

COMISSÃO DE VIAÇÃO E TRANSPORTES

PROJETO DE LEI N.º 1967, DE 1999

Faculta o acesso gratuito de idosos a Parques Nacionais, e dá outras providências.

Autores: Senado Federal e outros

Relator: Deputado Chico da Princesa

I – RELATÓRIO

O projeto de lei 1.967, de 1999, do Senado Federal, garante a gratuidade a maiores de sessenta anos em Parques Nacionais e locais de conservação ambiental abertos à visitação pública, assim como a museus mantidos pelo poder público.

A este, foram apensados 20 projetos de lei que, em linhas gerais, concedem gratuidade ou desconto para idosos – e, em alguns casos, também para pessoas portadoras de necessidades especiais - no transporte de passageiros e em eventos culturais, artísticos e desportivos.

As proposições apensadas são as seguintes:

1) Projeto de Lei n.º 1193/95

Autor: Deputado Jorge Anders

Conteúdo: Desconto de 50% para maiores de 60 anos, aposentados, pensionistas e ex-combatentes no transporte coletivo de passageiros, em todos os modais;

2) Projeto de Lei n.º 387/1999

Autor: Deputado Paulo Paim

Conteúdo: Gratuidade para maiores de 65 anos no transporte coletivo rodoviário interestadual de passageiros;

3) Projeto de Lei n.º 608/1999

Autor: Deputado João Henrique

Conteúdo: Desconto de 50% para portadores de necessidades especiais, maiores de 65 anos e estudantes no transporte coletivo rodoviário interestadual e intermunicipal de passageiros;

4) Projeto de Lei n.º 901/1999

Autor: Deputado Doutor Hélio

Conteúdo: Desconto de 50% para maiores de 65 anos no ingresso em casas de cultura, diversões e praças esportivas;

5) Projeto de Lei n.º 979/1999

Autor: Deputado Oliveira Filho

Conteúdo: Desconto de 30% para maiores de 65 anos no transporte rodoviário coletivo interestadual de passageiros;

6) Projeto de Lei n.º 1106/1999

Autor: Deputado Paulo Rocha

Conteúdo: Gratuidade para maiores de 65 anos no transporte coletivo rodoviário interestadual de passageiros;

7) Projeto de Lei n.º 2021/1999

Autor: Deputado Luiz Bittencourt

Conteúdo: Determina a precedência de acesso para maiores de 65 anos no sistema de transporte coletivo de passageiros;

8) Projeto de Lei n.º 2321/2000

Autor: Deputado José Carlos Coutinho

Conteúdo: Desconto de 50% para maiores de 65 anos em casas de diversão e espetáculos, museus e praças esportivas;

9) Projeto de Lei n.º 2697/2000

Autor: Deputado Pompeo de Mattos

Conteúdo: Reserva de 5% dos assentos para maiores de 60 anos em espetáculos culturais e esportivos promovidos ou patrocinados pelos governos federal e estaduais;

10) Projeto de Lei n.º 2740/1997

Autor: Deputado Wellington Fagundes

Conteúdo: Gratuidade para maiores de 65 anos, comprovadamente carentes, no transporte coletivo interestadual rodoviário, ferroviário e hidroviário de passageiros;

11) Projeto de Lei n.º 3024/2000

Autor: Deputado José Carlos Elias

Conteúdo: Determina que o documento oficial de identidade é hábil para comprovação de maioridade de 65 anos para efeitos de usufruto da gratuidade no transporte urbano;

12) Projeto de Lei n.º 3475/1997

Autor: Deputado Paulo Paim

Conteúdo: Gratuidade para maiores de 60 anos, aposentados por invalidez e portadores de necessidades especiais no transporte coletivo rodoviário urbano, intermunicipal e interestadual;

13) Projeto de Lei n.º 3670/1997

Autor: Deputado Roberto Rocha

Conteúdo: Desconto para maiores de 55 anos de 35% a 50% no transporte aéreo doméstico e de 35% no transporte rodoviário interestadual;

14) Projeto de Lei n.º 3695/1997

Autor: Deputado Cunha Bueno

Conteúdo: Desconto de 50% para maiores de 65 anos no transporte aéreo doméstico;

15) Projeto de Lei n.º 3706/1997

Autor: Deputado José Coimbra

Conteúdo: Desconto de 50% para maiores de 65 anos em todos os modais de transporte coletivo de passageiros, teatros, cinemas, museus e cursos;

16) Projeto de Lei n.º 4316/1998

Autor: Deputado Valdir Colatto

Conteúdo: Abatimento no preço e reserva de 5% de vagas para idosos em hotéis e em todos os modais de transporte coletivo de passageiros;

17) Projeto de Lei n.º 4644/1998

Autor: Deputado Paulo Paim

Conteúdo: Gratuidade para maiores de 60 anos que recebem até dois salários mínimos, aposentados por invalidez e portadores de necessidades especiais no transporte rodoviário coletivo de passageiros urbano, intermunicipal e interestadual;

18) Projeto de Lei n.º 3149/2000

Autor: Deputado Rubens Furlan

Conteúdo: Determina que todo documento oficial é válido para comprovação de idade para gozo da gratuidade no transporte urbano para maiores de 65 anos;

19) Projeto de Lei n.º 3192/2000

Autor: Deputado José Carlos Coutinho

Conteúdo: Desconto de 50% para maiores de 65 anos no transporte coletivo aéreo doméstico de passageiros.

20) Projeto de Lei n.º 909/1999

Autor: Deputado Ricardo Izar

Conteúdo: Garante a gratuidade do transporte ferroviário aos passageiros maiores de sessenta e cinco anos e aos aposentados.

O Projeto de Lei n.º 1967/1999 e seus apensos foram aprovados pela Comissão de Seguridade Social e Família, na forma de um Substitutivo, de autoria do deputado Vicente Caropreso.

O Substitutivo em questão assegura aos maiores de 65 anos e aos portadores de necessidades especiais os seguintes benefícios:

- a) gratuidade no transporte coletivo de passageiros rodoviário, ferroviário e hidroviário;
- b) desconto de 50% no transporte aéreo doméstico;
- c) precedência no embarque;
- d) gratuidade nos eventos culturais, artísticos e desportivos promovidos pelo Poder Público;
- e) desconto de 50% nos eventos culturais, artísticos e desportivos promovidos pela iniciativa privada;
- f) desconto de 30% nas diárias de hotéis e similares;
- g) gratuidade para acesso a parques nacionais e demais locais de conservação ambiental abertos à visitação pública;
- h) reserva de 5% dos lugares ou vagas.

Além disso, dispõe que qualquer documento de identificação de validade nacional deverá ser aceito para os efeitos da lei e comina pena de advertência pelo descumprimento e multa de R\$ 500,00 (quinhentos reais) em caso de reincidência.

ANÁLISE

O projeto original do Senado não trata de matéria de transporte. Diz respeito apenas ao acesso de idosos a parques e museus mantidos pelo Poder Público.

Entretanto, com a apensação de outros projetos sobre gratuidades a idosos e portadores de necessidades especiais para o transporte em seus múltiplos modais, o projeto veio a esta comissão para análise de mérito.

Antes, porém, de entrar no mérito das proposições, cabem considerações sobre gratuidades e descontos de modo geral para o transporte, com apoio na Constituição e nas normas específicas sobre esse importante setor da nossa economia.

Assim, já de antemão, é preciso afirmar que o substitutivo ofertado pela Comissão de Seguridade Social e Família afronta o

princípio da isonomia, norma constitucional fundamental, contida no art. 5.º da Lei Maior.

Isto porque a proposta de lei não está tratando desigualmente os desiguais. E, conforme ensina HELY LOPES MEYRELLES, “o que o princípio da isonomia impõe é tratamento igual aos *realmente* iguais. A igualdade nominal não se confunde com a igualdade real”¹.

Ora, o desconto proposto pelo substitutivo não distingue os necessitados, aqueles que, carentes de bens materiais, necessitam do apoio social. Assim, se aprovada, a norma em questão fará com que qualquer maior de 65 anos ou portador de necessidades especiais tenha o desconto, mesmo nas hipóteses em que o destinatário do direito seja pessoa com recursos materiais. Para esses, a proposta cria, então, *privilégio*, algo vedado pelo sistema de direitos fundamentais gerado pela Constituição de 1988, que estabelece, como um dos objetivos da República Federativa do Brasil, “*erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais*” (art. 3.º, III).

Por outro lado, se o substitutivo se fixasse em atender apenas os idosos ou portadores de necessidades especiais carentes, estaria se enquadrando como uma norma de assistência social, dentro do princípio maior da seguridade social (art. 194 da C.F.), uma vez que o art. 203 da Constituição afirma que “a assistência social será prestada a quem dela necessitar, independente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos: I – a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à **velhice**; (...) IV – a habilitação e reabilitação das **pessoas portadoras de deficiência** e a promoção de sua integração à vida comunitária;”.

Nesse caso, porém, o substitutivo – assim como os projetos apensados - deveria prever as fontes de custeio totais, pois o art. 195, parágrafo 5.º, da Constituição afirma que “nenhum benefício ou serviço de seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total”, uma vez que “a seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”, além de outras contribuições (art. 195, *caput*, da C.F.).

É de se ressaltar, por derradeiro, que, mesmo que não existisse tal disposição expressa de indicação de fonte de custeio, o sistema constitucional veda a que um setor da sociedade arque com despesas que são do conjunto da comunidade (art. 195 da C.F.). Pretender que empresas de transporte assumam o ônus de conceder descontos em tarifas agride o princípio da isonomia,

¹ “Direito Administrativo Brasileiro”, São Paulo: Malheiros, 26.ª ed., 2001, p. 446.

pois trata-se de uma discriminação contra esse setor², além de configurar confisco, vedado pelo art. 5.º, XXIV, da Lei Maior, que ainda protege a propriedade (art. 5.º, caput, e XXII, e art. 170, II) e estabelece o respeito a livre iniciativa no campo econômico (art. 170, *caput*).

O IMPACTO DO SUBSTITUTIVO NAS TARIFAS

O transporte de passageiros é serviço público delegado à iniciativa privada por meio de contratos de permissão ou concessão, regidos pela Lei 8.666/93 (Lei de Licitações) e pelas Leis 8.987/95 e 9.074/95 (Leis das Concessões), bem como pela legislação inferior específica emanada pelo Departamento de Aviação Civil do Ministério da Aeronáutica, no caso do transporte aéreo, e pelo Ministério dos Transportes, nos outros modais

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*.

A Lei 8.987/95, no artigo 9.º, § 3.º, dispõe que quaisquer alterações legais havidas após a assinatura do contrato, inclusive as de natureza tributária, que causem impacto no equilíbrio econômico-financeiro entre as partes, implicarão na alteração da tarifa, para mais ou para menos, conforme o caso.

No que toca às gratuidades, o artigo 35 da Lei 9.074/95 assevera que a estipulação de novos benefícios tarifários pelo poder concedente está condicionada à previsão dos recursos em lei ou da simultânea revisão da estrutura tarifária.

Mais recentemente, tivemos a aprovação, pelo Congresso Nacional, do projeto de lei de autoria do Executivo, que reformula integralmente o sistema de transporte brasileiro, com a criação de duas agências: a ANTT – Agência Nacional de Transportes Terrestres e a ANTAQ – Agência Nacional de Transportes Aquaviários. O texto do projeto transformou-se na **Lei 10.233, de 05 de junho de 2001**.

² Cf. JOSÉ AFONSO DA SILVA, “Curso de Direito Constitucional Positivo”, São Paulo: Malheiros Editores, 2000, 18.ª ed., p. 232.

Tal lei, além de criar as referidas agências, dispõe também sobre regras para concessões e licitações, prazos, prorrogações e direitos e deveres dos permissionários e usuários. Em seu art. 39, a Lei 10.233/01, dispõe, expressamente, que qualquer desconto ou redução de tarifas, nas permissões no âmbito dos modais abrangidos pela ANTT e ANTAQ, deverá ser repassado aos demais usuários. Vejamos:

“Art. 39. O contrato de permissão deverá refletir fielmente as condições do edital e da proposta vencedora e terá como cláusulas essenciais as relativas a:

(...)

VI – critérios para reajuste e revisão de tarifas;

(...)

Parágrafo 1.º Os critérios a que se refere o inciso VI do caput deverão considerar:

a) os aspectos relativos a redução ou desconto de tarifas;

b) a transferência aos usuários de perdas ou ganhos econômicos decorrentes de fatores que afetem custos e receitas e que não dependam do desempenho e da responsabilidade do concessionário.”

(g.n.)

O mesmo dispositivo é repetido pelo art. 35, parágrafo 1.º, “b”, da Lei 10.233/01, que trata das concessões. Esse conjunto legal determina, portanto, que qualquer imposição de gratuidades ou descontos no preço de passagens para o transporte de passageiros, se não for assumida pelo Poder Público, será repassada às tarifas, ocasionando aumento.

Por decorrência, os usuários que pagam pelos serviços é que suportarão os ônus dos descontos ou isenções tarifárias concedidas sem a fonte de custeio respectiva.

Vê-se, portanto, que o substitutivo da Comissão de Seguridade Social e Família, bem como os 20 projetos de lei apensados, embora positivos em seu escopo de beneficiar determinados segmentos sociais, se aprovados,

serão danosos para o conjunto da sociedade, pois a gratuidade que estabelece aumentará os custos das empresas, acarretando aumento do preço do transporte.

II – VOTO

O substitutivo ao presente projeto e seus apensos seguem a linha de um sem número de outras proposições atualmente em tramitação nesta Casa que buscam conferir descontos ou gratuidade no sistema de transporte coletivo a várias coletividades sem, no entanto, indicar as fontes de custeio.

Longe de se questionar a necessidade de amplas camadas da população contarem com benefícios que diminuam muitas das desigualdades existentes em nosso país, é necessário chamar a atenção para os perigos do exercício fácil de expedientes que conferem gratuidades sem a necessária contrapartida de fontes de recursos.

Em razão do exposto, esta comissão já firmou o entendimento de que todo e qualquer desconto ou gratuidade no que tange ao transporte coletivo de passageiros deve conter a previsão da respectiva e devida fonte de custeio, conforme estatui o parágrafo 5.º do artigo 195 da Constituição Federal, pois senão ter-se-á um aumento de tarifas em muito prejudicial ao conjunto dos usuários.

Por todas essas razões, somos pela aprovação do PL 1967/1999, em sua forma original do Senado, e pela rejeição do substitutivo ofertado pela Comissão de Seguridade Social e Família e de todos os seus 20 projetos de lei apensados.

Sala das Sessões, de de 2002.

Deputado Chico da Princesa

Relator