

## **PARECER N° , DE 2010**

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei da Câmara nº 166, de 2010 (PL nº 694, de 2005, na origem), do Deputado Alberto Goldman, que *institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana; revoga dispositivos dos Decretos-Leis nºs 3.326, de 3 de junho de 1941, e 5.405, de 13 de abril de 1943, da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e das Leis nºs 5.917, de 10 de setembro de 1973, e 6.261, de 14 de novembro de 1975; e dá outras providências.*

RELATOR: Senador **ELISEU RESENDE**

### **I – RELATÓRIO**

O Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 166, de 2010, que objetiva instituir as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU), é o resultado da combinação do conteúdo de quatro proposições que já tramitavam na Câmara dos Deputados há bastante tempo: o Projeto de Lei (PL) nº 694, de 1995, do Deputado Alberto Goldman, que *institui as Diretrizes Nacionais do Transporte Coletivo Urbano e dá outras providências*; o PL nº 1.974, de 1996, do Deputado Chico da Princesa, que *dispõe sobre a prestação de serviços de transporte rodoviário coletivo de passageiros sob o regime de concessão ou permissão, e dá outras providências*; o PL nº 2.234, de 1999, do Deputado Sérgio Carvalho, que *dispõe sobre sistema integrado de transporte coletivo urbano*; e o mais recente, o PL nº 1.687, de 2007, do Presidente da República, que *institui as diretrizes da política de mobilidade urbana e dá outras providências*.

A matéria encontra-se disposta em vinte e oito artigos, distribuídos em sete capítulos.

O Capítulo I trata das disposições gerais. Define a Política Nacional de Mobilidade Urbana como um instrumento da política nacional de desenvolvimento urbano, cujos objetivos seriam a integração entre os diferentes modos de transporte e a melhoria da acessibilidade e mobilidade das pessoas e cargas no território municipal; define 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*; apresenta definições para treze expressões que serão empregadas no corpo da lei; e fixa princípios, diretrizes e objetivos dessa política.

O Capítulo II estabelece diretrizes para a regulação dos serviços de transporte público coletivo. Disciplina a concessão de benefícios e subsídios tarifários, a licitação para concessão ou permissão dos serviços públicos, os reajustes e as revisões tarifárias. Dispõe, ainda, sobre a autorização de serviços de transporte privado coletivo e a permissão de serviços públicos de transporte individual de passageiros (táxi).

O Capítulo III disciplina os direitos dos usuários. Além de definir esses direitos, estabelece os instrumentos de participação da sociedade civil no planejamento, fiscalização e avaliação da Política.

O Capítulo IV dispõe sobre as atribuições da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

O Capítulo V estabelece diretrizes para o planejamento e gestão dos sistemas de mobilidade urbana. Apresenta um elenco dos instrumentos de gestão do sistema de transporte e mobilidade urbana e regulamenta o plano de mobilidade urbana.

O Capítulo VI diz respeito aos instrumentos de apoio à mobilidade urbana. Determina que os planos plurianuais e as leis de diretrizes orçamentárias de todos os entes federativos contemplem ações programáticas e instrumentos de apoio dos sistemas de mobilidade urbana.

O Capítulo VII estabelece as disposições finais, entre as quais o prazo de 100 dias após sua publicação para a entrada em vigor da Lei e revoga dispositivos de cinco leis vigentes.

Na Câmara dos Deputados constituiu-se Comissão Especial exclusiva para análise dos projetos, que funcionou entre setembro de 2007 e maio de 2010, sob relatoria da Deputada Angela Amin. O parecer

terminativo da Comissão foi pela constitucionalidade, juridicidade, boa técnica legislativa e adequação financeira e orçamentária dos quatro projetos e, no mérito, pela aprovação dos PLs nºs 694, de 1995; 2.234, de 1999, e 1.687, de 2007, com substitutivo; e pela rejeição do PL nº 1.974, de 1996. Não tendo havido recurso para o Plenário, a matéria foi remetida ao Senado Federal.

Em seu relatório, a Deputada Angela Amin destaca que as três primeiras proposições foram elaboradas antes da virada do século, quando ainda não estavam em vigor a Lei de Responsabilidade Fiscal, a lei de criação da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) e o Estatuto das Cidades. Assim sendo, o substitutivo por ela elaborado teve por base o PL nº 1.687, de 2007, do Poder Executivo.

A Exposição de Motivos que acompanha esse último projeto, assinada pelos Ministros de Estado das Cidades e da Fazenda afirma que o a proposição visa a *modernizar o marco regulatório dos serviços de transporte coletivo, defender o interesse dos usuários de tais serviços e prever a correspondente atuação da União, contribuindo para a efetivação de uma política urbana integrada para o desenvolvimento sustentável das cidades brasileiras.*

Entre os problemas de mobilidade existentes, destaca a dificuldade de acesso a serviços públicos e oportunidades de trabalho e lazer pela população de baixa renda, decorrente da falta de condições de deslocamento, assim como a poluição ambiental, os acidentes de trânsito, o consumo excessivo de energia não renovável e o comprometimento da eficiência e da competitividade das cidades, decorrentes dos congestionamentos de trânsito.

Um reflexo dessa situação seria o fato de que *20% da população das grandes cidades, detentora dos meios motorizados privados de transporte (de automóveis, sobretudo), ocupa quase 80% das vias públicas*. O transporte coletivo, por sua vez, estaria operando em condições de fragilidade institucional, pois *quase 100% dos serviços de ônibus urbanos são operados pela iniciativa privada sob contratos precários ou vencidos*. Mecanismos regulatórios obsoletos, que não incentivam a eficiência e o bom desempenho dos serviços, com reflexos negativos na qualidade e no preço das tarifas, teriam criado oportunidades para a entrada e consolidação do transporte informal, por meio de kombis, vans e motocicletas.

