

PARECER N° _____, DE 2012

DA COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS,
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 **RANDOLFE RODRIGUES**

I – RELATÓRIO

É submetido ao exame desta Comissão, o Projeto de Lei do Senado nº 224, de 2004, de autoria do Senador ÁLVARO DIAS, 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.*

O art. 1º do projeto acrescenta novo § 1º ao art. 39 do Estatuto do Idoso e renumera os demais, para definir o transporte semi-urbano como “aquele que, preservando as características operacionais do transporte urbano, transpõe os limites do município”.

O art. 2º da proposição dá nova redação ao *caput* do art. 40 do referido Estatuto, de modo a incluir as modalidades de transporte “intermunicipal, terrestre ou aquaviário” nos sistemas de transporte coletivo sujeitos à observância dos benefícios de gratuidade e de desconto para os idosos, nos termos de legislação específica, que hoje só contempla o transporte municipal e o interestadual.

A cláusula de vigência usual consta do art. 3º do projeto.

Conforme o autor, a proposição objetiva conceituar o tipo de transporte urbano, incluir no benefício a modalidade de transporte intermunicipal e preencher a lacuna na legislação a respeito do tipo de transporte interestadual, de modo a evitar tanto os questionamentos jurídicos entre usuários e concessionárias, como o desvirtuamento no acesso dos idosos ao benefício garantido na Constituição e disciplinado no Estatuto.

Por não ter sido apreciado antes do término da legislatura, o projeto acabou sendo arquivado, mas foi desarquivado, em face da aprovação do Requerimento nº 183, de 2011, do próprio autor da proposição, Senador ÁLVARO DIAS, e distribuído com exclusividade à Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH), para decisão terminativa.

Na CDH, o relatório do Senador PAULO PAIM, concluindo pela aprovação do projeto, nos termos do substitutivo que apresentou, foi lido na reunião de 14 de junho de 2011. Porém, por falta de quórum, não houve discussão nem votação do projeto naquela Comissão.

Entretanto, em vista da aprovação dos Requerimentos nºs 144 e 148, de 2012, apresentados respectivamente pelos Senadores CLÉSIO ANDRADE e ACIR GURGACZ, solicitando o exame da matéria pela Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), o projeto vem ao exame desta Comissão e, posteriormente, retornará à CDH para decisão terminativa.

Embora não tenha havido deliberação da CDH sobre o projeto, julgo conveniente sumarizar o conteúdo do referido substitutivo, que amplia os benefícios da gratuidade do transporte coletivo para pessoas com 60 anos e mais de idade, mas restringe a abrangência da norma proposta no projeto de lei, ao excluir a sua incidência sobre o transporte intermunicipal e circunscrevê-la às áreas urbanas contíguas.

Na Justificação, o Senador PAIM argumenta, em essência, que a Constituição Federal *assegurou a gratuidade do transporte coletivo em*

proveito dos idosos vinculando-a apenas à condição urbana do serviço, o que não conflita com as competências atribuídas respectivamente aos estados e municípios para regular a prestação dos serviços de transporte coletivo intermunicipal ou local. Aduz, também, que a efetividade de tal benefício se impõe a todo serviço público de transporte coletivo urbano, independentemente da jurisdição política dos territórios em que seja prestado. Para tanto, sugere tornar essa abrangência da gratuidade mais explícita no Estatuto, sem, contudo, ferir a autonomia política dos entes federados sobre o assunto.

No prazo regimental, não foram apresentadas emendas.

II – ANÁLISE

Inicialmente, cabe ressaltar que a Assembléia Nacional Constituinte (ANC) inscreveu na Lei Maior o dever da família, da sociedade e do Estado *de amparar as pessoas idosas, assegurando sua participação na comunidade, defendendo sua dignidade e bem-estar e garantindo-lhes o direito à vida*, nos termos do *caput* do art. 230 da Lei Maior).

Especificamente no que respeita ao objeto do projeto de lei sob exame, ressalte-se que a ANC estabeleceu a “gratuidade dos transportes coletivos” aos maiores de 65 anos. Ademais, conferiu à União a competência de regular a prestação dos serviços de transporte interestadual (art. 21, XII, *d* e *e*) e atribuiu aos municípios o dever de organizar e prestar – de forma direta ou mediante concessão ou permissão – os serviços públicos de interesse local, “incluindo o transporte coletivo, que tem caráter essencial” (art. 30, V). Por fim, na competência residual dos estados, fez figurar o transporte intermunicipal (art. 25, §§1º e 3º).

O Congresso Nacional, por sua vez, elaborou o Estatuto do Idoso, destinado a regular os direitos assegurados às pessoas com idade igual ou superior a 60 anos.

Todavia, ao dispor sobre a questão do transporte, a norma estatutária - Lei nº 10.741, de 2003 -, estabeleceu, *verbis*:

Art. 39. Aos maiores de 65 (sessenta e cinco) anos fica assegurada a gratuidade dos transportes coletivos públicos urbanos e semi-urbanos, exceto nos serviços seletivos e especiais, quando prestados paralelamente aos serviços regulares.

.....

§ 3º No caso das pessoas compreendidas na faixa etária entre 60 (sessenta) e 65 (sessenta e cinco) anos, ficará a critério da legislação local dispor sobre as condições para exercício da gratuidade nos meios de transporte previstos no **caput** deste artigo.

Também de acordo com o Estatuto:

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

I – a reserva de 2 (duas) vagas gratuitas por veículo para idosos com renda igual ou inferior a 2 (dois) salários-mínimos;

II – desconto de 50% (cinquenta por cento), no mínimo, no valor das passagens, para os idosos que excederem as vagas gratuitas, com renda igual ou inferior a 2 (dois) salários-mínimos.

Parágrafo único. Caberá aos órgãos competentes definir os mecanismos e os critérios para o exercício dos direitos previstos nos incisos I e II.

Para a garantia de melhor comodidade ao idoso, o Estatuto determina ainda a reserva de, pelo menos, 5% das vagas em estacionamentos públicos e privados, além da prioridade do idoso no embarque no sistema de transporte coletivo (arts. 41 e 42).

Consideremos, preliminarmente, a abrangência das normas propostas no projeto original e no substitutivo, vis-à-vis a abrangência atual, conforme disposto no ordenamento legal vigente.

Em primeiro lugar, o projeto de lei original – ao visar o preenchimento de lacuna no Estatuto - define o “transporte semi-urbano como aquele que, mantidas as mesmas características operacionais do transporte urbano, transpõe os limites do município”.

Por seu turno, o substitutivo propõe a gratuidade no transporte coletivo urbano, conforme o texto constitucional, mas define esse transporte como “aquele prestado em áreas contíguas....independentemente da jurisdição política do poder concedente” .

Essa definição é mais abrangente que a do projeto original e não esbarra, no meu entendimento, em usurpação da jurisdição política do poder concedente. Em outras palavras, não fere autonomia relativa dos entes federados, na medida em que apenas delimita o espaço físico para a eficácia do comando constitucional: transporte coletivo urbano prestado em áreas urbanas contíguas.

Ademais, nas áreas urbanas contíguas – especialmente nas regiões metropolitanas do País – vive grande parte da população. Ora, o atendimento gratuito da demanda pelo transporte coletivo para as pessoas idosas nessas áreas é imperativo, porquanto maiores são as ofertas dos serviços de que mais necessitam (assistência à saúde, serviços bancários, etc), mas igualmente maiores são as dificuldades de circulação que têm essas pessoas.

O projeto original não altera a faixa etária fixada no Estatuto, para a obtenção do benefício. Já o substitutivo amplia o rol dos beneficiários da gratuidade dos transportes coletivos urbanos, na medida em que reduz a idade mínima de 65 anos para 60 anos.

A proposta de redução da idade guarda consonância com o objetivo do Estatuto do Idoso, qual seja, *regular os direitos assegurados às pessoas com idade igual ou superior a 60 (sessenta) anos* (art. 1º do Estatuto). Ademais, ao regulamentar a gratuidade do transporte coletivo interestadual (art. 40, do Estatuto), o Poder Executivo estendeu o benefício para os idosos com 60 anos e mais de idade (arts. 2º e 3º do Decreto nº 5.934, de 18 de outubro de 2006).

O projeto original ainda estendeu o vigente benefício da gratuidade e de desconto no transporte interestadual ao transporte intermunicipal, terrestre ou aquaviário. O substitutivo, por seu turno, exclui o benefício do transporte intermunicipal, mas inclui o realizado em áreas urbanas contíguas e mantém explícito o benefício interestadual, terrestre ou aquaviário.

A inclusão do benefício de gratuidade do transporte coletivo intermunicipal, no projeto de lei, encontra limitação de ordem constitucional, porquanto invade a mencionada competência dos estados sobre o assunto. A meu juízo, encontra limitação também no custo do benefício para a sociedade em relação aos ganhos para os usuários. A necessidade de locomoção do idoso, na busca do atendimento dos serviços urbanos de que precisa para viver com dignidade, circunscreve-se, de modo geral, ao município em que vive – compreendendo naturalmente sua zona urbana e rural – ou à região alcançada pelo fenômeno da conurbação.

Ante o exposto, parece-me adequada a delimitação da gratuidade para o serviço prestado em “áreas urbanas contíguas”, conforme proposto no Substitutivo, porquanto a Constituição vincula a gratuidade do transporte para os idosos “à condição urbana do serviço e não aos limites territoriais dos entes federados.”, como bem argumentou o Senador PAULO PAIM.

É inegável que, embora haja comando constitucional e normas estatutárias sobre a gratuidade e o desconto no transporte coletivo para os idosos, ainda se constata a existência de lacuna na legislação acerca da

matéria. Tanto o projeto quanto o substitutivo visam preencher essa lacuna e, ao mesmo, ampliar o rol de pessoas beneficiadas.

Depreende-se da comparação efetuada, que o substitutivo aprimora o projeto de lei, na medida em que delimita o rol dos beneficiários às pessoas com 60 anos de idade ou mais, exatamente o limite de idade a que se refere o art. 1º do Estatuto do Idoso. Por outro lado, ao redefinir os transportes coletivos urbanos como aqueles prestados em áreas urbanizadas contíguas, delimita também a extensão territorial do benefício de modo duplamente acertado: não extrapola a eficácia restrita (reduzida) do comando constitucional, qual seja, o efeito normativo sobre o transporte coletivo urbano, nem usurpa competência atribuída aos entes federados sobre o assunto.

É evidente que o constituinte originário, ao assegurar a gratuidade dos serviços de transportes coletivos urbanos aos maiores de 65 anos de idade, não se restringiu à natureza da concessão do serviço público, se municipal, intermunicipal ou federal. A decisão política da ANC respeita ao espaço territorial urbano, ou semi-urbanizado, no qual o idoso precisa se locomover para buscar os serviços imprescindíveis ao atendimento de suas necessidades básicas, a exemplo de serviços médicos, hospitalares, farmacêuticos, bancários, postos do INSS, etc. Ressalte-se que esses serviços, elementos indispensáveis no exercício de cidadania e de uma vida digna, dizem respeito, em geral, àqueles prestados em vários pontos da mesma área urbana ou de distintas áreas urbanas.

Em interpretação teleológica, pode-se afirmar que tanto o constituinte originário quanto o derivado tiveram em mente a melhoria das condições de vida marginalizada e discriminada de grande parte dos idosos em nosso País. Por isso mesmo, deve-se entender que o art. 39 do Estatuto fixou a abrangência maior da gratuidade do transporte do idoso (o passe livre) nos limites do município, compreendidas a área urbana e a rural, e destinou, no art. 40, o benefício do transporte interestadual, mediante a reserva de duas vagas gratuitas por veículo e o desconto de 50% no valor da passagem, para aqueles que comprovarem renda mensal de até 2 salários mínimos.

Todavia, ainda sob o ponto de vista econômico, cabe ressaltar que a gratuidade do transporte pode ser efetiva para o usuário, mas é apenas aparente e formal do ponto de vista do custo econômico e social, pois há efetivamente custo operacional na concessão desse benefício para o qual se requer o financiamento. Com efeito, é de supor que, nos contratos de concessão desse serviço público – contratos administrativos –, estejam previstos mecanismos de compensação tributária ou de ressarcimento, pelo Estado (poder concedente municipal, estadual ou federal), dos custos envolvidos pelo concessionário na prestação do transporte gratuito. Ou, alternativamente, a existência de previsão contratual para que o concessionário possa lançar o custo do benefício do transporte gratuito na fixação da tarifa a ser paga pelos demais usuários, observada a regular margem de lucro e a formação de fundos para a ampliação e renovação de frota eficiente e confortável. Em suma, é necessária a existência de algum mecanismo que permita a diluição da “gratuidade” na tarifa, sob pena de ruptura do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão.

Enfatize-se, a esse respeito, que o modelo de financiamento do benefício, especialmente o relativo ao transporte interestadual, encontra disciplina no art. 35 da Lei das Concessões (Lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995 art. 35) e no Decreto nº 5.934, de 2006. Com efeito, em conformidade com as citadas normas, disponibilizado o benefício tarifário, a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ) e o concessionário ou permissionário adotarão as providências – quanto aos recursos ou simultânea revisão da estrutura tarifária – de forma a preservar o equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão.

Esse modo de equacionamento do problema, aliás, está em consonância com o entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF) sobre o assunto. Em 19 de setembro de 2007, o STF julgou improcedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 3768-DF, ajuizada pela Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos (NTU), que propugnava a

inconstitucionalidade da gratuidade do transporte coletivo urbano para o idoso, conforme disposto no art. 39 do Estatuto.

Ressalte-se, a propósito, o seguinte excerto do voto vencedor da Relatora, Ministra Carmen Lúcia, às fls. 610 e 611, na citada ADI:

11. O investimento e os gastos oriundos da prestação dos serviços públicos de transporte coletivo, delegado pelo ente público ao particular, haverão de ser calculados e haverão de ser definidos na relação delegante-delegado, sem que tanto seja traspassado ao particular, menos ainda àquele que, por força da norma constitucional (art. 230, § 2º) e infraconstitucional (art. 39 da Lei nº 10.741/2003), haverá de fruir gratuitamente do serviço.

12. Imprópria juridicamente é a assertiva de que não se poderia exercer aquele direito constitucional do idoso antes que se fixasse, contratualmente (entre o ente delegante e a empresa delegada), a forma de assunção dos ônus financeiros pelo ente público.

Ao reconhecimento de que o Estado pode alterar, unilateralmente, as condições fixadas para os contratos de concessão e permissão, tem-se, de um lado, que o particular tem a garantia da preservação do equilíbrio econômico-financeiro do contrato e, de outro, que as normas constitucionais devem ser cumpridas.

Compete ao contratado particular comprovar perante o ente contratante a ruptura do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, em quanto, como e porque para que seja refeito se for o caso e segundo dados específicos.

A constitucionalidade da garantia não ficará comprometida, em qualquer caso, pois o idoso tem, estampado na Constituição, o direito ao transporte coletivo urbano gratuito. Quem assume o ônus financeiro não é questão que se resolve pela inconstitucionalidade da norma que repete o quanto constitucionalmente garantido.

Isso bastaria para aniquilar o argumento da Autora, segundo o qual a exigência de cumprimento do direito dos idosos à gratuidade dos transportes estaria a romper com o equilíbrio econômico-financeiro.

A argumentação da Autora, nesse ponto, há de ser tido tomo perverso. Os idosos não são em número suficiente para aniquilar os ganhos dos empresários.

De outra parte, não há direito adquirido a se contrapor a direitos previstos constitucionalmente, como os que se referem aos idosos. Logo, mesmo nos contratos de concessão ou permissão assinados antes da promulgação da Constituição, em respeito à garantia de equilíbrio, o máximo que poderiam requerer os delegados dos serviços de transporte municipal e intermunicipal seria da alteração dos contratos para cobrir-se, financeiramente, com os ônus comprovados em planilha sobre o uso dos transportes delegados pelos idosos. Teriam, para tanto, de provar quantos e em que condições aqueles serviços onerariam os seus contratos.

III – VOTO

Ante o exposto, e adotando as propostas contidas no substitutivo oferecido pelo Senador PAULO PAIM à CDH, voto pela constitucionalidade, juridicidade e, no mérito, pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 224, de 2004, nos termos da seguinte emenda substitutiva:

EMENDA Nº – CAE (SUBSTITUTIVO)

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 224, DE 2004

Altera a Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003 (Estatuto do Idoso), 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.