

**AVULSO NÃO
PUBLICADO
PARECER CCJC
PELA INCONSTI.,
INJURI E FALTA DE
TÉCNICA
LEGISLATIVA**



CÂMARA DOS DEPUTADOS
PROJETO DE LEI N.º 3.391-B, DE 2004
(Do Sr. Fernando Ferro)

Altera dispositivo da Lei nº 8.899, de 1994, para determinar que o benefício do passe livre concedido às pessoas portadoras de deficiência incida sobre todos os veículos utilizados no sistema de transporte coletivo interestadual; tendo pareceres: da Comissão de Seguridade Social e Família, pela aprovação (relator: DEP. EDUARDO BARBOSA) da Comissão de Viação e Transportes, pela rejeição (relator: DEP. ELISEU PADILHA) e da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, pela inconstitucionalidade, injuridicidade e falta de técnica legislativa (relator: DEP. JOÃO MAGALHÃES)

DESPACHO:

ÀS COMISSÕES DE:
SEGURIDADE SOCIAL E FAMÍLIA
VIAÇÃO E TRANSPORTES
CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA (ART. 54 RICD)

APRECIÇÃO:

Proposição Sujeita à Apreciação do Plenário - Art. 24 II, "G"

SUMÁRIO

I - Projeto inicial

II - Na Comissão de Seguridade Social e Família:

- parecer do relator
- parecer da Comissão

III - Na Comissão de Viação e Transportes:

- parecer do relator
- parecer da Comissão

IV - Na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania:

- parecer do relator
- parecer da Comissão

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei altera o art. 1º da Lei nº 8.899, de 29 de Junho de 1984, que concede passe livre às pessoas portadoras de deficiência no sistema de transporte coletivo interestadual, para determinar que o benefício incida sobre todos os veículos utilizados na prestação do serviço.

Art. 2º O art. 1º da Lei nº 8.899, passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 1º É concedido passe livre às pessoas portadoras de deficiência, comprovadamente carentes, em todos os veículos utilizados no sistema de transporte coletivo interestadual. (NR)”

Art. 3º Esta lei entra em vigor na data da sua publicação oficial.

JUSTIFICAÇÃO

Com a edição da Lei nº 8.899, de 1994, o legislador pretendeu facilitar a mobilidade das pessoas portadoras de deficiência, garantido o seu acesso a qualquer meio de transporte interestadual regular existente. O benefício do passe livre, instituído pela citada lei, tem, sem dúvida, como queria o legislador, contribuído para melhorar a mobilidade desses cidadãos dentro do território nacional.

No entanto, o Decreto nº 3.691, de 19 de dezembro de 2000, que regulamentou o assunto, restringiu esse benefício, ao estabelecer que “as empresas permissionárias e autorizatárias de transporte interestadual de passageiros reservarão dois assentos de cada veículo, destinado a serviço convencional, para a ocupação das pessoas beneficiadas pelo art. 1º da Lei nº 8.899, de 29 de junho de 1994”.

Assim, as vagas reservadas aos portadores de deficiência ficam restritas às poltronas dos veículos convencionais, não atendendo, em muitos casos, as especificidades físicas do usuário portador de deficiência que precisa viajar em assentos mais confortáveis e que melhor se ajustam as suas necessidades.

Além disso, a norma editada pelo Poder Executivo - dois assentos em serviços convencionais - restringe em demasia a quantidade de vagas que deve ser disponibilizada aos deficientes. No caso do transporte rodoviário, por exemplo, essas pessoas não podem utilizar os ônibus-leitos ou os executivos, desvirtuando, assim, a proposta original.

Claro que não queremos franquear o acesso dos portadores de deficiência a todos os assentos dos veículos de transporte, mas, entendemos que a disponibilização de assentos, também nos serviços diferenciados, configura-se como medida intermediária e eficaz, pois sem acréscimo significativo de custos oferece aos beneficiários da lei a possibilidade de viajar em veículos mais adequados e em quantidade razoável.

Dessa forma, com o intuito de restaurar o objetivo original da Lei, esperamos contar com o apoio dos nobres Colegas Parlamentares para a aprovação da proposta de alteração que ora apresento.

Sala das Sessões, em 20 de abril de 2004.

Deputado Fernando Ferro

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

LEI Nº 8.899, DE 29 DE JUNHO DE 1994

Concede Passe Livre às Pessoas Portadoras de Deficiência no Sistema de Transporte Coletivo Interestadual.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte lei:

Art. 1º É concedido passe livre às pessoas portadoras de deficiência, comprovadamente carentes, no sistema de transporte coletivo interestadual.

Art. 2º O Poder Executivo regulamentará esta Lei no prazo de noventa dias a contar de sua publicação.

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 4º Revogam-se as disposições em contrário.

Brasília, 29 de junho de 1994; 173º da Independência e 106º da República.

ITAMAR FRANCO

Cláudio Ivanof Lucarevschi

Leonor Barreto Barreto Franco

DECRETO Nº 3.691, DE 19 DE DEZEMBRO DE 2000

Regulamenta a Lei nº 8.899, de 29 de junho de 1994, que dispõe sobre o transporte de pessoas portadoras de deficiência no sistema de transporte coletivo interestadual.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso das atribuições que lhe confere o art. 84, incisos IV e VI, da Constituição, e tendo em vista o disposto no art. 1º da Lei nº 8.899, de 29 de junho de 1994,

DECRETA:

Art. 1º As empresas permissionárias e autorizatárias de transporte interestadual de passageiros reservarão dois assentos de cada veículo, destinado a serviço convencional, para ocupação das pessoas beneficiadas pelo art. 1º da Lei nº 8.899, de 29 de junho de 1994, observado o que dispõem as Leis nº 7.853, de 24 de outubro de 1989, 8.742, de 7 de dezembro de 1993, 10.048, de 8 de novembro de 2000, e os Decretos nº 1.744, de dezembro de 1995, e 3.298, de 20 de dezembro de 1999.

Art. 2º O Ministro de Estado dos Transportes disciplinará, no prazo de até trinta dias, o disposto neste Decreto.

Art. 3º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 19 de dezembro de 2000; 179º da Independência e 112º da República.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

Eliseu Padilha

COMISSÃO DE SEGURIDADE SOCIAL E FAMÍLIA

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 3.391, de 2004, de autoria do Deputado Fernando Ferro, propõe alteração à Lei nº 8.899, de 29 de junho de 1994, que concede passe livre às pessoas portadoras de deficiência no sistema de transporte

coletivo interestadual, com o intuito de determinar que o benefício seja concedido em todos os tipos de veículos utilizados na prestação desse serviço.

Na justificção, o nobre autor argumenta que o Decreto nº 3.691, de 19 de dezembro de 2000, que regulamentou a matéria, restringiu o alcance da Lei, só permitindo o passe livre nos veículos do tipo convencional, medida que dificulta o acesso dos portadores de deficiência severa, os quais demandam por “assentos mais confortáveis e que melhor se ajustem às suas necessidades”.

No prazo regimental, não foram apresentadas emendas ao Projeto.

É o Relatório.

II - VOTO DO RELATOR

O mérito do Projeto é, sem dúvida, da maior importância para viabilizar o direito dos portadores de deficiência ao passe livre no transporte coletivo interestadual.

Conforme esclarece o nobre Deputado Fernando Ferro, o Decreto nº 3.691, de 2000, que regulamentou a Lei do Passe Livre, restringiu o direito conquistado pelo portadores de deficiência, ao determinar que “as empresas permissionárias e autorizatárias de transporte interestadual de passageiros reservarão **dois assentos** de cada veículo, destinado a **serviço convencional**, para a ocupação das pessoas beneficiadas pelo art. 1º da Lei nº 8.899, de 1994”. (Grifo nosso).

Desconsidera, assim, o Regulamento os casos de deficiência severa, como a paraplegia ou tetraplegia, as quais exigem acomodações mais espaçosas e corredor mais amplo, de modo a garantir a circulação e as mínimas condições de conforto e segurança para esses portadores de deficiência, presentes somente nos ônibus de tipo executivo ou leito.

Por outro lado, o limite de dois assentos por veículo, adstritos aos de tipo convencional, reduz drasticamente o número de vagas destinadas aos portadores de deficiência, dificultando ou mesmo impedindo a fruição do direito legalmente garantido a essas pessoas.

Justo, portanto, que se estenda a todos os veículos de transporte coletivo interestadual a possibilidade de exercício do direito ao passe livre pelos portadores de deficiência, razão porque votamos pela aprovação do Projeto de Lei nº 3.391, de 2004.

Sala da Comissão, em 28 de outubro de 2004.

Deputado EDUARDO BARBOSA

Relator

III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Seguridade Social e Família, em reunião ordinária realizada hoje, aprovou unanimemente o Projeto de Lei nº 3.391/2004, nos termos do Parecer do Relator, Deputado Eduardo Barbosa.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Dr. Benedito Dias - Presidente, Arnaldo Faria de Sá, Guilherme Menezes e Almerinda de Carvalho - Vice-Presidentes, Amauri Gasques, Antonio Joaquim, Arlindo Chinaglia, Benjamin Maranhão, Darcísio Perondi, Dr. Francisco Gonçalves, Dr. Ribamar Alves, Dr. Rosinha, Eduardo Barbosa, Geraldo Thadeu, Jandira Feghali, Jorge Alberto, José Linhares, Laura Carneiro, Manato, Milton Barbosa, Rafael Guerra, Remi Trinta, Roberto Gouveia, Suely Campos, Teté Bezerra, Thaís Barbosa, Thelma de Oliveira, Zelinda Novaes, Celcita Pinheiro, Durval Orlato, Homero Barreto e Jorge Pinheiro.

Sala da Comissão, em 16 de março de 2005.

Deputado DR. BENEDITO DIAS

Presidente

COMISSÃO DE VIAÇÃO E TRANSPORTES

I – RELATÓRIO

Chega para análise deste Órgão Técnico, o projeto de lei em epígrafe, que altera a Lei nº 8.899, de 1994, para garantir que a gratuidade concedida aos portadores de deficiência seja oferecida em todos os veículos operados pelo sistema de transporte coletivo interestadual.

Na justificção, o Proponente afirma que a norma de regulamentação da lei referida, Decreto nº 3.691, de 19 de dezembro de 2000, ao

estipular a reserva de dois assentos por veículo convencional, restringe a mobilidade dos portadores de deficiência, sob os aspectos quantitativo e qualitativo, sobretudo para aqueles portadores de deficiência, cujas peculiaridades físicas requerem assentos mais confortáveis.

Objeto de análise anterior favorável na Comissão de Seguridade Social e Família, a matéria deverá seguir, após o exame de mérito nesta Comissão de Viação e Transportes, para escrutínio da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.

De acordo com o art. 32, inciso XX, alíneas *b*, *d* e *g* do Regimento Interno da Câmara dos Deputados inclui-se no campo temático desta Comissão o transporte rodoviário interestadual de passageiros.

No prazo regimental não foram entregues emendas ao projeto em avaliação.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

A prestação do serviço público no Brasil norteia-se em arcabouço legal consistente, composto por normas editadas a partir do comando constitucional constante do art. 175 da Carta Magna.

As leis de licitação e de concessão regem a oferta dos serviços públicos por entes não governamentais, sob a égide do poder público, cuja relação é mediada na forma de contrato.

Entre os inúmeros dispositivos previstos em lei destaca-se o da preservação do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, para prover a segurança necessária à atividade.

Assim, a Lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995, aduz em seu art. 35 que, para manter o equilíbrio referido, a todo benefício concedido pelo ente governamental deve corresponder a previsão respectiva de recursos ou poderá ser realizada a revisão concomitante do valor da tarifa pelo concessionário ou permissionário.

Considerando que o subsídio direto esbarra na insuficiência crônica de recursos orçamentários da União e que as exigências da Lei de

Responsabilidade Fiscal dificultam a criação de benefícios além de aumentar o controle das despesas do governo, em especial as de caráter continuado, restaria à efetivação da proposta em exame os recursos oriundos do aumento do valor da tarifa. No entanto, essa forma de subsídio cruzado mostra-se injusta por incidir sobre o conjunto dos usuários do serviço prestado, no caso o serviço de transporte coletivo interestadual, no qual se encontram situações variadas, inclusive em níveis ou padrões de carência inferiores aos dos contemplados.

Inquestionável é o mérito humanitário do projeto de lei em apreço, que estende o benefício da gratuidade concedida aos portadores de deficiência para os veículos destinados a serviços diferenciados no transporte coletivo terrestre e aquaviário interestadual. No entanto, ressaltamos que sua aplicação pode implicar prejuízos para a população usuária dos serviços citados, comprometendo o princípio da equanimidade que toda norma legal deve cumprir.

Pelo exposto, votamos pela REJEIÇÃO do PL nº 3.391, de 2004.

Sala da Comissão, em 14 de junho de 2005.

Deputado ELISEU PADILHA

Relator

III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Viação e Transportes, em reunião ordinária realizada hoje, rejeitou unanimemente o Projeto de Lei nº 3.391-A/04, nos termos do parecer do relator, Deputado Eliseu Padilha.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Mário Assad Júnior - Presidente, Homero Barreto e Nelson Bornier - Vice-Presidentes, Affonso Camargo, Ary Kara, Beto Albuquerque, Carlos Santana, Chico da Princesa, Devanir Ribeiro, Edinho Bez, Eliseu Resende, Francisco Appio, Giacobbo, Jair de Oliveira, Lael Varella, Leodegar Tiscoski, Marcelo Castro, Mário Negromonte, Mauro Lopes, Milton Monti, Philemon Rodrigues, Telma de Souza, Wellington Roberto, Marcello Siqueira, Silvio Torres e Vitorassi.

Sala da Comissão, em 26 de outubro de 2005.

Deputado MÁRIO ASSAD JÚNIOR

Presidente

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

I – RELATÓRIO

O presente Projeto, de autoria do Deputado Fernando Ferro, visa alterar a Lei nº 8.899, de 29 de junho de 1994, que concede passe livre às pessoas portadoras de deficiência, comprovadamente carentes, no sistema de transporte coletivo interestadual para estender este benefício para todos os veículos operados nesse sistema de transporte.

O projeto foi aprovado na Comissão de Seguridade Social e Família e rejeitado na Comissão de Viação e Transportes. Por ter recebido pareceres divergentes, a competência para apreciação da presente proposição foi transferida para o Plenário, em obediência ao que determina o artigo 24, inciso II, letra g, do Regimento Interno desta Casa.

Nesta Comissão, deveremos nos ater apenas quanto aos aspectos de constitucionalidade, legalidade, juridicidade, regimentalidade e de técnica legislativa.

No prazo regimental, não foram apresentadas emendas.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

O Autor do Projeto ora em análise, Deputado Fernando Ferro, justifica a sua apresentação afirmando, em síntese, que apesar da Lei nº 8.899 estar contribuindo para melhoria da mobilidade dos cidadãos portadores de deficiência, o Decreto que regulamentou a Lei, restringiu esse benefício ao estabelecer a reserva de apenas dois assentos e em veículo destinado a serviço convencional.

Antes de adentrarmos nas questões afetas ao projeto, cabe esclarecer que o transporte de passageiros é serviço público permitido à iniciativa privada pela União, no caso do transporte interestadual e internacional, pelos Estados, no transporte intermunicipal, e pelos Municípios, caso se trate de transporte urbano, por meio de contratos de concessão ou permissão, conforme determina o artigo 175 da Constituição Federal.

No que tange à União, as outorgas são regidas pela Lei 10.233/2001, que criou as agências para o transporte, e, subsidiariamente, pelas Leis 8.666/93 (Lei de Licitações) e 8.987/95 (Leis de Concessões), bem como legislações inferiores específicas (decretos, portarias, etc).

Em todos esses diplomas legais há dispositivos que protegem o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos entre a Administração e o particular que presta o serviço, em consonância com o preceito superior contido no artigo 37, XXI, da Constituição, segundo o qual as obras, serviços, compras e alienações da Administração Pública serão contratados mediante licitação pública, com cláusulas que mantenham *as condições efetivas da proposta*.

Partindo dessa premissa, o presente projeto, apesar de não possuir vícios aparentes de ilegalidade, como se verá, é inconstitucional e injurídico.

Como já dito, o projeto visa alterar a Lei 8.899 que concede passe livre às pessoas portadoras de deficiência, comprovadamente carentes, no sistema de transporte coletivo interestadual.

Referida Lei foi regulamentada pelo Decreto nº 3.691, de 19 de dezembro de 2000, que assim dispõe:

DECRETO Nº 3.691, DE 19 DE DEZEMBRO DE 2000.

Regulamenta a Lei nº 8.899, de 29 de junho de 1994, que dispõe sobre o transporte de pessoas portadoras de deficiência no sistema de transporte coletivo interestadual.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso das atribuições que lhe confere o art. 84, incisos IV e VI, da Constituição, e tendo em vista o disposto no art. 1º da Lei nº 8.899, de 29 de junho de 1994,

DECRETA:

Art. 1º As empresas permissionárias e autorizatárias de transporte interestadual de passageiros reservarão **dois assentos** de cada veículo, **destinado a serviço convencional**, para ocupação das pessoas beneficiadas pelo art. 1º da Lei nº 8.899, de 29 de junho de 1994, observado o que dispõem as Leis nºs 7.853, de 24 de outubro de 1989, 8.742, de 7 de dezembro de 1993, 10.048, de 8 de novembro de 2000, e os Decretos nºs 1.744, de 8 de dezembro de 1995, e 3.298, de 20 de dezembro de 1999.

Art. 2º O Ministro de Estado dos Transportes disciplinará, no prazo de até trinta dias, o disposto neste Decreto.

Art. 3º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação. (g.n.)

Como bem afirmou o Autor, a Lei 8.899 está contribuindo para melhoria da mobilidade dos cidadãos portadores de deficiência.

Se a Lei está atingindo a sua finalidade, não vemos, portanto, necessidade em sua alteração, sob pena de contrariarmos preceitos jurídicos. Isto porque, existe uma relação contratual consolidada, e a sua modificação acarretaria uma insegurança jurídica para os concessionários. A Lei está cumprindo o fim a que se destina.

Não é demais afirmar, então, que a extensão dos ditames da Lei 8.899, significa um acréscimo na obrigação, nos deveres das empresas concessionárias do serviço público de transporte de passageiros, que, como se sabe, cumprem cláusulas contratuais. Assim, o Estado, contratante, amplia os deveres e os ônus de um contrato sem uma necessária contrapartida. A relação fica, pois, desequilibrada. E o equilíbrio econômico-financeiro é princípio administrativo-constitucional e como tal, deve estar refletido em todos os setores econômicos onde o Estado atua, notadamente naqueles delegados a particulares.

Alguns princípios constitucionais pedem não sejam as regras alteradas no curso da vigência de um *status quo*. São exemplos a anterioridade da legislação eleitoral e tributária e a inexistência de crime sem lei anterior que o defina. Esta previsibilidade deve ser bastante presente nas relações econômicas do Estado, sob pena, dentre outros, de injusto ônus e imposição de dano irreparável a setores concessionários e de fixação de instabilidade jurídica e financeira.

Segmentos social-econômicos de relevância, como o do transporte rodoviário interestadual de passageiros, não podem sofrer as inconstâncias de alterações de suas obrigações contratuais com o Estado a todo tempo, sem anterioridade necessária, regra de transição ou mecanismo de compensação que renove o equilíbrio econômico-financeiro da relação alterada unilateralmente.

Na esteira desse raciocínio podemos afirmar, então, que o projeto agrava este desequilíbrio e, portanto é injurídico e inconstitucional, porque o aumento desse benefício, que será arcado apenas pelas concessionárias do serviço de transporte de passageiros, configura-se confisco, prática vedada e coibida em nosso ordenamento jurídico nos termos do art. 5º, XXIV, da Constituição, que ainda protege a propriedade (art. 5º, *caput*, e XXII, e art. 170, II) e estabelece o respeito à livre iniciativa no campo econômico (art. 170, *caput*), além de ser discriminatório com o setor de transporte terrestre de passageiros porque não estende o mesmo benefício de gratuidade para o transporte aéreo e fluvial.

Ademais, o projeto utiliza expressão genérica, pois “todos” os veículos utilizados no transporte interestadual serão obrigados a realizar o transporte gratuito de pessoas carentes portadoras de deficiência, sem qualquer distinção.

Por fim, destacamos que é o Decreto restritivo aos serviços de transporte em ônibus convencional que deveria estar sendo alvo de

modificação, e não a Lei 8.899 que, como bem salientou o Autor, vem cumprindo o fim a que se destina.

Pelo exposto, votamos pela inconstitucionalidade, injuridicidade e má técnica legislativa do PL nº 3.391, de 2004.

Sala da Comissão, em 19 de novembro de 2008.

Deputado JOÃO MAGALHÃES
Relator

III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, em reunião ordinária realizada hoje, opinou unanimemente pela inconstitucionalidade, injuridicidade e falta de técnica legislativa do Projeto de Lei nº 3.391/2004, nos termos do Parecer do Relator, Deputado João Magalhães.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Eduardo Cunha - Presidente, Maurício Quintella Lessa - Vice-Presidente, Antonio Carlos Biscaia, Arolde de Oliveira, Bonifácio de Andrada, Cândido Vaccarezza, Carlos Bezerra, Ciro Gomes, Edmar Moreira, Edson Aparecido, Efraim Filho, Fábio Ramalho, Felipe Maia, Flávio Dino, Francisco Tenorio, Geraldo Pudim, Gerson Peres, José Carlos Aleluia, José Genoíno, José Mentor, Leonardo Picciani, Magela, Mainha, Marcelo Itagiba, Marcelo Ortiz, Mauro Benevides, Moreira Mendes, Pastor Pedro Ribeiro, Paulo Magalhães, Paulo Maluf, Roberto Magalhães, Sérgio Barradas Carneiro, Silvinho Peccioli, Valtenir Pereira, Vicente Arruda, Vilson Covatti, Zenaldo Coutinho, Alexandre Silveira, Antônio Carlos Biffi, Aracely de Paula, Átila Lins, Chico Lopes, Colbert Martins, Dilceu Sperafico, Edmilson Valentim, Eduardo Valverde, Hugo Leal, Jaime Martins, Jefferson Campos, João Carlos Bacelar, João Magalhães, Leo Alcântara, Ricardo Tripoli, Vital do Rêgo Filho, Waldir Neves e William Woo.

Sala da Comissão, em 25 de novembro de 2008.

Deputado EDUARDO CUNHA
Presidente

| |
|-------------------------|
| FIM DO DOCUMENTO |
|-------------------------|