

PARECER Nº , DE 2010

Da COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE, DEFESA DO CONSUMIDOR E FISCALIZAÇÃO E CONTROLE, sobre Projeto de Lei da Câmara nº 166, de 2010 (Projeto de Lei 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 **FLEXA RIBEIRO**

I – RELATÓRIO

Submete-se ao exame da Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA) o Projeto de Lei da Câmara nº 166, de 2010 (Projeto de Lei nº 694, de 1995, na origem), que objetiva instituir as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU), entre outras providências.

O texto apresentado ao exame do Senado Federal consiste na compilação de quatro Projetos de Lei (PL) que tramitaram em conjunto na Câmara dos Deputados:

- PL nº 694, de 1995, do Deputado Alberto Goldman, que *institui as Diretrizes Nacionais do Transporte Coletivo Urbano e dá outras providências;*
- 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;

- PL nº 2.234, de 1999, do Deputado Sérgio Carvalho, que *dispõe sobre sistema integrado de transporte coletivo urbano;*
- PL nº 1.687, de 2007, do Poder Executivo, que *institui as diretrizes da política de mobilidade urbana e dá outras providências.*

As três primeiras proposições foram oferecidas antes do advento da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000) e da criação da Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT (Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001). Segundo a Deputada Ângela Amin, relatora na Comissão Especial constituída na Câmara dos Deputados para apreciar a matéria, o PL nº 1.687, de 2007, mostrou-se mais bem estruturado e mais atualizado no trato do tema.

Ainda de acordo com a relatora, a proposição principal e as duas apensadas, que foram apresentadas antes da virada do século, estão focadas na instituição de diretrizes nacionais do transporte coletivo urbano, inclusive o rodoviário, no sistema integrado de transportes, e em normas para a melhoria da oferta de serviços de transporte público. Por sua vez, a última proposição apensada em 2007, de iniciativa do Poder Executivo, estabelece normas tanto para uma maior eficiência e eficácia do serviço de transporte público, como para o alcance das necessárias mobilidade e acessibilidade urbanas.

Ante esse quadro, o PL nº 1.687, de 2007, do Poder Executivo, serviu de base para a elaboração de substitutivo naquela Casa Legislativa. A Exposição de Motivos que acompanha o 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.

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.

O Substitutivo da Câmara dos Deputados foi encaminhado à análise do Senado Federal em 5 de agosto de 2010. Nesta Casa, o PLC

nº 166, de 2010, foi despachado para apreciação das Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), Assuntos Econômicos (CAE), Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA), Desenvolvimento Regional e Turismo (CDR) e, para decisão terminativa, Serviços de Infraestrutura (CI).

Em 17 de novembro de 2010, a CCJ opinou pela aprovação do projeto, sem emendas, quanto aos aspectos de constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade. Em 30 de novembro de 2010, a CAE manifestou-se também favoravelmente, sem emendas, à aprovação do PLC nº 166, de 2010. Nesta oportunidade, cabe à CMA opinar sobre a proposição.

Conforme descrito nas duas comissões que antecederam o exame da CMA, 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 determina as 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.

Não foram apresentadas emendas ao PLC nº 166, de 2010.

II – ANÁLISE

De acordo com o inciso II do art. 102-A do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), compete à CMA opinar sobre assuntos atinentes à defesa do meio ambiente, especialmente controle da poluição e conservação da natureza.

Do ponto de vista ambiental, a proposição se reveste de fundamental importância. A implantação e a utilização de um sistema eficiente e universal de transporte público coletivo e o estímulo aos deslocamentos por meios não motorizados constituem maneiras indiretas de desestimular o uso hoje indiscriminado de meios motorizados de transporte individual. Isso contribuiria para a redução do consumo de combustíveis e das emissões de gases poluentes para a atmosfera, provocando, por conseguinte, a redução da pressão sobre os recursos naturais e a melhoria da qualidade de vida da população. Além disso, menos veículos nas ruas implicariam, entre outros aspectos, mais segurança no trânsito e menos perda de tempo nos deslocamentos, com reflexos positivos diretos, mais uma vez, sobre a qualidade de vida das pessoas.

Entre os *princípios* da Política Nacional de Mobilidade Urbana figura o desenvolvimento sustentável das cidades, nas dimensões socioeconômica e ambiental (art. 5º, II). Serão *diretrizes* da Política, entre outras, a integração com as políticas setoriais de saneamento básico e de planejamento e gestão do uso do solo (art. 6º, I); a prioridade dos modos de transporte não motorizados sobre os motorizados e dos serviços de transporte coletivo sobre o transporte individual motorizado (art. 6º, II); a mitigação dos custos ambientais, sociais e econômicos nos deslocamentos de pessoas e de cargas na cidade (art. 6º, IV); além do incentivo ao desenvolvimento científico e tecnológico e ao uso de energias renováveis e menos poluentes (art. 6º, V). Como *objetivo* da Política, tem-se a promoção do desenvolvimento sustentável com a mitigação dos custos ambientais e socioeconômicos dos deslocamentos de pessoas e de cargas na cidade (art. 7º, IV).

Em diversos dispositivos, o PLC nº 166, de 2010, determina que o planejamento, a gestão e o financiamento dos sistemas de mobilidade urbana deverão observar os princípios e as diretrizes, bem como contribuir na busca pelos objetivos da Política Nacional de Mobilidade Urbana, dentre os quais se destacam os relacionados à proteção do meio ambiente, o desenvolvimento sustentável das cidades e, como decorrência lógica, o controle da poluição e a melhoria da qualidade de vida das pessoas.

Também de acordo com o art. 102-A, inciso III, do RISF, compete à CMA opinar sobre assuntos atinentes à defesa do consumidor. Nesse particular, vale ressaltar que o Projeto determina, no art. 14, a aplicação ao Sistema de Mobilidade Urbana, dos direitos previsto na Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor – CDC). Essa medida é importante e meritória, pois deixa claro que a relação entre usuário e concessionário ou permissionário de serviço público é, sim, relação de consumo, pondo fim a qualquer celeuma jurídica sobre a questão.

Ao contrário das questões relacionadas às tarifas e preços públicos, cujas regras para fixação e reajuste são estabelecidas no contrato de concessão ou permissão, os demais aspectos relacionados à qualidade dos serviços públicos de transporte devem receber a tutela do CDC, protegendo o usuário dos possíveis abusos cometidos pelas empresas concessionárias ou permissionárias. Ao mesmo tempo, o art. 14 lista,

também, outros direitos que assistirão aos passageiros e demais usuários do Sistema Nacional de Mobilidade Urbana.

Entre outros, garante-se o direito de ser informado sobre itinerários, horários, tarifas e modos de interação com outros modais, e de dispor de ambiente seguro e acessível para sua utilização.

Finalmente, o Projeto assegura, no art. 15, que os usuários, como membros da sociedade civil, participem do planejamento, fiscalização e avaliação da Política Nacional de Mobilidade Urbana. A qualidade dos serviços, por sua vez, será sistematicamente avaliada pelos cidadãos, nos termos do previsto no inciso IV do art. 15.

Todas essas medidas visam a garantir amplo espaço para uma ativa participação de todos na concepção de um sistema de transporte de pessoas adequado, acessível e eficiente.

III – VOTO

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

Sala da Comissão, em 14 de dezembro de 2010.

Senador Renato Casagrande, Presidente

Senador Flexa Ribeiro, Relator