



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
DEPARTAMENTO DE CONSULTORIA

PARECER n. 00016/2015/DEPCONSU/PGF/AGU

NUP: 00724.000049/2015-91

INTERESSADOS: SECRETARIA DE AVIAÇÃO CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA - SAC/PR E OUTROS

ASSUNTOS: PASSE LIVRE EM TRANSPORTE AÉREO

EMENTA:CONTROVÉRSIA JURÍDICA RELACIONADA À GRATUIDADE NO TRANSPORTE COLETIVO INTERESTADUAL CONHECIDA COMO "PASSE LIVRE", OBJETO DA LEI 8.899/1994 E REGULAMENTO DO DECRETO Nº 3.691/2000 (PASSE LIVRE ÀS PESSOAS PORTADORAS DE DEFICIÊNCIA), E DO ART.40 DA LEI 10.741/2003 E DECRETO Nº 5.934/2006 (PASSE LIVRE AOS IDOSOS). ENTENDIMENTOS JURÍDICOS DIVERGENTES ENTRE A ASJUR/SAC/CGU/AGU E A PF/ANAC ACERCA DA (IN)APLICABILIDADE DO PASSE LIVRE NO TRANSPORTE AÉREO.

I - Normas constitucionais e infraconstitucionais (legais e regulamentares) de Sistemas e/ou subsistemas jurídicos relacionados aos temas de *transporte coletivo* e seus serviços ou veículos (com ênfase ao *locus* do transporte aéreo, face aos demais modais: rodoviário, ferroviário e aquaviário), bem como de *proteção dos portadores de deficiência* e de *proteção dos idosos* elucidam o arcabouço jurídico que deve nortear o passe livre no transporte aéreo.

II – Interpretação da expressão legal "sistema de transporte coletivo interestadual" e impossibilidade hermenêutica de asseverar inaplicabilidade do passe livre no transporte aéreo quando o legislador não indicou tal restrição, não obstante a necessidade de regulamentação da matéria para sua efetividade com segurança jurídica.

Senhor Diretor do Departamento de Consultoria,

RELATÓRIO

1. Trata-se de encaminhamento dos autos pela Consultoria-Geral da União - CGU/AGU, consoante Cota (Doc.4 do proc. SAPIENS) aprovada pelo **Despacho n. 0130/2015/CGOR/DECOR/CGU/AGU do Coordenador-Geral de Orientação do Departamento de Coordenação e Orientação de Órgãos Jurídicos - DECOR/CGU/AGU (Doc.5 do proc.SAPIENS)**, para manifestação deste Departamento de Consultoria da Procuradoria-Geral Federal - DEPCONSU/PGF com vistas ao deslinde da **controvérsia jurídica relacionada à gratuidade no transporte coletivo interestadual**, conhecida como "**passse livre**" interestadual, objeto da **Lei 8.899/1994 (passe livre às pessoas portadoras de deficiência) e do art.40 da Lei 10.741/2003 (passe livre no Estatuto do Idoso)**.

2. A controvérsia jurídica foi levada à CGU/AGU nos termos da Nota 0026/2015-

ASJUR-SAC/CGU/AGU, aprovada pelo Despacho nº 00141/2015-ASJUR-SAC/CGU/AGU do Chefe da Assessoria Jurídica da Secretaria de Aviação Civil, da Presidência da República - ASJUR/SAC (Doc.2 do SAPIENS), juntando-se cópias das últimas manifestações divergentes (Doc.1 do proc. SAPIENS): i) Parecer nº 056/2015/ASJUR-SAC/CGU/AGU, aprovado pelo Despacho 084/2015/ASJUR-SAC/CGU/AGU do Chefe da ASJUR/SAC; e ii) Parecer 561/2013/NCA/PF-ANAC/PGF/AGU/jelsn, aprovado pelo Despacho nº814/2013/PF-ANAC/PGF/AGU do Procurador-Geral da ANAC.

3. **O objeto da divergência** em tela entre ASJUR/SAC/CGU/AGU e a Procuradoria Federal junto à Agência Nacional de Aviação Civil - PF/ANAC envolve **discussão sobre a (in)aplicabilidade do passe livre interestadual no transporte aéreo, a partir da interpretação do alcance da expressão legal "sistema de transporte coletivo interestadual"**, no qual se dá a garante gratuidade nos termos das referidas normas da Lei 8.899/1994 e regulamento do Decreto nº 3.691/2000 (passe livre às pessoas portadoras de deficiência) e do art.40 da Lei 10.741/2003 e regulamento do Decreto nº 5.934/2006 (passe livre no Estatuto do Idoso), benefício esse sabidamente dirigido para esses públicos comprovadamente carentes.

4. Relevante mencionar que o entendimento da ASJUR/SAC de fevereiro/março de 2015 consolidado no Parecer nº 056/2015/ASJUR-SAC/CGU/AGU afastou entendimento anterior do Parecer nº 25/2014/ASJUR/SAC-PR/AGU, aprovado pelo Despacho nº 31/2014 do então chefe da ASJUR/SAC, em fevereiro de 2014 (que convergia com entendimento do Parecer 561/2013/NCA/PF-ANAC/PGF/AGU).

5. Para melhor conhecimento dessas manifestações jurídicas, em ordem cronológica de suas elaborações, destacam-se em cada uma a ementa, tópicos da análise jurídica/fundamentação e as conclusões finais, a saber:

A) Parecer 561/2013/NCA/PF-ANAC/PGF/AGU/jelsn:

"Ementa: Direito Constitucional e Administrativo. Gratuidade no transporte aéreo interestadual para idosos e pessoas portadoras de deficiência. Lei nº 10.741, de 1o de outubro de 2003 (Estatuto do Idoso) Lei nº 8.899, de 29 de junho de 1994. Impossibilidade de aplicação imediata em razão da ausência de regulamentação. Competência da Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República para o estabelecimento de políticas públicas.

(...)

II. ANÁLISE JURÍDICA(...)

II.1. Do ordenamento jurídico vigente(...)

II.2. Das decisões judiciais acerca da matéria (...)

II.3. Do alcance da expressão "sistema de transporte coletivo interestadual" e da análise quanto à aplicabilidade da gratuidade ao setor aéreo.(...)

III. CONCLUSÃO.

39. Feitas estas considerações, e com o objetivo de subsidiar resposta à Secretaria de Política Regulatória da Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República (SAC/PR), conclui-se que:

a)No cenário legislativo atual, **inexiste a necessária regulamentação para a aplicação da gratuidade ao transporte aéreo, não se mostrando juridicamente sustentável qualquer atuação da ANAC no sentido de ampliar os limites estabelecidos nos Decretos Presidenciais que regulamentaram as gratuidade previstas na Lei nº 8.899, de 1994, e no Estatuto do Idoso;**

b) No âmbito do Poder Judiciário, verificam-se decisões divergentes acerca da matéria, ora determinando a imediata aplicação da gratuidade ao transporte aéreo, com a adoção, na pendência de regulamentação, dos mesmos parâmetros já estabelecidos na Portaria

Interministerial nº 003/2001 e no Decreto 5.934/2006, ora afastando, ante a ausência de regulamentação específica para aquele modal.

c) Tratando-se de política pública, a implementação da gratuidade não se encontra no âmbito do poder normativo técnico exercido pela Agência, ao menos enquanto não formulada política específica para o setor, uma vez que a regulamentação específica da Lei nº 8.899, de 1994, e do Estatuto do Idoso restou concretizada por meio de Decretos Presidenciais, que revelam, em princípio, o alcance conferido pela Presidência da República às disposições constantes naqueles diplomas legais.

d) Não havendo referencial normativo específico acerca da questão, tem-se, em última análise, que a decisão acerca da implantação ou não de uma política pública compete à Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República, nos moldes do art. 24-D da lei nº 10.683, de 2003, devendo observar-se, ainda, a competência privativa e constitucionalmente atribuída ao Presidente da República para expedir decretos e regulamentos para a fiel execução das leis.";
(grifou-se)

B) Parecer nº 25/2014/ASJUR/SAC-PR/AGU:

"Ementa: Transporte aéreo. Gratuidade. Idosos e deficientes físicos comprovadamente carentes. Lei nº 8.899, de 29 de junho de 1994; Decreto nº 3.691, de 19 de dezembro de 2000, Lei nº 10.741, de 1o de outubro de 2003 e Decreto nº 5.934, de 18 de outubro de 2006. Garantia Constitucional. Direito previsto em lei. Necessidade de regulamentação para concessão do benefício no transporte aéreo.

(...)

6. Nesse contexto é que os presentes autos foram encaminhados pelo Chefe de Gabinete Substituto, para análise e resposta desta Assessoria Jurídica aos seguintes questionamentos jurídicos apresentados pelo Departamento de Política de Serviços Aéreos na conclusão da Nota Técnica nº 03/DEPSA/SPR/SAC-PR:

a) As Leis nº 8.899/1194 e 10.741/2003, ao se referirem ao transporte coletivo interestadual" gerariam obrigação legal para que a administração pública federal regulamente os direitos definidos também para o modal aéreo?

b) A extensão desses direitos ao modal aéreo dependeria de alteração legislativa, conforme mencionado na representação do Ministério Público Federal no DF ?

c) Caso a Assessoria Jurídica entenda que não geraria obrigação legal, solicita-se produzir argumentação jurídica para subsidiar resposta à Defensoria Pública da União no DF, ao Conselho Municipal da Pessoa Idosa e à Procuradoria-Geral da República.(...)

II - Análise

8. Para melhor respondermos às indagações apresentadas pelo DEPSA, **faz-se necessária uma prévia análise do arcabouço normativo constitucional e legal a respeito do direito ao passe livre para pessoas idosas e portadoras de deficiência comprovadamente carentes.(...)**

21.. Ainda que a lei não tenha restringido, poder-se-ia extrair da interpretação das normas acima citadas que a falta de referência, no Decreto, às empresas concessionárias de transporte e a menção apenas ao Ministério do Transporte, com competente para regular a matéria, bem como a alusão, na Portaria, tão somente aos modais rodoviários, ferroviário e aquaviário, restaria excluída a garantia do passe livre no modal aéreo. (...)

26. Da leitura das normas referentes ao passe livre para idosos, também poder-se-ia extrair

interpretação no sentido de que, no modal aéreo, não restaria garantido à pessoa idosa passe livre no transporte interestadual.(...)

28. Não entender dessa forma, tanto em relação aos portadores de deficiência quanto aos idosos de baixa renda, implica restringir o direito à mobilidade desses grupos, e, via de consequência, a participação deles na vida em comunidade, limitando-se, assim, preceitos constitucionais, em especial os direitos fundamentais.

29. Ora, em termos de direitos constitucionais, não cabe ao administrador, ou ao intérprete, restringir seu alcance quando a lei e a constituição não o fizeram. **Entender de outra forma implica violação ao princípio hermenêutico da Máxima Efetividade das Normas Constitucionais.**

30. Nesse sentido, os decretos presidenciais e a portaria ministerial regulamentaram, de maneira expressa, a gratuidade dos transportes nos modais aquaviário, ferroviário e rodoviário, quedando-se omissos quanto ao transporte aéreo, o que não o exclui do âmbito da garantia constitucional.

31. Irrelevante, portanto, se, em virtude o elevado preço das passagens, decorrentes da comodidade, qualidade e agilidade que proporciona o serviço aéreo, comumente, é usufruído apenas por cidadãos com melhores condições financeiras. O fato é que, não sendo oportunizado às pessoas idosas e deficientes carentes o direito de gozar do direito constitucional, resta violado o princípio da dignidade da pessoa humana, que se constitui fundamento do Estado Brasileiro, pois um indivíduo titular de direitos sem efetividade equivale a um indivíduo sem direitos, portanto, sem qualquer dignidade enquanto ser humano.

32. Apesar de entender que **o direito ao passe livre das pessoas portadoras de deficiência e idosos de baixa renda no transporte aéreo está previsto em lei** (Leis nº 8.899/1995 e 10.741/2003), indispensável a elaboração de norma infra legal para sua efetivação.

Nesse sentido, a decisão do Superior Tribunal de Justiça nos autos do Recurso Especial nº 677.872-PR, interposto pela Viação Aérea São Paulo S/A - VASP, cuja ementa transcrevemos abaixo: (...)

38. A questão da precificação não poderá ser considerada um ônus desproporcional às Companhias Aéreas. As questões econômicas e práticas do acesso ao direito podem ser moduladas na regulamentação, observado o princípio constitucional da proporcionalidade.

39. Indispensável, pois, a fixação de critérios do direito que deverão levar em conta as especificidades do setor aéreo, com vistas a reduzir o impacto econômico da medida na aviação civil brasileira.

40. Não havendo regulamentação específica para o passe livre no setor aéreo, a decisão a respeito da elaboração de política pública é da atribuição desta Secretaria de Aviação Civil, nos termos do art.24-D da Lei nº 10.683/2003, com base em estudos que poderão apontar as melhores formas de aplicá-la, considerando as especificidades do modal, a fim de minimizar os impactos econômicos acima referidos.

III - Conclusão

41. Feitas essas considerações, entendemos que as respostas aos questionamentos dos itens "a", "b" e "c" da Nota Técnica nº 03/DEPSA/SPR/SAC-PR, que deverão ser encaminhadas ao Gabinete do Ministro de Estado Chefe da Secretaria de Aviação Civil são as seguintes:

a) As Leis nº 8.899/1994 e 10.741/2003 garantem às pessoas idosas e às pessoas portadoras de deficiências, respectivamente o direito ao passe livre também no modal aéreo, vez que tais dispositivos legais utilizam da expressão "sistema de transporte coletivo interestadual", que

abrange o transporte coletivo aéreo, para delimitar o alcance desse direito

b) Cabe, portanto, à Administração Federal instrumentalizar essa garantia por meio da edição de Decreto Presidencial, de forma a evitar o exercício do direito fundamental de mobilidade dos idosos e portadores de deficiência de baixa renda, não sendo necessária, no nosso entender, a edição de ato legislativo para tratar do passe livre no transporte aéreo para esse grupo de pessoas; e

c) Prejudicado.

42. É o parecer que submetemos à consideração superior." (grifou-se)

C) Parecer 56/2015/ASJUR-SAC/CGU/AGU:

"EMENTA:

I - Leis nº 8.899/94 e 10.741/03 (art.40). Gratuidade ao "sistema de transporte coletivo interestadual" para portadores de deficiência e idosos carentes. "Passe Livre".

II - "Transporte coletivo interestadual". Significado. Histórico de uso da expressão no ordenamento jurídico. Abrangência, alcance e extensão da expressão ao modal aéreo. Terminologia técnica do modal aéreo. Incompatibilidade.

III - Hermenêutica jurídica. Expressões Técnicas. Semântica. Interpretação Gramatical. Ponderação na atividade interpretativa. Lei Complementar nº 95/98 (arts.7º, inc.III, e 11, inc.I e II).

IV - Leis nº 8.899/94 e 10.741/03 (art.40). Pareceres da PF/ANAC. Aplicabilidade ao modal aéreo. Divergência. Encaminhamentos.

V - PL nº 534/91 e a sucessora Lei nº 8.899/94. Pareceres e expressões utilizadas no âmbito do Projeto de Lei. Iniciativas do setor aplicável. Inexistência de menção ao setor aéreo.

VI - Projetos de Lei no Congresso Nacional. Justificativas e Pareceres reconhecendo a inaplicabilidade da Lei nº 8.899/94 ao setor aéreo.

(...)

II - ANÁLISE

II.1 Da legislação instituidora do benefício da gratuidade ao "sistema de transporte coletivo interestadual". (...)

II.2. Das normas constitucionais protetivas aos deficientes e idosos (...)

II.3. ADI nº 2.649-DF (...)

II.4. Manifestações Técnicas da ANAC (...)

II.5. Manifestações Jurídicas da ANAC (...)

II.5.1. Parecer nº 88/2006 - Procuradoria/ANAC.

54. Nos termos informados no citado Parecer, este foi lavrado com o propósito de responder a pedido do então Ministro da Defesa, ao questionamento acerca da aplicabilidade da Lei n 8899/94 ao *transporte aéreo interestadual*.(...)

56. Não obstante, a então parecerista, ao análise o Decreto 3.691, de 19 de dezembro de 2000, que regulamentou a Lei nº 8.899/94, nos itens 14 do seu Parecer foi bastante clara em sua opinião:

14. Relevante destacar que o art.1º da Lei nº 8.899, de 1994, lei ordinária, contém mandamento de âmbito abrangente - concessão de passe livre no "sistema de transporte coletivo interestadual", que alcança todos os modais de transporte, inclusive, o aéreo, sem

qualquer artifício de hermenêutica. A norma legal é clara no utilizar a expressão "transporte coletivo interestadual" (...)

15. Diferentemente, o Decreto regulamentador nº 3.691, de 2000, restringe aos modais rodoviário, ferroviário e aquaviário a concessão do benefício do passe livre, tendo em vista que em seu art.2º remete ao Ministro dos Transportes o disciplinamento da matéria, que a autoridade detentora da competência no que diz respeito aos mencionados modais. O referido Decreto é omissivo quanto ao transporte aéreo.(...)

II. 5.2. Parecer nº 561/2013/NCA/PF-ANAC-PGF/AGU/jelsn. (...)

63. No que importa para o presente momento, eis que esta manifestação da PF/ANAC, salvo engano, firma mais recente posição a respeito do assunto, temos a inferir do Parecer nº 561/2013/NCA/PF-ANAC-PGF/AGU/jelsn, de 12/11/2013, as seguintes premissas, a serem levadas em consideração para fins de encaminhamentos futuros:

´a) ao concluir que "*inexiste a **necessária regulamentação** para a aplicação da gratuidade ao transporte aéreo*" (grifei), *presume-se que a PF/ANAC fez parecer entender que não se põe à discussão a aplicabilidade ou não do modal aéreo, do benefício de gratuidade instituído pelas leis nº8.899, de 29 de junho de 1994, e 10.741, de 1º de outubro de 2003 (em seu art.40), carecendo-se assim apenas a sua necessária regulamentação*";

b) ao afirmar que "*tratando-se de política pública, a implementação da gratuidade não se encontra no âmbito do poder normativo técnico exercido pela Agência, **ao menos enquanto não formulada política específica para o setor***", permanece hígido o entendimento exposto na alínea "a" anterior, e, ademais, não exclui o papel regulamentar da Agência, caso assim determine a SAC-PR como política pública que entender cabível para o estágio atual;`

64. Com relação a estes dois pontos, embora dirigindo a máxima vênias à d. PF/ANAC, indicarei em tópico específico os motivos pelos quais divirjo parcialmente das conclusões do item "b" acima e, *in totum*, da presunção da aplicabilidade das referidas leis ao modal aéreo, dedutível do item "a" também acima.

II.6. Manifestações Técnicas da SAC-PR (...)

II.7.Parecer nº 25/2014/ASJUR/SAC-PR/AGU (...)

II.8. Expressão "*sistema de transporte coletivo interestadual*". (...)

II.8.1. O "*sistema de transporte coletivo interestadual*" na legislação brasileira.

a) CRFB/88 (...)

b) Lei nº 5.108, de 21 de setembro de 1966 - "Código Nacional de Trânsito". (...)

c) Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 - "Código de Trânsito Brasileiro". (...)

d) Outras legislações.

II.8.2. Expressões próprias do setor aéreo para se referir a este modal. (...)

II.8.3. Hermenêutica jurídica como método de interpretação.(...)

II.9. Reconhecimento do Congresso Nacional acerca da aplicabilidade da Lei nº 8.899/94 ao modal aéreo.(...)

II.10. Dos encaminhamentos.

(...)

154. Ante a esse cenário, recomenda-se que esta Assessoria Jurídica, em sua missão precípua de assessorar o Ministro-Chefe da SAC-PR, bem ainda fixar a interpretação das leis e atos normativos normativos a ser uniformemente seguida em suas áreas de atuação (art.11, incisos I e III, da LC 73/91), encaminhe à Consultoria-Geral da União, por intermédio do Departamento

de Orientação e Coordenação de Órgãos Jurídicos - DECOR, a fim de que as controvérsias de interpretação das leis nº 8.899/94 e 10.741/03 (art.40) sejam finalmente dirimidas no âmbito da Administração Pública Federal.

III - CONCLUSÃO

155. Conforme a linha argumentativa apresentada ao longo deste opinativo, podemos sintetizar as seguintes conclusões:

a) as leis nº 8.899/94 e nº 10.741/03 (art.40) ao se referirem a "sistema de transporte coletivo interestadual" não deixa claro se esta terminologia possui alcance apto a estender seus efeitos *a todo e qualquer modal de transporte*, devendo assim o intérprete se utilizar de princípios hermenêuticos para buscar seu significado, alcance e extensão da norma jurídica que contém;

b) no caso específico da Lei nº 8.899/94, o PL nº 534/91 que lhe deu origem (fls.162/193) deixou evidenciar, ao longo do debate legislativo tramitado perante a Câmara dos Deputados, que não se pretendeu estender o alcance de suas normas ao setor aéreo. Há, ao contrário, referência em pareceres do próprio legislativo a expressões "quilômetro rodado" e "agitadas cidades", os quais indicam fortes indícios de que o mesmo inclinava-se à aplicação dos modais que também utilizam a expressão "transporte coletivo interestadual";

c) Ainda em sede interpretativa, a interpretação gramatical somente autoriza o intérprete a orientar-se pelo sentido comum das palavras quando estas não detêm *significado linguístico especial*, caso do Direito Aeronáutico, o qual não se utiliza da expressão "transporte coletivo interestadual" para se referir ao transporte aéreo, mas sim "transporte doméstico", "serviços aéreos públicos" ou "serviços regulares de transporte aéreo", nem "veículo", mas sim "aeronave";

d) A interpretação *sistemática*, pois, acolhe-se como o melhor processo hermenêutico para a solução da dúvida acerca do alcance das leis nº 8.899/94 e 10.741/03 (art.40). A expressão "transporte coletivo interestadual" assume seu caráter de tecnicidade para modais rodoviário, ferroviário e aquaviário, eis que presentes nas legislações regentes desses modais, mas não corresponde com as expressões técnicas próprias e já referidas do Direito Aeronáutico;

e) Vimos também que no próprio Congresso Nacional, nas duas Casas Legislativas, há Projetos de Lei que reconhecem a inaplicabilidade da Lei nº 8.899/94 ao modal aéreo, e, por tal motivo, buscam os congressistas suprir a lacuna ora levantada ao longo deste opinativo, viando conferir a extensão dos efeitos do benefício da gratuidade já regulamentada para os modais rodoviário ferroviário e aquaviário, ao modal aéreo.

156. Por fim, tendo em vista a existência de posições divergentes no âmbito dos órgãos de assessoramento jurídico desta Advocacia-Geral da União, notadamente porque a PF/ANAC diverge do entendimento ora exposto, é de se recomendar que seja a matéria pacificada no âmbito da Consultoria-Geral da União, a qual poderá dar sua conclusão final a respeito da matéria, uniformizando o entendimento da AGU em resposta aos questionamentos reiterados da sociedade civil e de instituições públicas (DPU e MPF) que atuam em prol da regulamentação dos benefícios instituídos pelas Leis nº 8.899/94 e 10.741/03 (art.40) ao modal aéreo, na forma dos artigos 12, inciso V e 14, inciso I, do Anexo I do Decreto nº 7.392/2010." (grifou-se)

6. Na sequência dos autos, foram juntados (Doc.6 do proc.SAPIENS): i) memória de reunião em 13/05/2015 do "GT Inclusão, AGU/PGU, SAC e ANAC" em que se noticiou ao Ministério Público Federal (Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão) a presente divergência jurídica sobre (in)aplicabilidade do passe livre no transporte aéreo, submetida à CGU/AGU; ii) cópia de e-mails entre advogados públicos federais da

ASJUR/SAC e da CGU/AGU para conhecimento da reunião; iii) juntada desses documentos.

7. Nos termos do Despacho nº 0076/2015 do Diretor do Departamento de Consultoria (Doc.7 do Sapiens), os autos foram distribuídos a esta Procuradora signatária para análise e manifestação.

8. A fim de melhor compreender o histórico da matéria, registra-se a realização de reunião desta signatária, em 28/05/2015 (a tarde), com o Procurador Federal Dr. João Eudes Leite Soares Neto, responsável pelo Núcleo das Atividades de Consultoria e Assessoramento Jurídico da PF/ANAC.

9. Em seguida, juntou-se aos autos a íntegra do supracitado Parecer nº 25/2014 /ASJUR/SAC-PR/AGU, que restou afastado pelo supracitado Parecer nº 56/2015/ASJUR-SAC/CGU/AGU.

10. É o que importa relatar.

DO OBJETO DA PRESENTE ANÁLISE

11. Relatados os elementos disponíveis nos autos que envolvem a controvérsia jurídica em tela, passa-se à análise **estritamente jurídica**, isto é, abstraindo-se de eventuais análises de riscos ou impactos econômicos que envolvem a matéria, de modo que se buscará a elucidar **o alcance das leis - Lei nº 8.899/94 e art.40, da Lei nº 10.741/00** - sobre o passe livre concedido aos portadores de deficiência e aos idosos, ambos comprovadamente carentes, no transporte coletivo interestadual.

12. Ainda, não serão aprofundadas discussões de cunho constitucional ou legal existentes no Judiciário, nem ventilar formas de solucionar ordens judiciais ou entendimentos pela necessidade de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro de contratos de concessão, inclusive, diante das peculiaridades existentes nos serviços de transporte aéreo que operam em regime de liberdade tarifária (art.49, da Lei nº 11.182/2005).

13. Abordando-se de forma teórica, à luz da ordem jurídica como um todo, no primeiro tópico da fundamentação a seguir, apresentam-se as normas constitucionais e infraconstitucionais (legais e regulamentares) de Sistemas e/ou subsistemas jurídicos relacionados aos temas de TRANSPORTE COLETIVO e seus serviços ou veículos (com ênfase ao *locus* do transporte aéreo, face aos demais modais: rodoviário, ferroviário e aquaviário), bem como de PROTEÇÃO DOS PORTADORES DE DEFICIENCIA e de PROTEÇÃO DOS IDOSOS , de modo a também compreender a interligação mais adequada entre os mesmos, assim, buscando elucidar o arcabouço jurídico que deve nortear o passe livre em comento.

14. No tópico seguinte, será feito o enfrentamento propriamente dito do objeto da presente controvérsia jurídica, sob interpretação mais adequada perante as normas ora expostas, **notadamente, no que interessa para elucidar a dúvida sobre aplicabilidade do passe livre ao transporte aéreo.**

FUNDAMENTAÇÃO

DAS NORMAS QUE COMPÕEM SISTEMAS OU SUBSISTEMAS JURÍDICOS RELACIONADOS AO TRANSPORTE COLETIVO AÉREO E AO PASSE LIVRE AOS PORTADORES DE DEFICIÊNCIA E AOS IDOSOS, COMPROVADAMENTE CARENTES.

15. Inicialmente, quanto às **balizas constitucionais** que orientam competências administrativas sobre **serviço público de transporte de passageiros** ou **veículo de transporte coletivo relacionados ao tema em tela**, tem-se na CF/88:

i) **o art.21, XII, "c)", "d)" e "e)"** - Competência da União para explorar diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão: **a navegação aérea**, aeroespacial e infra-estrutura portuária; os serviços de

transporte ferroviário e aquaviário entre portos brasileiros e fronteiras nacionais, ou que transponham limites de Estado ou Território; os serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros;

ii) art.227 , §2o - determinação de que a lei disporá sobre normas de construção dos logradouros e dos edifícios de uso público e de **fabricação de veículos de transporte coletivo**, a fim de garantir **acesso adequado às pessoas portadoras de deficiência**;

iii) art.244 - determinação de que a lei disporá sobre a adaptação dos logradouros, dos edifícios de uso público e **dos veículos de transporte coletivo** atualmente existentes a fim de garantir acesso adequado às portadoras de deficiência, conforme o disposto no art.227, §2o;

16. No que se refere à **navegação aérea e ao transporte aéreo intrínseco a ela, de que trata o art.21, XII, "c)", da CF**, aplica-se o **Código Brasileiro de Aeronáutica (CBA) - Lei nº 7.565/86**, bem como tratados, convenções e atos internacionais de que o Brasil seja parte. [1]

17. Ainda, aplicam-se as normas da **Lei nº 11.182/2005, mormente quanto às atribuições da ANAC e ao regime de liberdade tarifária vigente nos serviços de transporte aéreo regulares**.

18. Na sistemática conjunta do CBA e da Lei nº 11.182/2005, as empresas que cumprirem requisitos no código e regulamentos aplicáveis terão direito à exploração de transporte aéreo público regular por contrato de concessão, podendo operar linhas aéreas domésticas (art.215, do CBA), para isso devendo promover registro prévio na ANAC, observando a capacidade operacional de cada aeroporto e normas regulamentares da ANAC sobre a prestação de serviço adequado. Ao mesmo tempo, **na prestação de serviços aéreos vigora o regime de liberdade tarifária**, de modo que as concessionárias determinam suas próprias tarifas que são comunicadas à ANAC. [2]

19. **Ainda, em consonância com o disposto no referido art.21, inciso XII**, foi editada a Lei nº12.379/2011, tratando do **Sistema Nacional de Viação (SNV)** constituído pela infraestrutura física e operacional de **diversos modos de transporte de pessoas e bens**. Nessa Lei, o SNV engloba **subsistemas conforme os modais de transporte**, de maneira que há tratamento jurídico específico para os **subsistemas**: rodoviário, ferroviário, aquaviário e **aeroviário**, a saber:

Lei nº 12.379/11:

CAPÍTULO I

DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre o Sistema Nacional de Viação - SNV, sua composição, objetivos e critérios para sua implantação, em consonância com os incisos XII e XXI do art. 21 da Constituição Federal.

Art. 2º O SNV é constituído pela **infraestrutura física e operacional dos vários modos de transporte de pessoas e bens, sob jurisdição dos diferentes entes da Federação**.

§ 1º Quanto à jurisdição, o SNV é composto pelo Sistema Federal de Viação e pelos sistemas de viação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

§ 2º **Quanto aos modos de transporte, o SNV compreende os subsistemas rodoviário, ferroviário, aquaviário e aeroviário**.

CAPÍTULO II

DO SISTEMA FEDERAL DE VIAÇÃO

Art. 3º O Sistema Federal de Viação - SFV é composto pelos seguintes subsistemas:

I - Subsistema Rodoviário Federal;

II - Subsistema Ferroviário Federal;

III - Subsistema Aquaviário Federal; e

IV - Subsistema Aeroviário Federal. (...)

Seção IV

Do Subsistema Aeroviário Federal

Art. 34. O Subsistema Aeroviário Federal é constituído de:

I - os aeródromos públicos que atendam ao tráfego aéreo civil, regular e alternativo, doméstico e internacional, no País ou que sejam estratégicos para a integração e a segurança nacional;

II - o conjunto de aerovias, áreas terminais de tráfego aéreo e demais divisões do espaço aéreo brasileiro necessárias à operação regular e segura do tráfego aéreo;

III - o conjunto de facilidades, instalações e estruturas terrestres de proteção ao vôo e auxílio à navegação aérea. (...)

DOS SISTEMAS DE VIAÇÃO DOS ESTADOS, DO DISTRITO FEDERAL E DOS MUNICÍPIOS

Art. 38. Os Sistemas de Viação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios abrangem os **diferentes meios de transporte e constituem parcelas do Sistema Nacional de Viação, com os objetivos principais de:**

I - promover a integração do Estado e do Distrito Federal com o Sistema Federal de Viação e com as unidades federadas limítrofes;

II - promover a integração do Município com os Sistemas Federal e Estadual de Viação e com os Municípios limítrofes;

III - conectar, respectivamente:

a) a capital do Estado às sedes dos Municípios que o compõem;

b) a sede do Distrito Federal às suas regiões administrativas; e

c) a sede do Município a seus distritos;

IV - possibilitar a circulação econômica de bens e prover meios e facilidades de transporte coletivo de passageiros, mediante oferta de infraestrutura viária adequada e operação racional e segura do transporte intermunicipal e urbano. "

20. **Em obediência aos dispositivos dos arts. 227, § 2º, e 244, da CF/88, no tratamento legal dado à utilização de transporte coletivo por portadores de deficiência, editaram-se as normas da Lei nº 10.048/2000 (dá outras providências, como facilitação de acesso ao público de idosos, gestantes, etc) e do regulamento do Decreto nº 5.296/2004, de modo que este incluiu de forma expressa nos termos *transporte coletivo e veículo, respectivamente, o transporte aéreo e a aeronave, in verbis:***

Lei 10.048/2000:

"Art. 1º As pessoas portadoras de deficiência, os idosos com idade igual ou superior a 60 (sessenta) anos, as gestantes, as lactantes e as pessoas acompanhadas por crianças de colo **terão atendimento prioritário**, nos termos desta Lei. (Redação dada pela Lei nº 10.741, de 2003)

Art. 2º As repartições públicas e empresas concessionárias de serviços públicos estão obrigadas a dispensar atendimento prioritário, por meio de serviços individualizados que assegurem tratamento diferenciado e atendimento imediato às pessoas a que se refere o art. 1º.

Parágrafo único. É assegurada, em todas as instituições financeiras, a prioridade de atendimento às pessoas mencionadas no art. 1º.

Art. 3º As empresas públicas de transporte e as concessionárias de transporte coletivo reservarão assentos, devidamente identificados, aos idosos, gestantes, lactantes, pessoas

portadoras de deficiência e pessoas acompanhadas por crianças de colo.

Art. 4º Os logradouros e sanitários públicos, bem como os edifícios de uso público, terão normas de construção, para efeito de licenciamento da respectiva edificação, baixadas pela autoridade competente, destinadas a facilitar o acesso e uso desses locais pelas pessoas portadoras de deficiência.

Art. 5º **Os veículos de transporte coletivo a serem produzidos após doze meses da publicação desta Lei serão planejados de forma a facilitar o acesso a seu interior das pessoas portadoras de deficiência.**

§ 1º (VETADO)

§ 2º **Os proprietários de veículos de transporte coletivo em utilização terão o prazo de cento e oitenta dias, a contar da regulamentação desta Lei, para proceder às adaptações necessárias ao acesso facilitado das pessoas portadoras de deficiência.**"

Decreto nº 5.296/2004:

"Art. 1º Este Decreto regulamenta as Leis nºs 10.048, de 8 de novembro de 2000, e 10.098, de 19 de dezembro de 2000. (...)

CAPÍTULO V

DA ACESSIBILIDADE AOS SERVIÇOS DE TRANSPORTES COLETIVOS

Seção I

Das Condições Gerais

Art. 31. Para os fins de acessibilidade aos serviços de **transporte coletivo** terrestre, aquaviário e **aéreo, considera-se como integrantes desses serviços os veículos**, terminais, estações, pontos de parada, vias principais, acessos e operação.

(...)

Seção V

Da Acessibilidade no **Transporte Coletivo Aéreo**

Art. 44. No prazo de até trinta e seis meses, a contar da data da publicação deste Decreto, os serviços de transporte coletivo aéreo e os equipamentos de acesso às aeronaves **estarão acessíveis e disponíveis para serem operados de forma a garantir o seu uso por pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida.**

Parágrafo único. A acessibilidade nos serviços de transporte coletivo aéreo obedecerá ao disposto na Norma de Serviço da Instrução da Aviação Civil NOSER/IAC - 2508-0796, de 1º de novembro de 1995, expedida pelo Departamento de Aviação Civil do Comando da Aeronáutica, e nas normas técnicas de acessibilidade da ABNT."

