

São Paulo, 09 de março de 2022

**Aos Exmos. e Exmas. Lideranças da Câmara dos Deputados,**

**Ref: Projeto de Lei 4392/21 de Auxílio ao Transporte Coletivo usando a gratuidade dos idosos**

Prezados senhores e prezadas senhoras,

O Idec, Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor, é uma associação de consumidores, sem fins lucrativos e de utilidade pública, criada em julho de 1987 e mantida por seus associados. A missão do Idec é promover a educação, a conscientização, a defesa dos direitos dos consumidores (as) e a ética nas relações de consumo, com total independência política e econômica.

Ao longo dos últimos anos, o Instituto ampliou sua atuação nas pautas relativas à mobilidade, buscando contribuir com os debates sobre possíveis mudanças nos modelos de transporte coletivo das cidades brasileiras.

Considerando esse contexto, agora agravado pela pandemia da Covid-19, essa discussão tornou-se ainda mais urgente, principalmente sobre o financiamento do setor, que continua dependendo quase que integralmente da receita de tarifas pagas pelos usuários e usuárias. Este modelo gera ineficiências, agravadas pela queda abrupta de passageiros transportados.

Feitas essas considerações, o **Idec** vem, por meio desta carta, chamar a atenção sobre problemas e falhas, bem como realizar sugestões a um projeto em discussão na Câmara dos Deputados que aborda repasses de recursos emergenciais para o setor de transporte coletivo nas cidades, a saber, o **Projeto de Lei (PL) 4392/21.**

A discussão sobre o financiamento necessário para sanar o impacto da pandemia nos transportes ocorre desde seu início, com apresentação de várias outras propostas em forma de projeto de lei. O Idec participou ativamente dessa discussão no Congresso Federal e junto ao Ministério do Desenvolvimento Regional.<sup>1</sup> No Senado, o **Idec** alertou os Senadores acerca do principal problema que o PL 4392/21 continha: um ataque a um direito garantido dos

---

<sup>1</sup> Discussões do qual o Idec faz parte no Fórum Consultivo de Mobilidade Urbana instituído pelo MDR - Ministério do Desenvolvimento Regional: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/noticias/governo-federal-inicia-trabalhos-do-forum-consultivo-de-mobilidade-urbana>

idosos. Portanto, baseado nesta experiência e em discussões previamente realizadas, o Instituto traz as seguintes contribuições para ajudar na discussão da proposição legislativa:

## **1- As falhas e a necessidade de se melhorar o projeto**

O Projeto de Lei 4392/21 propõe o repasse de recursos às empresas de ônibus através do custeio da gratuidade dos idosos, com recursos repassados pela União. Contudo, em discussões sediadas pelo Ministério do Desenvolvimento Regional, a implantação deste instrumento tem se mostrado inviável, além de bastante problemática. Elencamos aqui alguns argumentos que demonstram como esta proposta deve ser modificada nos projetos em questão.

### I- A proposta não traz nenhum benefício ou impacto no setor

Como a pandemia aprofundou a crise estrutural que já estava instaurada, com perda de passageiros e receitas, um projeto de financiamento do setor, ainda que seja de caráter emergencial, precisa lidar com essas questões para não alimentar o círculo vicioso de aumento de tarifas e perda de qualidade.

Contudo, diferente de outros projetos propostos para mitigar os impactos da pandemia nos transportes urbanos, a proposta em discussão não traz impactos positivos para os usuários ou para melhorar a gestão do sistema. O projeto busca custear sem contrapartidas uma gratuidade já em vigor, garantida pelo Art. 230 da Constituição Federal, ou seja, os recursos da União serão repassados às empresas de ônibus sem qualquer tipo de retorno explícito para a sociedade. Neste sentido, o projeto não gera um fato novo no setor ou aos usuários: não há menção à disponibilidade ou modernização da frota para reduzir a lotação, melhorias na gestão para racionalizar os custos ou qualquer proposta similar.

Como exemplos de alternativas, o PL 3364/20, aprovado na Câmara há 2 anos, previa até a busca por compromissos de redução das emissões de poluentes, transparência, controle, auditoria e melhoria da infraestrutura do transporte nas cidades; e o PL 4489/21, em discussão na Câmara, introduz um novo programa social de benefício às pessoas de baixa renda, o Vale Transporte Social.

Uma pesquisa realizada pelo Idec mostrou que, ao longo da pandemia, 122 cidades já fizeram socorros financeiros com recursos municipais, e mais de 70 delas com exigências e contrapartidas relacionadas à qualidade. É inaceitável, portanto, que o Programa Federal não preveja nenhum elemento de qualidade.

### II - A proposta não mede o impacto que o recurso vai gerar

O PL propõe injetar R\$ 5 bilhões nos sistemas de transporte coletivo. Apesar da magnitude do valor, não há nenhuma discussão sobre qual o impacto esperado na gestão do setor a partir da entrada desses recursos. Tampouco está presente qualquer proposta de contrapartida que contemple a qualidade dos serviços prestados.

O setor de transportes precisa de novas fontes de financiamento, novos modelos de arrecadação e remuneração, bem como de novas formas de gestão. Não há dúvida, contudo, de que é importante um socorro emergencial da natureza que está sendo discutido aqui para procurar conter os danos causados pela pandemia. Com o fôlego e a estabilidade proporcionados pelos recursos federais, espera-se garantias de maior circulação de frota e número de viagens realizadas e, até mesmo, a estabilização das tarifas. Contudo, nada disso é discutido no projeto.

Por se tratar de um recurso público federal destinado ao setor é esperado que ele seja tratado com respeito, controle e transparência. O projeto precisa medir e expor os impactos que ele vai gerar na qualidade do serviço nas cidades e garantir a transparência plena destes valores.

### III - A proposta não consegue ser mensurável para definição de valores e fiscalização de beneficiários

A pessoa idosa tem direito a acessar gratuitamente o sistema de transporte apenas pela apresentação do documento de identidade, portanto não precisa rodar a catraca. Por conta da ausência de outras formas de contabilizar passageiros, as cidades não possuem uma contagem do número de passageiros idosos. Não é possível, portanto, contabilizar o público alvo do projeto e seu custo real.

A alternativa a essa impossibilidade tem sido basear a proposta em estimativas, o que tornaria o projeto bastante incerto, reforçando suspeitas e críticas públicas de falta de transparência, das quais o setor de transportes urbanos já é alvo há muitos anos.

### IV- Custear gratuidades não é uma solução adequada para o financiamento do transporte

A argumentação em favor de um subsídio público à gratuidade para que seu “custo” não recaia sobre os demais usuários, presente na justificativa do PL, necessita de uma correção conceitual: as gratuidades não são um custo no sistema, e sim uma renúncia de receita. Portanto, essa forma de financiamento não é correta e pode acarretar problemas.

O setor construiu esse entendimento devido à predominância de formas de contratação dos serviços de transportes baseados na remuneração das empresas por passageiro transportado<sup>2</sup>. Com essa lógica, o setor vê sua rentabilidade depender da lotação dos veículos e enxerga todo cidadão 'não pagante' como uma perda. Porém, o Idec tem constatado que esta lógica também tem incentivado a lotação dos ônibus nas cidades, uma vez que reduzindo a oferta de veículos as empresas reduzem seu real gasto, mas mantém as receitas com uma maior aglomeração de pessoas.

Este formato equivocado de contratação vem sendo corrigido nos modelos mais recentes de contratação, como está sendo visto em São Paulo, Campinas e Rio de Janeiro, com contratos vinculados à qualidade. No formato antigo, o subsídio reforça os problemas, uma vez que ônibus com mais idosos circulando seria mais rentável ao sistema, apesar de que transportar mais ou menos idosos não impacta os custos gerais dos sistemas.

## 2- Dos exemplos das soluções alternativas

Diante dos erros conceituais desta proposta, a existência de outros caminhos mais exequíveis para socorrer o setor se torna um exemplo para destacarmos a gravidade dos erros do PL 4392/21.

Há projetos que propõem a criação de programas de auxílio mais organizados para o setor, como por exemplo, o PL 4489/21 que cria o Vale Transporte Social. Seria um programa de gratuidades para um público limitado, gerando um novo e importante impacto social na população de baixa renda com instrumentos de transparência melhores que o atual projeto. Ao atender a população de baixa renda, o projeto busca recuperar parte dos usuários que o setor tem perdido, caminhando no sentido de reverter os impactos da crise do setor.

Porém, o debate no Fórum Consultivo implantado pelo Ministério do Desenvolvimento Regional para este tema vem apontando que implantar um programa focado num público alvo de usuários - seja pelos idosos, seja pelo Vale Transporte Social - levaria um tempo considerável devido ao período de planejamento, organização e definição de processos do programa. Portanto, a discussão mais recente no setor caminha no sentido de criar um repasse emergencial com critérios e exigências de contrapartida semelhantes ao Projeto de Lei 3364/20, aprovado no Congresso no final de 2020.

Neste sentido, ao invés de definir uma modalidade de auxílio que se provou complexa, o ideal seria que os projetos previssessem criação de um programa de apoio emergencial vinculado a critérios de qualidade e transparência a serem atendidos pelas cidades beneficiadas.

---

<sup>2</sup> Pesquisa realizada pelo Idec em 2019 que mostra a predominância do modelo de pagamento por passageiro transportado nos contratos de ônibus das capitais: <https://idec.org.br/movedados/licitacao>

Na pesquisa publicada recentemente pelo Idec, sobre as 122 cidades no país que já realizaram repasses financeiros ao transporte coletivo, identificamos que, apesar de terem mais contrapartidas que o PL em questão, essas medidas foram tomadas com pouca transparência e sem análises de impacto na qualidade de serviço. Considerando esta realidade, e a necessidade de melhorias do transporte coletivo neste período, um programa capitaneado pelo governo federal teria uma capacidade muito maior de fiscalizar e cobrar uma necessária análise da melhoria de serviço. Como conclusão de nossa pesquisa, apontamos que este é o caminho que as proposições legislativas deveriam seguir.

-- --

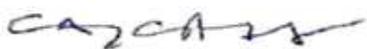
Diante do exposto, finalizamos apontando que o PL 4392/21 apresenta falhas significativas e que precisa ser melhorado para conseguir gerar um impacto relevante na crise que o setor de transporte coletivo vive nas cidades. Neste sentido:

I- Solicitamos que a Câmara dos Deputados realize um debate qualificado sobre a proposição, com a realização de audiências públicas;

II- Apresentamos no anexo a seguir propostas de emendas que devem melhorar o texto ao incluir critérios mínimos de qualidade e instrumentos de transparência no projeto.

Assim, agradecemos a atenção de V.Sas. e nos colocamos à inteira disposição para quaisquer esclarecimentos ou oportunidade de diálogos debates para a melhoria desta política pública.

Atenciosamente,



**Carlota Aquino Costa**

Diretora Executiva



**Rafael Calabria**

Coordenador do Programa de Mobilidade Urbana

## Anexo I Emendas

### 1 - Emendas para incluir critérios de qualidade mínimos no projeto, para benefício dos idosos e de toda a população

O objetivo desta emenda é incluir a menção à qualidade do transporte coletivo na proposta. Em nenhum momento o projeto aborda a qualidade do serviço, principalmente o serviço prestado ao idoso.

A realidade do transporte nas cidades já era bastante problemática antes mesmo da pandemia, e o texto atual do projeto não auxilia a modificar em nada essa realidade. Embora a ação emergencial não consiga resolver todos os problemas do setor, é importante sinalizar alguma melhoria.

Várias cidades têm feito repasses de recursos às empresas exigindo contrapartidas e compensações como a redução de tarifa. Segundo levantamento do Idec, das 122 cidades onde foram identificados aportes emergenciais de recursos entre 2020 e 2022, mais de 70 exigiram contrapartidas de qualidade ou financeiras pelo repasse de recursos. Portanto, é esperado que um auxílio feito pelo governo federal também exija alguma contrapartida.

Duas possibilidades de redação:

*Art. 2º ....*

*§ xº Os entes locais beneficiados pelo programa federal deverão aplicar programas de qualificação do transporte coletivo direcionado aos idosos, adequando a infraestrutura, frota e gestão para a plena acessibilidade dos idosos, com critérios e prazos a serem definidos em regulamento do Poder Executivo.*

*Art. 2º ....*

*§ xº Os entes locais beneficiados pelo programa federal deverão aplicar programas de qualificação do transporte coletivo direcionado aos idosos, adequando a infraestrutura, frota e gestão para a plena acessibilidade dos idosos, com critérios e prazos a serem definidos em regulamento do Poder Executivo, contendo no mínimo:*

- *padrões de acessibilidade em pontos de ônibus, estações e terminais;*
- *ampliação da prioridade do transporte coletivo no viário;*
- *preferência à utilização de veículos com piso baixo e com redução da emissão de poluentes;*

- adoção de equipamentos de informação ao usuário sonoros e visuais;
- permissão para idosos descerem fora dos pontos de ônibus após às 22h;
- adoção de medidas para evitar o descumprimento de parada aos idosos pelos motoristas.

---

## **2 - Emenda para esclarecer que o Projeto se trata de um programa com ingresso mediante critérios**

Esta emenda tem como objetivo deixar claro que o programa deverá ter etapas, métricas e compromissos a serem estabelecidos posteriormente pelo Poder Executivo.

É importante que sejam exigidos esses compromissos e contrapartidas dos entes locais que serão beneficiados pelo programa, de forma a gerar um melhor aproveitamento e utilização do recurso público.

Esses elementos deverão ser definidos pelo Poder Executivo em ato próprio, por meio de regulamentação elaborada por órgãos técnicos do governo federal especializados no tema.

*Art. 2º O PNAMI dar-se-á mediante programa de assistência financeira aos Estados, Distrito Federal e Municípios que dispõem de serviços de transporte público coletivo urbano regular em operação e que aderirem ao programa mediante termo de compromisso a ser elaborado pelo Poder Executivo.*

---

## **3 - Emendas para incluir condicionantes de qualidade e contrapartidas para os municípios ingressarem no programa**

O objetivo desta emenda é criar condicionantes e contrapartidas ao recebimento do subsídio ao transporte coletivo na proposta. O projeto propõe um aporte financeiro para buscar o reequilíbrio econômico dos contratos diante da crise no setor, que foi ampliada pela pandemia. Com isso, será possível garantir os benefícios citados, como evitar o aumento de tarifas de transporte e a manutenção dos empregos no setor.

Várias cidades têm feito repasses de recursos às empresas, exigindo contrapartidas e compensações como redução ou manutenção de tarifa e manutenção dos empregos no setor. Segundo levantamento do Idec, das 122 cidades onde foram identificados aportes emergenciais de recursos entre 2020 e 2022, mais de 70 exigiram contrapartidas de qualidade ou financeiras pelo repasse de recursos.

Art. 1º ....

§ 1º No ato de ingresso no programa, os entes locais beneficiados pelo programa federal deverão se comprometer a, no mínimo:

I- manter, pelo período que perdurar o programa, o quantitativo de empregados nas empresas concessionárias em número igual ou superior ao existente em 01 de janeiro de 2022;

II- não realizar aumentos de tarifa pública durante a duração do programa;

III- consolidar enviar dados de custos do serviço e cálculos do reequilíbrio econômico-financeiro ao governo federal

#### 4 - Emenda para incluir Participação Social nos Fundos Municipais criados

O objetivo desta emenda é qualificar a criação de fundos especiais de transporte coletivo nas cidades presentes no projeto. Consideramos de extrema importância que esses fundos prevejam plena participação social e transparência, seguindo as diretrizes presentes no artigo 15º da Lei 12.587, de 2012, que rege o setor da mobilidade urbana no país.

Art. 4º.....

§ 1º Os fundos de que trata o caput deverão prever plena participação popular de representantes eleitos, de acordo com o disposto no Art. 15º da Lei 12.587 de 2012

#### 5 - Emendas para detalhar a obrigatoriedade de transparência para os impactos gerados pelo projeto

Esta emenda tem como objetivo detalhar e qualificar as diretrizes de transparência do projeto, considerando o grave problema de falta de transparência de custos que predomina no setor de transporte. Assim, qualificar a proposta e gerar mais um avanço para o setor de transporte coletivo urbano.

Art. 6º ....

parágrafo único - os entes locais beneficiados pelo programa se comprometem, ao final dos anos fiscais cobertos pelo programa, a enviar ao governo federal e publicizar as informações referentes a, pelo menos, os custos locais do serviço de transporte coletivo beneficiado e os impactos orçamentários e operacionais gerados pelo programa

---

## 6 - Emenda para esclarecer que o benefício não poderá ser contabilizado por pessoa

Esta emenda tem como objetivo corrigir um erro que pode ser gerado pelo formato adotado pelo presente projeto de lei para realizar o subsídio ao transporte coletivo nas cidades.

As gratuidades e os passageiros regulares do transporte coletivo não representam custos do sistema. Os custos são representados pelos insumos e gastos realizados pelas empresas, como diesel, aquisição de veículos, salários, etc.

Essa ponderação não representa apenas uma ponderação técnica. O subsídio fixado de acordo com as pessoas transportadas com gratuidade pode levar tanto a uma dilatação artificial das receitas, pela falta de correlação entre receita e custos, quanto a uma limitação do número de pessoas beneficiadas, por limitações dos recursos envolvidos. Dessa forma, pode ser um risco ao pleno acesso ao direito.

Essa emenda, portanto, pretende evitar esse risco, garantindo plenamente o acesso ao direito dos idosos, em consonância com a Constituição Federal.

*§ 3º A distribuição de recursos não se limitará aos idosos usuários do transporte coletivo ou ao número de viagens registradas, sendo um instrumento de incentivo ao uso do transporte por toda a população idosa e de garantia do direito instituído na Constituição Federal*

---

## 7 - Emenda para propor a redução da idade dos beneficiários para 60 anos

Esta emenda tem como objetivo utilizar o recurso empregado pelo programa para conseguir ampliar o acesso de idosos ao transporte coletivo, reduzindo a idade dos beneficiários definitivamente para 60 anos, ampliando assim o direito determinado pelo Estatuto do Idoso.

Com essa ampliação, mais idosos terão pleno acesso ao transporte, permitindo uma facilitação do acesso a cuidados com a saúde, lazer, trabalho e até visita a familiares, sendo, portanto, uma medida de ampliação de direitos e de melhoria da qualidade de vida dessa população.

*Art. 5º Os recursos do PNAMI serão distribuídos proporcionalmente à população maior de **60 (sessenta)** anos residente no Distrito Federal e nos Municípios que dispõem de serviços de transporte público coletivo urbano regular em operação*

*parágrafo único - o caput do Art. 39º da Lei 10.741 de 1º de outubro de 2003, passa a vigorar a com a seguinte redação*

*Art. 39. Aos maiores de **60 (sessenta)** anos fica assegurada a gratuidade dos transportes coletivos públicos urbanos e semi-urbanos, exceto nos serviços seletivos e especiais, quando prestados paralelamente aos serviços regulares.*

*...*

*§ 3º suprimido.*