

São Paulo, 3 de agosto de 2022

**Ao Ilmo. Sr. Daniel Ferreira, Ministro do Desenvolvimento Regional**

**Ao Ilmo. Sr. Helder Melillo, Secretário Executivo do Ministério do Desenvolvimento Regional**

**Ao Ilma. Sra. Sandra Maria Holanda, Secretária Nacional de Mobilidade e Desenvolvimento Regional e Urbano**

**Ao Ilmo Sr. Gabriel Godofredo Fiuza de Bragança, Secretário-Adjunto de Desenvolvimento da Infraestrutura**

**Ao Ilmo Sr. Fabiano Mezadre Pompermayer, Subsecretário de Planejamento da Infraestrutura Nacional**

**Ref: Aporte de R\$2,5 bilhões ao transporte público coletivo presente na Emenda Constitucional 123/2022 (PEC 15/2022) e solicitação de reunião**

Prezados senhores e prezadas senhoras,

O Idec - Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor é uma associação de consumidores, sem fins lucrativos, criada em julho de 1987. A missão do Idec é promover a educação, a conscientização, a defesa dos direitos do consumidor e a ética nas relações de consumo, com total independência política e econômica.

Na área de Mobilidade Urbana, o Idec atua com o foco voltado para a garantia dos direitos dos usuários, com participação social plena, transparência e amplo engajamento social, priorizando a atuação em regulamentações que certifiquem a efetivação dos direitos dos cidadãos a longo prazo, como é o caso dos processos de licitação do serviço de ônibus, que historicamente mantêm um cenário de má qualidade dos transportes públicos no país.

Considerando esse contexto, agravado pela pandemia da Covid-19, as discussões sobre este tema tornaram-se ainda mais urgentes, 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 e exclusão social, agravadas pela queda abrupta de passageiros transportados.

Feitas essas considerações, o **Idec** vem, por meio desta carta, chamar a atenção sobre possíveis riscos, bem como realizar sugestões à regulamentação da **Emenda Constitucional 123/22**. Apesar de fazer um importante auxílio financeiro ao setor, o texto da emenda possibilita riscos de má utilização do recurso público e falta de transparência, que precisam ser sanados em sua regulamentação.

A discussão sobre o financiamento necessário para sanar o impacto da pandemia nos transportes ocorre desde o início da quarentena, corretamente imposta neste período, com a apresentação de várias outras propostas de projetos de lei contendo subsídios federais ao setor. O Idec participou ativamente dessa discussão no Congresso Nacional<sup>1</sup> e junto ao Ministério do Desenvolvimento Regional<sup>2</sup>. E com o avanço que este debate teve no período, é possível apontar propostas para a regulamentação da Emenda Constitucional agora aprovada.

Cabe ressaltar que o Instituto apontou em diversas oportunidades que a modalidade de subsídio escolhido com base nas gratuidades dos idosos era ruim e traria problemas, mas, agora que ela está consolidada, e considerando o ineditismo de um programa de repasses como este, é preciso muito rigor com critérios de transparência e prestação de contas para que o recurso seja bem utilizado. Cabe ressaltar, que em reunião realizada pelo Fórum Consultivo de Mobilidade, com a Controladoria Geral da União (CGU), em janeiro de 2022, sobre programas emergenciais de repasse de recursos, a própria CGU apontou a importância da transparência e da prestação de contas no programa. Diante disso, seguem os apontamentos e sugestões do Idec:

## **1- Urgente necessidade de critérios e exigências de transparência dos entes locais e federal**

A transparência deve ser plena e completa em um repasse financeiro de tal magnitude. O órgão federal, responsável pelo repasse, e os entes locais que executarão o repasse às empresas concessionárias deverão ter canais e instrumentos definidos no regulamento do programa para publicizar os documentos envolvidos.

No nível federal é essencial a centralização da informação do programa, replicando os dados e documentos recebidos dos entes locais, para se dar a devida moralidade e transparência aos recursos públicos envolvidos. O setor de transportes sofre com a falta de transparência em muitas cidades do Brasil, portanto a sociedade estará alerta para este repasse bilionário do qual o setor será beneficiado.

<sup>1</sup> No Congresso o Idec acompanhou a discussão dos PLs 2025/20, 3364/20 e 4392/21:

<https://idec.org.br/noticia/senado-aprova-pl-de-auxilio-financeiro-ao-transporte-com-falhas>;

<https://idec.org.br/noticia/idec-alerta-deputados-sobre-subsidio-gratuidade-dos-idosos-no-transporte>

<sup>2</sup> O Idec faz parte no Fórum Consultivo de Mobilidade Urbana instituído pelo MDR - Ministério do Desenvolvimento Regional, e debateu as propostas neste fórum também: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/noticias/governo-federal-inicia-trabalhos-do-forum-consultivo-de-mobilidade-urbana>;

<https://idec.org.br/noticia/idec-apresenta-saidas-para-crise-do-transporte-publico-em-forum>

No começo de 2022, o Idec publicou uma extensa pesquisa<sup>3</sup> sobre as cidades que já fizeram subsídios locais e emergenciais ao transporte público na pandemia. Neste levantamento, destacamos que a falta de transparência foi uma constante entre as diversas cidades que adotaram a medida. Quase nenhuma cidade apontou sequer o valor estimado para o déficit que foi gerado pela redução de passageiros na pandemia. É, portanto, essencial que a medida do governo federal modifique este cenário.

Assim, o regulamento do programa deverá definir: quais documentos e quais dados de custos e operação dos serviços locais devem ser disponibilizados, e quais canais e ferramentas de transparência serão utilizados por cada ente, federal e local. Considerando as experiências citadas acima, o Idec aponta que as cidades beneficiadas pela medida deveriam ter de enviar no âmbito do programa ao menos os seguintes dados: (i) documento que comprove a operação de ônibus na cidade, para justificar o ingresso no programa, (ii) custo geral do sistema de transporte, (iii) quilometragem percorrida por mês, ou custo por quilômetro, (iv) viagens realizadas por mês e (v) estimativa do déficit total gerado na pandemia.

## **2- É necessário estabelecer protocolos de prestação de contas e publicização de resultados de um programa inédito**

A prestação de contas por parte das empresas beneficiárias também é essencial para se medir o impacto do recurso no equilíbrio econômico-financeiro dos contratos que serão impactados. Considerando o ineditismo da ação é fundamental analisar o efeito que o recurso terá nas operações de transporte coletivo, seja em sua estabilização financeira ou em eventual recuperação de serviço que fora suspenso pelas dificuldades financeiras impostas pela pandemia.

A estabilização financeira dos serviços será essencial para buscar o equilíbrio econômico-financeiro, mencionado no Art. 5º § 4º inciso II da Emenda Constitucional 123/22, e para garantir o adequado funcionamento do serviço, que é um Direito Social garantido no Art. 5º da Constituição Federal, para os idosos nas cidades, conforme a intenção original da proposta.

Porém, apesar da destinação temática do recurso ser a gratuidade dos idosos, a gratuidade não é um custo, é uma perda de receitas, ou seja, não haverá nenhum benefício novo diretamente aos usuários idosos. Então, o efeito que este recurso produzirá no pleno funcionamento do sistema será efetivado por meio do ressarcimento de custos reais de operação do concessionário, sejam insumos, despesas administrativas ou custos

<sup>3</sup> Pesquisa publicada pelo Idec apontando que 122 cidades subsidiaram o transporte devido os impactos gerados pela pandemia: <https://idec.org.br/noticia/idec-revela-122-cidades-subsidiaram-o-transporte-coletivo-na-pandemia>

trabalhistas, a depender da realidade local do transporte, com a perspectiva de que se gere uma estabilidade maior no serviço.

Dessa forma, o repasse poderá ser utilizado de formas diferentes nas cidades, gerando resultados distintos. Num modelo ideal, o Ministério do Desenvolvimento Regional deveria definir a melhor prática a ser adotada, mas como a medida é inédita e não há tempo hábil para uma elaboração mais detalhada, é absolutamente necessário que o Ministério recolha dados de prestação de contas dos entes locais descrevendo o formato adotado na utilização dos recursos. Desta forma teremos uma análise inicial do cenário do setor de transportes no país, que será fundamental para qualificar futuros projetos semelhantes a este.

Assim, apontamos que o regulamento deverá definir um padrão de prestação de contas a ser executado pelos entes locais, que futuramente poderá ser apreciado também pelo Tribunal de Contas da União, contendo as informações básicas necessárias para se fazer tal análise. Novamente, considerando as experiências citadas acima, o Idec aponta que as cidades beneficiadas pela medida deveriam relatar ao menos os seguintes resultados: (i) forma de aplicação do recurso na recuperação / estabilização do sistema (se foi na compra de insumos, pagamento de custos trabalhistas, despesas administrativas, compra equipamentos e infraestruturas, pagamento de tributos, remuneração de capital ou execuções judiciais), (ii) impacto na operação do sistema (se foram recuperados veículos, retomadas viagens ou outra atividade), e (iii) eventual impacto tarifário do aporte realizado.

### 3- Clareza no critério para credenciamento de municípios e estados

Por fim, destacados os dois apontamentos mais relevantes para a transparência da política pública a ser regulamentada, cabe elencar aqui outros pontos de atenção que precisam ser decididos na elaboração do programa:

- A listagem das cidades a serem beneficiadas no programa: a falta de informações e dados no setor de transportes é tão grave que nem esta relação de cidades é clara. Portanto é preciso definir critérios objetivos e verificáveis para o credenciamento das cidades que farão parte do programa, dar publicidade a eles e às cidades selecionadas.
- A divisão dos recursos entre cidades e estados: O formato de divisão apresentado na EC 123 é equivocado. Não deve ser necessário que a cidade peça os recursos para que o estado receba sua parcela para o sistema metropolitano. Existem diferentes modelos de gestão metropolitana que não são atendidos por este modo de distribuição dos recursos e precisam ser considerados, como por exemplo: cidades que não possuem sistema próprio e são atendidas apenas pelo metropolitano. É preciso dividir o recurso no princípio, para que se possa distribuir o recurso entre as várias formas de organização presentes nos estados: (i) sistema municipal em paralelo a sistemas estaduais, (ii) cidades pequenas que não dispõem de rede municipal, mas são atendidas

por uma rede estadual, (iii) sistemas unificados, com as redes locais e estaduais geridas por um órgão estadual (caso de Goiânia e Recife, por exemplo), gestão distrital ou municipal que opera em cidades vizinhas (caso de Brasília e Aracaju), além de consórcios entre municípios para redes de ônibus, como ocorre em Belém.

Diante do exposto, ressaltamos que é fundamental a transparência no repasse e uso dos recursos e na sua prestação das contas, para que haja o seu melhor uso e evite gastos desnecessários ou mal aproveitamento de verbas públicas. Reforçamos que a regulamentação do repasse aprovado na PEC é o momento para se fazer tais detalhamentos. Neste sentido, solicitamos ao Ministério do Desenvolvimento Regional:

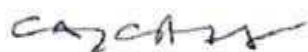
I - realização de uma reunião com a nossa equipe para dialogarmos sobre as propostas apresentadas para a regulamentação da PEC e encaminhamentos para acompanhamento da execução do programa;

II - elaboração de uma proposta de regulamento do programa que contenha definições claras de transparência e prestação de contas para os repasses financeiros;

III - ampla publicização na internet de todo processo de prestação de contas para o acompanhamento dos órgãos de controle interno e externo, da sociedade civil e da população.

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