

Parecer n° de 2020
(Medida Provisória 906/19)

Altera a Lei n° 12.587, de 3 de janeiro de 2012, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana.

RELATOR: Dep. Gustavo Fruet

I - RELATÓRIO

A Medida Provisória 906, publicada em 7 de novembro de 2019 com fundamento no § 9° do art. 62 da Constituição Federal, altera a Lei n° 12.587, de 3 de janeiro de 2012, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU), mais precisamente o artigo 24 que dispõe acerca da Plano de Mobilidade Urbana (PMU).

A Exposição de Motivos, assinada pelo Ministro do Desenvolvimento Regional, afirma que alguns critérios de obrigatoriedade do plano diretor, fixados pela Lei n° 10.257, de 10 de julho de 2001 ("Estatuto da Cidade"), como a existência de riscos geológicos e o interesse turístico, não justificam a obrigatoriedade do plano de mobilidade. Além disso, há dificuldade em se aferir precisamente quais municípios se enquadram nesses critérios, o que gera insegurança

para a Administração Federal, pois o cumprimento da obrigação é requisito para o recebimento de recursos federais.

Informa, ainda, que a maior parte dos municípios obrigados a elaborar o plano de mobilidade apresenta dificuldades institucionais em função da carência de recursos financeiros e humanos. Conseqüentemente, tais municípios deixaram de elaborar o plano de mobilidade no prazo legal, que venceu em 12 de abril de 2019, com o que ficaram excluídos do acesso a recursos federais destinados à mobilidade urbana, inclusive de emendas parlamentares.

As alterações propostas possibilitariam consolidar ações de apoio do governo à elaboração dos planos de mobilidade com vistas à ampliação das capacidades municipais, de modo a viabilizar o cumprimento dessa obrigação pelos municípios sem prejudicar a população.

O prazo de emendas à medida provisória deu-se entre 20 e 26 de novembro de 2019. Durante o período, foram apresentadas 46 (quarenta e seis) emendas. Por fim, a MPV teve seu prazo prorrogado até 28 de abril de 2020.

O relatório do Senador Acir Gurgacz não foi deliberado na Comissão Mista.

II - ANÁLISE

Consoante dispõe a Resolução n° 1, de 8 de maio de 2002, do Congresso Nacional, este relator deverá emitir parecer acerca dos aspectos constitucionais da medida provisória, incluindo os pressupostos de relevância e urgência, antes de a matéria ser submetida ao Plenário.

II. 1 - CONSTITUCIONALIDADE, JURIDICIDADE, ADEQUAÇÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA E TÉCNICA LEGISLATIVA DA MEDIDA PROVISÓRIA

No que concerne à limitação material, a MPV não versa sobre matérias vedadas à edição de Medidas Provisórias relacionadas no § 1º do art. 62 da Constituição Federal, e não se destina a regulamentar artigo da Constituição cuja redação tenha sido alterada por meio de emenda, respeitando-se, dessa forma, a vedação expressa no art. 246 da Carta Política. Tampouco representa reedição, na mesma sessão legislativa, de MPV que tenha sido rejeitada ou que tenha perdido a sua eficácia por decurso de prazo (art. 62, § 10, CF).

No que se refere aos pressupostos constitucionais de relevância e urgência, entendo que a MPV nº 906, de 2019, os preenche integralmente. Não há dúvidas quanto à relevância da matéria. O planejamento das políticas públicas é, indiscutivelmente, necessário, pois ações isoladas e improvisadas podem resultar na má alocação de recursos públicos e em alguns casos podem ser, inclusive, contraproducentes.

Está presente também o pressuposto de urgência, uma vez que o prazo inicialmente estabelecido para elaboração do PMU findou em abril de 2019 sem que a grande maioria dos municípios o tenha cumprido. Conseqüentemente, o acesso aos recursos federais destinados à mobilidade urbana foi suspenso para todos esses municípios.

