



## SENADO FEDERAL

Gabinete do Sen. Romário (Partido Liberal-RJ)  
**PARECER N° , DE 2023**

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS,  
em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei nº  
1.252, de 2019, da Senadora Mara Gabrilli, que *altera  
a Lei nº 8.899, de 1994, para dispor sobre a fruição  
do passe livre, por pessoa com deficiência, no  
transporte de passageiros sob responsabilidade da  
União.*

Relator: Senador **ROMÁRIO**

## I – RELATÓRIO

Vem para exame desta Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) o Projeto de Lei (PL) nº 1.252, de 2019, da Senadora Mara Gabrilli.

Conforme enunciado na ementa, este PL tem por objetivo conceder gratuidade nos meios de transportes para as pessoas com deficiência. O projeto especifica que os beneficiados pela proposta deverão ser indivíduos comprovadamente carentes. A Lei que resultará deste projeto terá vigência 180 dias após sua publicação.

Conforme justifica a autora, o passe livre para as pessoas com deficiência comprovadamente carentes já está previsto na Lei nº 8.899, de 1994. Porém, a inclusão pretendida por essa Lei foi desvirtuada com o Decreto nº 3.691, de 2000, e com três portarias no âmbito do Ministério dos Transportes que a regulamentaram. Mais especificamente, o citado Decreto limitou o benefício da gratuidade ao sistema de transporte coletivo interestadual e a duas passagens por veículo. Excluiu, portanto, o transporte aéreo e outras modalidades de serviços, como os ônibus leito, semileito, executivo etc. Este PL pretende, assim, resgatar o espírito da Lei nº 8.899, de 1994, garantindo a gratuidade, a todas as modalidades de transporte público.

O PL foi autuado para a Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH) e para esta CAE, onde será analisado em caráter terminativo.

Na CDH tive a honra de ser o Relator. Meu relatório concluiu pela aprovação da matéria, na forma de substitutivo (Emenda nº 1 – CDH). O substitutivo aprovado naquela Comissão manteve o conteúdo do PL original, explicitando que a gratuidade se estendia, além do transporte coletivo terrestre, aos transportes aquaviário e aéreo. No caso do transporte terrestre, o substitutivo explicita que a gratuidade abrange todas as suas categorias, como convencional, econômica, leito, semileito e executiva.

No mérito, o substitutivo inovou ao prever que as vagas não solicitadas em até 48 horas antes da partida do veículo poderão ser revendidas aos demais usuários.

Aprovado o parecer na CDH, a matéria foi encaminhada para a CAE, onde foi apresentado o Parecer do Senador Acir Gurgacz em 3 de dezembro de 2019. O parecer também concluiu pela aprovação da matéria na forma de substitutivo, porém não chegou a ser apreciado pela Comissão.

O PL continuou a tramitar na nova legislatura, conforme dispõe o art. 332 do Regimento Interno da Casa. Em 4 de maio tive novamente a honra de ser designado Relator da matéria.

Além da Emenda nº 1 – CDH, não houve apresentação de outras emendas.

## II – ANÁLISE

Nos termos do art. 99 do Regimento Interno do Senado Federal, compete à CAE analisar os aspectos econômico-financeiros das matérias que lhes são submetidas para análise. Por se tratar de decisão em caráter terminativo, analisarei também seus aspectos formais.

O PL nº 1.252, de 2019, está em harmonia com as normas constitucionais e legais. A União possui competência privativa para legislar sobre trânsito e transportes (art. 22, XI, da Constituição Federal – CF) e, concorrentemente com os estados e o Distrito Federal, para legislar sobre proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência (art. 24, XIV,

também da CF). Nos termos do art. 48 de nossa Lei Maior, cabe ao Congresso Nacional dispor sobre temas de competência da União. A iniciativa parlamentar é, portanto, legítima, uma vez que, além de tratar de tema de competência da União, não invade as competências privativas do Presidente da República previstas nos art. 61, § 1º, combinado como art. 84, ambos da Constituição.

Destaque-se também que o PL possui os atributos de novidade, abstratividade, generalidade, imperatividade e coercibilidade, sendo, portanto, jurídico.

O PL está vazado na boa técnica legislativa, obedecendo ao disposto na Lei Complementar (LCP) nº 95, de 26 de fevereiro de 1998.

Em relação ao mérito, tenho pouco a acrescentar em relação ao parecer que apresentei junto à CDH. Conforme discuti na ocasião:

“No mérito, a proposição tem o objetivo acertado de resolver dúvidas acerca do alcance da Lei nº 8.889, de 1994, que estabeleceu o passe livre para pessoas com deficiência nos transportes de passageiros. A legislação pretendia dar efetividade ao direito de ir e vir das pessoas com deficiência, contribuindo para reduzir barreiras. No entanto, com a interpretação restritiva feita na etapa da regulamentação, esse direito ficou num patamar aquém do buscado originalmente.

Como bem ressalta a autora em sua justificação, o Decreto nº 3.691, de 19 de dezembro de 2000, deixou de prever a fruição do benefício no transporte aéreo; restringiu o usufruto a apenas uma única pessoa com acompanhante em transporte interestadual; e, ainda, deixou brechas que permitem a recusa pelas empresas do acesso a ônibus do tipo ‘leito’ ou ‘semileito’. A proposição resolve esses problemas, evidenciado o objetivo da Lei num texto mais detalhado, no qual é definido que o direito abrange todas as modalidades de transporte coletivo.”

Concentrando agora nos assuntos atinentes a esta Comissão, é necessário analisar o impacto econômico-financeiro da medida.

A Nota Técnica de Impacto Orçamentário e Financeiro 55/2023, da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal (Conorf) estimou um impacto financeiro total de R\$ 1,5 bilhão em 2023, R\$ 2,7 bilhões em 2024 e R\$ 2,8 bilhões em 2025.

Esses valores, contudo, não irão impactar as finanças públicas. Isso porque a gratuidade pretendida por este projeto de lei será suportada pelas próprias empresas transportadoras, e não pelo Governo. Em relação às empresas transportadoras, registre-se que os valores estimados representam uma pequena fração de seu faturamento. Somente para as três maiores empresas aéreas, para as quais há dados contábeis publicamente disponíveis, o faturamento atingiu quase R\$ 29 bilhões nos três primeiros trimestres de 2022. Considerando o aumento no preço das tarifas praticadas e fazendo o proporcional para quatro trimestres, não é exagerado dizer que, em 2023, o faturamento dessas empresas deverá estar mais próximo dos R\$ 40 bilhões.

Ademais, as estimativas feitas pela Conorf consideram o valor médio das passagens pagas e foram calculadas supondo alguma forma de compensação por parte do setor público. Ocorre que, na prática, o custo para as empresas de oferecer dois assentos por veículo – como é previsto atualmente – é praticamente nulo, uma vez que são espaços que, na grande maioria das vezes, estariam ociosos. Mais especificamente, se as vagas ficariam ociosas, não há perda de receitas para as empresas. E o custo de transportar um ou dois passageiros adicionais é desprezível.

Dessa forma, não cabe pensar em impacto orçamentário financeiro, nem para o governo, nem para as empresas de transportes.

Não haveria, portanto, motivos para alterar o substitutivo que apresentei na CDH e que foi aprovado por aquela Comissão, em maio de 2019. Ocorre que, desde então, tive a oportunidade de refletir melhor sobre o tema e me veio o receio de que a lei que pretendemos criar pode ser inefetiva. Mais especificamente, entendo haver a necessidade de reparar o substitutivo em três aspectos.

O primeiro refere-se a críticas de usuários de que nunca conseguem obter as passagens gratuitas. De acordo com inúmeros relatos, o passageiro com deficiência tenta adquirir o bilhete e é informado que não há mais vagas disponíveis. Para facilitar a fiscalização, a empresa que negar a emissão do bilhete ao usuário deverá emitir documento atestando não haver mais vagas para aquele trecho e horário pretendidos e apresentar as próximas datas e horários em que há lugares disponíveis para o trecho em questão. Ademais, será obrigada a enviar ao órgão fiscalizador o nome e o CPF dos passageiros beneficiados por veículo. Espera-se, com essa medida, tornar mais verificável o cumprimento do disposto na Lei.

O segundo motivo de preocupação é o Poder Executivo demorar demasiadamente para regulamentar a nova Lei. Cabe lembrar que a Lei nº 8.899, de 1994, só veio a ser regulamentada seis anos depois, por meio do já citado Decreto nº 3.691, de 2000. Como, em respeito à separação dos Poderes, não devemos conceder prazo para que o Poder Executivo regulamente a matéria, o substitutivo irá prever a gratuidade obrigatória após três meses da vigência da Lei, até que o regulamento disponha sobre o tema.

Por fim, para impedir um vácuo legal entre a publicação da Lei e a nova regulamentação, a revogação da Lei nº 8.899, de 1994, somente ocorrerá após a vigência da nova regulamentação.

### **III – VOTO**

Diante do exposto, voto pela aprovação do Projeto de Lei nº 1.252, de 2019, e pela rejeição da Emenda nº 1 – CDH (Substitutivo), na forma do seguinte substitutivo:

#### **Emenda nº - CAE**

#### **Projeto de Lei nº 1.252, de 2019 (Substitutivo)**

Altera a Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência), para garantir às pessoas com deficiência a reserva de vagas gratuitas no transporte coletivo terrestre, aquaviário e aéreo.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** A Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015, passa a vigorar acrescida do seguinte art. 46-A:

**“Art. 46-A.** Os veículos de transporte coletivo terrestre, aquaviário e aéreo, ou de qualquer outro modal, deverão reservar assentos gratuitos para pessoas com deficiência de baixa renda, nos termos do regulamento.

§ 1º No transporte rodoviário, a gratuidade estabelecida no art. 46-A abrange as categorias convencional, econômica, leito, semileito e executiva ou outras de igual natureza que venham a ser estabelecidas;

§ 2º As vagas de que trata o *caput* que não vierem a ser solicitadas até quarenta e oito horas antes da partida do veículo poderão ser revendidas pelas empresas aos demais usuários.

§ 3º Caso não haja mais vagas disponíveis para a pessoa com deficiência com baixa renda no horário e trecho solicitado, a empresa de transporte coletivo deverá emitir documento reconhecendo que está negando a emissão do bilhete por ausência de vagas e apresentando as primeiras datas e horários disponíveis nos dias que antecedem e que sucedem a data solicitada pelo passageiro.

§ 4º Sem prejuízo de outras informações previstas em regulamento, a empresa de transporte coletivo deverá informar ao órgão fiscalizador o nome e o número do Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) dos passageiros beneficiados pelo disposto no *caput*."

**Art. 2º** Após noventa (90) dias da data de vigência desta Lei e na ausência da regulamentação de que trata o *caput* do art. 46-A da Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015, a obrigação de oferta de dois assentos de cada veículo, prevista no art. 1º do Decreto nº 3.691, de 19 de dezembro de 2000, se estenderá a todas as categorias do transporte coletivo rodoviário, bem como a todos os demais modais de transporte coletivo, incluindo o transporte coletivo aéreo, ferroviário e aquaviário.

**Art. 3º** Revoga-se a Lei nº 8.899, de 29 de junho de 1994.

**Art. 4º** Esta Lei entra em vigor após decorridos cento e oitenta dias da data de sua publicação, com exceção do art. 3º, que entrará em vigor da data da vigência da regulamentação de que trata o *caput* do art. 46-A da Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015.

Sala da Comissão,

Senador Romário  
Partido Liberal /RJ  
Relator