

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº , DE 2007
(Do Sr. Marcondes Gadelha)

Autoriza os Estados a legislar sobre mobilidade urbana, a partir das diretrizes nacionais que estabelece, conforme prevê o parágrafo único do art. 22 da Constituição Federal.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei autoriza os Estados a legislar sobre mobilidade urbana, no âmbito da competência estabelecida pelo inciso IX, do art. 22 da Constituição Federal, observadas as seguintes diretrizes:

I – privilegiar o deslocamento de pessoas, em detrimento do deslocamento de veículos, de modo a priorizar, no espaço e na gestão da circulação, o transporte coletivo e o pedestre, com ênfase naqueles com restrição de mobilidade, garantindo-lhe segurança, conforto e continuidade;

II – garantir a segurança, a cidadania e a qualidade de vida de todas as pessoas, principalmente das mais carentes ou com mobilidade reduzida, por meio do aumento da mobilidade e da acessibilidade;

III – assegurar e promover a ampla participação cidadã, de forma a garantir o efetivo controle social das políticas públicas de transporte, trânsito e acessibilidade;

IV – adequar o modelo de custeio dos serviços de transporte coletivo às diretrizes estabelecidas nesta Lei Complementar;

V – promover o barateamento das tarifas de transporte coletivo, de forma a assegurar a inclusão social e a distribuição de renda;

VI – definir, em conjunto com os Municípios, fontes alternativas de custeio dos serviços, incorporando recursos de beneficiários indiretos no seu financiamento;

VII – prover condições de acessibilidade a bens e serviços essenciais aos moradores, quando da implantação de novas unidades habitacionais;

VIII – promover a facilidade de circulação dos meios de transporte coletivo e do transporte não motorizado, como forma de garantir um crescimento urbano sustentável e uma apropriação mais justa e democrática dos espaços públicos;

IX – promover a paz no trânsito;

X – promover a articulação efetiva entre as políticas públicas de transporte, de trânsito, de habitação, de desenvolvimento urbano e de meio ambiente, com o objetivo de reduzir as necessidades de deslocamento;

XI – incentivar a adoção de Planos Diretores urbanos que orientem uma melhor distribuição das atividades no território e reduzam a necessidade de deslocamentos motorizados;

XII – promover a regulamentação dos serviços de transportes coletivos, reconhecido como um serviço público de caráter essencial que requer regulação pública para a garantia do alcance dos objetivos de universalização do acesso, de segurança, de conforto, de confiabilidade, de regularidade e de justiça tarifária;

XIII – consolidar arcabouços institucionais adequados à gestão integrada da circulação que integre as políticas de transporte, trânsito, desenvolvimento urbano e meio ambiente;

XIV – apoiar e promover a gestão municipalizada do trânsito;

XV – incentivar as parcerias público-privadas, destinadas à implementação de empreendimentos relacionados à mobilidade urbana;

XVI – promover a articulação das políticas, planos, programas e ações governamentais dos setores da mobilidade, tendo em vista a otimização dos recursos institucionais, humanos, econômicos, financeiros e administrativos;

XVII – promover o desenvolvimento dos setores da mobilidade, com ênfase na capacitação gerencial e na formação de recursos humanos, com vistas à melhoria de sua qualidade e à eficiência de sua gestão, de acordo com as demandas da população, observadas as particularidades regionais e locais;

XVIII – promover o fortalecimento da gestão local, supralocal e regional dos serviços de transporte e da mobilidade urbana;

XIX – promover o desenvolvimento e o aperfeiçoamento institucional dos municípios, de forma a assegurar a adoção de mecanismos adequados no planejamento, na gestão, na implantação, no monitoramento e na operação dos sistemas de transportes urbanos e da mobilidade;

XX – apoiar e promover o desenvolvimento tecnológico e a adoção de tecnologias apropriadas às diretrizes desta Lei Complementar e a difusão dos conhecimentos gerados de interesse para os setores da mobilidade;

XXI – promover ações para a conservação energética e para a substituição das fontes de energia dos sistemas de transportes, tendo em vista alcançar maior autonomia dos sistemas locais;

XXII – incentivar a fabricação de veículos com combustível limpo, condicionando, na inspeção veicular, o controle dos níveis críticos de emissão de poluentes;

XXIII – incentivar e promover a implantação de sistemas estruturais de transporte de grande capacidade, em corredores próprios, nas cidades de grande porte e nas Regiões Metropolitanas, implementando mecanismos de integração intermodal que assegurem condições universais de acesso e de circulação;

XXIV – fomentar a implementação de modificações de equipamentos urbanos que intervenham sobre a dinâmica urbana e os padrões

urbanísticos das áreas lindeiras e próximas às redes de transporte público estruturais, aumentando a atratividade do transporte público;

XXV – promover a construção e manutenção de ciclovias, em situações que possam se constituir como um modo efetivo de transporte, e uma opção segura de deslocamento, integrando-as à rede de transporte público existente;

XXVI – promover políticas e ações de acessibilidade para pessoas com deficiência, com restrição de mobilidade e idosos, considerando-se o princípio de acesso universal à cidade;

XXVII – incentivar os municípios a adotarem medidas de redução do uso do automóvel, principalmente nos centros urbanos e nos corredores de transportes;

XXVIII – viabilizar programas de financiamento aos municípios que implantarem medidas de redução do uso do automóvel, principalmente nos centros urbanos e corredores de transportes, quando dessas medidas resultarem recursos que sejam revertidos para o financiamento da melhoria do transporte público.

Art. 2º Esta lei complementar entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

A intenção primeira deste projeto de lei complementar é tentar viabilizar soluções, pelas administrações municipais, para o tráfego urbano nas grandes cidades e nas cidades de médio porte, que começam a copiar-lhes o mesmo e inviável modelo, baseado no transporte individual, responsável pela maioria da emissão de gases do efeito estufa e de outros poluentes, sem falar nos engarrafamentos e nas perdas econômicas e de vida. O instrumento utilizado para isso, projeto de lei complementar, será adiante esclarecido.

Conforme afirma o valioso artigo da publicação do Ipea, Desafios do Desenvolvimento, “os engarrafamentos nas grandes cidades

brasileiras não param de crescer, deixando atrás de si um rastro de prejuízos: tempo perdido, combustível desperdiçado, mais acidentes, aumento da poluição e do nível de estresse dos moradores. Para conter essa onda que ameaça paralisar as metrópoles, cada vez mais pesquisadores e gestores recomendam a taxaço do uso do carro particular em determinados horários e locais. A medida, apesar de inicialmente impopular, já foi implantada com sucesso em Londres, Oslo e Cingapura. Em Londres, a medida, após as primeiras resistências, foi tão aplaudida que acabou levando à reeleição do Prefeito.

De acordo com o artigo, circulam pelas ruas e estradas brasileiras, segundo dados do Departamento Nacional de Trânsito (Denatran), cerca de 45 milhões de veículos, entre eles automóveis, caminhões, motocicletas, tratores e ônibus. A Região Sudeste concentra 23 milhões desses veículos, dos quais aproximadamente 5 milhões transitam nos 17 mil quilômetros de vias da cidade de São Paulo, o que equivale a um carro para cada dois habitantes. A cada ponte, túnel, viaduto ou nova via inaugurada, surgem mais carros e mais congestionamentos, e o que parecia solução rapidamente se transforma em mais dor de cabeça.

Grande parte do problema reside na opção preferencial pelo transporte individual. Para se ter uma idéia, nos principais corredores urbanos de transporte, os automóveis ocupam 58% do espaço viário, mas carregam somente 20,5% das pessoas. Já a situação dos ônibus é inversa: são o meio de deslocamento usado por 68,7% dos passageiros, mas preenchem 24,6% das avenidas e ruas das cidades brasileiras. Proporcionalmente à quantidade de usuários que transportam, os carros ocupam 7,9 vezes mais espaço que os coletivos. Os dados fazem parte de uma pesquisa da Confederação Nacional de Transporte (CNT), concluída em 2002, que avaliou a movimentação de veículos em 27 corredores urbanos de onze municípios - Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Recife, Curitiba, Fortaleza, Porto Alegre, Salvador, Belém, Goiânia, Campinas e Juiz de Fora. O desequilíbrio é tão grande que ocorre até nas vias com faixas exclusivas para os coletivos, embora a vantagem do carro na ocupação do espaço, nesse caso, seja menor (de 8, 7 vezes em relação ao ônibus). Já em corredores sem nenhum tipo de prioridade ao transporte público e com poucos semáforos, a diferença chega a 10, 5 vezes.

A primazia do transporte individual, além de ser grande responsável pelos congestionamentos de veículos, faz com que os engarrafamentos gerem ainda mais problemas ao transporte coletivo. Como os traslados são mais demorados, é necessário colocar uma quantidade maior de ônibus em circulação para atender a população que não quer passar um longo tempo de espera no ponto. Nas dez cidades pesquisadas, o número de ônibus em atividade aproximava-se de 5 mil, o que gerava impactos da ordem de 2% a 16% nos custos operacionais, implicando tarifas mais altas. A conclusão é que os congestionamentos provocados pelos autos particulares contribuem também para o aumento das passagens do transporte coletivo.

Algumas experiências internacionais mostram que soluções existem. O Pedágio Urbano em Londres, na Inglaterra, teve início em 17 de fevereiro de 2003, funciona das 7 às 18h30, de segunda a sexta-feira, e abrange uma área 22 km². O valor do pedágio é de 5 libras (21 reais) e a multa por não pagá-lo de 80 libras (345 reais). **Resultados:** redução de 60 mil veículos por dia, incremento de 20% no número de táxis, 20% no de ônibus, 30% no de bicicletas e 30% no de motos, aumento de 20% no número de passageiros, redução de 17% no tempo das viagens e de 8% no número de acidentes com feridos.

O Pedágio Urbano na Cidade de Cingapura, em Cingapura, teve início em 1975, funciona das 7h30 às 19h30, de segunda a sexta-feira. **Resultados:** redução do trânsito em 47% no período da manhã e de 34% no período da tarde, a procura pelo transporte público cresceu 63% e o uso do automóvel diminuiu 22%.

No Brasil, a cidade de São Paulo adota o rodízio de veículos. De acordo com o final da placa e o dia da semana, automóveis e caminhões não podem circular nas ruas e avenidas do centro expandido da cidade das 7 às 10 horas e das 17 às 20 horas. No entanto, avalia-se que tal medida já tenha se esgotado devido à compra, pelas pessoas, de um segundo carro com final de placa diferente. O pedágio urbano, por sua vez, é considerado uma medida mais eficiente, pois, em vez de canalizar os recursos das pessoas para a compra de outro carro, ele gera receita para se investir no transporte público.

Segundo outro artigo¹ da mesma publicação, “o senso comum diz que para resolver os congestionamentos nas grandes cidades basta aumentar a capacidade das vias. A realidade, todavia, tem refutado tal prescrição. A cada viaduto ou via nova inaugurada, surgem mais carros, pois essas obras têm o efeito de incentivar as pessoas a usar mais os automóveis.

Segundo José Carlos Xavier, Secretário Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana, do Ministério das Cidades, “para dar respaldo legal aos municípios que queiram adotar propostas desse tipo, o governo federal preparou um projeto de lei que deve, em breve, ser enviado ao Congresso Nacional para apreciação. O projeto do Ministério das Cidades estabelece diretrizes da política nacional de mobilidade urbana e permite às prefeituras a adoção de diversos instrumentos de racionalização do espaço viário, incluindo a taxaço pelo sobreuso do automóvel”. Segundo ele, “O município tem autoridade para construir pedágios e aplicar outras medidas de racionalização do sistema viário, porém algumas ações das prefeituras acabam sendo questionadas juridicamente e até derrubadas. A lei é importante justamente porque estabelece todo o amparo legal necessário para que isso não aconteça mais. O projeto tem dois objetivos: articular a política de mobilidade ao transporte coletivo e ao uso do solo, e abrigar e dar condições legais para qualquer questionamento que possa vir a ocorrer em relação a medidas de racionalização do espaço viário. A definição do destino dos recursos do pedágio urbano, que devem ser revertidos para o transporte público, vai acontecer posteriormente por meio de uma regulamentação local ou de uma emenda parlamentar, pois é importante que essa definição conste da lei”.

Como médico, estou extremamente preocupado com o número de mortes no trânsito, certamente devido ao uso preponderante do automóvel.

Em audiência Pública, no final de maio, na Comissão de Viação e Transportes, ficou constatado que, no Brasil, mais de 35 mil pessoas morrem, por ano, vítimas de acidentes de trânsito, ou seja, são 100 mortes por dia. Essa é a segunda maior causa de morte no País, explicou Patrícia Morita, pesquisadora do IPEA, atrás apenas das mortes causadas por homicídios. O diretor do Departamento de Análise de Situação de Saúde do Ministério da

¹ Alexandre Ávila Gomide, pesquisador do IPEA, Desafios do Desenvolvimento, abril de 2007, nº 33. www.desafios.org.br.

Saúde, Otaliba Libânio de Moraes Neto, que também participou do debate, disse que as maiores vítimas de acidentes são pedestres e que o maior número de mortes ocorre entre homens (81%) na faixa etária de 10 a 39 anos.

Como cidadão e homem público estou extremamente preocupado com os efeitos das mudanças climáticas, causadas pelo aquecimento global, provocado pela alta concentração de gases do efeito estufa na atmosfera. De acordo com o Ministério do Meio Ambiente, 30% de todos os gases de efeito estufa emitidos pelo Brasil saem dos canos de escapamento dos automóveis.

O que fazer como parlamentar, me perguntei. Mesmo que não concorde, de início, que os municípios não possam tomar medidas restritivas ao uso do automóvel, estes já são proibidos de trafegar em determinados dias, como no rodízio de São Paulo, de utilizar determinadas ruas e avenidas, como os caminhões, em várias cidades, e de trafegar em centros históricos, como em Ouro Preto, por exemplo. A prática mostra que a competência municipal para legislar sobre assuntos locais (inciso I do art. 30 da Constituição Federal) e para suplementar a legislação federal e estadual no que couber (inciso II do mesmo artigo) têm prevalecido sobre a competência da União para instituir diretrizes para os transportes urbanos (inciso XX do art. 21 da Constituição Federal) ou mesmo sobre a competência privativa da União para legislar sobre diretrizes da política nacional de transportes (inciso IX do art. 22 da CF), no caso do transporte urbano. Esse fato tem feito valer a margem de autonomia prevista pela Carta magna para os entes municipais, onde, de fato, exerce-se grande parte da cidadania. Não vejo porque as restrições ao uso do transporte individual não possam ser plenamente efetivadas, dado o interesse local de melhoria da saúde, da economia e do cotidiano das populações.

Enfim, dado que o entendimento preponderante parece vir de argumento oposto, dado que o tal projeto de lei do Poder Executivo ensaia chegar ao Congresso Nacional desde 2004, e dado que a situação de caos no transporte urbano não pode, ao meu ver, esperar tanto, levando inclusive em consideração o tempo de tramitação das proposições na Casa, tomei a iniciativa de, ao menos, tornar um pouco mais descentralizada a capacidade de ação dos gestores públicos. Vale ressaltar que as diretrizes enumeradas na proposição foram inspiradas naquelas inicialmente disponibilizadas pelo Ministério das Cidades para dar início ao debate sobre a

Política Nacional de Mobilidade Urbana, objeto do acima citado projeto de lei do Poder Executivo.

Uma vez transferida a competência de legislar sobre as diretrizes do transporte urbano e da mobilidade urbana para os Estados, os municípios têm, ao menos, a chance de serem melhor compreendidos em suas particularidades. Transferir, de vez, a competência ao municípios não é iniciativa cabível, diante das limitações constitucionais dispostas no parágrafo único do art. 22 da Carta. Propor de chofre uma Política Nacional para a Mobilidade Urbana esbarraria nas restrições de competência do Poder Legislativo que têm conduzido a grande maioria de nossas proposições ao arquivamento por inconstitucionalidade.

Diante do exposto, restou-me a apresentação deste projeto de lei complementar que, espero, produza o debate necessário e conduza-nos ao melhor caminho para a solução de problema de tamanho relevo, que é a questão da mobilidade urbana em nosso País.

Sala das Sessões, em de de 2007.

Deputado MARCONDES GADELHA