

COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER AO PROJETO DE LEI Nº 694, DE 1995, DO SR. ALBERTO GOLDMAN, QUE INSTITUI AS DIRETRIZES NACIONAIS DO TRANSPORTE COLETIVO URBANO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS” (TRANSPORTE COLETIVO URBANO)

PROJETO DE LEI Nº 694, DE 1995

(Aposos: PL nº 1.974, DE 1996; PL nº 2.234, de 1999, e PL nº 1.687, de 2007)

Institui Diretrizes Nacionais do Transporte Coletivo Urbano, e dá outras providências.

Autor: Deputado ALBERTO GOLDMAN

Relatora: Deputada ANGELA AMIN

I - RELATÓRIO

O projeto de lei em epígrafe, do ilustre Deputado Alberto Goldman, institui Diretrizes Nacionais do Transporte Coletivo Urbano, considerando o disposto nos arts. 21, XX; 22, IX; 30,V; 173, § 3º; 175; 244; e 227, § 2º, da Constituição Federal, bem como na Lei nº 8.987, de 1995, que trata sobre o regime de concessão e permissão de prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal.

Na justificção do projeto, o autor ressalta que “a proposição estabelece o balizamento requerido para que o setor transporte coletivo urbano consiga promover o desejado salto qualitativo em seu funcionamento, que é vital para o desenvolvimento sócio-econômico do Brasil, um país que já conta com 2/3 de sua população vivendo em cidades, várias delas com dimensão metropolitana”.

Ainda segundo o autor, este PL “trata das diretrizes gerais para o setor, nos campos do planejamento, gestão, e no desenvolvimento das operadoras públicas e privadas, com regras básicas de cobertura de custos e da forma de prestação do serviço, ressaltando a efetiva prioridade do transporte coletivo sobre o individual e a necessidade de reforço do financiamento e melhoria do controle financeiro visando, fundamentalmente, aos direitos do cidadão na utilização desse serviço público de natureza essencial”.

Esta proposição reafirmaria “a opção doutrinária da Constituição Federal que destaca a responsabilidade dos Municípios na gestão local do transporte coletivo, sistema viário e de circulação, de forma integrada, e também as responsabilidades dos Estados e da União no papel de subsidiar a gestão municipal com suporte técnico, tecnológico e, em especial, com recursos financeiros”.

O autor ainda esclarece que “a proposta inclui formas alternativas de atendimento às pessoas portadoras de deficiências e com dificuldades de locomoção, para a sua utilização dos serviços de transporte coletivo”

À proposição em foco, foram apensados os seguintes projetos de lei:

1. PL nº 1.974, de 1996, que dispõe sobre a prestação de serviços de transporte rodoviário coletivo de passageiros sob o regime de concessão ou permissão, e dá outras providências, considerados o disposto na Lei nº 8.987/95 sobre o regime de concessão e permissão de serviços públicos, a que se refere o art. 175 da Constituição Federal, e as normas estabelecidas na Lei nº 9.074/95 para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos;

2. PL nº 2.234, de 1999, que dispõe sobre sistema integrado de transporte coletivo urbano, as competências municipais para administrá-lo, e o apoio federal para promover a sua implementação;

3. PL nº 1.687, de 2007, do Poder Executivo, que institui diretrizes da política de mobilidade urbana e dá outras providências, com fundamento nos arts. 21, inciso XX, e 182 da Constituição Federal.

As propostas foram distribuídas à Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP), de Desenvolvimento Urbano (CDU), de Viação e Transportes (CVT), de Finanças e Tributação (CFT) e de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC).

Em 10/2/2009, foi apresentado em Plenário o Requerimento nº 4.066 de 2009, de nossa autoria, que “Requer, nos termos regimentais, a instalação da Comissão Especial destinada a proferir parecer ao Projeto de Lei nº 694, de 1995 [...]”

Na justificação desse Requerimento, argumentamos:

“ No ano de 2007, o Poder Executivo encaminhou a esta Casa, por intermédio da Mensagem nº 565/07, o Projeto de Lei nº 1.687/07 que “Institui as Diretrizes Nacionais do Transporte Coletivo Urbano, e dá outras providências”.

Foi publicado no DCD de 15/08/2007, despacho da Presidência anterior determinando a apensação do referido projeto ao de nº 694/95 que trata de temática correlata.

Em 17/09/2007 foi constituída Comissão especial destinada a oferecer parecer ao PL nº 694/95 e seus apensos.

Ocorre que, embora as lideranças partidárias tenham feito a indicação dos membros da Comissão Especial, até o final da Sessão Legislativa que se encerrou em 31 de dezembro de 2008, o referido colegiado não foi instalado.

A imediata instalação dessa Comissão, bem como o início de seus trabalhos, se faz urgente e oportuna, pois o Poder Executivo sinaliza para a alocação de vultosos investimentos do PAC na Mobilidade Urbana como parte importante da preparação das cidades que deverão sediar a Copa do Mundo de Futebol, a realizar-se no Brasil em 2014”.

Instalada a Comissão Especial, sob a Presidência do Deputado Eduardo Sciarra, suas atividades iniciaram-se com reuniões ordinárias em que foram realizadas a elaboração do roteiro de trabalho, a apreciação de requerimentos de audiências públicas, a eleição de vice-presidentes, e a definição da agenda de trabalho. Os vice-presidentes eleitos

da Comissão foram os Deputados Francisco Praciano (PT/AM), Fernando Chucre (PSDB/SP) e Pedro Chaves (PMDB/GO).

As Audiências Públicas na Comissão foram organizadas visando à abordagem dos seguintes temas:

1. planejamento de transportes e Mobilidade Urbana;
2. financiamento, tributação e política tarifária dos transportes públicos;
3. os transportes, sua articulação com programas habitacionais e de infraestrutura urbana, seu compromisso com a sustentabilidade ambiental e com a ordenação do espaço urbano;
4. acessibilidade e qualidade dos serviços de transportes públicos.

No que concerne ao planejamento de transportes e Mobilidade Urbana seriam enfocados:

- alternativas para assegurar a ampla mobilidade e escoamento para fluidez do tráfego;
- integração dos modais de transportes;
- conservação da infraestrutura.

Quanto ao financiamento, tributação e política tarifária dos transportes públicos, seriam abordados os seguintes aspectos:

- fomentos para ações de transportes;
- estímulos financeiros para aplicação em infraestrutura de transporte urbano segundo as funções sociais das cidades;
- fontes de receitas; implantação de mecanismos de controle da demanda e dos custos pelos órgãos gestores;
- periodicidade de reajuste e revisão tarifária;

- fontes de recursos para assegurar benefícios de gratuidade segundo a renda familiar dos usuários;
- redução da carga tributária;
- estabelecimento de preços atrativos de acordo com a demanda.

No que se refere aos transportes, sua articulação com programas habitacionais e de infraestrutura urbana, seu compromisso com a sustentabilidade ambiental e com a ordenação do espaço urbano, seriam enfocados:

- implantação de malhas viárias, ciclovias, terminais e abrigos, sinalização;
- os transportes e o Estatuto da Cidade;
- impactos ambientais quando da implantação do sistema;
- redução da emissão de poluentes e ruídos.

Quanto à acessibilidade e qualidade dos serviços de transportes públicos, teríamos as seguintes abordagens:

- instalação de terminais e abrigos, sinalização, travessias, segurança, conservação dos equipamentos; condições e renovação da frota;
- oferta de veículos de acordo com a demanda; frequência e regularidade da oferta;
- eliminação e redução de barreiras e obstáculos ao acesso de pessoas idosas, deficientes ou com mobilidade reduzida nos equipamentos e instalações;
- mobiliários e veículos com facilidades para idosos, pessoas deficientes ou com mobilidade reduzida, inscrições em Braille e sinalizações sonoras.

Esses temas apresentaram-se apenas como sugestões balizadoras para os palestrantes das audiências públicas as quais foram

realizadas ao longo dos meses de junho, julho, agosto e setembro. Delas resultaram explicações específicas, envolvendo transporte público, mobilidade urbana e acessibilidade, correspondentes com as atividades dos seguintes órgãos do Poder Público Federal e Municipal, entidades e associações de classes, e profissionais da área:

- Ministério das Cidades;
- Ministério dos Transportes;
- Ministério de Minas e Energia;
- Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República;
- IBAMA;
- Sr. João Paulo Tavares Papa – Prefeito da Cidade de Santos, SP;
- Sr. João da Costa – Prefeito da Cidade do Recife, PE;
- CONFEA;
- URBANIZAÇÃO DE CURITIBA – URBS;
- Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência;
- Coordenadoria Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência – CORDES;
- Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos – NTU;
- Sindicato das Empresas de Transporte Urbano de Passageiros da Grande Florianópolis – SETUF;
- Sindicato dos Motoristas e Cobradores de Curitiba;
- Sindicato das Empresas de Transporte de Passageiros do Estado de Pernambuco – SETRANS/PE;
- Instituto dos Arquitetos do Brasil – IAB;

- Sr. Valério Medeiros, urbanista, professor da Universidade de Brasília – UnB.

Terminadas as audiências públicas, o Presidente da Comissão comunicou que a partir do dia 16/10, após publicação de Aviso na Ordem do Dia das Comissões, estaria aberto, por cinco sessões ordinárias, prazo para apresentação de emendas, por quaisquer parlamentares, ao Projeto de Lei nº 694/95 e aos apensados.

No prazo regimental, foram apresentadas 06 (seis) emendas aos projetos, pelos Deputados Celso Maldaner (emendas de nº 1 a nº 5) e Francisco Praciano (emenda de nº 6). Essas emendas alteram a redação de alguns dispositivos do PL nº 694, de 1995, bem como do PL nº 1.687, de 2007. A emenda de nº 5 é um substitutivo ao PL nº 694, de 1995, cuja ementa “institui as diretrizes da política de mobilidade municipal e dá outras providências”.

É o relatório do essencial.

II - VOTO DO RELATOR

De início, cumpre examinar a constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa, compatibilidade e adequação financeira e orçamentária das propostas.

DA CONSTITUCIONALIDADE, JURIDICIDADE E TÉCNICA LEGISLATIVA

Os projetos tratam de matérias enquadradas nos seguintes dispositivos constitucionais:

- art. 21, inciso XX, que estabelece a competência da União para “instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, incluindo habitação, saneamento básico e transportes urbanos”;

- art. 22, inciso IX, que estabelece a competência privativa da União para “legislar sobre diretrizes da política nacional de transportes”;
- art. 30, inciso V, que estabelece a competência dos municípios para “organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluindo o de transporte coletivo, que tem caráter essencial”;
- art. 173, § 3º, que estabelece: “A lei regulamentará as relações da empresa pública com o Estado e a Sociedade”;
- art. 175, que estabelece: “Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos”;
- art. 227, § 2º, que estabelece: “A lei disporá sobre normas de construção dos logradouros e dos edifícios de uso público e de fabricação de transporte coletivo, a fim de garantir acesso adequado às pessoas portadoras de deficiências”;
- art. 244, que estabelece: “A lei disporá sobre a adaptação dos logradouros, dos edifícios de uso público e dos veículos de transporte coletivo atualmente existentes a fim de garantir acesso adequado às pessoas portadoras de deficiência, conforme o disposto no art. 227, § 2º.

Além disso, os projetos voltam-se para os preceitos da Lei nº 8.987/95, que “Dispõe sobre o regime de concessão e permissão de prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências”; e consideram as normas estabelecidas na Lei nº 9.074/95 para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos.

No entanto, é necessário destacar que, a nosso ver, o PL nº 1.687/07 apresenta alguns dispositivos que merecem ser revistos para não

ferirem a competência constitucional do Município na gestão do transporte público urbano, bem como a Lei nº 8.987/95.

No que se refere à técnica legislativa, o PL nº 694/95 e a emenda nº 6 merecem reparos, pois não atendem integralmente às normas da Lei Complementar nº 95/98, alterada pela Lei Complementar nº 107/01.

Isso posto, **voto pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei nº 694/95 e de seus apensos, os Projetos de Lei nº 1.974/96, 2.234/99 e 1.687/07, bem como das emendas apresentadas, na forma do anexo Substitutivo.**

DA COMPATIBILIDADE E ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

A apreciação das proposições em questão colocou em evidência que todas – ressalvadas as emendas de nºs 1 a 4 e 6 – apresentam problemas de admissibilidade, embora de diferentes graus de amplitude, conforme detalhado a seguir.

Análise do PL nº 694, de 1995, do Deputado ALBERTO GOLDMAN

Formalizado antes do advento da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (em 2000) e da criação das agências reguladoras, entre as quais se inclui a Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT (criada em 2001), vários dos dispositivos do PL apresentam inadequações e/ou inconsistências.

Uma das inadequações referidas no item precedente é caracterizada pelo fato de não enunciar, de maneira expressa, que os possíveis encargos (gastos) devem ficar contidos dentro dos limites autorizados pelas LDOs, em programas autorizados pelos PPAs e segundo as disponibilidades propiciadas pelas LOAs.

O texto do art. 10 comporta ajuste de redação ou a adição de um parágrafo único que "proteja" o Poder Público de abusos derivados de ações intencionais ou da omissão do prestador do serviço no controle dos custos. Creio valer a pena articular alguma referência a padrões

de custos médios dos serviços no Estado, na Região, no âmbito nacional e, eventualmente, no internacional.

Embora o art. 18 se justifique segundo as políticas atuais de acessibilidade, penso que o seu parágrafo único é muito incisivo ao prever que "*o Poder Público competente deverá oferecer outras opções de serviços e equipamentos que atendam às necessidades...*". Como se sabe, tudo isso envolve custos, muitas vezes excessivamente elevados em relação ao limitado número de usuários, em prejuízo, pelo encarecimento das tarifas de grandes contingentes de usuários. Acredito que valeria a pena relativizar essa exigência. Algo como: "*o Poder Público competente, segundo suas disponibilidades de recursos, oferecerá outras opções de serviços e equipamentos...*". Sem isso, são criados pesados encargos aos Estados e Municípios, sem que se cogite de sua efetiva possibilidade de arcar com os custos respectivos, em vista das normas da LRF sobre despesas obrigatórias de caráter permanente, além do ônus associado ao desgaste das autoridades perante a coletividade pela não implementação do "dever".

No art. 19, o rol de direitos conferidos aos usuários não leva em conta os custos que lhes são inerentes, em alguns casos bastante expressivos. Em muitas das localidades brasileiras – mesmo nas de médio e grande porte – vários dos "direitos" apontados excedem a capacidade financeira dos Municípios, hoje já bastante limitada para fazer frente a outras prioridades da coletividade. Afinal, o que entender por "*transporte em condições de segurança, conforto e higiene*"? Existem parâmetros estáveis para aferi-las? Como assegurar "*transporte coletivo com regularidade de itinerários, frequência de viagem, horários e pontos de parada, compatíveis com a demanda do serviço*" em regiões metropolitanas com diversidade de normas e sujeitas a toda sorte de anormalidades sob climas atípicos ou adversos? (vide os exemplos de São Paulo, Baixada Fluminense, Campos, Itajaí, Recife, para citar apenas alguns casos).

O disposto no parágrafo único do art. 20 e nos arts. 27, 29 e 31 precisa ficar subordinado a uma norma de ordem geral que limite os encargos neles previstos ao que se acha facultado pelas Leis de Diretrizes Orçamentárias, Planos Plurianuais, bem como às disponibilidades das Leis Orçamentárias de cada exercício. Sem isso, não há como mantê-las por se referirem à criação de despesas sem atender àquilo que exige a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Análise do PL nº 1.974, de 1996, do Deputado CHICO DA PRINCESA

De igual modo que o PL 694/95, o PL 1.974/96 foi formalizado antes do advento da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (em 2000) e da criação das agências reguladoras, entre as quais se inclui a Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT (criada em 2001), em razão do que vários de seus dispositivos apresentam inadequações e/ou inconsistências.

A redação dada ao art. 7º, que assegura aos concessionários e permissionários *"o ressarcimento das despesas correspondentes aos serviços deficitários exigidos pelo poderes concedentes"*, articula forma de obrigação que gera custos de valor indeterminado e sem limites. Ocorre que no caso em questão o mais frequente é que tais serviços sejam compensados pelas tarifas de linhas de alta rentabilidade. Na forma da redação há evidente conflito do encargo com as normas da LRF, à qual se acham sujeitos os entes públicos da União, Estados e Municípios. Portanto, além de ajuste na redação, importa estabelecer, como no PL precedente, que os encargos com tais obrigações fiquem limitados ao permitido pelas normas que ordenam o gasto público, ou seja, PPA, LDO e LOA.

A redação dada ao art. 9º incorre em problemas assemelhados aos constatados no art. 19 do PL 694/95-CN, embora se procure estabelecer, pelo art. 10º, o que se deva entender por *"justa remuneração"*. Não obstante, alguns itens dessa formulação, SMJ, envolvem certa dupla contagem, como com os incisos III, VI e VII, e os incisos I e IV, sobretudo por não se acharem esses definidos. Em princípio o inciso VI constitui um simples desdobramento do inciso VII.

No art. 12 os incisos VIII e X representam outros compromissos onerosos para o concedente. Mais do que isso, encargos de vulto ilimitado, que podem vir a onerar em muito as suas finanças públicas. Afinal, o que entender por *"garantir ... a integridade dos bens necessários à prestação de serviços"* previsto no inciso VIII? O normal, nesses casos, é que o concessionário/permissionário faça os seguros devidos para proteger os bens utilizados na prestação dos serviços. Quanto ao inciso X, é desnecessária a sua previsão no texto legal, por ensejar toda uma gama de abusos, sobretudo pela amplitude que lhe é dada *"úteis ou necessárias"* visto que o conceito de utilidade tende a ser bastante elástico. O instituto da desapropriação deve ser

empregado por razões de ordem pública e não por mera conveniência de um concessionário ou permissionário. Na forma prevista no artigo, tais disposições, de custos não calculados, conflitam com as normas da LRF, além de, por certo, não contarem com previsão nos gastos nos orçamentos das unidades federativas.

