

# **COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA**

## **PROJETO DE LEI Nº 3.372, DE 1997**

**(Apensados os PLs nº 1.970/03, 3.802/04, 2.252/07 e 4.229/08)**

Concede passe livre às pessoas portadoras de deficiência física e aos idosos no sistema de transporte público coletivo intermunicipal.

**Autora:** Deputada MARINHA RAUPP

**Relator:** Deputado GERALDO PUDIM

## **I - RELATÓRIO**

**1.** O presente Projeto de Lei pretende conceder **passe livre** às pessoas **portadoras de deficiência física** e aos **idosos**, no sistema de **transporte público coletivo intermunicipal**, fixando prazo de noventa dias ao **Poder Executivo** para **regulamentar** a matéria, após sua publicação.

**2.** A Autora discorre sobre as dificuldades enfrentadas nos transportes coletivos pelos futuros beneficiários da lei, destacando sua necessidade de deslocamentos entre Municípios para tratamento médico ou acesso a serviços, bem como o impacto das tarifas no orçamento familiar envolvendo todos os seus membros.

**3.** Em apenso, encontram-se os PLs nºs **1.970/03**, do Deputado BERNARDO ARISTON, **3.802/04**, do Deputado WILSON SANTOS, **2.252/07**, do Deputado NEILTON MULIM, que tratam de matéria análoga ou conexa.

**4. O PL nº 1.970, de 2003**, do Deputado BERNARDO ARISTON, visa a acrescentar disposições à Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que “dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências”:

**“Art. 2º .....**

*VI - garantir às pessoas idosas e pessoas portadoras de deficiência a gratuidade dos serviços públicos de transporte coletivo, no Distrito Federal, nos Estados e nos Municípios.*

**.....  
Art. 12 .....**

*IV - assegurar a fonte de custeio para o que dispõe o art. 2º, inciso VI, desta lei.*

**Art. 13 .....**

*VI - apoiar técnica e financeiramente, com recursos próprios e recursos originários do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), os serviços públicos de transporte coletivo destinados às pessoas idosas e às pessoas portadoras de deficiência;*

*VII - destinar e/ou repassar os recursos referidos no inciso anterior aos Municípios, a título de custeio para o transporte, em veículos do sistema de transporte coletivo de passageiros, das pessoas idosas e das pessoas portadoras de deficiência;*

**Art. 14 .....**

*VI - aplicar, na forma da lei, os recursos referidos nos Incisos VI e VII do art. 13 desta lei.*

**Art. 15. ....**

*VI – destinar recursos financeiros próprios e/ou originários do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), para o custeio dos serviços de transporte das pessoas idosas e das pessoas portadoras de deficiência.*

CC7E636002



***Art. 19 .....***

**XV - prover recursos para o pagamento dos benefícios de prestação de serviços de transporte das categorias definidas nesta lei.**

***Art. 28 .....***

**§ 3º Cabe, na forma da lei, ao órgão da Administração Pública Federal responsável pela Política de Assistência Social e gestor do Fundo Nacional Assistência Social (FNAS) repassar ao Distrito Federal, aos Estados e a Municípios os recursos a que se refere o art. 28 desta lei, para fins de pagamento de benefícios e de prestação de serviços de transporte de idos e de pessoas portadoras de deficiência.**

**Parágrafo único – O pagamento de benefícios e serviços referidos nesta lei poderá ser efetuado com recursos originários de outros Fundos que venham a ser criados com esses mesmos objetivos.”**

O art. 2º atribui ao Poder Executivo dispor sobre o regulamento do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), com base no disposto na lei e, curiosamente, o art. 3º reza: “O Poder Executivo regulamenta esta lei”.

O art. 4º contém cláusula genérica de **revogação**.

**Ressalta a justificação**

“A lei nº 3.742, de 7 de dezembro de 1993, em seu art. 1º, dá a seguinte definição para o que é assistência social”: “A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas”. Estabelece, a seguir – em seu art. 2º, que seus objetivos são: I – a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; II – o amparo às crianças e adolescentes carentes; III – a promoção da integração ao

*mercado de trabalho; IV – a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária e V – a garantia de 1 (um) salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família.* (grifamos).

A Constituição Federal, entretanto, foi a primeira a determinar esses mesmos princípios para o desenvolvimento da política de Assistência Social, mas quando dispõe sobre as regras específicas não observa o sistema igualitário que deve adotar para categorias sociais diferentes.

Para o que trata esta proposição, faz-se necessário observar prioridade - que a mesma Constituição Federal, em seu art. 230, § 2º, “garante aos maiores de 65 anos a gratuidade dos transportes coletivos urbanos”, benefício que não estende, especificamente, às pessoas portadoras de deficiência. Deixa para a lei ordinária dispor sobre o serviço de transporte destinado ao portador de deficiência (a lei nº 8.899 de 29 de junho de 1994, concede passe livre às pessoas portadoras de deficiência no sistema de transporte coletivo interestadual). Voltando a Carta Política, vale frisar que o seu art. nº 24 atribui competência à União a Estado e ao Distrito Federal de legislar sobre a “proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência”.

Uma simples análise de textos constitucionais e de dispositivos da Lei Ordinária revela que, se em determinados casos, ambos defendem objetivo análogos e priorizam os mesmos segmentos sociais nem sempre ditam ou seguem as mesmas normas. São textos complexos que levam a interpretações diversas e errôneas. Em consequência, conduzem o legislador desatento à inobservância com relação à organização peculiar do nosso sistema normativo que, não poucas vezes deforma e subverte de forma generalizada e até primária, os princípios expressos ou implícitos que informam o regime e o próprio texto constitucional conforme alerta Geraldo Ataliba em Normas Gerais do Direito Financeiro”.

Essas deformações acontecem com certa frequência quando nossos legisladores pressionados pelas necessidades de grupos especiais, passam a regulamentar o texto constitucional e editar leis ordinárias nesse mesmo sentido: acabam confundindo “normas gerais” com “normas especiais” (estas da competência do Executivo). E o que ocorre, precisamente, no que se refere

*aos transportes coletivos.*

*Para melhor entendimento, descrevemos aqui o conceito de renomados juristas sobre o que são “transportes coletivos”: são serviços públicos essenciais, por garantir, na sociedade de massas, um bem essencial à própria sobrevivência. Eles são previstos na própria Constituição Federal, que edita normas de competência legislativa (art. 21, inciso XX) e em leis ordinárias nacionais, tais o Código de Defesa do Consumidor, que contém normas referentes às condições genéricas da prestação, em território nacional (CDC, art. 22) e a Lei nº 8.987, de 1995, que dispõe sobre o regime da prestação por intermédio da iniciativa privada, por concessão ou permissão.*

*Da mesma forma, lembramos que a Carta Magna contém norma específica (art.167) vedando “a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização e sem indicação de recursos correspondentes. Por sua vez, o art. 195, inciso III, § 5º, da mesma Constituição, determina que nenhum benefício ou serviço de seguridade social poderá ser criado, majorado ou entendido sem a correspondente fonte de custeio total. A ausência de fonte material para a emissão dos transportes gratuitos destinados a determinadas categorias é o cerne do questionamento que se verifica entre os que defendem a gratuidade dos transportes para pessoas idosas, portadores de deficiência e alunos de 1º e 2º graus e os que operam no sistema de transporte.”*

**5. O PL nº 3.802, de 2004,** do Deputado WILSON SANTOS, visa a modificar o art. 1º da Lei nº 8.899, de 29 de julho de 1994, que “concede passe livre às pessoas portadoras de deficiência no Sistema de Transporte Coletivo Interestadual”.

*“Art. 1º É concedido passe livre às pessoas portadoras de deficiência, comprovadamente carentes, no sistema de transporte coletivo interestadual, intermunicipal e urbano.”*

**É da justificação:**

*“As pessoas portadoras de deficiência comprovadamente carentes têm encontrado dificuldades na utilização dos benefícios do passe livre fora da sua cidade de domicílio.*

*Ocorre que quando essas pessoas deficientes usam do transporte interestadual, deslocando-se de seus Estados para outros, muitas vezes em busca de tratamento de saúde, utilizam*

*do benefício do passe livre amparado pela Lei nº 8.899/94, mas, chegando-se nas cidades de destino eles defrontam com o problema do transporte coletivo intermunicipal e urbano, em virtude de suas carteiras de identificação de deficiência alcançarem somente às suas cidades de origem.*

*O deficiente físico comprovadamente carente não vai deixar de sê-lo fora da sua cidade de origem ou de domicílio. Assim, a presente proposição tem a finalidade de estender o benefício para as pessoas deficientes e hiposuficientes o direito de fazer uso, gratuitamente, do transporte coletivo intermunicipal e urbano fora das suas cidades de domicílio, apresentando-se para tanto uma única carteira de identificação expedida pelo órgão federal competente.”*

**6. O PL nº 2.252, de 2007**, do Deputado NEILTON MULIM, altera o art. 1º da 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”:

*“Art. 1º É concedido passe livre às pessoas portadoras de necessidades especiais, comprovadamente carentes, no sistema de transporte coletivo, interestadual, intermunicipal e municipal.*

*§ 1º O instituto de identificação fará constar da carteira de identidade a condição de portador de necessidades especiais, que terá validade nacional.*

*§ 2º As empresas concessionárias, permissionárias e autorizatária de transporte coletivo reservarão dois assentos de cada veículo, destinado serviço convencional, para ocupação das pessoas portadoras de necessidades especiais.”*

**Justifica o autor:**

*“Este projeto vem ao encontro dos mais nobres anseios de toda sociedade, pois visa instrumentalizar o portador de necessidades especiais das condições mínimas de transporte para o seu deslocamento de um local para o outro e, em especial, para aquele que não tem condições de manutenção, assim tem garantido o transporte gratuito e o assento reservado.*

*.....*

*Esta proposição está cumprindo a Declaração Universal dos Direitos Pessoas Humanas, um dos princípios basilares a orientar o Brasil nas relações internacionais, que determina o amparo aos*

*portadores de necessidades especiais.*

*No Brasil, nós temos vários dispositivos em leis federais, estaduais municipais que reconhecem esse direito, porém quando há o deslocamento para outro Município ou Estado o credenciamento não é reconhecido, não existindo obrigatoriedade de reserva de assento, sujeitando nossos cidadãos a situações dolorosas, constrangedoras e desrespeitosas.”*

**7. O PL foi rejeitado na COMISSÃO DE VIAÇÃO E TRANSPORTES**, vencido o Relator, Deputado JOÃO TOTA, cujo parecer virou VOTO EM SEPARADO, colhendo-se do VOTO VENCEDOR, do Deputado CHICO DA PRINCESA:

*“O Projeto de Lei em epígrafe que propõe a concessão da gratuidade nos serviços de transporte coletivo intermunicipal de passageiros para os deficientes físicos e idosos, não atentou para aspectos de **ordem legal e constitucional** que envolvem a questão.*

*Inicialmente, devemos lembrar que a Constituição Federal outorgou a competência de legislar sobre determinadas matérias para cada membro da Federação, União, Estados, Municípios e Distrito Federal.*

*Com relação a prestação do serviço público de **transporte coletivo** de passageiros, a Carta Magna estabeleceu claramente a competência de cada um.*

*Observa-se que os **serviços interestaduais e internacionais** são de competência da União, os **serviços intermunicipais** são de competência dos Estados e os **serviços urbanos** são de competência dos **Municípios**.*

*A única exceção a regra interpretativa supra citada com relação ao serviço público de transporte de passageiros é quando se tratar de normas que versem sobre licitação, contratos, concessão ou permissão. Neste caso, cabe somente à União editar normas que serão aplicadas aos Estados, Municípios e Distrito Federal, conforme preceituado nos Artigos 22, incisos XI e XXVII e 175 da Carta Magna, cabendo ainda a estes, editar normas complementares a respeito atendendo as suas respectivas particularidades locais.*

*Sob o mandamento constitucional ora exposto, constataremos que o objetivo da proposta em tela que é conceder passe livre aos **deficientes físicos e aos idosos nos serviços***

**de transporte público intermunicipal**, deve ser analisado de acordo com os preceitos da Constituição Federal, principalmente dentro da competência constitucional de cada membro da Federação.

Com relação a concessão de gratuidades nos serviços públicos de transporte de passageiros, vale lembrar que em 1988, os constituintes concederam o benefício da gratuidade para os idosos maiores de 65 (sessenta e cinco) anos nos serviços de **transporte coletivo urbano**, art. 230, parágrafo 2º, direito este reconhecido por todos e concedido irrestritamente por todos os municípios brasileiros dentro de sua competência exposta no art. 30, inciso V da CF.

A utilização do benefício constitucional ora citada depende da reunião de dois requisitos básicos, o primeiro é quanto à **faixa etária** do cidadão para usufruir o benefício, e o outro está condicionado ao local ou território onde o direito poderá ser utilizado, no caso o **Município**.

Com relação a **União, Estados e Distrito Federal**, a Constituição Federal é omissa quanto à obrigatoriedade de conceder a gratuidade para os idosos, o que nos permite concluir que o citado benefício fica a cargo deste membros da Federação de conceder ou não, de acordo com as necessidades da população usuária dos seus sistemas de transporte público de passageiros.

A importância do **deficiente físico** no cenário nacional pode ser constatada na Constituição Federal através dos artigos 23, inciso II; 24, inciso XIV, 203, incisos IV e V, 208, inciso III, 227, parágrafo 1º e 2º, inciso II e 244.

Nos citados dispositivos, observaremos que a preocupação dos Constituintes de 1988 era de salvaguardar um tratamento digno ao deficiente físico, através do acesso garantido a educação, trabalho e transporte sem qualquer tipo de discriminação. Porém, não ficou estabelecido na Constituição Federal qualquer benefício de **isenção tarifária** nos serviços públicos de transporte de passageiros ao deficiente físico, o que nos permite seguir na mesma linha de raciocínio externada para o **idoso**, cabendo a cada membro da Federação conceder ou não o benefício da gratuidade nos serviços de transporte de sua competência constitucional.

É de reconhecimento geral que toda legislação ordinária, tanto federal, estadual ou municipal não possui o atributo de contrapor a Carta Magna ou então de estabelecer direitos acima dos previstos no texto constitucional, sob pena de ser argüida a sua **inconstitucionalidade** perante o Poder Judiciário

*competente.*

*No projeto de lei em epígrafe, podemos observar que tal cautela não foi adotada, uma vez que o texto proposto pretende estabelecer uma gratuidade nos serviços de transporte público de competência exclusiva dos Estados, ignorando claramente os ditames expressos na Constituição Federal.*

*Sob o aspecto legal que envolve a questão, a proposta em tela não traz nos seus dispositivos qualquer indicação da **fonte de custeio** para tais gratuidades, conforme é exigido pelo art. 35 da Lei 9.074/95, que dispõe sobre normas complementares a Lei das Concessões, Lei nº 8.987/95.*

*Se deve conceder gratuidade para os **idosos e deficientes físicos** nos serviços de transporte coletivo intermunicipal, cabe ao **legislador estadual** tal missão e não aos membros dessa nobre Casa.”*

Já o **voto vencido** partiu de outras considerações mais condizentes com o mérito da proposição:

*“Como tão bem explicitou a Parlamentar na justificação do PL, o processo, intenso e veloz, de urbanização brasileira ensejou a conurbação das cidades situadas em municípios vizinhos, formando uma mancha de ocupação contínua sem delimitação clara de limites.*

*Em outros casos, os limites continuaram visualmente definidos, embora ocorra a convergência natural dos núcleos urbanos menos desenvolvidos em direção a outro maior, com oferta de serviços e empregos.*

*Nas duas situações ocorrem **viagens intermunicipais constantes**.*

*Quanto aos municípios situados a distância, a expectativa é que os deslocamentos restrinjam-se a interesses isolados, considerando a limitação física do **deficiente** e do **idoso**.*

*Portanto, a freqüência significativa das **viagens intermunicipais** refere-se aos deslocamentos de caráter urbano, cujo atendimento, parcial, para idosos, é garantido pela Constituição Federal.*

*O impacto financeiro da proposta abrange, praticamente, a parcela dos **deficientes físicos**, sem atendimento, para os quais o benefício é fundamental, principalmente, nos casos que requerem tratamento prolongado.*

*Em geral, as pessoas **portadoras de deficiência**, seja auditiva, visual, mental ou motora precisam de cuidados especiais*

CC7E636002

*na forma de tratamentos de reabilitação, que demandam deslocamentos freqüentes, por longos períodos, sob a responsabilidade de um acompanhante, condições que oneram, sobremodo, o orçamento familiar.”*

**8.** Na COMISSÃO DE SEGURIDADE SOCIAL E FAMÍLIA, o PL teve melhor sorte, sendo **aprovado**, nos termos do parecer da Relatora, Deputada LÍDIA QUINAN que assim se manifestou:

*“A Constituição Federal de 1988 assegurou a gratuidade dos transportes urbanos para os idosos acima de 65 anos. Entretanto, tal medida dependeria de ser institucionalizada no âmbito de atuação dos Estados, o que nem sempre ocorreu. Por outro lado, nos parece justo, do ponto de vista de avaliação desta Comissão, incluir nessa prerrogativa as pessoas portadoras de necessidades especiais, tendo em vista que também possuem as mesmas, ou até maiores, dificuldades.”*

**9.** Já em 2005 o Projeto foi distribuído à esta Comissão, mas não foi, entretanto, apreciado o Parecer elaborado pelo então Relator designado, Deputado JOSÉ DIVINO.

Após o regular desarquivamento no início da presente Legislatura, as proposições encontram-se agora nesta COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA.

**10.** Por último foi apensado o **PL nº 4.229, de 2008**, da lavra do Deputado ALEXANDRE SILVEIRA, que acrescenta **parágrafo único** ao art. 1º da **Lei nº 8.899, de 26 de junho de 1994**.

*“Art. 1º .....*

*Parágrafo único. Para a concessão do passe livre às pessoas portadoras de deficiência permanente, exigir-se-á o laudo médico de comprovação uma única vez.”*

sob a **justificação**:

*“A operacionalização da concessão do passe livre ao deficiente carente encontra-se regulamentado por duas normas, que apresentam a mesma numeração, data e conteúdo, embora emanadas por órgãos distintos. Trata-se das Instruções Normativas nº 1, de 10 de abril de 2001, da Secretaria de Transportes Terrestres e da Secretaria de Transportes Aquaviários, ambas vinculadas ao Ministério dos Transportes.*

*Para se cadastrar, o deficiente deve apresentar os seguintes documentos: requerimento de habilitação, laudo de avaliação da deficiência emitido por equipe multiprofissional do Sistema Único de Saúde e a declaração de carência firmada pelo interessado, em formulário próprio, de que a renda familiar per capita é igual ou inferior a um salário mínimo estipulado pelo Governo Federal.*

*Se aprovado o cadastro, será emitida uma carteira de Passe Livre que terá validade de três anos e cuja renovação é feita, cumprido (sic) todas as exigências assinaladas acima.*

*Entendemos a que temporalidade da validade da carteira se justifica para a condição de carência, que eventualmente pode mudar e, situação de melhoria de renda familiar, desqualificar o portador de deficiência à continuidade do recebimento do benefício.*

*No entanto, não se justifica a exigência de renovação do laudo médico para atestar uma deficiência permanente, porque, infelizmente, tal condição não está sujeita a modificação.*

*Assim, para poupar a pessoa portadora de deficiência permanente da obrigação de comprovar periodicamente o estado inalterado de sua condição, apresentamos este projeto de lei.”*

**11.** Antes da apensação do último PL, apresentado o voto, dele divergiu o Deputado REGIS DE OLIVEIRA, que assim se pronunciou:

*“O mérito é louvável, porém a sua instituição na ordem jurídica deve ocorrer em conformidade com aos (sic) pressupostos formais e materiais previstos na Constituição federal e com os princípios e normas do ordenamento jurídico brasileiro.*

*A Constituição Federal preocupou-se em garantir ao **deficiente físico** tratamento diferenciado capaz de reduzir as dificuldades enfrentadas por estes cidadãos na condução da vida em sociedade. Partindo da análise sistemática do assunto, é possível afirmar que são inúmeros os artigos constitucionais que tratam dos direitos do deficiente físico.*

*No caso em questão, vale citar o art. 203 da CF que dispõe que "a assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente da contribuição à seguridade social, e tem por objetivos: IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária". Visando o bem estar do deficiente físico e levando em consideração as diferenças regionais, a Constituição Federal*

estabeleceu que "compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: XIV - proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência. (art. 24, inciso XIV).

*Ao discorrer sobre o artigo supra mencionado, José Afonso da Silva*

*entende que "as pessoas portadoras de deficiência de qualquer natureza sofrem duplamente: uma vez pela própria deficiência, que dificulta o seu desenvolvimento e seus relacionamentos humanos; outra vez pela falta de condições mínimas, às vezes de locomoção e deslocamento. Aqueles que dependem de cadeira-de-rodas, por exemplo, só muito recentemente começaram a perceber algumas providências para sua melhor locomoção nas ruas, subida em calçadas, ingresso em estabelecimento públicos ou privados, ingresso em veículos, etc. Ainda há muito por fazer. É sobre isso que a competência aqui prevista provê meios para tornar menos gravosa a situação das pessoas portadoras de deficiência." ("Comentário Contextual à Constituição", 4ª edição, São Paulo: Ed. Malheiros, 2007, p.280).*

*Não resta dúvida quanto a proteção dada aos deficientes físicos, sob vários aspectos, pela Constituição Federal.*

*O problema que ocorre no caso em questão, diz respeito a competência de cada ente político para a prestação de serviço público de transporte.*

*Nesse caso, a Constituição Federal estabelece que "compete à União: XII - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão: e) os serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros" (art. 21, XII, alínea "e"). Conforme se observa, a competência da União para a prestação do serviço público de transporte transpõe os limites de Estados. Já os serviços intermunicipais são de competência dos Estados enquanto que os serviços urbanos são de competência do Município.*

*Embora a Constituição Federal não mencione expressamente que compete aos Estados a prestação de serviço de transporte intermunicipal, esta afirmação se confirma quando analisamos o disposto no art. 155, II da CF que diz: "Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre: II – operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestação de serviços de transporte interestadual e*

*intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior." (gn)*

Nesse sentido é o entendimento jurisprudencial.

"A Constituição do Brasil estabelece, no que tange à repartição de competência entre os entes federados, que os **assuntos de interesse local** competem aos **Municípios**. Competência residual dos Estados-membros – matérias que não lhes foram vedadas pela Constituição, nem estiverem contidas entre as competências da União ou dos Municípios. 2. A competência para organizar serviços públicos de interesse local é municipal, entre os quais o de transporte coletivo [artigo 30, inciso V, da CB/88]. 3. O preceito da Constituição amapaense que garante o direito a "meia passagem" aos estudantes, nos transportes coletivos municipais, avança sobre a competência legislativa local. 4. A competência para legislar a propósito da prestação de serviços públicos de transporte **intermunicipal** é dos **Estados-membros**. Não há inconstitucionalidade no que toca ao benefício, concedido pela Constituição estadual, de "meia passagem" aos estudantes nos transportes coletivos *intermunicipais*" (STF, ADIn 845/AP - Relator(a): Ministro EROS GRAU, Julgamento: 22/11/2007, Órgão Julgador: Tribunal Pleno).

Assim, o objetivo da proposta que é a concessão de passe livre aos **deficientes físicos** e aos **idosos** nos **serviços de transporte público intermunicipal**, padece de **inconstitucionalidade** por ferir a competência legislativa dos Estados para o assunto.

Em relação aos **idosos**, é importante lembrar que a Constituição Federal garante aos maiores de sessenta e cinco anos a gratuidade dos **transportes coletivos urbanos** (art. 230, § 2º da CF). Com o intuito de dar eficácia às normas do art. 230 da CF, foi promulgada a **Lei nº 10.741, de 01 de outubro de 2003**, instituindo o "Estatuto do Idoso", que reafirma a gratuidade do transporte público para maiores de 65 anos.

Outro ponto negativo da proposição reside no art. 2º que dispõe que "o Poder Executivo regulamentará esta lei no prazo de noventa dias após a publicação."

Ora, descreve ao Poder Legislativo estabelecer obrigações para o Executivo e, além do mais, estabelecer prazo para seu dever de regulamentar lei.

Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal "firmou o entendimento de que, embora reconhecida a mora legislativa, não

*pode o Judiciário deflagrar o processo legislativo, nem fixar prazo para que o chefe do Poder Executivo o faça.” (STF, RE – AgR 450655 / RS, relator Ministro Joaquim Barbosa, órgão julgador 2ª Turma, julgamento em 22/05/07). (gn)*

*Um Poder não pode determinar a outro Poder obrigações e prazo para o seu cumprimento por ser este também um Poder. Essa intromissão viola a interdependência entre os poderes, gerando instabilidade no equilíbrio federativo (pacto federativo) e ocasionando ruptura da necessária harmonia entre as entidades integrantes do Estado Federal.*

*Assim, nota-se que a proposição ignora claramente os dispositivos constitucionais citados.*

*Diante do exposto, o voto é pela **inconstitucionalidade, injuridicidade e inadequada técnica legislativa** do Projeto de lei 3.372/97 e dos projetos apensados.*

**12.** Tendo em vista a **divergência de pareceres**, a competência para exame da matéria é alçada ao Plenário, em face do **art. 24, II, g**, do Regimento Interno.

É o relatório.

## II - VOTO DO RELATOR

**1.** Compete a esta COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA o exame de **proposições, emendas e substitutivos** submetidos à Câmara e suas Comissões, à luz do **art. 32, IV**, alínea **a**, do Regimento Interno.

**2.** A iniciativa das proposições em epígrafe é válida, pois a proteção das **pessoas portadoras de deficiência e idosas** compete, indistintamente, a todos os entes federativos (**art. 23, II** da Constituição Federal).

**3.** A COMISSÃO DE VIAÇÃO E TRANSPORTES, encarregada de opinião sobre o **mérito** das proposições, acabou fazendo incursões no campo da sua constitucionalidade, deixando entender que as

mesmas resvalavam para o lado oposto, devendo a questão ser objeto de legislação estadual. Sem razão porém.

Com efeito, arrola o **art. 24** da CF as matérias incluídas na **competência legislativa concorrente** da **União**, Estados e Distrito Federal, entre as quais “a proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência” (inciso **XIV**), cabendo à **União**, na trilha **do § 1º**, estabelecer “**normas gerais**”, quer dizer, obrigatorias em todo o território nacional.

Além disso, o **art. 22** da Lei MAior confere à **União legislar privativamente** sobre “**transporte**” (inciso **XI**). Assim, foi editada a **Lei nº 8.899, de 29 de junho de 1994**, concedendo “passe livre às pessoas portadoras de deficiência no sistema de transporte coletivo interestadual”.

Não resta dúvida de que compete aos Municípios (art. 30 da CF); “legislar sobre assuntos de interesse local” (inciso **I**) e “organizar a prestação diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o **transporte coletivo**, que tem caráter essencial” (inciso **V**).

Cabe-lhes, todavia, “suplementar a legislação federal e a estadual no que couber” (inciso **II**).

**4.** Trata-se de gratuidade de **transporte coletivo intermunicipal**, e à União compete legislar privativamente sobre “**transporte**”, seja ele de que natureza for.

E há mais a considerar.

Assim como o juiz, na aplicação da lei, “atenderá aos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum” (**art. 5º** da Lei de Introdução ao Código Civil, Decreto lei nº4.657, de 4 de setembro de 1942), assim também ao legislador impõe-se atentar, antes de mais nada, aos fundamentos do Estado democrático de direito em que se constitui a República Federativa do Brasil (**art. 1º** do texto Supremo): a **dignidade da pessoa humana** (inciso **III**).

Lembre-se, também, um dos **objetivos fundamentais** da República Federativa do Brasil (**art. 3º**): “promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, **idade**, e **quaisquer outras formas de discriminação**” (Inciso IV).

A matéria não se subsume a **transporte intermunicipal**, que será da competência, em segundo plano, dos Estados-membros e do DF, pois que primeiramente essa competência legislativa é da União.

Mas não se cuida só disso, mas de assegurar **dignidade a portadores de deficiência e a idosos**, um dos pilares do constitucionalismo brasileiro.

**5.** Quanto aos **idosos**, maiores de sessenta e cinco anos, já o **art. 230**, da CF garante no § 2º:

*“Aos maiores de sessenta e cinco anos é garantida a gratuidade dos **transportes coletivos urbanos**. ”*

Com base nisso, a **Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003** – o **Estatuto do Idoso** – dedica todo o Capítulo X, do Título II, ao transporte.

Antes, a **Lei nº 10.048, de 8 de novembro de 2000** (“Dá prioridade de atendimento às pessoas que especifica”) previu no **art. 3º** a reserva de assentos, entre outras prioridades, para **idosos**. Vale salientar que esta mesma Lei atribui a condição de **idoso** aos maiores de 60(sessenta) anos de idade.

**6.** Passando à análise pormenorizada dos Projetos, melhor oferecer Substitutivo ao PL principal, nº 3.372/97, onde se verifica que o **art. 1º** é injurídico, porque o § 2º do **art. 230** da CF já assegura aos idosos a gratuidade dos transportes coletivos urbanos. Já o **art. 2º** é inconstitucional, pois invade competência de outro Poder – o Executivo – o que é vedado pelo **art. 2º** da Lei Maior, que consagra a **separação dos Poderes**.

E o **art. 4º** – que encerra **cláusula revocatória geral** – vai de encontro ao **art. 9º** da **Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998**, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis,

conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, alterada pela Lei Complementar nº 107, de 26 de abril de 2001.

Vê-se, então, que as observações a respeito, do Deputado REGIS DE OLIVEIRA, já tinham sido constatadas por este Relator, que houve por bem oferecer Substitutivo corrigindo a eiva de inconstitucionalidade.

**7.** Não tem razão o ilustre parlamentar-magistrado quando infere do **art. 155, II**, da CF argumento em prol de sua tese. A disposição em questão meramente atribui aos Estados e ao Distrito Federal **competência tributária**, tendo por fato gerador “a prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal”.

**8.** O **PL nº 1.970/03**, apensado, exibe vícios semelhantes aos do PL principal, razão por que é alvo do **Substitutivo** acostado.

**9.** Quanto ao **PL nº 3.802/04**, também apensado, demanda apenas **emendas**, a fim de adaptá-lo ao comando do **art. 12, III, alínea c**, da LC nº 95/98, atrás invocada.

**10.** Assim, o voto é pela **constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa**, com a redação dada pelos **Substitutivos** pertinentes, dos PLs nºs **3.372/97 e 1.970/03**, e pela **constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa** do PL nº **3.802/04**, com a emenda anexa, e dos PLs nºs **2.252/07 e 4229/08**.

Sala da Comissão, em 09 de dezembro de 2008.

Deputado GERALDO PUDIM  
Relator

CC7E636002



## **COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA**

### **PROJETO DE LEI Nº 3.372, DE 1997**

**(Apensados os PLs nºs 1.970/03, 3.802/04, 2.252/07 e 4.229/08)**

### **SUBSTITUTIVO DO RELATOR**

Concede passe livre às pessoas portadoras de deficiência física e aos idosos, no sistema de transporte público coletivo intermunicipal.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º É concedido passe livre às pessoas portadoras de deficiência física e aos idosos maiores de sessenta anos, no sistema de transporte público coletivo intermunicipal.

Art. 2º Esta lei entra em vigor da data de sua publicação.

Sala da Comissão, em 09 de dezembro de 2008.

Deputado GERALDO PUDIM  
Relator

CC7E636002



## **COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA**

### **PROJETO DE LEI Nº 1.970 , DE 2003**

**(Apensado ao PL nº 3.372/97)**

### **SUBSTITUTIVO DO RELATOR**

Acrescenta disposições à Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Os arts. 2º, 12, 13, 14, 15, 19 e 28 da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que “dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências”, passam a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 2º .....

.....  
VI – garantir às pessoas idosas, maiores de sessenta anos, e portadoras de deficiência a gratuidade dos serviços públicos de transporte coletivo, no Distrito Federal, nos Estados e nos Municípios.” (NR)

.....  
Art. 12. ....

IV – assegurar a fonte de custeio para o que dispõe o art. 2º, VI.” (NR)

.....  
Art. 13. ....

VI – apoiar técnica e financeiramente, com recursos próprios e recursos originários do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), os serviços públicos de transporte coletivo

CC7E636002

*destinados às pessoas idosas e portadoras de deficiência;*

*VII – destinar e repassar os recursos referidos no inciso anterior aos Municípios, a título de custeio, para o transporte, em veículos do sistema de transporte coletivo de passageiros, das pessoas idosas, maiores de sessenta anos, e portadoras de deficiência.” (NR)*

*Art. 14. ....*

*VI – aplicar, na forma da lei, os recursos referidos nos incisos VI e VII do art. 13 .” (NR)*

*Art. 15. ....*

*VI – destinar recursos financeiros, próprios ou originários do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), para o custeio dos serviços de transporte coletivo das pessoas idosas, maiores de sessenta anos, e portadoras de deficiência.” (NR)*

*Art. 19. ....*

*XV – prover os recursos para o pagamento dos benefícios de prestação de serviços de transporte coletivo das categorias definidas nesta lei.” (NR)*

*Art. 28. ....*

*§ 3º Cabe, na forma da lei, ao órgão da Administração Pública Federal responsável pela Política de Assistência Social e gestor do Fundo Nacional de Assistência Social(FNAS) repassar aos Estados ao Distrito Federal, e aos Municípios os recursos a que se refere o este artigo, para fins de pagamento de benefícios e de prestação de serviços de transporte coletivo de idosos, maiores de sessenta anos,e de pessoas portadoras de deficiência.*

*§ 4º O pagamento de benefícios e serviços referidos nesta lei poderá ser efetuado com recursos originários de outros Fundos que venham a ser criados com esses mesmos objetivos.” (NR)*

*Art. 2º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.*

CC7E636002



Sala da Comissão, em 09 de dezembro de 2008.

Deputado GERALDO PUDIM  
Relator

CC7E636002 |



## **COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA**

### **PROJETO DE LEI No 3.802, DE 2004**

**(Apensado ao PL nº 3.372/97)**

Modifica a Lei nº 8.899, de 29 de junho de 1994, acrescentando o benefício do passe livre às pessoas portadoras de deficiência no sistema de transporte intermunicipal e urbano.

**Autor:** Deputado WILSON SANTOS

### **EMENDA**

Acrescente-se a sigla (NR) ao final da nova redação proposta para o art. 1º da Lei nº 8.899/94 pelo art. 2º do Projeto.

Sala da Comissão, em 09 de dezembro de 2008.

Deputado GERALDO PUDIM  
Relator

CC7E636002 | 

CC7E636002 | 