



# CÂMARA DOS DEPUTADOS

## PROJETO DE LEI N.º 42-A, DE 2003

(Do Sr. Wasny de Roure)

Dispõe sobre a gratuidade de transporte coletivo urbano pelo trabalhador desempregado; tendo parecer da Comissão de Viação e Transportes, pela rejeição (relator: DEP. MÁRIO NEGROMONTE).

**DESPACHO:**

ÀS COMISSÕES DE VIAÇÃO E TRANSPORTES; DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO; E DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO (ART. 54)

**APRECIACÃO:**

Proposição Sujeita à Apreciação Conclusiva pelas Comissões - Art. 24, II

### SUMÁRIO

I - Projeto inicial

II - Na Comissão de Viação e Transportes:

- parecer do relator
- parecer da Comissão

O Congresso Nacional decreta:

Art.º 1º Aos trabalhadores, aptos à percepção do Seguro-Desemprego ou que estiverem recebendo o benefício, é garantida a gratuidade dos transportes coletivos urbanos.

Art.º 2º Para ter acesso à gratuidade, o trabalhador deverá apresentar ao condutor o comprovante de entrada da solicitação, que terá sua validade destacada no documento pelo órgão expedidor do Seguro-Desemprego.

Art.º 3º A concessão da gratuidade dos transportes coletivos urbanos aos desempregados durará por todo o tempo em que o trabalhador estiver apto à percepção do Seguro-Desemprego ou recebendo o mesmo.

Art. 4º A empresa que descumprir o presente benefício perderá a concessão ou permissão à exploração do serviço.

Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

### **JUSTIFICATIVA**

A locomoção é um instrumento indispensável para a pessoa desempregada procurar uma nova ocupação, portanto essencial no combate ao desemprego.

Os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa são fundamentos da República, que devem ser seguidos por todos e estão no âmago da Constituição, no primeiro artigo.

Os fundamentos não podem ser racionalmente e legalmente entendidos se separados dos objetivos insculpidos no artigo 3º da Carta Magna, dos quais destacamos a redução das desigualdades sociais.

Os valores sociais da livre iniciativa podem ser exemplificados neste projeto. O lucro líquido das empresas concessionárias e permissionárias do transporte coletivo não será afetado com esse benefício de grande valor social. Buscar receita com os desempregados por razões óbvias é irracional, pois já estão impedidos por sua própria condição.

Àquele apto ou recebendo o seguro-desemprego tem apenas quatro meses de fôlego na luta por uma nova ocupação e é exatamente logo após ser colocado no desemprego que o trabalhador tem mais disposição e é também quando ele mais precisa do apoio da sociedade, por intermédio de um serviço público prestado por empresas privadas, que têm nessa proposição a oportunidade de mostrar o significado dos valores sociais da livre iniciativa.

Trata-se de uma medida urgente e de interesse de toda a sociedade, que sente os efeitos crescentes do aumento da violência urbana, no mesmo compasso do crescimento do

desemprego. Medida que tenta minorar situação desesperadora e revoltante do desempregado que deveria ao menos ter como procurar emprego, mas não pode, porque não tem dinheiro para pagar a passagem. Esta proposta é o mínimo que a livre iniciativa e a sociedade podem fazer: dar o meio de locomoção para aquele que procura uma ocupação.

A presente proposta é de grande cunho constitucional, pois busca erradicar a marginalização, objetivo tão bem pintada no artigo 3º da Carta Política.

Apenas como contribuição à discussão é importante destacar o artigo 22 da Carta:

**“Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:**

.....

**XI – trânsito e transporte.”**

Ao vincular o benefício aos trabalhadores que deram entrada no Seguro-Desemprego ou adquiriram o mesmo, a Câmara dos Deputados estará regulamentando o instrumento e impedindo que a finalidade da presente proposição seja desvirtuada.

Este projeto tem o espírito da Constituição, onde o setor do transporte coletivo urbano também deve estar comprometido e não se furtará em demonstrar à sociedade os valores sociais da livre iniciativa.

Assim, diante da premência e importância deste projeto, espero contar com o apoio dos nobres colegas para ver aprovada a presente proposição, por ser medida de inteira Justiça Social.

Sala das Sessões, 18 de fevereiro de 2003

**WASNY DE ROURE**  
**Deputado Federal PT/DF**

<p><b>LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA COORDENAÇÃO DE ESTUDOS LEGISLATIVOS - CEDI</b></p>
---

]

**CONSTITUIÇÃO**

**DA  
REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL  
1988**

**TÍTULO I  
DOS PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS**

---

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais, e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios:

I - independência nacional;

II - prevalência dos direitos humanos;

III - autodeterminação dos povos;

IV - não-intervenção;

V - igualdade entre os Estados;

VI - defesa da paz;

VII - solução pacífica dos conflitos;

VIII - repúdio ao terrorismo e ao racismo;

IX - cooperação entre os povos para o progresso da humanidade;

X - concessão de asilo político.

---

**TÍTULO III  
DA ORGANIZAÇÃO DO ESTADO**

---

**CAPÍTULO II  
DA UNIÃO**

---

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;

II - desapropriação;

III - requisições civis e militares, em caso de iminente perigo e em tempo de guerra;

---

- IV - águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão;
  - V - serviço postal;
  - VI - sistema monetário e de medidas, títulos e garantias dos metais;
  - VII - política de crédito, câmbio, seguros e transferência de valores;
  - VIII - comércio exterior e interestadual;
  - IX - diretrizes da política nacional de transportes;
  - X - regime dos portos, navegação lacustre, fluvial, marítima, aérea e aeroespacial;
  - XI - trânsito e transporte;
  - XII - jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia;
  - XIII - nacionalidade, cidadania e naturalização;
  - XIV - populações indígenas;
  - XV - emigração e imigração, entrada, extradição e expulsão de estrangeiros;
  - XVI - organização do sistema nacional de emprego e condições para o exercício de profissões;
  - XVII - organização judiciária, do Ministério Público e da Defensoria Pública do Distrito Federal e dos Territórios, bem como organização administrativa destes;
  - XVIII - sistema estatístico, sistema cartográfico e de geologia nacionais;
  - XIX - sistemas de poupança, captação e garantia da poupança popular;
  - XX - sistemas de consórcios e sorteios;
  - XXI - normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização das polícias militares e corpos de bombeiros militares;
  - XXII - competência da polícia federal e das polícias rodoviária e ferroviária federais;
  - XXIII - seguridade social;
  - XXIV - diretrizes e bases da educação nacional;
  - XXV - registros públicos;
  - XXVI - atividades nucleares de qualquer natureza;
  - XXVII - normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III;
  - \* Inciso XXVII com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 04/06/1998.*
  - XXVIII - defesa territorial, defesa aeroespacial, defesa marítima, defesa civil e mobilização nacional;
  - XXIX - propaganda comercial.
- Parágrafo único. Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo.

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

- I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público;
- II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;
- III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;

IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural;

V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência;

VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;

VIII - fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar;

IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;

XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios;

XII - estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito.

Parágrafo único. Lei complementar fixará normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

.....  
 .....

## **COMISSÃO DE VIAÇÃO E TRANSPORTES**

### **I – Relatório**

A proposição ora em exame pretende garantir a gratuidade nos transportes coletivos urbanos aos trabalhadores aptos à percepção do Seguro Desemprego ou que estiverem recebendo esse benefício. O texto impõe, como condição de acesso à gratuidade, que o trabalhador apresente ao condutor do veículo o comprovante de entrada da solicitação do Seguro Desemprego, que terá sua validade destacada pelo órgão expedidor. O direito à gratuidade nos transportes coletivos urbanos para os desempregados perdurará, nos termos da proposta, pelo tempo em que o trabalhador estiver apto à percepção do Seguro Desemprego ou recebendo o mesmo. Finalmente, o texto estabelece a perda da concessão ou da permissão para a exploração do serviço como penalidade para as empresas que descumprirem a disposição legal.

Em sua justificação, o nobre Autor argumenta que o acesso aos meios de transporte é um instrumento indispensável para a pessoa desempregada procurar uma nova ocupação. Portanto, a gratuidade pretendida pelo projeto de lei

apresentado configura-se, no entender do Autor, como um apoio da sociedade para o combate ao desemprego.

Aberto o prazo regimental, não foram apresentadas emendas ao projeto de lei neste órgão técnico.

É o nosso relatório.

## **II – Voto do Relator**

É louvável a preocupação do nobre Autor com a situação dos trabalhadores desempregados e a necessidade de apoiá-los na busca de uma nova colocação. Não obstante, o caminho apontado não parece ser viável.

O principal entrave diz respeito à questão do financiamento da gratuidade pretendida. Para bem entender esse ponto, cabe mencionar, de plano, o art. 175 da Constituição Federal, que trata da incumbência de prestação de serviços públicos. O parágrafo único desse mesmo artigo requer a edição de uma lei federal para dispor sobre o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão; os direitos dos usuários; a política tarifária; e a obrigação de manter serviço adequado.

A norma legal requerida pelo texto constitucional veio a luz com a Lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995, que estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos. O art. 35 desse diploma estatui:

*“Art. 35. A estipulação de novos benefícios tarifários pelo poder concedente fica condicionada à previsão, em lei, da origem dos recursos ou da simultânea revisão da estrutura tarifária do concessionário ou permissionário, de forma a preservar o equilíbrio econômico-financeiro do contrato.”*

Percebe-se que, diante da citada disposição legal, só restam dois caminhos para a concessão de gratuidade ou descontos na tarifa dos serviços, como a pretendida pela proposição em exame: o subsídio direto, pelo aporte de recursos

públicos, ou o subsídio cruzado, em que o custo do benefício é diluído na tarifa dos usuários pagantes.

A primeira opção encontra óbice evidente na carência de recursos com que se debatem os orçamentos públicos em nosso País, o que inviabiliza a concessão ou ampliação de benefícios sociais. Ademais, a Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu art. 14, impõe condições para a concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita, entre as quais destacam-se a obrigatoriedade de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes e o atendimento ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias. Cabe notar que o § 1º do mesmo art. 14 qualifica como renúncia toda "anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado".

Quanto ao subsídio cruzado, embora seja essa uma opção bastante utilizada quando da concessão de benefícios tarifários no serviço de transporte público, entendemos que a mesma é de todo inconveniente. Isso porque o custo do benefício concedido acaba recaindo sobre os usuários pagantes, onerando sobremaneira os setores da população que mais se utilizam do transporte coletivo.

Por fim, embora não seja matéria afeta a este órgão técnico, cabe uma palavra sobre o aspecto constitucional da questão. É bem verdade, como apontou o Autor em sua justificção, que o art. 22 da nossa Carta Magna atribui à União a competência para legislar privativamente sobre trânsito e transportes. Não obstante, o art. 30, inciso V, da Carta diz competir aos Municípios a organização e a prestação, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, dos serviços públicos de interesse local, inclusive o de transporte coletivo, que tem caráter essencial. Entende-se que à esfera do Poder Público responsável pela delegação do serviço cabe estabelecer as regras para a sua prestação, o que inclui a eventual concessão de benefícios.

Diante do exposto, naquilo que compete a esta Comissão analisar, somos pela **rejeição** do Projeto de Lei nº 42, de 2003.

Sala da Comissão, em 10 de setembro de 2003.

Deputado MÁRIO NEGROMONTE  
Relator

### III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Viação e Transportes, em reunião ordinária realizada hoje, rejeitou unanimemente o Projeto de Lei nº 42/03, nos termos do parecer do relator, Deputado Mário Negromonte.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Romeu Queiroz - Presidente, Neuton Lima, Leodegar Tiscoski e Mauro Lopes - Vice-Presidentes, Antônio Nogueira, Beto Albuquerque, Carlos Santana, Chico da Princesa, Deley, Fernando Gonçalves, Francisco Appio, Gilberto Nascimento, Gonzaga Patriota, Iriny Lopes, Jorge Boeira, Leônidas Cristino, Marcelino Fraga, Marcelo Guimarães Filho, Mário Negromonte, Milton Monti, Oliveira Filho, Osvaldo Reis, Pedro Chaves, Pedro Fernandes, Philemon Rodrigues, Almeida de Jesus, Carlos Alberto Leréia, Guilherme Menezes, Isaías Silvestre e Paulo Feijó.

Sala da Comissão, em 3 de dezembro de 2003.

Deputado ROMEU QUEIROZ  
Presidente