Análise do PL nº 2.234, de 1999, do Deputado SÉRGIO CARVALHO

De igual modo que os PLs 694/95 e 1.974/96, o PL 2.234/99 foi formalizado antes do advento da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (em 2000) e da criação das agências reguladoras, entre as quais se inclui a Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT (criada em 2001).

No caso deste, ressalvada a inadequação constatada no parágrafo único do art. 8º, por não fazer a necessária referência às normas ordenadoras do gasto público, não foram constatados outros problemas de adequação orçamentária e financeira.

Análise do PL nº 1.687, de 2007, do PODER EXECUTIVO

O PL 1.687/07 se apresenta como o melhor estruturado dentre as proposições analisadas, contendo apenas alguns problemas de admissibilidade orçamentária e financeira, superáveis por meio de alguns ajustes em sua redação.

No art. 7º, o inciso IV careceria de maior clareza, ou seja da explicitação do sujeito da contribuição. Seria ela dos provedores, dos concedentes, dos usuários, ou de todos ?

Tendo em vista que alguns dispositivos do projeto, em especial os arts. 9º, 14, 15 e 16, envolvem despesas ou eventuais renúncias de receitas e políticas de aplicação de agências financeiras oficiais de fomento, sem que tais estejam determinadas nos documentos que instruem a proposição – sendo de difícil determinação em caráter geral por envolver um sem número de entes federativos – seria desejável que se condicionasse sua aplicação às disposições de ordem superior que regulam o gasto público. Além disso, há de se indagar: - De onde virão os recursos para a adoção de tal ou tal medida?

O art. 22, na forma como se acha redigido, apresenta conflito com as normas constitucionais (art. 165, §§ 1º e 4º e art. 167, § 1º) e com o que estabelece a Lei nº 11.653, de 2008 (que dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2008/2011), em seu art. 15, ou seja:

"Art. 15. A exclusão ou a alteração de programas constantes desta Lei ou a inclusão de novo programa serão propostas pelo Poder Executivo por meio de projeto de lei de revisão anual ou específico de alteração da Lei do Plano Plurianual." [grifos nossos]

Quanto ao § 2º do art. 22, entendo que devesse ser repensado para não violar as prerrogativas do Poder Legislativo de dispor sobre o gasto público, na medida em que tal dispositivo impõe limites ao exercício das prerrogativas definidas pela Constituição em seu art. 166.

O art. 24 ao que parece, promove vinculação de tributo sobre o qual os entes federativos têm direitos e sobre os quais já podem existir compromissos que inviabilizem que se cumpram os percentuais fixados. Além disso, criaria, de forma atípica, regras de contrapartida que cabe à LDO estabelecer. Ademais, para grande número de municípios brasileiros (dos quais cerca de 4.300 tem menos de 20 mil habitantes, sendo que 2.650 desses não chegam aos 10 mil habitantes) tais percentuais podem resultar em parcelas inexpressivas.

O art. 25, tanto quanto o § 2º do art. 23, deveriam ser suprimidos por se reportarem a normas de execução orçamentária que são fixadas, com caráter superordenador, pelas leis de diretrizes orçamentárias. Não cabe à lei ordinária estabelecer procedimentos diferenciados que sejam dissociados das normas gerais que regem a contabilidade e procedimentos de execução financeira.

Análise da Emenda nº 5, de 2009, do Deputado CELSO MALDANER

Esta proposição apresenta, quase que exatamente, os mesmos problemas identificados no PL 1.687, de 2007, apontados no item precedente.

Conclusões

Como pode ser percebido, há uma série de questões de ordem orçamentária que deveriam ser levadas em conta na definição do formato final do texto legal que defina "*as diretrizes da política nacional de mobilidade urbana e dá outras providências.*"

Destaco logo no início de nossa análise que os projetos de lei mais antigos mereceriam análise mais superficial por se acharem evidentemente superados. Isso por terem sido gestados, apesar do empenho e seriedade de propósitos de seus autores, antes do advento de institutos inovadores como a LRF, o Estatuto da Cidade e a legislação sobre as Agências Reguladoras, bem como de conceitos modernos como os relativos à mobilidade urbana.

No entanto, me pareceu que a sua análise detalhada poderia oferecer elementos referenciais para a correção de inadequações talvez presentes também nas proposições mais recentes, razão suficiente para fazê-lo.

Diante do exposto, voto, portanto, **pela compatibilidade e adequação orçamentária financeira do Projeto de Lei nº 694/95 e de seus apensos, os Projetos de Lei nº 1.974/96, 2.234/99 e 1.687/07, bem como das emendas apresentadas, na forma do anexo Substitutivo.**

DO MÉRITO

No âmbito dos deslocamentos humanos na cidade, dois modernos conceitos se estabelecem: o da mobilidade e o da acessibilidade, ambos relacionados com o transporte e o zoneamento urbano. Sinteticamente, a mobilidade refere-se à capacidade de as pessoas se deslocarem no meio urbano para realizar suas atividades. Por sua vez, a acessibilidade é referente à possibilidade de se atingir os destinos desejados.

No que concerne à mobilidade, sua deficiência está sempre presente nas grandes cidades brasileiras, em qualquer de suas diferentes regiões, e isso decorre, entre as mais evidentes razões, dos aspectos relacionados a seguir:

a) da predominância do transporte individual, em detrimento do transporte coletivo;

b) da pobreza, concentração e densidade urbanas, agravadas pela falta de zoneamento e controle do uso do solo;

c) da precariedade e alto custo dos transportes e deficiências em sua gestão;

d) da falta de planejamento e investimentos correspondentes em infraestrutura viária urbana;

e) da incipiente hierarquização do tráfego e integração modal de transportes.

Essas carências tornam-se mais acentuadas na medida em que as demandas decorrentes da expansão urbana não são devidamente atendidas. Por sua vez, os reduzidos investimentos no setor dos transportes públicos são proporcionais às possibilidades de seu financiamento.

Especificamente no que concerne ao tratamento conjunto e afinado dos transportes com o ordenamento urbano, embora já vigore no País a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, conhecida como o Estatuto da Cidade, que estabelece as diretrizes gerais e os instrumentos da política urbana, com relação à mobilidade o referido Estatuto não é abrangente. Com efeito, esse documento legal trata das questões relativas aos transportes urbanos apenas impondo a exigência de plano de transporte urbano integrado somente para os municípios com mais de quinhentos mil habitantes.

Essa abordagem não é suficiente uma vez que o conceito de mobilidade urbana requer, para ser posto em prática, um aprofundamento dos aspectos técnicos, sociais e econômicos aos quais cada cidade e sua população estão sujeitas.

A preocupação com a oferta de um serviço de transporte público de maior qualidade e de custos compatíveis com a capacidade de pagamento dos usuários, e, mais recentemente, com a redução da mobilidade urbana no País e com proporcionar aos cidadãos melhores condições de acessibilidade às áreas de interesse coletivo, justificam a Câmara dos Deputados ter criado essa Comissão Especial destinada a proferir parecer sobre os Projetos de Lei nº 694 de 1995 e de seus apensos, os Projetos de Lei nºs 1.974 de 1996, 2.234, de 1999 e 1.687, de 2007.

Com efeito, a proposição principal e as duas apensadas, que foram apresentadas antes da virada do século, estão focadas na instituição de diretrizes nacionais do transporte coletivo urbano e inclusive o rodoviário, no sistema integrado de transportes, e em normas para a melhoria da oferta de serviços de transporte público.

Por sua vez, a última proposição apensada em 2007, de iniciativa do Poder Executivo, estabelece normas tanto para uma maior eficiência e eficácia do serviço de transporte público, como para o alcance das necessárias mobilidade e acessibilidade urbanas.

Nesse sentido essa última proposição destaca o fato de que as condições de deslocamentos das pessoas e bens na cidade estão intimamente relacionadas com o desenvolvimento urbano e bem-estar social, e que ela própria visa a modernizar o marco regulatório dos serviços de transporte coletivo, a defender o interesse dos usuários de tais serviços e a prever a correspondente atuação da União, contribuindo para a efetivação de uma política urbana integrada com vistas ao desenvolvimento sustentável das cidades brasileiras. Na visão dessa proposição, os transportes urbanos integram uma política de mobilidade urbana que, por sua vez, é instrumento de uma política de desenvolvimento urbano.

A Política de Mobilidade Urbana, cujas diretrizes são estabelecidas nesse projeto, obedece a pressupostos tais como:

- integração da mobilidade com as políticas de uso do solo e de desenvolvimento urbano;
- prioridade dos meios de transporte não-motorizados sobre os motorizados, e dos serviços de transporte coletivo sobre o individual motorizado;
- complementariedade entre os meios de mobilidade urbana e os serviços de transporte urbano;
- mitigação dos custos ambientais, sociais e econômicos dos deslocamentos das pessoas e bens;
- incentivo ao desenvolvimento tecnológico e ao uso de energias renováveis e não poluentes;

- priorização de projetos de transporte coletivo estruturadores do território.

A iniciativa também procura integrar na referida política as três esferas governamentais, de forma que uma de suas prioridades concentre-se no fortalecimento do Poder Local, que é quem executa a política de desenvolvimento urbano. O Governo Federal tornar-se-ia o indutor e o articulador de ações, inclusive a de capacitação técnica e institucional dos Municípios, e a de apoio a projetos locais inseridos nessa política, tais como a mobilidade para os portadores de deficiência.

Entre os projetos em análise, o Projeto de Lei nº 1.687, de 2007, do Poder Executivo, que institui as diretrizes da Política de Mobilidade Urbana, e dá outras providências, merece destaque nos aspectos seguintes, que consideramos positivos.

As diretrizes nele formuladas para a regulação dos serviços de transporte coletivo, em especial, propõem a execução de políticas tarifárias mais eficientes e socialmente justas, o que implica em uma reforma regulatória no setor, enfocada no desenho e na gestão dos contratos, com o objetivo de gerar tarifas iniciais mais baixas, e na mudança do regime econômico e financeiro da operação dos serviços.

Novos instrumentos propostos, como a obrigação do poder competente de informar a população sobre os padrões de qualidade e quantidade dos serviços, bem como os meios disponíveis para o envio de reclamações, prazos de resposta da parte dos concessionários dos serviços, e compensações e indenizações por serviços não ofertados, garantirão a defesa do usuário e a participação social na questão da mobilidade urbana.

O estabelecimento de bases para a criação de uma agenda federativa cooperativa, a fim de garantir a sustentabilidade da mobilidade urbana nas regiões metropolitanas, deverá permitir a gestão compartilhada dos serviços que estão sob a responsabilidade de diferentes governos no mesmo território, favorecendo a sua integração e o equilíbrio de uso dos diferentes meios de transporte.

À União caberia, em especial, os papéis de prestar assistência técnica e financeira aos Estados, Distrito Federal e Municípios, de apoiar e estimular ações coordenadas e integradas entre Municípios e Estados

em áreas conurbadas, e de fomentar a implantação de projetos de transporte coletivo de grande e média capacidade nas regiões metropolitanas.

Aos Estados e Distrito Federal tocaria, principalmente, o apoio e a promoção da integração dos serviços nas áreas que ultrapassem os limites de um Município.

Aos Municípios e ao Distrito Federal, além do planejamento, execução da política e a organização e prestação do transporte coletivo, caberia a adoção de medidas específicas em favor das populações de baixa renda.

Entre as diretrizes para o planejamento e gestão do sistema de mobilidade urbana, destaca-se a de que a regulamentação do Plano de Transporte Urbano, proposto pela Lei nº 10.257, de 2001, o Estatuto da Cidade, seja empreendida de forma a incorporar os elementos necessários para a efetivação da política de mobilidade urbana no âmbito municipal.

A comparação dos projetos sob exame destacando-se os dispositivos que são apresentados apenas em alguns deles, resulta em pontos positivos para uns e em negativos para outros. Com respeito a tais dispositivos concluímos o seguinte.

1. No que se refere a tipos de mecanismos de arrecadação tarifária, considero impróprio estabelecê-los em Lei, uma vez que isso será determinado pelas possibilidades decorrentes da evolução tecnológica do setor;
2. O estabelecimento de formas de operação dos serviços na Lei é descartável, pois já constam do art. 175, da Constituição Federal;
3. A referência à Lei nº 8.987, de 1995, para determinar formas de outorga de concessão ou permissão é dispensável, pois a aplicação dessa Lei independe de sua citação;
4. O estabelecimento na Lei de uma cláusula contratual obrigatória vedando subconcessão sem anuência do Poder Público não se justifica. Embora a Lei nº 8.987,

de 1995, não institua a obrigação de tal cláusula constar em contrato, seu art. 26 exige a autorização expressa do poder concedente para qualquer subconcessão, e o seu art. 27 considera como caso de caducidade do contrato a sua transferência sem a prévia anuência do concedente;

5. A fixação de exigências de prestação de serviço de forma adequada, eficiente, segura e contínua, seria dispensável, uma vez que a Constituição Federal, em seu art. 175 refere-se à obrigação de manter serviço adequado na prestação de serviços públicos, e deixa que a norma infraconstitucional disponha sobre o tema. Essa questão é tratada no § 1º do art. 6º da Lei nº 8.987, de 1995, que define serviço adequado como aquele que “satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas”.
6. A fixação da exigência de se priorizar o transporte coletivo frente ao individual em planos diretores e instrumentos da política de desenvolvimento urbano, explícita no PL nº 694, de 1995, não está no PL nº 1.687, de 2007, embora este aponte nas diretrizes da política de mobilidade urbana não só a necessidade de se priorizar o transporte coletivo sobre o individual, como também o veículo não-motorizado sobre o motorizado. Além disso, o PL nº 1.687, de 2007, estabelece prazo para o Plano de Mobilidade Urbana integrar-se ao Plano Diretor.
7. O estabelecimento da necessidade de autorização do Município para a implantação de empreendimentos com aumento de demanda de circulação e transporte, proposta no PL nº 694, de 1995, não o foi de forma explícita no PL nº 1.687, de 2007. No entanto, este aponta os pólos geradores de tráfego como uma questão a ser tratada no plano de mobilidade urbana.

Ressalte-se que o Estatuto da Cidade, por sua vez, considera que o Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança – EIV (para a obtenção de licenças ou autorizações de construção, ampliação ou funcionamento de empreendimentos ou atividades privados ou públicos em área urbana definidos pelo Poder Público municipal) deve analisar, entre outros aspectos, a geração de tráfego e a demanda por transporte público;

8. O estabelecimento da atribuição do poder concedente de dispor sobre aspectos do sistema de transporte (sistema tarifário; itinerários e frequência dos serviços; tipos de veículos; lotação máxima; padrões de segurança e manutenção; prevenção contra poluição sonora e atmosférica; conforto e saúde dos passageiros; e fiscalização dos serviços) seria dispensável. Tais elementos podem ser definidos no contrato de concessão. Por sua vez, a Lei nº 8.987, de 1995, já estabelece norma geral que trata de concessões. Nesse caso, apenas diretrizes e princípios, na forma apresentada pelo PL nº 1.687, de 2007, são suficientes para orientar o ente federado na elaboração de norma específica e do próprio contrato;
9. A fixação de dois tipos de fontes de receitas alternativas (taxação de empresas servidas pelo sistema de transporte proporcional ao seu número de empregados; pedágio urbano) deveria ser evitada, para não se correr o risco de interpretações restritivas quanto a fontes alternativas de receita. Bastaria se limitar à referência das receitas alternativas, no âmbito das diretrizes da contratação e dar destaque à modicidade das tarifas no momento de suas revisões;
10. O tratamento conjunto do transporte urbano e não-urbano não deve prosperar, uma vez que a Lei nº 10.233, de 2001, e o Decreto nº 2.521, de 1998 já

tratam especificamente do transporte não urbano de passageiros;

11. A referência recorrente a temas tratados em outras normas, notadamente a Lei nº 8.987, de 1995, deve ser evitada;

12. A adoção do regime de remuneração por custo não se justifica, uma vez que ele é considerado mais ineficiente do que o regime de serviço pelo preço.

Dos projetos em exame, parece-me que o PL nº 1.974, de 1996, embora se volte para os interesses do setor transporte, limita-se ao transporte rodoviário numa linha de regulamentação da prestação desse tipo de serviço. Dessa forma afasta-se do escopo dos demais projetos examinados.

Quanto às emendas apresentadas ao PL nº 694, de 1995, tenho a destacar que as de nº 1, 2, 3, e 4 do eminente Deputado Celso Maldaner visam a proporcionar uma integração formal dos serviços de transporte público nas chamadas “cidades gêmeas” localizadas na fronteira do Brasil, notadamente com o Uruguai, a Argentina e a Bolívia. Essa integração revela-se uma preocupação plenamente justificável e de expressiva objetividade, pois representaria grandes ganhos sociais nessas regiões. Por sua vez, a emenda de nº 5, do mesmo Parlamentar, tem o mesmo mérito do PL nº 1.687, de 2007.

Enquanto isso, a emenda de nº 6, do ilustre Deputado Francisco Praciano, aborda aspectos que, em nosso entender, deveriam ser tratados por meio de regulamentação.

Finalmente, será importante destacar a importância das recomendações do Conselho das Cidades, mediante sua Resolução nº 81, de 2009, para o aperfeiçoamento do PL nº 1.687, de 2007, as quais, a nosso ver, contêm valiosas contribuições.

CONCLUSÃO

Diante do exposto, concludo pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa, pela adequação financeira e orçamentária; e, no mérito, **voto pela aprovação do PL nº 694, de 1995 e dos apensos PL nº 2.234, de 1999 e PL nº 1.687, de 2007, bem como da**

emendas de nº 1 a nº 5, e pela rejeição do PL nº 1.974, de 1996, apenso, e da emenda de nº 6, na forma do Substitutivo anexo.

Sala da Comissão, em de de 2010.

Deputada ANGELA AMIN
Relatora