

São Paulo, 29 de janeiro de 2021.

**À Procuradoria de Justiça de Direitos Humanos do Ministério Público do Estado de São Paulo**

**Ao Exmo. Sr. Mário Luiz Sarrubbo, Procurador-Geral de Justiça do Estado de São Paulo**

**Ao Núcleo Especializado de Direitos da Pessoa Idosa e da Pessoa com Deficiência Defensoria Pública do Estado de São Paulo**

**Ao Núcleo Especializado de Defesa do Consumidor Defensoria Pública do Estado de São Paulo**

**Ao Núcleo Especializado de Habitação e Urbanismo Defensoria Pública do Estado de São Paulo**

**Ao Sindicato Nacional dos Aposentados, Pensionistas e Idosos da Força Sindical - SINDNAPI**

**Ao Partido dos Trabalhadores - São Paulo**

**Ao Exmo. Sr. João Doria, Governador do Estado de São Paulo**

**Ao Ilmo. Sr Alexandre Baldy, Secretário Transportes Metropolitanos do Estado de São Paulo**

**Ao Exmo. Bruno Covas, Prefeito de São Paulo**

**Ao Ilmo. Sr Levi de Oliveira, Secretário Municipal de Mobilidade e Transportes de São Paulo**

**Ref. Nota Técnica sobre ilegalidade dos cortes da gratuidade dos idosos nos transportes coletivos municipal e metropolitano de São Paulo**

O **Idec - Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor** é uma associação de consumidores, sem fins lucrativos, de utilidade pública federal, criada em julho de 1987 e mantida por seus associados. O Idec atua em pesquisas, conscientização do consumidor, incidência em políticas públicas e ações civis públicas com a missão de 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 e amplo engajamento social, buscando regulamentações que certifiquem a efetivação dos direitos dos cidadãos e garantia da acessibilidade financeira ao serviço de transportes.

O Brasil vive um processo de transformação da mobilidade urbana, que inclui vencer as barreiras criadas por anos de políticas públicas que priorizaram o uso do automóvel. Para tanto, além do cumprimento da **Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU)**, Lei Federal 12.587/12, **é imprescindível a oferta de transporte público coletivo de qualidade**, integrado e acessível física e economicamente, contribuindo para o desenvolvimento econômico, social e ambiental das cidades brasileiras.

Neste sentido, as gratuidades garantem a democratização do acesso ao sistema público de transporte coletivo, que é direito previsto na Constituição Federal de 1988 (CF, artigo 5º), ao mesmo tempo que estimulam o uso de meios de transporte sustentáveis, portanto menos poluentes e socialmente justos. De maneira que o corte de gratuidade dos idosos com idade entre 60 e 64 anos, no sistema de transporte público coletivo municipal do município de São Paulo e nos serviços de transporte coletivo metropolitanos e intermunicipais do Estado de São Paulo representa, além da retirada de direitos previamente adquiridos, uma barreira adicional para o acesso ao sistema.

O Idec neste documento, visa colaborar com a avaliação acerca dos pedidos absolutamente oportunos de suspensão ou anulação das decisões e propostas de cortes de direitos, elenca evidências para a avaliação do impacto das medidas citadas, implementadas por meio do Decreto nº65.414/2020, promulgado pelo governador João Doria, e a Lei nº17.542/2020, de autoria do Poder Executivo e sancionada pela Câmara Municipal de São Paulo.

Ao todo tivemos conhecimento de cinco ações que foram apresentadas no Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJ-SP): **(1)** Ação ajuizada pelo Sindicato Nacional dos Aposentados Pensionistas e Idosos da Força Sindical (SINDNAPI) contra o Estado de São Paulo, nº 1000277-05.2021.8.26.0053; e contra a Prefeitura Municipal de São Paulo (PMSP), **(2)** uma ajuizada pelo Ministério Público de São Paulo (MP-SP), nº, 1001539-87.2021.8.26.0053, que expõe os impactos sociais negativos do corte de gratuidades; outra pelo **(3)** Diretório Municipal São Paulo do Partido dos

Trabalhadores, na forma de Ação Direta de Inconstitucionalidade - nº 2303540-51.2020.8.26.0000; **(4)** Ação Popular movida por Maria Aparecida Aguiar de Almeida - nº 1000679-86.2021.8.26.0053; e **(5)** ACP ajuizada pela Defensoria Pública do Estado, nº 1003968-27.2021.8.26.0053, que enfatiza a necessidade de garantir e preservar o direito adquirido pelas pessoas idosas previsto na legislação anterior, alertando para a insegurança jurídica..

Diante disso, o Idec analisa na presente nota técnica suas primeiras impressões sobre a medida, e diante da urgência do tema, sem obstar maiores contribuições posteriores do Idec, organizada nos seguintes itens: **(i)** impactos negativos do corte da gratuidades dos idosos; **(ii)** inconstitucionalidade formal e material da medida aprovada pela Prefeitura de São Paulo; **(iii)** violações envolvidas na medida aprovada pela Governo do Estado de São Paulo; **(iv)** falhas, omissões e erros na justificativa das medidas; **(v)** erros anunciados na execução das medidas. Além disso, apresenta, ao final, suas **(vi)** conclusões.

## **1. Dos impactos sociais e estruturais negativos do corte das gratuidades dos idosos**

Considerando a crise pela qual passa o setor de transportes coletivos e a perda histórica de passageiros que temos acompanhado, é possível apontar que o corte de gratuidade dos idosos, recentemente adotado no município e no Estado de São Paulo, irá contribuir com esse fenômeno, constituindo uma barreira ao sistema para idosos que não têm condições financeiras de arcar com esse custo. Enfatiza-se que os idosos são hipervulneráveis e merecem amparo do Estado como um todo, nos termos da Constituição Federal (art. 230, *caput*).

Estudos do **Ipea** - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada mostram que uma elevação no valor da tarifa reflete na redução proporcional do número de usuários do sistema, efeito intitulado de "elasticidade-preço positiva". Além disso, desde 2013 o **Ipea** busca debater alternativas de financiamento para o custeio do serviço, evidenciando os efeitos sobre a renda familiar e apontando outras fontes de receitas que podem ser utilizadas com essa finalidade.

Em outra análise, a pesquisa de Mobilidade Urbana realizada pela **Rede Nossa São Paulo** demonstra que uma grande parcela dos cidadãos da cidade deixa de realizar viagens de transporte coletivo devido à barreira que representa a tarifa. A última pesquisa, divulgada em setembro 2020, demonstrou que 44% dos usuários de ônibus deixam de se deslocar para uma atividade de saúde, sempre ou às vezes, por conta da tarifa. Para viagens por motivo de busca de emprego esta barreira impacta 39% dos entrevistados. A pesquisa de 2019 continham a média geral e apontava que 71% das pessoas já deixaram de fazer algum deslocamento por causa da tarifa.

Estes dados, embora sejam costumeiramente subvalorizados, demonstram a importância social de políticas públicas para redução da tarifa ou de criação de gratuidade para grupos vulneráveis, como os idosos. Além disso, é importante apontar que toda a população, e não apenas os usuários do transporte coletivo, é beneficiada com o aumento do uso do ônibus nas cidades. A redução das emissões poluentes por meio da diminuição do trânsito de veículos motorizados individuais nas vias, aumento da circulação de pessoas e redução dos custos de circulação na cidade são benefícios da redução da tarifa do transporte coletivo. Ainda, os estudos do **Ipea** apontam que a redução dos custos de circulação é medida deflacionária na economia.

Com a análise desses dados, podemos apontar que um dos motivos pelos quais os sistemas de Transportes coletivos no Brasil e na cidade de São Paulo vem perdendo passageiros nos últimos anos são os recorrentes aumentos de tarifa. Em São Paulo esses aumentos, que se tornaram praticamente anuais, têm variado entre R\$0,10 a R\$0,30 por ano.

Portanto, é possível estimar que o encerramento da gratuidade para os idosos, que representará um aumento de R\$4,40 por viagem realizada para estes usuários, gerará uma redução do uso ainda maior. Constituindo uma verdadeira barreira para o uso do transporte coletivo por parte desta população, **impacto que claramente não foi considerado na tomada de decisão pelos governos locais.**

É importante levar em conta esse cenário acima delineado, de impacto extremamente negativo do corte dos direitos e conseqüente diminuição do uso do transporte público pela população, para se analisar corretamente a situação daqueles que são hipervulneráveis e merecem proteção do Estado, diante das questões que levantamos a seguir.

## **2. Inconstitucionalidade formal e material da medida aprovada pela Prefeitura de São Paulo**

No âmbito municipal, a Lei 15.187 de 2013 dispensou os idosos maiores de 60 anos do pagamento da tarifa de transporte coletivo. Qualquer mudança desta disposição necessitaria de aprovação de Lei pela Câmara Municipal. Porém, tal votação, realizada no último dia 22 de dezembro, foi acelerada por meio de uma manobra que a Câmara já realizou outras vezes, caracterizando-se como um **abuso do poder de emenda**.

Essa prática afronta a constituição e já foi considerada irregular pelo **Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo**, por exemplo, na **ADI n. 2252821-36.2018.8.26.0000**, Rel. Desembargador Renato Sartorelli, que declarou inconstitucionalidade do Artigo 7º, da Lei Municipal 16.211/2015, que alterou o prazo

do contrato da concessão do serviço de ônibus a partir de uma emenda do Legislativo em projeto vindo do Executivo que versava sobre outro tema.

Igualmente votada sem a devida publicidade, conforme ressaltado na referida ADI, alterou-se o prazo do contrato de concessão dos ônibus num Projeto de Lei proposto pelo Prefeito e que versava sobre terminais de ônibus. Frise-se que no caso julgado pelo **TJSP** e confirmado pelo **STF** no Recurso Extraordinário, que em decisão colegiada, declarou a inconstitucionalidade da norma por **abuso do poder de emenda, conforme decisão no Recurso Extraordinário n. 1.260.771.**

De modo idêntico ao caso julgado pelo **TJSP** e pelo **STF**, acima referido, a revogação da Lei 15.187 de 2013 se deu a partir da inclusão de um inciso em um substitutivo do Projeto de Lei 89/2020, que versava sobre **subprefeituras da cidade de São Paulo, tema estranho às regras de financiamento do transporte coletivo.** A inclusão desse texto no substitutivo permitiu que a revogação da lei de 2013 fosse votada no mesmo dia de sua elaboração, o que foi feito às pressas, sem nenhuma publicidade ou mínimo debate sobre tema, seja de forma pública ou entre os membros da Câmara Municipal.

Assim, sem a mínima transparência e contra o devido processo legal, um substitutivo de um vereador da Câmara Municipal revogou uma lei apresentada pelo executivo municipal na Câmara em Projeto de Lei que não versava sobre o tema. Na avaliação do Idec esta manobra torna inconstitucional e completamente irregular a aprovação do projeto de lei, deixando-o suscetível a questionamento por ação direta de inconstitucionalidade.

Além disso, a manobra para aprovação do texto incluído no substitutivo atropelou a discussão da proposta e impossibilitou qualquer discussão que embasasse ou justificasse o corte de gratuidades dos idosos. Sem esta discussão não foi apresentado qualquer justificativa de valor ou cálculo que motivasse o corte de direitos ou debatesse alternativas orçamentárias para garantir o direito dos usuários e as receitas do sistema de transportes, o que torna a lei inconstitucional, pois descumpre os princípios constitucionais de defesa dos mais vulneráveis.

### **3. Das violações envolvidas na medida aprovada pela Governo do Estado de São Paulo**

Já no âmbito estadual o processo de suspensão das gratuidades se deu por meio de um decreto. Mas de forma semelhante ao que aconteceu no Município, foi ignorada a própria lei que dispunha acerca da matéria, além de não ter havido qualquer debate público e justificativa da medida adotada.

Ainda hoje não foi feita qualquer apresentação pública dos cálculos ou justificativas que embasaram tal decisão ou o motivo pelo qual não foi adotado ou estudada quaisquer das opções levantadas pela Lei Federal 12.587/12 (PNMU) que rege o setor.

Além da falta de diálogo, é possível afirmar que **o Decreto 65.414, de 22 de dezembro de 2020 elaborado pelo governador João Doria Jr. extrapola sua atribuição por contrariar comando expresso em Lei ordinária**. Isso porque a Lei Estadual 15.187/13 não apenas autoriza o executivo a implementar a gratuidade, como também define que esta deve ser implementada e especifica como deve ser concedida esta gratuidade, conforme o Estatuto do Idoso orienta.

Em seu Artigo 2º, a Lei 15.187/13 estabelece que o benefício “será concedido” e que uma norma complementar, no caso o decreto, apenas deve detalhar as regras de como a gratuidade será efetuada.

A Lei é bastante clara e definida em estabelecer que a gratuidade deve ser estabelecida, e em concordância com este princípio, o Decreto Estadual 60.595, de 2014, que regulamenta a Lei afirmava que o benefício havia sido instituído pela Lei 15.187, *verbis*:

*"Artigo 1º - Fica implementado o benefício **instituído pela Lei nº 15.187, de 29 de outubro de 2013,**" (grifo nosso)*

Portanto, além de considerar grave a falta de diálogo, entendemos que o benefício instituído pela Lei 15.187/2013 não pode ser revogado por decreto, pois cabe ao Executivo apenas regulamentar a forma pela qual o beneficiado poderá se valer do benefício dado pela Lei Estadual. Com isso, o Idec entende que a revogação do direito por decreto é ilegal.

Nesse sentido, o próprio texto da lei é cristalino ao definir que cabe ao Governador apenas definir outro meio que não apenas a apresentação de carteira de identidade para usufruir do benefício, mediante cadastro prévio para fins de concessão de bilhete especial. Essa margem dada ao Executivo se dá pelo simples fato de que pode ser mais rápido e seguro para o usuário apenas apresentar um bilhete que já passe direto na catraca.

Ainda, apesar desta grave falha, alguns valores e justificativas foram apresentados nas ações judiciais ajuizadas, então desejamos comentar algumas falhas e omissões das justificativas, além de outros problemas abaixo.

#### **4. Das falhas, omissões e erros na justificativa das medidas**

Na avaliação do Idec, o cálculo e os motivos apresentados pelos governos do Estado e do Município de São Paulo são insuficientes para justificar uma retirada de direitos tão grave para um setor vulnerável da população.



## a. Justificativas do Governo Municipal

Em seus posicionamentos, enviados nas ações judiciais as quais foram alvos, os governos apresentaram apenas o “custo estimado” que essas gratuidades geram aos sistemas de transportes, sem apontar em nenhum momento os impactos econômicos e sociais que os cortes trariam ou alguma evidência que aponte que este elemento do sistema - a gratuidade dos idosos - é a melhor opção de corte para possivelmente se economizar recursos. Com isso, se incorre em dois erros. Em primeiro lugar, os cálculos parecem supor que o custo da gratuidade é um erro ou falha do sistema, e a justificativa incorre em atribuir à gratuidade a geração de ‘custos nos transportes’, o que são opções específicas da fórmula de remuneração de algumas das redes de transporte em questão, e não uma questão imutável ou básica do sistema.

É absolutamente esperado que a prestação de um serviço público gere um custo para o poder público. Com a criação de gratuidades, justificadas pelo seu impacto social, e a adoção de integração entre meios de transportes, que os sistemas de transportes por ônibus e por trilhos possuem hoje em São Paulo, é esperado que se crie um déficit, e a Lei Federal 12.587/12 (PNMU) que regulamenta a Mobilidade Urbana no país possui diretrizes para o tratamento desse déficit.

A lei federal aponta em seu Artigo 9º em caso de déficit do sistema fontes de receitas extratarifárias devem ser buscadas;

*Art. 9º ...*

*§ 5º Caso o poder público opte pela adoção de subsídio tarifário, o déficit originado deverá ser coberto por receitas extratarifárias, receitas alternativas, subsídios orçamentários, subsídios cruzados intrasetoriais e intersetoriais provenientes de outras categorias de beneficiários dos serviços de transporte, dentre outras fontes, instituídos pelo poder público delegante.*

Cabe ressaltar que o Artigo em questão também abre a possibilidade do poder público rever as tarifas cobradas dos usuários, e portanto as gratuidades, mas mediante justificativa, e o Art. 9º § 5º deixa claro que a simples existência do déficit não é justificativa completa para a revogação do benefício, como infelizmente ocorreu no caso em discussão. **Portanto o déficit deve ser coberto ou financiado e não apenas contornado com a extinção da gratuidade, ignorando-se sua justificativa.**

Reforça tal entendimento as diretrizes que devem orientar a política tarifária nos municípios, presente no artigo 8º com destaque para, promoção da equidade no acesso aos serviços (inciso I), contribuição dos beneficiários diretos e indiretos para custeio da operação dos serviços (inciso IV) e modicidade da tarifa para o usuário (inciso VI).

Além deste ponto é importante expor porque esta visão dominante no setor de transportes que tem tratado as gratuidades como custos são uma opção técnica problemática que tem levado a estes ataques a direitos, a desentendimentos no setor e à perda de qualidade do transporte. Este argumento se aplicará também ao problema municipal, porém de forma distinta como se verá abaixo.

Em sistemas de transportes o passageiro não é um componente do custo, e sim de sua receita. O que compõe o custo são a manutenção do sistema, custo de equipamentos, insumos, entre outros custos de operação. A transformação de passageiros em fonte de receitas, em fórmulas que remuneram o serviço por passageiro transportado - que ocorria principalmente em casos antigos de contratos de concessão de ônibus e redes de trilhos - é uma proposta que acoberta e confunde os reais cálculos de custos dos transportes, além de estimular a lotação dos transportes, pois torna lucrativo para o empresário ter menos ônibus com mais pessoas rodando. Não por outro motivo esta metodologia tem sido abandonada, como nos recentes contratos de ônibus apresentados em São Paulo, Campinas e nas novas propostas da prefeitura do Rio de Janeiro.

Além de prejudicar a qualidade do sistema, este cálculo torna o passageiro gratuito como um custo para o poder público, pois em um ônibus ou trem rodando, na realidade, não importaria quantas pessoas estão circulando dentro do veículo, o custo dos combustíveis, do veículo rodando e outros insumos seria o mesmo, mas esta fórmula inverte a lógica.

O governo municipal possuía um contrato com concessionárias no serviço que são remuneradas por passageiro transportado, o que leva a gerar um custo ao erário por cada gratuidade. Porém, esta decisão foi uma opção do contrato de serviço de ônibus anteriormente firmado, finalizado em 2018, e o atual contrato busca modificar esta lógica, adotando a remuneração por custo, que extingue o custo gerado pelo passageiro pagante. Porém, a mudança completa da fórmula de remuneração depende exclusivamente do governo municipal tomar as decisões, previstas em contrato, como a construção de um centro de controle operacional.

Ou seja, **ao modificar a fórmula de remuneração fica claro que o governo já está ciente do problema da atual forma de remuneração, e dos problemas que ele trás ao, de certa forma, "precificar a gratuidade". Mas, ainda sim a prefeitura toma uma decisão baseada em uma linha de custos que será profundamente alterada em menos de três anos, segundo o contrato do serviço de ônibus vigente, sem mencionar esta previsão de modificação contratual ou apresentar qualquer outra justificativa.**



Cabe ressaltar ainda que, assim como na esfera estadual, a legislação federal e as legislações locais permitem que o idoso tenha acesso ao transporte coletivo apenas com a apresentação do RG. Ou seja, a estimativa de uso apresentada pelo governo, baseada apenas na bilhetagem é incerta, assim como será incerto o impacto social que esta medida irá gerar, impacto este que não foi analisado pelos governos municipal e estadual.

Novamente apontamos que a falta de diálogo por parte do governo resultou em uma medida sem justificativa efetiva apresentada, e com risco de gerar impactos sociais e econômicos que não foram mensurados.

## **b. Justificativas do Governo Estadual**

O governo estadual, da mesma forma que o municipal, também se baseia apenas na apresentação dos “custos da gratuidade do idoso” como justificativa, sem embasar a opção pelo corte ser realizado neste setor, ou apresentar demonstrações orçamentárias de que sequer é necessário.

Ou seja, também não embasam o possível motivo do corte de gratuidades ser a melhor opção para possivelmente economizar recursos. Com isso, incorre nos mesmos dois erros que o governo municipal, ao supor que o custo da gratuidade é um erro ou falha do sistema, o que contraria a lógica básica da prestação de um serviço público. E também a justificativa incorre em atribuir à gratuidade a geração de ‘custos no transportes’, o que é uma opção da fórmula de remuneração do governo do estado, como foi explicado no item acima.

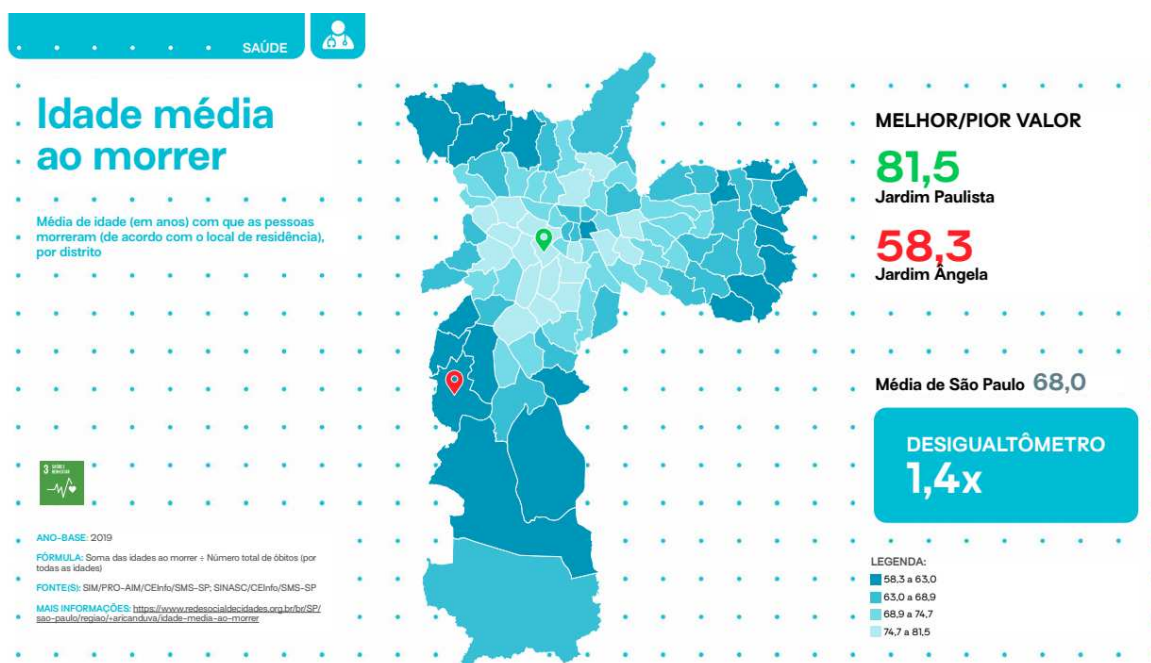
No caso do Metrô de São Paulo, apesar da operação não ser concedida, nem remunerada por passageiros, há um acerto entre o Metrô e o Governo de um subsídio por passageiro gratuito transportado, o que foi uma opção equivocada que levou à discussão deste corte. **Um subsídio baseado puramente no déficit do sistema levaria a custos de operação mais reais ao governo, e mais adequados às enormes reduções de frota que a pandemia impõe ao transporte coletivo nas cidades, uma vez que os gastos do Metrô, assim como de todo sistema de transporte, devem ser menores neste período.**

Cabe ressaltar ainda que, assim como na esfera municipal, a legislação federal e as legislações locais permitem que o idoso tenha acesso ao transporte coletivo apenas com a apresentação do RG. Ou seja, a estimativa de uso apresentada pelo governo, baseada apenas na bilhetagem é incerta, assim como será incerto o impacto social que esta medida irá gerar, impacto este que não foi analisado pelos governos municipal e estadual.

Em outra argumentação, o governo estadual aponta que a medida também se baseia no fato de que a população idosa está aumentando e vagamente afirma que “se faz necessário rever as políticas públicas ofertadas à população idosa”. Neste argumento a prefeitura considera a idade de 60 anos, de certa forma, muito baixa para se adotar a gratuidade nos transportes públicos.

Porém, tal argumento simplista esconde a profunda desigualdade social da cidade de São Paulo, que sabidamente afeta diretamente o uso do transporte coletivo na cidade. Segundo o **Mapa da Desigualdade**, pesquisa publicada anualmente pela **Rede Nossa São Paulo**, a idade média (em anos) com que as pessoas morrem na cidade de São Paulo é de 68 anos, pouco acima da idade resultante da redução de gratuidades que os governos planejam implementar, e chega a alcançar 58,3 anos, em bairros mais desassistidos pelo poder público como o Jardim Ângela, o que é inferior à idade atendida pela regra atual de gratuidade.

Segundo dados do levantamento de 2020, em seis distritos (Parelheiros, São Rafael, Grajaú, Iguatemi, Cidade Tiradentes e Jardim Ângela) a maior parcela da população não alcança os 60 anos de idade, e, portanto, sequer consegue usufruir da gratuidade com a lei atual. Com a mudança proposta, 28 distritos altamente populosos estariam nessa situação. Estes distritos, em conjunto, somam mais de 5 milhões de pessoas residentes, ou seja, 43,1% da população da cidade de São Paulo.



Mapa com os dados de Idade Média ao morrer, do Mapa da Desigualdade,

Rede Nossa São Paulo, 2020

Somado a isso, há o agravante de que esta população mais pobre e mais carente, com uma perspectiva de vida mais curta é exatamente a principal usuária de transporte público na cidade de São Paulo. Ou seja, a medida é mais injusta exatamente com quem será mais impactado por ela.

Dados da Pesquisa de Origem e Destino do Metrô, de 2017 mostram que entre as populações de mais baixa renda o transporte coletivo é o modo de viagem de quase 73% das viagens, enquanto entre as pessoas de mais alta renda é de cerca de 24%.

### VIAGENS DIÁRIAS POR MODO E RENDA FAMILIAR MENSAL Região Metropolitana de São Paulo – 2017

2017	VIAGENS POR RENDA FAMILIAR <sup>(*)</sup>											
	1		2		3		4		5		TOTAL	
FAIXA**	(x 1.000)	%	(x 1.000)	%	(x 1.000)	%	(x 1.000)	%	(x 1.000)	%	(x 1.000)	%
COLETIVO	2.817	72,7	7.583	62,4	3.904	44,1	644	22,6	347	24,2	15.295	54,1
INDIVIDUAL	1.060	27,3	4.569	37,6	4.943	55,9	1.329	67,4	1.084	75,8	12.985	45,9
MOTORIZADO	3.877	52,5	12.152	65,1	8.847	75,7	1.973	79,8	1.431	80,1	28.280	67,3
NÃO MOTORIZADO	3.508	47,5	6.527	34,9	2.837	24,3	500	20,2	355	19,9	13.727	32,7
<b>TOTAL</b>	<b>7.385</b>	<b>100,0</b>	<b>18.679</b>	<b>100,0</b>	<b>11.684</b>	<b>100,0</b>	<b>2.473</b>	<b>100,0</b>	<b>1.786</b>	<b>100,0</b>	<b>42.007</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Metrô-Pesquisas OD 2007 e 2017

(\*) Em reais - abril de 2018

(\*\*) Faixa 1: até 1.908 reais; Faixa 2: de 1.908 a 3.816 reais; Faixa 3: de 3.816 a 7.632 reais; Faixa 4: de 7.632 a 11.448 reais; Faixa 5: mais de 11.448 reais.

Tabela com a distribuição dos tipos de viagem por renda familiar, da Pesquisa Origem e Destino

Metrô, 2017

Cabe ressaltar ainda que, conforme na esfera municipal, a legislação federal e as legislações locais permitem que o idoso tenha acesso ao transporte coletivo apenas com a apresentação do RG. Ou seja, a estimativa de uso apresentada pelo governo, baseada apenas na bilhetagem é incerta, assim como será incerto o impacto social que esta medida irá gerar, impacto este que não foi analisado pelos governos municipal e estadual.

Com isso apontamos que o governo estadual não debateu a proposta adotada e com isso sequer apresentou as justificativas necessárias para adotar tal medida, se baseando então em premissas erradas e bastante incompletas, incorrendo em erros. A medida, além de mal justificada, é bastante injusta e terá um impacto grave na desigualdade da cidade de São Paulo e na população idosa, reconhecidamente vulnerável pela legislação.

### **c. As alternativas não apresentadas ou debatidas**

Dentre as opções mais debatidas para sanar esta questão, a instituição de um fundo de Transportes já vem sendo amplamente debatida no setor há anos. Porém, mesmo diante da queda histórica do número de passageiros e do agravamento do cenário trazido pela pandemia, nenhuma das duas esferas de governo tem avançado no debate sobre financiamento do transporte coletivo.

Outra evidência da omissão dos governos de São Paulo neste tema foi a discussão que se desenrolou sobre um possível auxílio financeiro federal ao setor de transportes públicos durante a pandemia do novo coronavírus. Para compensar as perdas financeiras que os sistemas sofreram com a queda de passageiros, foi debatido nos últimos 9 meses a destinação de um recurso federal para cobrir o déficit do setor.

Segundo o Projeto de Lei 3364/20 aprovado na Câmara dos Deputados, o Estado de São Paulo receberia R\$376,1 milhões e a cidade R\$360,8 milhões para o setor de transportes, mas durante toda a tramitação do projeto no Congresso o governo estadual e a prefeitura não se posicionaram, nem cobraram a aceleração do projeto, diante dos problemas financeiros que agora eles apontam. Diante da morosidade do Governo Federal, e do posterior veto ao auxílio, outras cidades como Salvador, Curitiba e Porto Alegre criaram Auxílios locais, para sanar seus problemas, em São Paulo o governo estadual não anunciou nenhuma medida, e o governo municipal anunciou aumento do subsídio, fatos que não foram mencionados nas suas justificativas.

Cabe ressaltar ainda que o cenário de déficit alarmado pelo governo municipal também não foi explorado durante a reunião do Conselho Municipal de Transportes e Trânsito realizada em 29 de Dezembro de 2020, no qual a Secretaria Municipal de Mobilidade e Transportes se limitou a negar que aumentaria a tarifa pública do sistema de ônibus e apontar dados demonstrando a manutenção dos valores de subsídios, apesar do impacto da pandemia de Coronavírus.

É possível deduzir que o usuário idoso que sofrerá um aumento único de R\$4,40 na cobrança pelo seu deslocamento sofrerá um impacto financeiro grave, e poderá sofrer uma redução drástica de seus deslocamentos, e, portanto, da arrecadação esperada pelos órgãos de transportes, o que não foi considerado e apresentado pelo governo estadual ou pela prefeitura.

### **5. Subsidiariamente, quanto a afronta ao direito adquirido anunciados na execução das medidas**

Ainda, na eventual hipótese de serem superados os argumentos acima expostos quanto à inconstitucionalidade e ilegalidade acerca dos atos normativos do Governo

Estadual e do Município de São Paulo, avaliamos que há violações e grave afronta ao direito adquirido, constitucionalmente garantido, na implantação do corte de gratuidades anunciado.

A São Paulo Transportes (SPTrans), que gere o sistema do Bilhete Único, e, portanto, executa a cobrança dos usuários, anunciou que irá cancelar o bilhete dos usuários idosos com idade entre 60 e 64 anos. Porém, na avaliação do Idec isso representa uma tentativa inadequada de retroatividade da Lei, e violaria um direito adquirido pelo usuário.

O cidadão, com idade entre 60 e 64 anos, que hoje possui um Bilhete Único do Idoso ativo e dentro de sua validade tem o direito de usufruir do bilhete até o final de sua validade, correspondente ao estabelecido pela legislação vigente no ato da aquisição do bilhete.

Apenas os idosos que não possuem o bilhete válido, e possivelmente iriam adquiri-lo este ano, ou que irão completar 60 anos após o início de validade da decisão, caso a mesma não seja derrubada, estarão sujeitos à nova legislação que entrará em vigor em 1º de fevereiro de 2021.

## Conclusões

Diante do exposto, com a análise sobre as medidas adotadas pelo governo estadual e pelo governo municipal, concluímos nossa contribuição com esta síntese do material nos seguintes enunciados:

1. As medidas carecem de uma justificativa mais concreta e correta, considerando os custos reais do sistema e que embase a necessidade de se realizar esta específica revogação de direitos garantidos;
2. Ambas medidas possuem inconstitucionalidades em sua base, sendo no caso municipal o "Abuso do poder de emenda", já questionado pelo Tribunal de Justiça em outras oportunidades, e no caso estadual um Decreto que confronta definições estabelecidas em Lei Ordinária;
3. A falta de diálogo dos governos, além de uma grave violação do direito à participação social, foi crucial para a falta de qualidade, de justificativa e de estudo sobre as medidas adotadas e seus impactos sociais possíveis;

4. É possível se afirmar que apesar envolverem diretamente a cobrança de tarifa de usuários de transportes, é esperado que as medidas não resultem em uma arrecadação completa dos usuários impactados, que serão desestimulados a usar o transporte coletivo e terão seu acesso limitado por uma grave barreira econômica;

5. A medida não resolve o problema do déficit do sistema de transporte coletivo. Déficit que é esperado e abordado pela Lei Federal, e plausível com um sistema que busque modicidade tarifária e tenha integração garantida, como o caso paulistano, sendo necessário uma busca mais efetiva de fontes de receitas extatratarifárias, conforme especifica a Lei;

6. As medidas partes de análises equivocadas ou ao menos incompletas sobre a forma de custear os déficits dos sistemas e de decisões erradas de remuneração dos transportes que levam a transformar artificialmente as gratuidades em custos;

7. A medida irá impactar de forma bastante desigual os cidadãos das diferentes regiões de São Paulo, ampliando desigualdades já presentes, em desacordo com os objetivos que as políticas públicas municipais devem perseguir;

8. Da forma como está sendo interpretada hoje, ameaça o direito adquirido dos cidadãos que já possuem o Bilhete do Idoso, produzido de acordo com a legislação vigente quando da sua aquisição.

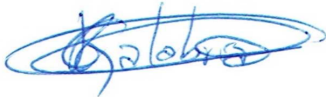


Por fim, ressaltamos os votos de estima e consideração, agradecemos a atenção de V.Sas. e nos colocamos à inteira disposição para maiores esclarecimentos.

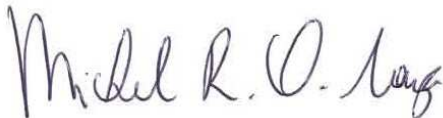
Atenciosamente,



Teresa D. Liporace  
Coordenadora Executiva



Rafael Calabria  
Coordenador do Programa de Mobilidade Urbana



Michel Roberto Oliveira de Souza  
Advogado do Idec  
OAB/SP 323.983