



SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora Soraya Thronicke

PARECER Nº , DE 2019

Da COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL E TURISMO, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 797, de 2015, da Comissão Senado do Futuro (SF), que *altera o art. 24 da Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, para dispor sobre Planos de Mobilidade Urbana escolhidos como projetos-piloto.*

Relatora: Senadora **SORAYA THRONICKE**

I – RELATÓRIO

Chega para análise desta Comissão o PLS nº 797, de 2015, da Comissão Senado do Futuro, que “altera o art. 24 da Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, para dispor sobre Planos de Mobilidade Urbana escolhidos como projetos-piloto”.

O Projeto é composto por dois artigos, sendo que o primeiro deles visa a alterar o art. 24 da Lei nº 12.587, de 2012, que dispõe sobre a Política Nacional de Mobilidade Urbana, de forma a determinar que sejam escolhidos quatro municípios de cada estado, além da própria capital, para terem prioridade no recebimento de recursos destinados à mobilidade urbana, com o objetivo de servirem de projetos-piloto, na forma do regulamento. O segundo artigo é a cláusula de vigência, que seria imediata.

A proposição decorre das discussões havidas no âmbito da Comissão Senado do Futuro, que teve como tema, em 2015, “O Futuro das Cidades: Desafios para a Urbanização Sustentável e Eficiente”. Segundo o relatório, a ideia seria aproveitar o exemplo da China, em que algumas cidades são escolhidas como laboratórios de boas práticas, para,



SF/19035.19001-03

posteriormente, nortear o investimento em mobilidade nas demais cidades.

O projeto foi distribuído com exclusividade à CDR, e não houve apresentação de emendas no prazo regimental.

II – ANÁLISE

Como a distribuição foi exclusiva a esta Comissão, exige-se uma análise abrangente da proposta, de forma a abordar tanto seus aspectos formais, como também seu mérito.

E, infelizmente, a despeito das boas intenções apresentadas na apresentação da proposta, o texto analisado demonstra problema em todas as dimensões, como passaremos a discorrer.

O primeiro ponto que merece uma reflexão aprofundada é o conceito de “projeto-piloto”, uma vez que é aspecto fulcral da proposta aqui analisada, e que se reflete em sua constitucionalidade, mérito, e mesmo em sua exequibilidade.

A despeito da importância desse termo, o projeto é omissivo, isto é, não elucida o que seria tão importante conceito. Nesse sentido, é importante recorrer a alguma definição que possa nortear a análise que apresentaremos nas páginas seguintes.

Embora haja várias definições de projeto piloto, uma das mais elucidativas que encontramos, embora não seja específica para o urbanismo, está no endereço eletrônico do Ministério da Cidadania:

Um projeto piloto é um esforço temporário empreendido para testar a viabilidade de uma exclusiva solução de sistema apresentada. Temporário significa que o projeto tem uma data de encerramento; exclusivo significa que o resultado final do projeto é diferente dos resultados de outras soluções de sistema sugeridas.

Um projeto piloto é onde você experimenta suas novas ideias. No contexto de implementação de processo e de ferramentas, significa experimentar novos processos e novas ferramentas.

Subentende-se, com isso, que é possível incluir recursos adicionais, utilizar pessoas-chave e ajustar o orçamento e os planos apropriadamente. Também subentende-se maior cautela no monitoramento do projeto, porque é com base na avaliação e no



aprendizado do projeto piloto que o novo processo e as novas ferramentas começarão a ser utilizados em projetos reais.

Ou seja, o projeto-piloto não é estático, isto é, não é escolhido e implementado sem ajustes. Pelo contrário, a ideia é justamente testar diferentes possibilidades e adaptá-las de acordo com os resultados, assim que são obtidos.

Ou seja, “projeto-piloto” ensejaria uma relação de reciprocidade entre União e municípios. A União investiria seus recursos buscando, em troca, influenciar na forma como eles serão aplicados pelos municípios, inclusive quanto aos ajustes que devam ser feitos no decorrer do projeto. Além disso, pressupõe-se, também, a existência de uma estrutura que dê suporte à implantação dos projetos-piloto, ou seja, que, no mínimo, colete, analise e sintetize os dados que forem gerados ao longo do País. Esse papel, evidentemente, pode ser desempenhado somente pela União, e não pelos estados e municípios.

Assim, em sua essência, o projeto cria um programa de governo em que alguns municípios serão escolhidos para receber recursos federais em troca de se tornarem laboratórios para experiências que possam ser posteriormente replicadas.

De fato, a expressão “projeto-piloto” (que é o aspecto chave do PLS) acarreta dois possíveis problemas de inconstitucionalidade, um deles sanável, e o outro aparentemente insanável.

O primeiro problema é que a União não pode exigir alterações unilaterais na forma como o transporte coletivo dos municípios está organizado, dada a competência exclusiva concedida a estes entes federados pelo art. 30, V, da Constituição. Nesse sentido, a adesão ao programa somente poderia ser voluntária, mediante convênio, e não automática, como implicitamente determina hoje o PLS analisado. O mesmo vale para calçadas e ciclovias (art. 30, I) e para projetos integrados de desenvolvimento urbano e mobilidade (art. 30, VIII).

O segundo problema, entretanto, decorre do fato de que elaborar programas de governo é competência exclusiva do Poder Executivo. De fato, o Ministério do Desenvolvimento Regional (que herdou as competências do antigo Ministério das Cidades) já pode implantar projetos-piloto, fazendo uso das prerrogativas legais que atualmente possui. Nesse sentido, parece-



nos que há inequívoca e insanável afronta ao princípio da separação dos Poderes, inscrito no art. 2º da Constituição.

Além da questão de constitucionalidade, há também problemas no mérito da proposta. De fato, a ideia nele contida é utilizar algumas cidades como laboratórios para que se possa observar e descrever boas práticas relativas à mobilidade urbana que, então, seriam aplicadas em outras cidades.

Entretanto, a má qualidade do transporte público do País – principal instrumento de mobilidade urbana nas médias e grandes cidades – não decorre da carência de *expertise* técnica ou de conhecimento do que seria necessário para se implantar planos de mobilidade adequados às nossas cidades. As deficiências decorrem sim da falta de recursos para investimentos, da baixa qualificação de pessoal, e das deficiências na gestão do sistema, em muitos casos devido à captura de órgãos reguladores por parte dos operadores privados.

Em outras palavras, o País já detém conhecimento suficiente, tanto na academia quanto em instituições privadas, acerca do que deveria ser feito para nivelar a qualidade do nosso transporte público com o das melhores cidades europeias. O que nos falta são recursos para a construção de sistemas sobre trilhos, vias exclusivas para ônibus, e outras infraestruturas, além de melhorias profundas na operação e na gestão dos sistemas de transporte das grandes cidades – capacitação e requalificação de condutores e de servidores públicos, reestruturação de carreiras, eliminação da influência política nos órgãos reguladores, modernização e implantação de sistemas de gerenciamento, bem como maior utilização das ferramentas de tecnologia da informação.

Além disso, não se pode afastar o risco de interferência política sobre a decisão de quais municípios serão beneficiados pela proposta. De fato, embora se possa mitigar esse risco pela estipulação de critérios de seleção muito objetivos, tal solução cria outra natureza de problemas, qual seja, a eventual escolha de cidades sem o grau de envolvimento necessário por parte de suas autoridades, ou que não sejam as mais representativas de cada realidade regional.

Por fim, é importante destacar que o ato de priorizar a destinação de recursos a determinados municípios, significa necessariamente desfavorecer os restantes – em especial face à atual impossibilidade de expansão do gasto público. Na prática, ao exigir o direcionamento dos escassos recursos federais e estaduais a apenas alguns poucos municípios,

projetos ora em andamento seriam afetados pela redução ou supressão do orçamento que lhes fora originalmente alocado.

Por fim, além dos problemas de constitucionalidade e mérito que foram analisados, do ponto de vista da juridicidade, mais exatamente da exequibilidade, é possível ainda elencar as seguintes indefinições e lacunas no texto analisado:

- A quem compete escolher os projetos-piloto: à União ou aos estados?
- O município participante oferecerá que tipo de contrapartidas e garantias?
- Que tipo (origem) de recursos serão priorizados aos municípios contemplados com projetos-piloto: federais, estaduais ou ambos?
- Qual a duração do programa?
- Qual a periodicidade da escolha dos projetos-piloto: anual ou por ciclos orçamentários?
- Será exigida a avaliação dos projetos financiados antes que se parta para uma eventual segunda rodada?
- Qual o grau de ingerência do ente supervisor (União ou estado) nos projetos-piloto? A ele caberia apenas repassar recursos, ou poderia exigir, por meio de convênio, alterações nos projetos? No caso da União, como essa exigência pode ser cumprida a partir de uma estrutura centralizada em Brasília?
- Quais os critérios para a determinação das cidades beneficiadas por esses recursos: os municípios devem tanto ser semelhantes aos demais do mesmo estado (para que a experiência possa ser difundida), como ter uma administração interessada e envolvida com o projeto.
- Qual o critério de desempate se houver mais de quatro municípios interessados?



- Haverá compensações aos municípios em caso de problemas decorrentes do fracasso dos projetos? Quem decidirá se, quanto, e como, essas compensações serão processadas?
- O que fazer com as informações coletadas? A quem competirá sua análise e compilação?

Em resumo, o PLS exige, para ser exequível, um nível de detalhamento que é típico de políticas públicas, isto é, de iniciativas do Poder Executivo.

III – VOTO

Ante o exposto, somos pela **REJEIÇÃO** do Projeto de Lei do Senado nº 797, de 2015.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relatora

