

PARECER Nº , DE 2011

Da COMISSÃO DE SERVIÇOS DE INFRAESTRUTURA, 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 ACIR GURGACZ

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 166, de 2010, (PL nº 694, de 1995, na Casa de origem), que objetiva instituir as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU), resulta da sistematização de quatro proposições que tramitavam na Câmara dos Deputados: o próprio 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, de iniciativa do Poder Executivo, que “institui as diretrizes da política de mobilidade urbana e dá outras providências”.

A proposição desdobra-se 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, que tem por objetivos 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 da política pública que pretende instituir.

O Capítulo II dispõe sobre a regulação dos serviços de transporte público coletivo, estabelecendo diretrizes para a política tarifária, inclusive quanto à concessão de benefícios e subsídios, reajustes e revisões tarifárias. Dispõe, ainda, sobre a autorização de serviços de transporte coletivo privado, a permissão de serviços públicos de transporte individual de passageiros (táxi) e a fiscalização e o controle dos serviços de transporte público coletivo.

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 Nacional de Mobilidade Urbana.

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 de instrumentos de gestão do sistema de transporte e mobilidade urbana e regulamenta o plano de mobilidade urbana.

O Capítulo VI trata dos 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. Estende as normas propostas, no que for aplicável, para o transporte coletivo intermunicipal, interestadual e internacional de caráter urbano; fixa o prazo de cem dias após a publicação para a vigência da nova lei; e revoga dispositivos de cinco leis vigentes.

A Exposição de Motivos (EM) que acompanhou a iniciativa do Poder Executivo argumenta no sentido de 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.

Menciona, como reflexo dessa situação, 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”. Como agravante, traz à tona as condições de fragilidade institucional dos sistemas de transporte coletivo: “quase 100% dos serviços de ônibus urbanos são operados pela iniciativa privada sob contratos precários ou vencidos”.

Ainda nos termos da mencionada Exposição de Motivos, mecanismos regulatórios obsoletos, que não incentivam a eficiência e o bom desempenho dos serviços, mas sim apresentam reflexos negativos na qualidade e no preço das tarifas, teriam criado oportunidades para o advento e a consolidação do transporte informal.

Na Câmara dos Deputados, sob relatoria da Deputada Angela Amin, os projetos foram objeto de análise por Comissão Especial exclusiva, que emitiu parecer terminativo pela constitucionalidade, juridicidade, boa técnica legislativa e adequação financeira e orçamentária dos quatro projetos

e, no mérito, pela aprovação dos PL nº 694, de 1995; nº 2.234, de 1999, e nº 1.687, de 2007, com substitutivo; e pela rejeição do PL nº 1.974, de 1996.

O parecer da mencionada Comissão Especial destaca que o substitutivo foi desenvolvido a partir do PL nº 1.687, de 2007, do Poder Executivo, observando que as três primeiras proposições apensadas haviam sido elaboradas anteriormente à edição da Lei de Responsabilidade Fiscal, da lei de criação da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) e do Estatuto da Cidade, circunstância que tornava obsoletos alguns de seus dispositivos.

Não tendo havido recurso para o Plenário, a matéria foi remetida para análise do Senado Federal em 5 de agosto de 2010.

Nesta Casa, denominado PLC nº 166, de 2010, foi distribuído 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 Infraestrutura (CI), cabendo à última a decisão terminativa.

Em 17 de novembro de 2010, a CCJ opinou pela aprovação do projeto, sem emendas, quanto aos aspectos de constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade. No mérito, sucessivamente, manifestaram-se também a favor do projeto, sem emendas, a CAE, a CMA e a CDR. Cabe agora colher a manifestação terminativa desta Comissão.

II – ANÁLISE

Nos termos do art. 104 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), compete à Comissão de Serviços de Infraestrutura opinar sobre matérias pertinentes a transportes e obras públicas em geral.

Ao atender a determinação constitucional inscrita no art. 21, inciso XX, da Lei Maior, que estabelece a competência da União para “instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos”, o PLC nº 166, de 2010, fixa o marco regulatório do setor. Nesse sentido, orienta as ações do setor público e do setor privado com vistas a integrar os sistemas de mobilidade urbana com

os objetivos da política de desenvolvimento e de expansão urbana, expressa nos planos diretores municipais.

O projeto, em síntese, pretende estabelecer princípios, diretrizes e instrumentos para que os municípios possam executar uma política de mobilidade urbana que promova a acessibilidade universal em suas dimensões econômicas, sociais, educacionais e culturais, contribuindo para o desenvolvimento urbano sustentável.

Passam a nortear a Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU) os princípios de: acessibilidade universal; desenvolvimento sustentável das cidades, nas dimensões socioeconômicas e ambientais; equidade no acesso dos cidadãos ao transporte público coletivo; eficiência, eficácia e efetividade na prestação dos serviços de transporte urbano; gestão democrática e controle social do planejamento e avaliação da PNMU; segurança nos deslocamentos das pessoas; justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do uso dos diferentes modos e serviços; equidade no uso do espaço público de circulação, vias e logradouros; e eficiência, eficácia e efetividade na circulação urbana.

Como principais diretrizes a serem observadas, destacam-se: a precedência do transporte não motorizado sobre o motorizado e do transporte coletivo sobre o individual; a priorização de projetos de transportes coletivos estruturadores do território e indutores do crescimento; a mitigação dos custos ambientais, sociais e econômicos dos deslocamentos; e o estabelecimento de uma política tarifária baseada nos critérios de equidade no acesso aos serviços, de eficiência e de modicidade.

Com vistas à regulação tarifária, a proposição prevê o custeio dos serviços de transporte tanto por usuários como por beneficiários indiretos; determina a integração física, tarifária e operacional dos diferentes modos e redes de transporte; exige que quaisquer benefícios concedidos a determinadas classes de usuários seja precedida da previsão em lei dos recursos financeiros necessários à cobertura de perdas tarifárias daí decorrentes; obriga os municípios a divulgarem periodicamente os impactos desses benefícios; fixa regras para reajustes e revisões, determinando que parcela dos ganhos de eficiência e produtividade das empresas, assim como das receitas alternativas, seja necessariamente apropriada em proveito da modicidade; e determina critérios e periodicidade para os reajustes de valores.

O projeto trata também dos direitos dos usuários dos serviços de transporte coletivo, entre os quais o de receber “serviço adequado”, nos termos da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, o de participar do planejamento, da fiscalização e da avaliação da política local de mobilidade urbana e o de ser informado sobre itinerários, horários, tarifas e meios de interação entre os modos de transporte.

Adiante, o PLC nº 166, de 2010, estabelece a distribuição de competências administrativas entre a União, os estados e os municípios.

Merece destaque, nesse aspecto, a introdução de mecanismo que faculta à União a delegação da organização e da prestação de serviço de transporte interestadual de caráter urbano aos estados, ao Distrito Federal ou aos municípios, desde que constituído convênio de cooperação ou consórcio para tal fim. Analogamente, permite aos estados a delegação de serviços intermunicipais para municípios. Tais instrumentos poderão contribuir para evitar conflitos institucionais entre estados e municípios que têm contribuído para agravar as condições de mobilidade nas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas.

Os princípios, diretrizes e instrumentos fixados na lei proposta deverão consubstanciar-se no Plano de Mobilidade Urbana, a ser necessariamente elaborado por todos os municípios sujeitos à obrigatoriedade do plano diretor de que trata o art. 182 da Constituição Federal.

Cumprе, por fim, destacar que a proposição sob exame resulta de muitos anos de debates, que se iniciaram com a apresentação, em 1995, do PL nº 694, do Deputado Alberto Goldman. O Poder Executivo, a seu turno, antes de encaminhar ao Congresso Nacional o projeto que culminou com a redação ora submetida ao Senado Federal, promoveu diversas audiências públicas, no âmbito das Conferências e do Conselho das Cidades. Na Câmara dos Deputados, a matéria foi debatida em comissão especial ao longo de três anos. A elaboração do projeto em pauta foi marcada, assim, pelo debate democrático de seus preceitos.

Ao estabelecer o marco legal destinado a regular os diversos modos de mobilidade urbana, o projeto supre uma lacuna normativa que perdura desde a promulgação constitucional de 1988. Nesse contexto, consideramos que a proposição contribui adequadamente para conferir

efetividade ao comando inscrito no art. 182 da Constituição Federal, no sentido de que a política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme as diretrizes gerais fixadas na legislação federal, promova o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e assegure o bem-estar de seus habitantes.

III – VOTO

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

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator