

PARECER N° , DE 2018

Da COMISSAO MISTA, sobre a Medida Provisória nº 818, de 11 de janeiro de 2018, que *altera a Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015, que institui o Estatuto da Metrópole, e a Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana.*

CD/18678.10565-50

Relator: Deputado **FAUSTO PINATO**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão Mista a Medida Provisória (MPV) nº 818, de 11 de janeiro de 2018, que *altera a Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015, que institui o Estatuto da Metrópole, e a Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana.*

A MPV em análise possui três artigos.

O art. 1º altera os arts. 12 e 21 da Lei nº 13.089, de 2015 (Estatuto da Metrópole).

No art. 12 do referido diploma legal, foi dada nova redação ao inciso I do § 2º, retirando-se a exigência de que as audiências públicas prévias à elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) de região metropolitana ou de aglomeração urbana ocorram em todos os Municípios integrantes da unidade territorial urbana.

O novel § 3º estabelece que *as audiências públicas a que se referem o inciso I do § 2º serão precedidas de ampla divulgação em todos os Municípios integrantes da unidade territorial urbana.*

Por sua vez, o § 4º determina que *a realização de audiências públicas ocorrerá segundo os critérios estabelecidos pela instância colegiada deliberativa*, respeitadas as disposições do Estatuto da Metrópole e das leis complementares que instituírem as unidades territoriais.

De acordo com a Exposição de Motivos da MPV, essa exigência seria incompatível com a necessidade de buscar soluções integradas e compartilhadas para as questões de interesse comum. Além disso, “*deve-se observar que há diversidade e heterogeneidade na composição e organização das Regiões Metropolitanas no Brasil. Nesses termos, a indicação para que a instância colegiada deliberativa de região metropolitana ou aglomeração urbana estabeleça os critérios para a realização de audiências públicas é mais adequada*”.

No mesmo sentido de estímulo à integração e de fortalecimento da instância colegiada deliberativa da região metropolitana ou aglomeração urbana caminham os §§ 3º e 4º, incluídos pela MPV no art. 12 do Estatuto.

O art. 21 do Estatuto também teve sua redação modificada pela MPV, especificamente nas alíneas “a” e “b” do seu inciso I, para se alterar o prazo de elaboração do PDUI de 3 (três) para 5 (cinco) anos para as regiões e aglomerações que vierem a ser instituídas e até 31/12/2021 para as regiões e aglomerações já existentes.

Segundo a Exposição de Motivos da MPV, o prazo de 3 anos fixado para a elaboração do PDUI é muito exíguo, tendo em vista tratar-se de instrumento inédito, complexo e de grande abrangência temática, tanto que nenhuma região ou aglomeração elaborou seu PDUI até o momento e que apenas 7 das 20 mais importantes do País ultrapassaram a fase de elaboração de termos de referência. A situação é ainda mais grave porque o próprio Estatuto da Metrópole estabelece que incorrerá em improbidade administrativa o governador ou agente público que não adotar providências para a elaboração e aprovação do PDUI no prazo estabelecido.

O art. 2º da MPV dá nova redação aos §§ 3º e 4º e inclui § 6º no art. 24 da Lei nº 12.587, de 2012, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU).

Os novos §§ 3º e 4º estendem o prazo máximo de elaboração ou de compatibilização do Plano de Mobilidade Urbana com o plano

CD/18678.10565-50

diretor municipal, de 6 (seis) para 7 (sete) anos, contados da data de entrada em vigor da Lei nº 12.587, de 2012.

O § 6º introduzido reestabelece uma sanção para o descumprimento do prazo acima, qual seja, fica o Município impedido de receber recursos federais destinados à mobilidade urbana até que seja elaborado o referido plano. Sanção semelhante constava do § 5º do mesmo art. 24, por força da MPV nº 748, de 2016, mas teve sua vigência encerrada com a não conversão daquela Medida Provisória em lei.

Conforme a Exposição de Motivos da MPV nº 818, de 2018, a *PNMU prevê que a União preste assistência técnica e financeira, além de capacitar pessoas e instituições de todas as esferas, dentre outras atribuições. Em atendimento aos referidos dispositivos, a Secretaria Nacional de Mobilidade Urbana (SEMOB), do Ministério das Cidades, instituiu o Programa de Apoio à Elaboração do Plano de Mobilidade Urbana. Para que o referido Programa atue de modo efetivo, com planos consistentes e adequados às condições urbanas existentes e às necessidades da população, propõe-se a ampliação do prazo para a elaboração do Plano de Mobilidade Urbana.*

Finalmente, o **art. 3º** da MPV estabelece sua cláusula de vigência, que se dá a partir da data de sua publicação, em 12 de janeiro de 2018.

Foram apresentadas 39 (trinta e nove) emendas à MPV nº 818, de 2018, cujo teor encontra-se resumidamente descrito na tabela abaixo:

Emenda	Autor	Assunto
1	SEN. ACIR GURGACZ (PDT/RO)	Altera os incisos do art. 6º da Lei nº 12.587/2012, garantindo a sustentabilidade econômica dos serviços de transporte público de passageiros, tratamento tributário que beneficie o usuário e instituição de contribuição de melhoria, incidente sobre os imóveis urbanos que forem valorizados pelos investimentos em infraestrutura de transporte público.
2	SEN. ACIR GURGACZ (PDT/RO)	Insere inciso X e §§ 4º, 5º e 6º ao art. 8º da Lei nº 12.587/2012, alterando a política tarifária de transporte público nos aspectos voltados à concessão de benefícios.
3	SEN. ACIR GURGACZ (PDT/RO)	Dá nova redação ao inciso VII do art. 22 da Lei nº 12.587/2012, substituindo “combater o transporte ilegal de passageiros” por “priorizar o transporte público coletivo no sistema viário”.
4	SEN. ACIR GURGACZ (PDT/RO)	Insere no § 2º do art. 1º da Lei nº 13.089/2015 menção específica à Lei nº 12.587/2012.

CD/18678.10565-50

5	DEP. MAURO LOPES (PMDB/MG)	Insere incisos no § 1º do art. 12 da Lei nº 13.089/2015, para determinar que o plano de desenvolvimento urbano integrado conteemple também as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana e um sistema de fiscalização e controle dos serviços públicos.
6	DEP. MAURO LOPES (PMDB/MG)	Acrescenta incisos nos arts. 5º, 6º e 7º da Lei nº 13.089/2015, buscando favorecer a rede de transporte público coletivo intermunicipal e a garantia de sustentabilidade econômica da mesma.
7	DEP. JOSE GUIMARAES (PT/CE)	Idêntica à emenda 5.
8	DEP. JOSE GUIMARAES (PT/CE)	Recupera a previsão de audiências públicas e debates em todos os municípios abrangidos pela unidade territorial urbana, e estabelece, no art. 12 da Lei nº 13.089/2015, ampla divulgação e o chamamento dos conselhos municipais, das associações e entidades representativas da sociedade civil e da população.
9	DEP. MIGUEL HADDAD (PSDB/SP)	Busca revogar dispositivo da Lei nº 13.089/2015. Note-se que a emenda não altera o texto da MPV, determinando revogação do artigo citado. Apenas está marcada como emenda supressiva, seguida do texto “Revogar todo o conteúdo do art. 21, da Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015, que institui o Estatuto da Metrópole e que hoje é objeto da ADI nº 5857, promovida pelo Estado do Pará e em curso perante o Supremo Tribunal Federal”.
10	DEP. MIGUEL HADDAD (PSDB/SP)	Não dá nova redação ao texto da MPV, mas altera diretamente o § 2º do art. 1º da Lei nº 13.089/2015, retirando do dispositivo a observância a “outras leis federais, bem como as regras que disciplinam a política nacional de desenvolvimento urbano, a política nacional de desenvolvimento regional e as políticas setoriais de habitação, saneamento básico, mobilidade urbana e meio ambiente”.
11	DEP. MIGUEL HADDAD (PSDB/SP)	Não dá nova redação ao texto da MPV, mas altera diretamente o inciso V do art. 7º da Lei nº 13.089/2015, vinculando a participação de representantes da sociedade civil na governança interfederativa àquilo que dispuser a lei complementar que instituir região metropolitana, aglomeração urbana ou Microrregião.
12	DEP. MIGUEL HADDAD (PSDB/SP)	Não dá nova redação ao texto da MPV, mas altera diretamente o § 4º do art. 10 da Lei nº 13.089/2015, ampliando a participação social na elaboração do plano de desenvolvimento urbano integrado.
13	DEP. MIGUEL HADDAD (PSDB/SP)	Altera a redação da MPV para manter a coerência com a emenda 14.

CD/18678.10565-50

14	DEP. MIGUEL HADDAD (PSDB/SP)	Não dá nova redação ao texto da MPV, mas altera diretamente o art. 8º da Lei nº 13.089/2015, para determinar que a governança interfederativa seja estabelecida em lei complementar estadual. Também altera a estrutura básica de governança, retirando o sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas, agregando funções executivas à entidade consultiva e retirando a sociedade civil da composição obrigatória do colegiado deliberativo.
15	DEP. LEANDRE (PV/PR)	Não dá nova redação ao texto da MPV, mas altera diretamente o art. 24 da Lei nº 12.587/2012, inserindo inciso XII para exigir que o Plano de Mobilidade Urbana conte com estudos de impacto para viabilizar a arborização da circulação viária.
16	DEP. LEANDRE (PV/PR)	Não dá nova redação ao texto da MPV, mas altera diretamente o art. 24 da Lei nº 12.587/2012, dando nova redação ao inciso IV, para explicitar a otimização da acessibilidade para pessoas idosas.
17	DEP. LEANDRE (PV/PR)	Não dá nova redação ao texto da MPV, mas altera diretamente o art. 24 da Lei nº 12.587/2012, dando nova redação ao inciso III, para priorizar as ciclovias na infraestrutura de mobilidade urbana.
18	DEP. VITOR LIPPI (PSDB/SP)	Não dá nova redação ao texto da MPV, mas acresce parágrafo único ao art. 2º da Lei nº 10.257/2001, isentando o uso residencial de unidades habitacionais de licenciamento pelo poder público municipal.
19	SEN. PEDRO CHAVES (PRB/MS)	Dá nova redação ao art. 2º da MPV, retirando as alterações propostas pelo Poder Executivo ao art. 24 da Lei nº 12.587/2012, e propondo alterações na mesma lei: - incisos X e XIV do art. 4º, para diferenciar entre transporte privado não remunerado e remunerado; - art. 12-C, para regrar o serviço de transporte privado individual remunerado mediante uso de aplicativos, incluindo 44 dispositivos com critérios para registro de provedores de serviços e seus motoristas.
20	DEP. WEVERTON ROCHA (PDT/MA)	Não dá nova redação ao texto da MPV, mas acresce diretamente inciso X ao art. 23 da Lei nº 12.587/2012, para incluir, entre os instrumentos de gestão do sistema de transporte e da mobilidade urbana, a divulgação digital de informações em tempo real.
21	DEP. WEVERTON ROCHA (PDT/MA)	Não dá nova redação ao texto da MPV, mas acresce diretamente § 3º ao art. 16 da Lei nº 12.587/2012, para estabelecer que, no âmbito dos consórcios públicos ou convênios de cooperação entre a União e entes federados, a legislação local disporá sobre gratuitades a estudantes.
22	DEP. PROFESSORA DORINHA SEABRA REZENDE (DEM/TO)	Não dá nova redação ao texto da MPV, mas acresce diretamente parágrafo único ao art. 15 da Lei nº 12.587/2012, determinando ampla divulgação das audiências e consultas públicas acerca dos planos de mobilidade urbana, das revisões tarifárias e das concessões de transporte público.
23	DEP. PROFESSORA DORINHA SEABRA	Não dá nova redação ao texto da MPV, mas acresce diretamente inciso VIII ao art. 22 da Lei nº 12.587/2012, de forma a manter coerência com a emenda 22.



CD/18678.10565-50

	REZENDE (DEM/TO)	
24	SEN. EDUARDO LOPES (PRB/RJ)	Dá nova redação ao art. 2º da MPV, retirando as alterações propostas pelo Poder Executivo ao art. 24 da Lei nº 12.587/2012, e propondo alterações na mesma lei: - inciso X do art. 4º, definindo o transporte remunerado privado individual de passageiros; - art. 11-A, dando competência exclusiva aos municípios e ao Distrito Federal para fiscalização dos serviços de transporte remunerado privado individual de passageiros; - art. 11-B, estabelecendo condições para atuação como motorista de serviço de transporte remunerado privado individual de passageiros.
25	DEP. IZALCI LUCAS (PSDB/DF)	Não dá nova redação ao texto da MPV, mas acresce diretamente § 2º ao art. 14 da Lei nº 12.587/2012, estipulando que o sistema de transporte coletivo observe os direitos dos jovens à mobilidade.
26	DEP. CARLOS ZARATTINI (PT/SP)	Altera o art. 2º da MPV, propondo inserção de quatro alíneas ao inciso III do art. 17 da Lei nº 12.587/2012, com diretrizes para a integração dos serviços de transporte que ultrapassem os limites de um Município.
27	DEP. CARLOS ZARATTINI (PT/SP)	Não dá nova redação ao texto da MPV, mas acresce diretamente inciso I ao art. 24 da Lei nº 12.587/2012, exigindo dos municípios plano de contingência para os serviços de transporte público coletivo.
28	DEP. CARLOS ZARATTINI (PT/SP)	Altera o art. 1º da MPV, propondo nova redação para o inciso II do art. 9º da Lei nº 13.089/2015, de forma a incluir o plano metropolitano de mobilidade entre os planos setoriais interfederativos.
29	SEN. ROBERTO ROCHA (PSDB/MA)	Não dá nova redação ao texto da MPV, mas acresce diretamente § 7º ao art. 24 da Lei nº 12.587/2012, exigindo dos municípios plano de contingência para os serviços de transporte público coletivo.
30	SEN. WILDER MORAIS (PP/GO)	Altera o art. 2º da MPV, propondo inserção dos seguintes dispositivos à Lei nº 12.587/2012: - inciso XIV do art. 4º, definindo planos de manutenção periódica do sistema viário; - inciso V do art. 14, estabelecendo como direito dos usuários do Sistema Nacional de Mobilidade Urbana o franco acesso ao plano de manutenção periódica do sistema viário; - inciso V do art. 21, estabelecendo o plano de manutenção periódica do sistema viário como diretriz para o planejamento e gestão dos sistemas de mobilidade urbana; - incisos III e XII do art. 24, prevendo que o plano de manutenção periódica e a integração de malhas de transporte intermunicipal e interestadual sejam contemplados pelo Plano de Mobilidade Urbana; - § 7º do art. 24, qualificando o descumprimento imotivado dos planos de manutenção do sistema viário como violação ao patrimônio público, ensejando sanções.

CD/18678.10565-50

31	DEP. JOAO PAULO PAPA (PSDB/SP)	<p>Dá nova redação ao art. 1º da MPV, retirando as alterações propostas pelo Poder Executivo à Lei nº 13.089/2015, e propondo alterações na mesma lei: - art. 1º e inciso IV do art. 2º, para inserir os termos “projetos, estruturação financeira, implantação, operação” na definição de governança interfederativa; - inciso IV do art. 2º, agregando os termos “viabilização econômico-financeira e gestão” ao processo de planejamento do plano de desenvolvimento urbano integrado; - caput do art. 3º, para agregar os termos “projetos, estruturação financeira, implantação, operação e gestão” à integração das regiões metropolitanas; - incisos II e VIII do art. 6º, incluindo gestão integrada entre os princípios da governança interfederativa; - incisos I e IV do art. 7º, para inserir a gestão unificada entre as diretrizes da governança interfederativa; - inciso V do art. 8º, para estabelecer a unidade de gestão profissionalizada como integrante da estrutura básica da governança interfederativa; - incisos II, III e IV do art. 9º, reescrevendo os respectivos instrumentos para incluir o financiamento privado e as operações consorciadas com escopo geográfico ou funcional; - caput do art.10, estabelecendo quo o plano de desenvolvimento urbano integrado envolva ações, empreendimentos, gestão e financiamento público e privado; - incisos VII e VIII do § 1º do art. 12, determinando que o plano de desenvolvimento urbano integrado contemple recursos públicos e privados em seu financiamento, e instrumentos de gestão compartilhada.</p>
32	DEP. JOAO PAULO PAPA (PSDB/SP)	<p>Dá nova redação ao art. 2º da MPV, retirando as alterações propostas pelo Poder Executivo à Lei nº 12.587/2012, apenas mantendo o prazo ampliado, para sete anos, e determinando que o Plano de Mobilidade Urbana seja compatibilizado com o plano diretor municipal e o plano de desenvolvimento urbano integrado nas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas.</p>
33	DEP. PAULO PIMENTA (PT/RS)	<p>Suprime o inciso I do § 2º do art.12 da Lei nº 13.089/2015.</p>
34	DEP. PAULO PIMENTA (PT/RS)	<p>Dá nova redação ao art. 1º da MPV, retirando as alterações propostas pelo Poder Executivo à Lei nº 12.587/2012, apenas estipulando, no § 3º do art. 12, que as audiências públicas sejam precedidas de ampla divulgação.</p>
35	DEP. PAULO PIMENTA (PT/RS)	<p>Suprime o art. 2º da MPV nº 818/2018.</p>
36	DEP. EZEQUIEL FONSECA (PP/MT)	<p>Não dá nova redação ao texto da MPV, mas altera diretamente o art. 24 da Lei nº 12.587/2012, dando nova redação ao inciso III, para incluir as ciclovias na infraestrutura de mobilidade urbana.</p>
37	DEP. ALFREDO KAEFER (PP/PR)	<p>Não dá nova redação ao texto da MPV, mas propõe inclusão de artigo na Lei nº 13.089/2015, obrigando os estados a oferecer apoio técnico e jurídico aos municípios para compatibilização do plano diretor ao Plano Integrado de Desenvolvimento Urbano.</p>

CD/18678.10565-50

38	DEP. ALFREDO KAEFER (PP/PR)	Não dá nova redação ao texto da MPV, mas propõe acréscimo de inciso XIX ao artigo 2º da Lei nº 10.257/2001, prevendo tratamento prioritário à arborização e à implantação de áreas verdes urbanas.
39	DEP. ALFREDO KAEFER (PP/PR)	Não dá nova redação ao texto da MPV, mas propõe suprimir o art. 15 da Lei nº 13.089/2015.

Realizada **Audiência Pública** em 11 de abril de 2018, a ela atenderam especialistas do tema, dentre eles representantes de órgãos metropolitanos e desenvolvimento urbano, de diversos estados, além de instituições como a Associação Brasileira de Municípios e Associação Nacional de Transporte Terrestre (ANTT) dentre outros, tendo sido transmitida pela internet com participação popular por meio do portal [e-Cidadania](#), do Senado Federal.

II – ANÁLISE

Compete a esta Comissão Mista da MPV nº 818, de 2018, nos termos do art. 62, § 9º, da Constituição Federal (CF), emitir parecer sobre a presente proposição. Conforme a Resolução do Congresso Nacional nº 1, de 2002, o parecer abordará os aspectos constitucionais, incluindo a relevância e a urgência, a adequação orçamentária e o mérito da matéria.

Os requisitos de constitucionalidade da matéria estão presentes, uma vez que a norma não trata de assunto vedado a medida provisória, conforme o art. 62, § 1º, da CF. Além disso, cumpre a diretriz prevista no inciso XX do art. 21 da Carta Magna, que preceitua a competência da União de instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive transportes urbanos, temas principais tratados pela Medida Provisória, cujo objetivo é *efetivar a política de planejamento local e regional, considerando a relevância dos temas para o País, o tamanho e diversidades do território nacional, no âmbito da política urbana.*

A MPV atende aos pressupostos de **relevância e urgência**, previstos no *caput* do art. 62 da CF, uma vez que a Exposição de Motivos que a acompanha destaca a **importância** do PDUI, que tem implicação direta no planejamento regional e na implantação das políticas públicas em unidades territoriais em todo o Brasil, e da compatibilização entre o PMU e o Plano Diretor Municipal, obrigatória para todos os municípios acima de 20 (vinte) mil habitantes e para as demais categorias de municípios obrigados à elaboração do Plano Diretor pelo Estatuto da Cidade.

CD/18678.10565-50

A **urgência** se justifica pela aproximação do fim dos prazos máximos anteriormente vigentes, com graves repercussões aos governadores e agentes públicos, que podem responder por improbidade administrativa, nos termos da Lei nº 8.429, de 1992, sem que tenham deliberadamente dado causa ao atraso no cumprimento dos comandos legais. A dificuldade no atendimento dos dispositivos deve-se à abrangência temática e à complexidade de preparação, formulação e execução do PDUI, que exige interlocução entre municípios envolvidos, participação ativa da sociedade civil e dos órgãos públicos ligados às funções públicas de interesse comum. Tem-se de levar em conta também a crise financeira por que passam os Estados, que dificulta a disponibilização dos recursos financeiros necessários para a ampla estrutura logística e de pessoal à entidade que vier a ser responsável pela execução do PDUI. Quanto ao prazo de elaboração do PMU (e sua compatibilização com o Plano Diretor), impõe-se sua prorrogação urgente para que o Programa de Apoio à Elaboração do Plano de Mobilidade Urbana, instituído pela Secretaria Nacional de Mobilidade Urbana (SEMOB), do Ministério das Cidades, possa produzir os efeitos desejados.

No que concerne, ainda, aos **aspectos formais**, cumpre observar que a MPV não viola princípios jurídicos e atende aos requisitos regimentais e aos de técnica legislativa preconizados pela Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que *dispõe sobre elaboração, redação, alteração e consolidação das leis*.

Evidencia-se, portanto, a **constitucionalidade** da MPV nº 818, de 2018.

Quanto ao **mérito**, entendemos que as alterações promovidas pela MPV nº 818, de 2018, nas Leis nºs 13.089, de 2015, e 12.587, de 2012, objetivam aperfeiçoar pontualmente a legislação que rege a elaboração do PDUI e a elaboração e compatibilização do PMU com o Plano Diretor, no intuito de reforçar a importância desses instrumentos no planejamento do desenvolvimento urbano e regional. A simplificação das exigências para a realização das audiências públicas, a dilação dos prazos para a elaboração desses planos e o reestabelecimento da sanção para o descumprimento do prazo para elaboração do PMU, são todas medidas que revigoram a atenção que deve ser dada a tais instrumentos. Ciente do relevantíssimo papel desses planos no desenvolvimento de Municípios e regiões metropolitanas, a União entendeu que é melhor dar mais prazo para que sejam bem elaborados do que estimular o cumprimento *pro forma* das exigências legais.

CD/18678.10565-50

Não é à toa que, das 20 (vinte) regiões metropolitanas mais importantes do País, apenas 7 (sete) avançaram além dos Termos de Referência para a elaboração do PDUI. Essa demora não se deve a incompetência ou ao descaso dos gestores envolvidos, mas sim à enorme complexidade envolvida na tarefa. Imaginar que a ameaça de responder por improbidade administrativa será suficiente para assegurar a elaboração do PDUI é deixar os gestores municipais lançados à própria sorte. O papel da União, como definidora das diretrizes para o desenvolvimento urbano, é acompanhar e adequar as exigências e os prazos para que o maior número de Municípios e Regiões Metropolitanas realizem seu planejamento da forma mais completa possível. E a MPV nº 818, de 2018, está totalmente alinhada com essa premissa, tendo inegável mérito.

CD/18678.10565-50



Em relação ao aspecto da **adequação financeira e orçamentária**, a Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados elaborou, em atendimento ao art. 19 da Resolução do Congresso Nacional nº 1, de 2002, a Nota Técnica nº 5, de 2018, em que reúne subsídios acerca da adequação orçamentária e financeira da MPV nº 818, de 2018. O referido documento aponta que as disposições constantes da Medida Provisória *revestem-se de caráter normativo, sem impacto direto nas receitas ou despesas da União*. Logo, impositiva a conclusão pelo **atendimento do requisito de adequação orçamentária e financeira** pela MPV nº 818, de 2018.

Portanto, entendemos que, de forma geral, a Medida Provisória nº 818, de 2018, é **meritória** e merece ser aprovada, havendo oportunidade, contudo, para alguns aperfeiçoamentos.

No que concerne às **emendas** apresentadas pelos Deputados e Senadores, entendemos que, em que pese a louvável intenção dos nobres parlamentares, algumas devem ser rejeitadas de plano por tratarem de **matéria estranha** à MPV nº 818, de 2018. De acordo com o art. 4º, § 4º, da Resolução do Congresso Nacional nº 1, de 2002, “é vedada a apresentação de emendas que versem sobre matéria estranha àquela tratada na Medida Provisória”. No julgamento da ADI nº 5.127/DF, em outubro de 2015, o Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu que o Poder Legislativo não pode incluir em lei de conversão matéria estranha à medida provisória.

Nesse sentido, **as Emendas nº 18, 19, 21, 24, 25, 26, 28, 30, 38 e 39 tratam de matéria estranha à MPV, razão pela qual dispensamos a análise dos demais aspectos de constitucionalidade e de mérito.**

Outras das Emendas apresentadas devem ser rejeitadas por afronta ao art. 230, II, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), subsidiariamente aplicável às Comissões Mistas, por expressa disposição do art. 151 do Regimento Comum do Congresso Nacional (RCCN). O art. 230, II, do RISF estabelece que **não se admitirá emenda em sentido contrário à proposição** quando se trate de proposta de emenda à Constituição, **projeto de lei** ou de resolução. Considerando que, por força do art. 62 da Constituição Federal, as medidas provisórias têm força de lei, e que a Resolução do Congresso Nacional nº 1, de 2002, que dispõe sobre a apreciação pelo Congresso das medidas provisórias, nada estabelece em sentido contrário, entendemos perfeitamente aplicável o art. 230, II, do RISF.

Nesse contexto, as **Emendas nº 8** (Dep. José Guimarães), **33, 34 e 35** (Dep. Paulo Pimenta) apresentam conteúdos que vão em sentido diametralmente oposto da Medida Provisória sob análise, **motivo pelo qual se impõe sua rejeição**.

Passemos, então, à análise das demais Emendas.

A **Emenda nº 1**, do Sen. Acir Gurgacz, propõe uma série de alterações nas diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU). Não obstante as propostas tenham boa intenção, entendemos que não devem prosperar. A proposta de definir priorização de corredores exclusivos e de faixas preferenciais em vias urbanas, embora válidas para diversos centros urbanos, olvida as profundas diferenças entre as realidades de cada município e região metropolitana. Uma solução específica como essa não deve ser colocada como diretriz de uma política que deve ser nacional. Nesse ponto, melhor deixar livre para que cada município encontre seu caminho.

A proposta de inclusão como diretriz da PNMU da “garantia da sustentabilidade econômica das redes de transporte público coletivo” também não deve ser acolhida. Isso porque seu conteúdo ou já consta do art. 8º do mesmo diploma legal que se pretende alterar, o qual trata da política tarifária, ou está implícito no regime jurídico de qualquer serviço público, não havendo razão para repetição.

Prosseguindo, entendemos que também não se deve colocar como diretriz da PNMU a utilização de incentivos fiscais ao serviço de transporte público coletivo de passageiros. O setor já recebe praticamente todos os incentivos fiscais possíveis, das mais diversas esferas de governo.

CD/18678.10565-50

Desse modo, entendemos que os municípios devem ser incentivados a buscar outras soluções que tenham mais efetividade, sem comprometer sobremaneira as receitas tributárias.

Por fim, não somos favoráveis à definição como diretriz da instituição de contribuição de melhoria para recuperação dos investimentos realizados em infraestrutura de transporte público coletivo de passageiros de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos. A atual legislação já autoriza o emprego desse instrumento, cabendo a cada Município decidir por sua conveniência e oportunidade.

Ademais, o Plano de Mobilidade Urbana, que é o instrumento de efetivação da Política Nacional de Mobilidade Urbana já deve contemplar *os mecanismos e instrumentos de financiamento do transporte público coletivo e da infraestrutura de mobilidade urbana*, não limitados, portanto, aos incentivos fiscais e à contribuição de melhoria.

Por todo o exposto, **somos contrários ao acolhimento da Emenda nº 1.**

A **Emenda nº 2**, do mesmo parlamentar, possui dois objetivos distintos: incentivar o pagamento de tarifas por meio eletrônico e revisar/disciplinar a concessão dos benefícios tarifários nos serviços de transporte público coletivo.

Vale ressaltar que, com a concessão de desconto para os usuários que realizarem o pagamento por meio eletrônico, o equilíbrio econômico-financeiro do contrato de prestação de serviço de transporte público coletivo poderá ser alterado. Assim, será necessária a revisão da tarifa de remuneração paga ao operador do serviço público, ocasionando aumento da passagem paga pelos outros usuários do sistema ou necessidade de subsídio tarifário pelo poder público local. No entanto, entendemos que a orientação ao incentivo do pagamento por meio eletrônico é uma diretriz válida para política tarifária dos serviços de transporte público coletivo.

A segunda modificação visa estabelecer que a concessão de novos benefícios tarifários, para determinadas classes de usuários, sejam custeados com recursos financeiros previstos em lei, evitando que o referido custeio seja atribuído aos demais usuários do transporte público.



CD/18678.10565-50

Além disso, estabelece que esses benefícios devem visar atender àqueles que realmente necessitam de assistência social e que os entes federativos deverão realizar a revisão das atuais gratuidades até o ano de 2019 (sete anos de vigência da Lei nº 12.587, de 2012).

A ideia de deixar expresso no texto da Política Nacional de Mobilidade Urbana que os benefícios tarifários não sejam custeados pelos demais usuários estava presente no texto originário da Lei nº 12.587, de 2012, mas foi vetado em sua promulgação com a justificativa de que poderia provocar necessidade de aporte maior de recursos orçamentários e financeiros pelos entes federados. Nesse sentido, diante da situação fiscal enfrentada pelos entes federados, essa proposta provavelmente teria o mesmo destino, de modo que optamos por não acolhê-la.

Assim, a Emenda nº 2 foi **parcialmente acolhida, com os ajustes de redação** que se encontram no PLV proposto.

A **Emenda nº 3**, também do Sen. Acir Gurgacz, inclui entre as atribuições mínimas dos órgãos gestores dos entes federativos incumbidos respectivamente do planejamento e gestão do sistema de mobilidade urbana “priorizar o transporte público coletivo no sistema viário”. Entendemos, com todo o respeito pelas opiniões contrárias, que a proposta não trata de atribuição ou competência, mas do estabelecimento de uma prioridade e, como tal, deveria constar, como de fato consta, das diretrizes da PNMU (art. 6º do mesmo diploma legal). Assim, optamos por **rejeitar a Emenda nº 3**.

A **Emenda nº 4**, do mesmo parlamentar, apenas propõe a referência explícita à Lei da Política Nacional de Mobilidade Urbana, na aplicação das disposições do Estatuto da Metrópole. A nosso ver, a alteração é desnecessária e na verdade até limitante, pois a redação atual obrigaria a observância não apenas da Lei nº 12.587, de 2012, mas também outros diplomas legais que porventura sejam editados sobre o tema. Desse modo, também **somos contrários à Emenda nº 4**.

A **Emenda nº 5**, do Dep. Mauro Lopes, sugere a alteração do Estatuto da Metrópole para incluir a obrigatoriedade de constar no PDUI *as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana prevista na Lei nº 12.587, de 2012, e o sistema de fiscalização e controle dos serviços públicos delegados, preferencialmente em parceria com os demais entes federativos*, inclusive no combate ao transporte ilegal de passageiros. Com relação à primeira sugestão, entendemos desnecessária, tendo em conta que

CD/18678.10565-50

no § 2º do art. 1º do Estatuto da Metrópole já há a previsão de que na aplicação de suas disposições (onde se insere o PDUI) serão observadas, entre outras, as regras que disciplinam a política setorial de mobilidade urbana (o que incluir, por certo, a Lei nº 12.587, de 2012). Quanto à segunda sugestão, se, conforme consta da justificativa da Emenda, o objetivo é permitir a adoção de um sistema de fiscalização e controle dos serviços públicos delegados preferencialmente em parceria com os demais entes federativos, a modificação é igualmente desnecessária. A atual redação do inciso VI do § 1º do art. 12 do Estatuto da Metrópole prevê que o PDUI deverá contemplar o sistema de acompanhamento e controle de suas disposições, o que se mostra suficiente para atingir o desiderato pretendido pela Emenda. Dessa forma, **não acolhemos a Emenda nº 5.**

A **Emenda nº 6**, também do Dep. Mauro Lopes, pretende alterar o Estatuto da Metrópole para: (i) determinar que as leis complementares estaduais que instituem regiões metropolitanas e aglomerações urbanas definam a rede de transporte público coletivo intermunicipal de passageiros; (ii) incluir entre os princípios da governança interfederativa das regiões metropolitanas e das aglomerações urbanas a prioridade do transporte público coletivo sobre o transporte individual motorizado; e (iii) incluir entre as diretrizes específicas da governança interfederativa das regiões metropolitanas e das aglomerações urbanas a garantia de sustentabilidade econômica das redes de transporte público coletivo intermunicipal de passageiros, de modo a preservar a continuidade, a universalidade e a modicidade tarifária do serviço.

No que diz respeito à primeira sugestão, entendemos que a lei complementar estadual que define a região metropolitana não é o veículo normativo adequado para se prever a rede de transporte público coletivo intermunicipal de passageiros. Em se tratando de matéria sujeita a alterações com certa regularidade, especialmente em função de alterações na infraestrutura viária urbana, relativamente frequentes nos grandes centros urbanos, sua previsão em lei complementar estadual dificultaria eventuais modificações necessárias.

Quanto às sugestões (ii) e (iii), retomamos o que foi dito acima, quando da análise da Emenda nº 1. A prioridade do transporte público coletivo sobre o transporte individual motorizado já consta como diretriz da PNMU, que deve ser observada, por comando legal, na aplicação das disposições do Estatuto da Metrópole. Por sua vez, a garantia de sustentabilidade econômica das redes de transporte público coletivo intermunicipal de passageiros já consta como diretriz da política tarifária na

CD/18678.10565-50

Lei do PNMU, além de estar implícita no regime jurídico de qualquer serviço público, não havendo razão para repetição. Somos, portanto, **contrários ao acolhimento da Emenda nº 6.**

A **Emenda nº 7**, do Dep. José Guimarães, propõe que a criação de região metropolitana, aglomeração urbana ou de micro região, seja precedida de estudos técnicos e audiências públicas.

Avaliamos que haja estudos técnicos prévios que sustentem e justifiquem a criação dessas unidades regionais bem como a realização de audiências públicas prévias. **Acatamos, assim, parcialmente a Emenda** e acrescentamos ao art. 3º do Estatuto da Metrópole tal previsão. No entanto, uma vez que as audiências públicas estarão previstas com maior abrangência de participação da comunidade, concluiu-se que a oitiva prévia dos conselhos de cidades e municípios já estaria contemplada, não sendo necessária a disposição de tal previsão.

As **Emendas nº 9 a 14** foram apresentadas pelo Dep. Miguel Haddad.

A **Emenda nº 9** pretende a revogação do art. 21 do Estatuto da Metrópole, que traz disposição de que incorrerá em improbidade administrativa o governador ou agente público que não adotar providências para a elaboração e aprovação do PDUI, no prazo de 3 anos da entrada em vigor da Lei (vigência a partir de 13/01/2015, prorrogada com a edição da MPV nº 818, de 2018).

Considerando que o PDUI constitui instrumento inédito, cuja relevância tem implicação direta no planejamento regional e na implantação das políticas públicas em unidades territoriais em todo o Brasil, o prazo para sua elaboração, estabelecido inicialmente pelo Estatuto da Metrópole, foi considerado escasso, tendo em vista sua abrangência temática, e complexidade de preparação, formulação e execução, exigindo interlocução entre municípios envolvidos, participação ativa da sociedade civil e dos órgãos públicos ligados às funções públicas de interesse comum. Além disso, é necessário garantir recursos financeiros para a ampla estrutura logística e de pessoal à entidade, pública ou privada, que vier a ser responsável por sua execução.

Outro aspecto relevante diz respeito ao fato de que até o presente momento apenas uma Região Metropolitana concluiu o PDUI de acordo com os requisitos exigidos pelo Estatuto da Metrópole, sendo tão

CD/18678.10565-50

somente sete Regiões Metropolitanas, das vinte mais importantes do País, que avançaram além dos Termos de Referência para a sua elaboração.

Assim, em vista da grave consequência de improbidade administrativa, nos termos da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, a ser imputada a governadores e agentes públicos, na hipótese de não execução do PDUI no prazo legal, recomenda-se a supressão do art. 21 e, portanto, **o acolhimento da Emenda nº 9.**

Por fim, o exíguo prazo determinado não tem como ser exigido de governadores e prefeitos, sobretudo pelo fato de que a aprovação de lei complementar estadual instituindo o PDUI é da competência exclusiva do Poder Legislativo Estadual, de forma que tais agentes públicos não devem ser punidos.

Por sua vez, a **Emenda nº 10** se propõe alterar a redação do art. 1º da Lei nº 13.089, de 2015, inserindo novo parágrafo dispendo que na aplicação do Estatuto da Metrópole devem ser observadas as normas gerais de direito urbanístico estabelecidas na Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade).

Acatam-se as sugestões da Emenda uma vez que aperfeiçoa o art. 1º, justificando-se pelo fato de que não há regras que disciplinam a política nacional de desenvolvimento urbano e a política nacional de desenvolvimento regional, pela ausência de leis que deveriam instituir tais políticas.

A **Emenda nº 11** dispõe sobre a participação de representantes da sociedade civil nos processos de planejamento e de tomada de decisão, nos termos da Lei Complementar que instituir região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião, propondo, apenas, alterar o art. 7º do Estatuto da Metrópole com vistas a sua adequação à alteração do art. 8º, § 1º. Nestes termos, **acata-se a emenda.**

A **Emenda nº 12** propõe que o plano previsto no *caput* do artigo 10 do Estatuto seja elaborado, de forma conjunta e cooperada, por representantes do Estado, dos municípios integrantes da unidade regional e da sociedade civil organizada e aprovado pela instância colegiada, a que se refere o inciso I do art. 8º da Lei nº 13.089, de 2015, antes de seu encaminhamento à apreciação da Assembleia Legislativa. Com efeito, **acolhe-se a emenda sugerida** uma vez que a alteração proposta é necessária ante a nova redação dada ao artigo 8º, objeto da Emenda nº 11.

CD/18678.10565-50

A **Emenda nº 13** propõe que a realização de audiências públicas ocorra segundo os critérios estabelecidos pela instância colegiada normativa e deliberativa a que se refere o inciso I do art. 8º, respeitadas as disposições do Estatuto da Metrópole e das Leis Complementares que instituírem as unidades territoriais. Com efeito, **acolhe-se esta emenda**, que altera o § 4º do art. 12 da Lei nº 13.089, de 2015, pois tem o objetivo de que seja adequada à nova redação do art. 8º, inciso I.

A **Emenda nº 14** propõe a estrutura da governança interfederativa das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, a ser definida em lei complementar estadual alterando a estrutura básica proposta pelo Estatuto da Metrópole.

Acolhemos a emenda de forma parcial, considerando que a estrutura de governança interfederativa deve ser flexível a ponto de se amoldar às diversas realidades enfrentadas em cada região. Logo, não estabelecemos elementos obrigatórios para essa estrutura.

A **Emenda nº 15**, da Dep. Leandre, propõe que o Plano de Mobilidade Urbana *exija a realização de estudos de impacto para viabilizar a arborização da circulação viária*. Partilhamos do entendimento da parlamentar quanto à importância da arborização para a construção de um meio ambiente urbano saudável e agradável. A nosso ver, porém, não se deve exigir do PMU a definição da arborização no Município ou na região metropolitana. Isso deve fazer parte dos Planos Municipais de Meio Ambiente ou instrumentos análogos, tanto por maior pertinência temática, quanto para evitar uma maior burocratização do PMU. Afinal, a própria razão de ser desta Medida Provisória é a dificuldade da elaboração do PMU com as exigências atuais. Somos, portanto, **contrários ao acatamento da Emenda nº 15**.

A **Emenda nº 16** também foi apresentada pela Dep. Leandre, e busca uma ligeira modificação da redação do inciso IV do art. 24 da Lei nº 12.587, de 2012. Julgamos que a redação vigente do dispositivo já atende ao objetivo da Emenda, de modo que reputamos a alteração desnecessária e, por esse motivo, **rejeitamos a Emenda nº 16**.

Com relação às **Emendas nº 17**, da Dep. Leandre, e **nº 36**, do Dep. Ezequiel Fonseca, que buscam reforçar o papel das **ciclovias** na infraestrutura do sistema de mobilidade urbana, entendemos que são meritórias e **merecem acolhida**.

