

PARECER Nº , DE 2010

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Projeto de Lei da Câmara nº 166, de 2010 (PL nº 694, de 1995, 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 **SÉRGIO ZAMBIASI**

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 28 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 cem 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 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 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, conseqüentemente, 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, a proposição 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.

A CCJ pronunciou-se favoravelmente à constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade.

Não foram apresentadas emendas ao projeto nesta Comissão.

II – ANÁLISE

Por força do disposto no art. 99, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), cabe a esta Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) *opinar sobre aspectos econômicos e financeiros das matérias que lhe forem submetidas*.

A mobilidade urbana interage com o desenvolvimento econômico de diversas formas. A rápida movimentação de pessoas e objetos nos centros urbanos representa ganho de produtividade, redução de custos e ampliação da competitividade econômica do país.

Um sistema de transportes que privilegie o transporte coletivo de baixo custo para a população representa redução das desigualdades de renda e de oportunidades.

A precedência do transporte coletivo sobre o individual gera significativas externalidades positivas em termos de controle da poluição ambiental e para a saúde da população.

Todos esses motivos justificam que se subsidie o transporte coletivo e que se onere o uso do automóvel particular em áreas congestionadas.

Uma adequada regulação da concessão do serviço de transporte coletivo evita a formação de cartéis de empresas e estimula a competição nesse setor, com resultados favoráveis ao consumidor.

A participação integrada dos três níveis de governo no planejamento e financiamento da política de mobilidade urbana assegura que os municípios não venham a ser financeiramente sobrecarregados e que se possa estabelecer um padrão de qualidade mínimo do serviço em todo o País.

O projeto em análise proporciona ganhos em todas essas dimensões, ao desenhar uma Política Nacional de Mobilidade Urbana baseada no acesso universal, no desenvolvimento sustentável, na eficiência do transporte urbano e na justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do uso dos diferentes meios de deslocamento.

Vale ressaltar que este projeto é resultado de muitos anos de debates, que se iniciaram com a apresentação, em 1995, do PL nº 694, do Deputado Alberto Goldman. São, portanto, quinze anos de debates. O Poder Executivo, antes de oferecer um dos projetos que culminaram com a redação ora em análise, promoveu diversas audiências públicas, no âmbito das Conferências e do Conselho das Cidades. Sua elaboração foi marcada pela transparência e debate democrático. A Câmara dos Deputados debateu a matéria em comissão especial ao longo de três anos.

Creio, portanto, que do ponto de vista econômico, o projeto é provido de ampla racionalidade e fornece adequados instrumentos para que o poder público dos três níveis de governo planeje, regule, financie e coopere em favor de um transporte eficiente, de baixo custo e ambientalmente sustentável.

Não há considerações a fazer quanto ao impacto orçamentário, visto que não se estabelecem programas de governo com geração imediata de despesa. A possibilidade de geração futura de despesas, mediante participação federal no financiamento dos projetos de mobilidade urbana deve, de acordo com o § 3º do art. 8º do projeto, submeter-se aos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal, o que nos parece suficiente para manter a matéria dentro de bom padrão no quesito de equilíbrio financeiro e orçamentário.

III – VOTO

Em face do exposto, o voto é pela **aprovação** do Projeto de Lei da Câmara nº 166, de 2010.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator