

O PL Nº 3278/2021 E A APOSTA EM UM NOVO MARCO LEGAL

06 de outubro de 2021.

Há alguns meses atrás, em outro artigo, fiz algumas considerações acerca da proposta apresentada por um conjunto de entidades, ao que foi denominado como o novo marco legal para os sistemas de transporte público coletivo e que recebeu o nome oficial de Projeto de Reestruturação do Transporte Público Urbano e de Caráter Urbano. Naquela ocasião chamei a atenção, entre outras coisas, para o fato de que a Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU) ainda deveria ser considerada como o principal referencial para a efetivação das mudanças necessárias e que os avanços ainda não haviam ocorrido, não pela inexistência de uma legislação adequada, mas em razão de uma série de outros elementos e, em função disso, não se entendia a proposição de um marco legal que apontava claramente para a possibilidade da desfiguração da essência da Lei nº 12.587/2012.

Agora em setembro o senador Antonio Anastasia apresentou um Projeto de Lei (PL nº 3278/2021), com o propósito de atualização do marco legal da Política Nacional de Mobilidade Urbana, além da alteração em outras duas leis que tratam da aplicação dos recursos da CIDE e da regulamentação da política urbana. A iniciativa do senador é muito importante pois vai contribuir para fomentar o debate dentro do Congresso Nacional, alertando o poder legislativo sobre a necessidade do enfrentamento e da busca de soluções concretas para os problemas de mobilidade urbana e, principalmente, para os sistemas de transporte público, que têm um papel crucial na organização das cidades.

O PL nº 3278/2021 se baseia fundamentalmente na proposta que já havia sido apresentada no Projeto de Reestruturação do Transporte Público e de Caráter Urbano, mantendo a estrutura deste documento em boa parte do novo texto, apesar de alguns pequenos ajustes, mas ao mesmo tempo abandonando questões que integravam o primeiro material que foi divulgado publicamente no primeiro semestre deste ano, e que inclusive foram objeto de críticas em artigo anterior publicado no mês de maio, como a insistência na defesa de dois fundos para o financiamento do setor e a desnecessária divisão das atribuições dos entes federados para áreas distintas: uma tratando somente de responsabilidades voltadas para os sistemas de transporte público e outra que aborda as questões mais amplas de mobilidade urbana, como deveria ser e exatamente como está expresso na PNMU (Artigos 16 a 19).

O PL também restringe o universo de legislações que são sugeridas para modificação, propondo alterações somente na própria Lei nº 12.587/2012, além da Lei nº 10.636/2002, com a fixação da aplicação de percentual mínimo de 60% dos recursos da CIDE para programas de infraestrutura de transportes nas áreas das cidades, e da Lei nº 10.257/2001, sugerindo alterações na política urbana para o estabelecimento de escalonamento de horários nas atividades econômicas dos municípios, assim como o primeiro projeto de marco legal havia feito, mas deixando de propor todas as demais alterações normativas, que incluíam mudanças inclusive no texto constitucional e que com certeza demandariam mais tempo para a tramitação do projeto e exigiriam poder de articulação mais amplo dentro do legislativo para a promoção das mudanças. O diferencial do PL, nesse aspecto, é o fato de que concentrando proposições de modificações em apenas três leis, amplia-se a chance de um processo mais acelerado.

Assim como já sugerido anteriormente, o PL também concentra uma parcela significativa da sua formulação para a defesa da implantação de um novo regime econômico-financeiro no processo de concessão dos sistemas de transporte público coletivo, baseado na separação entre a tarifa pública e a tarifa de remuneração, com a definição dos conceitos de déficit tarifário, superávit tarifário e subsídio, assim como já estava expresso na PNMU, além da proposição dos mecanismos de reajuste e revisão desses dois modelos de tarifas, que poderiam se dar por via ordinária ou extraordinária.

Nesse aspecto não há nenhuma dúvida de que a distinção entre tarifa de remuneração (técnica) e a tarifa pública (usuário) é um excelente instrumento para o fortalecimento do sistema de transporte público e temos defendido isso com convicção ao longo dos últimos anos. A experiência do Distrito Federal, que adotou esse modelo na licitação realizada ainda em 2012, é um excelente indicativo de que, quando o Estado é efetivamente responsabilizado para a cobertura de eventuais déficits gerados durante a operação, diminui-se a pressão para o aumento do preço das passagens e a chance de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do sistema passa a ser algo real.

O que preocupa é o fato de que a adoção de modelos baseados na separação entre as duas tarifas não ocorreu por ausência de normas legislativas, mas muito mais pela incapacidade das gestões públicas, na ausência de fontes de recursos nos seus orçamentos, em construir coletivamente alternativas de financiamento dos sistemas para viabilizar um novo modelo de remuneração. Nesse sentido, não fica claro se uma nova alteração na norma legal, por si só, será capaz de estabelecer um novo patamar a partir da aprovação do Projeto de Lei em questão, uma vez que a previsão já estava expressamente assegurada desde 2012 na PNMU, mas pouco se avançou.

Outra preocupação reside na proposição feita no PL nº 3278/2021 de estabelecer processos ordinários e extraordinários tanto para reajuste como para revisão da tarifa de remuneração. Para o instituto do reajuste não seria mais apropriado estabelecer apenas a forma ordinária de correção, como já existe na PNMU, com a definição clara da sua periodicidade assegurada em editais de licitação e contrato, uma vez que já estaria garantida a recomposição de todos os insumos ao longo de período determinado? Por outro lado, apesar da Lei nº 12.587/2012 já prever a possibilidade de revisões ordinárias e extraordinárias, não seria mais adequado estabelecer apenas essa última forma para aplicação sobre a tarifa de remuneração, já que esse instrumento seria utilizado somente durante a ocorrência de condições específicas estabelecidas que provocassem desequilíbrios na relação econômico-financeira, gerando, a partir daí, o direito ao processo revisional?

O PL concentra esforços na perspectiva de se afastar riscos para os concessionários dos serviços, mas o correto seria o seu compartilhamento entre as partes, sem o estabelecimento de encargos excessivos para nenhum dos lados. Ao mesmo tempo, equivocadamente, o projeto perde a oportunidade de indicar uma nova proposta de modelagem para os sistemas de transporte público pautada pela defesa efetiva do interesse público, quando não sugere o fortalecimento do protagonismo de usuários dentro da política, por exemplo, ao não prever o estabelecimento de parâmetros de desempenho dentro das normas de regulação associados à avaliação por parte da sociedade, como parte integrante de um dos indicadores do Índice de Qualidade do Transporte (IQT) e com vinculação direta ao pagamento da tarifa de remuneração dos operadores.

Uma discussão que é recorrente na relação estabelecida entre o poder público e os concessionários dos serviços trata do descumprimento dos preceitos contratuais, com citações de ambas as partes. Nesse sentido é plenamente compreensível que o PL venha trazer luz a esse debate, quando propõe a criação de um "Comitê de Prevenção e Resolução de Controvérsias Contratuais" como uma possível instância que passaria a integrar as normas de regulação da prestação dos serviços. A dúvida é se essas questões também não terão que ser apreciadas posteriormente no âmbito do poder judiciário, o que parece ser o caminho legal, e se isso não enfraqueceria o papel do referido Comitê, tornando-o uma instância meramente formal.

A atualização do Marco Legal do Saneamento Básico, instituído pela Lei Federal nº 14.026/2020, é sempre citada como a referência de sucesso quando se discute a importância do estabelecimento de um marco também para o transporte público. Não há dúvida de que a área do saneamento passou a contar com um importante instrumento que introduz uma série de elementos estruturantes como, por exemplo, a criação do Comitê Interministerial de Saneamento Básico (Cisb), para assegurar a implementação da política federal e garantir a articulação de recursos federais em ações do setor junto a vários organismos da União; a diretriz para a elaboração do Plano Nacional de Saneamento Básico e a fixação de metas de universalização dos serviços, com previsão de atendimento de 99% da população com água potável e de 90% com esgotamento sanitário até o final do ano de 2033.

Se por um lado o marco do saneamento insere bons instrumentos, por outro estabelece normas de referência para a regulação dos serviços prestados que já estavam previstas desde a Lei que regula a concessão e permissão da prestação de serviços públicos – Lei nº 8.987/1995, quando conceituou serviço adequado como todo aquele que atende "condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia e modicidade das tarifas". O PL nº 3278/2021 também aposta nos requisitos mínimos da prestação do serviço e que se baseiam na mesma lógica da lei de concessão.

Ou seja, o simples fato de haver previsão legal não é garantia nenhuma de implementação da política pública. O PL apresentado pelo Senador Anastasia cumpre um papel importante de mobilização de um determinado segmento e até introduz novas diretrizes, sugerindo a "adoção de instrumentos de compensação pela valorização imobiliária decorrente da implantação da infraestrutura de transportes", mas também se corre o risco dessas novas orientações funcionarem apenas como uma carta de recomendação às prefeituras, mas sem nenhuma perspectiva de implementação prática, assim como ocorreu com diversas questões alinhadas na PNMU e que não avançaram.

Dessa forma, baseado na nossa própria experiência, avalio que, mais do que incrementar a nossa PNMU, deveríamos direcionar esforços para viabilizar a construção do Sistema Único de Mobilidade Urbana (SUM), onde os entes federados assumiriam responsabilidades compulsórias, inclusive de aporte de recursos financeiros, onde gestores teriam papel decisório efetivo dentro da política de mobilidade e onde o controle social seria um dos eixos estruturadores.

*** Wesley Ferro Nogueira é economista, atualmente é Secretário Executivo do Instituto MDT, colabora no Projeto "Pensar o transporte público na cidade planejada para o automóvel" e é membro suplente do Conselho de Transporte Público Coletivo do DF.**