

MENSAGEM Nº 594

Senhores Membros do Congresso Nacional,

Nos termos do art. 62 da Constituição, submeto à elevada deliberação de Vossas Excelências o texto da Medida Provisória nº 906, de 19 de novembro de 2019 que “Altera a Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana”.

Brasília, 19 de novembro de 2019.

Brasília, 11 de Novembro de 2019

Excelentíssimo Senhor Presidente da República,

A Lei n. 12.587, de 3 de janeiro de 2012, institui a Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU), estabelecendo os princípios, diretrizes e objetivos da política, as diretrizes para a regulação dos serviços de transporte público coletivo, os direitos dos usuários, as atribuições dos entes federados, as diretrizes para o planejamento e gestão dos sistemas de mobilidade urbana e os instrumentos de apoio à mobilidade urbana. Em seu Art. 24, a norma define o Plano de Mobilidade Urbana como instrumento de efetivação da Política Nacional de Mobilidade Urbana em nível local, estabelecendo os municípios obrigados por lei a elaborarem seus planos, bem como os prazos para o cumprimento da obrigação, prevendo, ainda, a restrição de obtenção de recursos àqueles que não o elaborarem.

No § 1º do Art. 24, a referida lei determina que os Municípios com população acima de 20.000 (vinte mil) habitantes e os demais, obrigados à elaboração do plano diretor pela Lei n. 10.257/2001 - Estatuto da Cidade, deverão elaborar o Plano de Mobilidade Urbana, integrado e compatível com os respectivos planos diretores ou neles inserido.

Segundo o Estatuto da Cidade, o plano diretor é obrigatório para cidades:

- a) Com mais de vinte mil habitantes;
- b) Integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;
- c) Onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos de parcelamento ou edificação compulsórios, IPTU progressivo no tempo e desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública;
- d) Integrantes de áreas de especial interesse turístico;
- e) Inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional; e
- f) Incluídas no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos.

Em que pese a importância de todos os critérios elencados para o ordenamento territorial municipal, nem todos possuem aderência a uma lógica de obrigatoriedade relacionada ao planejamento da mobilidade urbana, que, por exemplo, não tem relação direta com o uso dos instrumentos de parcelamento compulsório e correlatos ou com a ocorrência de áreas de risco

geológico ou hidrológico.

Ressalta-se, ainda, a dificuldade de aferição da real “listagem” de municípios enquadrados na obrigatoriedade, em especial em relação aos municípios integrantes de áreas de especial interesse turístico ou em áreas de influência de empreendimentos de impacto, sobretudo devido ao caráter dinâmico dessas situações.

Considerando que a sanção prevista para o não cumprimento da obrigação estabelecida é o impedimento de recebimento de recursos orçamentários federais para a mobilidade urbana, é imprescindível que a condição de obrigatoriedade seja passível de verificação, a qualquer tempo, pela Secretaria Nacional de Mobilidade e Serviços Urbanos (Semob), a fim de que seja possível comprovar o cumprimento das exigências legais para o repasse dos recursos federais ao município, sob pena de expor a administração federal a ilegalidades de atuação.

Por essa razão, as alterações propostas no parágrafo primeiro visam a adequação das categorias de municípios obrigados à elaboração do Plano de Mobilidade Urbana tanto à lógica de aplicação da política de mobilidade urbana quanto à disponibilidade de informações sobre a situação do município. Dessa forma, propõe-se redefinir a obrigação apenas para municípios cuja dinâmica urbana, seja pelo porte ou pela condição metropolitana, indique uma necessidade de planejamento da mobilidade urbana, condições facilmente comprovadas a partir de dados oficiais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Pela nova proposta, portanto, ficam obrigados a elaborar Planos de Mobilidade Urbana apenas aqueles municípios que possuam população superior a 20.000 (vinte mil) habitantes ou que integrem regiões metropolitanas, aglomerações urbanas ou regiões integradas de desenvolvimento econômico com população total superior a 1 (um) milhão de habitantes. Na mesma linha, propõe-se estender a necessidade de compatibilidade do Plano de Mobilidade Urbana a outros instrumentos de planejamento urbano de caráter regional e metropolitano, quando couber, tais como os planos de desenvolvimento urbano integrado e planos metropolitanos de transporte e mobilidade urbana.

O § 3º do Art. 24 estabelece que o Plano de Mobilidade Urbana deverá ser compatibilizado com o plano diretor municipal, existente ou em elaboração, no prazo máximo de 6 (seis) anos, contados a partir da entrada em vigor da Lei. A disposição se aplica a todos os municípios com a obrigatoriedade definida no parágrafo primeiro. No entanto, são amplamente conhecidas as dificuldades institucionais enfrentadas especialmente pelos municípios de menor porte, seja em relação à disponibilidade de recursos financeiros, seja em relação à carência de recursos humanos capacitados para elaborar peças técnicas como o Plano de Mobilidade Urbana ou mesmo para estruturar projetos para captação de recursos federais ou estaduais para a contratação de terceiros com essa finalidade.

Tal situação foi confirmada empiricamente em pesquisas realizadas pela Secretaria Nacional de Mobilidade e Serviços Urbanos (Semob) sobre a situação de elaboração dos Planos de Mobilidade, onde se identificou que dos 2.048 municípios com população abaixo de 100 mil habitantes que efetivamente responderam a pesquisa da Semob, 1.834 declararam não ter elaborado seu Plano de Mobilidade (89,6%). Ainda, dos 263 municípios com população acima de 100 mil habitantes que efetivamente responderam a pesquisa da Semob, 164 declararam não ter elaborado seu Plano de Mobilidade (62,4%).

Visando contornar esse quadro, a Semob, ainda no extinto Ministério das Cidades, instituiu o Programa de Apoio à Elaboração do Plano de Mobilidade Urbana a fim de prestar assistência técnica e financeira aos municípios, em consonância com as atribuições definidas para a União pela PNMU.

No âmbito desta iniciativa foi elaborada cartilha, disponibilizada em 2017, para auxiliar os municípios com população inferior a 100 mil habitantes a elaborarem seus planos,

utilizando metodologia simplificada definida pela Semob a partir de oficinas realizadas em alguns municípios do país dentro desta faixa populacional. Em maio de 2019 foi disponibilizado o Sistema de Apoio à Elaboração de Planos de Mobilidade Urbana, que busca auxiliar o gestor municipal na elaboração da minuta do Plano de Mobilidade Urbana, com os conteúdos mínimos previstos na Lei, e de acordo com a metodologia simplificada apresentada na Cartilha de Apoio à Elaboração de Planos de Mobilidade Urbana com até 100 mil habitantes.

O grande mérito desta prática inovadora é compatibilizar a realidade das prefeituras municipais com a capacidade de apoio do Governo Federal para a elaboração dos Planos de Mobilidade Urbana. Além disso, o projeto representa uma possibilidade de economia significativa de recursos para a gestão das cidades, uma vez que, torna desnecessária a contratação de consultorias especializadas.

Para os municípios com população acima de 100 mil habitantes, a Semob incluiu no Programa Avançar Cidades - Mobilidade Urbana, que se encontra aberto em processo contínuo desde 2017, a possibilidade de financiar a elaboração de seus Planos de Mobilidade Urbana. Inclusive obriga que o município, ao solicitar recursos para as ações financiáveis de mobilidade urbana, também solicite recursos para a elaboração do plano, caso não o possua ou não o esteja elaborando.

No entanto, verifica-se que o número de municípios que efetivamente acessaram recursos para o Plano de Mobilidade Urbana por esta linha de financiamento ainda é pequeno quando comparado à quantidade daqueles com população acima de 100 mil habitantes que não elaboraram seus planos. Até outubro de 2019, 8 (oito) municípios haviam contratado as operações de crédito no âmbito do Programa Avançar Cidades - Mobilidade Urbana com o objetivo de elaborar seus Planos de Mobilidade Urbana.

Conforme exposto acima, a penalidade imposta pela Lei n. 12.587/12 àqueles municípios obrigados que não tenham elaborado o Plano de Mobilidade Urbana até 12 de abril de 2019 é a impossibilidade de acesso de recursos federais destinados à mobilidade urbana até que atendam à exigência da Lei.

Neste sentido, a Semob realizou levantamento para avaliar o impacto desta penalidade nas propostas de emendas parlamentares impositivas aprovadas no ano de 2019. Constatou-se que de um universo de 1.921 propostas aprovadas, 1.010 destinam-se a municípios obrigados à elaboração do Plano. Destes, apenas 117 municípios informaram ter elaborado o Plano de Mobilidade Urbana.

A apresentação do Plano de Mobilidade Urbana é condição para a contratação da proposta e, é importante destacar que as propostas de emendas inseridas no sistema Plataforma+Brasil (SICONV) possuem prazo de contratação até o término do exercício orçamentário em que foram cadastradas. A partir dessa data e sem a contratação, as propostas serão consideradas canceladas, bem como os empenhos realizados, conforme Portaria Interministerial n. 424/2016 e suas alterações.

Ante o exposto, e considerando a análise da situação atual, com base nas informações disponibilizadas por meio de pesquisas realizadas pela Semob, avalia-se que seria importante ampliar o prazo para elaboração do Plano em mais 2 anos para todos os municípios obrigados.

Propõe-se, portanto, revogar o parágrafo terceiro considerando que a menção à compatibilidade com o plano diretor já está contemplada no parágrafo primeiro, bem como alterar a redação do parágrafo quarto de forma a alterar o prazo-limite para elaboração do Plano de Mobilidade Urbana para o dia 12 de abril de 2021.

Ainda no sentido de aprimorar a legislação, propõe-se a inserção de dois parágrafos

adicionais. O primeiro visa esclarecer que, após elaborado, o Plano de Mobilidade Urbana deve ser aprovado na instância municipal, preferencialmente por decreto municipal ou lei municipal, e estabelecer a obrigatoriedade de informar sua elaboração à Secretaria Nacional de Mobilidade e Serviços Urbanos do Ministério do Desenvolvimento Regional, a qual compete a avaliação da Política Nacional de Mobilidade Urbana.

O segundo parágrafo se refere à restrição de obtenção de recursos e visa apresentar de forma clara e objetiva a penalidade à qual estará sujeito o município caso não elabore o Plano de Mobilidade Urbana nos prazos estabelecidos na lei. Portanto, findos os prazos, os municípios que não tenham elaborado o Plano de Mobilidade Urbana ficarão impedidos de receber recursos do Orçamento Geral da União no âmbito da Secretaria Nacional de Mobilidade e Serviços Urbanos até que atendam à exigência desta Lei. A nova redação propõe a substituição da expressão “recursos orçamentários” por “recursos do Orçamento Geral da União consignados à Secretaria Nacional de Mobilidade e Serviços Urbanos do Ministério do Desenvolvimento Regional” para que não haja dúvidas na operacionalização da penalidade, que não se aplicará a casos onde o investimento é feito com recursos de financiamento oriundo de outras fontes, como o FGTS, por exemplo.

Também se esclarece que não serão atingidos por esta penalidade os instrumentos de repasse que tenham sido celebrados antes da data final prevista em lei, pois entende-se que a paralisação da execução destes instrumentos já celebrados anteriormente não seria benéfica para a população residente nestes municípios.

Por fim, entende-se que as alterações propostas são de grande relevância, pois aperfeiçoam a lei vigente e permitem uma maior efetividade na política de planejamento local e regional, considerando a centralidade do tema da mobilidade urbana para o país, e o tamanho e a imensa diversidade do território nacional, no âmbito da política urbana. A questão também caracteriza-se pela urgência, sobretudo, tendo em vista o encerramento do atual prazo para elaboração dos Planos de Mobilidade ocorreu em 12 de abril, colocando em condições de inabilitação para investimentos centenas de municípios que não puderam concluir seus Planos no prazo inicialmente previsto, trazendo prejuízos sociais para os milhares de cidadãos que habitam essas localidades. A alteração proposta, nesse sentido, trará a possibilidade de consolidação da ação de apoio já iniciada pela Semob para ampliação das capacidades municipais, permitindo que os municípios tenham tempo hábil para a conclusão de suas obrigações sem prejudicar a população.

Respeitosamente,

*Assinado eletronicamente por: Gustavo Henrique Rigodanzo Canuto*