



PARECER TÉCNICO 002/2016 - ONCB

REFERENTE: Passe livre às pessoas com deficiência comprovadamente carentes no sistema de transporte coletivo interestadual de passageiros.

Trata-se de análise a respeito da aplicação e interpretação do ordenamento jurídico que regulamenta a concessão de passe livre às pessoas com deficiência comprovadamente carentes no sistema de transporte coletivo interestadual de passageiros, em especial no que concerne ao acesso restrito ao serviço regular de ônibus do tipo convencional.

A princípio, cumpre salientar que a lei nº 8.899, de 29 de junho de 1994, concede, em seu artigo 1º, passe livre às pessoas com deficiência comprovadamente carentes no sistema de transporte coletivo interestadual de passageiros, determinando que caberá ao Poder Executivo regulamentar a concessão de tal direito no prazo de 90 (noventa) dias a contar da publicação da referida lei.

Neste intento, o decreto nº 3.691, de 19 de dezembro de 2000, determina que as empresas permissionárias e autorizatárias do serviço de transporte coletivo interestadual de passageiros deverão reservar 2 (dois) assentos de cada veículo destinado a serviço convencional para ocupação das pessoas com deficiência beneficiárias do direito previsto na lei nº 8.899/1994, delegando ao Ministro de Estado dos Transportes o dever funcional de regulamentar, no âmbito de suas competências, os procedimentos necessários para a execução dos preceitos legais no prazo de 30 (trinta) dias.

Em um primeiro momento, vale destacar que, por força de comando constitucional, compete ao Chefe do Poder Executivo expedir decretos regulamentares para a execução das leis (artigo 84, inciso IV, da Constituição da República).

Isso significa que não cabe ao decreto regulamentar criar restrições não previstas em lei ou obstar que os direitos e faculdades concedidas em lei sejam dificultados, sob pena de ilegalidade.

Assim sendo, o exame perfunctório do artigo inaugural da lei nº 8.899/1994 já deixa evidente que será concedido às pessoas com deficiência, comprovadamente carentes na forma da lei, o direito à gratuidade no transporte coletivo interestadual de passageiro. Não há, portanto, nenhuma forma de restrição prevista em lei para o exercício de tal direito.

Para a incidência do benefício previsto, basta que se verifique, no suporte fático, a cumulação dos seguintes elementos: a) o beneficiário seja pessoa com deficiência; b) seja pessoa carente, em atenção aos termos da lei; e c) a gratuidade se refira aos serviços de transporte coletivos interestaduais de passageiros.

Portanto, o direito subjetivo concedido pela lei nº 8.899/1994 somente não existirá caso não observado um dos elementos acima apontados. Ou seja, não fará jus ao passe livre aquele sujeito que não seja considerado pessoa com deficiência nos termos da lei, ainda que seja carente e se trate de transporte coletivo interestadual; da mesma forma, a pessoa com deficiência que não seja considerada carente por força de lei não poderá pretender exercer o direito à gratuidade; e, ainda, a pessoa com deficiência carente não poderá exigir a gratuidade no sistema de transporte coletivo intermunicipal ou municipal de passageiro com base na referida lei.

Posto isto, definidos em lei os elementos suficientes para a aquisição do direito subjetivo à gratuidade, não pode o ato regulamentar criar restrições ou óbices injustificados, cabendo-lhe somente prever os procedimentos e demais formas e atos necessários para a execução da lei. Não há, pois, como o decreto regulamentar acrescentar novo elemento para o nascimento do direito subjetivo, ou seja, o transporte coletivo interestadual de passageiro em ônibus do tipo convencional.

Feitas as devidas considerações, parece que o artigo 1º do decreto nº 3.691/2000, quando se refere à reserva de assentos em veículos destinados a serviço convencional para a ocupação dos beneficiários da gratuidade de transporte, não pode ser interpretado no sentido de limitar o exercício do direito garantido em lei.

Como a presunção de legalidade se impõe a todo ato administrativo, mais acertada é a interpretação que leva à conclusão de que o artigo 1º do decreto nº 3.691/2000, ao falar em veículo destinado a serviço convencional, refere-se a serviço regular, entendido como aquele “serviço delegado para execução de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros entre dois pontos terminais aberto ao público em geral”, conforme previsto pelo artigo 2º, inciso I, da resolução nº 4.130, de 3 de julho de 2013, da Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT, que engloba os ônibus dos tipos convencional, executivo, semileito e leito, de modo a distingui-lo dos serviços diferenciados, que têm como destinação demandas específicas, ainda que o artigo 4º, parágrafo único, da mencionada resolução (a qual é posterior ao decreto regulamentar) indique que será considerada a categoria do veículo para a classificação do tipo de serviço.

Vale dizer, no presente caso em que há duas possíveis interpretações para o artigo 1º do decreto nº 3.691/2000 – a primeira, adotada pelo Ministério de Estado dos Transportes no sentido de restringir a gratuidade do transporte público somente para os assentos de veículos do tipo convencional, contrariando os preceitos de lei, e a segunda, agora exposta, que permite a manutenção da coerência do ordenamento jurídico –, há que se optar por aquela que privilegie o sistema normativo.

Pelos motivos expostos, o Artigo 16 da portaria GM nº 261, de 3 de dezembro de 2012, do Ministério de Estado dos Transportes não merece aplicação por exceder os limites legais, adotando interpretação que viola preceito expresso de lei e restringe o exercício de direito garantido pelo artigo 1º da lei nº 8.899/1994.

Para tanto, vale colacionar a íntegra do referido dispositivo, a saber:

“Art. 16. Para o atendimento dos beneficiários de Passe Livre da “pessoa com deficiência, serão reservados nos veículos que operam os serviços regulares de transporte interestadual de passageiros, nas modalidades rodoviária, ferroviária e

aquaviária, dois lugares por veículo tipo "convencional", localizados preferencialmente na primeira fila de poltronas, visando facilitar o acesso da pessoa com deficiência.”

Ora, a própria portaria ministerial adjetiva de “regular” o serviço a que terá aplicação o direito de gratuidade garantido em lei, transferindo o qualificativo “convencional” para o tipo de veículo, o que reforça a interpretação aqui exposta do artigo 1º do decreto nº 36.91/2000.

Em conclusão, parece que o *caput* do artigo 16 da portaria GM nº 261/2012 do Ministério de Estado dos Transportes não pode ser aplicado na parte que restringe o uso do exercício do direito das pessoas com deficiência à gratuidade no sistema de transporte coletivo interestadual de passageiro somente aos ônibus do tipo convencional, uma vez que a lei formal que concede o referido direito não limita o seu exercício a este ou àquele tipo de veículo, razão pela qual deve prevalecer o objetivo final do direito garantido, qual seja, o transporte gratuito às pessoas com deficiência comprovadamente carentes.

Para tanto, a única interpretação conforme à lei para o artigo 1º do decreto nº 3.691/2000 é aquela que entende que o dispositivo, quando fala “destinado a serviço convencional”, refere-se ao serviço regular aberto ao público em geral. Caso contrário, na hipótese de se entender que o referido decreto limita o direito à gratuidade a um único tipo de veículo, estar-se-á criando óbice injustificado, por meio de ato regulamentar, a um direito concedido por lei formal.

É O PARECER.

Brasília, 19 de setembro de 2016.



Antônio Muniz da Silva
Presidente da ONCB