21. Quanto às balizas constitucionais relacionadas à matéria em tela, inclusive de conteúdo programático (a demandarem edição de lei), que orientam o **sistema geral de proteção dos portadores de deficiência**, além das supracitadas relacionadas ao transporte coletivo (art.227, §2º, e 244), tem-se na CF/88: art.227, §1o, II: criação de programas de prevenção e atendimento especializado para pessoas portadoras de deficiência física, sensorial ou mental, **integração social** do jovem e adolescente portador de deficiência, e a **facilitação do acesso aos bens e serviços coletivos, com a eliminação de obstáculos arquitetônicos**;

22. **No âmbito infraconstitucional, editou-se a Lei nº 8.899/94, que concede passe livre aos portadores de deficiência comprovadamente carentes no sistema de transporte coletivo interestadual. E, em 2000, editou-se o Decreto regulamentar nº 3.691/00, cujo texto limitou-se a determinar que as**

empresas permissionárias e autorizatárias de transporte interestadual de passageiros reservem dois assentos em cada veículo destinado a serviço convencional ao referido público indicado na Lei nº 8899/94. **Nota-se que no art.1º do Decreto 3.691/00 há referência a outras normas, inclusive à Lei nº 10.048/00**, enquanto no seu art.2º remete-se o detalhamento da matéria à portaria do Ministério dos Transportes. Essas normas foram assim redigidas:

Lei nº 8.899/94

Art. 1º É concedido passe livre às pessoas portadoras de deficiência, comprovadamente carentes, **no sistema de transporte coletivo interestadual**.

Art. 2º O Poder Executivo regulamentará esta lei no prazo de noventa dias a contar de sua publicação.

Decreto nº 3.691/00

Art. 1º As empresas permissionárias e autorizatárias de transporte interestadual de passageiros **reservarão dois assentos de cada veículo, destinado a serviço convencional, para ocupação das pessoas beneficiadas pelo art. 1º da Lei nº 8.899, de 29 de junho de 1994, observado o que dispõem as Leis nºs 7.853, de 24 de outubro de 1989, 8.742, de 7 de dezembro de 1993, 10.048, de 8 de novembro de 2000**, e os Decretos nºs 1.744, de 8 de dezembro de 1995, e 3.298, de 20 de dezembro de 1999.

Art. 2º **O Ministro de Estado dos Transportes** disciplinará, no prazo de até trinta dias, o disposto neste Decreto.

23. Em atenção ao Decreto n.º 3.691/2000, atualmente, **aplicam-se requisitos e procedimentos da Portaria Interministerial nº 3, de 10 de abril de 2001, dos Ministérios dos Transportes, da Justiça e da Saúde, que abrangeu as modalidades de transporte rodoviário, ferroviário e aquaviário.**[3]

24. Quanto às balizas constitucionais relacionadas ao presente caso, que orientam o **sistema geral de proteção dos idosos**, tem-se o art.230 da CF/88: imposição família, à sociedade e ao Estado do dever de amparar idosos, assegurando sua **participação na comunidade, defendendo sua dignidade e bem-estar** e garantindo-lhes do direito à vida; ainda, garantindo aos maiores de sessenta e cinco anos a gratuidade dos transportes coletivos *urbanos*.

25. No plano infraconstitucional, editou-se a Lei nº 10.741/2003, denominada "Estatuto do Idoso", que trata da gratuidade do transporte público consoante os seguintes dispositivos:

“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.

§ 1º Para ter acesso à gratuidade, basta que o idoso apresente qualquer documento pessoal que faça prova de sua idade.

§ 2º Nos veículos de transporte coletivo de que trata este artigo, serão reservados 10% (dez por cento) dos assentos para os idosos, devidamente identificados com a placa de reservado preferencialmente para idosos.

§ 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.

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.”

26. **Em regulamentação ao art.40, da Lei 10.741/03 aplica-se atualmente o Decreto nº 5.934/2006** (revogou Decretos nº 5.130/04 e 5.155/04), cujo **art. 1º limita-se a tratar do exercício do direito previsto na norma legal do citado art.40 apenas nos modais rodoviário, ferroviário e aquaviário, in verbis:**

Art. 1º Ficam definidos os mecanismos e os critérios para o exercício do direito previsto no art. 40 da Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003, no sistema de transporte coletivo interestadual, nos modais rodoviário, ferroviário e aquaviário.

Parágrafo único. Compete à Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT e à Agência Nacional de Transportes Aquaviários - ANTAQ a edição de normas complementares objetivando o detalhamento para execução de suas disposições.”

27. **Vê-se, pois, que nos sistemas jurídicos de proteção dos portadores de deficiência e de proteção dos idosos, quando se tratou do passe livre a ser aplicado ao sistema de transporte coletivo interestadual (de art.1º da Lei nº 8.899/94 e art.40 da Lei nº 10.741/04), foram os respectivos regulamentos que restringiram seu âmbito de aplicação apenas aos modais de transporte coletivo rodoviário, ferroviário e aquaviário.**

28. Todavia, em outros sistemas ou subsistemas jurídicos que se relacionam com o transporte coletivo, como os supracitados, **há exemplos de normas que incluem nessa expressão o modal do transporte aéreo** (Art.44, do Decreto nº 5296/04, e arts.3º, IV, e arts;34 e 38 da Lei nº 12.379/2011).

DA INTERPRETAÇÃO DA EXPRESSÃO LEGAL "SISTEMA DE TRANSPORTE COLETIVO INTERESTADUAL" E DA IMPOSSIBILIDADE HERMENÊUTICA DE ASSEVERAR INAPLICABILIDADE DO PASSE LIVRE NO TRANSPORTE AÉREO QUANDO O LEGISLADOR NÃO INDICOU TAL RESTRIÇÃO, NÃO OBSTANTE SEJA NECESSÁRIA REGULAMENTAÇÃO PARA A SUA EFETIVIDADE COM SEGURANÇA JURÍDICA.

29. Para a interpretação que se deve dar à expressão "sistema de transporte coletivo interestadual" não se farão maiores dilações, uma vez que **não se trata de linguagem jurídica marcada por ambiguidade** (quando as mesmas palavras em diversos contextos designam distintos objetos, fatos ou propriedades, isto é, em contexto distintos conota sentidos distintos), **nem por imprecisão** (quando há fluidez em certas palavras, cujo limite da aplicação é impreciso) capazes de levar a qualquer sentido **conotativo em relação ao sentido natural; muito menos se trata de conceito jurídico indeterminado.**[4]

30. Para concluir-se nesse sentido, basta buscar o sentido natural ou denotativo das palavras que compõem a expressão *transporte coletivo interestadual*: quanto ao adjetivo *coletivo*, não há dúvidas que se dirige a transporte de *pessoas*; quanto ao adjetivo *interestadual*, não há dúvidas de que se refere ao transporte "entre limites dos Estados". Além desses significados, não se vislumbram outros possíveis.

31. Acrescentando-se a realidade prática à essa questão semântica, observa-se que os modais de transporte rodoviário, ferroviário e aquaviário são predominantemente de âmbito local ou de um mesmo Estado; já no modal aéreo predomina o transporte interestadual. Logo, é natural a dedução de que o legislador

restringiu hipóteses de aplicação das normas em comento ao âmbito *interestadual* em consonância com essa realidade e sem excluir nenhum modal nessa condição.

32. **E se, além desses adjetivos, uma determinada norma legal não especifica ou excepciona qualquer modalidade ao substantivo transporte, é razoável e lógico presumir-se que todas as modalidades estão incluídas na mens legis, a saber: o transporte rodoviário, ferroviário, aquaviário e aéreo ou aeroviário.**

33. *Ad argumentandum*, mesmo que se admitida dúvida em relação à expressão "transporte coletivo", a mesma é afastada quando se reconheceu que há norma legal e regulamentar que considera a inclusão de todos os modais de transporte a essa expressão.

34. A despeito de no Decreto n.º 3.691/00 - passe livre aos portadores de deficiência - ter ocorrido referência somente ao Ministério dos Transportes, que editou norma abrangendo somente modalidades de transporte rodoviário, ferroviário e aquaviário, é forçoso deduzir que faltou à autoridade regulamentadora observância da lei e um tratamento abrangente e adequado ao modal de transporte aéreo, já que o art.1º da lei não fez restrições.

35. Ressalta-se, inclusive, que, quanto ao Decreto n.º 3.691/00, há menção à aplicação de outros diplomas legais com matérias correlatas de subsistemas jurídicos que se relacionam e podem esclarecer melhor o bloco normativo a ser aplicado, com expressa referência à Lei nº 10.048/00, cujo regulamento atual, Decreto n.º 5.296/2004, ao tratar da acessibilidade adequada ao transporte coletivo por portadores de deficiência, **incluiu o transporte aéreo.**

36. Vê-se aqui, o reconhecimento, no âmbito do próprio Executivo Federal, que a expressão "transporte coletivo" engloba os modais terrestre, aquaviário e **aéreo** (cujas regras de acessibilidade dos portadores de deficiência são adequadas a cada modal); em seguida, determinando que integram esses serviços os respectivos veículos, o que no caso do transporte aéreo só pode ser a aeronave (arts. 31 e 44 desse regulamento, supracitados no tópico anterior).

37. Sob outro viés, de forma idêntica, consoante se verifica das normas legais do Sistema Nacional de Viação - Lei nº 12.379/2011, que engloba a infraestrutura física e operacional dos vários modos de transporte de pessoas e bens-, entendeu-se abranger nos chamados subsistemas de viação (o sinônimo de viação é *meio de transporte* ou *serviço de transporte*), os diversos modais de transporte, a saber: rodoviário, ferroviário, aquaviário e **aeroviário.**

38. Assim, *data venia*, nas normas do próprio ordenamento jurídico vigente que se relacionam com a matéria em comento, observa-se tratamento jurídico adequado ao sentido amplo da palavra *transporte* ou *transporte coletivo*, cujos modais incluem o modal aéreo ou aeroviário.

39. Quanto à correta interpretação ora defendida nesta análise, alia-se ao primoroso estudo da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, denominado "**Gratuidade no sistema coletivo de passageiros**", notadamente, quando se assevera que as leis em comento - Leis n.º 8.899/94 e 10.741/03 abrangeram o transporte aéreo, a despeito de seus regulamentos terem sido omissos em relação ao transporte aéreo. Nesse sentido, a lição desse estudo com os seguintes destaques:

(...) Especificamente no que se refere ao transporte aéreo, cabe fazer alguns registros adicionais. São relativamente freqüentes as iniciativas Parlamentares com o objetivo de interferir nas tarifas aéreas, como, por exemplo, mediante a criação de novas classes tarifárias ou a modificação do sistema de descontos concedidos pelas empresas do setor. **Tais iniciativas são, provavelmente, inspiradas na idéia de que o Poder Público é o responsável pela fixação dos valores praticados, o que não procede.**

O transporte aéreo é disciplinado pelo Código Brasileiro de Aeronáutica (Lei 7.565/86 - CBA), bem como por tratados, convenções e atos Internacionais sobre a matéria de que o

Brasil seja parte. O CBA não desce em detalhes sobre questões relacionadas a tarifas, remetendo tais pontos para regulamentação por parte do órgão governamental competente. A esse respeito, veja-se:

"Art. 193. Os serviços aéreos de transporte regular ficarão sujeitos às normas que o Governo estabelecer para impedir a competição ruínosa e assegurar o seu melhor rendimento econômico podendo, para esse fim, a autoridade aeronáutica, a qualquer tempo, modificar frequências, rotas, horários e tarifas de serviços e outras quaisquer condições da concessão ou autorização."

(...)A leitura dos dispositivos supracitados revela que os serviços de transporte aéreo regular doméstico funcionam sob regime de liberdade tarifária, não cabendo ao DAC a tarefa de fixar tarifas ou definir política de descontos. A exigência de registro dos valores praticados e da metodologia de cálculo tem a finalidade apenas de permitir um monitoramento, de modo a coibir práticas contra a ordem econômica.(...)

2.2 – A gratuidade para pessoas portadoras de deficiência

No âmbito federal, tem-se a Lei nº 8.899, de 29 de junho de 1994, que concede passe livre às pessoas portadoras de deficiência, comprovadamente carentes, no sistema de transporte coletivo interestadual. **Note-se que a norma legal não especifica uma modalidade de transporte (portanto, estão todas incluídas)**, mas não há previsão de fonte de custeio, o que atrasou sobremaneira sua regulamentação e, em consequência, sua plena aplicação. O impasse fez com que pessoas portadoras de deficiência recorressem à justiça para garantir o gozo do direito legalmente instituído, tendo sido concedidas algumas liminares a respeito. Posteriormente, houve a interveniência do Ministério Público, que contribuiu decisivamente para a regulamentação da norma.

Em 8 de novembro de 2000, sem que a Lei nº 8.899/94 tivesse sido regulamentada, foi sancionada a Lei nº 10.048, que, entre outros dispositivos, determina a obrigatoriedade das empresas de transporte reservarem assentos, devidamente identificados, para idosos, gestantes, lactantes, pessoas portadoras de deficiência e pessoas acompanhadas de crianças de colo.

Finalmente, em 19 de dezembro de 2000, foi editado o Decreto nº 3.691, que regulamenta a Lei nº 8.899/94. O texto limita-se a determinar que as empresas permissionárias e autorizatárias de transporte interestadual de passageiros reservem dois assentos em cada veículo destinado a serviço convencional, para ocupação por pessoas portadoras de deficiência comprovadamente carentes. O decreto faz menção a outros diplomas legais que também se relacionam com o tema, inclusive à Lei nº 10.048/00, e remete o detalhamento da matéria a portaria do Ministério dos Transportes.

De interesse, cabe observar dois pontos:

1. não há referência a empresas concessionárias de transporte;
2. **não foi prevista a interveniência do Ministério da Defesa no disciplinamento da matéria, necessária em virtude da lei abranger também o transporte aéreo.**

Em cumprimento ao que determina o Decreto nº 3.691/00, o Ministério dos Transportes editou a Portaria nº 1, de 9 de janeiro de 2001, posteriormente substituída pela Portaria Interministerial nº 3, de 10 de abril de 2001, dos Ministérios dos Transportes, da Justiça e da Saúde (...).

2.3 – A gratuidade para idosos

A Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003, conhecida como Estatuto do Idoso, dedica à questão da gratuidade os seguintes dispositivos:

Art. 39. (...)

Art. 40. (...)

Da leitura desses dispositivos, pode-se ver que o legislador, ao elaborar o Estatuto do Idoso, restringiu a concessão da gratuidade a duas esferas do serviço: o urbano e o interestadual. (...)

Deve-se registrar, ademais, que, enquanto o art. 39 é de aplicação imediata, **o art. 40 demanda regulamentação (vide o parágrafo único do referido dispositivo)**. Em julho de 2004, quase um ano após a entrada em vigor do Estatuto do Idoso, o Governo Federal editou o Decreto nº 5.130, que disciplina o exercício do direito previsto no art. 40. Essa norma legal, alterada posteriormente em alguns pontos por meio do Decreto nº 5.155, também de 2004, traz as definições necessárias à plena aplicação do direito à gratuidade e determinações quanto a procedimentos operacionais a serem adotados pelas empresas prestadoras de serviço. Entre esses, cumpre destacar:

- a regulamentação abrange apenas os serviços de transporte regidos pela Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT – e pela Agência Nacional de Transportes Aquaviários – ANTAQ, **deixando de fora o transporte aéreo, regido pela Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC, como já acontece com a gratuidade concedida aos deficientes físicos pela Lei nº 8.899/94, anteriormente citada;**

(...)

- cabe à ANTT e à ANTAQ, em suas respectivas esferas de atuação, editar normas complementares para o cumprimento do disposto na regulamentação, se necessário for, em especial no que se refere à tipificação das condutas que caracterizem infrações e ao valor das multas correspondentes às infrações cometidas.

Não obstante o direito à gratuidade estar plenamente definido no plano legal, a existência de uma decisão judicial em caráter liminar eximiu as empresas associadas à Associação Brasileira das Empresas de Transporte Terrestre de Passageiros (ABRATI) do cumprimento da reserva de bilhetes gratuitos instituída pelo Estatuto do Idoso. A ANTT, no uso de suas atribuições, solicitou ao Superior Tribunal de Justiça (STJ) a suspensão da liminar concedida à ação impetrada pela ABRATI, mas o Presidente do STJ, Ministro Edson Vidigal, indeferiu o pedido, em 10 de setembro de 2004. Justificando sua decisão, o Ministro Vidigal argumentou que as relações econômicas em nosso País são regidas pela economia de mercado, não podendo o Estado impor uma gratuidade sem a correspondente contrapartida indenizatória. Ainda segundo o Ministro Vidigal, “se não tem previsão contratual não está em vigor, não foi pactuado entre a empresa e o Estado; ainda que essa ordem decorra de uma lei, não está a empresa autorizatória, concessionária ou permissionária, obrigada a transportar de graça.”

Para tentar solucionar o impasse, o Governo Federal editou, em 18 de outubro de 2006, uma nova norma de regulamentação, o Decreto nº 5.934, que revoga os dois anteriores (Dec. 5.130/04 e Dec. 5.155/04). Esse Decreto, que foi seguido da Resolução ANTT nº 1.692, de 24 de outubro de 2006, trouxe poucas alterações em relação ao que estava em vigor anteriormente (...)

(...)O art. 9º do Decreto nº 5.934/06 prevê que a ANTT e a ANTAQ, em conjunto com o concessionário ou o permissionário, deverão adotar “as 13 providências cabíveis para o atendimento ao disposto no caput do art. 35 da Lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995”, já citado neste estudo. Por sua vez, a Resolução ANTT nº 1.692/06 limita-se a prever que o tema deverá ser objeto de resolução específica (art. 8º). **Note-se que a regulamentação estabelece a necessidade de o concessionário ou permissionário apresentar comprovação do impacto do**

benefício concedido no equilíbrio econômico-financeiro do contrato para obtenção da revisão tarifária."[5]

40. Feitas essas considerações, deduz-se, portanto, **pela impossibilidade hermenêutica de asseverar que o passe livre não se aplica ao transporte aéreo, uma vez que, se o legislador ordinário não indicou tal restrição, não cabe ao intérprete fazê-la. Caso a *mens legis* visasse à restrição do modal aéreo, o legislador assim teria sido expresso!**

41. Ressalva-se apenas que, **quanto à adoção prática desse entendimento ora defendido, embora a lei preveja o direito do passe livre em tela ao transporte aéreo, reconhece-se a necessidade de regulamentação adequada e voltada às peculiaridades do setor aéreo, tudo com vistas a maior segurança jurídica para o setor interessado e para os usuários.**

42. Logicamente, na oportunidade da elaboração de regulamentação adequada ao passe livre no transporte coletivo *aéreo* interestadual, poderão ser avaliados os impactos conjuntos da aplicação dos arts. 1º, da Lei nº 8.899/94 e do art.40, da Lei nº 10.741/03, tudo isso de forma adequada à realidade do regime de liberdade tarifária sob concessão *sui generis* que vigora na exploração de serviços de transporte aéreo público regular.

43. E, como reforço à tese ora defendida, no sentido de o direito previsto em lei demandar a edição de regulamento adequado, destaca-se o entendimento já firmado pelo Superior Tribunal de Justiça, desde 2005, quanto à Lei nº 8.899/94 e que certamente orientará as ações judiciais em curso que cheguem a esse órgão judicial, tratando do mesmo raciocínio também aplicado ao art.40 da Lei nº 10.741/03,[6] a saber:

EMENTA: RECURSO ESPECIAL - TRANSPORTE AÉREO GRATUITO DE PESSOAS DEFICIENTES - LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO - LEI 8.899/94 - NECESSIDADE DE REGULAMENTAÇÃO - RISCO DE DESEQUILÍBRIO NO CONTRATO DE CONCESSÃO - ANTECIPAÇÃO DE TUTELA - REVOGAÇÃO.

1. O Ministério Público tem legitimidade para propor ação civil pública em favor dos portadores de deficiência física.

2. Em homenagem ao equilíbrio do contrato de concessão, revoga-se antecipação de tutela que obriga as empresas aéreas a transportarem, gratuitamente, pessoas portadoras de deficiência.

Para que tal aconteça é necessário que exista regulamentação específica da Lei 8.899/94, com a previsão da contrapartida financeira, de responsabilidade do Estado.

VOTO-VENCEDOR

MINISTRO HUMBERTO GOMES DE BARROS: Adoto, como próprio, o bem lançado relatório elaborado pela eminente Ministra Nancy Andrighi.

A questão posta em discussão refere-se à necessidade regulamentação da Lei 8.899/94, para que também as companhias aéreas tenham que reservar vagas gratuitas às pessoas portadoras de deficiência, comprovadamente carentes.

A antecipação de tutela foi concedida em 1º grau, a pedido do Ministério Público. O Tribunal Regional Federal da 4ª Região manteve a decisão, determinando que a companhias aéreas TAM, VARIG e VASP destinassem vagas gratuitas aos portadores de deficiência.

O recurso nos traz ao exame duas questões distintas: a legitimidade do Ministério Público e a própria antecipação de tutela, cuja revogação é pleiteada.

A legitimidade ficou bem resolvida no voto da Relatora, Min. Nancy Andrighi. O só fato de perseguir a defesa dos direitos de pessoas portadoras de deficiência, indistintamente consideradas, já autoriza o Ministério Público a figurar no pólo ativo.

Discordo, contudo, da eminente Relatora no tocante à manutenção da antecipação da tutela.

A concessão escora-se no equilíbrio contratual. Sem que haja contrapartida financeira

previamente definida, de responsabilidade do Estado, é impossível obrigar as companhias aéreas a garantir gratuidade no transporte de passageiros - mesmo aqueles portadores de deficiência, nos termos da Lei 8.899/94.

A regulamentação - cuja falta não se discute - certamente definirá os recursos compensatórios das empresas, que a partir de então serão obrigadas a reservar vagas gratuitas para as pessoas portadoras de deficiência.

Por essa razão, peço vênua à ilustre Relatora para dela divergir, conhecendo do recurso especial e dando-lhe provimento, para revogar a antecipação de tutela concedida nas instâncias precedentes.

(RECURSO ESPECIAL Nº 677.872 - PR (2004/0125532-9), Relatora: MINISTRA NANCY ANDRIGHI, julgado em 28/06/2005)

44. Ressalta-se, inclusive, que no julgado supracitado, embora o voto da Relatora não tenha sido o vencedor,[7] a Relatora registrou, no mesmo, **manifestação formal da Câmara dos Deputados de que "sistema de transporte coletivo interestadual" contempla todas as modalidades de transporte**, o que demandaria informações pela Presidência da República sobre os motivos que levaram a não inclusão do assento, sem ônus, para portadores de deficiência **em aeronaves**, a saber:

"No que tange à aplicabilidade da regulamentação já existente ao transporte aéreo brasileiro interestadual, não obstante a União tenha sido excluída da presente lide, apenas **a título argumentativo, leia-se o pedido de informação , encaminhado pela Câmara dos Deputados ao Ministro dos Transportes, sobre a exclusão do transporte aéreo na regulamentação da Lei n 8.899/94, nos seguintes termos:**

...

"Embora o sistema de transporte coletivo interestadual contemple todas as modalidades de transporte, inexplicavelmente, o Decreto n 3.691/00, que regulamenta a Lei nº 8.899/94, estabelece, no art. 2º, a exclusividade do Ministério de Estado dos Transportes para disciplinar o Decreto, eximindo o Comando da Aeronáutica dessa responsabilidade. O art. 1º por sua vez, determina a reserva de dois assentos em cada veículo destinado a serviço convencional, para ocupação das pessoas beneficiadas.

Em cumprimento à determinação do Decreto Presidencial o Ministério de Estado dos Transportes publicou a Portaria nº 1, de 9 de janeiro de 2001, para disciplinar o assunto. No seu art. 4º, a Portaria estipula cinco categorias de pessoa portadora de deficiência que incluem o deficiente físico, auditivo, visual, mental e múltiplo. O parágrafo único do art. 1º determina que a obrigatoriedade da reserva dos dois assentos restringe-se ao prazo de até seis horas antes da partida do veículo.

Ademais, a Portaria determina os critérios, exigências e procedimentos para obtenção do benefício, além de prever sanções às empresas que desrespeitarem suas determinações.

Diante do exposto, faz-se mister que a Casa Civil da Presidência da República esclareça ao Poder Legislativo sobre os motivos que levaram a não inclusão do assento, sem ônus, para portadores de deficiência **em aeronaves** ."(grifo no original)

Resumindo tudo o que foi dito deduz-se que a Lei nº8.899/94 ao regulamentar o sistema de transporte coletivo interestadual concedendo *"passe livre às pessoas portadoras de deficiência, comprovadamente carentes, no sistema de transporte coletivo interestadual"*, não permite que se infira a exclusão do transporte coletivo viário interestadual. Querer limitar a expressão"transporte coletivo interestadual" aos transportes rodoviário, ferroviário e aquaviário, sem que a regulamentação possa incidir sobre os transportes aéreos é fazer tábula

rasa aos preceitos esculpidos na Constituição Federal, em especial aos direitos fundamentais nela relacionados."

45. Com essas considerações finais que reforçam a *mens legis* da Lei nº 8.899/94, inclusive, restam refutados quaisquer argumentos de que nas discussões do Projeto de Lei (PL) 531/91 que ensejou a edição da Lei nº 8.899/94 não poderia ter sido considerado o transporte aéreo.

46. Da mesma forma, não se pode considerar como uma interpretação *jurídica* para as leis vigentes as razões de Projetos de Lei tramitando em Casas Legislativas no sentido de incluir expressamente o modal aéreo, seja na Lei nº 8.899/94 ou na Lei nº 10.741/03.

CONCLUSÃO

47. Por todo o exposto, conclui-se o seguinte:

a) As normas constitucionais e infraconstitucionais (legais e regulamentares), acima apresentadas, de sistemas e/ou subsistemas jurídicos relacionados aos temas de *transporte coletivo* e seus serviços ou veículos (com ênfase ao *locus* do transporte aéreo, junto aos demais modais: rodoviário, ferroviário e aquaviário), bem como de *proteção dos portadores de deficiência* e de *proteção dos idosos*, elucidam o arcabouço jurídico que deve nortear a concessão do passe livre no transporte coletivo interestadual, no modal aéreo, de que tratam as normas da Lei nº 8.899, de 1994 e do art.40, da Lei nº 10.741, de 2003;

b) Na interpretação dessas referidas normas, a expressão legal "sistema de transporte coletivo interestadual", não se verificam ambiguidades ou imprecisões, nem conceito jurídico indeterminado, devendo-se considerar cada termo em seu sentido natural ou denotativo;

c) A expressão "sistema de transporte coletivo interestadual", inserta nas normas indicadas na letra "a", abrange, também, o modal aéreo, sendo inviável qualquer construção interpretativa no sentido de restringir a concessão do passe livre no transporte coletivo interestadual, aos respectivos beneficiários legais, pois, inexistindo tal restrição por parte do legislador, descabe ao intérprete fazê-la;

d) O entendimento jurídico contido no item anterior não afasta a necessidade de regulamentação específica da matéria tratando da concessão do passe livre no transporte coletivo interestadual, no modal aéreo, a fim de que seja dada efetividade com segurança jurídica às disposições da Lei nº 8.899, de 1994 e ao art. 40, da Lei nº 10.741, de 2003.

À consideração superior.

Brasília, 07 de julho de 2015.

GERLENA MARIA SANTANA DE SIQUEIRA
PROCURADORA FEDERAL

De acordo. à consideração superior.

Aprovo

DANIEL DE ANDRADE OLIVEIRA BARRAL
Diretor Substituto do Departamento de Consultoria/PGF

Aprovo.

Encaminhe-se à CGU/AGU.

RENATO RODRIGUES VIEIRA
PROCURADOR-GERAL FEDERAL

[1] Interessante notar que **a redação do CBA adota parâmetros e linguagem de normas internacionais de direito aeronáutico antigas**, a exemplo da Convenção de Chicago, objeto do Decreto nº 21.713/46, com *status* de lei federal, que mais utiliza a expressão internacional "serviço aéreo" e poucas vezes a expressão "serviço de transporte aéreo", embora disso não se possa deduzir diferenças de tratamentos jurídicos, nem impropriedades de interpretação adequada às normas sobre a matéria na CF/88 (transporte aéreo intrínseco à "navegação aérea", expressão utilizada no art.21, XII, "c").

[2] Lei nº 11.182/05:

"Art. 49. Na prestação de serviços aéreos regulares, **prevalecerá o regime de liberdade tarifária.**

§ 1º No regime de liberdade tarifária, as concessionárias ou permissionárias poderão determinar suas próprias tarifas, devendo comunicá-las à ANAC, em prazo por esta definido.

§ 2º (VETADO)

§ 3º A ANAC estabelecerá os mecanismos para assegurar a fiscalização e a publicidade das tarifas."

[3] Dentre seus dispositivos, destacam-se: "1. estabelece o prazo de até 3 horas antes do horário previsto para o início da viagem para a solicitação do benefício, dispensável para os casos de serviço de transporte rodoviário interestadual de caráter semi-urbano; 2. define alguns termos importantes para a concessão do benefício, como: "sistema de transporte coletivo interestadual" e "pessoa portadora de deficiência comprovadamente carente"; 3. prevê que a deficiência ou incapacidade deve ser atestada por equipe multiprofissional do Sistema Público de Saúde; 4. determina os procedimentos necessários para a obtenção do benefício e os documentos aceitáveis para a identificação da pessoa portadora de deficiência; 5. estabelece as penalidades a serem aplicadas em caso de infração à norma" (*in* LORENZETTI, Maria Sílvia Barros. **Gratuidade no sistema de transporte público coletivo de passageiros**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2007, pp.8-9. Disponível em <<http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/areas-da-conle/tema14/2006-9049.pdf>>, acesso em 15/06/2015).

[4] No sentido do que sejam linguagem natural e linguagem jurídica marcada por ambiguidade ou imprecisão ou conceito jurídico indeterminado, cabe a seguinte lição doutrinária:

"Tanto quanto a linguagem natural, portanto, a **linguagem jurídica - que nela vai se nutrir** - apresenta textura aberta, nela proliferado o que Hohfeld refere como palavras "-camaleão". que constituem um perigo tanto para o pensamento claro como para a expressão lúcida.

Assim, *ambiguidade e imprecisão* são marca características da linguagem jurídica. Manifesta-se a primeira em virtude de as mesmas palavras em distintos contextos designarem distintos objetos, fatos ou propriedade. A mesma palavra em contextos diversos *conota* sentidos distintos. Algumas palavras em estado de dicionário - imagem drummondiana - *denotam* inúmeras referências ou designações. Quando, todavia elas são desprendidas do dicionário e passam a ser usadas em um texto não é mais a sua carga *denotativa*, o seu espectro referencial possível, porém o sentido sob o qual foram usadas, que conta.(...)

Quanto à imprecisão, decorre da fluidez de certas das palavras, cujo limite de aplicação é impreciso.

Buscando exemplos na linguagem comum, aí teremos os vocábulos "jovem", "alto", "calvo". Transcrevendo Carrió: Há casos centrais e típicos frente aos quais ninguém vacilaria em aplicar a palavra, e casos claros de exclusão, em relação aos quais ninguém duvidaria em não usá-la. Mas no meio há uma zona mais ou menos de ampla de casos possíveis frente aos quais, quando se apresentam, não sabemos o que fazer.(...)

Podemos, de modo amplo e sumariamente, mencionar que são tidos como "indeterminados" os "conceitos" cujos termos são ambíguos ou imprecisos - especialmente imprecisos - , razão pela qual necessitam ser complementados por quem os aplique. Neste sentido, são eles referidos como "conceitos" carentes de preenchimento com dados extraídos da realidade. Os parâmetros para tal preenchimento - quando se trate de conceito aberto por imprecisão - devem ser buscados na realidade, inclusive, na consideração das concepções políticas predominantes, concepções, essas, que variam conforme a atuação das forças sociais. Quando se trate de conceito aberto por ambiguidade seu preenchimento é procedido também mediante a consideração do contexto em que inserido - o que, de alguma forma, não deve obscurecer a verificação de que, *sempre*, é da *participação no jogo da linguagem* no qual inserido o termo do conceito que decorre a possibilidade de o compreendermos, procedendo ao seu preenchimento. Como observei anteriormente, **ainda que ambíguas ou imprecisas, as palavras e expressões jurídicas (=os termos dos conceitos) expressam significações sempre determináveis.** (grifou-se) (GRAU, Eros Roberto. **Ensaio e discurso sobre a interpretação/aplicação do Direito** . 4a ed., São Paulo: Malheiros, 2006, pp.224/225 e 240).

[5] LORENZETTI, Maria Sílvia Barros. **Gratuidade no sistema de transporte público coletivo de passageiros**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2007, pp.5/6, 7-10. Disponível em <<http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/areas-da-conle/tema14/2006-9049.pdf>>, acesso em 15/06/2015.

[6] Deve-se notar apenas que, a despeito de nesse julgado não ter sido detalhada a referida " com a previsão da contrapartida financeira, de responsabilidade do Estado", qualquer leitura desse detalhe na atualidade merece observar o que já reforçado acima, no sentido de que há regime de liberdade tarifária a vigorar na exploração de serviços de transporte aéreo público regular, daí o regime ser de uma concessão *sui generis*, mais próximo da *autorização*, conforme entendimento jurídico firmado com o advento da Lei 11.182/2005, de 27/09/2005 - DOU de 28/09/2005 (após o julgamento do REsp 677.872, em junho de 2005). Logo, esse julgado merece ser adequado a essa realidade, mantendo-se consideração a sua parte que reforça a necessidade de regulamento para a efetivação do direito ao passe livre no transporte aéreo.

[7] No REsp 677.872, julgado em 28/06/05, embora vencida quanto do dispositivo de seu voto, a Relatora defendeu a manutenção da tutela antecipada que determinou que as empresas TAM, VARIG e VASP liberassem o passe livre, no âmbito do transporte aéreo interestadual, aos portadores de deficiência comprovadamente carentes, necessitados de atendimento médico, hospitalar ou ambulatorial, em razão de problemas relacionados à enfermidade incapacitante ou atrelados ao surgimento de doença diversa.

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00724000049201591 e da chave de acesso f3bc883a

Documento assinado eletronicamente por GERLENA MARIA SANTANA DE SIQUEIRA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 3367679 no

endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>, após cadastro e validação do acesso. Informações adicionais: Signatário (a): GERLENA MARIA SANTANA DE SIQUEIRA. Data e Hora: 07-07-2015 18:36. Número de Série: 9165795704952456690. Emissor: AC CAIXA PF v2.

Documento assinado eletronicamente por DANIEL DE ANDRADE OLIVEIRA BARRAL, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 3367679 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>, após cadastro e validação do acesso. Informações adicionais: Signatário (a): DANIEL DE ANDRADE OLIVEIRA BARRAL. Data e Hora: 08-07-2015 15:39. Número de Série: 4460763106526689337. Emissor: AC CAIXA PF v2.

Documento assinado eletronicamente por RENATO RODRIGUES VIEIRA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 3367679 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>, após cadastro e validação do acesso. Informações adicionais: Signatário (a): RENATO RODRIGUES VIEIRA. Data e Hora: 08-07-2015 17:13. Número de Série: 13252565. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.

Documento assinado eletronicamente por RENATO RODRIGUES VIEIRA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 3367679 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>, após cadastro e validação do acesso. Informações adicionais: Signatário (a): RENATO RODRIGUES VIEIRA. Data e Hora: 14-07-2015 14:41. Número de Série: 13252565. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.