Destarte, tornou-se urgente a adoção de medidas por parte do Governo Federal que visem à reorganização da PNMU, de maneira que o prazo seja revisto (para não penalizar a imensa maioria dos municípios) sem perder de vista a importância da elaboração dos Planos de Mobilidade Urbana, com a ajuda técnica e financeira do Governo Federal.

Quanto ao exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira da MPV, a análise abrange a repercussão sobre a receita ou a despesa pública federal e o atendimento às normas orçamentárias e financeiras vigentes, em especial à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), à lei do Plano Plurianual (PPA), à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e à Lei Orçamentária Anual (LOA). De acordo com a Nota Técnica de Adequação Orçamentária e Financeira nº 41, de 2019, elaborada pela Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal (CONORF), não se identificam “efeitos diretos e imediatos de tais mudanças sobre as receitas ou as despesas públicas federais (por exemplo, na forma de frustração de receita ou de aumento de despesa obrigatória), tampouco a exposição de motivos faz qualquer referência a essa questão”.

II.2 - MÉRITO

Superada a análise formal da proposição, passa-se ao exame do seu conteúdo, que se encontra na competência desta Comissão.

A MPV nº 906, de 2019, é meritória. Trata-se, essencialmente, de medida para readequar os prazos previstos na Lei nº 12.587, de 2012, e permitir o desbloqueio de recursos federais para a mobilidade urbana no ano de 2020. Neste sentido, buscamos nos ater essencialmente às mudanças que gravitaram sobre o Plano de Mobilidade Urbana, circunscritas ao art. 24 da Lei nº 12.587/2012, ainda que reconhecendo a amplitude e o aprofundamento da discussão realizada na Comissão Mista, presidida pelo Deputado Vinicius Poit e relatada pelo Senador Acir Gurgacz.

Entendo que os municípios são carentes de recursos financeiros e humanos para elaborar seus Planos e, por isso, concordo que a prorrogação do prazo vai permitir que o Governo Federal ofereça a ajuda necessária aos municípios sem prejudicar a população nesse momento de transição.

II.3 - EMENDAS

Antes de analisar as emendas propostas, gostaria de ressaltar mais uma vez, apesar das inúmeras e importantes sugestões trazidas, que este relatório buscará ater-se ao objeto central da medida provisória, qual seja, alterações no artigo 24 da Lei nº 12.587 de 03.01.2012, que trata do Plano de Mobilidade Urbana. Tendo em vista essa premissa, passo a analisar as quarenta e seis emendas apresentadas no prazo regimental.

As Emendas nº 1, 4, 6, 26, 36 e 40, respectivamente, do Senador Lasier Martins, do Deputado André Figueiredo, do Deputado Hildo Rocha, do Senador Jader Barbalho e do Deputado Paulo Pimenta, modificam o prazo para elaboração do PMU. Concordo em termos com os autores das referidas emendas. Nesse sentido, e nos termos do projeto de lei de conversão, determino que o referido prazo limite se dará entre 12 de abril de 2022 e 12 de abril de 2025, conforme o número de habitantes da cidade. Assim, acolho as emendas parcialmente.

A Emenda nº 2, do Senador Lasier Martins, modifica o texto do art. 24 para que os municípios que não cumpram o prazo estabelecido possam continuar aptos a receber a verba destinada à elaboração do próprio PMU. Apesar de reconhecer o mérito da emenda, entendo que a ausência de qualquer sanção pode simplesmente desvirtuar o propósito da lei, qual seja: a de elaboração dos respectivos Planos de Mobilidade Urbana.

Por isso, e até mesmo pelo fato de estar aqui prorrogando o prazo para sua conclusão, determino que o município deixará de receber recursos do Orçamento Geral da União consignados à Secretaria Nacional de Mobilidade e Serviços Urbanos do Ministério do Desenvolvimento Regional até que seja cumprida a exigência prevista nesta Lei, ressalvada a hipótese de instrumentos de repasse já celebrados. Por isso, quanto a emenda 2, entendo que a mesma deve ser rejeitada.

As Emendas nº 3 e 39, respectivamente, do Senador Otto Alencar e do Deputado Paulo Pimenta, obrigam que apenas os municípios com mais de 30 mil e 50 mil habitantes, respectivamente, sejam obrigados a elaborar o PMU. A Lei nº 12.587, de 2012, ao determinar, no art. 1º, que a PNMU é instrumento da política de desenvolvimento urbano, está em harmonia com o disposto no art. 182 da Constituição Federal, que determina a elaboração do plano diretor para municípios com mais de vinte mil habitantes. Por isso, entendo que é preciso manter a correspondência de recorte populacional entre a PMU e o Plano Diretor. Portanto, rejeito as emendas.

A Emenda nº 5, do Deputado André Figueiredo, inclui na obrigação de elaborar o PMU todos aqueles municípios que integrem regiões turísticas com interesses comuns. Concordo com a autor e, por isso, acolho a mesma.

As Emendas nº 7 e 8, do Deputado Mario Heringer, incluem, nos arts. 23 e 24 as áreas de paraciclos como parte integrante do PMU. À lei, cabe estabelecer normas abstratas e gerais. Entendo que o termo "estacionamento" já contempla as áreas de paraciclos. Ao incluir listas exaustivas, corremos o risco de deixar de fora da lei temas importantes, gerando, com isso, insegurança jurídica. Rejeito, portanto, as emendas.

A Emenda nº 9, do Deputado Mario Heringer, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana (Estatuto das Cidades),

para incluir a análise da demanda por estacionamento e segurança pública entre os itens a serem obrigatoriamente averiguados pelos estudos de impacto de vizinhança. Ao obrigar empreendimentos a considerar impactos em estacionamentos, gera como consequência o aumento da oferta de vagas além do mínimo exigido nas legislações municipais. Essa política é diametralmente oposta às políticas de mobilidade e, por isso, também a rejeito.

A Emenda nº 10, do Deputado Pompeo de Mattos, altera o art. 16 da Lei nº 12.587, de 2012, para incluir entre as obrigações da União o direcionamento de recursos para elaboração do PMU aos municípios com menos de 100 mil habitantes e alto índice de violência no trânsito. O inciso I do próprio art. 16 já estabelece o auxílio técnico e financeiro por parte da União. Atualmente, o Ministério de Desenvolvimento Regional (MDR) já presta auxílio aos municípios com menos de 100 mil habitantes. Ademais, a mobilidade urbana não está necessariamente ligada a índices de violência no trânsito. Ante o exposto, rejeito a emenda.

A Emenda nº 11, 12 e 13, todas do Senador Acir Gurgacz, alteram inúmeros dispositivos da Lei nº 12.587, de 2012, acerca do transporte público coletivo urbano. Apesar de todas meritórias, entendo que as mesmas devam ser tratadas em projeto próprio e, rejeito todas.

A Emenda nº 14, também do Senador Acir Gurgacz, revoga artigos da Lei nº 12.996, de 18 de junho de 2014, no intuito de contribuir para o aprimoramento do marco legal do transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros. Como o objeto desta MPV é a Lei nº 12.587/12, entendo que a mesma não deve ser acatada.

As Emendas nº 15, 16, 17, 18, 19 e 28, todas do Senador Acir Gurgacz, discorrem acerca da legislação de transporte rodoviário. Entendo a importâncias das mesmas,

mas como não é objeto da presente medida provisória, também as rejeito.

A Emenda n° 20, do Deputado Bosco Costa, altera a Lei n° 12.587, de 2012, para determinar que a instalação dos controladores eletrônico de velocidade em rodovias dentro do perímetro urbano deve ser priorizada. A emenda trata de assunto que deve ser tratado pelo Código de Trânsito Brasileiro e, por isso, deve ser rejeitada.

A Emenda n° 21, da Deputada Rosane Valle, altera a Lei n° 12.587, de 2012, para priorizar os recursos públicos na implantação e expansão do modal metroferroviário. Entendo que esse modal é extremamente importante; todavia, como a MPV trata especificamente do Plano de Mobilidade Urbana, rejeito a proposta.

A Emenda n° 22, do Senador Randolfe Rodrigues, altera a Lei n° 12.587, de 2012, para dispor que os municípios que elaborarem o PMU terão prioridade na obtenção de recursos do Orçamento Geral da União, destinados ao investimento em mobilidade urbana. Em nosso sentir, o comando não tem efetividade, na medida em que os municípios que não elaborarem seus planos já ficarão impedidos de ter acesso a recursos do orçamento federal. Assim, deixo de acolher a emenda.

As Emendas n° 23, 25 e 37, do Deputado Mauro Lopes, 37, e 38, do Deputado Da Vitória, alteram a Lei n° 12.587, de 2012, para tratar do serviço de transporte privado individual de passageiros. Conforme apontado anteriormente, este relatório mantém-se restrito a possíveis alterações quanto ao objeto da MP, por isso, e apesar da importância das contribuições aqui trazidas, entendo que as mesmas devem ser rejeitadas.

A Emenda nº 24, também do Deputado Mauro Lopes, altera a Lei nº 12.587, de 2012, para incluir entre as possibilidades de outorga do serviço de transporte público coletivo a concessão patrocinada. Rejeito a emenda por entender que a autorização é o instrumento adequado para promover a concorrência e a livre iniciativa, nos termos do disposto na Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001.

Emenda nº 27, do Senador Acir Gurcacz, altera a Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, para determinar que, além da inviabilidade técnica já prevista, não haverá limite para o número de autorizações para o serviço regular de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros, salvo nos casos, também, de inviabilidade técnica e econômica. Rejeito a emenda por não estar diretamente ligada ao Plano de Mobilidade Urbano.

A Emenda nº 29, do Senador Acir Gurcacz, altera a Lei nº 12.587, de 2012 e a Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997, para dispor sobre o serviço de compartilhamento de bicicletas, bicicletas elétricas e veículos de mobilidade individual autopropelidos. Os assuntos aqui trazidos são de extrema importância, mas entendo que devem ser tratados em proposição própria. Por isso, rejeito a proposta.

A Emenda nº 30, da Senadora Mara Gabrilli, altera a Lei nº 12.587, de 2012, para incluir a elaboração do plano de rotas acessíveis como condicionante para acesso aos recursos do OGU. A sanção é genérica e se aplicaria a qualquer repasse do Orçamento Geral da União (inclusive para políticas sem relação com a mobilidade urbana, como saúde, educação, segurança pública e etc.), o que impossibilita a operação da medida. Assim, não acolho a emenda.

A Emenda nº 31, da Senadora Mara Gabrilli, altera a Lei nº 12.587, de 2012, para incluir na definição do termo "circulação viária", as calçadas e espaços que permitam o deslocamento de pedestres. A regulação de calçadas como parte

das vias já é matéria definida no CTB. As calçadas e espaços acessíveis já estão previstos no art. 24, IV, da Lei nº 12.587, de 2012, cuja redação engloba tanto as infraestruturas de mobilidade (calçadas, espaços públicos e equipamentos) quanto veículos. Isso posto, deixo de acolher a emenda.

As Emendas nº 32, 33 e 34, do Deputado Vinícius Poit, alteram a Lei nº 12.587, de 2012, para criar o "transporte privado coletivo complementar", para dispor sobre espaços compartilhados e sobre o transporte ciclomotorizado elétrico e para tratar do transporte remunerado ciclo motorizado e autopropelido privado de passageiros, e do transporte privado coletivo complementar. Apesar da importância do teor de todas, entendo que a questão deva ser melhor tratada em um projeto específico. Por isso, rejeito-as.

A Emenda nº 35, do Deputado Ronaldo Carletto, altera a Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, para determinar que depende de concessão o transporte coletivo rodoviário interestadual de passageiros. Rejeito a emenda, pelos mesmos motivos apontados na análise da Emenda nº 24.

A Emenda nº 41, do Senador Rogério Carvalho, suprime a expressão "quando couber" do art. 1º da MPV, para obrigar que o PMU seja necessariamente integrado com os planos de desenvolvimento urbano e com os planos metropolitanos de transporte e mobilidade urbana. O termo "quando couber" não se refere à discricionariedade na integração do PMU com o plano diretor ou aos planos metropolitanos. A expressão refere-se ao fato de que a integração com os planos metropolitanos não é cabível a todos os municípios, e sim apenas ao que pertençam a regiões metropolitanas. Portanto, deixo de acolher a emenda.

A Emenda nº 42, do Senador Rogério Carvalho, suprime dispositivos alterados pela MPV para retirar eventual penalização do município por não elaborar o plano de mobilidade urbana. Deixo de acolher a emenda, uma vez que as

sanções impostas são importantes para mobilizar os municípios a elaborar seus respectivos planos.

A Emenda nº 43, do Senador Rogério Carvalho, altera a Lei nº 12.587, de 2012, para determinar que regiões integradas de desenvolvimento econômico e aglomerações urbanas com população total superior a vinte mil habitantes (e não um milhão) sejam obrigados a elaborar o PMU. O texto da MPV já obriga que elabore o PMU os municípios com menos de 20 mil habitantes, desde que façam parte de RMs, AUs e RIDES com população total superior a 1 milhão. Nesse sentido, não há necessidade de se promover alterações no texto da MPV.

A Emenda nº 44, do Senador Rogério Carvalho, altera a Lei nº 12.587, de 2012, para criar incentivos e fomentar a adesão dos municípios ao PMU, ao invés de penalizá-los. Entretanto, os incentivos apresentados não são de responsabilidade da SEMOB, como por exemplo a renegociação de dívidas. Por isso, também não acolho a mesma.

A Emenda nº 45, do Deputado Carlos Zarattini, altera a Lei nº 12.587, de 2012, para tratar da competência dos municípios e do Distrito Federal para autorizar, fiscalizar e regulamentar o serviço de transporte remunerado privado individual de passageiros. Rejeito a Emenda por entender que cabe aos Municípios decidir sobre a necessidade de autorização ou apenas pela regulamentação da matéria.

A Emenda nº 46, do Deputado Luizão Goulart, altera a Lei nº 12.587, de 2012, para tratar das passagens em nível das linhas férreas que atravessem áreas urbanas. As regras gerais para passagem em nível de linhas férreas já são estabelecidas em outra norma federal. Portanto, rejeitamos a emenda.

Em suma, acolho as emendas relativas ao objeto da Medida Provisória, reconhecendo a importância de diferentes sugestões apresentadas.

III - VOTO

O objetivo do parecer é ater-se ao objeto da MP, ou seja, o artigo 24 da Lei 12.587, de 03.01.2012, que trata da Política Nacional de Mobilidade Urbana.

É inegável o trabalho efetuado pela Comissão Mista que tratou do tema, presidida pelo Deputado Federal Vinicius Point e que teve como Relator o Senador Acir Gurgacz.

Inegável que a política de mobilidade trata de temas atuais, com novas tendências, inovações, inclusive neste tempo de pandemia. Um dos exemplos mais marcantes é a cidade de Milão que sofreu com o atraso de medidas de isolamento com expressivo número de óbitos e contaminados. Porém, uma das consequências foi a brutal diminuição na circulação de veículos com expressivo impacto ambiental. Em razão disso, a Prefeitura de Milão propõe restringir a velocidade a 30 Km/h e utilizar espaço das vias para novas ciclovias, faixas exclusivas de ônibus e calçadas.

Da mesma forma, é uma tendência a ação dos governos centrais, mesmo com o crescente protagonismo das cidades, em questões como financiamento, subsídios, novos modais, novas fontes, questões ambientais, registrando que o tempo de deslocamento é um dos itens com mais impacto na economia, mesmo em época de home office. E lembrando que muitos países assumiram compromisso pela redução da emissão de CO2.

Nesse sentido, compreende-se a preocupação em tratar de importantes e diversos temas nesta MP como alteração de outros dispositivos da Lei que institui diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, como financiamento e subsídio do transporte público, impactos de empreendimentos, estacionamentos, violência no trânsito, concessão de

benefícios, acessibilidade, implantação e expansão de modais, transporte privado individual de passageiros, compartilhamento, aplicativos, outorga de serviços públicos de transporte, passagem em linhas férreas; temas relativos à legislação de transporte interestadual e internacional de passageiros, como atribuições da ANTT, uso de radar e alterações no Estatuto das Cidades.

Temas que merecem toda atenção e muito bem tratados no relatório apresentado na Comissão Mista, mas como destacado, o objetivo é limitar ao proposto pela MP.

Considerando que já se trata da quinta alteração de prazo e que em outros diplomas como a Lei de Resíduos Sólidos e Plano Diretor também houve alteração, é defensável a proposta. Reitere-se os dados apresentados na justificativa da MP quanto à "dificuldades institucionais enfrentadas especialmente pelos municípios de menor porte."

Registre-se que com a pandemia, o impacto nos prazos tem sido expressivo em diferentes setores, destacando que a data de Abril de 2021 estabelecida na MP, é o primeiro quadrimestre das gestões a serem eleitas esse ano.

Muito do crescimento desordenado em áreas de risco ou em regiões que recebem movimento pelas vocações locais, passa pela falta de instrumentos de que induzam o crescimento, invertendo-se a lógica de implantar políticas de mobilidade só para responder a demanda.

Diante do exposto, voto pela **constitucionalidade e juridicalidade** da medida provisória nº 906, de 2019, bem como pelo atendimento dos pressupostos de **relevância, urgência e adequação financeira e orçamentária**.

No mérito, voto pela aprovação, nos termos do Projeto de Lei de Conversão a seguir, com **acolhimento parcial das emendas nº 1, 4, 5, 6, 26, 36 e 40**, e pela **rejeição das demais emendas apresentadas**.

PROJETO DE LEI DE CONVERSÃO N° DE 2019
(À MEDIDA PROVISÓRIA N° 906, DE 2019)

Altera a Lei n° 12.587, de 3 de janeiro de 2012, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana.

O **CONGRESSO NACIONAL** decreta:

Art. 1° A Lei n° 12.587, de 3 de janeiro de 2012, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 24.....
.....

§1° Ficam obrigados a elaborar e aprovarem Planos de Mobilidade Urbana municípios: (NR)

- a) com mais de vinte mil habitantes;
- b) integrantes de regiões metropolitanas, regiões integradas de desenvolvimento econômico e aglomerações urbanas com população total superior a um milhão de habitantes;
- c) integrantes de áreas de interesse turístico, incluindo cidades litorâneas que têm sua dinâmica de mobilidade normalmente alterada nos finais de semana, feriados e períodos de férias, em função do aporte de turistas, conforme critérios a serem estabelecidos pelo Poder Executivo.

§1°-A O Plano de Mobilidade Urbana deve ser integrado e compatível com os respectivos planos diretores e, quando couber, com os planos de desenvolvimento urbano integrado e com os planos metropolitanos de transporte e mobilidade urbana.

.....

§ 4º O prazo para elaboração e aprovação dos Planos de Mobilidade Urbana deverá ser o seguinte: (NR)

I - Cidades com mais de 250 mil habitantes - 12 de abril de 2022.

II - Cidades até 250.000 habitantes - 12 de abril de 2023.

.....

§ 7º A aprovação do Plano de Mobilidade Urbana pelos Municípios, nos termos do disposto no § 4º, será informada à Secretaria Nacional de Mobilidade e Serviços Urbanos do Ministério do Desenvolvimento Regional. (NR)

§ 8º Encerrado o prazo estabelecido no § 4º, os Municípios que não tenham aprovado o Plano de Mobilidade Urbana apenas poderão solicitar e receber recursos federais destinados à mobilidade urbana caso este recurso seja para a elaboração do próprio plano.

§ 9º O órgão responsável pela política nacional de mobilidade urbana deverá publicar a relação das cidades que devem cumprir o disposto no § 1º". (NR)

Art. 2º Fica revogado o § 3º do art. 24 da Lei nº 12.587, de 2012.

Art. 3º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Plenário, de abril de 2020.

Deputado Federal Gustavo Fruet