

PARECER N° , DE 2013

Da COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 81, de 2012, do Senador Eduardo Lopes, que *altera a ementa e o art. 1º e acrescenta art. 2º-A 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, para estender o benefício aos portadores de doenças graves ou incapacitantes, nas condições que especifica, e dá outras providências.*

RELATOR: Senador PAULO DAVIM

I – RELATÓRIO

Vem à Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH), para decisão em caráter terminativo, o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 81, de 2012, de autoria do Senador Eduardo Lopes. O projeto pretende incluir entre os beneficiários da gratuidade no uso do transporte coletivo interestadual, objeto da Lei nº 8.899, de 29 de junho de 1994, as “pessoas portadoras de doenças graves ou incapacitantes, comprovadamente carentes”.

De acordo com a proposição, também fará jus à gratuidade o acompanhante do beneficiário, igualmente hipossuficiente, quando sua presença seja imprescindível para a realização da viagem da pessoa com doença grave ou incapacitante. A necessidade de acompanhante deverá ser devidamente atestada.

A gratuidade aplicar-se-ia às modalidades rodoviária, ferroviária, aquaviária e aérea, observado que, no transporte aéreo, o direito à gratuidade seria restrito aos casos de comprovada necessidade da viagem do beneficiário para fins

de tratamento médico, devendo para isso ser garantida a reserva de um assento em cada voo. Nos demais modos, seria mantida a cota já em vigor, de dois assentos por veículo por viagem.

Em complementação, o projeto fixa procedimentos a serem seguidos pelas empresas transportadoras, entre os quais a obrigação de manter as reservas dos assentos destinados aos portadores do passe livre ao longo de todo o itinerário, além de, no caso do transporte rodoviário, garantir o transporte do beneficiário em veículo de outra categoria quando o itinerário não for coberto por serviço operado com veículo convencional.

O encaminhamento das medidas propostas se dá sob a forma de um conjunto de alterações a serem introduzidas na legislação do passe livre a que fazem jus as pessoas com deficiência comprovadamente carentes (Lei nº 8.899, de 1994), a saber:

- a) adequação da ementa da Lei nº 8.899, de 1994, para inclusão das pessoas com doença grave ou incapacitante como novos beneficiários do passe livre no transporte interestadual;
- b) nova redação do art. 1º da mesma lei, ao qual são acrescentados cinco parágrafos, com o objetivo de detalhar aspectos operacionais da gratuidade;
- c) acréscimo do art. 2º-A, para estender o benefício ao acompanhante, igualmente carente, da pessoa alcançada pela nova gratuidade.

Por fim, o projeto determina que a lei proposta entre em vigor na data de sua publicação, produzindo efeitos sessenta dias após.

Segundo a justificção apresentada, o projeto deve-se à necessidade de ampliar o alcance social do benefício instituído pela Lei nº 8.899, de 1994, mediante extensão da gratuidade às pessoas acometidas por doença grave ou incapacitante, e de garantir condições para o pleno exercício dos direitos dos beneficiários. O autor do projeto, Senador Eduardo Lopes, destaca especialmente os seguintes aspectos:

- a) as diversas restrições e embaraços criados por empresas de transporte coletivo interestadual de passageiros ao exercício do direito à gratuidade pelas pessoas com deficiência, em claro desrespeito à Lei nº 8.899, de 1994, que instituiu o benefício;
- b) as limitações e as dificuldades enfrentadas pelas pessoas atingidas por doença grave ou incapacitante, circunstância que as habilitaria para o benefício da gratuidade no transporte coletivo interestadual, inclusive no transporte aéreo, quando a viagem tiver por finalidade a realização de tratamento médico;
- c) a possibilidade de os custos financeiros decorrentes da extensão da gratuidade às pessoas com doença grave ou incapacitante serem absorvidos, sem grande impacto, pelos demais usuários dos serviços de transporte interestadual, “com pequena revisão dos preços das passagens”;
- d) a conveniência de estender a gratuidade ao acompanhante, quando a presença deste junto à pessoa com doença grave ou incapacitante for imprescindível à realização do deslocamento;
- e) a oportunidade de dar concretude às disposições constitucionais que conferem garantias especiais às pessoas com deficiência e, por simetria, àquelas com doença grave ou incapacitante, haja vista a semelhança das limitações impostas a um e a outro segmento.

A proposição foi distribuída com exclusividade à Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa, para apreciação em caráter terminativo.

Não foram oferecidas emendas no prazo regimental.

II – ANÁLISE

A matéria de que se ocupa o PLS nº 81, de 2012, insere-se no campo temático das atribuições da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH), descritas no art. 102-E do Regimento Interno do Senado

Federal. Por ser a única Comissão a manifestar-se sobre a proposição, deve a CDH examinar, além do mérito, a constitucionalidade, a juridicidade e a técnica legislativa empregada.

A iniciativa encontra amparo no art. 22, inciso XI, da Constituição Federal (CF), que reserva à União a competência para legislar privativamente sobre transporte, cabendo ao Congresso Nacional, nos termos do art. 48, dispor sobre a matéria. Ademais, respaldam a proposição as disposições constitucionais que prevêm a competência da União, concorrente com a de outros entes da federação, para “cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência” (CF, art. 23, inciso II), e para legislar sobre proteção e integração social das pessoas com deficiência (CF, art. 24, inciso XIV), além do dispositivo que define a saúde como “direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos (...)” (CF, art. 196).

Em seu art. 61, a Constituição Federal faculta aos membros do Congresso Nacional, individualmente, a apresentação de projeto de lei a respeito do assunto, haja vista que sobre ele não incide a reserva de iniciativa de que trata o § 1º do mesmo artigo.

Quanto ao mérito, o teor das modificações a serem introduzidas na Lei nº 8.899, de 1994, indica que o autor do projeto labora em duas linhas distintas.

Na primeira, prevalece a intenção de ampliar o alcance social do benefício originalmente instituído pela Lei nº 8.899, de 1994, que “concede passe livre às pessoas portadoras de deficiência, comprovadamente carentes, no sistema de transporte coletivo interestadual”.

Para isso, o projeto estende o benefício às pessoas que sofrem de doenças graves ou incapacitantes, e aos respectivos acompanhantes, quando a presença destes for imprescindível à realização do deslocamento, a par de incluir, entre os serviços de transporte aos quais se aplica a gratuidade, os de transporte aéreo. Embora a Lei nº 8.899, de 1994, e seu regulamento (Decreto nº 3.691, de 19 de dezembro de 2000) não discriminem os serviços de transporte considerados para esse fim, foi posteriormente esclarecido, em portaria interministerial firmada pelos Ministros da Justiça, dos Transportes e da Saúde

(Portaria Interministerial nº 003, de 10/04/2001), com a finalidade de “disciplinar a concessão do Passe Livre às pessoas portadoras de deficiência, comprovadamente carentes, no sistema de transporte coletivo interestadual”, que o benefício se aplicaria aos serviços de transporte rodoviário, ferroviário e aquaviário.

Na segunda linha, as intervenções do projeto destinam-se a suprir lacunas latentes no texto da Lei nº 8.899, de 1994, as quais, no entendimento do autor, estariam prejudicando o pleno exercício do direito à gratuidade pelos beneficiários. Em resposta a isso, o projeto estabelece alguns procedimentos que os operadores dos serviços de transporte deverão observar, tais como a obrigação de manter as reservas dos assentos destinados aos portadores do passe livre ao longo de todo o itinerário, além de garantir o transporte do beneficiário em veículo de outra categoria quando o itinerário não for coberto por serviço operado com veículo convencional.

Do ponto de vista do mérito, dificilmente se poderia criticar ou apontar obstáculos à aceitação do projeto, haja vista os elevados propósitos que nortearam a sua elaboração, em perfeita sintonia com as carências da população a ser beneficiada.

É justa a preocupação do autor com a situação das pessoas acometidas por doenças consideradas graves ou incapacitantes, cuja vida, assim como a daquelas que apresentam alguma deficiência, é pontuada por dificuldades e limitações. Sabe-se que, para superá-las, elas dependem de tratamento médico e de cuidados especiais. Não raro, o atendimento a suas necessidades específicas exige recursos financeiros – por exemplo, para custeio de tratamento médico especializado que os pacientes não encontram à sua disposição gratuitamente –, ou depende da realização de uma viagem para ter acesso a centros especializados onde o tratamento é oferecido.

A iniciativa move-se, portanto, no sentido de contribuir para reduzir o nível das privações e facilitar o atendimento às necessidades das pessoas atingidas pelas doenças mencionadas. Ao lado das pessoas com deficiência (já contempladas pela lei na sua forma atual), elas passariam a fazer jus à gratuidade no transporte interestadual – direito que o projeto propõe, ademais, seja reconhecido também nos serviços de transporte aéreo, em caso de comprovada necessidade da viagem para tratamento médico.

Embora não haja, em toda a disciplina que rege o funcionamento do passe livre, previsão de utilização do benefício no transporte aéreo, sabe-se que a aplicação da gratuidade a essa modalidade de transporte já vem sendo reivindicada pelos beneficiários, há algum tempo, inclusive na Justiça. Nesse aspecto, o PLS nº 81, de 2012, constitui, na realidade, uma tentativa de adiantar-se a um processo em curso, promovendo doravante, em caráter definitivo, a legalização de um direito até agora pendente de reconhecimento. A persistência de entendimentos divergentes nesse campo vem confirmar a oportunidade e a conveniência da alteração pretendida no texto da Lei nº 8.899, de 1994.

A despeito das controvérsias, considero que o perfil das pessoas beneficiadas praticamente obriga a inclusão do transporte aéreo como alternativa em determinados casos. Do contrário, o benefício corre o risco de não se concretizar plenamente, tornando-se, para alguns, mera peça de ficção – um direito conquistado, mas sem condições de ser exercido plenamente. Ora, tratando-se de pessoas de saúde frágil e debilitada, particularmente despreparadas para enfrentar grandes jornadas, pergunta-se: de que lhes valeria a possibilidade de viajar gratuitamente para buscar tratamento médico especializado em outra unidade da federação, se as distâncias envolvidas, a duração da viagem ou as condições da via e do veículo são incompatíveis com as limitações e as necessidades do passageiro? Assim, julgo razoável que o paciente em busca de tratamento conte com a possibilidade de se deslocar por meio de avião.

De outra parte, o critério adotado pelo projeto – o de que a gratuidade no transporte aéreo depende de comprovação da finalidade da viagem, obrigatoriamente destinada a tratamento médico – garante o necessário controle do exercício do direito concedido, de modo a evitar distorções e práticas abusivas por parte dos beneficiários.

Contra a proposição, poder-se-ia dizer que não equaciona adequadamente o custeio da gratuidade concedida. De acordo com a Lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995, que “estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos e dá outras providências”, “a estipulação de novos benefícios tarifários pelo poder concedente fica condicionada à previsão, em lei, da origem dos recursos ou da simultânea revisão da estrutura tarifária do concessionário ou permissionário, de forma a preservar o equilíbrio econômico-financeiro do contrato” (art. 35, *caput*).

Embora tecnicamente correta, essa exigência deve ser tomada com reservas, à vista das experiências que antecederam a presente iniciativa. Abrindo caminho para a instituição de benefícios tarifários a categorias específicas de usuários de transporte público, a Constituição Federal de 1988 concedeu a gratuidade no transporte coletivo urbano aos idosos. Depois disso, mais dois passes livres (o dos deficientes e o dos idosos, ambos válidos para o transporte interestadual) foram criados por lei ordinária, sem que o legislador, tal como o constituinte, se ocupasse de especificar a fonte dos recursos destinados a cobrir o montante das tarifas não pagas pelos beneficiários. Note-se que o primeiro é objeto da Lei nº 8.899, de 1994, que o projeto em tela pretende alterar; e o segundo integra a Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003 (Estatuto do Idoso), aprovada já na vigência da Lei nº 9.074, de 1995, com a exigência constante do art. 35.

No caso das pessoas com deficiência, a gratuidade parece ter sido absorvida pelos usuários pagantes ou pelos transportadores, ou por ambos, sem grandes sobressaltos. Já no caso dos idosos, possivelmente por se tratar de um contingente de beneficiários supostamente mais numeroso, há notícias de que a omissão da fonte de custeio vem emperrando a operacionalização da medida, tendo, inclusive, ensejado demandas judiciais.

Não havendo, no texto do projeto, indicação da fonte de recursos específica, admite-se que o benefício será custeado pelos demais usuários dos serviços, via aumento geral de tarifa na proporção da perda de receita decorrente das tarifas não pagas pelos usuários do passe livre. Tal conduta é aceitável por se tratar de benefício de caráter social, em que fica claramente configurada a supremacia do interesse público sobre o privado.

Avalio, assim, que o projeto é meritório e digno da acolhida desta Comissão, já que contribui para dar às pessoas que padeçam de doença grave ou incapacitante condições para uma vida plena e digna, com destaque para a oportunidade de acesso a tratamento de saúde especializado disponível fora do Estado em que residam, contexto em que o transporte gratuito assume importância decisiva.

Em relação à técnica legislativa, o PLS nº 81, de 2012, apresenta-se em conformidade com as diretrizes fixadas na Lei Complementar nº 95, de 1998, que dispõe sobre a redação, a alteração e a consolidação das leis, com as alterações promovidas pela Lei Complementar nº 107, de 2001.

Não obstante, registro a necessidade de adequar os termos da proposição, bem como os da própria lei por ela modificada, à terminologia adotada pela Convenção sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência, da Organização das Nações Unidas, que elege a fórmula “pessoas com deficiência”, em substituição à designação “pessoas portadoras de deficiência”, até então utilizada. Analogamente, deve preferir-se “pessoas com doença grave ou incapacitante” a “pessoas portadoras de doença grave ou incapacitante”. Juntamente com pequeno ajuste recomendável nos textos da ementa e do art. 3º, as modificações propostas são objeto das três emendas que apresento.

III – VOTO

Diante do exposto, voto pela **aprovação** do Projeto de Lei do Senado nº 81, de 2012, com as seguintes emendas:

EMENDA Nº – CDH

Dê-se à ementa do Projeto de Lei do Senado nº 81, de 2012, a seguinte redação:

“Altera a 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, para estender o benefício às pessoas com doença grave ou incapacitante, nas condições que especifica.”

EMENDA Nº – CDH

Substitua-se por “pessoas com deficiência ou com doença grave ou incapacitante” a expressão “pessoas portadoras de deficiência ou de doença grave ou incapacitante”, empregada na ementa e no *caput* do art. 1º da Lei nº 8.899 de 29 de junho de 1994, modificados, respectivamente, pelos arts. 1º e 2º do Projeto de Lei do Senado nº 81, de 2012.

EMENDA Nº – CDH

Dê-se ao art. 2º-A da Lei nº 8.899, de 29 de junho de 1994, nos termos do art. 3º do Projeto de Lei do Senado nº 81, de 2012, a seguinte redação:

“Art. 2º-A. O benefício de que trata esta Lei estende-se ao acompanhante também comprovadamente carente, se atestada a imprescindibilidade do acompanhamento.”

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator