias de acesso rodoviário à orla marítima deverão seguir o traçado perpendicular à orla, evitando-se a implantação longitudinal suscetível de causar danos à paisagem litorânea e aos bens naturais costeiros (art. 25).

Importante mencionar que a Política de Sistema Viário Padronizado e Hierarquizado deve estar em consonância com programas específicos dotados de caráter efetivo, sobre: (i) faixas e vias exclusivas para o transporte de massa; (ii) faixa de pedestre em nível e semáforos acionados por pedestres; (iii) implantação de paradas de ônibus dotadas de espaços próprios nas vias setoriais; (iv) implantação de binários; (v) construção de ciclovias; (vi) vias, calçadas e áreas para pedestres, incluindo acessibilidade a pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida, garantindo a relação de continuidade e acessibilidade com as edificações; (vii) integração de vias urbanas inter/intrabairros e locais; (viii) implantação de áreas de estacionamento, incluindo bicicletários; e (ix) infraestrutura e sinalização, incluindo a sinalização turística.

❖ *Política de Desenvolvimento do Transporte Coletivo*

A Política de Desenvolvimento do Transporte Coletivo consiste em integrar em escala metropolitana as centralidades, as áreas ocupadas de um modo geral e os destinos naturais livres de ocupação, mas portadores de valores educativos e turísticos, por meio de um sistema hierarquizado de atendimento, servido por diversos modais e diferentes equipamentos de transporte coletivo, objeto de programa específico.

Referida política requer qualidade de equipamentos, tais como: veículos automotores de todos os tipos, embarcações, táxis, vans, teleféricos e afins, terminais e abrigos, bem como os dispositivos de sinalizações.

Vale também ressaltar que o PDDL estabelece planos³² setoriais na forma de estudos e propostas decorrentes das matérias abordadas no PDDL e que se destinam a complementar as estratégias do PDDL. Dentre os planos mencionados destacam-se o Plano Setorial de Mobilidade Urbana e o Plano Setorial Cicloviário, sendo o último pouco abordado no PDDL. O Plano Setorial de Mobilidade Urbana deverá atender às demandas atuais e futuras, num horizonte de 20 (vinte) anos, respeitando a dinâmica das centralidades urbanas da região metropolitana e incluindo todos os modais, motorizados e não motorizados, individuais e coletivos. Referido plano deverá seguir as seguintes diretrizes para sua concretização (art. 288):

- (i) obedecerá a uma hierarquia na qual o pedestre tem a preferência, seguido pela bicicleta, o transporte coletivo, o veículo particular e, por último, o veículo de carga;
- (ii) poderá incluir o transporte coletivo marítimo, ferroviário, teleférico e aéreo, e criará terminais para sua integração com o transporte coletivo rodoviário e não motorizado;
- (iii) conterà mecanismos para assegurar o aprimoramento da frequência, conforto e qualidade dos transportes coletivos;

³² Os planos setoriais serão sempre apresentados em audiência pública.

(iv) priorizará os pólos geradores de tráfego na alocação de infraestrutura para transportes coletivos, pedestres e ciclistas;

(v) desviará, quando possível, o tráfego de passagem para a periferia dos bairros, evitando a travessia de zonas residenciais e das áreas centrais de cada distrito;

(vi) preverá solução para o estacionamento nas praias e nas áreas de maior centralidade do município; e

(vii) estabelecerá os principais corredores viários e de transporte de massa integrados aos diversos modais, de acordo com a estrutura geral de mobilidade apresentada.

O PDFL versa sobre os Planos Específicos de Urbanização, os quais são documentos detalhados elaborados pelo IPUF³³ ou em comum acordo com este, devendo ser ouvido o Conselho da Cidade. Tais planos poderão alterar no todo ou em parte o sistema viário, o zoneamento, as dimensões de lotes e os limites de ocupação da área, além de fazerem exigências adicionais às do PDFL, desde que sejam mantidas as concepções estratégicas previstas no PDFL, haja otimização do sistema viário e do zoneamento ambiental, não seja alterada a média de densidade populacional prevista para a respectiva área do zoneamento, sejam definidos os projetos finais e as obras que condicionarão a aprovação do plano, e seu prazo de implantação, sejam traçados os alinhamentos das vias, muros e edificações a serem construídas, dentre outros critérios (art. 289).

Em linhas gerais, o PDFL valoriza a participação da sociedade nas diretrizes e projetos que traz, bem como busca garantir que tais projetos sejam dinâmicos, integrados e contínuos, de modo que não sejam atrelados a determinados governos e partidos políticos. Neste sentido, é mencionada a criação do Sistema Municipal de Gestão da Política Urbana (“SMGPU”), que funciona como um espaço de cidadania e gestão participativa da cidade

³³ O Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis (IPUF) tem como atribuições, dentre outras, o planejamento urbano e territorial relacionado à mobilidade urbana, engenharia de trânsito e ao sistema viário (art. 320).

de forma transparente (art. 297). O órgão superior do SMGPU é o Conselho da Cidade³⁴ vinculado diretamente ao gabinete do prefeito, atuando como colegiado representativo do Poder Público e dos vários segmentos sociais, de natureza consultiva, tendo como finalidade implementar o PDPL, acompanhar a elaboração dos projetos setoriais, estudar e propor as diretrizes para a formulação e implementação da Política Municipal de Desenvolvimento Urbano, bem como acompanhar e avaliar a sua execução, conforme dispõe o Estatuto da Cidade.

³⁴ “Art. 306. Ao Conselho da Cidade compete:

- I - propor programas, instrumentos, normas e prioridades da Política Municipal de Desenvolvimento Urbano;
- II - acompanhar e avaliar a implementação do Plano Diretor e de suas estratégias, diretrizes, políticas e programas, e recomendar as providências necessárias ao cumprimento de seus objetivos;
- III - propor a edição de normas gerais de direito urbanístico e manifestar-se sobre propostas de alteração da legislação pertinente;
- IV - emitir recomendações sobre a aplicação do Estatuto da Cidade e dos demais atos normativos relacionados ao desenvolvimento urbano;
- V - estimular a cooperação entre as diversas secretarias municipais de governo e deste com os Municípios da Grande Florianópolis e com a sociedade civil, na formulação e execução da Política Municipal de Desenvolvimento Urbano;
- VI - incentivar a sinergia e o fortalecimento institucional de Conselhos afetos à Política Municipal de Desenvolvimento Urbano e suas atuações integradas, bem como eventuais fusões entre Conselhos afins;
- VII - discutir metas e acompanhar o alcance das atividades relacionadas com o desenvolvimento urbano;
- VIII - propor a realização de estudos, difusão e debates sobre a aplicação e os resultados estratégicos alcançados pelos programas e projetos desenvolvidos por este Plano Diretor;
- IX - estimular a ampliação e o aperfeiçoamento dos mecanismos de participação e controle social, visando fortalecer o desenvolvimento urbano sustentável;
- X - propor diretrizes e critérios para a distribuição setorial do orçamento anual e do plano plurianual do Município de Florianópolis;
- XI - propor a realização de seminários ou encontros regionais sobre temas de sua agenda, bem como estudos sobre a definição de convênios na área de desenvolvimento urbano sustentável e da propriedade urbana;
- XII – acompanhar a utilização dos recursos do **Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano**;
- XIII - dar publicidade às suas decisões, mediante publicação em meio eletrônico;
- XIV - convocar as Conferências da Cidade; e
- XV - propor seu regimento interno e decidir sobre as alterações propostas por seus membros.” (grifos nossos)

Por sua vez, o PDRQ indica que o Programa de Melhoria das Vias e dos Acessos Viários Municipais será implementado por meio das seguintes ações: (i) criação de Plano Rodoviário do Município; (ii) criação de cadastro das estradas rurais; (iii) definição de critérios de hierarquização da malha viária municipal a fim de priorizar a execução de melhorias; (iv) melhoria das condições das vias municipais por meio de: a) alargamento das vias; b) controle da vegetação existente ao longo das vias; c) pavimentação com material adequado; d) implantação de sistema de drenagem adequado para escoamento das águas pluviais; adequação dos acessos municipais existentes às rodovias estaduais e federais, em especial em Invernadinha, Queimada Grande, Rio Quatis, Mato Francês, Rio Scharf e Terceira Linha; (vi) adequação do trevo de acesso principal para torná-lo mais seguro; (vii) melhoria da qualidade e da segurança das pontes; e (viii) reivindicação da manutenção das rodovias federais e estaduais junto aos órgãos competentes. Faz-se importante salientar que não tivemos acesso a qualquer informação acerca da implantação e status de referido programa.

Já o Programa de Acessibilidade e Mobilidade Urbana aludido no plano tem como objetivos melhorar os espaços de circulação para pedestres e o transporte público, bem como adequar as áreas urbanas a novas alternativas de transporte. Neste sentido, o PDRQ elenca as seguintes ações para implementar o Programa de Acessibilidade e Mobilidade Urbana: (i) implantação de rodoviária na Macrozona Sede e Morro Chato; (ii) alargamento dos passeios públicos e a sua adequação para deficientes; (iii) retirada dos postes de iluminação pública, bem como árvores do meio do passeio público; (iv) definição de critérios para a implantação de um sistema de transporte público municipal; (v) sinalização viária para a cidade por meio dos órgãos competentes; (vi) prevenção da depredação das placas de sinalização existentes; (vii) definição de localização adequada dos pontos de parada dos serviços de transporte particular, tais como táxis, moto táxis e caminhões de fretes; (viii) proibição da colocação de placas de propagandas nas ruas e logradouros públicos até a regulamentação do Código de Posturas do Município de Rancho Queimado; e (ix) Projeto de Implementação de Ciclovias (art. 51).

Particularmente, na implementação do Projeto de Implementação de Ciclovias o Poder Público promoverá: (a) estudos de identificação dos locais passíveis de implantação de ciclovias; (b) desenvolvimento de projetos e ações necessárias para a execução das rotas; e (iii) ações permanentes para a valorização cultural da modalidade.

Ressalte-se que tais programas devem ser levados em consideração no estudo para se elaborar o Plano de Mobilidade Urbana, no entanto, desde já antecipamos que não recebemos informações acerca do cumprimento e do status de tais programas e estratégias.

No âmbito da necessidade de desenvolvimento de Santo Amaro da Imperatriz, o PDSAI se vale de estratégias, políticas, diretrizes, dentre elas a promoção de melhorias na mobilidade urbana e no sistema viário (art. 19, II). De acordo com o PDSAI, constituem objetivos da melhoria do sistema viário e da mobilidade urbana: (i) promover as melhorias e adequações baseando-se nas diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana; (ii) promover a elaboração do plano de mobilidade urbana conforme estabelece a LNMU; e (iii) promover a implantação e regularização das condições de acessibilidade nas vias e edificações (art. 23).

Com vistas à melhoria do sistema viário, o PDSAI fixou o Programa de Pavimentação e Melhorias das Vias Municipais, cujos objetivos são: (a) a promoção e implantação da padronização e pavimentação das vias a partir da hierarquia proposta; (b) o estabelecimento de programa para projetos de novos arruamentos e pavimentação de vias municipais que ordenem o crescimento sustentável do município; e (c) a promoção de manutenções, tratamento urbanístico e melhorias necessárias ao bom escoamento de veículos, mobilidade urbana e funcionamento do sistema viário existente (art.24).

Adicionalmente, o PDSAI estabelece o Programa de Planejamento do Sistema Viário e Adequação de Acessos Rodoviários, cujos objetivos³⁵ se relacionam à (i) promoção da funcionalidade do sistema viário mediante a implantação da hierarquia viária; (ii) adequação dos acessos rodoviários às localidades do município mediante parcerias técnico-financeiras; (iii) criação de novas vias, seja pelo Poder Público, seja pela iniciativa privada, de modo a facilitar o deslocamento no município e garantir a integração entre as diversas regiões do território; (iv) facilitação do escoamento da produção agrícola; e (v) melhora dos deslocamentos viários no município, garantindo a segurança dos seus usuários.

Dessa forma, visando à efetivação da política de mobilidade urbana, o município deverá planejar, executar e avaliar a política de mobilidade urbana, promover a regulamentação dos serviços de transportes urbanos, bem como prestar, direta ou indiretamente, os serviços de transporte público coletivo urbano, que têm caráter essencial, além de ampliar a acessibilidade, adequando os espaços públicos e a frota do transporte público às pessoas com mobilidade reduzida, sejam idosos, crianças, ou portadores de necessidades especiais. Adicionalmente, estão inserido(a)s na alçada do município (a) a priorização da circulação de pedestres, preservando-os, sempre que possível, do tráfego intenso de veículos; (b) a reserva de áreas para meios de transporte não motorizados, especialmente pela construção de ciclovias e ciclo faixas; (c) a capacitação e educação contínua de pessoas e o desenvolvimento das instituições vinculadas à política de mobilidade urbana do município;

³⁵ Art. 27. “Para atingir os objetivos específicos do Programa de Planejamento do Sistema Viário e Adequação dos Acessos Rodoviários, o Poder Público Municipal promoverá:

- (i) a padronização das dimensões das estradas municipais de acordo com a hierarquia proposta no PD;
- (ii) estudos de viabilidade para implantação de novos arruamentos no município;
- (iii) iniciativas junto ao DNIT para projetos e implantação das vias marginais da BR 282 visando melhorar o acesso de veículos e circulação de pedestres dos bairros Varginha, Calemba, Pagará, Santo Anjo, Nossa Senhora de Lourdes, Sitio de Dentro, Novo São João e Nova Villa Becker.”

e (d) a implantação de incentivos financeiros e fiscais para a efetivação dos princípios e diretrizes do PDSAI.

Quanto ao sistema de transporte rodoviário e urbano, o PDSAI estabelece, para que sejam atingidos os objetivos do Programa de Acessibilidade e Mobilidade, como atribuições do Poder Público:

a) a compatibilidade e complementaridade do transporte coletivo com demais alternativas de locomoção (ciclovias, passeios entre outros); b) prestação, direta ou indiretamente, os serviços de transporte público coletivo urbano, de caráter essencial; c) estabelecimento de parcerias e alternativas técnico-financeiras para implantação do sistema de transporte coletivo, visando:

1. ao incremento das linhas e horários do transporte coletivo principalmente para as linhas que se afastam mais do núcleo urbano do município;
2. à oferta de linhas circulares interligando comunidades do município; estudos para a diminuição de custos das tarifas de ônibus para as curtas distâncias;
3. à oferta de linhas e horários para transporte coletivo noturno;
4. à construção de abrigos para os pontos de ônibus;
5. definição por meio de parceria público-privada local ou área para a implantação do Terminal Urbano Integrado; e
6. definição por meio de parceria público-privada local ou área para a implantação do Terminal Rodoviário Integrado.

A partir de pesquisas independentes realizadas não foi possível averiguar o status de implantação das políticas e dos objetivos dos programas acima referidos.

Não identificamos nenhum projeto específico no âmbito de trânsito e transporte e mobilidade urbana a partir de análise da legislação disponibilizada no *website* das

Prefeituras dos Municípios de Governador Celso Ramos, Palhoça, São Bonifácio, São José e São Pedro de Alcântara.

De toda forma, vale mencionar que o PDSB, ao tratar das macrozonas, define estratégias específicas para cada macrozona, tal como ampliação e melhoria das condições do sistema viário, referente à macrozona de Campos; melhoria de acessos e oferta de transporte coletivo público, referente à macrozona do Capivari e resolução de conflitos de uso do sistema viário da Av. 29 de Dezembro, referente à macrozona de urbana, entre outros. Importante salientar que não dispomos de informações que confirmem o status e andamento da aplicação das estratégias acima referidas nas localidades indicadas no PDSB. Nesse mesmo sentido, é previsto no PDSPA que o sistema de transporte e mobilidade, é composto pelas políticas de transporte e circulação que possuem o objetivo de garantir o acesso amplo e democrático ao espaço urbano, com acessibilidade, equidade, segurança e circulação das pessoas e mercadorias (art. 54 do PDSPA).

Além de versar sobre uma série de diretrizes pertinentes à política de transporte, o PDSPA prevê a criação de Operações Urbanas Consorciadas, que se constituem por ações e medidas realizadas pelo município em integração com a população e a iniciativa privada, com finalidade de se alcançar transformações urbanísticas, inclusive, organizando o sistema viário e de transporte.

3.4.6. Financiamento das ações

Identificamos a previsão nos planos diretores municipais e a existência de fundos municipais específicos para financiamento de projetos para trânsito e transporte e mobilidade urbana nos municípios de Águas Mornas, Anitápolis, Antônio Carlos, Biguaçu, Florianópolis, Rancho Queimado, Santo Amaro da Imperatriz e São Bonifácio.

O PDAM autorizou a criação do Fundo Municipal de Desenvolvimento Integrado de Águas Mornas (o “FMD”), com a finalidade de financiar ou realizar investimentos necessários ao

desenvolvimento rural e urbano do município (art. 340). Nos termos do PDAM, o FMD será gerido pelo Conselho de Desenvolvimento Integrado de Águas Mornas. O FMD terá como receitas: (i) dotações do orçamento do município; (ii) operações urbanas; (iii) recursos provenientes de doações, empréstimos e outras operações financeiras; (iv) rendas oriundas da aplicação financeira de seus próprios recursos; e (v) quaisquer outros recursos ou rendas que lhe sejam destinados.

Dentre as ações elegíveis para as aplicações dos recursos do FMD estão a implantação de equipamentos urbanos públicos e projetos de renovação urbana, bem como a realização de investimentos na parceria de empreendimentos e na consecução do planejamento, execução e fiscalização dos objetivos, programas e projetos definidos no PDAM, nos quais poderiam ser considerados o próprio Programa de Mobilidade e Acessibilidade do Município ou outras formas de melhorias estruturais no trânsito e na mobilidade urbana municipal.

O FMD, portanto, poderá ser utilizado como meio de financiamento das ações de Águas Mornas no setor de transportes, cujo desenvolvimento é um dos objetivos do PDAM, podendo se mostrar como instrumento fundamental na política pública de mobilidade urbana municipal. Cumpre citar que não possuímos informações acerca da atuação ou mesmo da eficácia do FMD no âmbito de Águas Mornas.

No caso de Anitápolis, o instrumento de financiamento da política urbana adotado no PDA é o Fundo Municipal de Desenvolvimento Territorial ("FUNDT"), destinado ao financiamento e investimentos necessários ao desenvolvimento urbano e rural (art. 327) e será gerido pelo Conselho de Desenvolvimento Territorial de Anitápolis.

Constituirão receitas do FUNDT: (i) dotações do orçamento do município; (ii) operações urbanas; (iii) recursos direcionados provenientes de doações, empréstimos e outras operações financeiras; (iv) rendas provenientes da aplicação de seus próprios recursos; e (v) quaisquer outros recursos ou rendas que lhe sejam destinados.

É relevante esclarecer que os recursos do FUNDT, enquanto não forem efetivamente utilizados, poderão ser aplicados em operações financeiras que objetivem o aumento de receita do próprio fundo.

Os recursos do FUNDT serão aplicados na implantação de equipamentos urbanos públicos, projetos de renovação urbana, investimentos na parceria de empreendimentos e na consecução do planejamento, execução e fiscalização dos objetivos, programas e projetos definidos no PDA. No entanto, não dispomos de informações acerca da atuação do FUNDT em âmbito municipal.

O PDAC, por sua vez, instituiu o Fundo de Desenvolvimento Municipal de Antônio Carlos (“FDMAC”) com vistas ao apoio ou à realização de investimentos destinados a concretizar os princípios, políticas, objetivos gerais, programas, ações e projetos urbanísticos e ambientais integrantes ou decorrentes do PDAC, do Estatuto das Cidades (que trata de diretrizes gerais de política urbana) e no que for aplicável a Lei Federal nº 11.124/2005 (que dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS).

O FDMAC terá como recursos: (i) recursos próprios do município, sendo destinados no mínimo 5% (cinco por cento) dos recursos da capacidade de investimento do orçamento municipal; (ii) contribuições, doações e transferências de pessoas jurídicas de direito público, privado ou de pessoas físicas; (iii) produtos de operações de crédito celebradas com organizações nacionais e internacionais; (iv) rendas provenientes da aplicação financeira dos seus recursos próprios; (v) doações; (vi) receitas decorrentes da cobrança de multas por infração às legislações urbanística e ambiental; (vii) receita proveniente da outorga onerosa de potencial construtivo e dos demais instrumentos de planejamento previstos no PDAC; (viii) recursos auferidos para a realização de medidas compensatórias nas áreas ambiental e urbanística; e (ix) outras receitas que lhe sejam destinadas por lei (art. 162).

O PDAC prevê a possibilidade de os recursos financeiros serem aplicados diretamente pelo FDMAC ou por meio de parcerias ou da celebração de contratos administrativos do município com entidades públicas ou privadas. Adicionalmente, o FDMAC será administrado pelo Conselho de Desenvolvimento Municipal de Antonio Carlos. Importante ressaltar que o FDMAC destinará seus recursos prioritariamente ao planejamento e execução de obras viárias e de transporte e desenvolvimento tecnológico, institucional e de políticas públicas na área urbanística e ambiental, dentre outros.

O Poder Executivo aprovará por decreto o regulamento do FDMAC no prazo de 90 (noventa) dias, a contar da data da publicação do PDAC. Entretanto, por meio de pesquisas independentes realizadas no sítio eletrônico da Prefeitura de Antônio Carlos e outros sítios correlatos, não foi encontrado tal decreto. Neste sentido, não é possível antecipar se o fundo está em funcionamento.

O PDBI instituiu o Fundo de Desenvolvimento Municipal de Biguaçu (“FDMBI”) formado pelos recursos advindos do orçamento do município, observadas as disposições constitucionais e tributárias em matéria de orçamento, bem como as regras de gestão orçamentária participativa a que se referem os artigos 236 e 237 do PDBI, ao Estatuto da Cidade e valores da venda dos estoques construtivos da outorga onerosa do direito de construir. O FDMBI será gerido pelo Conselho de Desenvolvimento Municipal.

Importante ressaltar que o PDBI não versa de maneira detalhada sobre o objeto de destinação dos recursos do FDMBI. Neste sentido, não dispomos de informações acerca da eficácia do FDMBI e do seu papel frente aos projetos de transporte e mobilidade urbana na cidade.

No caso de Florianópolis, o PDFL institui o Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (“FMDU”), o qual é constituído pelos recursos provenientes de:

- (i) recursos próprios do município;
- (ii) transferências intergovernamentais;

- (iii) contribuições ou doações de entidades nacionais ou internacionais;
- (iv) contribuições ou doações de pessoas físicas ou jurídicas;
- (v) empréstimos ou operações de financiamento, internos ou externos;
- (vi) acordos, contratos, consórcios e convênios;
- (vii) receitas da utilização de bens públicos, edificações, solo, subsolo e espaço aéreo;
- (viii) operações urbanas consorciadas;
- (ix) valores incluídos nas medidas mitigadoras determinadas por termos de ajustamento ou pelos EIVs;
- (x) contribuição de melhoria decorrente de obras públicas realizadas com base no PDFL;
- (xi) percentual da arrecadação de multas oriundas de infrações edilícias e urbanísticas, a ser definido pelo Conselho da Cidade;
- (xii) receitas oriundas de outorga onerosa;
- (xiii) receitas oriundas de operações urbanas consorciadas;
- (xiv) receitas oriundas da transferência do direito de construir;
- (xv) rendas da aplicação financeira dos seus recursos próprios;
- (xvi) outras receitas que lhe sejam destinadas por lei; e
- (xvii) outras receitas, sejam eventuais, sejam advindas da aplicação dos instrumentos de política urbana previstos no PDFL.

Faz-se importante salientar que os recursos do FMDU deverão ser aplicados na consecução das finalidades previstas no PDFL, principalmente na execução de obras de infraestrutura urbana.

Vale ressaltar que a Lei Complementar nº 474, de 12 de setembro de 2013 (“LC nº 474/13”), tem como objeto a criação do Fundo Municipal de Trânsito, que visa promover o custeio e o financiamento de programas, projetos e ações de planejamento, modernização,

aparelhamento e aperfeiçoamento das atividades relativas à educação e à segurança do trânsito no Município de Florianópolis. Os recursos do Fundo, de acordo com o art. 3º da LC nº 474/13, devem ser destinados exclusivamente ao desenvolvimento do trânsito em Florianópolis e serão provenientes de:

- (i) Arrecadação de multas de trânsito;
- (ii) Arrecadação de taxas e tarifas municipais oriundas do setor de trânsito;
- (iii) Dotações orçamentárias;
- (iv) Transferências ou repasses financeiros oriundos de convênios celebrados com o Governo Estadual e Federal;
- (v) Doações ou patrocínios;
- (vi) Resultados de aplicações financeiras dos recursos;
- (vii) Reversão dos saldos não aplicados; e
- (viii) Outras receitas atribuídas por lei.

A gestão do fundo será exercida por um Conselho Diretor integrado pelo Secretário Municipal de Obras, Secretário Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano, Secretário Municipal da Fazenda e Procurador-Geral do Município.

Em Rancho Queimado, o PDRQ aborda a criação do Fundo Municipal de Desenvolvimento Integrado (“FMDRQ”) pelo Poder Executivo Municipal de Rancho Queimado, cuja finalidade é a provisão de financiamento e investimentos necessários ao desenvolvimento urbano e rural. O FMDRQ será gerido pelo Conselho de Desenvolvimento Integrado do Município de Rancho Queimado (art. 300).

O FMDRQ será composto pelas seguintes receitas:

- (i) dotações do orçamento do município;
- (ii) recursos provenientes dos instrumentos de indução urbana;
- (iii) recursos direcionados provenientes de doações, empréstimos e outras operações financeiras;

(iv) rendas provenientes da aplicação de seus próprios recursos; e

(v) quaisquer outros recursos ou rendas que lhe sejam destinados.

Os recursos do FMDRQ serão aplicados segundo plano anual específico, a ser anexado e aprovado juntamente com a proposta de lei orçamentária anual e serão aplicados na implantação de equipamentos urbanos públicos, projetos de renovação urbana, investimentos na parceria de empreendimentos e na consecução do planejamento, execução e fiscalização dos objetivos, programas e projetos definidos no PDRQ.

A Lei nº 907, de 28 de abril de 1995, instituiu o Fundo de Desenvolvimento Municipal (“FDM”), destinado à aplicação dos recursos, tendo por objetivo o desenvolvimento econômico e social do município, mediante a execução de programa de financiamento aos setores produtivos, em consonância com o Plano de Desenvolvimento Municipal. O Plano de Desenvolvimento Municipal está consubstanciado no relatório final do Planejamento Estratégico e Participativo para o Desenvolvimento Sustentável do Município de Rancho Queimado, bem como sua constante avaliação e adequação a novas realidades.

Ainda, referida lei menciona que o FDM praticará as seguintes modalidades de operações: financiamento de investimentos fixos necessários à execução dos projetos e concessão de aval para obtenção de recursos junto ao Banco do Brasil S.A. pelos beneficiários. Ademais, são beneficiários dos recursos do fundo as microempresas e pequenas empresas brasileiras, de capital nacional, que desenvolvam atividades produtivas nos setores industrial, agroindustrial, agropecuário, comercial e de prestação de serviços.

Ressalte-se que não tivemos acesso a informações que confirmem se o FDM, criado em 1995 permanece ativo ou se foi incorporado ao FMDRQ, criado em 2008.

O PDSAI abre a possibilidade de o município, isoladamente ou associado a outros municípios da região em consórcio público, instituir fundo especial com a finalidade de custear a operação e os investimentos em infraestrutura, necessários à universalização do

acesso aos serviços de transporte coletivo público, podendo, inclusive, utilizar os recursos do fundo como garantia em operações de crédito para o financiamento dos investimentos.

O art. 384 do PDSAI menciona que deverá ser criado o Fundo ³⁶ Municipal de Desenvolvimento Integrado de Santo Amaro da Imperatriz (“FMDSA”) destinado ao financiamento e investimentos necessários ao desenvolvimento urbano e rural do município. Tal fundo será gerido pelo Conselho de Desenvolvimento Integrado de Santo Amaro da Imperatriz. Entretanto, não dispomos de informações adicionais sobre a atuação de tal fundo no cenário atual do município.

Trata o PDSB, em linha gerais, do Fundo Municipal de Desenvolvimento Territorial de São Bonifácio (“FDTSB”), cuja competência de gestão foi atribuída ao Conselho de Desenvolvimento Territorial de São Bonifácio. Neste diapasão, afirma o PDSB que para a promoção, planejamento, controle e gestão do desenvolvimento municipal serão adotados, entre outros, os seguintes instrumentos de política urbana: planos, programas e projetos especiais de qualificação urbanística e/ou urbanização específica; planos de desenvolvimento econômico e social; planos, programas, projetos e ações setoriais e o FDTSB (art. 222). Apesar de determinar a origem dos recursos destinados ao FDTSB, entre as quais estão previstas (i) dotações do orçamento do município; (ii) operações urbanas; (iii) recursos direcionados provenientes de doações, empréstimos e outras operações financeiras; (iv) rendas provenientes da aplicação de seus próprios recursos; e (v) quaisquer outros recursos ou rendas que lhe sejam destinados, o PDSB não elenca qual deve ser a destinação do FDTSB, determinando que os recursos deste serão aplicados conforme o

³⁶ O FMDSA será provido das seguintes receitas: (i) dotações do Orçamento do Município; (ii) operações Urbanas; (iii) recursos direcionados provenientes de doações, empréstimos e outras operações financeiras; (iv) rendas provenientes da aplicação de seus próprios recursos; (v) quaisquer outros recursos ou rendas que lhe sejam destinados.

Plano Anual Específico de São Bonifácio, o qual deve ser aprovado em conjunto com a lei orçamentária anual.

Quanto ao Município de São Pedro de Alcântara, apesar de o PDSPA não instituir e regular o Fundo Municipal de Desenvolvimento, há a previsão de que esse possa ser utilizado pela população como mecanismo de garantia da sua participação direta no processo de gestão da política urbana. Faz-se importante frisar que não tivemos acesso à lei de criação do Fundo Municipal de Desenvolvimento deste município.

Cumpre, ainda, notar, que não identificamos a existência de um fundo municipal específico para financiamento de projetos para trânsito e transporte e mobilidade urbana nos municípios de Governador Celso Ramos, Palhoça e São José, a partir de análise da legislação disponibilizada no *website* das respectivas Prefeituras.

3.5. Regulação municipal de trânsito, transporte e mobilidade

Na presente seção do Relatório será analisada a legislação específica de trânsito, transporte e mobilidade existente em cada um dos municípios que compõem o PLAMUS a fim de se depreender o cenário atual institucional e como se trata da questão do trânsito, do transporte e da mobilidade nas localidades em exame.

Registre-se que, a partir de pesquisas independentes ao sítio eletrônico da Prefeitura Municipal e a sítios eletrônicos não oficiais não foi encontrada legislação específica de trânsito e transporte em Águas Mornas, Angelina e Anitápolis.

3.5.1. Trânsito e Transporte

O Município de Antônio Carlos regulou a mobilidade urbana por meio da Lei Municipal nº 1.295 de 09 de novembro de 2010 ("Lei nº 1295/2010"), que determina que esta visa precipuamente a privilegiar o uso das vias pelos pedestres por meio da realização de atividades de lazer, de vizinhança, comunitárias e de trabalho. No que tange à atuação

municipal em relação ao uso das vias de circulação, a Prefeitura Municipal de Antônio Carlos será responsável pelo/a:

- (i) estabelecimento de locais e horários adequados exclusivos para carga e descarga e estacionamento de veículos;
- (ii) estabelecimento de rotas especiais para veículos de carga, de produtos perigosos ou não, e para veículos turísticos e de fretamento;
- (iii) estruturação de vias de circulação para pedestres, a partir da urbanização da sede urbana e do incentivo ao turismo;
- (iv) estabelecimento de áreas de estacionamento ao longo das vias em pontos adequados;
- (v) estudo sobre a necessidade da instalação de placas de sinalização e quantidades necessárias de redutores de velocidade (Avenida Daniel Petry), objetivando a segurança dos veículos nestas vias, e principalmente, dos pedestres e ciclistas, ficando a cargo do município, por meio da secretaria municipal de transporte e obras;
- (vi) estabelecimento de normas sobre as condições para a implantação de locais de paradas de ônibus ao longo das vias, se for o caso;
- (vii) colocação de placas e mobiliário urbano ao longo das vias;
- (viii) implantação de canteiros ao longo das vias, com espécies determinadas pelo plano de arborização urbana e paisagismo;
- (ix) procedimento de rebaixamento dos meio fios e instalação de outros dispositivos de modo a possibilitar e facilitar o deslocamento de portadores de necessidades especiais e idosos; e
- (x) padronização de calçadas, de acordo com estudos específicos, para utilização de pisos e revestimentos adequados.

A Lei nº 1295/2010 do Município de Antônio Carlos estabelece como obrigatória a adoção de suas disposições em todos os empreendimentos imobiliários, loteamentos,

desmembramentos, unificações ou arruamentos que vierem a ser executados em Antônio Carlos com vistas ao acompanhamento da expansão e urbanização equilibradas (art. 10). Segundo esta mesma lei, a implantação de vias deverá obedecer a um projeto paisagístico específico de suas calçadas, a fim de proporcionar, além de qualidade paisagística e de segurança aos usuários da via, uma desaceleração dos veículos (nos casos de rodovias localizadas em perímetros urbanos). Referida lei fixa também regras para a implantação de ciclovias e áreas de estacionamento, que envolvem, em linhas gerais, a necessidade de sinalização vertical e horizontal e a proximidade de tais empreendimentos a escolas, hospitais, locais de instalação de paraciclos, entre outros (art. 36 e 37).

A Lei nº 1.032/95³⁷ ("Lei nº 1032/95"), conforme alterada, que dispõe sobre o uso do solo do perímetro urbano de Biguaçu tem como objetivos, entre outros, evitar o crescimento desordenado e os vazios urbanos, que geram alto custo de urbanização; assegurar e orientar a ocupação efetiva e o adensamento populacional das áreas urbanizadas, assim como as áreas prioritárias para urbanização, de modo a racionalizar os recursos disponíveis para infraestrutura; hierarquizar as vias urbanas segundo sua destinação de uso possibilitando a rápida e eficiente circulação de pessoas e veículos, facilitando a integração da população residente (art. 2). Este diploma legal atribui responsabilidade à Prefeitura para fixar trajetos e horários aos veículos de transporte, bem como estabelecer ainda locais fora da área central para estacionamento (art. 138). Já em relação aos pontos de ônibus deverão ser criados bolsões fora da pista de rolamento, sempre que possível. Adicionalmente, cumpre mencionar que as diretrizes para a criação de pontos de táxi serão fixadas por meio de lei complementar.

No que se refere à colocação de obstáculo nas vias públicas, a Lei nº 845, de 11 de março de 1994 do Município de Biguaçu estabelece que qualquer obstáculo à livre circulação e à

³⁷ No *website* da prefeitura de Biguaçu não é mencionada a data de publicação da lei.

segurança de veículos e pedestres, tanto no leito da via, como nas calçadas, deverá estar de acordo com as regras do Conselho Nacional de Trânsito (“CONTRAN”).

Em seu turno, a Lei nº 796, de 13 de setembro de 1993 de Biguaçu, versa sobre o serviço público de transporte rodoviário municipal de passageiros, estabelecendo que tal serviço será planejado, executado, fiscalizado e controlado pela administração direta do Poder Executivo, podendo a execução desse serviço ser delegada à empresa particular sob os moldes de concessão, autorização ou permissão (art. 1). Para efeito de referida lei, as empresas particulares prestadoras do serviço de transporte serão denominadas *transportadoras*.

Nos termos desta lei, o serviço concedido, autorizado ou permitido deverá ser executado dentro de padrões administrativos e técnico-operacionais, cujas normas serão definidas por lei específica (art. 4).

É importante mencionar que o Poder Executivo poderá, com o exclusivo objetivo de garantir a continuidade dos serviços públicos de transporte de passageiros, interferir diretamente nas empresas transportadoras, nos termos da concorrência. Além disso, referida lei cria o Conselho Municipal de Transporte de passageiros, cuja competência, composição, organização e funcionamento serão estabelecidos por “Lei de iniciativa do Poder Executivo aprovada pela Câmara Municipal”.

Paralelamente, a Lei Complementar nº 32 de 15 de dezembro de 2010 (“Lei Complementar nº 32”) autoriza a realização de processo licitatório para o sistema³⁸ de transporte coletivo urbano de passageiros no Município de Biguaçu; neste sentido, a instalação do competente processo licitatório será precedida, sob pena de nulidade, do procedimento administrativo

³⁸ A Lei Complementar 32 determina que o sistema de transporte público de passageiros será composto por linhas classificadas como: (i) circular: linha com itinerário perimetral, operada em sentido único, com um único terminal para controle da oferta e da demanda; (ii) diametral: linha que liga mais de um bairro, com passagem pelo centro da cidade, com dois pontos terminais distintos para controle da oferta e da demanda; (iii) radial: linha que liga um ou mais bairros ao centro da cidade, com dois pontos terminais distintos para controle da oferta e da demanda.

a ser realizado pelo Poder Executivo municipal. De acordo com o art. 1, §1º, considera-se serviço público de transporte coletivo urbano de passageiros as atividades de transporte coletivo definidas como essenciais, reguladas pelo regime jurídico de direito público e operadas, quando delegadas, em regime de concessão ou permissão. Segundo a Lei Complementar nº 32, o transporte coletivo de passageiros terá prioridade sobre o transporte individual e comercial, condição que se estende às vias públicas.

Outrossim, segundo a Lei Complementar nº 32, concessão ou permissão será outorgada como sistema, em certame licitatório único, sempre em caráter temporário e por prazo determinado. Ressalte-se que a autorização será instrumento para uso experimental e/ou emergencial da prestação do serviço público de transporte, a título precário e até que seja possível o restabelecimento de sua execução.

A Lei nº 791, de 24 de agosto de 1993, do Município de Biguaçu institui o vale-transporte aos servidores públicos para utilização efetiva em despesas de deslocamento entre residência e trabalho e vice-versa, por meio do sistema de transporte coletivo público, urbano ou intermunicipal de características urbanas, excluídos os serviços seletivos e os especiais. A empresa operadora do sistema de transporte coletivo público fica obrigada a emitir e a comercializar o vale transporte, ao preço da tarifa vigente, colocando-o à disposição do Poder Público e assumindo os custos dessa obrigação, sem repassá-los para a tarifa dos serviços (art. 4).

No que toca ao Município de Florianópolis, importa destacar que Sistema de Transporte Coletivo de Passageiros é instituído pela Lei Complementar nº 34 de 26 de fevereiro de 1999 (“Lei Complementar nº 34/99”), devendo ser gerenciado, planejado, controlado, fiscalizado e delegado pela Prefeitura Municipal de Florianópolis, por meio do órgão gestor.

Os serviços de transporte coletivo de passageiros são classificados como: (i) regular ou convencional – prestado de forma contínua e permanente, com horários, itinerários e frota previamente estabelecidos; (ii) diferenciado ou executivo – prestado de forma complementar ao serviço regular; (iii) especial, nesse caso podendo ser de fretamento,

escolar ou fretamento especial e (iv) turístico, podendo ser executados por via terrestre, marítima, lacustre ou fluvial.

Cada uma dessas atividades possui requisitos específicos que devem ser observados pelas respectivas operadoras. No caso do serviço de transporte turístico, a Lei Complementar nº 421 de 23 de janeiro de 2012 acrescentou 46 artigos à Lei Complementar nº 34/99 regulamentando a prestação desse serviço.

A delegação dos serviços de transporte coletivo urbano deverá ser feita por meio de licitação para os serviços regulares ou convencionais sob regime de concessão ou permissão e na forma de autorização, no caso dos serviços especiais, não sendo necessária a realização da licitação.

A operação e fiscalização do sistema é feita pelo órgão gestor, que deverá buscar e implementar eventuais modificações necessárias ao bom funcionamento do sistema, conforme sejam detectados no acompanhamento da demanda. Ainda, deve o órgão gestor realizar avaliações periódicas dos serviços, com o intuito de identificar tendências e diretrizes para fins de realização de planejamento de médio e longo prazo (art. 27).

No cálculo das tarifas, deve ser observado o número de passageiros equivalentes ou pagantes, de modo a permitir a manutenção do equilíbrio econômico financeiro do contrato.

Não obstante a legislação esparsa prever outros beneficiários de isenção ou redução do valor da tarifa, a Lei Complementar nº 34/99 prevê a isenção do pagamento da tarifa referente aos serviços de transporte regular, experimental e extraordinário para as crianças com até 05 anos de idade, idosos com idade igual ou superior a 65 anos e agentes fiscais do órgão gestor.

Quanto aos veículos, destaca-se que somente poderão ser utilizados na prestação dos serviços os veículos que estiverem devidamente registrados no Órgão Gestor e com o certificado de vistoria válido.

Além disso, a Lei Complementar nº 33/99 instituiu a Tarifa de Utilização (“TU”) dos Terminais de Integração, que possui a finalidade de manter a estabilidade da concessão, bem como assegurar o retorno dos investimentos. A TU é cobrada diretamente das empresas prestadoras dos serviços de transporte coletivo urbano municipal ou intermunicipal que acessam os terminais. Referida tarifa é fixada pelo Poder Concedente (no caso o Município de Florianópolis) de acordo com o preço apresentado na proposta comercial da vencedora da licitação.

Na composição da TU deverão ser considerados os custos operacionais da prestação dos serviços, as exigências de ampliação e melhoria dos terminais, os serviços públicos instalados e a justa remuneração do capital investido na concessão (art. 10, §1º). Nada obstante, ao concessionário é permitida a obtenção de receitas complementares decorrentes da exploração de serviços adicionais, tais como, o comércio de conveniência e estacionamento, os quais serão consideradas quando da aferição do equilíbrio econômico e financeiro do contrato de concessão.

A licitação poderá ocorrer seguindo estes critérios: (i) o menor valor da tarifa do serviço público a ser prestado; (ii) a maior oferta, nos casos de pagamento ao Poder Concedente pela delegação da concessão; (iii) a melhor proposta técnica, com preço fixado no edital; (iv) a combinação, dois a dois, dos critérios referidos nos itens (i), (ii) e (iii); (v) a melhor proposta, em razão da combinação dos critérios de menor valor da tarifa do serviço público a ser prestado com a de melhor técnica; (vi) a melhor proposta, em razão da combinação dos critérios de maior oferta pela delegação da concessão com a melhor técnica; ou (vii) a melhor oferta de pagamento pela delegação da concessão, após qualificação de propostas técnicas (art. 14).

O Código de Posturas do Município de Palhoça, instituído pela Lei nº 19, de 07 de abril de 1993, proíbe expressamente que se danifique ou se retire sinais colocados nas vias, estradas ou caminhos públicos, para advertência de perigo, trânsito ou indicação de logradouro (art. 68). Além disso, é vedado perturbar o trânsito ou molestar os pedestres a

partir de: (i) condução pelos passeios públicos de veículos de qualquer espécie; (ii) patinação, exceto nos locais a isso destinados; (iii) colocação de vasos de plantas ou assemelhados nos peitoris das janelas de edifícios com mais de um pavimento, construído no alinhamento dos logradouros; e (iv) instalação de varais de roupa nas fachadas de prédios e edifícios.

A Lei nº 887, de 30 de junho de 1999 (“Lei nº 887/99”), dispõe sobre a funcionalidade e adaptação dos logradouros e das edificações de uso público para garantir acesso adequado às pessoas portadoras de deficiência. Dessa forma é de responsabilidade do Executivo Municipal a implantação das seguintes medidas: (i) regularização dos pisos das calçadas; (ii) a observância de vãos livres nas calçadas com largura mínima de 1,20 (um metro e vinte centímetros) e altura mínima inferior das placas, sacadas ou quaisquer saliência projetadas sobre os passeios de 2,00 (dois metros); (iii) o rebaixamento de meios-fios das calçadas, nos locais de travessia de vias, de acesso aos edifícios públicos, de vagas de estacionamento reservadas e terminais urbanos de passageiros; (iv) conservação da vegetação, de modo a não dificultar a circulação; (v) adequação de 5% (cinco por cento) dos sanitários públicos, considerando-se para efeitos do cálculo, sempre que houver divisão por sexo, separadamente os sanitários masculinos e femininos; (vi) reserva de 1% (um por cento) das vagas de estacionamento, localizadas preferencialmente próximas das entradas dos edifícios destinados ao uso comercial ou de serviços públicos; (vii) criação de pontos de parada de veículos, para embarque e desembarque, devidamente sinalizados, junto aos grandes equipamentos comunitários; (viii) implantação de rampas de acesso; (ix) instalação de mobiliário urbano (telefones, caixas de correio, bebedouros, etc.) adaptado; e (x) diferenciação de textura de piso, possibilitando aos deficientes visuais determinarem com precisão a existência e extensão de equipamentos de mobiliário urbano (art. 5).

Importante notar que as edificações públicas e privadas de uso público para os efeitos da Lei nº 887/99, compreendem todas as dependências franqueadas ao público, destinadas à saúde, educação, cultura, culto, esportes, lazer ou recreativos, prestação de serviços,

comerciais, industriais, hospedagem, terminais de transportes e as áreas comuns de circulação das edificações de uso multifamiliar (art. 13).

A Lei nº 1.296, de 10 de outubro de 2001 (“Lei nº 1296/01”), dispõe sobre o sistema³⁹ de transporte coletivo de passageiros no Município de Palhoça, aprova o Código Disciplinar e institui o Programa de Aparelhamento e Modernização do Sistema de Transporte do Município de Palhoça. Primeiramente é relevante destacar que o serviço de transporte coletivo do Município de Palhoça é um sistema formado por um conjunto uno, harmônico e interdependente de serviços, linhas, itinerários, pontos de parada, terminais de integração e transbordo, planejado, implantado e gerenciado de acordo com as peculiaridades viárias locais, e destina-se a atender as necessidades de transporte da população, bem como favorecer e acompanhar a racional ocupação do solo.

Conforme já apontado no presente Relatório, compete ao Município de Palhoça organizar e prestar, diretamente, ou sob os regimes de concessão ou de permissão, o seu serviço

³⁹ Os serviços integrantes do sistema classificam-se da seguinte maneira:

I - Regulares: são os serviços prestados direta ou indiretamente, sob os regimes de permissão ou de concessão, executados de forma contínua e permanente, obedecendo a horários, itinerários e intervalos de tempo pré-estabelecidos, podendo ser:

a) urbanos e distritais;

b) convencionais ou diferenciados (convencional é a categoria em que os serviços são executados com ônibus ou micro-ônibus do tipo urbano; já os serviços diferenciados são executados em veículos diversos da categoria convencional, tendo agilidade e conforto superiores (poltronas reclináveis, ar condicionado, veículos rodoviários, etc.).)

c) experimentais.

II - Especiais - são os serviços de fretamento, de transporte escolar, e os extraordinários, sujeitos ao controle do Município por meio do regime jurídico da autorização.

III – Experimentais – são aqueles executados pelas permissionárias ou concessionárias, nas respectivas áreas de influência, em caráter provisório, para verificação de viabilidade objetivando alterações e expansões de serviços destinados ao atendimento de demandas decorrentes do crescimento urbano, cuja duração e a respectiva tarifa serão fixadas no decreto de autorização.

regular de transporte coletivo⁴⁰, exercer o seu controle e fiscalização, bem como estabelecer a forma e as condições de contratação que lhe convier no caso de execução indireta (art. 5).

Em relação à prestação indireta dos serviços regulares de transporte coletivo, 3 (três) possibilidades são vislumbradas: (i) concessão; (ii) permissão de caráter precário⁴¹ e (iii) permissão qualificada. O prazo de delegação para exploração dos serviços regulares será de 15 (quinze) anos, podendo ser prorrogado pelo Executivo Municipal, caso a permissionária qualificada ou a concessionária tenha cumprido as suas obrigações e venha prestando serviço adequado e exerça o direito de opção (art. 9). Importante notar que as operadoras dos serviços regulares poderão contratar serviços de terceiros mediante prévia autorização do Poder Concedente.

⁴⁰ Faz-se importante mencionar um aspecto interessante da prestação de serviços de transporte coletivo no Município de Palhoça, qual seja, devido à implantação em Foi 2012 do “sistema integrado de transporte coletivo” em Palhoça, foi construído um terminal de passageiros, no terreno da empresa denominada Jotur – Auto Ônibus e Turismo Josefense, que administra e opera o transporte municipal e intermunicipal (por contratos diferentes) de passageiros na região. A Estação Palhoça, como é chamado o terminal, tem uma plataforma dividida em duas partes: uma para as linhas municipais e outra para as intermunicipais.

A Estação Palhoça é parecida com o Terminal de Integração Central (Ticen) de Florianópolis, mas com alguns acréscimos. A estação possui espaço para estacionamento de veículos e bicicletas, área reservada para um futuro posto policial, área de administração, sala para motoristas e cobradores, além de banheiros e lanchonetes.

Com o novo sistema tornou-se possível embarcar em um ônibus com linha direta até Florianópolis, sem parar no trajeto, assim como pegar dois ônibus pagando apenas uma tarifa. Serão criados ainda 42 novos itinerários para os bairros, no total de 109. Antes, eram 67. Para o sistema funcionar, o bilhete de papel deu lugar ao cartão integração. Com ele, os passageiros poderão embarcar em outras linhas sem gastar uma nova passagem.

⁴¹ O regime jurídico da autorização para a execução de serviços especiais de fretamento, escolares, extraordinários ou experimentais terá o caráter precário, podendo ser revogável a qualquer tempo sem indenização (art. 14).

No que tange às diretrizes do sistema, o planejamento do sistema de transporte será adequado às alternativas tecnológicas disponíveis, atenderá ao interesse público, e obedecerá às diretrizes gerais do planejamento global da cidade, notadamente no que diz respeito ao uso e ocupação do solo e ao sistema viário básico.

As linhas rodoviárias intermunicipais, interestaduais e internacionais com origem ou destino no Município de Palhoça ou em trânsito pelo município, bem como os serviços de fretamento, terão seus itinerários, terminais e pontos de parada situados dentro do município, disciplinados pelo órgão gerencial local e estão proibidas, sob qualquer hipótese, de executar transporte coletivo intramunicipal, definido como o embarque e o desembarque do passageiro dentro do município (art. 22).

Ressalte-se que o serviço público de transporte coletivo do Município de Palhoça será remunerado pelos usuários mediante o pagamento de tarifa⁴² fixada por decreto do Poder Executivo. Dessa forma, compete exclusivamente às empresas operadoras dos serviços regulares a emissão, a comercialização e o controle sobre a venda de passes e do vale transporte, bem como ainda, no caso de implantação de bilhetagem eletrônica, implantar, comercializar os cartões magnéticos, gerir e manter atualizado o sistema de processamento. Ainda neste turno, constituem receitas do sistema a serem consideradas no cálculo tarifário, os valores obtidos com a cobrança das tarifas, da comercialização da bilhetagem e do vale-transporte. São também receitas do sistema as oriundas da exploração direta ou indireta pelas permissionárias ou concessionárias dos espaços publicitários do sistema, ficando essas, porém, excluídas da composição do cálculo tarifário.

⁴² “As tarifas para os serviços regulares poderão ser de três tipos:

I - Convencional ou comum, que é a tarifa unificada padrão do transporte coletivo;

II - Diferenciada, adequada à respectiva categoria de diferenciação da qualidade dos serviços e da espécie de veículo;

III - Especial para os serviços experimentais.”

Por sua vez, em Santo Amaro da Imperatriz, a Lei nº 2.322, de 30 de setembro de 2013 (“Lei nº 2322/2013”), dispõe sobre o sistema de transporte coletivo de passageiros no Município de Santo Amaro da Imperatriz. A referida lei cuida do transporte público⁴³, considerando-o serviço público essencial, cuja organização e prestação competem ao município conforme disposto no art. 30, inciso V, da Constituição Federal e no art. 14, IX, da Lei orgânica do município, podendo ser prestado sob o regime público, privado ou misto.

Assim, Poder Público de Santo Amaro da Imperatriz poderá delegar a prestação do serviço público de transporte coletivo urbano à iniciativa privada por meio de concessão, permissão ou autorização, obedecendo as regras legais vigentes de cada instituto, sendo certo que a concessão ou permissão será outorgada como sistema, em certame licitatório único, sempre em caráter temporário e por prazo determinado, enquanto a autorização será instrumento para uso experimental e/ou emergencial da prestação do serviço, sempre a título precário e até que seja possível o restabelecimento da normalidade de sua execução (art. 4).

Faz-se necessário apontar que a Lei nº 2322/2013 de Santo Amaro da Imperatriz fixa que as concessões ou permissões atinentes ao serviço de transporte coletivo público serão programadas e planejadas por prazo necessário a assegurar a amortização e/ou depreciação dos investimentos e a margem de retorno do concessionário ou permissionário, observando-se o prazo máximo de 20 (vinte) anos, salvo nos casos que envolverem elevados investimentos em bens reversíveis, quando o prazo poderá ser fixado em até 35 (trinta e cinco) anos, contados da data da assinatura do contrato (art.5).

Com vistas à delegação da prestação do serviço de transporte coletivo a lei estabelece que a instalação do competente processo licitatório será precedida, sob pena de nulidade, do procedimento administrativo a ser empreendido pelo Poder Executivo Municipal.

⁴³ Art. 2 “O transporte coletivo de passageiros terá prioridade sobre o transporte individual e comercial, condição que se estende às vias públicas”.

A Lei nº 910, de 19 de agosto de 1997 de São Bonifácio, discorre sobre o transporte coletivo municipal, determinando que tal serviço poderá ser delegado à iniciativa privada sob a forma de permissão. Assim, a permissão atenderá às necessidades das localidades do município, observado o Plano de Transporte Coletivo, elaborado pela Comissão de Transporte Coletivo. Referido plano estabelece a distribuição e remuneração das linhas; os itinerários; a frequência das viagens e horários e o valor das passagens (art. 7).

O serviço de transporte coletivo será explorado por uma única permissionária (denominada transportadora), desde que comprove capacidade e enquanto cumprir as exigências do Plano de Transporte Coletivo e de normas acessórias. De qualquer maneira, é estabelecido na lei que a transportadora aumentará ou substituirá os veículos sempre que a demanda exigir ou a vistoria recomendar (art. 12).

Adicionalmente, a permissionária não poderá interromper o serviço, exceto por força maior, sob pena de cassação da permissão e convocação de outra transportadora para a realização dos serviços.

Em São José, a Lei Ordinária nº 606, de 30 de dezembro de 1966, institui o Código de Posturas municipal e no capítulo IV discorre sobre o trânsito público, estatuidando que o trânsito é livre e sua regulamentação tem por objetivo manter a ordem, a segurança e o bem estar dos transeuntes e da população em geral. Dessa forma, é proibido turbar embaçar ou impedir, por qualquer meio, o livre trânsito de pedestres ou veículos nas ruas, praças, passeios, estradas e caminhos públicos, exceto para efeito de obras públicas ou quando exigências policiais o determinarem (arts. 86 e 87). Adicionalmente, é expressamente proibido danificar ou retirar sinais colocados nas vias, estradas ou caminhos públicos, para advertência de perigo ou impedimento de trânsito.

O Código de Posturas estabelece que para as infrações de trânsito, quando não forem previstas penas no CTB, será imposta a multa correspondente ao valor de 30% do salário mínimo vigente.

A Lei Ordinária nº 3.714, de 09 de outubro de 2001, dispõe sobre a obrigatoriedade de a Secretaria de Transportes e Obras de São José fixar nos abrigos para passageiros de ônibus, em papel colante especial, os horários das linhas do transporte coletivo que circulam pelo local. O transporte coletivo a que se refere a lei compreende tanto o transporte interno (interbairros) como o transporte integrado (intermunicipal).

A matéria abordada pela lei é de grande importância para a organização do sistema de transporte público da cidade e para a organização pessoal dos cidadãos usuários de tal serviço público, entretanto, não dispomos de informações acerca do cumprimento de referida obrigação pela Secretaria de Transportes e Obras de São José.

A Lei Ordinária nº 4.609, de 07 de fevereiro de 2008 (“Lei nº 4609/08”), que dispõe sobre o Sistema de Transporte Coletivo de Passageiros do Município de São José estabelece que o serviço de transporte coletivo de passageiros será administrado pela Prefeitura Municipal de São José, por meio de seu órgão gestor, com a competência de gerenciar, planejar, controlar, fiscalizar e delegar os serviços, inclusive os terminais e abrigos de passageiros.

Visando à estruturação do sistema de prestação de serviços de transporte público em São José, foi criado o Conselho Municipal de Transporte – CMT, órgão consultivo e de deliberação coletiva, vinculado ao gabinete do chefe do Poder Executivo Municipal, inclusive a competência, a organização e o funcionamento do CMT serão estabelecidos em Decreto do Chefe do Poder Executivo, o qual antecipamos que não tivemos acesso.

A lei discorre sobre as classificações dos serviços de transporte coletivo, quais sejam:

- (i) Regular ou Convencional: serviço executado de forma contínua e permanente, obedecendo a horários, itinerários e frota preestabelecidos e remunerados mediante o pagamento de uma tarifa;
- (ii) Especial: serviço remunerado por meio de contrato entre o operador e o contratante, classificando-se em (a) *fretamento*: serviço de locação de veículos para o transporte de empregados ou clientes de empresas públicas ou privadas, com ponto de partida e chegada

delineados, sem paradas intermediárias para embarque e desembarque de passageiros, observada a regulamentação estabelecida em decreto do chefe do Poder Executivo e (b) *turismo*: serviço de transporte exclusivo para atendimento de turistas, com ponto de partida e chegada delineados, sem paradas intermediárias para o embarque ou desembarque de passageiros;

(iii) Experimental: serviço executado pela operadora, em sua área de influência e em caráter provisório, com a finalidade de verificar a viabilidade de implantação ou alteração de linhas para atender às exigências da demanda, por um prazo não superior a 180 (cento e oitenta) dias, prorrogáveis por igual período;

(iv) Extraordinário: serviço executado preferencialmente por operadora do serviço regular ou convencional, destinado a atender necessidades adicionais e ocasionais da demanda determinadas por eventos excepcionais e de curta duração, por prazo não superior a 90 (noventa) dias; e

(v) Diferenciado: serviço executado em linha do serviço regular ou convencional, pela mesma operadora e em sua área de influência, com veículo dotado de maior conforto, lotação limitada pelo órgão gestor e tarifa especial (art. 5).

De outro turno, as linhas são classificadas como: (i) *circular*: linha com itinerário perimetral, operada em um único sentido, com um único ponto terminal para controle da oferta e da demanda; (ii) *diametral*: linha que liga um ou mais bairros com passagem pelo centro da cidade, com dois pontos terminais distintos para controle da oferta e da demanda; (iii) *periférica*: linha que liga um ou mais bairros sem passagem pelo centro da cidade, com dois pontos terminais distintos para controle da oferta e da demanda; (iv) *radial*: linha que liga um ou mais bairros ao centro da cidade, com dois pontos terminais distintos para controle da oferta e da demanda. As linhas definidas nos itens ii, iii, e iv podem apresentar um único ponto terminal para controle da oferta e da demanda, caso em que são classificadas respectivamente como: (a) diametral-circular; (b) periférica-circular e (c) radial-circular.

As viagens, por sua vez, classificam-se em: (i) *expressa*: viagem sem parada em pontos intermediários, destinada ao atendimento da demanda ponto-a-ponto; (ii) *semi-expressa*: viagem com quantidade reduzida de paradas em pontos intermediários, destinada ao atendimento da demanda ponto-a-ponto e de geradores de demanda importantes localizados ao longo do itinerário da linha; e (iii) *paradora*: viagem com quantidade elevada de paradas em pontos intermediários, destinada ao atendimento da demanda distribuída ao longo do itinerário da linha.

A exploração do serviço de transporte público de passageiros no Município de São José poderá ser realizada mediante delegação a empresas operadoras privadas, sob os regimes de concessão, permissão ou autorização. Dessa forma, a delegação do serviço observará os seguintes critérios:

- (i) o serviço regular ou convencional obedecerá ao regime de concessão ou permissão, sendo que a delegação da concessão ou permissão será precedida de licitação pública; e
- (ii) os serviços especiais serão delegados sob o regime de autorização, que independerá de licitação e terá caráter precário.

Vale ressaltar que o prazo da delegação para exploração do serviço regular ou convencional estabelecido será de 10 (dez) anos, prorrogável por igual período, desde que justificado, objetivando assegurar sua continuidade.

No que tange à tarifa ou preço da passagem a ser cobrada pelo uso do transporte, esta será calculada visando a cobrir o custo incorrido no transporte de um passageiro e assim atribuir justa remuneração ao capital investido, permitir o melhoramento e a expansão dos serviços e assegurar o equilíbrio econômico-financeiro do contrato. No cálculo da tarifa, serão considerados os passageiros equivalentes ou pagantes, deduzindo do número de passageiros transportados, proporcionalmente, os descontos e gratuidades previstos em lei.

Dessa forma, a tarifa poderá ser: (i) comum, que é estabelecida para o serviço regular e constitui o padrão do sistema; (ii) especial, que é constitui exceção ao padrão e é estabelecida para: (a) o serviço diferenciado em função da qualidade oferecida e (b) os serviços especiais, em função da natureza da delegação e (iii) reduzida, que é aquela estabelecida em função dos descontos previstos em lei. Neste sentido, o Poder Concedente disporá sobre a política tarifária, regulamentando a forma de integração tarifária, a forma de compensação, a fixação de valores e a remuneração das empresas operadoras, sempre respeitando o equilíbrio econômico/financeiro dos contratos.

Ressalte-se que, a partir de pesquisas independentes ao sítio eletrônico da Prefeitura Municipal e a sítios eletrônicos não oficiais não foi encontrada legislação específica de trânsito e transporte dos Municípios de Águas Mornas, Angelina, Anitápolis, Governador Celso Ramos, Rancho Queimado e São Pedro de Alcântara.

3.5.2. Sistema Integrado de Transporte Coletivo

O Sistema Integrado de Transporte Coletivo foi implantado em Florianópolis e é regulado pelo Decreto nº 1968 de 04 de agosto de 2003 (“Decreto nº 1.968/2003”), tendo como objetivo garantir à população o amplo deslocamento, mobilidade e acesso a toda a cidade, com o menor tempo e custo possíveis, de forma segura e adequada.

Compõem o sistema: o conjunto de linhas e serviços delegados; terminais e equipamentos operacionais; o gerenciamento de funções e padrões técnicos eficientes que objetivam o acompanhamento das variações do interesse público; e as leis, decretos e demais atos normativos e regulamentares expedidos pelo Poder Público (parágrafo único do art. 1º).

O Sistema de Integração abrange somente os casos em que o passageiro utiliza mais de uma linha ou serviço mediante o pagamento de somente uma tarifa. Nesse caso, a integração pode ser (i) intrarregional, na qual o passageiro realiza a transferência dentro de uma mesma região tarifária, mediante embarque no veículo pelas áreas segregadas dos

terminais de integração, ou em pontos de parada, pela catraca eletrônica; (ii) inter-regional, na qual o passageiro realiza a transferência entre regiões tarifárias distintas, mediante embarque no veículo sempre por meio da catraca eletrônica ou (iii) mista, na qual a transferência ocorre por meio de ambas as modalidades acima (art. 22).

A classificação dos serviços do Sistema Integrado de Transportes é a seguinte: (i) regular ou convencional – executada de forma contínua e permanente, com horários, itinerário e frota previamente estabelecidos, com pagamento de tarifa para fins de remuneração e (ii) experimental – executado em caráter provisório com objetivo de verificar a viabilidade de implantação ou alteração de linha, por um prazo não superior a 90 (noventa) dias, podendo ser prorrogado por igual período.

Conforme estabelece o Decreto nº 1.968/2003, as linhas podem ser classificadas em circular, diametral, periférica e radial; ou, caso possuam um único ponto terminal, são classificadas em diametral-circular, periférica-circular e radial-circular.

Nos casos em que houver necessidade e conveniência ao interesse público, devidamente comprovadas por estudos técnicos e com publicação prévia de aviso, o órgão gestor poderá proceder a alterações ou partição do itinerário da linha, prolongamento, encurtamento ou fusão de linhas e criação de ramal.

A tarifa, remuneração do prestador do serviço de transporte, pode ser comum, estabelecida para o serviço regular, constituída como o padrão do sistema ou reduzida, conforme descontos estabelecidos em lei. Para o cálculo das tarifas serão considerados os custos incorridos no transporte de um passageiro dentro de determinada região tarifária.

As regiões tarifárias, estabelecidas pelo Decreto nº 1.938 de 09 de julho de 2003 e mantida pelo Decreto nº 1.968/2003 são as seguintes: Centro – R1, Norte – R2, Leste/Noroeste – R3, Centro/Sul – R4, Sul – R5, Continente – R6 e Áreas Sociais – R7, as quais deverão estar ligadas ao Terminal de Integração Central.

O planejamento, a organização, implantação, fiscalização e execução do Sistema Integrado de Transporte Coletivo do Município de Florianópolis são competências do órgão gestor, instituído pela Lei Complementar nº 34/99.

O Decreto nº 1.968/2003 institui o Sistema de Bilhetagem Eletrônica, que tem como objetivo facilitar a cobrança de tarifas, bem como a geração e coleta de dados do Sistema Integrado de Transporte.

Conforme art. 28 desse decreto, as empresas prestadoras do serviço podem constituir um consórcio, regulado pelo Código Civil (arts. 991 e seguintes) para fins de gerenciamento do Sistema de Bilhetagem Eletrônica, sendo que o município não fará parte do consórcio.

Dentre outras, são competências do consórcio a comercialização e controle da venda de passagens antecipadas, a elaboração e a manutenção do cadastro de usuários que gozem de benefícios tarifários e emissão de cartão eletrônico.

A Unidade Tarifária – UT – destinada ao registro quantitativo de créditos tarifários do cartão eletrônico equivale a R\$0,01.

Existem 05 modalidades de cartão eletrônico, a saber:

- (i) cartão cidadão, abastecido com tarifa comum e prévio cadastramento do usuário no Sistema de Bilhetagem Eletrônico;
- (ii) cartão especial, que garante gratuidade aos seus beneficiários, mediante prévio cadastramento do usuário no Sistema de Bilhetagem Eletrônico;
- (iii) o cartão estudante, que garante o desconto de 50% (cinquenta por cento) do valor da tarifa comum aplicável aos alunos regularmente matriculados em instituições de ensino fundamental, médio, técnico e educação superior, mediante prévio cadastramento do usuário no Sistema de Bilhetagem Eletrônico;
- (iv) cartão turista, abastecido com tarifa comum e sem cadastramento prévio; e

(v) vale transporte, abastecido com tarifa comum pelo empregador em benefício do empregado, para fins de atendimento das suas necessidades de transporte.

Importante mencionar que apesar de o decreto estabelecer ser facultativa a criação de consórcio pelas empresas prestadoras do serviço, todas as disposições relativas à bilhetagem eletrônica remetem às atividades que o consórcio deve realizar, inclusive, por exemplo, quanto ao cadastramento dos usuários do sistema.

3.5.3. Benefícios tarifários aos usuários de transporte coletivo

O Município de Florianópolis enumerou os usuários beneficiários da gratuidade da tarifa do serviço público de transporte coletivo, descritos no art. 2º do Decreto nº 8.116, de 29 de abril de 2010, a saber, os portadores de:

- (i) de deficiência física;
- (ii) de deficiência mental de moderada à profunda;
- (iii) transtornos invasivos do desenvolvimento;
- (iv) deficiência visual;
- (v) deficiência auditiva neurosensorial moderada, severa ou profunda;
- (vi) atraso no desenvolvimento neuropsicomotor; e
- (vii) deficiência múltipla.

Para que seja garantida essa gratuidade, o usuário deverá obter laudo médico atestando a respectiva necessidade especial, conforme regulamento da Secretaria Municipal de Mobilidade Urbana.

A Lei nº 9.255, de 12 de junho de 2013, do Município de Florianópolis estabeleceu a isenção da tarifa de transporte coletivo municipal ao trabalhador formal desempregado, por um período de 03 (três) meses, limitados a 120 (cento e vinte) passagens.

O interessado deverá atender cumulativamente aos seguintes requisitos:

- (i) apresentação da carteira de trabalho, para fins de comprovação do estado de desempregado;
- (ii) ter trabalhado com carteira assinada nos últimos 03 meses;
- (iii) ter sido demitido sem justa causa;
- (iv) não possuir renda própria para o seu próprio sustento e/ou da família;
- (v) não receber nenhum benefício da Previdência Social no momento;
- (vi) não tenha direito ao recebimento do seguro desemprego; e
- (vii) comprove residência em Florianópolis há pelo menos um ano.

3.5.4. Transporte de Portadores de Necessidades Especiais

No que tange aos benefícios concedidos em específico aos portadores de necessidades especiais, em Biguaçu, a Lei nº 3.350 de 14 de março de 2013, aborda a instituição de passe-livre nos meios de transporte coletivos explorados, permitidos ou concedidos pelo município às pessoas portadoras de neoplasias graves, o que deverá ser comprovado a partir da apresentação de laudos médicos atualizados e idôneos atestando a doença (art.1). Vale ressaltar que não poderá ser autorizado o aumento de tarifas de transporte, urbano e interurbano, devido aos custos que o benefício do passe-livre possa originar.

Já a Lei nº 865, de 02 de maio de 1994, aborda a gratuidade do transporte coletivo municipal às pessoas deficientes credenciadas pela Fundação Catarinense de Educação Especial ou pelas Associações das diversas categorias de deficiências e pessoas idosas. Dessa maneira, as empresas concessionárias de transportes coletivos de linhas municipais de Biguaçu ficam obrigadas a destinar em cada ônibus 4 (quatro) assentos para uso exclusivo de pessoas portadoras de deficiência, idosos e gestantes após o terceiro mês de gravidez.

No Município de Palhoça, a Lei nº 3.091, de 31 de agosto de 2009, estabelece critérios para embarque e desembarque de pessoas portadoras de necessidades especiais nos veículos de transporte coletivo do município. Referida lei determina que todas as empresas de transporte coletivo urbanos do Município estão dispensadas de obedecer aos locais de paradas obrigatórias ou pré-estabelecidas dos pontos de ônibus, para efeitos de embarque e desembarque de passageiros portadores de necessidades especiais. Dessa maneira, todos os ônibus deverão parar para embarque e desembarque de passageiros portadores de necessidades especiais, nos locais indicados por estes, desde que respeitando os itinerários originais das linhas e os preceitos decorrentes da correta condução do veículo, conforme mencionados pelo CTB.

Em Rancho Queimando, a Lei nº 642, de 22 de junho de 1990, concede isenção no transporte coletivo de passageiros portadores de deficiência física ou mental no município (art. 1). A lei menciona que decreto será publicado para regulamentar a matéria da lei, entretanto, em pesquisas independentes não foram encontrados indícios de sua publicação.

A Lei nº 3.755, de 05 de dezembro de 2001, de São José aborda a questão da gratuidade no transporte coletivo da municipalidade para os deficientes físico, auditivo, mental e visual. Adicionalmente, será considerado, para os efeitos da lei, carente o deficiente que apresentar renda per capita não superior a um salário mínimo vigente (art. 1).

Dessa forma, terão direito ao acesso gratuito no transporte coletivo de passageiros em São José as pessoas portadoras de: (i) deficiência física permanente ou temporária, com dificuldade de locomoção; (ii) deficiência mental; (iii) distúrbio global do desenvolvimento; (iv) deficiência visual caracterizada por cegueira ou baixa visão; (v) deficiência auditiva moderada, severa ou profunda; e (vi) atraso no desenvolvimento neuro psico motor (0 a 3 anos). A deficiência poderá ser permanente ou temporária, sendo determinada mediante laudo diagnóstico.

