

PROJETO DE LEI Nº , DE 2021

Institui o Programa Nacional de Assistência à Mobilidade dos Idosos em Áreas Urbanas (PNAMI) e dá outras providências.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Fica instituído o Programa Nacional de Assistência à Mobilidade dos Idosos em Áreas Urbanas (PNAMI), com os seguintes objetivos:

I - custear o direito à assistência social previsto no artigo 230, § 2º da Constituição Federal, regulamentado no artigo 39 da Lei nº 10.741, 1º de outubro de 2003;

II - garantir a mobilidade urbana dos idosos, mediante a utilização dos serviços de transporte público coletivo;

III - manter a modicidade tarifária para os demais usuários do serviço de transporte público coletivo;

IV - garantir o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão do transporte público coletivo;

Art. 2º O PNAMI dar-se-á mediante assistência financeira aos Estados, Distrito Federal e Municípios que dispõem de serviços de transporte público coletivo urbano regular em operação.

Parágrafo único. Os recursos necessários para a assistência financeira prevista no caput não serão considerados para contabilização dos limites mínimos previstos nos artigos 198 e 212 da Constituição Federal.

Art. 3º O Orçamento Geral da União deverá prever os recursos públicos necessários ao custeio do PNAMI.



SF/21098.35688-03

Art. 4º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão seus respectivos fundos de transporte público coletivo com o objetivo de receber os aportes financeiros estabelecidos na presente lei.

Art. 5º Os recursos do PNAMI serão distribuídos proporcionalmente à população maior de 65 anos residente no Distrito Federal e nos Municípios que dispõem de serviços de transporte público coletivo urbano intramunicipal regular em operação.

§ 1º Nos casos de municípios pertencentes a regiões metropolitanas ou regiões integradas de desenvolvimento que sejam atendidos por redes de transporte intermunicipal de caráter urbano, geridas pelo respectivo Estado ou pelo Distrito Federal, 20% (vinte por cento) do valor estabelecido no “caput” será retido pela União e repassado ao respectivo Estado ou ao Distrito Federal.

§ 2º A distribuição dos recursos para o exercício de 2021, conforme disposto neste artigo, utilizará a estimativa populacional projetada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE no ano de 2020, devendo suas informações serem produzidas e atualizadas anualmente pelo Poder Executivo Federal e ser parte integrante da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) dos próximos exercícios.

Art. 6º A Lei 10.741, de 1º de outubro de 2003 passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 39. Aos maiores de 65 (sessenta e cinco) anos fica assegurada a assistência social da gratuidade nos transportes coletivos públicos urbanos, nos termos do artigo 230, § 2º da Constituição Federal, exceto nos serviços seletivos e especiais, quando prestados paralelamente aos serviços regulares.

§ 1º Para ter acesso à gratuidade basta que o idoso apresente qualquer documento pessoal com fé pública que faça prova de sua idade perante o poder público responsável pelos serviços descritos no caput ou junto às entidades ou empresas operadoras do transporte público coletivo responsáveis pelo controle e emissão dos meios de acesso para se cadastrar.

.....
§ 4º O poder público responsável deverá priorizar o atendimento do idoso, mediante o estabelecimento de



procedimentos céleres, visando o cadastramento para o exercício do direito previsto no caput deste artigo.” (NR)

Art. 7º No exercício de início da vigência desta lei, fica autorizada a União abrir crédito extraordinário visando o cumprimento da presente lei.

Art. 8º Os fundos locais de transporte público coletivo de que trata o art. 4º deverão ser instituídos no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias após a data de publicação desta lei.

Art. 9º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

Preliminarmente à discussão do mérito da presente proposta legislativa, é importante observarmos algumas informações referentes à situação econômica dos municípios.

Os indicadores apontam para a retomada do crescimento econômico brasileiro em 2021. Esses dados se refletem, de maneira geral, positivamente na arrecadação de impostos dos entes federados. Os resultados que se mostram positivos para o país, não são, no entanto, equânimes para todos os municípios, segundo análise feita pela Frente Nacional de Prefeitos (FNP), a partir de fontes oficiais do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiros (Siconfi), da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Enquanto as cidades com até 100 mil habitantes registraram crescimento de 7,3% na receita corrente per capita, durante o primeiro quadrimestre deste ano, em relação ao mesmo período de 2020, os municípios com população superior a essa faixa populacional alcançaram um incremento de apenas 2,5%, nessa comparação.

Esses números são, em parte, devidos ao comportamento favorável do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), que vem



superando as previsões. No primeiro semestre deste ano, o FPM repassou 23% a mais do que no mesmo período do ano passado, em termos reais. No entanto, como é sabido, o FPM constitui uma importante fonte de receita especialmente para os municípios de menor porte populacional. A participação do FPM representou 38,9% da receita corrente dos municípios até 10 mil habitantes, no primeiro quadrimestre de 2021.

Por outro lado, representou apenas 4,4% das receitas correntes dos municípios com mais de 1 milhão de habitantes, no mesmo período.

Do ponto de vista das despesas, os dados do primeiro quadrimestre de 2021 revelam ainda que, na área da saúde, por exemplo, a taxa de crescimento real dos gastos dos municípios com mais de 100 mil habitantes foi de 5,3%, em relação ao mesmo período de 2020. Nas cidades com até 100 mil habitantes, no entanto, o índice foi de 1,9%. Na assistência social, os municípios populosos tiveram um aumento de 7,2% nas despesas. Já nas cidades com até 100 mil habitantes, houve redução de -10,3%.

No setor do transporte público, o cenário não foi diferente. Cidades médias e grandes, com mais de cem mil habitantes, já somam um aumento de 6,9% nos gastos, frente à diminuição de -8,8% na taxa de crescimento real das despesas identificadas nos municípios menores. Os dados evidenciam que os impactos sociais provocados pela pandemia se expressam com mais intensidade nas cidades mais populosas, as que têm mais de 100 mil habitantes, apesar das perspectivas de cenário econômico positivo para o país.

Ao menos 36 municípios já aportaram subsídios aos sistemas de transporte público para reduzir o desequilíbrio econômico-financeiro causado pela redução da arrecadação tarifária durante a pandemia. Porém, frente ao aumento dos gastos orçamentários enfrentados pelos municípios, com cada vez menos condições de apoiar financeiramente o serviço de transporte público coletivo urbano e mantê-lo a serviço da população, a situação e a perspectiva dos sistemas são alarmantes.

Desde o início da pandemia, segundo informações compiladas pela Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos (NTU), ocorreram 283 paralisações e/ou suspensões temporárias do serviço de transporte público em 93 cidades brasileiras, e mais de 80 mil empregos no



setor foram eliminados. O déficit acumulado desde março de 2020, apenas nos sistemas de ônibus, é estimado em mais de R\$ 16 bilhões.

Essa situação tem impactos negativos concretos na prestação do serviço de transporte coletivo para a população e coloca em risco o direito constitucional ao transporte, previsto no artigo 6º da Carta Magna. Um levantamento realizado pelo Instituto de Defesa do Consumidor (Idec) apontou que ao menos 13 cidades tiveram os contratos de operação do transporte público revisados ou revogados para garantir que o serviço continuasse funcionando e outras 5 cidades tiveram que intervir diretamente na operação, com altos custos econômicos e sociais.

Ou seja, no Brasil, onde o custeio do transporte público depende quase que exclusivamente da arrecadação da tarifa paga pelos usuários, a redução de passageiros durante a pandemia tem sido determinante para a ampliação da crise estrutural enfrentada pelo setor.

Nesse sentido, apresentamos a presente proposta legislativa visando o custeio federal das gratuidades aos idosos nos serviços de transporte público coletivo urbano, conforme preceituado no artigo 230, § 2º da Constituição Federal. Apesar de ser ainda insuficiente para resolver todos os problemas de financiamento do transporte público no país, é fundamental para contribuir com a sua sobrevivência no curto e médio prazo, além de corrigir injustiças sociais presentes no modelo atual de custeio desses benefícios, como iremos demonstrar.

A Constituição Federal é clara ao estabelecer que a assistência social deve ser prestada para aquele que dela necessitar (Art. 203) e que deve ser custeada com recursos públicos provenientes do orçamento da seguridade social, conforme definido no Artigo 204 da Carta Magna.

Diante da premissa constitucional, observa-se que as gratuidades ou isenções tarifárias, parciais ou integrais, que têm a natureza jurídica de medida assistencial, deve ser tratada legalmente conforme determina a Constituição Federal, ou seja, sustentada por recursos públicos orçamentários. Segundo a Lei, esses benefícios devem ser custeados em conformidade com o Art. 195 da Carta Magna, mediante recursos provenientes das contribuições sociais de empregadores, dos trabalhadores e das receitas de concursos prognósticos, mais conhecidos como loterias.



Além disso, a Constituição Federal estabelece que o transporte público urbano é um direito social (artigo 6º da CF) e um serviço essencial para sociedade (artigo 30, inciso V da CF), pois possui o atributo de permitir a mobilidade das pessoas, ou seja, o direito de ir e vir (artigo 5º, inciso XV da CF). A Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei Federal Nº 12.587/2012) reforça o direito ao transporte e define como princípio fundamental o acesso ao serviço com modicidade tarifária. Para tanto, é necessário que exista uma harmonia na aplicabilidade dos dispositivos constitucionais para que um direito social não prejudique a aplicação de outro.

Portanto, ao tratar do direito constitucional dos idosos, o Estatuto do Idoso (Lei Federal 10.741/2003), no seu artigo 39, concedeu aos maiores de 65 anos o direito à gratuidade nos transportes coletivos públicos urbanos e semiurbanos, entendendo este benefício como uma política importante para garantir a mobilidade e o acesso a serviços de uma parcela da população que já enfrenta diversas outras dificuldades.

Esse benefício tarifário é uma conquista social e merece o apoio de todos. Contudo, o Congresso Nacional não indicou a fonte de recursos federais para sustentar essa medida de assistência social, o que suscita o debate sobre como ela deve ser sustentada.

No Brasil, com poucas exceções, o custeio da gratuidade dos idosos é, até o momento, repassado aos demais usuários pagantes do transporte público. O entendimento dessa conta é simples: o preço da passagem do transporte público é o resultado do custo total do serviço de transporte coletivo dividido pelo número de usuários pagantes transportados. Assim, quanto maior o número de usuários beneficiados pelas gratuidades, maior será o impacto na tarifa.

Os cálculos apontam que, em média, para cada R\$ 1 do preço da passagem de ônibus, R\$ 0,21 são destinados ao custeio dos benefícios tarifários em geral. Segundo projeções de pesquisadores do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) para 2020, as gratuidades aos idosos, definidas pela legislação federal, correspondem a cerca de R\$ 0,08 a 0,12 desse valor, sendo o restante referente aos descontos e gratuidades conferidos aos estudantes, pessoas com deficiência, policiais militares, entre outros grupos populacionais cujos benefícios foram instituídos por legislações estaduais e/ou municipais.



A oneração da tarifa dos usuários pagantes para sustentar as despesas com as gratuidades representa uma distorção na aplicação dessa política social. As pessoas menos favorecidas, que em geral são as que mais utilizam o serviço de transporte público, são injustamente os financiadores dessa ação de assistência social nas cidades.

Ademais, com o agravamento da precariedade da situação financeira da população brasileira, decorrente dos efeitos da pandemia, essa revisão torna-se urgente e prioritária. Os gastos com o serviço de transporte público já comprometem mais de 20% das despesas realizadas pelos 30% mais pobres, e pouco mais de 5% das despesas dos 30% mais ricos, segundo a Pesquisa de Orçamentos Familiares de 2017-2018 do IBGE. Pesquisas mostram que essa desigualdade aumentou durante a pandemia.

Evidentemente, é preciso reformular o modelo de financiamento do transporte público no Brasil, diversificando as fontes de recursos e diminuindo a participação da arrecadação tarifária no custeio do sistema, a exemplo do que é praticado em outros países. O custeio das gratuidades para idosos, que não encerra o necessário debate estruturante sobre o tema, é um passo importante nesse sentido, em especial no contexto de envelhecimento da população brasileira e que tende a aumentar substantivamente o impacto das gratuidades no sistema. Segundo projeções do IBGE, a população acima de 65 anos passará de 7,32% em 2010 para 25,49% em 2060, o que equivale a um crescimento relativo de quase 250% em 50 anos.

Diante do exposto, propõe-se a constituição do Programa Nacional de Assistência à Mobilidade dos Idosos em Áreas Urbanas, cujo objetivo é garantir a devida assistência a todos idosos que fazem jus ao direito constitucional da gratuidade nos serviços de transporte público coletivo urbano, bem como diminuir o impacto nas tarifas pagas pelos demais brasileiros que utilizam esse serviço público.

Para a implementação desse programa emergencial, estima-se que sejam necessários R\$ 5 bilhões no exercício de 2021. Esse valor equivale a pouco mais de 8% do custo anual de operação do sistema de transporte público no país, estimado em R\$ 60,1 bilhões por ano pela Associação Nacional dos Transportes Públicos (ANTP). Os recursos seriam distribuídos proporcionalmente à população maior de 65 anos residente nos



municípios que dispõem de serviços de transporte coletivo regular, utilizando-se como critério a estimativa populacional projetada pelo IBGE.

Para a seleção dos municípios a serem beneficiados de acordo com a existência de sistema de transporte público regulamentado e para o cálculo da distribuição dos recursos, foram utilizados os dados da projeção populacional por faixa etária para 2020 e dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais de 2017, provenientes do IBGE. A partir desses dados e do valor de R\$ 5 bilhões a ser distribuído, obtêm-se uma taxa anual por idoso de R\$ 316,64.

Conforme o Projeto de Lei proposto, para os municípios que contam com transporte intramunicipal e também com o transporte intermunicipal metropolitano de gestão estadual ou transporte metroferroviário, 20% dos recursos provenientes da distribuição pela população idosa são destinados aos estados e 80% são destinados aos municípios. Essa proporção foi definida tendo como base as estimativas de participação dos sistemas metroferroviários e de transporte metropolitano intermunicipal na divisão modal dos sistemas de transporte público no país. Para os municípios com apenas transporte intermunicipal, 100% dos recursos são destinados ao município.

Além disso, a proposta estabelece que no exercício de início da vigência dessa legislação, fica a União autorizada a abrir crédito extraordinário para o cumprimento da lei.

Face o exposto, é fundamental o apoio dos nobres parlamentares para aprovação do presente projeto de lei.

Sala das Sessões, de de 2021.

SENADOR GIORDANO
(MDB-SP)

SENADOR NELSON TRAD
(PSD – MS)