CD/18678.10565-50

De fato, ao elaborar seu Plano de Mobilidade Urbana (PMU), o Município não pode prescindir da inclusão da bicicleta como um importante modal de transporte. Sem dúvida, deve ser priorizado o transporte público coletivo, mas, dentre as alternativas de transporte privado individual, a bicicleta deve ser a mais estimulada, pois apresenta uma série de vantagens comparativas. É um meio de transporte barato (acessível a todas as classes sociais), limpo (não gera poluição, nem mesmo sonora) e saudável (tira o condutor do sedentarismo). Para que seu uso seja estimulado, é fundamental que sejam construídas ciclovias e ciclofaixas, que permitam o isolamento (ainda que parcial) do ciclista do restante do trânsito, aumentando a segurança no uso da bicicleta.

Do exposto, **acolhemos parcialmente as Emendas nº 17 e 36**, por entendermos que, com relação à Emenda nº 17, as infraestruturas do sistema de mobilidade urbana devem priorizar sempre o transporte público coletivo. Embora a bicicleta seja a melhor alternativa, continua sendo uma modalidade de transporte privado individual. Outro ponto alterado na redação sugerida pelas Emendas foi a inclusão das ciclofaixas que, embora sejam menos seguras do que as ciclovias, são mais baratas e de mais fácil implementação, representando um caminho para a rápida expansão da bicicleta como meio de transporte.

As **Emendas nº 18 e 38** apresentam modificações à Lei nº 10.257, de 2001 (Estatuto da Cidade). **O posicionamento sobre estas emendas é contrário**, pois fogem à pertinência temática da Medida Provisória.

A **Emenda nº 20**, do Dep. Weverton Rocha, inclui entre os instrumentos de gestão do sistema de transporte e da mobilidade urbana, a divulgação digital, na internet e em aplicativos de *smartphones*, de informações em tempo real dos serviços de transporte público coletivo. Não há dúvida de que tal disponibilização de informações representa um avanço para gestores e para usuários dos serviços de transporte público coletivo, mas somos contrários ao acolhimento da emenda. Primeiramente, porque a lista presente no art. 23 da Lei nº 12.587, de 2012, é meramente exemplificativa, sem qualquer força coercitiva. Em segundo lugar, caso se optasse por tornar impositiva a divulgação dessas informações em tempo real, teríamos como consequência enormes impactos sobre o orçamento dos Municípios, em muitas situações sem retornos significativos para a sociedade, como provavelmente ocorreria em pequenos e médios Municípios. Assim, não se justifica a alteração legislativa, razão pela qual **não acolhemos a referida emenda**.

CD/18678.10565-50

A **Emenda nº 22**, da Dep. Professora Dorinha Seabra Rezende, traz a importante preocupação com a transparência e a divulgação das audiências e consultas públicas no âmbito da elaboração e revisão do Plano de Mobilidade Urbana. Preocupa-nos, contudo, sua inclusão como condição para finalização dos processos de elaboração e revisão periódica do PMU. Isso porque os prazos do art. 24 da Lei nº 12.587, de 2012, vêm sendo sistematicamente prorrogados, dada a complexidade do processo atualmente vigente. Entendemos que a introdução de mais uma exigência vai no sentido contrário do pretendido por esta Medida Provisória, motivo pelo qual **não acatamos a Emenda nº 22**.

A **Emenda nº 23**, também apresentada pela Dep. Professora Dorinha Seabra Rezende, inclui entre as competências mínimas dos órgãos gestores dos entes federativos incumbidos respectivamente do planejamento e gestão do sistema de mobilidade urbana a promoção e o estímulo à participação popular. Embora a intenção da emenda seja meritória, entendemos que **não deve ser aceita**, uma vez que essa já é uma competência implícita dos órgãos, em razão do que dispõe o art. 15 da Lei nº 12.587, de 2012, em sua atual redação.

A **Emenda nº 27**, do Dep. Carlos Zarattini, passa a exigir dos Municípios de grande e médio portes a elaboração de um plano de contingência para os serviços de transporte público coletivo, com vistas a solucionar ou mitigar problemas incidentais que possam afetar a mobilidade urbana. Conforme já apontado na análise da Emenda nº 22, preocupa-nos a criação de mais uma exigência para o PMU, que vai no sentido contrário do pretendido por esta Medida Provisória, razão pela qual **somos contrários ao acolhimento da Emenda nº 27**.

A **Emenda nº 29**, do Sen. Roberto Rocha, modifica a Lei nº 12.587, de 2012, para determinar que as regiões metropolitanas com mais de 1 (um) milhão de habitantes constituam uma autoridade metropolitana de transportes, sob a forma de consórcio público (Lei nº 11.107, de 2005), com o objetivo de apoiar a implementação das políticas, diretrizes e planos de transportes metropolitanos, além de elaborar um único plano de mobilidade para a região metropolitana.

Entendemos que já existe um mecanismo para o planejamento da mobilidade urbana para as regiões metropolitanas e aglomerações urbanas que deve ser compatível com os planos de mobilidade dos municípios locais, dispensando a necessidade de obrigatoriedade de elaboração de um plano metropolitano, além deste não ter o mesmo teor

CD/18678.10565-50

dos planos de mobilidade, principalmente para os menores municípios da região metropolitana. Além disso, a elaboração somente de um plano de mobilidade metropolitano provavelmente não abarcaria questões diferentes dos serviços de transporte coletivo intermunicipal nas cidades menores das Regiões Metropolitanas, como, por exemplo, os serviços de transporte individual, transporte não motorizado, política de estacionamento e acessibilidade. Assim, **rejeitamos a Emenda**.

A **Emenda nº 31**, do Dep. João Paulo Papa, propõe alterar diversos artigos do Estatuto da Metrópole e **foi acolhida parcialmente**, nos termos descritos abaixo.

Em seu art. 1º, o Autor destaca que a Lei irá estabelecer diretrizes gerais para além do planejamento, gestão e execução da função pública de interesse comum, inserindo “projetos, estruturação econômico-financeira e operação”. Avalia-se, contudo, que o texto da Lei não apresenta tais diretrizes. Nestes termos, não cabe a proposta de alteração do art. 1º nos termos apresentados.

Em seu art. 2º, vislumbram-se duas propostas, alterando os conceitos de governança interfederativa e do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado. No primeiro caso, tenta-se alterar a finalidade de criação de região metropolitana ampliando o já estabelecido no Estatuto da Metrópole, que está em conformidade com o disposto no art. 25, § 3º da Constituição Federal, o que não é adequado. Já no segundo conceito, entendemos pertinente a proposta de alteração, uma vez que acrescenta que o objeto do PDUI também é o de estabelecer viabilização econômico-financeira e gestão às propostas nele contidas.

Para a proposta de alteração do art. 3º, a inserção da expressão “projetos, estruturação econômico-financeira e operação” não procede, porquanto já estão contempladas na atividade de planejamento das regiões metropolitanas no âmbito das funções públicas de interesse comum, motivo pelo qual se avalia que o texto, como se encontra na lei, está adequado.

Existem duas propostas de alteração para o art. 6º, sendo a primeira acrescentando a expressão “gestão” no âmbito dos princípios de compartilhamento de responsabilidades para a promoção do desenvolvimento urbano integrado, a qual acolho, sendo certo que a segunda proposta, concernente a um novo inciso, trata, de fato, da governança interfederativa das funções públicas de interesse comum, sendo

CD/18678.10565-50

acatada em novo artigo no substitutivo que proporá diretrizes gerais para essas funções públicas de interesse comum.

No que concerne à proposta para o inciso I do art. 7º, informo que acolho a proposta, que vem ao atendimento no novo dispositivo referente às funções públicas de interesse comum.

No entanto, referente ao inciso IV do mesmo artigo, que trata da gestão unificada de recursos públicos e privados, entendo por não aceitar a proposta, diante da impossibilidade de viabilização na gestão unificada e devido também à necessidade de clareza conceitual.

A proposição de alteração do inciso V do art. 8º, quanto a gestão profissionalizada, já se encontra contemplada na estrutura básica da governança interfederativa.

A proposta de complementação do inciso II do art. 9º detalha planos setoriais interfederativos, tornando uma obrigação no âmbito do exercício das funções públicas de interesse comum. Considera-se excessivo, avaliando-se que, da forma que se encontra previsto no Estatuto da Metrópole, é mais adequado, motivo pelo qual não acolho a sugestão.

Por fim, a proposta de alteração de dois incisos do art. 12, que tratam do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado, entendemos que, quanto ao inciso VII, de financiamento das ações e empreendimento, seria mais adequado estar inserido nos instrumentos oficiais de orçamento e financiamento público.

No que tange ao inciso VIII, o Estatuto da Metrópole já prevê os instrumentos para a gestão compartilhada das funções públicas de interesse comum, conforme previsto no art. 9º da Lei.

Por esses motivos, a despeito da contribuição apresentada, não convém acatar a proposta de alteração do art. 12.

A **Emenda nº 32**, também do Dep. João Paulo Papa, trata da compatibilização do plano de mobilidade urbana com o plano de desenvolvimento urbano integrado existente ou em elaboração, nas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas.



CD/18678.10565-50

Rejeitamos a emenda, pois a modificação proposta trará ainda mais complexidade para um processo que já enfrenta dificuldades, motivando a edição da presente Medida Provisória.

A **Emenda nº 37**, do Dep. Alfredo Kaeffer, impõe aos Estados a prestação de serviços de apoio técnico e jurídico para compatibilização do Plano Diretor com o PDUI. Entendemos que a Emenda não deve prosperar, tendo em vista que o Estatuto da Metrópole já prevê o apoio da União a iniciativas voltadas à governança interfederativa, dedicando a essa matéria toda a Seção I do Capítulo V do referido diploma legal. A inclusão de dispositivo atribuindo aos Estados determinadas incumbências poderá frustrar determinadas iniciativas já em curso pela União, bem como estabelecer um “jogo de empurra” entre a esfera estadual e federal, prejudicando justamente os maiores interessados: os Municípios. Por essa razão, somos **contrários ao acolhimento da Emenda nº 37**.

Como contribuições ao aperfeiçoamento da MPV nº 818, de 2018, **não contempladas nas emendas apresentadas pelos nobres parlamentares**, entendemos ser necessário promover algumas alterações na legislação a serem consolidados na minuta de PLV, **sob a forma de Emendas de Relator**. Para construir essas contribuições, foram consideradas sugestões apresentadas pelas emendas parlamentares e por ocasião da audiência pública realizada.

A Medida Provisória em análise propõe, entre outras iniciativas, que cada unidade territorial – região metropolitana ou aglomeração urbana – possa definir, por meio de seu organismo colegiado deliberativo, a melhor forma se serem realizadas audiências públicas, consideradas as especificidades e características dessas unidades territoriais e as peculiaridades regionais.

Nesse sentido, propomos alteração no art. 1º no Estatuto da Metrópole, para suprimir as disposições da atual redação do art. 14 do mesmo diploma, que definia critérios para o apoio da União no âmbito da governança interfederativa. Como explicado mais à frente, daremos nova redação ao Capítulo V do Estatuto da Metrópole (de que faz parte o art. 14), de tal sorte que essa referência perderá seu sentido.

Com relação às alterações no § 2º do art. 1º do Estatuto, não há regras que disciplinam a política nacional de desenvolvimento urbano e a política nacional de desenvolvimento regional, pela ausência de leis que deveriam instituir tais políticas. Por outro lado, nota-se o uso inadequado

CD/18678.10565-50

das expressões “políticas setoriais de habitação, de saneamento básico, de mobilidade urbana e de meio ambiente”, pois tais políticas envolvem uma gama infinita de todo o tipo de legislação, das três esferas de governo, muitas delas em nível inferior ao da Lei nº 13.089, de 2015. O correto seria mencionar a política nacional de habitação (Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005); de saneamento básico (Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007), de mobilidade urbana (Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012) e de meio ambiente (Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981), mas nenhuma dessas leis faz menção às regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões e às respectivas políticas de integração regional, objetivando à organização, ao planejamento e à execução das funções públicas de interesse comum. Em suma, todas essas leis ignoram as disposições contidas no art. 25, § 3º, da Constituição Federal.

As alterações do art. 2º do Estatuto se prestam a incluir, para efeitos de aplicação do referido diploma, as definições dos novos termos e instrumentos utilizados.

A modificação introduzida no art. 7º, em seu inciso V, objetiva adequar o novo texto à proposta de inclusão do § 1º no art. 8º.

O art. 8º, por sua vez, atualmente apresenta uma estrutura complexa de governança metropolitana interfederativa. Nesse sentido, o inciso I do art. 8º nos remete a uma instância executiva, formada por prefeitos dos municípios que integram a unidade regional, além de representantes do Estado.

O legislador resolveu atribuir competência deliberativa a uma instância colegiada, definida no inciso II do art. 8º do Estatuto. Trata de uma instância de características deliberativas, com a participação da sociedade civil. Há diversos questionamentos quanto a representatividade no colegiado, o que vem ajustado no PLV ora proposto.

O inciso III, por sua vez, retrata uma organização pública, com funções técnico consultivas, que tem o mesmo significado de administração pública e esta é definida, em termos amplos, como sendo o conjunto de órgãos (administração direta) e de entidades (administração indireta) que possuem como principal objetivo o desempenho de toda a atividade administrativa dos entes federados (União, Estados, Municípios e Distrito Federal).



CD/18678.10565-50

Essa entidade de direito público deverá estar revestida de funções administrativas, técnicas e executivas, eis que, em face de sua natureza jurídica, deverá promover, em nome do colegiado, a organização, o planejamento e a execução das funções públicas de interesse comum.

O inciso IV trata de um sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas.

Nossa proposta é flexibilizar a estrutura da governança interfederativa, prevendo que será definida por lei complementar estadual, mas sem exigir determinados elementos específicos.

As alterações aos artigos 10 e 12 justificam-se pela necessidade de adequá-los à alteração proposta para o art. 8º.

Por outro lado, a revogação dos arts. 20 e 21 da mesma Lei é necessária. No primeiro caso, entende-se que as disposições do art. 20 tratam de temas relacionados ao Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano, que deverá ser tratado no âmbito de uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano mediante ação integrada e harmônica da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Com o objetivo de instituir um sistema de informações voltado para os municípios e as regiões metropolitanas, propõe-se um sistema nacional, com a participação dos entes federados. Por este motivo, sugeriu-se a inclusão de um dispositivo específico com essa finalidade.

Quanto ao art. 21, que envolve o prazo para a elaboração dos PDUIs, sua supressão é justificada pelos motivos que já foram apresentados anteriormente, devido à dificuldade do seu processo de elaboração com a consequente sujeição dos agentes públicos que atuam na estrutura de governança interfederativa (prefeitos e governadores) à punição, e que deixem de tomar as providências necessárias para a elaboração, no prazo fixado por esta lei, do plano de desenvolvimento regional integrado.

Propusemos também alterações na Lei nº 12.587, de 2012.

Quanto ao § 6º do art. 24 da supracitada Lei, que teve nova redação inserida pela Medida Provisória em análise, propomos a alteração do seu conteúdo, suprimindo o § 6º e alterando a redação do § 4º, nos termos do PLV apresentado ao final.

CD/18678.10565-50

Dessa forma, preservamos a essência do texto original da lei, que contém a expressão “recursos orçamentários federais”, alterando-se apenas o prazo máximo para elaboração do Plano de Mobilidade Urbana de 6 (seis) para 7 (sete) anos a partir da entrada em vigor da Lei nº 12.587, de 2012. Entende-se que a supressão da palavra “orçamentários” poderá acarretar prejuízos aos desembolsos dos contratos de financiamento lastreados com recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS.

Destaca-se que no âmbito do Programa de Infraestrutura de Transporte e da Mobilidade Urbana (Pró-Transporte), foi editada pelo Conselho Curador do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS a Resolução nº 858, de 18 de julho de 2017, que estabelece exigência de elaboração de Plano de Mobilidade Urbana para a seleção de propostas no âmbito do Programa Pró-Transporte. A referida Resolução estabelece, em seu art. 6º:

Art. 6º A partir de 31 de dezembro de 2019, somente serão aceitas propostas para municípios com população acima de 20 (vinte) mil habitantes que possuam Plano de Mobilidade Urbana válido.

§ 1º Os municípios que não possuírem o plano válido até a data acima, somente poderão acessar os recursos do Programa Pró-Transporte para sua elaboração.

.....

Ressalta-se ainda que o fomento à elaboração de planos de mobilidade urbana com a utilização de recursos do FGTS foi possível com a reformulação do Programa Pró-Transporte, por meio da Resolução nº 848, de 17 de maio de 2017, que incluiu no programa a Modalidade 5 - Planos de Mobilidade Urbana, destinada à elaboração de Planos de Mobilidade Urbana nos termos estabelecidos na Lei nº 12.587, de 2012.

