

# JUSTIÇA & CIDADANIA<sup>®</sup>

Edição 156 • Agosto 2013

Marcus Vinicius Furtado | Presidente da OAB Nacional

**DEFENSOR DA LIBERDADE  
E DA ÉTICA**

Editorial: A indignação está nas ruas!

# Dez anos do Estatuto do Idoso

**Alexandre Gonçalves** - Advogado

**Francini Rodrigues** - Advogada

Nos últimos dias, presenciou-se um clamor social nacional por avanços de diversas ordens que ganharam a mídia e a atenção prioritária do Poder Executivo, sendo as reivindicações populares acolhidas em sua maioria. A sociedade, quando se reúne com objetivos concretos requerendo melhorias, almeja o alcance do Estado Democrático de Direito com o exercício pleno da cidadania.

Para o advento do Estatuto do Idoso, não foi diferente. A Lei nº 10.741/2003 foi fruto de impulsos sociais que tiveram o importante papel de ressaltar a fragilidade dos idosos e a necessidade de especial atenção quanto à criação de normas que tornassem concretos os seus direitos, fazendo agilizar a tramitação de projetos de lei que visavam acerca de sua proteção.

Fato é que grupos sociais vulneráveis devem ter tratamento diferenciado de forma a equalizar a sua condição com a das maiorias. O Legislativo já havia amparado os direitos da criança e do adolescente, com o advento do Estatuto da Criança e do Adolescente; os do consumidor, com a criação do Código de Defesa do Consumidor; sendo o Estatuto do Idoso um marco para o resgate do exercício da cidadania por quem tanto contribuiu com a sociedade.

Com os números mundiais demonstrando que a população idosa se quadruplicará até 2050, a Assembleia da Organização das Nações Unidas (ONU) reconheceu a importância da inserção do envelhecimento no contexto das estratégias para a erradicação da pobreza, bem como dos esforços para conseguir a plena participação de todos os países em desenvolvimento na economia mundial. Para a ONU, o envelhecimento não deve ser simplesmente uma



Alexandre Gonçalves, advogado

questão de segurança social, e sim deve antes ser visto no contexto mais geral das políticas de desenvolvimento e econômicas.

O mundo está no centro de uma transição do processo demográfico única e irreversível, que irá resultar em populações mais velhas em todos os lugares. A proporção de pessoas com 60 anos ou mais deve duplicar entre 2007 e 2050, e seu número atual deve mais que triplicar, alcançando dois bilhões em 2050. Na maioria dos países, o número de pessoas acima dos 80 anos deve quadruplicar para quase 400 milhões até lá.

As pessoas mais velhas têm, cada vez mais, sido vistas como contribuintes para o desenvolvimento, e suas habilidades para melhorar suas vidas e suas sociedades devem ser transformadas em políticas e programas em todos os níveis. Atualmente, 64% de todas as pessoas mais velhas vivem em regiões menos desenvolvidas – um número que deverá aproximar-se de 80% em 2050.<sup>1</sup>



Francini Rodrigues, advogada

A Organização das Nações Unidas estabeleceu Princípios das Nações Unidas para as Pessoas Idosas, adotados pela Resolução nº 46/91 da Assembleia Geral, evidenciando uma preocupação supranacional com a proteção aos mesmos.

Não se pode deixar de registrar que a inovação do Código Civil em destinar o capítulo II especialmente à proteção dos direitos da personalidade<sup>2</sup>, estabelecendo inclusive sanções quando sofrer ameaça ou lesão, até quando o lesado já é morto<sup>3</sup>, também teve capital influência no Estatuto, que, em seu art. 8º, positivou que “o envelhecimento é um direito personalíssimo e a sua proteção um direito social”, criando mecanismos de fiscalização de entidades e infrações administrativas, estabelecendo ainda a possibilidade de apuração judicial com a facilitação do acesso ao idoso e a garantia de prioridade de tramitação de seus processos.

Dessa forma, a responsabilidade pela garantia da dignidade, do respeito e da liberdade aos idosos é da sociedade, que pode sofrer punições em caso de infringência. O que se almeja da sociedade é que o cuidado com os idosos seja um ato natural, e não forçado pelo temor de punições.

Ao longo destes dez anos de vigência do estatuto, pôde-se perceber claramente o impacto das normas protetivas aos idosos e a efetiva implementação de medidas sociais, tais como: (i) a tecnologia contribuiu de forma significativa para a organização do sistema de transporte coletivo no Brasil por meio da implementação da bilhetagem eletrônica, que facilitou o exercício da gratuidade nos transportes públicos e acabou com qualquer espécie de segregação que existia entre usuários pagantes e não pagantes; (ii) núcleos especializados para o atendimento a idosos são vistos em várias esferas, tais como Defensoria Pública, Ministério Público, entidades sem fins lucrativos; (iii) atendimentos prioritários em bancos, aeroportos, rodoviárias, estabelecimentos comerciais; (iv) prioridade de tramitação dos processos judiciais, entre outros.

O presente artigo conferirá enfoque ao Estatuto do Idoso no que alude aos transportes públicos, desde a sua criação até os dias atuais, com os entendimentos dos tribunais e as interpretações que vêm sendo dadas aos dispositivos legais.

Para tanto, não há como dar início à presente análise sem proceder à leitura da CRFB/88, que estabelece a temática atinente à gratuidade nos transportes, dispondo no § 2º do art. 230 que: “Aos maiores de sessenta e cinco anos é garantida a gratuidade dos transportes coletivos urbanos.”

O Estatuto do Idoso, que conta com *status* de lei nacional, cuidou de dispor acerca das garantias de transporte no capítulo X – arts. 39 a 42. No art. 39, resta “assegurada a gratuidade dos transportes coletivos públicos urbanos

e semiurbanos, exceto nos serviços seletivos e especiais, quando prestados paralelamente aos serviços regulares.”

A primeira questão controversa foi a da delimitação da abrangência da gratuidade ao idoso. Apesar de a letra da lei ser clara de que a gratuidade deve ser concedida apenas nos serviços urbanos/convencionais, a falta de divulgação dos preceitos do Estatuto do Idoso no que tange à gratuidade levaram inúmeras demandas ao Judiciário.

No que atine aos itinerários interestaduais, a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), na Resolução nº 1.692/2006, dispôs acerca dos procedimentos a serem observados na aplicação do Estatuto do Idoso e estabeleceu o conceito geral de “serviço convencional” para a concessão do benefício, definindo-o como aquele prestado “com veículo de características básicas, com ou sem sanitários, em linhas regulares.”<sup>4</sup>

Fato é que as empresas prestadoras de serviço público devem cumprir um quadro de horários que exige um número mínimo de viagens a serem realizadas por veículos de serviço convencional, que são estabelecidas de acordo com a demanda pelo serviço e com os termos do contrato de prestação de serviços. Todas as informações são disponibilizadas aos usuários pela ANTT e pelas próprias empresas que exploram o serviço.

Quanto aos transportes intermunicipais e municipais, compete a cada ente a regulamentação de seus procedimentos.

No âmbito do Estado do Rio de Janeiro, o Departamento de Transportes Rodoviários, por meio da Portaria nº 811/07, também adotou o termo genérico de “serviço convencional” para a concessão da gratuidade e esclareceu:

Art. 1º - As empresas permissionárias e concessionárias de transporte coletivo intermunicipal de passageiros são obrigadas a transportar gratuitamente as pessoas com 65 (sessenta e cinco) anos ou mais, denominados idosos, em veículos que operam o serviço convencional.

§ 1º - Considera-se serviço convencional aquele operado por ônibus urbanos que admitem o transporte de passageiros em pé, ou por micro-ônibus quando incorporados às frotas de linhas de características urbanas (tarifa SA).

§ 2º - Caso o quadro de horários estabeleça intervalo entre as viagens superior a 3 (três) horas no serviço convencional, o idoso terá direito ao acesso gratuito no serviço seletivo ou especial.

Pela redação acima, a gratuidade nos serviços seletivos apenas ocorre em situações excepcionais. Não se trata de criar qualquer espécie de barreira ou de desrespeitar o estatuto, mas de observar a disposição constitucional que estabelece que, para cada benefício da seguridade social, deva existir a respectiva fonte de custeio a subsidiá-lo, o que inexistiu para os serviços seletivos.



Foto: Kris Hannus

No capítulo II da Constituição da República – Da seguridade social –, está o § 5º do art. 195, que condiciona a implantação de qualquer benefício à correspondente fonte de custeio. Assim, se infere: “Nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total.”

Os entes públicos no uso de sua competência, antes do Estatuto do Idoso, cuidaram de legislar sobre a gratuidade aos idosos sem, contudo, providenciar a devida fonte de custeio, o que acabou por ensejar a interposição de reclamações por inconstitucionalidade que tiveram provimento.<sup>5</sup>

Assim, antes do advento da Lei nº 10.741/2003, muitos direitos eram previstos aos idosos, no entanto, não eram efetivos. Com o estatuto, pôde-se notar uma preocupação das empresas prestadoras de serviço público juntamente com os órgãos reguladores e as entidades de classe para que todas as benesses previstas em lei fossem devidamente observadas, de forma que as normas existissem, fossem válidas e gerassem os efeitos dela esperados.

Muitos estados evoluíram tecnologicamente nos transportes, implementando o sistema de bilhetagem eletrônica com vistas a conferir maior comodidade, aos usuários pagantes e beneficiários de gratuidade, proporcionando total controle do Poder Concedente e gerando maior segurança aos prestadores de serviço público, já que teriam resguardada a fonte de custeio capaz de subsidiar as gratuidades.

A necessidade de credenciamento dos idosos, com a apresentação perante os órgãos da administração pública de documentos a atestar a sua idade e a sua renda, como condição para a emissão do cartão magnético que permitiria o embarque, inicialmente gerou celeuma.

De fato, o artigo 39 da Lei nº 10.741/2003 dispôs que, para a utilização do benefício, bastaria a prova da idade, a ser feita mediante simples apresentação de documento pessoal, o que a princípio seria incompatível com o sistema de bilhetagem.

Não se pode deixar de registrar que o Estatuto do Idoso – que conta com *status* de lei nacional, ou seja, que estabelece normas gerais cabendo a cada ente regulamentar as regras de operacionalização –, não poderia ter estabelecido procedimento que cabe a cada ente federativo legislar, sendo tal dispositivo já declarado constitucional, no entanto, sem ferir a competência dos entes em estabelecer procedimentos específicos para o exercício da gratuidade.

A questão chegou à análise do Egrégio Superior Tribunal de Justiça, que reconheceu a legalidade do credenciamento de idosos para o exercício da gratuidade<sup>6</sup>, pondo fim a quaisquer questionamentos a respeito.

Em linhas gerais, o que se verifica no decênio do Estatuto do Idoso é um avanço na preservação de seus direitos nunca antes alcançados.

O que se espera de uma norma quando de seu advento é que tenha condições de fazer valer os direitos a que se presta assegurar e resguardar o exercício. O Estatuto do Idoso é uma prova bem-sucedida de que a Lei nº 10.741/03 está alcançando os objetivos que o legislador pretendeu abarcar, direitos estes basilares da República Federativa, de garantia da cidadania e da dignidade da pessoa humana.<sup>7</sup>

Não se pode encerrar este artigo sem fazer referência ao parágrafo único do art. 1º da CRFB/88, que dispõe que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”, e, ainda, mencionar a orientação da ONU quando da realização da segunda Assembleia Mundial sobre o envelhecimento, ocorrida em Madri, em 2002, de que “uma sociedade para todas as idades possui metas para dar aos idosos a oportunidade de continuar contribuindo com a sociedade. Para trabalhar nesse sentido, é necessário remover tudo que representa exclusão e discriminação contra eles.”<sup>8</sup>

Que os direitos dos idosos sempre sejam preservados pela sociedade, e que o Estatuto do Idoso seja o precursor de muitas medidas protetivas dedicadas a quem se empenhou para a evolução do país e ainda se empenhará, haja vista que o envelhecimento chegará para as crianças e os jovens de hoje.



## Notas

<sup>1</sup> ORGANIZAÇÃO das Nações Unidas. *A ONU e as pessoas idosas*. Disponível em: <http://www.onu.org.br/a-onu-em-acao/a-onu-em-acao/a-onu-e-as-pessoas-idosas/>. Acesso em: 18 jul. 2013.

<sup>2</sup> “Art. 11. Com exceção dos casos previstos em lei, os direitos da personalidade são intransmissíveis e irrenunciáveis, não podendo o seu exercício sofrer limitação voluntária.”

<sup>3</sup> “Art. 12. Pode-se exigir que cesse a ameaça, ou a lesão, a direito da personalidade, e reclamar perdas e danos, sem prejuízo de outras sanções previstas em lei.

Parágrafo único. Em se tratando de morto, terá legitimação para requerer a medida prevista neste artigo o cônjuge sobrevivente, ou qualquer parente em linha reta ou colateral até o quarto grau.”

<sup>4</sup> “Art. 2º As empresas prestadoras do serviço deverão reservar aos idosos com renda igual ou inferior a dois salários-mínimos duas vagas gratuitas em cada veículo do serviço convencional de transporte rodoviário interestadual de passageiros.

§ 1º Considera-se empresa prestadora do serviço a que executa serviços de transporte rodoviário interestadual de passageiros em linhas regulares.

§ 2º Incluem-se na condição de serviço convencional de transporte rodoviário interestadual de passageiros os prestados com veículo de características básicas, com ou sem sanitários, em linhas regulares.”

<sup>5</sup> No Estado do Rio de Janeiro, a Lei Estadual nº 3.339, de 29 de dezembro de 1999, que regulamentou o disposto no art. 245 da Constituição Estadual e, dentre outras obrigações, assegurou aos maiores de 65 (sessenta e cinco) anos a gratuidade nos transportes coletivos urbanos intermunicipais no território do Estado do Rio de Janeiro, o idoso passou a ser contemplado com o referido benefício.

Não obstante a exigência legal, o Legislativo deixou de indicar, materialmente, a fonte de custeio necessária ao benefício dessas gratuidades, consoante o preceito instituído no art. 112, § 2º, da Carta Estadual, vez que devidamente comprovado que as empresas não auferem qualquer lucro pela emissão e comercialização do vale-transporte – art. 4º da Lei nº 3.339/99, não sendo esta uma fonte de custeio plausível de forma a subsidiar a gratuidade, afetando inegavelmente o equilíbrio econômico-financeiro da operação das transportadoras de um modo geral, razão pela qual, em julho de 2003, a referida lei veio a ser declarada inconstitucional, em decorrência da Representação por Inconstitucionalidade nº 37/02 proposta pela Fetranpor perante o órgão especial.

<sup>6</sup> “PEDIDO DE SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA. LESÃO À ORDEM E À ECONOMIA PÚBLICAS. Os idosos não pagam o transporte coletivo, mas estão sujeitos a cadastramento; a decisão que os libera dessa exigência dificulta o controle e a administração do município sobre o transporte público, causando lesão à ordem e à economia públicas. Agravo regimental não provido.” (AgRg na SLS 1.070/RJ, Rel. Ministro: Ari Pargendler, CORTE ESPECIAL, julgado em 6/10/2010, DJe 14/12/2010).

<sup>7</sup> “Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I – a soberania;

II – a cidadania;

III – a dignidade da pessoa humana;

IV – os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V – o pluralismo político.”

<sup>8</sup> Plano de Ação Internacional sobre o Envelhecimento (parágrafo 19), Madri, 2002.