A emissão do laudo diagnóstico para comprovação da condição de portador de deficiência permanente ou temporária e a comprovação da carência econômica serão efetuadas pela Equipe Técnica da Fundação Catarinense de Educação Especial – FCEE⁴⁴ ou associações por ela credenciadas; sendo que tais associações também se responsabilizarão pela emissão da carteira de transporte gratuito. Importante enfatizar que a instituição credenciada responsabilizar-se-á, civil e criminalmente pela veracidade do laudo diagnóstico que expedir.

3.5.5. Táxi

Como regra geral, prevalece nas normas municipais, a obrigatoriedade de prévia e expressa outorga para o desempenho do serviço de transporte de passageiros em veículos de aluguel.

No Município de Antônio Carlos, o Código de Posturas instituído pela Lei nº 1.298, de 09 de novembro de 2010, estabelece que o serviço de táxi constitui serviço de utilidade pública e somente poderá ser prestado a partir de prévia e expressa autorização da prefeitura, a qual deverá ser consubstanciada pela outorga de Termo de Permissão e Alvará de Licença (art. 244).

Em relação ao Termo de Permissão⁴⁵ e respectivo Alvará de Licença, sua outorga será concedida a pessoa física, motorista profissional autônomo inscrito no Cadastro Municipal de Condutores de Táxis, portador de carteira profissional expedida pela Delegacia Regional do Trabalho e inscrito no Instituto Nacional de Previdência Social.

⁴⁴ A Fundação Catarinense de Educação Especial – FCEE tem a responsabilidade de determinar e divulgar os critérios técnicos para a expedição do laudo diagnóstico por meio de instrução normativa, publicada em diário oficial (art. 4).

⁴⁵ O Termo de Permissão poderá ser revogado a qualquer tempo por parte do Município mediante proposta do órgão competente e quando houver inquérito demonstrando a infração do permissionário às normas e regulamentos aplicáveis, sendo assegurada a ampla defesa (art. 246).

Os pontos de estacionamento serão fixados pela Prefeitura de Antônio Carlos, visando ao interesse público e organizando a frota dos táxis a partir de suas categorias, localização e número de ordem, ademais, serão ordenadas as quantidades máximas de veículos que poderão estacionar em tais pontos.

O Código de Posturas determina que o órgão competente do município regulamente a questão dos táxis que tenham ou venham a ter pontos de estacionamento em locais situados nos limites ou imediações de limites intermunicipais podendo ainda, ouvido o Departamento Estadual de Trânsito (“DEINFRA”) quando aplicável, firmar convênio com município vizinho, em relação a ponto de estacionamento de veículos licenciados no Município de Antônio Carlos. Ainda no que tange à organização dos pontos de estacionamento de táxis, a Prefeitura poderá estabelecer pontos obrigatórios de embarque para passageiros em áreas previamente delimitadas.

Em relação às tarifas a serem cobradas pelos táxis em Antônio Carlos, elas serão determinadas pelo Chefe do Poder Executivo, após a realização de estudo perquirido pelo órgão competente, e recomendadas pelo Conselho Municipal pertinente.

O Município de Florianópolis, por meio da Lei Complementar nº 85 de 11 de setembro de 2001 (“Lei Complementar nº 85”) regulamenta o serviço de táxi, em que ficou estabelecido que a prestação do serviço está condicionada à outorga de permissão e à Licença de Tráfego para o veículo trafegar. Adicionalmente, cabe destacar que os interessados na exploração do serviço de táxi submeter-se-ão a processo de licitação pública, na modalidade concorrência, obedecidos os princípios da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 (“Lei Federal de Licitações”) e também terão que realizar provas de conhecimento de sua área profissional, e ainda são estabelecidas as responsabilidades e deveres dos permissionários, infrações e penalidades.

No que tange ao aspecto fático, destaca-se, em Florianópolis, a CPI dos Táxis ocorrida em outubro de 2013, que resultou no ajuizamento de ação de improbidade administrativa pelo Ministério Público de Santa Catarina com pedido de liminar para a suspensão de 79

(algumas notícias falam em mais de 100) placas de táxi em Florianópolis em decorrência de irregularidades constatadas, inclusive ex-secretários de Transportes foram denunciados por condutas irregulares.

Em paralelo à ação de improbidade foi assinado um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC)⁴⁶ firmado entre o Ministério Público do Estado de Santa Catarina e a prefeitura, a qual tem a competência para realizar a cassação das placas irregulares, mas mantém os táxis circulando até que ocorram novas licitações para que a população não se prejudique pela falta do serviço de táxi.

Em relação às recomendações da CPI é possível destacar a abertura de licitação para 200 novos táxis e a implantação do sistema biométrico nos veículos, de modo que o taxímetro apenas ligaria com a digital dos condutores cadastrados.

De acordo com notícias, a licitação para novos táxis em Florianópolis deverá ser lançada em meados de 2014 e seu respectivo edital objetivará a ampliação da frota — respeitando-se o mínimo de um veículo para cada 800 habitantes— e substituir as permissões com suspeitas de ilegalidades. Vale mencionar que ainda não temos informações acerca do lançamento de referida licitação.

Em Palhoça, a Lei nº 1.758, de 18 de novembro de 2003 (“Lei nº 1758/03”), que dispõe sobre o serviço de táxi no Município de Palhoça, condiciona a prestação do serviço de táxi à outorga de permissão para sua exploração e a obtenção da “Licença de Tráfego”⁴⁷ para o veículo trafegar, a ser expedida pela Diretoria de Trânsito da Prefeitura Municipal. Neste sentido, nenhum veículo poderá recolher passageiros dentro dos limites do município sem

⁴⁶ Referido TAC determina um prazo de 30 dias para a prefeitura iniciar a apuração, penalização e cassação e 150 dias, após início do processo, para efetuar a cassação das licenças irregulares.

⁴⁷ A “Licença de Tráfego” será renovada anualmente, precedida de vitória pela Diretoria de Trânsito, sem prejuízo das vitórias realizadas pela repartição de trânsito competente.

portar a correspondente “Licença de Tráfego”, sob pena de apreensão imediata do veículo, acompanhada da correspondente multa.

Assim, o permissionário terá o prazo de 30 (trinta) dias, contados a partir da celebração do contrato de adesão (permissão) para a apresentação do veículo nas condições previstas na Lei nº 1758/03, de modo que possa lhe ser conferida a correspondente “Licença de Tráfego”.

A permissão será outorgada somente ao motorista profissional autônomo, devidamente inscrito no Cadastro de Condutor, proprietário do veículo destinado à prestação do serviço de táxi (art. 5). A Lei nº 1758/03 regulamenta o processo licitatório para exploração do serviço de táxi, tendo como base os parâmetros estabelecidos na Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

A sinalização e os pontos de estacionamento de táxis são elementos inerentes ao serviço de transporte via táxis. Neste contexto, a localização, o tipo de ponto e o número de táxis existentes em cada ponto serão fixados por Decreto do Poder Executivo, observando-se as respectivas áreas de abrangência, os polos geradores de demanda e a situação atual de táxis na cidade. Dessa forma, a Diretoria de Trânsito afixará placas indicativas dos pontos, os quais poderão, a qualquer tempo, por razões de interesse público ou de conveniência administrativa, ser extintos ou transferidos de local, bem como ter ampliado ou reduzido o número de suas vagas. No caso de pontos privativos, além da sinalização adequada constarão os números das placas dos táxis ali sediados.

A respeito das tarifas cobradas pelo serviço de táxi ao usuário serão fixadas pelo Conselho Municipal de Transportes (“CMT”), e homologada por Decreto do Poder Executivo Municipal, precedida de planilha de custos elaborada pela Diretoria de Trânsito (art. 21).

No que concerne às obrigações e responsabilidades do permissionário do serviço, destaca-se a obrigação de não ceder ou transferir, seja a que título for, a permissão outorgada ou a “Licença de Tráfego” do veículo, exceto nos casos previstos em lei ou casos excepcionais mediante autorização expressa da Diretoria de Trânsito (art. 26, IX).

A fiscalização dos serviços será realizada por agentes credenciados pela Diretoria de Trânsito de Palhoça e estes poderão determinar as providências necessárias à regularidade da execução dos serviços, podendo em caso de não atendimento, lavrar auto de infração e de notificação, para formalizar a ocorrência de irregularidade ou ilegalidade, constatadas no âmbito da prestação do serviço de táxi. Neste diapasão, vale comentar que os veículos serão submetidos a vistorias anuais, a critério da Diretoria de Trânsito em local e data a serem fixados, para verificação de segurança, conservação, conforto, higiene, equipamentos e características definidas na Lei nº 1758/03.

Outro aspecto que merece ser destacado é o fato de os permissionários poderem dotar seus veículos com sistema de rádio-comunicação; também chamado serviço auxiliar de rádio-táxi, o qual consiste na adaptação, em cada veículo, de um aparelho de rádio transmissor e receptor que funciona conjugado a uma estação central, a qual recebe via telefone os chamados dos usuários e os transmitirá pelo rádio aos veículos a ela subordinados, para o devido atendimento por aquele que se encontrar mais próximo do local em que se encontra o usuário.

Em São Bonifácio, a Lei nº 605, de 01 de julho de 1990, estabelece regras gerais para o serviço de transporte de passageiros em veículos de aluguel – táxi, o qual somente poderá ser executado mediante prévia e expressa outorga da Prefeitura, por meio de Termo de Permissão intransferível e Alvará de Licença, podendo ser explorado exclusivamente por pessoa física ou jurídica, motorista profissional (art. 1).

Os pontos de estacionamento de táxis em São Bonifácio serão fixados pela Prefeitura em vista do interesse público, com especificação de categoria, localização e número de ordem, bem como tipos e quantidades máximas que neles poderão estacionar (art. 10).

Neste mesmo sentido, Lei Ordinária nº 803, de 23 de novembro de 1971, estabelece regras para concessão dos serviços de táxi e fixa que a criação de novos pontos de táxi somente será autorizada por lei municipal, mantendo sempre o critério da proporcionalidade regional em relação ao número de veículos existente de acordo com a demanda do local.

Por seu turno, no Município de São Pedro de Alcântara a Lei nº 42, de 26 de junho de 1997, criou 10 pontos de táxi, com um veículo cada, estabelecendo que caso haja mais de um interessado para execução do serviço, o município abrirá edital para realização de sorteio, sendo somente permitida a inscrição de um ponto por interessado.

Os requisitos a serem cumpridos pelo interessado em prestar serviços de táxi em São Pedro de Alcântara são: (i) possuir Carteira Nacional de Habilitação profissional; (ii) apresentar atestado de boa conduta, fornecido pela autoridade policial; (iii) estar em dia com as obrigações eleitorais e militares e (iv) inscrever-se como contribuinte municipal. Quanto ao veículo, os seguintes requisitos devem ser observados: (i) comprovação de propriedade ou arrendamento pelo interessado; (ii) limite de uso de 5 anos; (iii) a colocação de todos os acessórios impostos por lei ou regulamento; (iv) ter a cor branca; e (v) possuir 4 portas.

As tarifas são fixadas e revistas pelo município, levando-se em conta a justa remuneração pela prestação dos serviços.

3.5.6. Transporte Escolar

O transporte escolar só recebeu tratamento jurídico nos Municípios de Biguaçu, Governador Celso Ramos, Palhoça e São José.

No Município de Biguaçu, a Lei nº 2.449, de 14 de junho de 2007, regulamenta o programa de transporte escolar gratuito para alunos portadores de necessidades especiais, estabelecendo a documentação necessária para inscrição do candidato à vaga de transporte escolar gratuito e a competência da Comissão da Secretaria Municipal de Educação para examinar se o aluno atende os requisitos previstos na lei.

A Lei nº 820, de 26 de abril de 2013, regulamenta a concessão do auxílio passe escolar aos estudantes que residirem no Município de Governador Celso Ramos e estejam cursando nível técnico ou ensino superior. O valor do auxílio será concedido via cartão e deverá suprir

apenas a necessidade dos dias de aula, sendo recarregado mensalmente junto à Secretaria de Desenvolvimento Social e Cidadania.

Em Palhoça, Lei nº 1.708, de 28 de julho de 2003 (“Lei nº 1708/03”), dispõe sobre o serviço especial de transporte escolar em Palhoça, o qual será administrado pela Prefeitura, por meio de sua Diretoria de Trânsito, com a competência de permitir, planejar, controlar, fiscalizar e autorizar a prestação do serviço, além de administrar e gerenciar a prestação do serviço, cabendo-lhe todas as tarefas pertinentes à atividade.

A Diretoria de Trânsito poderá, a fim de atender situação de emergência transitória, em razão do cancelamento ou cassação da permissão, delegar o serviço mediante autorização somente até a realização de nova licitação (caráter temporário). A permissão será delegada mediante prévio processo de licitação, com critérios objetivos e será vinculante ao instrumento convocatório, observada a legislação vigente. Em linhas gerais, a autorização será expedida mediante termo de compromisso e a permissão (a ser concedida pelo prazo de 10 (dez) anos), por meio de contrato de adesão (art. 3).

A execução do serviço especial de transporte escolar somente poderá ser realizada mediante a competente “Licença de Tráfego”, que será expedida pela Diretoria de Trânsito da Prefeitura Municipal, além de ser fornecida após o cadastramento e vistoria do veículo escolar junto à Diretoria de Trânsito, observada a legislação pertinente. Adicionalmente, a concessão da licença de tráfego sujeitará o permissionário ao recolhimento da C.G.O. - tarifa remuneratória do Custo de Gerenciamento Operacional do serviço, no valor estipulado no Código Tributário Municipal, recolhida mediante guia, de modelo oficial, em agência bancária credenciada.

A Lei nº 1708/03, também de Palhoça, regulamenta o processo licitatório para exploração do serviço especial de transporte escolar, citando as obrigações e deveres dos permissionários, as infrações, entre outros aspectos, obedecendo aos parâmetros estabelecidos na Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

Por último, analisemos a legislação municipal mais robusta com relação ao tema, do Município de São José. A Lei nº 4.352, de 26 de agosto de 2005 (“Lei nº 4352/05”), dispõe sobre o serviço especial de transporte escolar do Município. Em linhas gerais, compete à Secretaria Municipal de Transportes permitir, autorizar, controlar e fiscalizar o serviço especial de transporte escolar. Tal serviço será delegado, em regra, por meio de permissão⁴⁸, no entanto, para atender situação de emergência transitória, em razão do cancelamento da permissão ou cassação desta, a Secretaria Municipal de Transportes poderá delegar o serviço mediante autorização, até a realização de novo processo licitatório, devendo a Secretaria Municipal de Transportes comunicar ao Sindicato e à Associação dos Transportadores Escolares a respeito das novas autorizações.

Outra hipótese vislumbrada para conceder o serviço mediante autorização é no caso de haver crescimento localizado da demanda, com a consequente necessidade de operação de mais veículos no transporte escolar, somente até a realização de novo processo licitatório.

No que concerne à execução do serviço especial de transporte escolar, esta somente poderá ser realizada mediante a competente licença de tráfego, expedida pela Secretaria Municipal de Transportes. A licença de tráfego será fornecida após o cadastramento do veículo escolar junto à Secretaria Municipal de Transportes.

A Administração Pública Municipal, Estadual e Federal, bem como suas fundações e autarquias, associações de moradores, conselhos comunitários e entidades filantrópicas beneficentes, representam exceção ao processo de licitação, visto que poderão executar diretamente o serviço especial de transporte escolar, independente de processo licitatório, ficando tais serviços restritos ao transportes dos alunos matriculados nestas entidades,

⁴⁸ A permissão será delegada mediante prévio processo licitatório, com critérios objetivos e vinculante ao instrumento convocatório, observada a legislação vigente, e será expedida mediante Termo de Compromisso por intermédio de Contrato de Adesão. Importante comentar que a permissão poderá ser transferida para sucessores que preencherem os requisitos da lei e, adicionalmente, a transferência da permissão será assegurada sem custos à meeira e/ou herdeiros, no caso de falecimento ou invalidez do permissionário.

porém a dispensa de licitação de tais entidades não os desobrigam do cumprimento das demais normas estabelecidas na Lei nº 4352/05.

A Lei nº 4352/05 fixa que o serviço especial de transporte escolar poderá ser executado por: (i) empresa privada; (ii) profissional autônomo; (iii) associação de moradores e conselho comunitário; e (iv) administração pública municipal, estadual e federal, bem como autarquias e fundações. (art. 8). Neste contexto, o CTB estabelece requisitos a cada tipo de interessado a prestar o serviço especial de transporte escolar, e o permissionário do serviço deverá fornecer todas as informações exigidas pela Secretaria Municipal de Transportes, incluindo as de atualização cadastral. Importante mencionar que no caso de permissionário pessoa jurídica, o veículo escolar somente deverá ser dirigido pelo condutor ou condutor auxiliar vinculados ao permissionário por relação empregatícia.

A título de remuneração pela prestação dos serviços (Custo de Gerenciamento Operacional – CGO) serão cobradas dos permissionários as seguintes taxas: (a) licença de tráfego; (ii) termo de transferência de permissão, (c) registro; (d) segunda via de documento emitido pela Secretaria Municipal de Transportes; e (e) substituição de veículo.

Em relação aos pontos de parada para o transporte escolar, estes deverão ser regulamentados pela Secretaria Municipal de Transportes e deverão estar situados em áreas de estacionamento próximas aos estabelecimentos escolares (art. 24).

Um ponto que merece ser destacado é a obrigação legal da presença de um acompanhante, devidamente habilitado em curso específico de monitor de transporte escolar, no ponto de embarque para aguardar com os estudantes quando houver mais de uma viagem.

Dentre os deveres e obrigações do permissionário, destacam-se: (i) manter as características fixadas para o veículo, (ii) dar a adequada manutenção ao veículo; (iii) apresentar o veículo para vistoria técnica, sempre que for exigido; (iv) manter no veículo todos os equipamentos de segurança determinados por lei; (v) dispor no veículo de todos os documentos e informativos que forem determinados; (vi) manter o veículo em perfeitas condições de conforto, higiene e segurança; (vii) remeter à Secretaria Municipal de

Transportes os dados e informações solicitadas; (viii) não ceder ou transferir a autorização ou a permissão a terceiros, sem anuência da Secretaria Municipal de Transportes; e (ix) atender as obrigações fiscais e previdenciárias, bem como as trabalhistas, no caso de seus empregados, entre outros (art. 29).

A Lei nº 4352/05 define como infração toda ação ou omissão do permissionário que importe na inobservância das normas estabelecidas na lei e demais regras pertinentes à matéria. A apuração das infrações e a aplicação das penalidades compete à Secretaria Municipal de Transportes, que lavrará auto de infração. Sem prejuízo da responsabilidade civil ou criminal, o permissionário ficará sujeito às seguintes penalidades: (i) advertência; (ii) suspensão da licença de tráfego; (iii) retenção do veículo; (iv) apreensão do veículo; (v) multa e (vi) cassação da autorização/permissão (art. 37); neste último caso, a cassação ocorrerá quando: ocorrer a paralisação do serviço por mais de 05 (cinco) dias, sem motivo justificado; ocorrer a transferência do serviço sem anuência da Secretaria Municipal de Transportes; houver dissolução ou falência da empresa; a permissionária deixar de tomar medidas corretivas contra seus subordinados infratores e reincidir por 03 (três) vezes em infração de um mesmo grupo, no mesmo exercício fiscal.

A prestação do serviço especial de transporte escolar será fiscalizada de maneira contínua pela Secretaria Municipal de Transportes de São José, especificamente por agentes fiscais, e tal ação fiscalizatória não excluirá a ação da Polícia Municipal, Estadual e Federal.

3.5.7. Estacionamentos

É no Município de Florianópolis que a questão dos estacionamentos está mais minudenciada. A Lei nº 2.193, de 03 de janeiro de 1985, que dispõe sobre o zoneamento, o uso e a ocupação do solo nos balneários da ilha de Santa Catarina aborda a questão das vagas dos estacionamentos da seguinte maneira:

- ❖ Nas zonas urbanizadas e de expansão urbana, a fim de garantir o estacionamento dos veículos particulares fora das vias públicas, serão exigidas vagas de estacionamento em garagens, abrigos ou áreas descobertas;
- ❖ As vagas devem possuir dimensões mínimas de 2,40 (dois metros e quarenta centímetros) X 5,00 (cinco) metros devidamente demonstradas em projeto;
- ❖ Quando no mesmo terreno coexistirem usos e atividades diferentes, o número de vagas exigidas será igual à soma das vagas necessárias para cada uso e atividade.
- ❖ O número de vagas para os usos e atividades não especificadas, será calculado por analogia, respeitado o mínimo de uma vaga por cada 100m² (cem metros quadrados) de área construída ou utilizada.
- ❖ Nas entidades de ensino pré-escolar, sem prejuízo do número de vagas de estacionamento exigido, será também obrigatória uma área de circulação interna para veículos, destinada a embarque e desembarque de escolares, com capacidade de parada simultânea para três viaturas.
- ❖ Nos usos e atividades que necessitem estacionamento frontal, este deverá ter uma profundidade mínima de 8,00 (oito) metros, não computados os passeios. O estacionamento deverá ter entrada e saída independentes, podendo cada uma delas ocupar faixa com a largura máxima de 5,00 (cinco) metros sobre o passeio público.

Em Governador Celso Ramos, a Lei de Zoneamento, que é parte integrante do Projeto PDGR, em todas as edificações da zona urbana e de expansão urbana, serão obrigatórias áreas de estacionamento de veículos, sejam elas garagens, áreas cobertas ou descobertas. Quando for prevista área de estacionamento coberto, esta não poderá ocupar a área correspondente ao afastamento frontal.

Nas atividades em que, em vista de sua função, houver necessidade de estacionamento frontal, este será permitido somente mediante a existência de entrada e saída independente, sem prejuízo do passeio público (art. 137).

A Lei nº 16, de 07 de abril de 1993 que dispõe sobre o zoneamento de uso e ocupação do território do Município de Palhoça, trata da questão das vagas de estacionamento nas zonas urbanas, as quais devem possuir dimensões mínimas e distribuição uniforme, requisitos esses devidamente demonstrados em projetos. Além disso, é possível mencionar

os seguintes aspectos das vagas de estacionamento no Município de Palhoça: (i) quando no mesmo terreno coexistirem usos e atividades diferentes, o número de vagas será igual à soma das vagas necessárias para cada uso e atividade; (ii) não serão exigidas vagas de estacionamento para estabelecimentos de comércio/serviço com área construída inferior a 30,00m² (trinta metros quadrados) e em terrenos com testada inferior a 8,00 (oito metros); (iii) as vagas de estacionamento não poderão ocupar a área correspondente ao afastamento frontal; (iv) nos usos e atividades que necessitam de estacionamento frontal dentro do imóvel, este deverá ter uma profundidade mínima de 8,00 (oito metros) não computados os passeios; e (v) as áreas de estacionamento descobertas deverão ser arborizadas numa proporção mínima de uma árvore para cada duas vagas.

O PDSAI aborda a questão da necessidade de vagas de estacionamentos em garagens, abrigos ou áreas descobertas, nas zonas urbanizadas e de expansão urbana, a fim de garantir o estacionamento dos veículos particulares fora das vias públicas. Para tanto, as vagas devem possuir dimensões mínimas de 2,40 m (dois metros e quarenta centímetros) x 5,00 m (cinco metros) devidamente demonstradas em projeto. Além disso, quando no mesmo terreno coexistirem usos e atividades diferentes, o número de vagas exigidas será igual à soma das vagas necessárias para cada uso e atividade (art. 147).

Cabe ressaltar que nas entidades de ensino pré-escolar, sem prejuízo do número de vagas de estacionamento exigido, será também obrigatória uma área de circulação interna para veículos, destinada ao embarque e desembarque de escolares, com capacidade de parada simultânea para três viaturas.

A Lei nº 1.995, de 02 de julho de 2009, autoriza o estacionamento de veículos em regime rotativo nas margens das ruas Major Joaquim Alexandre de Campos, Prefeito José Kehrig e Olíbio Hahn, estabelecendo que o local destinado para tal finalidade deverá ser identificado por sinalização vertical R-6b (Estacionamento Regulamentado) e uma faixa branca, ao longo da superfície destinada aos veículos, excetuando-se os trechos de uso específico para táxi e paradas de ônibus. O tempo máximo de permanência permitido será de até 60

(sessenta) minutos e o estacionamento funcionará de segunda à sexta-feira das 8:00 até às 18:00 horas e sábado das 8:00 até às 12:00 horas.

3.5.7.1 Estacionamentos e a cobrança de preço público

A Lei nº 4.666, de 24 de julho de 1995, do Município de Florianópolis dispõe sobre a utilização de bem público de uso comum do povo, para estacionamento “zona azul”. Desta forma, fica estabelecido que ao Poder Executivo Municipal caberá estabelecer nos bens públicos de uso comum, mediante decreto, áreas previamente determinadas de estacionamento “zona azul”, mediante o pagamento de preço público a ser fixado conforme instruções constantes desta lei.

Adicionalmente, a lei estabelece as especificações de uso dessas áreas de estacionamento, como por exemplo, isenções, detalhamento de cobrança do estacionamento bem como seus períodos de utilização, infrações decorrentes de seu uso indevido, entre outros.

Conforme estabelecido no art. 7º, a receita auferida na exploração dos estacionamentos “zona azul” deverá ser aplicada na melhoria das áreas de estacionamento, projetos de melhoria do sistema viário, manutenção dos projetos de natureza social e na fiscalização de trânsito e estacionamento.

O Município de São José conta com a Lei Ordinária nº 4.934, de 17 de dezembro de 2009 (“Lei nº 4934/09”), que institui o sistema de estacionamentos rotativos e remunerados nas vias e logradouros públicos. Assim, o Poder Executivo Municipal tem a capacidade de estabelecer nos bens públicos de uso comum do povo, em locais previamente determinados, o Sistema de Estacionamentos Rotativos para Veículos Automotores – SERVAM, mediante o pagamento de preço público.

Os espaços de estacionamento que integram o sistema SERVAM, localizados em logradouros públicos, são considerados *Áreas Especiais de Estacionamento*⁴⁹ e só poderão ser usufruídos mediante o pagamento de preço público instituído pelo município e definido por meio de decreto (art. 2). Importante mencionar que os valores a serem cobrados pelo uso do estacionamento levarão em conta os fatores do tempo de duração do estacionamento, as características dos veículos e as condições do local.

Nesse sentido, os logradouros, seus limites, bem como o número de vagas, que integrarão o sistema SERVAM serão definidos, por meio de decreto do Poder Executivo, além disso, deverão ser sinalizados, na forma a ser estabelecida pela Secretaria de Transportes e Departamento Municipal de Trânsito.

Cumprе ressaltar que a cobrança de preço nas áreas de estacionamento do sistema SERVAM não acarretará para o Município de São José, a obrigação de guarda e vigilância dos veículos, nem a responsabilidade por acidentes, danos, furtos, roubo ou prejuízos de qualquer natureza que o veículo ou seus ocupantes venham a sofrer nos locais denominados como “Zona de Estacionamento”; inclusive a aquisição de cartões de estacionamento do sistema SERVAM implicará na aceitação, do usuário, das condições do estacionamento (art. 9).

⁴⁹ “Art. 3º - As Áreas Especiais de Estacionamento estão subdivididas em Zonas de Estacionamento, de acordo com o uso e a frequência, assim classificados:

- (i) Zona Azul: áreas destinadas ao estacionamento de veículos de passageiros e veículos de carga com capacidade de até 01 (uma) tonelada, com permanência máxima contínua permitida de até 02 (duas) horas;
- (ii) Zona Branca: áreas destinadas ao estacionamento de veículos de passageiros e veículos de carga com capacidade de até 01 (uma) tonelada, com permanência máxima contínua permitida de até 05 (cinco) horas;
- (iii) Zona Especial: áreas centrais de tráfego intenso, destinadas ao estacionamento de veículos de passageiros e veículos de carga com capacidade de até 01 (uma) tonelada, com permanência máxima contínua permitida de até 01 (uma) hora;
- (iv) Zona Amarela: áreas destinadas exclusivamente ao estacionamento de veículos da atividade de **carga e descarga** de mercadorias, mudanças e similares, com permanência máxima contínua permitida de até 02 (duas) horas.”

A Lei nº 4934/09 isenta do pagamento nas áreas de estacionamento delimitadas e gerenciadas pelo sistema SERVAM: (i) os motoristas e prepostos nos seus respectivos pontos de táxi; (ii) os transportadores escolares, nas proximidades dos estabelecimentos de ensino, em locais específicos e devidamente sinalizados; (iii) os condutores de carros oficiais, quando estiverem a serviço e devidamente identificados através de placa ou autorização; e (iv) nas áreas em frente às farmácias, clínicas médicas e estabelecimento de ensino, por tempo não superior a 15 minutos, desde que em locais específicos e devidamente sinalizados.

Em termos de infrações, o usuário do sistema que estacionar o veículo em desacordo com o estabelecido na Lei nº 4934/09, e sua regularização, será considerado infrator e estará sujeito à notificação por meio de “Aviso de Irregularidade”, para proceder à regularização, mediante pagamento de preço público. Dessa forma, a fiscalização e o gerenciamento do sistema SERVAM ficarão a cargo da municipalidade, devendo a autuação dos infratores ser promovida pela Guarda Municipal ou pela Polícia Militar de Santa Catarina, na forma de convênio a ser celebrado entre referidas esferas de governo.

É relevante apontar que a receita líquida obtida por meio da prestação de serviços pelo sistema SERVAM, após a dedução dos custos operacionais e administrativos, será aplicada, entre outros projetos, como segue: (a) 50% (cinquenta por cento), na manutenção de projetos de natureza social por parte do órgão de assistência social do município; (b) 30% (trinta por cento) na melhoria das áreas de estacionamento e projetos de melhorias do sistema viário através do órgão gestor de trânsito do município; e (c) 20% (vinte por cento) na fiscalização de trânsito e estacionamento por intermédio da Guarda Municipal e da Polícia Militar de Santa Catarina (art. 16).

Em Palhoça, a Lei nº 1.529, de 16 de julho de 2002 (“Lei nº 1529/02”), dispõe sobre a utilização de bem público de uso comum do povo, para estacionamento “tipo zona verde”. O Poder Executivo Municipal estabelece nos bens públicos de uso comum do povo e em locais previamente determinados (“Zona Verde”), estacionamentos de veículos

automotores mediante o pagamento de preço público. Na fixação do preço serão levados em conta: o tempo de duração do estacionamento; características dos veículos e as condições do local.

O Decreto nº 1.592, de 15 de março de 2004 (“Decreto nº 1592/04”), regulamenta a Lei nº 1529/02 acima referida, que dispõe sobre a utilização de bem público de uso comum do povo, para estacionamento tipo “Zona Verde” no Município de Palhoça, que é definido como estacionamento⁵⁰ nas vias e logradouros públicos municipais, nas zonas identificadas por meio de sinalizações especiais, denominadas *Áreas de Estacionamento Rotativo*, e que é sujeito ao pagamento de preço público (art. 2).

Importante frisar que as vagas situadas em frente aos hotéis, farmácias, hospitais e prontos-socorros, bem como as áreas destinadas a estacionamento de motocicletas, não estão sujeitas ao regulamento de referido decreto e deverão ser sinalizadas em conformidade com o CTB.

Os cartões de estacionamento serão vendidos em postos de venda devidamente identificados e por funcionários credenciados. Neste sentido, considera-se irregular o veículo que exceder o período máximo de estacionamento permitido em cada área; estiver com o cartão de estacionamento rasurado ou já utilizado, preenchido de forma irregular, colocado incorretamente, ou esteja sem o cartão ou se este não estiver preenchido ou se estiver utilizando cartão diferente daquele adotado pelo município (art. 12).

⁵⁰ Os períodos máximos de estacionamento são:

- I. Zona Verde I: área destinada ao estacionamento de veículos de passageiros e veículos de carga, com capacidade de até 1 (uma) tonelada: 2 (duas) horas contínuas, vedada a sua prorrogação, salvo nas vias indicadas por meio de sinalização própria, onde será permitida uma permanência máxima de 4 (quatro) horas
- II. Zona Verde II: área destinada exclusivamente ao estacionamento de veículos, na atividade de carga e descarga de mercadorias, mudanças e outros: 1 (uma) hora contínua, vedada a sua prorrogação.
- III. Zona Verde Especial: área central de tráfego intenso, destinada ao estacionamento de veículos de passageiros e veículos de carga com capacidade de até 1 (uma) tonelada: 1 (uma) hora contínua, vedada a sua prorrogação (art. 4).

Adicionalmente, a permanência do condutor ou de outra pessoa no interior do veículo não desobriga do uso do cartão de estacionamento.

No que tange às infrações, são passíveis de notificação de infração, toda a ação ou omissão, contrária às disposições do Decreto nº 1592/04 e demais leis pertinentes, estando os veículos, sujeitos à aplicação de multas e demais penalidades previstas na legislação municipal em vigor, além de remoção dos veículos por quem de direito. Assim, a notificação de irregularidade dar-se-á por meio da emissão do aviso de irregularidade e as despesas de remoção de veículos correrão por conta, única e exclusivamente, de seus proprietários. Tal aviso de irregularidade poderá ser convertido em multa por infração ao CTB, no caso em que não houver regularização e os prazos já tiverem decorrido.

Cumpra-se enfatizar que determinados veículos não estão sujeitos ao pagamento do preço público, quais sejam: (i) os veículos oficiais do serviço público federal, estadual e municipal; (ii) os veículos de Corpo Diplomático e de Corpo Consular; (iii) os veículos militares, da Aeronáutica, do Exército e da Marinha; (iv) os veículos da Polícia Militar, do Corpo de Bombeiros e as ambulâncias; (v) os veículos das empresas públicas prestadoras de serviços essenciais⁵¹: correio, abastecimento de água, tratamentos de efluentes, coleta de lixo, abastecimento de energia elétrica, quando em serviço; (vi) veículos vinculados à Imprensa, quando em serviço; (vii) veículos cujos condutores tenham sido convocados por qualquer órgão do Poder Judiciário, para prestar testemunho ou exercer a função de jurado, devendo os cidadãos convocados fazer prova do exercício do munus público, conforme regulamentação do Poder Executivo; (viii) veículos de oficiais de justiça, quando em exercício; (ix) veículos transportando deficientes físicos, conforme regulamentação do Poder executivo; e (x) os veículos tipo táxi até no máximo 10 (dez) minutos e os demais

⁵¹ Mister ressaltar que não aproveitam da isenção de pagamento de preço público as empreiteiras e terceiros prestadores dos mesmos serviços essenciais, podendo em alguns casos especiais, estarem isentas da rotatividade, conforme regulamentação e prévia autorização do Poder Executivo.

veículos até 5 (cinco) minutos, desde que utilizando cartão próprio para tal controle, devidamente preenchido e depositado em local visível.

Vale ressaltar que não estão sujeitos ao pagamento: (i) o estacionamento de veículos oficiais da união, do estado e do município; (ii) o uso das áreas situadas em frente a farmácias, hospitais, prontos-socorros e quaisquer outros locais que necessitem de parada de emergência, definidas pela Diretoria de Trânsito da Superintendência de Segurança, Trânsito e Defesa Civil; (iii) o estacionamento de veículos transportando portadores de necessidades especiais, quando conduzidos ou transportados por veículos de suas entidades assistenciais; (iv) o uso por veículo de oficial de justiça, devidamente identificado, quando no exercício da sua função; e (v) o estacionamento por veículos considerados prestadores de serviços públicos essenciais nos termos da Resolução nº 679/87 do CONTRAN.

Ficam excluídos da “Zona Verde” os locais destinados a veículos de transporte: (i) de passageiros na modalidade táxis; (ii) coletivo de passageiros (ônibus e similares); e (iii) de cargas na modalidade aluguel (art. 4). Saliente-se que as motocicletas terão estacionamento privativo em locais previamente estabelecidos pela Diretoria de Trânsito da Superintendência de Segurança, Trânsito e Defesa Civil, ficando expressamente proibido o seu estacionamento fora dessas áreas. Dessa forma, as motocicletas estacionadas nos locais delimitados para esse fim ficam dispensadas do pagamento do respectivo preço público.

O estacionamento será controlado por meio de cartão padronizado e deverá ser afixado em local visível dentro do veículo e período máximo de permanência na mesma vaga nas áreas determinadas como “Zona Verde” é de 2 (duas) horas. Ademais, o estacionamento nos locais delimitados entre placas de sinalização da “Zona Verde” será obrigatoriamente pago no período compreendido entre 8:00 (oito) e 18:00 (dezoito) horas, de segunda a sexta-feira, e entre 08:00 (oito) e 12:00 (doze) horas aos sábados, enquanto nos feriados e

fora dos horários acima, a utilização das áreas públicas que integram a “Zona Verde” será gratuita.

Em relação ao estacionamento “Zona Verde”, fica proibido ao condutor ou proprietário de veículo: (i) exceder o período máximo de estacionamento de duas horas contínuas; (ii) comercializar quaisquer mercadorias, inclusive as expostas nos veículos e comercializar ou expor veículos para venda; (iii) permanecer estacionado sem portar o cartão de estacionamento devidamente preenchido, mesmo que o condutor permaneça no interior do veículo; (iv) portar o cartão já utilizado, rasurado ou qualquer outro uso indevido; (v) portar cartão em branco ou preenchido de forma incorreta, incompleta ou a lápis; e (vi) colocar o cartão no interior do veículo de forma a impossibilitar a fiscalização dos(as) monitores(as). Caso o infrator não regularize sua situação em 2 (duas) horas após recebimento de advertência ou no mais tardar no primeiro dia útil subsequente ao recebimento, o comprovante de infração será encaminhado ao órgão competente para aplicação das sanções previstas no CTB (art. 17).

3.5.7.2 Concessão de serviço de estacionamento

A Lei nº 3.211, de 11 de julho de 1989, dispõe sobre a concessão, por meio de concorrência, do serviço de estacionamento de veículos a ser implantado em logradouros públicos no Município de Florianópolis, por um período máximo de 30 (trinta) anos, bem como versa sobre incentivo a aumento de garagens em edificações, estabelecendo condições aplicáveis a diferentes setores da cidade.

Adicionalmente, ainda são estabelecidos incentivos à construção de edifícios garagem, cuja exploração também poderá ser concedida a terceiros mediante licitação pública.

No âmbito da concessão de serviço de estacionamento, temos notícia da realização de licitação de estacionamento tipo Zona Azul pela Prefeitura de Florianópolis, com a supervisão do Tribunal de Contas do Estado (TCE). A empresa vencedora foi a Dom Parking,

com a obrigação de repasse mensal ao município de R\$412 mil pela operação das 5.148 vagas públicas de estacionamento. O prazo de concessão é de 10 (dez) anos e o controle da rotatividade de veículos deverá cumprir todas as exigências do edital, como uso de parquímetros eletrônicos e possibilidade de aquisição de créditos via internet, por exemplo.

Referida licitação ocorrida em novembro de 2013 estabeleceu um novo sistema de utilização de créditos e parquímetros nos estacionamentos de zona azul 52. Vale ressaltar que não tivemos acesso ao edital e contrato de concessão relativos a tal licitação.

A exploração do estacionamento em vias e logradouros públicos deverá ser feita por meio de sistema, que permita total controle de arrecadação, aferição real de receitas e auditoria permanente por parte do Poder Concedente. Cumpre destacar que ao final do prazo de concessão, os equipamentos, obras e instalações utilizadas na exploração dos estacionamentos reverterão ao Poder Público Municipal, sem qualquer pagamento ou indenização à concessionária que tenha explorado os serviços.

Em Palhoça, o Decreto nº 266, de 06 de fevereiro de 2006, no que tange ao tema dos estacionamentos de tipo “Zona Verde”, regulamenta o sistema de estacionamento rotativo nos logradouros e vias públicas de Palhoça, cuja administração será objeto de concessão mediante concorrência pública (art. 1).

No que tange à concessão, que será de 10 (dez) anos, renovável por igual período, se houver interesse das partes, ela será precedida de licitação que, além de outros requisitos previstos no edital, deverá levar em conta a melhor oferta técnica e a maior oferta de

⁵² Maiores informações acerca da licitação realizada em: <http://www.portaldailha.com.br/noticias/lernoticia.php?id=20342/prefeitura-de-florianopolis-finaliza-licitacao-da-zona-azul> e http://www.tudosobrefloripa.com.br/index.php/desc_noticias/usuarios_da_zona_azul_poderao_trocar_cartao_por_creditos_em_parquimetros.

recursos que serão destinados ao Fundo Municipal de Trânsito (art. 19 e 20). Adicionalmente, a empresa concessionária deverá se incumbir, sem ônus para o município, de fornecer, instalar e conservar os equipamentos empregados, realizar todas as obras, inclusive as sinalizações viárias pertinentes, bem como contratar e manter às suas expensas e responsabilidade todo o pessoal envolvido, que se fizerem necessários à operação da concessão.

O termo de outorga da concessão deverá conter, entre outras disposições, as seguintes cláusulas obrigatórias: (i) o objeto, área e o prazo da concessão; (ii) as condições de exploração dos estacionamentos inclusive com previsão de regras e parâmetros de aferição de receitas, auditorias e acompanhamento da arrecadação; (iii) as condições econômicas e financeiras da exploração, prevendo, inclusive, os mecanismos para a preservação do equilíbrio inicialmente estabelecido; (iv) a forma e a periodicidade do pagamento devido ao Poder Público Municipal; (v) a obrigatoriedade, forma e periodicidade da prestação de contas da concessionária; (vi) os direitos, garantias e obrigações da Concessionária e do Poder Concedente; (vii) os direitos e deveres dos usuários das vagas de estacionamento, bem como o dever da Concessionária de manter os usuários permanente e suficientemente informados acerca do funcionamento do sistema; (viii) a forma de relacionamento da concessionária com a Administração Pública; (ix) eventuais penalidades que possam ser aplicadas à concessionária pelo descumprimento das normas legais e contratuais para exploração da concessão; (x) o prazo para fornecimento e instalação dos equipamentos e para a realização das obras necessárias, bem como o prazo máximo para início da exploração das vagas do estacionamento; (xi) as hipóteses e procedimentos de extinção antecipada da concessão; (xii) o foro e o modo de resolução amigável de eventuais divergências que surjam ao longo do prazo de vigência da concessão; (xiii) a determinação de que a concessionária ficará obrigada a tomar as providências e adotar as medidas para garantir e regular, adequada e satisfatória operação do sistema, tais como gerenciamento, treinamento de pessoal, fornecimento de uniformes, equipamentos, materiais de consumo, combustível, impressos, confecção de placas de sinalização, além de outros

gastos decorrentes de atividades correlatas a serem desenvolvidas; e (xiv) a determinação de que todos os equipamentos, obras e instalações serão incorporados ao patrimônio público municipal ao término do contrato.

3.5.8. Transporte aquaviário

A Lei nº 3.371, de 10 de novembro de 2010 (“Lei nº 3371/10”), institui e disciplina o sistema de transporte aquaviário⁵³ de passageiros do Município de Palhoça. Os serviços públicos de transporte aquaviário⁵⁴ de passageiros poderão ser prestados por empresas sob o regime de concessão, permissão ou autorização. A empresa contratada ficará também encarregada da operação do serviço e manutenção de todos os equipamentos e edificações, cabendo à Prefeitura providenciar a integração dos serviços alimentadores de ônibus aos terminais hidroviários.

A exploração das travessias municipais de passageiros do sistema de transporte aquaviário se dará mediante autorização precária para operações experimentais, e também por meio de concessão ou permissão, sendo estas modalidades precedidas de processo licitatório, em caráter pessoal e intransferível, por 10 (dez) anos, podendo tal prazo ser prorrogado por igual período, uma única vez a critério da Secretaria de Infraestrutura por meio de aditivo (art. 11).

A autorização a título precário poderá ser concedida pelo período máximo de 120 (cento e vinte) dias, cabendo prorrogação por igual período, mediante justificção fundamentada. A Lei nº 3371/10 estabelece que durante o período da autorização deverá ser elaborado o

⁵³ Transporte aquaviário de passageiros consiste nas travessias das águas internas ou costeiras, entre pontos de atração previamente definidos, operado por embarcações de pequeno, médio ou grande porte, mediante pagamento de tarifas pelos usuários (art. 5).

⁵⁴ Tais serviços serão planejados, coordenados, concedidos, permitidos, autorizados, regulados, inspecionados e fiscalizados pela Secretaria de Infraestrutura, Energia, Telecomunicações.

Plano Diretor Aquaviário. Neste sentido, cabe frisar que não tivemos acesso a tal documento até a data do presente Relatório.

A Secretaria de Infraestrutura fornecerá a cada transportadora cadastrada uma certidão de registro, devidamente numerada pela ordem de inscrição aprovada (art. 16).

A Lei nº 3371/10 aborda ainda os direitos e deveres do transportador e dos usuários. Além disso, referida lei denota a importância do transporte aquaviário para o desenvolvimento do turismo, bem como proteção do meio ambiente e educação dos cidadãos e turistas. Assim, é possível concluir que a tarifa cobrada ao usuário é a principal fonte de receita para ressarcimento dos custos de serviços de transportes, tendo a Secretaria de Infraestrutura a prerrogativa de autorizar outras fontes de recursos (após análise e quando aplicável) para não onerar excessivamente o usuário.

4. Análise do Modelo Contratual da Prestação dos Serviços de Transporte

No contexto brasileiro – do qual o Estado de Santa Catarina e os municípios contemplados pelo PLAMUS não parecem distantes – o transporte coletivo de passageiros teve um desenvolvimento histórico bastante particular, quando comparado aos demais setores regulados, uma vez que sua organização se deu, inicialmente, por iniciativas isoladas dos municípios e, mais tarde, dos estados, vindo a União apenas posteriormente a intervir, quando o êxodo rural e a opção pela vida urbana haviam alterado definitivamente a geografia humana do país. Nas décadas de 1970 e 1980, o Brasil conheceu, assim, inúmeros marcos regulatórios de nível federal que buscaram orientar, financiar e regular o transporte coletivo de passageiros em todo o território nacional.

Entretanto, a presença da União nesse ambiente normativo voltou a desaparecer entre os anos de 1990 e 2000, vindo apenas a ser retomada, de maneira significativa, em 2012, mediante a edição da citada LNMU. Apenas para se ter um exemplo desse vácuo normativo, o Estatuto da Cidade, de 2001, em seu art. 41, § 2º, estabeleceu que o plano de

transporte urbano integrado, compatível com o plano diretor ou nele inserido, era obrigatório para cidades com mais de quinhentos mil habitantes, mas apenas a LNMU mais de dez anos depois, veio não apenas prever sanções para a falta na sua edição, como também ampliar o espectro de sua temática e obrigatoriedade e, sobretudo, definir o seu conteúdo, hoje correspondente às diretrizes nacionais da mobilidade urbana.

Além de restabelecer uma centralização normativa e institucional, em termos de política nacional de transportes e, mais amplamente, de mobilidade, a LNMU traz algumas outras implicações. A primeira delas, como se afirmou, consiste em atrair os municípios para o núcleo das disposições sobre mobilidade urbana, razão pela qual seu engajamento não é apenas politicamente necessário, mas também juridicamente fundamental para a viabilidade de projetos metropolitanos de mobilidade urbana. Em segundo lugar, em que pese a LNMU ter buscado tratar, de modo sistemático e sinérgico, dos mais diversos tipos e modais de transporte presentes no tecido urbano, é indiscutível que o transporte coletivo de passageiros foi eleito como a espinha dorsal da política nacional de mobilidade urbana, reforçando a essencialidade desse serviço, tendo tratamento prioritário às demais matérias de trânsito, transportes e mobilidade. Em outras palavras, retomando alguns princípios dos anos 1970 e 1980, a política nacional de transportes e, mais amplamente, de mobilidade é, aos olhos da LNMU, pautada pela prestação dos serviços de transporte coletivo de passageiros.

O objetivo principal desta seção é, assim, tratar do modelo contratual dessa prestação, em atenção ao marco regulatório federal sobre concessões e às normas e práticas institucionais que podem ser observadas no Estado de Santa Catarina e nos municípios contemplados pelo Projeto.

De um modo geral, tanto o Estado de Santa Catarina quanto os Municípios optaram por delegar à iniciativa privada a prestação dos serviços de transporte coletivo de passageiros. Nada obstante, as formas de delegação estão desalinhadas com os comandos constitucionais e legais sobre a prévia licitação desses mesmos serviços e desenquadradas

do marco regulatório federal sobre concessões. Os instrumentos de outorga atualmente vigentes encontram-se, por conseguinte, em estado juridicamente precário ou, de qualquer maneira, sem conformidade com as disposições da Lei Federal nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995 (“Lei Federal de Concessões”) – além de disposições constitucionais sobre a matéria – ou com a LNMU, em razão da inexistência do plano de mobilidade urbana integrado com o plano diretor municipal.

O item 4.1 descreverá em linhas gerais o modelo contratual da concessão dos serviços de transporte coletivo de passageiros considerando os marcos regulatórios citados acima.

Posteriormente, o item 4.2 tratará do papel que as parcerias público-privadas (“PPP”) poderão desempenhar para projetos que não sejam financeiramente autossustentáveis. Em linhas gerais, como será demonstrado, o marco regulatório das PPP no Estado de Santa Catarina, até mesmo por ser anterior à Lei Federal de PPP (citada abaixo), não tem conformidade com as disposições dessa última. Ademais, a competência para sua contratação não se encontra atualmente bem definida, restando dúvidas quanto ao relevante papel que a SC-Parcerias poderia para tanto exercer. De qualquer maneira, não existe nenhum precedente de PPP em mobilidade urbana no Estado de Santa Catarina ou nos municípios catarinenses. A matéria é nova e a análise aqui proposta é, assim, prospectiva, visando oferecer subsídios normativos para as próximas discussões no âmbito do PLAMUS.

Por fim, o item 4.3 terá o ensejo de incluir algumas outras soluções contratadas em matéria de trânsito e transporte no ambiente espacial do PLAMUS. De toda forma, a análise preliminar que se apresentou no Produto 7 – Ações Imediatas revelou-se como acertada, havendo pouco a acrescentar às conclusões alcançadas naquela oportunidade, com exceção dos convênios firmados entre os entes políticos participantes do PLAMUS, que exemplificam, outrossim, formas de cooperação na implantação de infraestruturas de mobilidade e prestação dos respectivos serviços, embora esparsas e majoritariamente antigas.

4.1. Concessão dos Serviços de Transporte Coletivo de Passageiros

4.1.1. Competência para a Concessão nas Leis Estaduais e Municipais

O fundamento para concessão ou permissão dos serviços de transporte coletivo de passageiros encontra-se, de forma geral, no art. 175, da CF/88.

Especificamente, o art. 30, V, da CF/88 permite aos municípios a concessão ou permissão dos serviços de transporte coletivo de passageiros, fórmula que é repetida por diversas leis orgânicas ou especiais dos municípios contemplados pelo PLAMUS, cabendo exemplificar com as seguintes, já mencionadas no item 3.5 e respectivos subitens: Lei Municipal nº 796, de 13 de setembro de 1993, de Biguaçu; Lei Complementar Municipal nº 34, de 26 de fevereiro de 1999, de Florianópolis; Lei Municipal nº 1.296, de 10 de outubro de 2001, de Palhoça; Lei Municipal nº 2.322, de 30 de setembro de 2013, de Santo Amaro da Imperatriz; Lei Municipal nº 910, de 19 de agosto de 1997, de São Bonifácio; e Lei Municipal nº 4.609, de 7 de fevereiro de 2008, de São José. Cabe salientar que a previsão por lei municipal da possibilidade de concessão ou permissão dos serviços de transporte coletivo de passageiros apenas reforça o que já está assentado pela CF/88, em nada alterando sua competência originária para prestar diretamente ou mediante delegação aqueles serviços.

Quanto ao Estado de Santa Catarina, a citada Lei Estadual nº 5.684, de 9 de maio de 1980⁵⁵, permite ao Poder Executivo estadual a delegação por meio de concessão, precedida de concorrência (art. 5º), dos serviços de transporte intermunicipal de passageiros. Essa Lei Estadual, nesse ponto, foi recepcionada tanto pela Constituição da República quanto pela Constituição Estadual⁵⁶, lembrando que esta última também permite ao Poder Executivo estadual a delegação dos serviços de transporte coletivo de passageiros atribuídos à competência estadual (art. 8º, VIII). A constitucionalidade de outros dispositivos da citada Lei Estadual nº 5.684/1980 é passível de questionamentos, uma vez que poderão ser

⁵⁵ Ver item 3.1, acima.

⁵⁶ Ver item 2.1.1, acima,

considerados como não recepcionados especialmente pela Constituição da República. Exemplos de normas de constitucionalidade questionável são a que submete a um mero juízo de oportunidade e conveniência da Administração a renovação da concessão (art. 5º, parágrafo único) e a que relativiza a exigência de concorrência para a permissão dos serviços de transporte: ambas as normas podem conflitar com o art. 175 da CF/88⁵⁷. Ademais, como será visto abaixo, Lei Estadual nº 5.684/1980 não está alinhada com os marcos federais posteriores acerca de concessão, permissão e autorização de serviços públicos.

De toda forma, todos os entes políticos do âmbito do PLAMUS têm autorização legal para delegar os serviços de transporte coletivo de passageiros mediante concessão ou permissão, dispensando a lei autorizativa específica a que se refere o art. 2º, da Lei Federal nº 9.074, de 7 de julho de 1995: no caso dos municípios, a autorização normativa já decorre do texto da CF/88; no caso do Estado de Santa Catarina, ainda que não se conclua pela recepção integral da Lei Estadual nº 5.684/1980, a Constituição Estadual permitiu expressamente a delegação dos serviços de transporte sob competência do estado, isto é, o transporte intermunicipal de passageiros.

4.1.2. Concessão, permissão e autorização para o transporte

Como se pode observar, todas as normas legais e constitucionais mencionadas no item anterior referem-se à concessão ou permissão dos serviços de transporte de passageiros, tratando adicionalmente, por vezes, da autorização do transporte de passageiros.

⁵⁷ Quanto ao tema da renovação das concessões, que recentemente causou polêmicas no setor elétrico, ver também art. 42, e respectivos parágrafos, da Lei Federal de Concessões, inobstante o entendimento de que tal lei, por ser federal, não seria imediatamente aplicável aos municípios. Assim, Vladimir da Rocha França, Os serviços de transporte de passageiros por ônibus e as inovações da Lei Federal nº 11.445/2007, in: Int. Públ., Belo Horizonte, ano 12, n. 62, p. 243-65, jul/ago 2010.

Concessão, permissão e autorização são modelos de outorga à iniciativa privada, sendo os dois primeiros verdadeiros contratos mediante os quais funções estatais são delegadas à iniciativa privada.

À diferença jurídica e formal entre concessão e permissão no transporte coletivo de passageiros subjazem modelos concorrenciais. Por não existir um entendimento pacífico sobre a classificação econômico-jurídica do mercado de transporte de passageiros no Brasil, a prevalência ora de um ora de outro critério concorrencial implicará a escolha de uma das duas formas de contratos administrativos para regular a relação entre a Administração e o operador do serviço de transporte. Vejamos.

Para parte da doutrina sobre regulação e concorrência, a prestação do serviço de transporte coletivo de passageiros consistiria em um caso de monopólio natural⁵⁸. Um único operador proveria o mercado, em um nível de demanda determinado, a um menor custo do que qualquer outra situação, considerando-se o aproveitamento máximo das economias de escala e de escopo existentes. Essa postulação decorreria do fato de que o transporte coletivo careceria de grandes inversões de capital (com consequente necessidade de exclusividade na exploração por longo prazo para amortização e retorno esperado), com custos irrecuperáveis (*sunk costs*) e relevantes barreiras à entrada.

Para essa corrente, o contrato de concessão seria o tipo contratual de direito administrativo mais adequado para disciplinar as relações entre o Poder Público e a iniciativa privada. Isso porque os investimentos a cargo do concessionário, incluindo-se aqueles em bens reversíveis, levariam a uma permanente necessidade de que a equação econômico-financeira do contrato se mantivesse incólume ao longo do tempo, restando ao Poder Concedente a obrigação de reequilibrá-la ante à materialização de determinados

⁵⁸ Ver José Cláudio Linhares Pires; Maurício Serrão Piccinini. A regulação dos setores de infraestrutura no Brasil. Disponível em:

http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/livro/eco90_07.pdf (acesso em abril de 2014).

riscos a ele alocados ou a ele imputáveis, tais como a encampação da concessão ou o exercício do direito de modificação unilateral do contrato⁵⁹.

Já para uma segunda doutrina, a outorga do mero serviço de transporte coletivo de passageiros por ônibus, sem a contratação de investimentos em infraestrutura viária, não caracterizaria um monopólio natural. Sua argumentação baseia-se na verificação de que uma frota de ônibus tem baixos custos irrecuperáveis, podendo ser revendida a outras pessoas ou utilizada em outros lugares. As economias de escala, nesse modal e segundo o regime de contratação, seriam baixas, visto que a infraestrutura viária, incluindo corredores e terminais, seriam custeados pelo Poder Público. Ao se comparar com outros modais de transporte, o custo unitário dos veículos também seria baixo. Por fim, o custo de constituição de novas empresas ou da ampliação das existentes seria baixo, admitindo a entrada de novos agentes⁶⁰.

Para essa corrente, o contrato de permissão de serviços de transporte coletivo regularia mais perfeitamente as relações entre Poder Público e operador privado. Isso porque, sob tais premissas, o permissionário não estaria encarregado de investimentos relevantes, inexistindo bens reversíveis no âmbito do contrato, o que possibilitaria a revogação unilateral por parte do Poder Público (*ex vi* art. 40, da Lei Federal de Concessões), independentemente de indenização devida ao permissionário.

Não há como tomar partido com relação às duas correntes mencionadas, uma vez que elas não estão tratando especificamente do mesmo fenômeno: embora o tema do transporte

⁵⁹ O art. 37, da CF/88, dispõe, em seu inciso XXI: “ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, **mantidas as condições efetivas da proposta**, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações” (grifamos). Ver também art. 9º, parágrafo 4º, e arts. 36 e 37, da Lei Federal de Concessões.

⁶⁰ Rômulo Dante Orrico Filho; Enilson Medeiros dos Santos. Regulamentação do transporte urbano por ônibus: elementos do debate teórico. In: Ônibus urbano – Regulamentação e mercados. Brasília: LGE, 1996, p. 39 et passim.

coletivo de passageiros seja recorrente, a segunda analisa o serviço quando prestado exclusivamente por ônibus e em modelo em que se exigem investimentos de alta resiliência e pouca barreira de saída. Em outras palavras, as duas correntes podem ser acertadas: o modal e a tecnologia escolhida impactam diretamente no tipo contratual de direito administrativo a orientar a modelagem e, sobretudo, o regime concreto do contrato administrativo, com compartilhamento e alocação de determinados riscos a fim de oferecer viabilidade aos investimentos privados necessários para a realização do empreendimento. Nesse sentido, quanto mais relevantes forem os investimentos privados no âmbito do contrato, mais o tipo contratual deverá estar caracterizado como concessão; quanto menor o investimento privado, mais próximo tal tipo deverá estar da permissão. Se, ainda, os investimentos privados forem a tal ponto significativos que não há possibilidade de amortizá-los em prazos financeiramente aceitáveis, deverá haver uma concessão subsidiada (art. 17, da Lei Federal de Concessões) ou sob regime de parceria público-privada⁶¹: nesses casos, há desembolso do Poder Público, visando a permitir a sustentabilidade financeira da concessão, o prazo adequado de amortização dos investimentos, inclusive em bens reversíveis, o custo de oportunidade e a modicidade tarifária.

De qualquer maneira, importa sublinhar que os marcos regulatórios dos serviços de transporte coletivo de passageiros por ônibus tendem a adotar o contrato de concessão comum (isto é, concessão não submetida ao regime jurídico da parceria público-privada), e não o de permissão, para a modelagem da delegação à iniciativa privada. É verdade que não existem, muitas vezes, investimentos em bens reversíveis nessas concessões, mas a necessidade de outros investimentos, especialmente para o fim de diminuir a idade média da frota do sistema regular e de permitir uma oferta de veículos consistente com a demanda nos horários de pico – o que leva a uma potencial ociosidade de parte da frota

⁶¹ Ver item 4.2, abaixo.

ao longo do dia – consolidou a prática de modelar a delegação de tais serviços à iniciativa privada como concessão. Com efeito, sem a garantia do reequilíbrio da equação econômico-financeira e a indenização pela parcela não amortizada ou não depreciada dos investimentos, sejam em bens reversíveis ou não, não ocorreria a atratividade indispensável ao capital privado para as inversões necessárias visando à qualidade, à continuidade e à regularidade dos serviços públicos. Adicionalmente, há, algumas vezes, déficit tarifário nas concessões dos serviços de transporte coletivo de passageiros por ônibus, demandando-se subsídio prestado pelo Poder Concedente em função das gratuidades ou descontos às classes de passageiros consideradas especiais pela lei.

Não obstante a preferência pelo instituto da concessão para o fim de regular as relações entre o Poder Público e os operadores de transporte coletivo de passageiros, a permissão pode ter papel relevante, quando se considera a organização de subsistemas. Exemplificativamente, podem existir três grandes componentes no âmbito de um sistema de transporte coletivo de passageiros por ônibus⁶²: o subsistema estrutural, o subsistema local e o subsistema de terminais.

O subsistema estrutural compõe-se, sobretudo, de ônibus avançados e de faixas de tráfego consistentes em linhas radiais, diametrais e/ou circulares que operam com frequência calculada. Como os investimentos são aqui relevantes, os serviços no âmbito desse subsistema são mais adequadamente outorgados mediante a figura da concessão. Já o subsistema local é alimentador do subsistema estrutural, e compreende veículos via de regra menos sofisticados. A figura da permissão adapta-se bem à prestação dos serviços do subsistema local. Já o subsistema de terminais, composto pelos terminais e estações de transferência, pode ou não estar integrado ao subsistema estrutural, e tem uma função primordial para todo o sistema de transporte coletivo de passageiros, que é a sua

⁶² A análise é amparada nas disposições da Lei Municipal nº 13.241, 12 de dezembro de 2001, de São Paulo, apenas em razão de essa lei ter constituído um marco na política pública de transporte coletivo, que veio posteriormente servir de base para inúmeras normas em todo o território nacional.

integração tarifária e de bilhetagem única: o usuário paga para usar o sistema como um todo, não para trafegar em uma única linha. Os serviços no âmbito do subsistema de terminais acomodam-se melhor na figura da concessão, em função dos investimentos necessários, e as receitas do concessionário podem advir tanto da tarifação direta sobre os operadores, de parcela dos bilhetes adquiridos pelos usuários e/ou de projetos associados concernentes à exploração imobiliária e publicitária dos espaços comerciais situados nos terminais e estações.

Nas leis editadas pelos municípios do âmbito do PLAMUS – à exceção das leis mais antigas, promulgadas entre os anos de 1980 e 1990 e, portanto, antes dos marcos federais sobre licitações, concessões e permissões de serviços públicos – algumas dessas opções são claras, a exemplo do disposto na Lei Complementar nº 32 (Biguaçu, 2010); Lei Complementar nº 34/99 (Florianópolis, com alterações em 2008 e 2010); Lei nº 1296/01 (Palhoça); Lei nº 2322/2013 (Santo Amaro da Imperatriz); Lei nº 4609/08 (São José). Todas essas leis foram analisadas no item 3.5 e respectivos subitens, acima, aos quais referimos. Cabe lembrar que as mesmas opções não se verificam nas leis estaduais, cujo marco é de 1980 e, por conseguinte, muito anterior à Lei Federal de Concessões e até à própria Constituição da República.

Regra geral, reconhece-se, nas leis municipais mencionadas, um sistema único de transporte coletivo de passageiros, com linhas radiais, diametrais e circulares, com parâmetros para o Poder Executivo, na modelagem da licitação, optar pela forma ou da concessão ou da permissão em função dos investimentos a cargo do particular. Os prazos dos contratos variam entre os máximos de 35 e de 10 a 25 anos, conforme haja, ou não, respectivamente, investimentos em bens reversíveis. Em geral, os investimentos em veículos e na frota não são tratados como bens reversíveis. O Município de Florianópolis tem uma exceção a essa regra, conforme alteração da Lei Complementar nº 34/99 introduzida pela Lei Complementar nº 396/2010: os veículos cuja configuração técnica exige operação exclusiva dentro dos padrões do sistema de transporte coletivo. Essa orientação tem como precedente as leis municipais de Curitiba, cujos corredores especiais

exigem geralmente adaptações nos ônibus que neles transitam. A opção do legislador é, nesse ponto, adequada, mas, de todo modo, é importante mencionar que os bens reversíveis não serão os únicos afetados à concessão: todos aqueles indispensáveis à continuidade do serviço estarão vinculados e, em hipótese de intervenção ou encampação, poderão, mediante indenização da parcela contábil não amortizada ou depreciada, permanecer atrelados à prestação dos serviços.

Alguns pontos poderiam ter sido melhor tratados pelas leis municipais mencionadas. São eles, de forma geral:

- a) a concepção de um sistema único não pressupõe necessariamente a prestação por um único operador. É possível e desejável a concorrência pelas linhas, com limitação na adjudicação (exemplificativamente, cada operador não poderá receber a outorga de mais de duas ou três linhas), criação de lotes com participação de mais de um operador e regras anti-cartelização;
- b) regras de renovação dos contratos a critério do Poder Público deveriam ser excepcionais e, quando admissíveis, deveriam estar acompanhadas de parâmetros mais objetivos e seguros com relação à qualidade do serviço prestado e às obrigações de reinvestimento dos concessionários e permissionários;
- c) as regras de contratação emergencial não deveriam ser tratadas como hipótese de autorização, estando antes submetidas às disposições da Lei Federal de Licitações, no que se refere à dispensa de licitação para os casos de emergência ou calamidade pública (art. 24, IV). Além de estabelecer um procedimento obrigatório para a dispensa, a Lei Federal de Licitações é também taxativa ao dispor sobre regras que devem ser observadas na contratação emergencial, como, por exemplo, o prazo contratual máximo de 180 dias corridos e ininterruptos, vedada a prorrogação.

Esses pontos merecem revisão e aprimoramentos. A concorrência efetiva é condição fundamental para a melhoria dos padrões de qualidade, acesso universal e modicidade

tarifária no âmbito dos serviços de transporte coletivo de passageiros, que têm caráter essencial e são dever do Poder Público.

Cabe, por fim, uma palavra sobre as autorizações para o transporte. A autorização é, em direito administrativo, um instituto jurídico totalmente diferente da concessão e da permissão, uma vez que, mediante a autorização, não há a delegação propriamente dita de funções públicas aos entes privados. Na autorização, o regime do transporte não é de direito público, e sim de direito privado, sendo necessário o ato estatal apenas para, no exercício do poder de polícia, tutelar os usuários com padrões mínimos de qualidade e controle de preços ou concentrar os interesses de diversos prestadores. Há quem, ainda, distinga das autorizações em sentido estrito das licenças: essas seriam espécies de autorizações vinculadas, ou seja, uma vez cumpridos os requisitos predispostos pelo legislador, a expedição da licença seria um direito líquido e certo do particular interessado, ao passo que as autorizações em sentido estrito se caracterizariam como atos administrativos discricionários, a serem outorgadas mediante juízo de conveniência e oportunidade da Administração.

A respeito das autorizações no setor de transportes, o art. 2º da Lei 9.074/95 dispõe em seus parágrafos que:

“§ 2º Independe de concessão, permissão ou autorização o transporte de cargas pelos meios rodoviário e aquaviário.

§ 3º Independe de concessão ou permissão o transporte:

I - aquaviário, de passageiros, que não seja realizado entre portos organizados;

II - rodoviário e aquaviário de pessoas, realizado por operadoras de turismo no exercício dessa atividade;

III - de pessoas, em caráter privativo de organizações públicas ou privadas, ainda que em forma regular”.

Como se observa, o transporte de cargas rodoviário e aquaviário independe de qualquer ato estatal (incluindo até mesmo a simples autorização). Já alguns tipos de transporte de passageiros não estão submetidos a um regime de direito público, isto é, não precisam ser concedidos ou permitidos, mas carecem de autorização para poderem ser prestados.

O primeiro deles é o transporte aquaviário de passageiros realizado entre localidades não definidas como portos organizados. A Súmula Administrativa nº 001, de 9 de agosto de 2004, da Agência Nacional de Transportes Aquaviários – ANTAQ, estabeleceu competência, observada a legislação federal sobre a matéria, no que couber:

- (i) dos Estados e do Distrito Federal para autorizar a prestação dos serviços de transporte aquaviário intermunicipal ou de travessia cujo percurso esteja inserido na área de abrangência dos respectivos sistemas rodoviário ou ferroviário estadual ou distrital; e
- (ii) dos Municípios para autorizar a prestação dos serviços de transporte aquaviário municipal urbano ou de interesse local ou cujo percurso esteja inserido na área de abrangência dos respectivos sistemas rodoviário ou ferroviário municipal.

O segundo tipo de transporte de passageiros prestado sob regime de direito privado, porém condicionado à autorização, consiste no transporte de passageiros rodoviário e aquaviário operado por empresas de turismo.

E, por fim, o terceiro tipo são os afretamentos, ainda que em forma regular, tema que voltará a ser tratado no item 4.1.4, abaixo.

4.1.3. Regime de direito público e a obrigatoriedade da licitação

Explorar mediante concessão ou permissão significa que, mesmo quando prestados, por delegação, pela iniciativa privada, os serviços de transporte coletivo de passageiros deverão obrigatoriamente permanecer submetidos ao regime do direito público. Por regime de direito público entendem-se, em linhas gerais, a supremacia do interesse público e o poder de império do Estado, os quais podem ser exercidos a ponto de, no limite, desequilibrar formalmente a relação entre o Poder Público e os contratados,

concessionários, permissionários ou autorizatários. Isso decorre do poder do Estado em, exemplificativamente, intervir na concessão ou encampá-la, modificar unilateralmente o contrato e impor a prestação continuada do serviço público concedido ou permitido, a despeito do inadimplemento dos deveres do Estado⁶³.

Essa determinação do regime de direito público dos serviços concedidos ou permitidos decorre da premissa adotada pela CF/88 de que tais serviços apresentam muitas externalidades e que, portanto, não podem ser tratados como mercadorias cujos preços são formados pela lei econômica da oferta e da procura. Nesse sentido, ao se submeterem ao regime de direito público, os serviços de transporte coletivo de passageiros devem atender os seguintes princípios⁶⁴:

- (a) dever inescusável do Poder Público de prestar o serviço ou promover sua prestação;
- (b) constante atualização e modernização dos serviços prestados;
- (c) universalização dos serviços;
- (d) impessoalidade da prestação, de modo a coibir quaisquer discriminações entre os usuários;
- (e) continuidade dos serviços, impossibilitando sua interrupção;
- (f) modicidade das tarifas.

Adicione-se a esses princípios a obrigatoriedade de que tais serviços sejam concedidos ou permitidos mediante prévia licitação. O citado art. 175 da CF/88 determina:

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

Parágrafo único. A lei disporá sobre:

⁶³ Evidentemente em todas essas hipóteses fica assegurada ao particular a indenização ou o reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, conforme o caso.

⁶⁴ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de direito administrativo. 29ª edição. Editora Malheiros: São Paulo, 2012. p. 694.

I - o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;

II - os direitos dos usuários;

III - política tarifária;

IV - a obrigação de manter serviço adequado.” (grifamos).

A lei a que se refere o art. 175 da Constituição da República consiste na Lei Federal de Concessões, a qual trata das chamadas concessões comuns, assim denominadas após a criação das figuras de concessão administrativa e concessão patrocinada, ambas sob a forma de parceria público-privada, mediante a Lei Federal nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004 (“Lei Federal de PPP”). De se observar, como já salientou o Tribunal de Contas de Santa Catarina (“TCE-SC”), que a Lei Federal de Concessões “condenou à extinção todas as concessões de serviços públicos outorgadas sem licitação na vigência da Constituição de 1988”⁶⁵. Assim, o art. 43 da Lei Federal de Concessões:

“Art. 43. Ficam extintas todas as concessões de serviços públicos outorgadas sem licitação na vigência da Constituição de 1988.”⁶⁶

⁶⁵ TCE-SC, Processo DEN 08/00435931, julgado em 16/05/2011, Relator Cleber Muniz Gavi.

⁶⁶ Os §§ 2º e 3º do art. 2º da Lei Federal nº 9.074, de 7 de julho de 1995, determinam que:

“§ 2º Independe de concessão, permissão ou autorização o transporte de cargas pelos meios rodoviário e aquaviário”.

“§ 3º Independe de concessão ou permissão o transporte:

I - aquaviário, de passageiros, que não seja realizado entre portos organizados;

II - rodoviário e aquaviário de pessoas, realizado por operadoras de turismo no exercício dessa atividade;

III - de pessoas, em caráter privativo de organizações públicas ou privadas, ainda que em forma regular”.

Esses dispositivos apenas reforçam que qualquer outro tipo de transporte, *a fortiori* o transporte coletivo de passageiros, deve ser concedido ou permitido mediante prévio processo licitatório.

A Constituição de Santa Catarina caminha no mesmo sentido. Seu art. 137, *caput* e parágrafo único, estabelecem que:

“Art. 137. Ao Estado incumbe a prestação dos serviços públicos de sua competência, diretamente ou mediante delegação.

§ 1º A delegação, se for o caso e nos termos da legislação vigente, será precedida de licitação.”

À vista de tais dispositivos constitucionais estaduais, a Procuradoria Geral de Justiça de Santa Catarina já teve o ensejo de promover mais de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (“ADIN”) em face de leis editadas pelos municípios do âmbito do PLAMUS que prorrogavam automaticamente – isto é, sem licitação – concessões com prazo vencido, ou sem prazo, ou sem instrumento que as formalizassem. Essas ADIN vêm sendo julgadas procedentes, quer pelo Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina (“TJSC”) ⁶⁷, quer pelo Supremo Tribunal Federal (“STF”) ⁶⁸.

A obrigatoriedade da licitação é um dos mais importantes princípios republicanos para assegurar a qualidade dos serviços delegados à iniciativa privada. Como afirma Celso Antônio Bandeira de Mello:

“a licitação, nos termos do que hoje estabelece a legislação, visa a alcançar triplo objetivo: proporcionar às entidades governamentais possibilidades de realizarem o negócio mais vantajoso (pois a instauração de competição entre os ofertantes preordena-se a isto), assegurar aos administrados ensejo de disputarem a participação nos negócios que as pessoas governamentais pretendam realizar com os particulares e concorrer para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável”⁶⁹.

⁶⁷ Autos n. 2008.041534-6/0001.00, da Capital, Relator: Des. Newton Trisotto.

⁶⁸ AI 663.819 SC, 25/11/2009.

⁶⁹ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de direito administrativo. 29ª edição. Editora Malheiros: São Paulo, 2012. p. 534.

Posto isso, cabe ressaltar a necessidade inescusável de se realizarem licitações por todos os entes políticos contemplados no PLAMUS para a regularização das concessões e permissões dos serviços de transporte coletivo de passageiros. Em pese essa premência, essas licitações deveriam ocorrer apenas após a edição do plano de mobilidade urbana, que é obrigatório nos termos da LNMU, sob pena de os contratos de concessão e de permissão deverem ser, ulteriormente à edição do referido plano, alterados para se ajustarem às respectivas determinações e diretrizes. Como as alterações supervenientes em contratos administrativos acarretam sempre custo político e econômico-financeiro, caracterizados respectivamente pela modificação de um contrato já celebrado e pela necessidade de reequilibrar sua equação econômico-financeira, o adiamento de uma situação que é irregular não de hoje justifica-se plenamente até a oportuna edição do plano de mobilidade urbana, que deverá ocorrer no prazo assinalado pela LNMU.

4.1.4. A questão da exclusividade

O art. 16, da Lei Federal de Concessões, determina que:

“A outorga de concessão ou permissão não terá caráter de exclusividade, salvo no caso de inviabilidade técnica ou econômica justificada no ato a que se refere o art. 5º desta Lei”⁷⁰.

Como se observa, a lei admitiu o regime de exclusividade da concessão ou permissão excepcionalmente e mediante justificativa. Exclusividade está, nessa norma, por monopólio legal e, portanto, pela supressão de qualquer outro prestador do serviço concedido ou permitido.

No setor de transportes, equivaleria afirmar que a concessão e a permissão sob regime de exclusividade importariam não apenas a não concorrência de outro operador das mesmas linhas de transporte e bens públicos (como terminais e estações), mas também a proibição

⁷⁰ O art. 5o, da mesma lei, estabelece, por seu turno: *“O poder concedente publicará, previamente ao edital de licitação, ato justificando a conveniência da outorga de concessão ou permissão, caracterizando seu objeto, área e prazo”*.

da prestação de qualquer outro serviço de transporte por empresas que não tenham vencido a licitação⁷¹. Em matéria de transporte de passageiros, tal exclusividade não vem sendo admitida, sem prejuízo de eventual dever de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro da concessão, em situações excepcionais.

Com efeito, é da essência da concessão e da permissão do transporte coletivo de passageiros a outorga desse serviço público, ao vencedor do certame, com exclusividade nas linhas ou rotas previamente estabelecidas, e conforme o itinerário básico e elementar. O operador adquire, adicionalmente, porém algumas vezes não de modo exclusivo, o direito de uso de bens públicos, tais como pontos de embarque e desembarque, estações e terminais. Qualquer operação do transporte de passageiros nas mesmas linhas ou rotas com caráter de serviço público – ou seja, com continuidade, regularidade dos intervalos e disponibilidade (independência da demanda) – implica usurpação dos direitos do concessionário.

Além disso, qualquer serviço de transporte prestado continuamente, regularmente e com disponibilidade, mas que não tenha sido concedido ou permitido pelo Poder Público, implica prestação clandestina de serviço público. Se o Poder Público for omissivo na repressão a esse tipo de operação, ou se vier a criar novas linhas ou rotas de maneira a afetar a equação econômico-financeira das concessões ou permissões contratadas, deverá reequilibrar o contrato dos concessionários ou permissionários.

No entanto, transportes de passageiros prestados em caráter suplementar e em paralelo aos serviços concedidos não estão, não obstante a concessão ou permissão, vedados a outras empresas, contanto que essas os prestem sem o caráter de serviço público, isto é, sem a cumulação dos elementos da continuidade (a ser aferida pela inexistência de

⁷¹ Ver Orlando Luiz Zanon Júnior, Ausência de monopólio no serviço público de transporte coletivo urbano, in: Revista de Direito Constitucional e Internacional, vol. 69, p. 239, out/2009.

qualquer sazonalidade), regularidade (a ser aferida pela prestação em intervalos curtos) e da disponibilidade (a ser aferida pela indiferença pelo número de passageiros).

É o caso dos afretamentos, entre os quais os transportes escolares, que têm importante dimensão na mobilidade urbana, e merecem regulação especial por parte dos municípios do âmbito do Projeto, conforme analisado no item 3.5. acima. A Lei Estadual nº 5.684, de 9 de maio de 1980, também trata dos afretamentos e do transporte escolar.

O TJSC já teve a oportunidade de se manifestar sobre a compatibilidade entre concessões e afretamentos, de modo que as primeiras não excluem os segundos, nem os segundos ensejam reequilíbrios econômico-financeiros nos primeiros. Assim:

“Administrativo – Transporte intermunicipal de estudantes – Contrato de fretamento – Iniciativa privada – Autorização do DETER – Existência de linha regular de transporte coletivo – Fato despiciendo – Função meramente fiscalizadora da segurança do tráfego – Recurso não provido. O órgão estadual (DETER) regular e fiscalizador do transporte coletivo intermunicipal de passageiros não pode negar autorização ao fretamento de ônibus para transporte de estudantes somente pelo fato de haver linha regular de transporte coletivo no mesmo itinerário, cuja concessionária não tem preferência para aquele serviço, que é de natureza privada e não se submete à necessidade de concessão, mas sim ao princípio constitucional da livre concorrência”⁷².

Alguns municípios, como observado naqueles itens, tratam da possibilidade de licitar permissões para a delegação do serviço de transporte escolar, em vez de simplesmente autorizarem tais serviços, o que talvez decorra de falhas de mercado que impediram o desenvolvimento espontâneo da prestação privada de tal atividade, decidindo o Poder Público por assumir e, posteriormente, outorgar tais serviços.

⁷² ApCiv em MS 2005.027291-2, julgado em 04.07.2006, Rel. Des. Jaime Ramos.

Adicionalmente, tanto o Estado de Santa Catarina quanto, regra geral, os municípios, reconhecem descontos aos estudantes para transporte escolar, estabelecendo variantes quanto a (i) necessidade de aquisição antecipada dos bilhetes, (ii) trajeto casa-escola-casa, (iii) tipo de estudos (educação infantil, fundamental, média, superior e pós-graduação), e (iv) exclusão do benefício aos finais de semana.

4.1.5. As concessões e permissões estaduais e municipais

Consoante relatório de autoria do DETER com apoio da Universidade Federal de Santa Catarina⁷³, datado de outubro de 2013, do total de 683 contratos de concessão de transporte intermunicipal de passageiros, 466 encontram-se vencidos, e o remanescente vencerá até 2017.

É possível que, nesse número de concessões que o DETER considera vigentes, haja contratos e atos juridicamente precários, por corresponderem a prorrogações de concessão realizadas independentemente de processos licitatórios. Paralelamente, deverá haver contratos prorrogados com base no Decreto do Governador do Estado de Santa Catarina nº 3.148, de 17 de agosto de 1998, que regulamentou o Programa Estadual de Renovação Acelerada de Frota de Ônibus – Profrota, o qual permitiu a operadores de transporte intermunicipal de passageiros a adesão ao Profrota, sob determinadas condições, em contrapartida da prorrogação de suas concessões, mediante termo aditivo, pelo prazo de dez anos contados das respectivas datas de vencimento.

Sem prejuízo das controvérsias que pesam sobre essas medidas de prorrogação das concessões a despeito de licitação, observa-se que aquele decreto não diferenciou concessões já vencidas daquelas vincendas por ocasião da adesão ao Profrota, o que o

⁷³ Política Estadual de Transporte Intermunicipal de Passageiros, disponível em:

http://www.deter.sc.gov.br/index.php?modulo=conteudo&int_seq_secao=38&int_seq_conteudo=48
(acesso em abril de 2014).

torna ainda mais suscetível. Além disso, o Profrota teve o objetivo de reduzir para cinco anos a idade média da frota global do sistema regular, ao passo que, segundo o relatório citado acima, a idade média da frota em operação supera os oito anos para os veículos que prestam o serviço em área urbana, e nove anos, em rodovias (longo curso), sugerindo que as operadoras podem não estar observando as obrigações contraídas por ocasião da adesão ao Profrota.

Embora o levantamento acima refira-se a todas as concessões no território estadual, inexistindo dados publicados sobre as concessões que mais diretamente afetam o espaço geográfico do PLAMUS, permite-se concluir pela urgência na realização de licitação para concessão dos serviços de transporte intermunicipal de passageiros pelo Estado de Santa Catarina na RMF e até mesmo em todo o estado. Todas as concessões estaduais tornar-se-ão precárias em curto espaço de tempo, sem contar que a maioria já está nessa situação, seja por prazo já vencido, seja por falta de prazo, seja, ainda, por ausência de instrumento formalizador. O quadro sugere contratos e atos que estão ou em muito breve estarão à margem das determinações constitucionais e dos marcos federais sobre concessões, e justamente em matéria de transporte coletivo de passageiros, que é dever essencial do Poder Público.

Não obstante tal situação, é fortemente recomendável que as concessões do transporte intermunicipal de passageiros, especialmente no que respeita às linhas metropolitanas, incluindo-se às do espaço geográfico da RMF, devam aguardar a edição dos planos de mobilidade urbana por parte dos municípios ou, idealmente, a promulgação de um plano de mobilidade metropolitano, propósito do PLAMUS. A realização das licitações para outorga de novas concessões à margem dos planos de mobilidade implicaria nova irregularidade dos contratos celebrados, uma vez que já seriam celebrados sob a égide da LNMU, cujas disposições são obrigatórias para a Administração Pública.

As concessões ou permissões municipais não discrepam desse diagnóstico. Ao contrário, as leis que foram editadas a fim de determinar a prorrogação forçada e a despeito de licitação

das concessões vencidas, sem prazo ou sem instrumento formalizador, e que foram julgadas inconstitucionais⁷⁴, sugerem que a situação dos municípios é ainda mais sensível, considerando-se a inexistência ou a precariedade de medidas institucionais de prorrogação.

Em que pese o Município de Florianópolis ter realizado recentemente licitação para concessão dos serviços de transporte coletivo de passageiros e, por essa razão, ter buscado a regularização da operação municipal, observamos que ocorreram questionamentos sobre a modelagem econômica e jurídica dos documentos licitatórios, por sugerirem inadequações com relação aos marcos federais em matéria de concorrência, concessões e, especialmente, mobilidade urbana⁷⁵. Sobre esse último tema, convém ressaltar que o instrumento convocatório foi publicado sem a edição de prévio plano de mobilidade urbana, não obstante a vigência e os efeitos obrigatórios da LNMU.

4.2. Parcerias Público-Privadas

Até o surgimento da Lei Federal de PPP, as concessões eram, de um modo geral, regidas pela Lei Federal de Concessões. A sistemática desta lei prevê a prestação de serviços públicos pela concessionária, precedida ou não da execução de obra pública, remunerada por meio da cobrança de tarifas dos usuários do serviço. Atualmente, esta forma de contratação recebe o nome de concessão comum.

Com a edição da Lei Federal de PPP, foram introduzidas duas novas modalidades de concessão, quais sejam: patrocinada e administrativa. A concessão patrocinada é a concessão de serviços públicos ou de obras públicas, cuja remuneração é feita por meio da cobrança de tarifas dos usuários e de contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado (art. 2º, § 1º). A concessão administrativa, por sua vez, é o contrato de

⁷⁴ Ver item 4.1.3, acima, e Produto 7 – Ações Imediatas.

⁷⁵ Remetemos ao Produto 7 – Ações Imediatas, no qual foi apresentada uma análise do modelo jurídico da concessão contratada pelo Município de Florianópolis, bem como dos respectivos indícios de irregularidades apontados pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina.

prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva a execução de obra ou fornecimento e instalação de bens, remunerado por meio de contraprestação pública (art. 2º, § 2º).

Com o declínio do volume de investimentos viabilizados por privatizações e concessões comuns, a PPP surgiu com o objetivo de atrair uma nova rodada de investimentos privados para projetos de elevado interesse social, sobretudo no setor de infraestrutura. Tais projetos, de outra forma, ou não seriam economicamente viáveis, ou seriam relegados à ação do Estado, dependendo de disponibilidades orçamentárias bastante escassas.

O contrato de PPP diferencia-se do contrato de concessão de serviço público ou de obra pública tradicional porque naquele o Estado assume o compromisso de remunerar total ou parcialmente o parceiro privado ou, pelo menos, garantir um montante mínimo de remuneração, caso as demais fontes de remuneração mostrem-se insuficientes.

A diferença é substancial. Na concessão comum, o concessionário deve auferir praticamente toda a sua remuneração a partir da cobrança de tarifas diretamente dos usuários.

A possibilidade de o Estado efetuar pagamentos ao concessionário em contratos de PPP remove, total ou parcialmente, os riscos tarifários, de demanda e de mercado. Tal fato, muitas vezes, é crucial para conferir viabilidade econômica a certo projeto aos olhos da iniciativa privada, sobretudo no regime de financiamento de projetos, ainda que, por consequência dessa configuração, outros riscos sejam agregados (risco de crédito do governo, risco político etc.).

Contudo, somente a contraprestação pública é insuficiente para diferenciar a PPP de uma licitação de obra pública tradicional, no qual a Administração Pública assume a remuneração do licitante construtor.

Tal diferenciação surge da segunda característica: o longo prazo. Segundo a Lei Federal de PPP, o prazo deve variar entre um mínimo de 5 (cinco) e um máximo de 35 (trinta e cinco) anos.

Diferentemente do contrato de obra pública, na qual a Administração Pública é obrigada a efetuar o pagamento da obra praticamente à vista (ao longo da medição, mas em prazo não superior a 30 dias do final da obra), nas PPP a Administração Pública efetua o pagamento da remuneração ao parceiro privado ao longo da vigência do contrato, à medida que os serviços contratados são prestados.

Neste sentido, o longo prazo é premissa básica deste modelo de contratação que, a teor da Lei Federal de PPP, toma a forma de uma concessão patrocinada ou administrativa, conforme os serviços sejam dirigidos à sociedade ou exclusivamente ao Poder Público.

Todavia, significasse esse longo prazo uma mera dilação ou parcelamento do pagamento pela obra, então se teria uma mera concessão de crédito por parte do licitante construtor, gerando um endividamento de natureza não muito distinta de qualquer outro e, bem por isso, sujeito às limitações dos artigos 30 a 40 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A terceira característica das PPP – remuneração vinculada ao desempenho – afasta essa interpretação.

Por meio desse modelo, a Administração Pública não contrata a construção de uma obra a crédito, mas a prestação de um serviço no longo prazo a ser pago à medida de sua prestação.

Caso esse serviço requeira a construção de uma obra pública, essa se concluirá mediante financiamento do parceiro privado, por sua conta e risco, como atividade meramente incidental. No entanto, não se pode perder de vista que o objeto efetivo do contrato de PPP sempre será a prestação de um serviço, no caso, a operação e a manutenção adequada das obras e a disponibilidade de sua fruição ou suas utilidades à Administração Pública ou à sociedade, razão pela qual, inclusive, fala-se em remuneração vinculada ao desempenho.

Isto porque o parceiro privado só faz jus ao pagamento se, em cada período de apuração (mensal, trimestral ou em qualquer outra periodicidade), o serviço for prestado a tempo e modo adequados, ou seja, se a infraestrutura pública construída viabilizar a prestação dos serviços, sendo corretamente operada e mantida, colocando-se à disposição para fruição do Estado ou da comunidade, conforme o caso.

Nas PPP, a remuneração vinculada ao desempenho pode – e recomenda-se que o seja – alçada a uma dimensão ainda maior, para que a remuneração atribuível ao parceiro privado tenha, na sua maior parte, natureza variável, de acordo com a pontuação atingida pelo parceiro privado no tocante aos diversos quesitos de qualidade e performance objetivamente estipulados no contrato de PPP⁷⁶.

As concessões a serem outorgadas no modelo das PPP têm como objeto a prestação de serviços públicos (ou, no caso da concessão administrativa, serviços em geral – públicos ou não – desde que tenham a Administração Pública como usuária direta ou indireta de tais serviços), precedida ou não da realização de obras públicas, estabelecendo caber ao Poder Público a responsabilidade pelo pagamento ou garantia de parcela (concessão patrocinada) ou da totalidade (concessão administrativa) das receitas da concessionária.

Na modalidade de concessão patrocinada, a PPP tem por objeto a prestação de um serviço público em que parte da remuneração do concessionário advém das receitas tarifárias cobradas dos usuários e parte de contraprestação pública (Lei Federal de PPP, art. 2º, §2º). Esta modalidade é regida pela Lei Federal de PPP e subsidiariamente pela Lei Federal de Concessões.

Por sua vez, na modalidade de concessão administrativa, a PPP tem por objeto a prestação de serviços diretamente à Administração Pública, como usuária, à sociedade em geral ou a

⁷⁶ Conforme artigo 6º, parágrafo único, da Lei Federal de PPP “o contrato poderá prever o pagamento ao parceiro privado de remuneração variável vinculada ao seu desempenho, conforme metas e padrões de qualidade e disponibilidade definidos no contrato.”

uma coletividade não passível de individualização ou de arrecadação tarifária (Lei Federal de PPP, art. 2º, §2º). A remuneração da concessionária se dá integralmente por meio dos pagamentos realizados pela Administração Pública. Esta modalidade é regida pela Lei Federal de PPP, e, supletivamente, apenas por alguns dos dispositivos da Lei Federal de Concessões, a saber, artigos 21, 23, 25 e 27 a 39 (Lei Federal de PPP, art. 3º).

Ainda em relação à estrutura da remuneração, merece destaque o fato de que a Lei Federal de PPP permite que a Administração Pública ofereça garantia de pagamento da contraprestação devida ao parceiro privado. Assim, na hipótese de a Administração Pública não honrar os compromissos assumidos, o parceiro privado poderá executar a garantia prestada.

Segundo o art. 8º da Lei Federal de PPP, as obrigações pecuniárias contraídas pela Administração Pública nos contratos de PPP poderão ser garantidas mediante:

- (i) vinculação de receitas, observado o inciso IV do art. 167 da Constituição Federal, o qual veda a vinculação de impostos a quaisquer destinações, exceto aquelas especificamente previstas no próprio dispositivo constitucional, nenhuma das quais aplicáveis a parcerias público-privadas;
- (ii) contratação de seguro-garantia com companhias seguradoras privadas, a depender da disponibilidade de tal cobertura no mercado securitário (i.e., cobertura para inadimplência do Poder Público);
- (iii) garantia prestada por organismos internacionais, incluindo seguro contra risco político (*political risk insurance*);
- (iv) garantia prestada por instituição financeira privada, incluindo fiança bancária ou congêneres;
- (v) garantias prestadas por fundo garantidor ou empresa estatal criada para essa finalidade, como é o caso do Fundo Garantidor de Parcerias instituído em nível federal com base no Artigo 16 da Lei Federal de PPP; e/ou

(vi) por outros mecanismos admitidos em lei.

Registre-se, ainda, que um contrato de PPP deve ter por objeto, necessariamente, a prestação de um serviço e a utilidade dele extraída, sendo certo que o serviço não pode se limitar à cessão de mão-de-obra, ao fornecimento e à instalação de equipamentos ou à mera execução de obra pública (Lei Federal de PPP, artigo 2º, § 4º, III).

Além disso, a Lei Federal de PPP veda a celebração de PPP para contratos que tenham valor inferior a R\$ 20.000.000,00 (vinte milhões de reais) (Lei Federal de PPP, artigo 2º, § 4º, I). Não se deve confundir o valor de eventual obra a ser executada como etapa prévia ao serviço contratado com o valor do contrato, que deve incluir o somatório das receitas projetadas para o serviço.

4.2.1. Programas de PPP em Santa Catarina

A Lei Estadual nº 12.930, de 4 de fevereiro de 2004 (“Lei Estadual de PPP”), instituiu “o marco regulatório dos programas de parcerias público-privadas no âmbito do Estado de Santa Catarina”. Em razão de ser anterior à própria Lei Federal de PPP, a Lei Estadual não está alinhada com a respectiva terminologia, desconhecendo, por exemplo, as figuras da concessão administrativa e da concessão patrocinada.

Além disso, a Lei Estadual de PPP não incorpora inúmeros avanços e boas práticas na licitação e na contratação de PPP, respaldados pela Lei Federal de PPP. Vejamos:

- a) permissão de escopo exclusivo de obras: a Lei Estadual de PPP admite a contratação de PPP com o único objetivo de realização de obras (art. 3º, III). Além de isso estar expressamente proibido pela Lei Federal de PPP (art. 2º, § 4º, III), um contrato com tal escopo exclusivo acarretaria, do ponto de vista contábil e jurídico, uma operação de endividamento do Poder Concedente, quando uma das vantagens das PPP consiste precisamente, dado seu caráter precípuo de prestação de serviços de operação e manutenção dos bens implantados, na contabilização das obrigações públicas como despesas de caráter continuado (art. 17, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 – “Lei de

Responsabilidade Fiscal”), e não como dívida, aliviando a capacidade de alavancagem do Poder Público⁷⁷. Adicione a isso a possibilidade de reduzir o chamado conflito de agência: como, nos contratos de PPP – como também nas concessões comuns – o construtor fica obrigado a operar e dar ulterior manutenção aos bens implantados, conferem-se, mediante tais contratos, os melhores incentivos para que o construtor da obra não apenas se sirva da melhor tecnologia construtiva, mas também ofereça a obra mais adequada do ponto de vista da operação, mitigando vários dos chamados riscos de interferência;

- b) ausência na definição do regime do Fundo Garantidor: a Lei Estadual de PPP trata do chamado Fundo Fiduciário de Incentivo às PPP. Seria um fundo especial, de natureza financeiro-orçamentária e, como tal, vinculado ao tesouro estadual, ou um fundo garantidor submetido a regime de direito privado? A Lei Estadual de PPP não esclarece, e nem poderia, visto que as normas gerais sobre a matéria ainda não haviam sido promulgadas no momento de sua edição. É desejável que tal fundo tenha a natureza de fundo garantidor de natureza privada, por meio do qual se opera a segregação dos bens nele aportados e que responderão pelo cumprimento das obrigações contraídas pelo parceiro público, mitigando o risco político de os interesses do parceiro privado subjugarem-se ao sistema das impenhorabilidades e, por consequência, ao regime de precatórios. Saliente-se que tal fundo ainda não foi devidamente constituído no Estado de Santa Catarina;
- c) obrigatoriedade de pré-qualificação e inexistência da inversão de fases: talvez uma das mais relevantes providências da Lei Federal de PPP tenha sido a previsão da chamada inversão de fases no processo licitatório (art. 13). Tal providência, concebida nos anos de 1990 no contexto da privatização do setor das telecomunicações e posteriormente adotada para as licitações em regime de pregão, é fundamental para simplificar o processamento do certame, reduzindo o contencioso administrativo e, por conseguinte, os prazos para a

⁷⁷ A Portaria nº 614, de 21 de agosto de 2006, da Secretaria do Tesouro Nacional – STN, estabelece normas gerais relativas à consolidação das contas públicas aplicáveis aos contratos de PPP.

adjudicação do contrato à melhor proposta econômica para o Poder Público. Nesse sentido, a medida deve ser derogada apenas excepcionalmente, quando a complexidade do contrato demandar uma prevalência de outros critérios, a par do econômico, para a prestação dos serviços. A Lei Estadual de PPP não apenas deixa de prever tal possibilidade, como estabelece, sem nenhum respaldo em lei federal, a obrigatoriedade de o certame ser processado por prévia etapa pré-qualificatória, o que é indesejável ao interesse público, uma vez que abre a oportunidade para entendimentos prévios entre os concorrentes e ainda enseja um contencioso que se prolonga desnecessariamente acerca da capacidade técnica dos interessados, impedindo a assinatura do contrato e o célere início dos serviços por parte do adjudicatário;

- d) outras normas sobre licitação sem respaldo de lei federal: além da injustificável exigência *a priori* de uma etapa de pré-qualificação nos processos licitatórios para contratação de PPP, a Lei Estadual de PPP prevê outros procedimentos que também consistem em inovações da Lei Federal de Concessões e da Lei Federal de Licitações, que merecem ser repensados à luz das melhores práticas em licitação por parte do Poder Público. Exemplificativamente, admite-se que o critério único de julgamento do certame seja o de melhor proposta técnica; que se prevejam garantias de proposta e de execução do contrato em valor superior aos da legislação em vigor; que os proponentes apresentem projetos alternativos àquele de referência constante do instrumento convocatório; e que a proposta técnica seja ajustada por solicitação da comissão de licitação. Sem prejuízo do propósito nessas medidas, elas não têm nenhum amparo em lei federal, lembrando que é da competência da União legislar sobre normas gerais sobre licitações e contratos administrativos. Tais previsões aparecem, portanto, como contrárias ao âmbito de validade material atribuído ao legislador estadual. Um alinhamento às previsões da Lei Federal de PPP e da Lei Federal de Licitações é fundamental.

A par desses pontos, é importante também indagar sobre a própria validade da Lei Estadual de PPP como um todo, uma vez que fora editada em momento em que não existiam normas gerais sobre as PPP, as quais são de competência exclusiva da União, nos termos

do art. 22 da CF/88. Como se observa, com base nesse dispositivo constitucional, cabe à União estabelecer normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, não se excluindo a competência suplementar dos Estados, Distrito Federal e Municípios. A competência suplementar desses entes, no entanto, deve-se limitar a suplementar as regras impostas pela União, não abrindo espaço para dispor sobre aquilo que a norma geral exauriu e esgotou, nem, muito menos, para inovar a lei geral federal.

Em que pese a possibilidade de se argumentar pela convalidação da Lei Estadual de PPP ao ocorrer a edição da Lei Federal de PPP – tese não isenta de questionamentos, em razão de os atos jurídicos nulos serem insanáveis – fato é que as discrepâncias com as disposições da Lei Federal de PPP e com boas práticas na licitação e na contratação de PPP recomendam uma revisão profunda do marco regulatório estadual, eventualmente com a revogação integral da lei vigente e sua substituição por lei nova, que evite os vieses apontados.

Além da Lei Estadual de PPP, há, na RMF, apenas um outro programa de PPP, que é o do Município de São José, estabelecido pela Lei Municipal nº 4.730, de 22 de dezembro de 2008. Essa lei é bastante consistente com a Lei Federal de PPP, e pode servir de exemplo à elaboração de leis municipais de PPP a serem editadas pelos demais municípios da RMF que ainda não contam com programas de PPP.

4.2.2. A SCPar

A SCPar ou SC Parcerias, cuja denominação atual é SC Participações e Parcerias S.A., é uma empresa pública criada pela Lei Estadual nº 13.335, de 28 de fevereiro de 2005, e posteriormente alterada por três leis subsequentes: Lei nº 13.545, de 09 de novembro de 2005, a LC nº 381/07 e, por último, a Lei nº 15.500, de 20 de junho de 2011, a qual atualmente rege a matéria.

Nada obstante, a LC nº 381/07 estabelece como competência da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico Sustentável a implementação e a coordenação do Programa

de PPP do Estado de Santa Catarina, enquanto a vigente lei da SCPar determina como objetivo da SCPar a coordenação, a implementação e o apoio ao Programa de Parcerias Público-Privadas do Estado de Santa Catarina. Não vemos como Lei nº 15.500, de 20 de junho de 2011, poderia ter derogado a LC nº 381/07, uma vez que essa última tem *status* de lei complementar, ao passo que a primeira, de lei ordinária, sendo, relativamente à primeira, hierarquicamente inferior.

De toda maneira, cabe ainda mencionar que o objetivo da SCPar é múltiplo e complexo, abrangendo outras atividades que, a despeito dos riscos comerciais, podem ser rentáveis apenas no longo prazo. E dessa circunstância vem a questão sobre os ativos que permitiriam à SCPar apoiar os projetos de PPP, os quais são, por definição, dependentes de recursos públicos.

Essa mesma questão foi posta pelo TCE-SC em 2007⁷⁸. Naquele momento, discutiu-se sobre a possibilidade de a SCPar contratar obras públicas viárias, a despeito da competência do DEINFRA. Muito embora se observem, nos autos, elementos de atrito entre as duas instituições, é forçoso reconhecer que o marco legal da SCPar, naquela época, obrigava à priorização de projetos autossustentáveis a serem contratados pela SCPar, exigindo profunda justificativa para as contratações de obras públicas ou mesmo de PPP, ante à necessidade de desembolsos por parte da Administração. É verdade que a lei que atualmente rege a SCPar deixou de prever tal priorização, mas não cuidou de disciplinar sobre a origem dos recursos que a SCPar utilizará para o custeio ou a garantia da remuneração dos investimentos previstos no âmbito dos contratos que vier a celebrar.

De um lado, o conflito entre lei complementar e lei ordinária; de outro lado, a falta de provisão de capital: esses pontos merecem atenção quanto à competência e, sobretudo, à capacidade de fato de a SCPar vir a contratar, garantir e/ou apoiar os projetos modelados

⁷⁸ Processo ECO-06/0031.

como PPP no Estado de Santa Catarina, independentemente do setor em que estiverem enquadrados.

A recomendação é para que seja editada nova lei complementar atribuindo à SCPAr a competência sobre o Programa de PPP no Estado de Santa Catarina, bem como sejam destinados ao seu capital social ativos que permitam uma rentabilização ou monetização ao longo do tempo e, portanto, uma efetiva capacidade e autonomia na contratação ou prestação de garantia em projetos que não são financeiramente autossustentáveis, tais como as PPP.

4.2.3. Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI) e Manifestação de Interesse da Iniciativa Privada (MIP)

Contrariamente à Lei Estadual de PPP, o Decreto nº 962, de 8 de maio de 2012, que disciplinou a aplicação do disposto nos arts. 21 e 31, respectivamente, da Lei Federal de Concessões e da Lei nº 9.074/2005, é bastante avançado e adequado. Tal decreto tratou do chamado Procedimento de Manifestação de Interesse – PMI e da Manifestação de Interesse da Iniciativa Privada – MIP no âmbito do Programa de PPP do Estado de Santa Catarina.

Ambos os instrumentos, o PMI e a MIP, são importantes para conferir viabilidade e celeridade às contratações de PPP por parte do Estado de Santa Catarina. Em suma, disciplinam as negociações travadas entre os interessados em contratar PPP e a Administração Pública, institucionalizando os intercâmbios de informações e estudos que ocorrem nessa etapa anterior à própria fase interna da licitação.

De um lado, o PMI é a chamada da própria Administração Pública para que interessados solicitem a autorização para elaboração de estudos de viabilidade de projetos de PPP, ao passo que a MIP se assemelha às chamadas “*unsolicited proposals*” do direito alienígena, por meio das quais a iniciativa privada concebe diretamente projetos e os oferta à Administração Pública, a qual, nos termos do referido decreto, fica obrigada a chamar outros interessados para detalhar o mesmo objeto.

Esses instrumentos, especialmente o PMI, poderão ser utilizados após o PLAMUS, caso se opte por modelar as soluções indicadas por esse plano sob o instituto das PPP. De um lado, o PMI permite transferir o custeio dos estudos de viabilidade de uma PPP ao setor privado, sem nenhuma garantia de que o autor será ressarcido: a obrigação de ressarcimento caberá ao eventual adjudicatário da licitação, se vier a ocorrer. De outro lado, o PMI proporciona uma oportunidade de diálogo institucional entre o público e o privado, quanto às condições comerciais efetivas do empreendimento e seu real interesse por parte do mercado.

O cuidado que se deve ter com relação ao PMI é o de o Poder Público acompanhar efetivamente ao longo do tempo os estudos sob elaboração dos autorizatários. É desejável a capacitação de interlocutores técnicos hábeis na indução desses estudos ao melhor interesse da Administração ao longo de todo o processo em que estiverem sendo elaborados.

O Estado de Santa Catarina já conduziu dois PMI, precisamente a respeito de projetos de mobilidade urbana: um relativo a transporte aquaviário, outro concernente a transporte sobre trilhos. Esses processos ainda estão sendo analisados pelos órgãos responsáveis pela sua inserção no Programa de PPP do Estado de Santa Catarina.

4.3. Outras soluções contratadas na área de mobilidade

O Produto 7 – Ações Imediatas teve o ensejo de apresentar as soluções contratadas pelo Estado de Santa Catarina e pelos municípios contemplados pelo PLAMUS. A análise apresentada naquela oportunidade revelou-se acertada e não carece de complementações, salvo pelas duas matérias apresentadas abaixo, quanto aos convênios simples que têm por objeto a implantação de obras viárias e aos programas de incentivo à pavimentação, de bastante importância para qualquer política de mobilidade urbana. Remetemos, portanto, ao mencionado Produto 7 para os contratos administrativos em geral concernentes a transportes e mobilidade, à nova concessão de transporte coletivo de passageiros em Florianópolis, ao Projeto da Via Expressa e, ainda, ao Projeto do Contorno

Viário de Florianópolis – esses dois últimos sob competência da União, por intermédio de sua Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT.

4.3.1. Convênios simples

Os anos 1970 e 1980 conheceram uma prática na celebração de convênios simples entre o Estado de Santa Catarina e os municípios do âmbito do PLAMUS, com a finalidade de realização conjunta de investimentos em infraestrutura viária. Mediante tais convênios, os entes convenientes obrigaram-se a desembolsar recursos financeiros para a execução de obras ou autorizaram reciprocamente a construção em bens públicos que pertencem a apenas um dos convenientes (como, por exemplo, aperfeiçoamento de estrada estadual em imóveis do domínio municipal, ou construção de pontes em estradas municipais sobre rios, e respectivas margens, cujas águas pertencem ao Estado de Santa Catarina).

São exemplos:

- a) Ponte sobre a rodovia municipal BIG-412, em Biguaçu⁷⁹;
- b) Ponte sobre o rio Itacorobí, em Florianópolis⁸⁰;
- c) Serviços de complementação asfáltica da Estrada Geral do Ribeirão da Ilha e da Estrada Geral do Sítio Capivari, em Florianópolis⁸¹;
- d) Ponte sobre o Rio Ern, no Município de São Bonifácio⁸²;
- e) Transporte de alunos do ensino fundamental da rede estadual, em São Pedro de Alcântara⁸³.

⁷⁹ Lei Municipal nº 213 de 25 de maio de 1979.

⁸⁰ Lei Municipal nº 1.339 de 09 de setembro de 1975.

⁸¹ Lei Municipal nº 3.176 de 18 de janeiro de 1989.

⁸² Lei Municipal nº 380, de 20 de setembro de 1985.

⁸³ Lei Municipal nº 73, de 27 de março de 1998.

Essa prática não foi observada nos anos seguintes, com exceção de uma ocorrência de 2003 no Município de Rancho Queimado, referente à implantação de abrigo de passageiros⁸⁴.

Os exemplos esparsos e antigos podem sugerir uma falta de cooperação mais recorrente entre o Estado de Santa Catarina e os municípios da RMF no que respeita ao aperfeiçoamento da infraestrutura viária e à própria prestação dos serviços de transporte.

4.3.2. Contribuições de melhoria

A pavimentação das vias públicas, um dos componentes de uma política de mobilidade, foi promovida por alguns municípios, tais como Florianópolis e Santo Amaro da Imperatriz, por meio de programas especiais de estímulo à adesão dos proprietários ou possuidores dos imóveis situados nas vias beneficiadas, que deveriam, após assinatura do plano voluntário de financiamento, pagar às empresas credenciadas pelas obras realizadas. São os chamados Programas Pró-Pavimento⁸⁵. A adesão de um percentual (por exemplo, 80%) dos moradores de uma mesma via implica a obrigatoriedade de pagamento dos demais por meio de contribuição de melhoria.

Consistiu em uma estratégia importante para transferir aos proprietários ou possuidores de imóveis em vias beneficiadas os encargos decorrentes das melhorias implementadas na pavimentação. De um lado, deixa-se à vontade da maioria dos moradores a realização ou não das melhorias. Por outro lado, caso aceitas, os aderentes pagam diretamente às empresas credenciadas e responsáveis pela construção, ficando o Poder Público obrigado a pagar pelos não aderentes, mas autorizado a, posteriormente, tributá-los pela contribuição de melhoria.

A contribuição de melhoria é um tributo com assento constitucional (art. 145, III, da CF/88), tratado como instrumento de política urbana pelo Estatuto da Cidade (art. 4º, IV, b) e que

⁸⁴ Lei Municipal nº 1.168, de 19 de setembro de 2003.

⁸⁵ São exemplos a Lei nº 5.630, de 29 de dezembro de 1999, do Município de Florianópolis, e a Lei nº 1.359, de 10 de dezembro de 1999, do Município de Santo Amaro da Imperatriz.

vem sendo pouco utilizado no Brasil em razão da dificuldade de demonstrar o vínculo entre a obra paga pela Administração Pública e a efetiva valorização do imóvel decorrente da obra, o qual é o fato gerador de tal contribuição. Nada obstante, corresponde a um instrumento adequado para transferir o custeio de melhorias nos sistemas de mobilidade urbana em geral, como a pavimentação, que afeta diretamente o tráfego de pedestres. Os Programas Pró-Pavimento têm a vantagem de não se referirem às contribuições de melhoria como uma simples imposição do Poder Público, mas sim da vontade da maioria dos moradores beneficiados que voluntariamente aderiram a uma medida relativa à sua própria comunidade.

Essa estratégia aumenta a legitimidade da cobrança da contribuição de melhoria e pode auxiliar a reduzir os questionamentos judiciais que pode sofrer.

5. Pontos de Especial Atenção

Apresentamos abaixo uma tabela que resume os achados deste Relatório e sugere medidas e ações a serem tomadas, com base em suas análises e quanto aos aspectos prioritários. Não buscamos, com isso, dispensar a leitura da íntegra de todo este Relatório. Este documento traz informações que consideramos como sendo fundamentais sobre os principais aspectos institucionais atinentes às atividades e serviços de trânsito, transportes e mobilidade desempenhados pelo Estado de Santa Catarina e pelos municípios do âmbito do PLAMUS. Ademais, seleciona e sistematiza os fundamentos das conclusões encontradas. Todos esses dados deverão ser considerados tanto para a elaboração dos planos de mobilidade urbana dos municípios e, eventualmente, do plano metropolitano de mobilidade, como também na proposição das soluções e respectivas diretrizes de modelagem no âmbito do PLAMUS.

Tabela 2: Pontos de especial atenção de aspectos institucionais

Aspecto Institucional	Resumo da análise	Ação/Medida/Mitigante	Resultados esperados
Falta de disposições normativas específicas sobre trânsito e transporte para a Região Metropolitana de Florianópolis – RMF	Embora tenha o Estado de Santa Catarina elaborado políticas e leis a respeito de trânsito em território estadual e transporte intermunicipal, incluindo transporte coletivo de passageiros, não existem leis específicas editadas pelo Estado tratando de tais matérias na RMF, faltando, outrossim, entes políticos com competência sobre a RMF.	Criação de entidade metropolitana, especialmente de caráter intergovernamental, preferencialmente resultante de consórcio público, com envolvimento de todos os municípios da RMF, a quem seja atribuída competência para concessão e permissão do transporte coletivo de passageiros e, pelo menos, capacidade de opinar sobre matérias correlatas.	Elaboração de plano diretor metropolitano; Edição de plano metropolitano de mobilidade; Implementação de programa metropolitano de concessão e permissão dos serviços de transporte coletivo de passageiros.
Competência do DETER sobre concessão, permissão e autorização dos serviços de transporte	Embora o DETER tenha assumido as competências da EMCATER – Empresa Catarinense de Transportes e Terminais, não existe lei específica que tenha determinado a avocação de competências e a extinção da EMCATER.	Edição de lei fixando a competência do DETER sobre os serviços de transporte.	Segurança jurídica com relação à competência do DETER.
Pluralidade e complexidade dos entes municipais competentes para trânsito e transporte	Embora integrantes de uma mesma região metropolitana, os municípios instituíram seus próprios órgãos com competência sobre trânsito e transporte, e desdobram tais órgãos em repartições especiais sobre assuntos específicos de mobilidade	Criação de entidade metropolitana com autoridade sobre mobilidade urbana no qual tenham assento os municípios aderentes.	Economias de escala quanto aos órgãos de planejamento, de licitação de obras e serviços e de realização de investimentos.

Aspecto Institucional	Resumo da análise	Ação/Medida/Mitigante	Resultados esperados
	urbana, tais como transporte por bicicletas. Essa proliferação de órgãos e repartições é feita de modo unilateral e sem cooperação entre Estado e municípios.		
Desintegração dos planos diretores com as políticas de mobilidade.	Embora os planos diretores municipais se preocupem há algum tempo com alguns dos temas de transporte e mobilidade, o tratamento é pontual e desalinhado com as diretrizes da Lei da Política Nacional de Mobilidade Urbana.	Edição de plano de mobilidade urbana integrado com plano diretor municipal.	Tratamento orgânico e sistemático da mobilidade urbana e alinhamento da política de uso e ocupação do solo com as normas sobre mobilidade urbana.
Falta de unidade regulatória nos municípios.	É rarefeita uma política metropolitana de trânsito e transporte, o que levou os municípios a editarem, de forma desintegrada e unilateral, suas próprias leis e normas para disciplinar os grandes temas de mobilidade urbana.	Edição de plano metropolitano de mobilidade e, mediante convênio preferencialmente autorizado por lei municipal, adesão dos municípios ao plano metropolitano, com obrigação de os planos municipais observarem o “acordo guarda-chuva” de âmbito metropolitano. Revisão de leis e normas sobre os grandes temas de trânsito e transporte (a saber, transporte coletivo de passageiros, táxi, afretamentos, transporte de cargas, estacionamentos e polos geradores tráfego), permitindo uma unificação dos	1. Integração metropolitana em matéria de trânsito, transporte e mobilidade, de todos os municípios integrantes da RMF. 2. Padronização dos regimes de gratuidade, licenciamentos, concessões, permissões e autorizações.

Aspecto Institucional	Resumo da análise	Ação/Medida/Mitigante	Resultados esperados
		aspectos de mobilidade principalmente atinentes aos serviços de transporte coletivo de passageiros na esfera metropolitana.	
Desalinhamento das políticas municipais e estaduais de outorga de concessões e permissões com relação aos marcos federais	<p>As leis municipais estão amparadas nos marcos federais sobre licitações, concessões e permissões dos serviços de transporte coletivo de passageiros, mas se afastam das disposições da legislação federal e/ou das melhores práticas de licitações e concessões em alguns aspectos.</p> <p>A legislação estadual sobre a matéria está sensivelmente desatualizada, uma vez que antecede até mesmo a Constituição da República.</p>	Revisão das leis municipais e da legislação estadual. Unificação da legislação dos municípios integrantes da RMF, por meio de convênio, preferencialmente aprovado por lei municipal relativamente a adoção de disposições uniformes.	Adoção de políticas de concessão e permissão de transporte coletivo de passageiros que, além de estarem conformes com as exigências da LNMU, tenderão a aumentar a competitividade dos certames.
Irregularidades nas concessões e permissões em curso	<p>As concessões e permissões de dos serviços de transporte coletivo de passageiros locais e intermunicipais não foram precedidas de licitação, nos termos da Lei Federal de Concessões.</p> <p>Muitas concessões de transporte intermunicipal encontram-se vencidas ou vencerão nos próximos três anos.</p>	Realização de licitação após edição de planos de mobilidade urbana por parte dos municípios e, preferencialmente, do plano metropolitano de mobilidade.	Regularização da operação do transporte coletivo de passageiros na RMF, não apenas quanto à realização de licitação, mas também quanto à adequação às diretrizes da LNMU.

Aspecto Institucional	Resumo da análise	Ação/Medida/Mitigante	Resultados esperados
Desalinhamento da Lei Estadual de PPP com relação à Lei Federal de PPP	A Lei Estadual de PPP, até mesmo por ser anterior à Lei Federal de PPP, está bastante desalinhada com o marco federal sobre a matéria.	Revisão e alteração da Lei Estadual de PPP. Eventualmente revogação da lei vigente e edição de lei nova.	Adequação da Lei Estadual de PPP, trazendo boas práticas de licitações de PPP para o Estado e possibilitando a contratação de PPP com maior nível de segurança jurídica pelo respaldo em lei federal.
Controvérsias sobre a competência da SCPAr no âmbito do Programa de PPP	Existem disposições legais conflitantes (inclusive de diferentes níveis de hierarquia normativa) a respeito das entidades estaduais competentes em matéria de coordenação e execução do programa estadual de PPP.	Edição de lei complementar sobre a matéria.	Definição da competência para coordenação e implementação do programa estadual de PPP, com a capitalização da entidade responsável para o fim de garantir os pagamentos devidos ao parceiro privado.
Falta de cooperação intergovernamental	A prática de convênios simples entre o Estado de Santa Catarina e os municípios com relação a investimentos em infraestrutura viária é esparsa e os precedentes encontrados são antigos.	Intensificação da cooperação intergovernamental, preferencialmente por meio de entidade metropolitana resultante de consórcio público.	Integração dos entes políticos e da política de mobilidade urbana no âmbito do PLAMUS.