

PARECER Nº , DE 2011

Da COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 224, de 2004, que *altera a Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003, que dispõe sobre o Estatuto do Idoso, para acrescentar dispositivos ao art. 39 e dar nova redação ao caput do art. 40, que tratam da gratuidade no transporte coletivo.*

RELATOR: Senador **PAULO PAIM**

I – RELATÓRIO

De iniciativa do Senador Alvaro Dias, a proposição em pauta pretende promover duas modificações no Estatuto do Idoso, instituído pela Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003.

A primeira, no art. 39, para explicitar, no corpo da própria lei, a conceituação de transporte “semi-urbano”, expressão utilizada na redação vigente do *caput* desse dispositivo. Nos termos da norma proposta, transporte semi-urbano passaria a ser “aquele que, preservando as características operacionais do transporte urbano, transpõe os limites do município”.

A segunda modificação dirige-se ao *caput* do art. 40, que estabelece a reserva de vagas gratuitas e o desconto nas tarifas em favor dos idosos, com dois propósitos. Um, o de incluir o transporte “intermunicipal” no campo de aplicação do benefício, hoje restrito ao transporte interestadual, nos termos da lei em vigor. Outro, o de limitar o benefício às modalidades rodoviária, ferroviária e aquaviária, excluindo-o do transporte aéreo.

Nos termos da argumentação que sustenta o projeto, a edição do Decreto nº 5.130, de 7 de julho de 2004, que regulamentou o disposto no art. 40 do Estatuto do Idoso, embora tenha sanado muitas dúvidas incidentes

sobre a aplicação dessa norma, não evitou que remanescessem “aspectos controversos”. Um desses aspectos seria a conceituação de “transporte semi-urbano”, que, para o autor, deve ter natureza intermunicipal. Outro seria a omissão do texto legal relativamente à expressa exclusão do transporte aéreo da gratuidade legalmente instituída. Segundo o autor do projeto, que considera inadequada essa interpretação extensiva, a lacuna da lei vigente já estaria dando ensejo à propositura de ações judiciais no sentido de instar as companhias de aviação ao oferecimento de benefício semelhante ao que já obriga as operadoras do transporte terrestre e hidroviário.

Distribuído inicialmente à Comissão de Assuntos Sociais (CAS), o PLS nº 224, de 2004, teve a tramitação determinada por sucessivos requerimentos, ora de apensamento, ora de tramitação autônoma. Ao final da 53ª Legislatura, a matéria foi arquivada como determina o art. 332 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF).

Por força da aprovação do Requerimento nº 183, de 2011, a proposição voltou a tramitar, tendo sido distribuída com exclusividade, para deliberação terminativa, à Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH).

II – ANÁLISE

O projeto, que versa sobre “proteção e integração social dos idosos”, inscreve-se no rol das competências da CDH, nos termos do art. 102-E do Regime Interno do Senado Federal. Por se tratar de distribuição exclusiva e terminativa, impõe-se examinar a matéria relativamente à constitucionalidade, à juridicidade, à técnica legislativa e ao mérito.

A Constituição Federal, ao determinar, no art. 230, que “a família, a sociedade e o Estado têm o dever de amparar as pessoas idosas, assegurando sua participação na comunidade, defendendo sua dignidade e bem-estar e garantindo-lhes o direito à vida”, fixou os princípios genéricos que devem presidir as ações sociais e as políticas públicas concernentes a essa faixa etária da população.

A proposição sob exame pretende assegurar que a gratuidade no transporte abrigue não apenas o transporte coletivo urbano prestado no interior das fronteiras municipais, mas também aquele que as ultrapasse. Como se sabe, sendo frequente o fenômeno da conurbação de nossas cidades,

tornou-se comum o transporte de passageiros, com características tipicamente urbanas, entre diferentes municípios.

A dificuldade enfrentada pelo projeto reside, contudo, na preservação da autonomia política dos entes federados.

Nos termos das normas constitucionais, compete à União regular a prestação dos serviços de transporte interestadual (art. 21, XII, *d* e *e*); aos estados, o transporte intermunicipal (art. 25, §§ 1º e 3º); e, aos municípios, os “serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo” (art. 30, V). Nesse aspecto, a proposição, apesar de seus indiscutíveis méritos, invade a jurisdição política dos estados ao estender a gratuidade, em seu art. 2º, ao transporte “intermunicipal”.

De outra parte, ao buscar assegurar, por meio da conceituação da expressão “semi-urbano”, que a gratuidade constitucional prevaleça no transporte de passageiros que transponha a fronteira municipal, o PLS nº 224, de 2004, incorre mais uma vez em inconstitucionalidade. Ainda que a alteração proposta relacione o termo “semi-urbano” com a manutenção de “características urbanas”, não há como negar a impropriedade do caminho adotado em busca desse justificável propósito. O texto constitucional, ao utilizar o qualificativo “urbano” para instituir, no art. 230, § 2º, a prerrogativa da gratuidade, delimitou-a à modalidade do serviço prestado, relacionando-a ao uso do espaço territorial e não à sua jurisdição política. Assim, sendo ininterruptamente urbano o território em que o serviço é prestado, não há porque se falar em transporte “semi-urbano”, razão pela qual tal expressão se mostra inadequada no próprio texto da lei vigente.

Entretanto, parece defluir das próprias objeções antes mencionadas a solução do problema. Como vimos, o dispositivo constitucional assegurou a gratuidade do transporte coletivo em proveito dos idosos vinculando-a apenas à condição urbana do serviço e não aos limites territoriais dos entes federados. Tal assertiva, longe de conflitar-se com as competências atribuídas respectivamente aos estados e municípios para regular a prestação dos serviços de transporte coletivo intermunicipal ou local, harmoniza-se com os demais comandos da Lei Maior.

Não se pode, nesse aspecto, confundir o uso urbano do território com a jurisdição municipal. Tanto que, ao referir-se exclusivamente ao transporte “urbano”, a Constituição deixou de assegurar a mesma gratuidade no transporte estritamente rural, ainda que prestado nos limites do município,

ente ao qual compete dispor sobre esse aspecto normativo. Pelas mesmas razões, mantida a característica urbana exigida pelo texto constitucional, aplica-se a gratuidade instituída, ainda que seja transposta a fronteira municipal ou mesmo a estadual.

Em síntese, impõe-se a efetividade do disposto no § 2º do art. 230 da CF a todo serviço público de transporte coletivo urbano, independentemente da jurisdição política dos territórios em que seja prestado.

Cumpra apenas, portanto, tornar a abrangência do dispositivo constitucional mais explícita no texto do Estatuto do Idoso, o que ocorre na forma do substitutivo adiante proposto.

De outra parte, impõe-se consignar que o projeto atende aos demais preceitos de constitucionalidade e juridicidade, atendo-se aos limites de iniciativa do processo legislativo, fixados no art. 61 da Lei Maior.

No mérito, adotamos os argumentos do autor da proposição, que pretende aprimorar o Estatuto do Idoso no sentido de afastar imprecisões que venham a comprometer o acesso desse segmento populacional à gratuidade nos meios de transporte coletivo.

III – VOTO

Ante o exposto, voto pela constitucionalidade e juridicidade do PLS nº 224, de 2004, e, no mérito, pela sua **aprovação**, nos termos da seguinte emenda substitutiva:

EMENDA Nº – CDH (SUBSTITUTIVO)

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 224, DE 2004

Altera a Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003, que *dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências*, para especificar a abrangência territorial da gratuidade no transporte coletivo urbano.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Os arts. 39 e 40 da Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003, passam a vigorar com as seguintes alterações:

“**Art. 39.** Aos maiores de 60 (sessenta) anos fica assegurada a gratuidade dos transportes coletivos urbanos, exceto nos serviços seletivos e especiais, quando prestados paralelamente aos serviços regulares.

.....
§ 4º Para os fins desta Lei, considera-se transporte coletivo urbano aquele prestado em áreas urbanizadas contíguas, com características operacionais específicas, independentemente da jurisdição política do poder concedente.” (NR)

“**Art. 40.** No sistema de transporte coletivo interestadual, terrestre ou aquaviário, observar-se-á, nos termos da legislação específica:

.....” (NR)

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

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator