Câmara Municipal de Cascavel

ESTADO DO PARANÁ

CÂMARA MUNICIPAL DE CASCAVEL
Recebido em 10/09/15
Protocolo

PARECER Nº 159 / 2015.

(Comissão de Justiça e Redação)

Proposição: Projeto de Lei Ordinária 83 de 2015.
Autoria: Vereador Luiz Frare.
Relator: Vereador Vanderlei do Conselho.
Parecer: CONTRÁRIO.

I – RELATÓRIO

Ementa: Define as gratuidades e outros benefícios na tarifa do Transporte Coletivo Urbano do Município de Cascavel e dá outras providências.

II – VOTO DO RELATOR

O presente Projeto de Lei tem por objetivo definir as gratuidades e demais benefícios non transporte público do Município. Através deste, revoga-se ainda "expressamente" 21 leis, além de partes de uma outra.

1. Do Projeto

Em seu artigo 2°, a mesma define especificamente quem terá direito a gratuidade na tarifa do transporte coletivo urbano, conforme lemos:

> *Art. 2º* ***Terão direito a gratuidade da tarifa do Transporte Coletivo Urbano os seguintes usuários****, observadas as condições previstas nos demais dispositivos impostos na presente Lei:*
>
> *I -* ***pessoas com necessidades especiais que sofram restrição*** *física, mental e sensorial,* ***de natureza permanente****, que limite a capacidade de assegurar a si mesma, total ou parcialmente, as necessidades de uma vida individual ou social normal;*
>
> *II -* ***pessoas idosas acima de 65 anos****, todos os dias da semana, inclusive nos feriados;*
>
> *III -* ***crianças com até 5 (cinco) anos de idade****, portando documento de identificação que comprove a idade.*

Em seguida, o projeto determina sobre o que será considerado por cada um dos tipos de deficiência, enfatizando que os mesmos sejam de caráter permanente, no entanto no inciso III, do parágrafo 1°, do artigo 3°, ao se referir à deficiência visual, o texto menciona a visão monocular nos termos da súmula 377 do STF, enquanto que sua intenção aparentemente diz respeito à súmula 377 do STJ.

No inciso IV, parágrafo 1°, do artigo 3°, observa-se ainda, que o projeto determina que a deficiência mental seja significativamente inferior à média, determinando ainda que a referida deficiência tenha se manifestado antes dos dezoito anos.

Curiosamente observa-se ainda no artigo 3°, mas agora no parágrafo 4°, que há uma previsão de que o laudo médico seja fornecido por médico contratado pelo CETTRANS, ou por entidade que represente as concessionárias do transporte coletivo urbano de Cascavel.

Concede ainda às operadoras do transporte coletivo, no parágrafo 8°, o direito de emitir laudo que conteste ou não o pedido de gratuidade no transporte.

No Parágrafo 10, temos que, da decisão emitida pela CETTRANS, caberá recurso no prazo de 5 dias à própria CETTRANS, deixando ainda a critério das entidades que representem às concessionárias o direito de recorrer

O artigo 4°, traz entre outras informações que, não serão realizados novos cadastros para conceder gratuidade para as pessoas com idade de 60 à 65 anos, sendo talvez este o maior indício de inconstitucionalidade visto neste projeto, pelas razões que serão expostas a seguir.

No § 2°, deste mesmo artigo, observa-se a obrigatoriedade de que o idoso "acima" de 65 anos resida no município, desconsiderando a questão óbvia de que o município de Cascavel recebe moradores de municípios vizinhos que buscam tratamento de saúde em entidades pertencentes ao Governo Estadual, que estão alocadas em nossa cidade, o que muito beneficia a população local, mas que por outro lado impõe ônus aos idosos e portadores de deficiência que não tem culpa de morarem em outros municípios e precisarem vir a Cascavel para se tratar.

O parágrafo acima remonta contrariamente ao entendimento que a Constituição da República nos ensina, quando trouxe um papel muito importante para o direito à saúde no Brasil, visto que, **o Estado tem à responsabilidade de promover o acesso para todos, sendo um direito universal que pertence aos brasileiros e estrangeiros (inclusive de outros municípios)**, que assim necessitarem, podendo utilizar os serviços de saúde de forma gratuita, a fim de promover o seu direito.

Deste modo, a saúde foi reconhecida como um direito social fundamental pela Constituição da República Federativa do Brasil, que inclui como um dos princípios basilares a

dignidade da pessoa humana, e por ser um Estado Democrático de Direito, visa superar desigualdades sociais com o fim de realizar justiça social.

No artigo 5°, está disciplinada a matéria que trata dos direitos à 50% da tarifa, a saber, os estudantes matriculados no ensino fundamental e médio, supletivos e em Cursos Superiores localizados no município de Cascavel. Sendo que no § 2°, exige-se dos estudantes a apresentação de registro de regularidade de matricula e a frequência com carimbo e assinatura da instituição, o que por óbvio trará ônus aos estudantes de estabelecimentos particulares, visto que os estabelecimentos não emitirão comprovantes de frequência e matricula mensalmente, ou semestralmente para todos os alunos que utilizarem ônibus, "de graça".

O artigo 7°, temos a observação de que a CETTRANS poderá regulamentar por ato próprio as exigência e procedimentos para que os beneficiários abarcados neste projeto de lei adquiram as suas gratuidades.

No parágrafo 2° do mesmo artigo 7°, existe a previsão de que, caso verificada fraude por parte do usuário/beneficiário, as concessionárias poderão suspender ou cancelar em definitivo o benefício, contudo, não dispõe sobre a forma como se dará a investigação e nem tão pouco se haverá direito a contraditório e ampla defesa.

No artigo 8°, observa-se que o projeto dispõe sobre a possibilidade de que o Município institua subsídios, sob a argumentação de que esta atitude desonere o os pagantes, como forma de reduzir a tarifa de modo geral.

No artigo 9°, ocorrem equívocos diversos, diante da revogação das leis que dispõe, sendo que algumas se repetem no mesmo artigo, incorrendo em vicio redacional.

2. DOS VÍCIOS CONSTITUCIONAIS / LEGAIS

2.1 Da Vedação do Retrocesso Social.

Quanto aos vícios identificados neste projeto, cumpre salientar inicialmente, o retrocesso social, mesmo que a ideia defendida pelo autor do projeto seja a de que não se retira direito algum, observe-se o Principio da Vedação do Retrocesso Social, como balizador dos Direitos Humanos sagrados por nossa Carta Magna, e ainda reafirmado através dos tratados Internacionais dos quais o Brasil é signatário.

As questões afetas aos direitos humanos devem ser analisadas na perspectiva do reconhecimento e consolidação de direitos, de modo que uma vez reconhecido determinado direito como fundamental na ordem interna, ou, em sua dimensão global na sociedade internacional, inicia-se a fase de consolidação. **A partir daí, não há mais como o Estado regredir ou retroceder diante dos direitos fundamentais reconhecidos, o processo é de agregar novos direitos ditos fundamentais ou humanos.**

Registre-se que a vedação ao retrocesso impõe ao Estado o impedimento de abolir, restringir ou inviabilizar sua concretização por inércia ou omissão, conforme tem se posicionado o Supremo Tribunal Federal:

> "- A PROIBIÇÃO DO RETROCESSO SOCIAL COMO OBSTÁCULO CONSTITUCIONAL À FRUSTRAÇÃO E AO INADIMPLEMENTO, PELO PODER PÚBLICO, DE DIREITOS PRESTACIONAIS. – O princípio da proibição do retrocesso impede, em tema de direitos fundamentais de caráter social, que sejam desconstituídas as conquistas já alcançadas pelo cidadão ou pela formação social em que ele vive. – A cláusula que veda o retrocesso em matéria de direitos a prestações positivas do Estado (como o direito à educação, o direito à saúde ou o direito à segurança pública, v.g.) traduz, no processo de efetivação desses direitos fundamentais individuais ou coletivos, obstáculo a que os níveis de concretização de tais prerrogativas, uma vez atingidos, venham a ser ulteriormente reduzidos ou suprimidos pelo Estado. Doutrina. Em consequência desse princípio, o Estado, após haver reconhecido os direitos prestacionais, assume o dever não só de torná-los efetivos, mas, também, se obriga, sob pena de transgressão ao texto constitucional, a preservá-los, abstendo-se de frustrar – mediante supressão total ou parcial – os direitos sociais já concretizados." (ARE-639337-Relator(a): Min. CELSO DE MELLO).

Frisa-se ainda o já mencionado Pacto de San José da Costa Rica o qual trata da Vedação do Retrocesso Social, abordado pelo Ministro do Supremo Tribunal Federal, Celso de Mello, O Estado não pode em hipótese alguma impor retrocesso social já alcançado, tão pouco, discriminar cidadãos brasileiros, pelo simples fato de que os mesmos não tenham residência nesta ou naquela cidade, como sendo ou não detentor de direitos sociais.

2.2 Da Imposição de serem residentes em Cascavel.

Quanto ao fato que se pretende impor que a lei de gratuidades atinja apenas aos comprovadamente residentes em Cascavel, faz-se uma distinção preconceituosa, repudiada pela Constituição Federal e ainda pela Declaração Americana dos Direitos do Homem (1948).

A Declaração Americana dos Direitos do Homem (1948), assim preceitua:

> *"Considerando: Que os povos americanos dignificaram a pessoa humana e que suas Constituições nacionais reconhecem que as instituições jurídicas e políticas, que regem a vida em sociedade, têm como finalidade principal a proteção dos direitos essenciais do homem e a criação de circunstâncias que lhe permitam progredir espiritual e materialmente e alcançar a felicidade; [...]*
>
> *Art 1°. Todo ser humano tem direito à vida, à liberdade e à segurança de sua pessoa.*
>
> ***Artigo 2°. Todas as pessoas são iguais perante a lei e têm os direitos e deveres consagrados nesta Declaração, sem distinção de raça, língua, crença, ou qualquer outra.***
>
> *[...].*
>
> *Artigo 8°. Toda pessoa tem direito de fixar sua residência no território do Estado de que é nacional, de transitar por ele livremente e de não abandoná-lo senão por sua própria vontade. [...](grifei).*

Caso não fosse este o entendimento constitucional, os hospitais e postos de saúde dos municípios localizados nas fronteiras do Brasil com outros países, restringiriam o atendimento aos nacionais, afinal de contas, os estrangeiros não teriam qualquer legitimidade para se utilizar do serviço de saúde brasileiro.

No entanto, o atendimento é oferecido por igual a todos, sem distinção tal qual está previsto no referido tratado internacional e ainda na Constituição Brasileira.

2.3 Da restrição aos Laudos Médicos.

Os Laudos Médicos possuem caráter de eficácia para todos os profissionais habilitados, de modo que, não aceitar os laudos emitidos por profissional que não seja aquele específico que represente as Concessionárias do transporte coletivo de Cascavel, fere diretamente a legitimidade profissional do Médico que exarou o laudo, além de invadir a competência resolutiva da Autarquia responsável pela categoria, a saber, o Conselho Federal de Medicina.

Assim, denota-se a ilegalidade quanto a exigência de que o lauda seja emitido por **profissional contratado por empresa privada para a concessão de benefício social.**

2.4 Dos Recursos à própria CETTRANS.

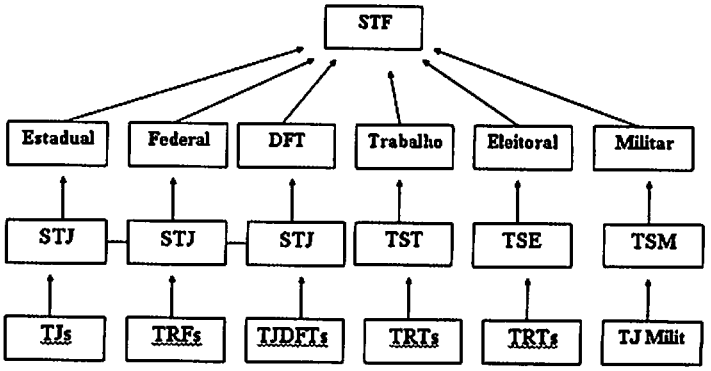
Outra questão que merece destaque é a de que os recursos contra decisões proferidas pelo CETTRANS, sejam encaminhadas à própria CETTRANS, ora, qual a segurança jurídica que se busca com base nesta determinação? Acaso, a CETTRANS reformaria sua própria decisão? Qual o embasamento legal que se utilizou para essa inovação jurídica?

Anteriormente, a lei 3.500 de 2002, em seu artigo 6°, existia a previsão de recurso para uma "Comissão Paritária", composta por:

- 1 Representante da Secretaria de Ação Social;
- 1 Representante da Assessoria de Politicas Públicas, e inclusão Social das Pessoas com Deficiência;
- 1 Representante das entidades de ou para Pessoas com Deficiência, eleitos pelas mesmas;
- 1 Representante da entidade ou Programa que encaminhou o requerimento;
- 1 Representante da Associação Médica de Cascavel;
- 1 Representante da Procuradoria Jurídica do Município de Cascavel.

Agora, simplesmente o "recurso" é encaminhado à própria CETTRANS, sem que se diga como será composta a comissão que analisará o mesmo.

O próprio Poder Judiciário possui suas instâncias superiores para análise dos recursos, conforme quadro sinótico abaixo:



Entre o **recurso hierárquico** e o **pedido de reconsideração** há diferença consubstanciada no fato de que, enquanto o recurso hierárquico é dirigido sempre à autoridade superior àquela de cujo ato se recorreu, o pedido de reconsideração é uma solicitação feita à autoridade que despachou no caso, com o fim de imprimir outro rumo à decisão anteriormente tomada.

Por isso, "suponho" que o autor do projeto em tela desejasse utilizar o termo pedido de reconsideração e não recurso.

2.5 Da Obrigatoriedade de "Deficiências Associadas" e o tempo da doença.

No Artigo 3°, IV, do presente projeto de lei, lemos:

> *IV - **Deficiência Mental**: funcionamento intelectual significativamente **inferior à média, com manifestação antes dos dezoito anos** e limitações associadas a **duas ou mais áreas de habilidades adaptativas**, tais como:*
>
> *a) comunicação;*
>
> *b) cuidado pessoal;*
>
> *c) habilidades sociais;*
>
> *d) utilização dos recursos da comunidade;*
>
> *e) saúde e segurança;*
>
> *f) habilidades acadêmicas;*
>
> *g) lazer; e*
>
> *h) trabalho;*

Neste ponto, verificamos que o projeto de lei busca uma nova definição para enquadrar as pessoas com deficiência com relação aos seus direitos.

Primeiramente, dizer que a pessoa precisa apresentar funcionamento intelectual "significativamente inferior à média", é de uma relatividade desmedida, ao passo em que se cria uma problemática jurídica enquanto se permite a análise de forma aberta, afinal de contas – Como caracterizar o funcionamento intelectual inferior a média de maneira "significativa", ora, o que quer dizer "significativa", como mensurá-la?

Em seguida vemos a exigência de que a manifestação da deficiência tenha ocorrido antes dos 18 (dezoito) anos, de modo que não encontro qualquer relação entre o fato de uma pessoa ter uma deficiência e o tempo em que à adquiriu. Como se isso lhe fizesse menos digna do benefício.

Finalmente, analiso outro vício contido no mesmo parágrafo, ao identificar a determinação de que a pessoa com deficiência tenha mais de uma área de limitação associada, para fazer *"jus"* ao benefício.

Para embasar meu posicionamento, utilizo-me do Decreto Legislativo Nº 186 de 2008, o qual Aprova o texto da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e de seu Protocolo Facultativo, assinados em Nova Iorque, em 30 de março de 2007.

> *[...]*
>
> *b) Reconhecendo que as Nações Unidas, na Declaração Universal dos Direitos Humanos e nos Pactos Internacionais sobre Direitos Humanos, proclamaram e concordaram que* ***toda pessoa faz jus a todos os direitos*** *e liberdades ali estabelecidos,* ***sem distinção de qualquer espécie****. (grifei)*
>
> *[...]*

2.6 Das Revogações Expressas de Leis Anteriores e Suas Lacunas.

O Projeto de Lei em tela, ao apresentar a proposta de revogação das leis mencionadas no artigo 9º, deixa de mencionar o teor das mesmas, ao passo em que sugere, que todas elas tratam do mesmo assunto, o que não é verdade, senão vejamos:

A lei 2.039 de 1989, estabelece a **Exoneração do Pagamento da Tarifa na Falta de Troco nos Serviços de Transporte Coletivo do Município de Cascavel**, Estado do Paraná e dá outras Providências.

Ora, uma conquista da sociedade está sendo discretamente revogada sem que a norma seja substituída por outra que garanta os mesmos direitos ao usuário, deixando uma lacuna irreparável, até porque o assunto tratado na nova lei não é o mesmo.

Sobre este assunto, recorro à Lei de Introdução ao Direito Brasileiro, a qual dispõe em seu artigo 2º:

> *Art. 2º Não se destinando à vigência temporária, a lei terá vigor até que outra a modifique ou revogue.*
>
> *§ 1º A lei posterior revoga a anterior quando expressamente o declare, quando seja com ela incompatível ou quando regule inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior.*
>
> *§ 2º A lei nova, que estabeleça disposições gerais ou especiais a par das já existentes, não revoga nem modifica a lei anterior.*
>
> *§ 3º Salvo disposição em contrário, a lei revogada não se restaura por ter a lei revogadora perdido a vigência.*

Ante a previsão acima, não se identifica a motivação para revogar a mencionada Lei 2.039 de 1989, tendo em vista que não é com ela incompatível, nem regula a matéria apresentada por esta, tendo em vista que a presente trata de gratuidades, o que não se confunde com o direito do usuário do transporte público deixar de pagar a passagem no caso em que a empresa não dispuser de troco.

3. DOS VÍCIOS MATERIAIS

3.1 Vícios Redacionais

O artigo 9º revoga expressamente as leis citadas abaixo, porém ocorre que, três destas são repetidas no mesmo artigo, conforme vemos abaixo:

> *Art. 9º Ficam revogadas as Leis Municipais nºs 5.010, de 2008, 4.109, de 2005, 3.725, de 2003, **2.958, de 1999**, 3.045, de 2000, 3.211, de 2001, 4.166, de 2005, 4.016, de 2005, 4.106, de 2005, **2.157, de 1990**, **2.958, de 1999**; 2.754, de 1997, **2.333, de 1992**, 2.297, de 1992, 2.221, de 1991, **2.157, de 1990**, 2.146, de 1990, 2.039, de 1989, 1.558, de 1981, 1.524, de 1980, **2.333, de 1992**, bem como os arts. 1º à 13 da Lei Municipal nº 3.500, de 2002, e todas as demais disposições legais que contrariarem o disposto nesta Lei.*

Portanto, ao invés de 21, o que se pretende revogar são 18 leis, dado ao vício.

3.2 Vício de Fundamentação

No artigo 3º, § 1º, III, lemos o seguinte:

> *III - Deficiência Visual: cegueira, na qual a acuidade visual é igual ou menor que 0,05 no melhor olho, com a melhor correção óptica; a baixa visão, que significa acuidade visual entre 0,3 e 0,05 no melhor olho, com a melhor correção óptica; os casos nos quais a somatória da medida do campo visual em ambos os olhos for igual ou menor que 60°; ou a ocorrência simultânea de quaisquer das condições anteriores, bem como aos portadores de visão monocular nos termos da **Súmula nº 377 - STF**;*

No entanto, a referida súmula do Supremo Tribunal Federal não guarda qualquer relação com o tema em questão, razão pela qual suponho o equívoco na fundamentação o que incorre em vício. Abaixo lemos a referida Súmula:

> ***SÚMULA 377***
>
> *NO REGIME DE SEPARAÇÃO LEGAL DE BENS, COMUNICAM-SE OS ADQUIRIDOS NA CONSTÂNCIA DO CASAMENTO.*

4. DO VOTO

Realizadas a análise dos pontos destacados, apesar de não serem todos os que mereceriam análise, mas em nome da economia de argumentos, por entender que já são suficientes os que estão postos, concluo que é **ofensivamente inconstitucional** o presente projeto de lei, considerando que ferem direitos protegidos pela Constituição Federal, pelos Tratados Internacionais de Direitos Humanos, do Estatuto do Idoso, do Decreto Legislativo Nº 186 de 2008, o qual Aprova o texto da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, além de outros.

O presente fere também os bons costumes de civilidade, uma vez que onera os mais fracos, e que deixa de observar a causa dos mais necessitados.

Segundo José Afonso da Silva, os "princípios constitucionais" são ordenações que se irradiam e imantam os sistemas de normas. Informa ainda o citado autor que tais princípios podem estar "positivadamente" incorporados, por ser a base de normas jurídicas', o que os transformaria em normas-princípios constituindo, dessa forma, os preceitos básicos da organizações constitucionais.

Acerca dos Princípios Constitucionais, concluo que o projeto fere os seguintes:

- Principio da Vedação do Retrocesso Social;
- Principio da Boa-Fé objetiva;
- Princípio da Isonomia;
- Princípio do Contraditório e Ampla Defesa;
- Princípio do Duplo Grau de Jurisdição;
- Princípio da Presunção de não Culpabilidade;
- Princípio da Motivação das Decisões Administrativas;
- Princípio da Proporcionalidade da Lei;
- Principio da Simetria.

São estas as razões pelas quais opino pelo parecer CONTRÁRIO, ao projeto de lei 83 de 2015.

III – VOTOS DA COMISSÃO

Pelas Conclusões do Relator – Vereadores Jaime Vasatta e Aldonir Cabral.

Sala da Comissão de Justiça e Redação, 25 de agosto de 2015.

Aldonir Cabral / PDT
Secretário

Vanderlei do Conselho / PSC
Presidente

Jaime Vasatta / PTN
Membro