

PARECER Nº 22, DE 2022-PLEN/SF

De PLENÁRIO, sobre o Projeto de Lei nº 4.392, de 2021, dos Senadores Nelsinho Trad e Giordano, que *institui o Programa Nacional de Assistência à Mobilidade dos Idosos em Áreas Urbanas (PNAMI) e dá outras providências*.

Relator: Senador **EDUARDO BRAGA**

I – RELATÓRIO

Vem para o exame deste Plenário o Projeto de Lei nº 4.392, de 2021, que *institui o Programa Nacional de Assistência à Mobilidade dos Idosos em Áreas Urbanas (PNAMI) e dá outras providências*.

O Programa Nacional de Assistência à Mobilidade dos Idosos em Áreas Urbanas (PNAMI) tem a finalidade de, simultaneamente, custear o direito constitucional das pessoas idosas à mobilidade urbana, manter a modicidade tarifária e garantir o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão de transporte coletivo.

Em seu art. 2º, a proposição esclarece que o PNAMI “dar-se-á mediante assistência financeira aos Estados, Distrito Federal e Municípios” e aduz, em parágrafo único, que tal assistência financeira não será considerada para contabilização dos limites mínimos de investimentos para saúde e educação previstos nos artigos 198 e 212 da Constituição Federal.

Em seu art. 3º, a proposição comanda a previsão dos recursos necessários ao PNAMI no Orçamento-Geral da União.

Em seu art. 4º, prevê que os Estados, o Distrito Federal (DF) e os Municípios instituam seus respectivos fundos de transporte público coletivo com o objetivo de receber os aportes financeiros que prevê.



SF/22289.81862-17

Em seu art. 5º, prevê a proporcionalidade dos recursos do PNAMI conforme a população maior de sessenta e cinco anos, a ser determinada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

Em seu art. 6º, a proposição altera o Estatuto do Idoso (Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003) para suprimir a gratuidade prevista para os serviços “semiurbanos” e prever a necessidade de cadastramento prévio do idoso para a fruição da gratuidade no transporte público urbano.

Em seu art. 7º, autoriza a União a abrir crédito extraordinário, no exercício do início de sua vigência, visando o cumprimento das medidas que institui.

Em seu art. 8º, dá prazo de seis meses para que os entes federativos instituam o fundo comandado em seu art. 4º.

Por fim, em seu art. 9º, determina a entrada imediata em vigor de lei em que eventualmente se transformar na data de sua publicação.

Na justificção que acompanha a proposta, os autores relatam as dificuldades financeiras que os sistemas municipais de transporte público de passageiros vêm atravessando, e apontam que a gratuidade dos idosos para acessar esse sistema, embora justa, deveria ser custeada por meio de uma fonte orçamentária de recursos, de forma a não criar empecilhos para a sobrevivência do mencionado sistema de transportes.

Quanto às emendas, foram apresentadas sete, que podem ser assim resumidas:

1. Do Senador Fabiano Contarato, propõe a supressão do art. 6º do PL.
2. Do Senador Paulo Paim, propõe suprimir a proposta de alteração do *caput* do art. 39 do Estatuto do Idoso.
3. Do Senador Paulo Paim, dá nova redação ao inciso I do art. 1º do PL.
4. Do Senador Paulo Paim, propõe suprimir as propostas de alterações dos §§ 1º e 4º do art. 39 do Estatuto do Idoso.



5. Da Senador Rose de Freitas, propõe suprimir o art. 1º, inciso I, e o art. 6º do PL.
6. Do Senador Wellington Fagundes, propõe suprimir os mesmos dispositivos da emenda 6.
7. Da Senadora Mara Gabrilli, propõe novo artigo ao PL, com a finalidade de garantir que os benefícios dos idosos não serão suspensos mesmo se não houver repasse de recursos do programa aqui analisado.

II – ANÁLISE

Conforme os arts. 235, 252 e 281 do Regimento Interno do Senado Federal, é facultado ao Plenário o exame do Projeto de Lei nº 4.392, de 2021.

Em relação aos aspectos formais, não há óbice de constitucionalidade na proposição, uma vez que a Carta Magna determina que compete à União o estabelecimento de diretrizes para os transportes urbanos (art. 21, XX). Determina também as diretrizes da assistência social aos idosos e seu direito à gratuidade nos transportes coletivos urbanos (art. 230, § 2º).

Além disso, seu mérito é indiscutível. De fato, o sistema de transporte coletivo urbano nas cidades e no DF, que já vinha de uma situação financeira precária, decorrente de um processo histórico de crescente descompasso entre suas receitas e despesas, sofreu um impacto agudo com a queda de arrecadação por conta da pandemia da covid-19.

Nesse sentido, caso o sistema de transportes coletivos entre em colapso, um dos grupos que mais iria sofrer com o fim desses serviços seria justamente o dos idosos, que gozam de direito à gratuidade nesse sistema, por força do art. 230, § 2º, de nossa Carta Magna.

Para evitar essa catástrofe, o projeto analisado propõe a criação do Programa Nacional de Assistência à Mobilidade dos Idosos em Áreas Urbanas (PNAMI), de forma a garantir os recursos públicos necessários à saúde financeira desse importante serviço público.



Ressalte-se que a proposta conta com o apoio da Frente Nacional de Prefeitos (FNP), que fez chegar o Ofício Circular nº 2, de 2022, assinado por seu presidente e prefeito de Aracaju, Edvaldo Nogueira Filho, na qual afirma que esta entidade “debateu exaustivamente o tema e apoia o PL 4.392/2021, por ser o único que contribui efetivamente para a mitigação da crise atual, na medida em que aporta recursos diretamente nos sistemas” de transporte público local, e que “o cenário exige celeridade, inclusive, para assegurar os salários de motoristas e cobradores, evitando interrupções nos serviços e transtornos aos consumidores”.

A despeito de seu mérito, contudo, são necessárias algumas emendas para aperfeiçoar o texto do projeto, conforme passaremos a analisar.

Em relação às emendas apresentadas pelos Senadores, é necessário suprimir o atual art. 6º do PL, como propõem as de nºs 1, 2, 4, 5 e 6, todas acolhidas, uma vez que o projeto, à guisa de buscar justa contrapartida da União pelo benefício criado pelos constituintes de 1988, não pode retirar direitos dos idosos, não só por uma questão de justiça, como até mesmo por possível vício de inconstitucionalidade.

Acatamos a emenda 3, do ilustre Senador Paulo Paim, dá nova redação ao inciso I do art. 1º do PL. A forma redigida originalmente, ao citar direito à assistência social, poderia provocar interpretação indesejada, como o a de que o custeio da gratuidade seja arcado com recursos da assistência social, destinada ao atendimento das pessoas com deficiência e idosos carentes. Esse apontamento foi feito por diversos senadores e acolhemos o aperfeiçoamento.

Acatamos também a emenda nº 7 da Senadora Mara Gabrilli, que visa a garantir que os idosos não terão seus benefícios suspensos, ainda que não ocorra o repasse dos recursos de que trata o projeto.

Apresentamos também emendas de Relator. A primeira delas incide sobre o art. 5º e visa a incluir os municípios (e não só estados) gestores de sistemas de transporte metropolitano como destinatários dos recursos do PNAMI, e para determinar que somente os entes federados que puderem comprovar que possuem sistemas de transporte coletivo em operação poderão receber os valores do Programa.

A segunda emenda determina ampla publicidade aos montantes de recursos repassados no âmbito do PNAMI, e atende a pertinente sugestão



encaminhada a nosso Gabinete pelo Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (IDEC).

A terceira emenda tem por objetivo adequar este PL às exigências da legislação sobre finanças públicas. Em particular, a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar nº 101, de 2000) exige, em seu art. 17, que os atos que criam despesas obrigatórias de caráter continuado, como este PL, devem vir instruídos com a estimativa de seu impacto orçamentário-financeiro e com indicação de fonte de custeio.

Sobre o impacto orçamentário-financeiro, estimam-se gastos da ordem de R\$ 5 bilhões por ano. Para chegar a esse número, partiu-se da população com mais de 65 anos no Brasil, de 9,2 milhões de indivíduos. Supondo que cada idoso, em média, faça cinco viagens de ida e volta por mês, teríamos um total de 120 viagens por ano. Multiplicando esse valor por R\$ 4,50 como preço médio da tarifa, chega-se a R\$ 4,968 bilhões.

Pela magnitude de recursos envolvida, propomos vincular parte das receitas dos *royalties* do petróleo para financiar tais gastos. Deve-se destacar que a receita de *royalties* do petróleo pertencente à União é mais do que suficiente para financiar essas novas despesas. Em 2021, por exemplo, somente a parcela dos *royalties* apropriada pela União superou R\$ 11 bilhões, mais que o dobro do que se projetava. Considerando que o petróleo gera outras receitas, como a participação especial, o bônus de assinatura e as receitas com óleo excedente do regime de partilha de produção, o programa deverá gastar somente uma fração do que o governo arrecada.

Em síntese, promover a vinculação com as receitas dos *royalties* do petróleo, além de permitir que nos adequemos à legislação que dispõe sobre o equilíbrio nas finanças públicas, evita-se que, anualmente, o Congresso tenha de discutir e deliberar sobre um gasto que, consensualmente, é meritório.

Por último, é necessário oferecer um horizonte temporal ao Programa. Assim, propomos que ele seja válido somente no ano da aprovação do projeto em lei, e nos dois anos subsequentes, ou seja, o programa vigoraria por três anos.



III – VOTO

Em razão do exposto, o voto é pela **aprovação** do Projeto de Lei nº 4.392, de 2021, aprovadas as emendas de nºs 1, 2, 4, 5 e 6, na forma da emenda 1, aprovadas as emendas 3 e 7, e apresentadas as seguintes emendas de Relator:

EMENDA Nº 8 - PLEN

O art. 2º do PL nº 4.392, de 2021, passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 2º** O PNAMI dar-se-á mediante assistência financeira da União, de até 5 (cinco) bilhões anuais, aos Estados, Distrito Federal e Municípios que dispõem de serviços de transporte público coletivo urbano regular em operação.

.....” (NR)

EMENDA Nº 9 - PLEN

Incluem-se os seguintes §§ 2º e 4º no art. 5º do Projeto de Lei nº 4.392, de 2021, renumerando-se e alterando-se a redação do atual §2º como § 3º, todos com a seguinte redação:

“**Art. 5º**

.....

§ 2º Nos casos de municípios responsáveis pela gestão do sistema de transporte público integrado metropolitano, para fins de aportes financeiros mencionado no *caput*, terá como cômputo geral a somatória da população maior de 65 anos residente nos municípios que compõem a região metropolitana administrada, recebendo integralmente estes recursos.

§ 3º A distribuição dos recursos para o exercício de 2022, conforme disposto neste artigo, utilizará a estimativa populacional projetada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE para o ano de 2021, devendo suas atualizações subsequentes serem efetuadas na forma do regulamento, e ser parte integrante da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) dos próximos exercícios.

§ 4º Somente poderão participar da divisão dos recursos de que trata esta lei as unidades federadas que comprovarem possuir sistema



de transporte público coletivo de caráter urbano ou metropolitano em funcionamento, na forma do regulamento.”

EMENDA Nº 10 - PLEN

O art. 6º do PL nº 4.392, de 2021, passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 6º** A União dará ampla publicidade aos montantes de recursos transferidos no âmbito do PNAMI por meio de portal da transparência na internet, no qual deverão ser apontados os valores aportados para cada ente federado beneficiado.”

EMENDA Nº 11 - PLEN

Dê-se a seguinte redação para o art. 7º do Projeto de Lei nº 4.392, de 2021.

“**Art. 7º** O *caput* do art. 2º da Lei nº 12.858, de 9 de setembro de 2013, passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 2º** Para fins de atendimento ao disposto no inciso VI do *caput* do art. 214 e nos arts. 196 e 230 da Constituição, bem como para custear o direito à assistência social previsto no art. 39 da Lei nº 10.741, 1º de outubro de 2003, serão destinados exclusivamente para a educação pública, com prioridade para a educação básica, para a saúde e para a mobilidade dos idosos, na forma do regulamento, os seguintes recursos:

.....” (NR)

EMENDA Nº 12 - PLEN

Dê-se a seguinte redação ao art. 9º do PL nº 4.392, de 2021:

“**Art. 9º** Esta lei entra em vigor na data de sua publicação, produzindo efeitos no ano de sua publicação, e nos dois anos subsequentes.”

Sala das Sessões,

, Presidente

, Relator