Assim, no que se refere a recursos de financiamento para obras de mobilidade urbana, o prazo para impedimento de acesso dos municípios é 31 de dezembro de 2019, ficando disponível apenas o acesso a recursos para elaboração do Plano de Mobilidade Urbana. No tocante aos recursos orçamentários federais, a vedação se dará a partir de abril de 2019, quando completam-se sete anos a partir da entrada em vigor da Lei nº 12.587, de 2012.

CD/18678.10565-50

III – VOTO

Diante do exposto, votamos pelo atendimento dos pressupostos constitucionais **de relevância e urgência** da Medida Provisória nº 818, de 2018, pela **constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e técnica legislativa** da matéria, pela sua **adequação financeira e orçamentária** e, no mérito, por sua **aprovação**, com o acolhimento total ou parcial das Emendas nº 2, 7, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 17, 31 e 36 e pela **rejeição das demais Emendas** apresentadas, na forma do Projeto de Lei de Conversão a seguir apresentado.



CD/18678.10565-50

PROJETO DE LEI DE CONVERSÃO N° , DE 2018

(Proveniente da Medida Provisória nº 818, de 2018)

Altera a Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015, *que institui o Estatuto da Metrópole*, e a Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, *que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana*.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º A Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 1º Esta Lei, denominada Estatuto da Metrópole, estabelece diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, normas gerais sobre o plano de desenvolvimento metropolitano integrado e outros instrumentos de governança interfederativa, e ações que envolvam governança interfederativa no campo do desenvolvimento urbano, com base nos incisos XX do art. 21, IX do art. 23 e I do art. 24, no § 3º do art. 25 e no art. 182 da Constituição Federal.

.....
 § 2º Na aplicação das disposições desta Lei, serão observadas as normas gerais de direito urbanístico, estabelecidas na Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 - Estatuto da Cidade, que regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.” (NR)

“Art. 2º

.....
 VI - plano de desenvolvimento urbano integrado: instrumento que estabelece, com base em processo permanente de planejamento, viabilização econômico-financeira e gestão, as diretrizes para o desenvolvimento territorial estratégico e os projetos estruturantes da região metropolitana e aglomeração urbana;

VII - região metropolitana: unidade regional instituída pelos Estados, mediante Lei Complementar, constituída por agrupamento de municípios limítrofes para integrar a organização, o

CD/18678.10565-50



CD/18678.10565-50

planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum;

VIII - área metropolitana: representa a expansão contínua da malha urbana da metrópole, conurbada pela integração dos sistemas viários, abrangendo, especialmente, áreas habitacionais, de serviços e industriais com a presença de deslocamentos pendulares no território;

IX - governança interfederativa das funções públicas de interesse comum: compartilhamento de responsabilidades e ações entre entes da Federação em termos de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum, mediante a execução de um sistema integrado e articulado de planejamento, projetos, estruturação financeira, implantação, operação e gestão.

Parágrafo único. Cabe ao colegiado da microrregião decidir sobre a adoção do Plano de Desenvolvimento Metropolitano ou quaisquer matérias de impacto.” (NR)

“Art. 3º

§ 1º Estado e Municípios inclusos em região metropolitana ou em aglomeração urbana formalizada e delimitada na forma do caput deste artigo deverão promover a governança interfederativa, sem prejuízo de outras determinações desta Lei.

§ 2º A criação de uma região metropolitana, aglomeração urbana ou de microrregião deve ser precedidas de estudos técnicos e audiências públicas envolvendo todos os Municípios pertencentes à unidade territorial.” (NR)

“Art. 6º

II – compartilhamento de responsabilidades e de gestão para a promoção do desenvolvimento urbano integrado;

.....” (NR)

“Art. 7º

V – participação de representantes da sociedade civil nos processos de planejamento e de tomada de decisão, nos termos da lei complementar que instituir região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião;

.....” (NR)

CD/18678.10565-50



“Art. 7º-A No exercício da governança das funções públicas de interesse comum, o Estado e municípios da unidade territorial deverão observar as seguintes diretrizes gerais:

I – o compartilhamento da tomada de decisões objetivando a implantação de processo relativo ao planejamento, à elaboração de projetos, à sua estruturação econômico-financeira, operação e gestão do serviço ou da atividade; e

II – o compartilhamento de responsabilidades na gestão de ações e projetos relacionados às funções públicas de interesse comum, os quais deverão ser executados mediante a articulação de órgãos e entidades dos entes federados.”

“Art. 8º A estrutura da governança interfederativa de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões será definida em lei complementar estadual.

§ 1º Lei complementar que instituir região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião estabelecerá os critérios para a participação da sociedade civil organizada no âmbito do colegiado.

§ 2º Caberá ao colegiado da região metropolitana ou da aglomeração urbana, mediante a publicação de deliberação normativa no Diário Oficial do Estado, instituir o sistema de governança para cada uma das funções públicas de interesse comum estabelecidas para a unidade regional, observado o disposto no art. 7º-A.

§ 3º O sistema de governança, referido no § 3º deste artigo, deverá contemplar todas as ações relativas à organização, ao planejamento, à execução, ao acompanhamento, à avaliação e ao controle da execução da função pública de interesse comum, no âmbito do processo de integração de políticas públicas e do compartilhamento de deveres e responsabilidades entre Estado e municípios.” (NR)

“Art. 10.....

.....

§ 4º O plano previsto no **caput** deste artigo será elaborado de forma conjunta e cooperada por representantes do Estado, dos municípios integrantes da unidade regional e da sociedade civil organizada e aprovado pela instância colegiada, a que se refere o inciso II do art. 8º desta Lei, antes de seu encaminhamento à apreciação da Assembleia Legislativa.” (NR)

“Art. 12.....

§ 1º

CD/18678.10565-50



.....
V – a delimitação das áreas com restrições à urbanização visando à proteção do patrimônio ambiental ou cultural, bem como das áreas sujeitas a controle especial pelo risco de desastres naturais, se existirem;

VI – o sistema de acompanhamento e controle de suas disposições; e

VII – as diretrizes mínimas para implementação de efetiva política pública de regularização fundiária urbana, nos termos da Lei 13.465, de 11 de julho de 2017.

.....
§ 2º

I - a promoção de audiências públicas com a participação de representantes da sociedade civil e da população;

.....
§ 3º As audiências públicas a que se refere o inciso I do § 2º serão precedidas de ampla divulgação em todos os Municípios integrantes da unidade territorial urbana.

§ 4º A realização de audiências públicas ocorrerá segundo os critérios estabelecidos pela instância colegiada deliberativa a que se refere o inciso I do art. 8º, respeitadas as disposições desta Lei e das leis complementares que instituírem as unidades territoriais.” (NR)

“**Art. 16-A.** A União apoiará as iniciativas dos Estados e municípios voltadas à governança interfederativa e promoverá a instituição de um sistema nacional de informações urbanas e metropolitanas, observadas as diretrizes do Plano Plurianual, as metas e as prioridades fixadas pela leis orçamentárias anuais.”

Art. 2º A Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, passa a vigorar com as seguintes alterações:

.....
“**Art. 8º**

.....
VIII - articulação interinstitucional dos órgãos gestores dos entes federativos por meio de consórcios públicos;

IX - estabelecimento e publicidade de parâmetros de qualidade e quantidade na prestação dos serviços de transporte público coletivo; e

X - incentivo à utilização de créditos eletrônicos tarifários.

.....” (NR)

“Art. 24.

III - as infraestruturas do sistema de mobilidade urbana, incluindo as ciclovias e ciclofaixas;

§ 4º Os Municípios que não tenham elaborado o Plano de Mobilidade Urbana até a data de promulgação desta Lei terão o prazo máximo de sete anos de sua entrada em vigor para elaborá-lo, findo o qual ficam impedidos de receber recursos orçamentários federais destinados à mobilidade urbana, até que atendam à exigência desta Lei.

§ 7º O Plano de Mobilidade Urbana deverá contemplar medidas destinadas a atender aos núcleos urbanos informais consolidados, nos termos da Lei 13.465, de 11 de julho de 2017.” (NR)

Art. 3º Ficam revogados o inciso III do art. 2º e os arts. 14, 20 e 21 da Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator