

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 1.967-B, DE 1999

(Apensos: PL nº 1.193/95, PL nº 2.740/97, PL nº 3.475/97, PL nº 3.670/97, PL nº 3.695/97, PL nº 4.316/98, PL nº 4.644/98, PL nº 608/99, PL nº 909/99, PL nº 3.192/00, PL nº 3.833/04, PL nº 4.096/04, PL nº 4.004/04, PL nº 4.015/04, PL nº 4.442/04, PL nº 4.969/05, PL nº 6.687/06, PL nº 7.171/06, PL nº 7.472/06, PL nº 163/07, PL nº 649/07, PL nº 738/07, PL nº 754/07, PL nº 829/07, PL nº 1.855/07, PL nº 2.290/07, PL nº 3.069/08, PL nº 3.525/08, PL nº 3.697/08)

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

Autor: SENADO FEDERAL

Relator: Deputado SARNEY FILHO

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 1.967-B, de 1999, oriundo do **Senado Federal**, visa a assegurar o acesso gratuito de pessoas maiores de sessenta anos aos Parques Nacionais e a locais de conservação ambiental abertos à visitação pública, bem como a museus mantidos com recursos públicos.

Encontram-se a ele apensados os seguintes projetos de lei:

1. PL nº 1.193, de 1995, do Deputado **Jorge Anders**, determina o desconto de cinquenta por cento no valor de passagens aéreas, rodoviárias, ferroviárias, para deslocamentos intermunicipais, interestaduais e

internacionais, em benefício de idosos com mais de sessenta anos;

2. PL nº 2.740, de 1997, do Deputado **Wellington Fagundes**, dispensa aposentados e pensionistas maiores de sessenta e cinco anos, comprovadamente carentes que percebam até dois salários mínimos, do pagamento de passagens em transporte coletivo interestadual rodoviário, ferroviário e hidroviário de linhas regulares;
3. PL nº 3.475, de 1997, do Deputado **Paulo Paim**, isenta os trabalhadores aposentados por invalidez, os deficientes físicos e os idosos acima de sessenta anos, que recebem até duas vezes o menor benefício pago pela Previdência Social, do pagamento de passagens rodoviárias urbanas, intermunicipais e interestaduais;
4. PL nº 3.670, de 1997, do Deputado **Roberto Rocha**, estabelece desconto no preço de passagens aéreas de vôos domésticos e rodoviárias interestaduais, para maiores de cinquenta e cinco anos;
5. PL nº 3.695, de 1997, do Deputado **Cunha Bueno**, concede desconto de cinquenta por cento na aquisição de passagens aéreas às pessoas maiores de sessenta e cinco anos;
6. PL nº 4.316, de 1998, do Deputado **Valdir Colatto**, altera o art. 10 da Lei nº 8.842, de 4 de janeiro de 1994, para garantir aos idosos abatimento no preço médio de diárias de hospedagem em hotéis, com reserva de, pelo menos, cinco por cento de vagas, bem como no preço de passagens de transporte coletivo, com reserva de, pelo menos, cinco por cento de lugares nos respectivos veículos;
7. PL nº 4.644, de 1998, do Deputado **Paulo Paim**, isenta os trabalhadores aposentados por invalidez, os deficientes físicos e os idosos acima de sessenta anos que recebem até dois salários mínimos, do pagamento

de passagens rodoviárias urbanas, intermunicipais e interestaduais;

8. PL nº 608, de 1999, do Deputado **João Henrique**, estabelece redução de cinquenta por cento na compra de passagens em transportes coletivos rodoviários intermunicipais e interestaduais, em favor de deficientes físicos, pessoas com mais de sessenta e cinco anos e estudantes;
9. PL nº 909, de 1999, do Deputado **Ricardo Izar**, garante a gratuidade do transporte ferroviário aos passageiros maiores de sessenta e cinco anos e aos aposentados;
10. PL nº 3.192, de 2000, do Deputado **José Carlos Coutinho**, assegura aos maiores de sessenta e cinco anos o desconto de cinquenta por cento sobre o valor das passagens aéreas nos vôos domésticos;
11. PL nº 3.833, de 2004, do Deputado **Carlos Nader**, concede a estudantes universitários desconto de cinquenta por cento na aquisição de passagens no sistema de transporte interestadual, devendo as empresas de transporte reservarem dois assentos nos veículos para os beneficiários da lei;
12. PL nº 4.096, de 2004, do Deputado **Jair Bolsonaro**, altera o art. 40 da Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003 – Estatuto do Idoso, para assegurar aos idosos com renda igual ou inferior a dois salários mínimos, no sistema de transporte coletivo interestaduais, nos modais aéreo, rodoviário, ferroviário e aquaviário: I - a reserva de duas vagas gratuitas por veículo, embarcação ou aeronave; e II - no que exceder, o desconto de cinquenta por cento, no mínimo, sobre o valor das passagens;
13. PL nº 4.004, de 2004, do Deputado **Edson Duarte**, concede desconto de cinquenta por cento aos estudantes comprovadamente carentes, no sistema de transporte coletivo interestadual;

14. PL nº 4.015, de 2004, do Deputada **Gorete Pereira**, concede aos idosos e às pessoas portadoras de deficiência, com renda igual ou inferior a quinze salários mínimos, desconto de cinquenta por cento sobre o valor de passagens aéreas nacionais e de diárias de hotéis, em período de baixa temporada;
15. PL nº 4.442, de 2004, do Deputado **Simplício Mário**, concede passe estudantil a alunos matriculados em cursos técnicos ou profissionalizantes, nas mesmas condições concedidas aos demais alunos da educação básica e superior;
16. PL nº 4.969, de 2005, do Deputado **Max Rosenmann**, altera o art. 39 da Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003 – Estatuto do Idoso, para assegurar aos maiores de sessenta e cinco anos a gratuidade dos transportes coletivos públicos urbanos, semi-urbanos e rurais, exceto seletivos e especiais, quando prestados paralelamente aos serviços regulares;
17. PL nº 6.687, de 2006, do Deputado **Ribamar Alves**, estabelece passagem subsidiada, em pelo menos cinquenta por cento de seu valor, para estudantes nos transportes coletivos intermunicipais;
18. PL nº 7.171, de 2006, do Deputado **João Herrmann Neto**, determina desconto de 50% e isenção nas tarifas de passagens aéreas, marítimas, fluviais e terrestres, para os maiores de sessenta e cinco anos e oitenta e cinco anos respectivamente;
19. PL nº 7.472, de 2006, do Deputado **Inácio Arruda**, altera o art. 39, da Lei nº 10.741, de 2003 – Estatuto do Idoso, para permitir a gratuidade dos transportes públicos urbanos, semi-urbanos e rurais aos maiores de sessenta anos;
20. PL nº 163, de 2007, do Deputado **Barbosa Neto**, altera o art. 40 da Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003 – Estatuto do Idoso, para reservar, no sistema de transporte coletivo, duas vagas gratuitas por

veículo ou aeronave para idosos com renda igual ou inferior a dois salários-mínimos, e para conceder desconto de cinquenta por cento, no mínimo, no valor das passagens ou bilhetes, para os idosos que excederem as vagas gratuitas, com renda igual ou inferior a dois salários-mínimos;

21. PL nº 649, de 2007, da Deputada **Rebecca Garcia**, que estabelece em 50% do valor integral, a passagem paga por estudantes e professores do ensino superior para participação em cursos de aperfeiçoamento, especialização, pós-graduação e congressos;
22. PL nº 738, de 2007, da Deputada **Manuela D'ávila**, que determina a obrigatoriedade das empresas concessionárias de transporte coletivo terrestre de passageiros e autarquias, a aceitarem passagem escolar para transporte nos finais de semana e feriados;
23. PL nº 754, de 2007, do Deputado **Sabino Castelo Branco**, que determina às Companhias Aéreas que atuem no território nacional, que, durante a baixa temporada, concedam desconto de 50 por cento no preço da passagem a alunos e professores;
24. PL nº 829, de 2007, do Deputado **Sandro Mabel**, que concede desconto de 50% (cinquenta por cento) aos estudantes do ensino fundamental, médio e superior no transporte coletivo rodoviário que interliga municípios vizinhos de estados diferentes;
25. PL nº 1.855/2007, do Deputado **Fernando Coruja**, que altera o caput do art. 40 da Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003 - Estatuto do idoso, para assegurar aos idosos com renda igual ou inferior a dois salários mínimos, no sistema de transporte coletivo interestaduais e intermunicipais: I - a reserva de duas vagas gratuitas por veículo, embarcação ou aeronave; e II - no que exceder, o desconto de

cinquenta por cento, no mínimo, sobre o valor das passagens;

- 26.PL nº 2.290/2007, do Deputado **Chico Lopes**, que acrescenta o artigo 39-A à Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003 - Estatuto do idoso, para estabelecer que as companhias aéreas comerciais ficam obrigadas a conceder desconto de 50% (cinquenta por cento) na emissão de passagens aéreas aos idosos a partir de 60 (sessenta) anos. Pelo menos 5% (cinco por cento) das vagas de cada voo deverão ser reservadas para o benefício, desde que o bilhete seja adquirido com antecedência de 72 (setenta e duas) horas;
- 27.PL nº 3.069/2008, do Deputado **Rodrigo Rollemberg**, que estende aos estudantes domiciliados na área abrangida pela RIDE- Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno, os benefícios do passe estudantil estabelecidos pela legislação do Distrito Federal;
- 28.PL nº 3.525/2008, do Deputado **Cleber Verde**, que altera a Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003 - Estatuto do Idoso -, para assegurar aos maiores de sessenta anos a gratuidade dos transportes coletivos públicos urbanos e semi-urbanos; e
- 29.PL nº 3.697/2008, do Deputado **Hermes Parcianello**, que institui o desconto de 50% (cinquenta por cento) para professores da rede municipal, estadual e federal, nas passagens do transporte urbano.

Nas inclusas Justificações das propostas, argumenta-se ser necessário a adoção de medidas que garantam a proteção e o bem-estar dos beneficiários e sua integração social na comunidade.

A Comissão de Seguridade Social e Família, por unanimidade, aprovou o Projeto de Lei nº 1.967/99, e os de nºs 2.740/97, 3.695/97, 387/99, 901/99, 909/99, 1.106/99, 2.021/99, 2.321/00, 2.697/00, 3.024/00, 3.149/00, 3.192/00, parcialmente os de nºs 3.706/97 e 4.316/98, apensados, com Substitutivo, e rejeitou os de nºs 1.193/95, 3.475/97, 3.670/97,

4.644/98, 608/99 e 979/99, apensados, nos termos do parecer do relator, Deputado **Vicente Caropreso**.

Já a Comissão de Viação e Transportes, aprovou o Projeto de Lei nº 1.967-A/99 e rejeitou os de nºs 1.193/95, 2.740/97, 3.475/97, 3.670/97, 3.695/97, 3.706/97, 4.316/98, 4.644/98, 387/99, 608/99, 901/99, 909/99, 979/99, 1.106/99, 2.021/99, 2.321/00, 2.697/00, 3.024/00, 3.149/00 e 3.192/00, apensados, e o Substitutivo da Comissão de Seguridade Social e Família, nos termos do parecer do Relator, Deputado **Chico da Princesa**, contra o voto da Deputada **Iriny Lopes**.

Os demais projetos não foram apreciados quanto ao mérito nas referidas comissões.

Trata-se de proposição sujeita à apreciação do Plenário.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Consoante o disposto no art. 32, inciso IV, alínea a, do Regimento Interno, compete à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania manifestar-se sobre os projetos de lei e sobre o substitutivo aprovado na Comissão de Seguridade Social e Família, sob os aspectos de constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa.

O projeto de lei, originário do Senado Federal, diz respeito à gratuidade de acesso de idosos a parques e museus mantidos pelo Poder Público. Nesse sentido, o projeto é constitucional sob os ângulos formal e material e, quanto à juridicidade, harmoniza-se com o ordenamento jurídico vigente, não havendo qualquer impedimento à sua aprovação.

Os projetos de lei apensados tratam da gratuidade de acesso de idosos e portadores de necessidades especiais aos meios de transporte coletivo ou de concessão de desconto na sua utilização, constando também, em alguns casos, a concessão de tal desconto a estudantes e professores.

Para exame da constitucionalidade e juridicidade das proposições apensadas, adoto como minhas as razões de Direito que

fundamentam o bem elaborado parecer do Deputado **Chico da Princesa**, Relator da matéria perante a Comissão de Viação e Transportes.

Na parte que interessa ao exame das proposições nesta Comissão, colho os seguintes argumentos, que endosso integralmente:

“Antes, porém, de entrar no mérito das proposições, cabem considerações sobre gratuidade 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. 5º da Lei Maior.

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

Ora, o desconto proposto pelo substitutivo não distingue os necessitados, aqueles que, carentes de bens materiais, necessitam de apoio social. Assim, se aprovada, a norma em questão fará com que qualquer maior de 65 anos ou portador de necessidades especiais tenha desconto, mesmo nas hipóteses em que o destinatário 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.3º, III).

Por outro lado, se o substitutivo se fixasse em atender apenas os idosos ou portadores de necessidades especiais, 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 5º, 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 ou 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, pois trata-se de uma discriminação contra o setor (...), além de configurar confisco, vedado pelo art. 5º, XXIV, da Lei Maior, que ainda protege a propriedade (art. 5º, *caput*, e XXII, e art. 170, II) e estabelece o respeito a livre iniciativa no campo econômico (art. 170, *caput*).

E prossegue o ilustre Deputado **Chico da Princesa** em

seu parecer:

“O transporte de passageiros é serviço público delegado à iniciativa privada por meio de contratos de permissão ou concessão, regidos pela Lei nº 8.666/93 (Lei de Licitações) e pelas Leis nºs 8.987/95 e 9.074/95 (Lei das Concessões), bem como legislação inferior específica emanada pelo Departamento de Aviação Civil do Ministério da Aeronáutica, nos casos de 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 art. 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 nº 8.987/95, no art. 9º, § 3º, 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 nº 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**. (Grifos do original).

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 nº 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 1º Os critérios a que se refere o inciso VI do caput deverão considerar:

- a) 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*** “ (Grifos do original).

O mesmo dispositivo é repetido pelo art. 35, parágrafo 1º, “b”, da Lei nº 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.”

Os judiciosos argumentos transcritos no presente parecer deixam antever claramente a inconstitucionalidade e a injuridicidade do substitutivo aprovado pela Comissão de Seguridade Social e Família e de todos os projetos de lei apensados à proposição principal.

Há de se destacar a inconstitucionalidade formal de vários projetos, entre eles os PL's 1.193, de 1995, 3.475, de 1997, 4.644, de 1998, 608, de 1999, 6.687, de 2006, 1.855, de 2007, 3.069, de 2008, 3.697, de 2008, visto ser municipal a competência para organizar serviços públicos de interesse local, entre os quais o de transporte coletivo (artigo 30, inciso V, da CF/88). Por seu turno, a competência para legislar a propósito da prestação de serviços públicos de transporte intermunicipal é dos Estados-membros. Vê-se, assim, ofensa ao pacto federativo, por indevida tentativa de invasão de competência pertencente a outras esferas de governo pela União.

O projeto de lei principal assinala prazo dentro do qual o Poder Executivo deverá regulamentar a lei dele decorrente.

Nesse aspecto, o projeto viola o art. 84, inciso IV da Constituição Federal, e se enquadra no entendimento da Súmula da Jurisprudência nº 1, segundo o qual *“Projeto de lei, de autoria de Deputado ou Senador que autoriza o Poder Executivo a tomar determinada providência que é de sua competência exclusiva, é inconstitucional”*. Faz-se necessário, assim, corrigir tal vício.

Não há qualquer óbice quanto à juridicidade da proposição principal, bem como à técnica legislativa empregada no Projeto de Lei nº 1.967-B, de 1999.

Deixamos de analisar as demais proposições quanto à juridicidade e a técnica legislativa, em face das inconstitucionalidades relatadas.

Diante do exposto, o voto é no sentido da constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei nº 1.967-B, de 1999, do Senado Federal, com a emenda anexa, e pela inconstitucionalidade e injuridicidade dos Projetos de Lei nºs 1.193, de 1995, 2.740, de 1997, 3.475, de 1997, 3.670, de 1997, 3.695, de 1997, 4.316, de

1998, 4.644, de 1998, 608, de 1999, 909, de 1999, 3.192, de 2000, 3.833, de 2004, 4.004, 4.015, de 2004, de 2004, 4.096, de 2004, 4.442, de 2004, 4.969, de 2005, 6.687, de 2006, 7.171, de 2006, 7.472, de 2006, 163, de 2007, 649, de 2007, 738, de 2007, 754, de 2007, 829, de 2007, 1.855, de 2007, 2.290, de 2007, 3.069, de 2008, 3.525, de 2008, 3.697, de 2008, apensados, e do Substitutivo aprovado na Comissão de Seguridade Social e Família.

Sala da Comissão, em de de 2008.

Deputado SARNEY FILHO
Relator

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 1.967-B, DE 1999

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

EMENDA SUPRESSIVA

Suprima-se o art. 2º do projeto em epígrafe, renumerando-se o seguinte.

Sala da Comissão, em de de 2008.

Deputado SARNEY FILHO
Relator