A Exposição de Motivos aponta a existência de um ciclo vicioso a ser rompido e continua:

Devido aos congestionamentos crescentes, a ampliação do sistema viário acaba por drenar a maior parte dos recursos disponíveis, em detrimento do transporte coletivo. O uso crescente do transporte individual motorizado e a falta de planejamento e controle do uso do solo urbano provocam o espraiamento das cidades, com a dispersão das atividades no território e a expulsão das populações de baixa renda para as periferias. Isso aumenta as distâncias percorridas, as necessidades de deslocamentos e, consequentemente, os custos da provisão dos serviços de transporte coletivo. A oferta inadequada de transporte coletivo estimula o uso do transporte individual, que aumenta os níveis de poluição ambiental e dos congestionamentos de trânsito, os quais, por sua vez, drenam mais recursos para a ampliação e construção de vias para o transporte individual motorizado, realimentando o ciclo.

Conflitos institucionais entre municípios e destes com os estados contribuiriam para agravar as condições de mobilidade nas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, pois *prevalece visão fragmentada acerca do sistema de mobilidade, onde cada modo ou serviço de transporte, sob jurisdição de cada governo (municipal, estadual ou federal) é tratado de maneira isolada.*

Na ausência de políticas públicas efetivas, o próprio crescimento econômico seria *comprometido pelos maiores níveis de congestionamento, poluição e acidentes, significando maiores custos econômicos, ambientais e sociais.*

O projeto tem como objetivo geral, portanto, *estabelecer princípios, diretrizes e instrumentos para que os municípios possam executar uma política de mobilidade urbana que promova o acesso universal à cidade e às suas oportunidades, contribuindo para o desenvolvimento urbano sustentável.* Os objetivos específicos concernem ao desenvolvimento do marco regulatório dos serviços de transportes urbanos, à defesa dos interesses dos usuários dos serviços de transporte coletivo; à consolidação da gestão democrática das políticas públicas; e ao estabelecimento das bases para uma agenda federativa compartilhada.

Nesta Casa, foi distribuída às Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ); de Assuntos Econômicos (CAE); de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA); de

Desenvolvimento Regional e Turismo (CDR); e de Serviços de Infra-Estrutura (CI), cabendo à última a decisão terminativa.

Não foram apresentadas emendas ao projeto.

## II – ANÁLISE

Por força do disposto no art. 101, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), cabe a esta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) *opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade, e regimentalidade das matérias que lhe forem submetidas.*

Em razão de o projeto ir ao exame de outras quatro Comissões, devendo receber decisão terminativa da Comissão de Serviços de Infraestrutura, evitamos adentrar no mérito da matéria, limitando a análise ao seus aspectos jurídico-constitucionais.

A Constituição Federal estabelece em seu art. 21, inciso XX, a competência da União para *instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos.*

Estabelece, ademais, mediante o seu art. 24, a competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal para legislar sobre *direito urbanístico* (inciso I), devendo a competência da União *limitar-se a estabelecer normas gerais*, por força do disposto no § 1º do mesmo art. 27.

O projeto trata, essencialmente, de desenvolvimento urbano quanto ao seu aspecto de transportes urbanos ao propor a instituição de diretrizes de Política Nacional de Mobilidade Urbana, assunto este que é da competência da União, conforme o disposto no já mencionado art. 21, inciso XX, da Constituição Federal.

A instituição de diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive transportes, não obstante se inclua entre as competências administrativas da União, é, sem sombra de dúvida, competência legislativa do referido ente, haja a vista que para se obter a eficácia constitucional pretendida pelo citado art. 21, inciso XX, da Lei Maior, a edição de lei para o estabelecimento de *diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos.*

Trata-se, portanto, de equívoco do constituinte originário contornável mediante interpretação lógica que imponha a inclusão do

assunto entre as competências legislativas concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal, de que trata o art. 24 da Carta de 1988, limitando-se a competência da União, nesse caso, a legislar apenas sobre normas gerais.

O projeto vai ao encontro do disposto no *caput* do art. 182 da Lei Maior que prevê o estabelecimento da *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*. As diretrizes gerais a serem fixadas em lei a que se refere o citado dispositivo constitucional são aquelas do âmbito da competência legislativa da União de que trata o art. 21, inciso XX, da Constituição Federal.

Ademais, o projeto é congruente com a Lei nº 10.257, de 10 de julho, de 2001, que *regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências* (Estatuto das Cidades), cujo art. 2º determina que a *política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: ... V – oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais*.

O projeto observa também o disposto no art. 175 da Constituição Federal que determina incumbir *ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos*, dispositivo este regulado mediante a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, que *dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências*

O projeto trata também dos direitos dos usuários dos serviços de transportes urbanos, a tarifa pública a ser cobrada pelo seu uso e a exigência de que o serviço seja adequado, em consonância com o que dispõem os incisos II, III e IV do parágrafo único do já mencionado art. 175 da Lei Maior.

Quanto aos aspectos regimentais e redacionais do projeto, nada temos a objetar.

Finalmente, entendemos que o projeto trata das diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana em harmonia com a ordem constitucional vigente, fundamentada na autonomia dos entes federados, e com observância dos princípios constitucionais que regem a Administração Pública nas esferas federal, estadual e municipal.

### **III – VOTO**

Em face do exposto, o voto é pela aprovação do Projeto de Lei da Câmara nº 166, de 2010, quanto aos aspectos de constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator