



**Poder Judiciário**  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO**

**APELAÇÃO/REMESSA NECESSÁRIA Nº 5050906-04.2017.4.04.7100/RS**

**RELATORA:** DESEMBARGADORA FEDERAL MARGA INGE BARTH TESSLER

**APELANTE:** MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (AUTOR)

**APELADO:** UNIÃO - ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO (RÉU)

**APELADO:** AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES - ANTT (RÉU)

**RELATÓRIO**

Trata-se de ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público Federal contra a Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT e a União o objetivando a declaração de ilegalidade do art. 3º, § 1º, I e art. 4º, parágrafo único, I e II, do Decreto nº 5.934/2006, do do art. 1º, do Decreto nº 3.691/00 e Resoluções da ANTT que inviabilizam o direito aos idosos da gratuidade e a compra de passagens no transporte coletivo interestadual de passageiros com o desconto de 50% (cinquenta por cento), previsto no art. 40 do Estatuto do Idoso, e o direito a gratuidade das pessoas com deficiência, previsto no art. 1º da Lei nº 8.899/94, sob a alegação de abuso de poder regulatório na regulamentação das gratuidades conferidas a tais grupos.

Restou reconhecida conexão do presente feito com a Ação Civil Pública nº 5050333-29.2018.4.04.7100.

Processado e instruído o feito, sobreveio sentença de improcedência, cujo dispositivo restou assim redigido (evento 85 dos autos originários):

*DISPOSITIVO*

*Ante o exposto julgo a demanda improcedente.*

*Ação isenta de custas, nos termos do art. 4º, I e IV, da Lei nº 9.289/96.*

*Sem condenação em honorários, com base no art. 18 da Lei nº 7.347/1985, nos termos da fundamentação.*

*Sentença registrada e publicada eletronicamente. Intimem-se.*

*Espécie sujeita à remessa necessária, por força da aplicação do art. 19 da Lei 4.717/65 ao microsistema processual de tutela coletiva. (AgInt no REsp 1690987/MG, Rel. Ministro MARCO AURÉLIO*

*BELLIZZE, TERCEIRA TURMA, julgado em 21/08/2018, DJe 30/08/2018 e REsp 1108542/SC, Rel. Ministro CASTRO MEIRA, SEGUNDA TURMA, julgado em 19/05/2009, DJe 29/05/2009).*

Irresignado, apela o MPF (evento 93). Sustenta, em suas razões recursais, que há exercício abusivo do poder regulamentar da União e da ANTT quanto aos critérios adotados, porquanto imposta restrição indevida e ilegal ao exercício de direitos que o legislador não restringiu, porquanto a regulamentação do artigo 40 da Lei no 10.741/03 limitou o benefício previsto aos idosos ao serviço convencional de transporte interestadual de passageiros, bem como permitiu a prestação do serviço na frequência mínima. Aduz que a ANTT transbordou dos limites pertinentes à regulamentação da área técnica, impondo restrição desproporcional à oferta do “bilhete do idoso”, pois somente há obrigação do cumprimento da frequência mínima na qual se exige o oferecimento do chamado “serviço convencional”. Por outro lado, sustenta que o objetivo das legislações foi garantir aos idosos a gratuidade de dois assentos e o desconto, no mínimo, de cinquenta por cento sobre a tarifa dos demais assentos, independentemente do tipo de veículo utilizado no transporte coletivo interestadual, sendo que a restrição desses benefícios importa em inovação na ordem jurídica vedada às normas meramente regulamentares. Ressalta que o STF reconheceu a autoaplicabilidade do disposto no art. 40 do Estatuto do Idoso, bem como a ausência de prejuízo das empresas filiadas à ANTT, tendo em vista a possibilidade de ressarcimento de possíveis prejuízos pela Administração Pública, bem como reconheceu no julgamento da ADI 3768/DF a eficácia plena e aplicabilidade imediata do direito ao transporte gratuito aos idosos, tal como previsto no § 2º do artigo 230 da Constituição Federal, ressalvada, por outro lado, a necessidade de observância do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de autorização, concessão ou permissão, sob o enfoque inclusive do princípio da solidariedade.

Oportunizadas as contrarrazões (eventos 103, 104 e 105), vieram os autos a esta Corte para julgamento.

Em parecer, a Procuradoria Regional da República manifestou-se pelo provimento do recurso (evento 04, PARECER1).

É o relatório.

## VOTO

O MPF postula, por meio da presente ACP, o reconhecimento da ilegalidade de disposições dos Decretos nº 5.934/2006 e nº 3.691/00 e de Resoluções da ANTT, sustentando que

regulamentação fere as gratuidades conferidas aos idosos e às pessoas com deficiência, previsto pela Lei 10.741/2003 e pela Lei nº 8.899/94.

O Estatuto do Idoso prevê, em seu artigo 40, a reserva de duas vagas gratuitas, por veículo, para idosos com renda igual ou inferior a dois salários mínimos, no sistema de transporte coletivo interestadual, bem como desconto de cinquenta por cento (50%), no mínimo, no valor das passagens, para os idosos que excederem as vagas gratuitas, com renda igual ou inferior a dois salários mínimos, *verbis*:

*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.**

Quanto às pessoas com deficiência, os artigos 1º e 2º da Lei 8.899/94 apontam o que segue:

*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.*

Em que pese a insurgência do MPF, na hipótese vertente, a referida normativa limitou-se a explicitar o direito previsto no artigo 40 da Lei 10.741/03 e nos artigos 1º e 2º da Lei 8.899/94, ao definir conceitos e estabelecer condições para seu exercício, não se podendo perder de vista que a medida requerida pelo MPF deve atender o necessário e indispensável equilíbrio econômico-financeiro do contrato, nos moldes do artigo 175 combinado com o art. 37, XXI, da Constituição:

*Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.*

*Parágrafo único. A lei disporá sobre:*

*I - o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;*

*II - os direitos dos usuários;*

*III - política tarifária;*

*IV - a obrigação de manter serviço adequado.*

*(...)*

*Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:*

*(...)*

*XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.*

Nas palavras do Juízo *a quo*, a providência requerida pelo MPF requer a atuação da própria Administração, além do que a delegação do assunto para os órgãos competentes, como a ANTT, é providência administrativa de caráter essencial, tendo em vista se tratar de prestação de serviços públicos sujeito ao regime da concessão/permissão.

Manifesto adesão aos fundamentos constantes da sentença, uma vez que os Decretos nº 5.934/2006 e nº 3.691/00 e as Resoluções da ANTT atacadas não são ilegais, nem extrapolam o poder regulamentar.

Transcrevo as razões de decidir do Juízo *a quo*, adotando-as integralmente:

*Quanto ao mérito, a questão foi bem enfrentada pelo juiz **MURILO SCREMIN CZEZACKI**:*

*2.1. O artigo 40 do Estatuto do Idoso diz:*

*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.**

*Já os artigos 1º e 2º da Lei 8.899/94 apontam:*

*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.**

*Da detida leitura das normas acima destacadas é possível perceber que o legislador ordinário delegou a regulação da matéria às instâncias administrativas.*

*O MPF questiona o teor dos Decretos, relatando que estão inovando no ordenamento jurídico para criar restrições não amparadas na legislação, mas a própria legislação assim garante. Ademais, o Supremo Tribunal Federal já entendeu que as disposições infralegais são válidas e devem ser cumpridas, o que conflita com a tese defendida na exordial.*

*No Agravo Regimental na Suspensão de Segurança 3.052/DF o Plenário da Corte entendeu que:*

*"O art. 40 da Lei 10.741/03 (Estatuto do Idoso) prevê, entre outros, a reserva de 2 (duas) vagas gratuitas por veículo para idosos com renda igual ou inferior a 2 (dois) salários mínimos, nos termos de Regulamento. Prevê-se também que desconto de 50% (cinquenta por cento), no mínimo, no valor das passagens, para os idosos que excederem as vagas gratuitas, e que comprovem ainda renda igual ou inferior a dois salários mínimos.*

*O art. 9º do Decreto nº 5.936/06 consagra que 'disponibilizado o benefício tarifário' a ANTT e o concessionário ou permissionário adotação as providências cabíveis para a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, nos termos do art. 35 da Lei nº 9.074/95.*

*O que se tem, até o presente momento, é o disposto no art. 8º da Resolução ANTT nº 1.692/06, que diz que a referida agência reguladora em Resolução Específica estabelecerá a revisão da planilha tarifária para a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, adiando-se a providência determinada pelo art. 35 da Lei nº 9.074/95.*

**É notório, portanto, que a questão exige providência administrativa, tendo em vista o disposto no artigo 175 combinado com o art. 37, XXI, da CF 88.**

*É certo que a Constituição prevê em seu art. 230 que 'a família, a sociedade e o Estado têm o dever de amparar as pessoas idosas, assegurando sua participação na comunidade, defendendo sua dignidade e bem-estar e garantindo-lhes o direito à vida'.*

*Afigura-se inequívoco que a Lei nº 10.741/03, que concede o benefício da gratuidade nos transportes coletivos para idosos com renda igual ou inferior a dois salários mínimos, confere parcial concretização à norma constitucional em apreço.*

*É certo também que o modelo legal adotado tem reflexos no sistema de prestação de serviços públicos de transporte mediante concessão ou permissão.*

*Não há dúvida, ademais, de que negar em sede cautelar aos idosos o benefício conferido pela lei questionada afigurar-se-ia sumamente injusto e, porque não dizê-lo, flagrantemente desproporcional.*

*Suposto prejuízo ou desequilíbrio de custos na equação da prestação dos serviços concedidos pode ser eventualmente superado, **a partir da***

**atuação da própria Administração**, ou desta em conjunto com as prestadoras do serviço. Talvez esse assunto possua maior relevo que a própria controversa desenvolvida em torno do art. 195, § 5º, da Constituição".

(SS 3052 AgR, Relator(a): Min. GILMAR MENDES (Presidente), Tribunal Pleno, julgado em 17/02/2010, DJe-045 DIVULG 11-03-2010 PUBLIC 12-03-2010 EMENT VOL-02393-01 PP-00138 LEXSTF v. 32, n. 376, 2010, p. 232-246).

O STF analisou a norma e compreendeu, indiretamente, que a delegação do assunto para os órgãos competentes (como a ANTT) é providência administrativa de caráter essencial, tendo em vista se tratar de prestação de serviços públicos sujeito ao regime da concessão/permissão. Em nenhum momento entendeu que as Resoluções são ilegais ou extrapolam o poder regulamentar. Ao revés, permitiu que o tema fosse assim regulado.

Além disso, na época em que a legislação protetiva foi editada, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) chegou a decidir que o artigo 40 do EI não possuía aplicação imediata, dependendo da edição de Decreto Regulamentador. Reconheceu, portanto, que o direito per si não existe apenas e tão somente com base no artigo de lei, mas exige que a matéria seja equacionada pelas autoridades administrativas em diretivas próprias, tal qual dispõe a delegação legal.

**AGRAVO REGIMENTAL - GRATUIDADE DE TRANSPORTE TERRESTRE INTERESTADUAL AO IDOSO - SUSPENSÃO SEGURANÇA - INDEFERIMENTO - MANUTENÇÃO DO EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DO CONTRATO - LESÃO À ORDEM PÚBLICA NÃO CONFIGURADA.**

1. Não se examina em pedido de suspensão lesão à ordem jurídica, cuja análise fica resguardada às vias recursais ordinárias.

**2. Ao estabelecer um serviço de transporte de natureza assistencial em favor dos idosos de baixa renda o legislador exigiu, como condição de eficácia do dispositivo, a edição de legislação específica para regulamentar sua execução na integralidade.** Diante da inexistência de legislação específica não há que se falar em eficácia do dispositivo legal.

3. O serviço de transporte coletivo rodoviário se realiza por ações de empresas mediante contratos de concessão, permissão ou autorização firmados com o Poder Público. São portanto contratos administrativos nos quais, desde a celebração, deve estar prevista a forma de ressarcimento, pelo Estado, das despesas da empresa na execução do serviço público.

4. Mesmo nos contratos administrativos, ao poder de alteração unilateral do Poder Público contrapõe-se o direito que tem o particular de ver mantido o equilíbrio econômico-financeiro do contrato, considerando-se o encargo assumido e a contraprestação pecuniária garantida pela administração.

5. A Constituição Federal exige que nenhum benefício ou serviço da seguridade social seja criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio.

6. Não havendo lesão a quaisquer dos bens jurídicos tutelados pela norma de regência, é de ser negada a suspensão requerida.

7. Agravo não provido.

(AgRg na SS 1.404/DF, Rel. Ministro EDSON VIDIGAL, CORTE ESPECIAL, julgado em 25/10/2004, DJ 06/12/2004, p. 177)

*Nesse sentido, entendeu o STJ que o artigo 40 do Estatuto do Idoso não é quem dita as regras específicas de sua aplicação, mas outras normas a serem editadas. Logo, não é possível alega que os Decretos e Resoluções extrapolaram o âmbito de aplicação se as Cortes Superiores já entenderam que essa matéria deve ser tratada em base específica.*

*Aliás, o próprio MPF já propôs Ação Civil Pública no âmbito da 4ª Região para exigir que estas normas complementares (que agora impugna) fossem cumpridas pelas empresas de transporte, assumindo a validade destas disposições:*

***ACÇÃO CIVIL PÚBLICA. TRANSPORTE INTERESTADUAL DE PASSAGEIROS. ESTATUTO DO IDOSO. GRATUIDADE. DECRETO 5.934/06.***

*1. O Estatuto do Idoso, em seu artigo 40, prevê a reserva de duas vagas gratuitas, por veículo, para idosos com renda igual ou inferior a dois salários mínimos, no sistema de transporte coletivo interestadual, bem como desconto de cinquenta por cento (50%), no mínimo, no valor das passagens, para os idosos que excederem as vagas gratuitas, com renda igual ou inferior a dois salários mínimos.*

***2. A edição do Decreto nº Decreto 5.934, de 18 de outubro de 2006 explicitou o direito previsto no artigo 40 da Lei 10.741/03 ao definir conceitos e estabelecer condições para seu exercício, sem menosprezar o necessário e indispensável equilíbrio econômico-financeiro do contrato.***

*3. A revisão da planilha tarifária para recomposição do equilíbrio econômico-financeiro, nos termos da Resolução 1.692/2006 da ANTT, far-se-á mediante a comprovação de que o benefício concedido aos idosos desequilibre os contratos (Precedente do STJ).*

*4. O referido benefício não é custeado pelo orçamento da Seguridade Social, não integrando o direito contido no artigo 40 do Estatuto do Idoso a categoria de assistência social. 5. Apelações improvidas.*

*(TRF4, APELREEX 2005.70.01.008042-9, TERCEIRA TURMA, Relator FERNANDO QUADROS DA SILVA, D.E. 10/11/2011).*

*O mesmo raciocínio se aplica ao caso das pessoas com deficiência, como já decidiu o STJ:*

***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.***

*(REsp 677.872/PR, Rel. Ministra NANCY ANDRIGHI, Rel. p/ Acórdão Ministro HUMBERTO GOMES DE BARROS, TERCEIRA TURMA, julgado em 28/06/2005, DJ 08/05/2006, p. 202)*

*O que aparenta, na verdade, é que o MPF está questionando a própria constitucionalidade do parágrafo único do artigo 40 do EI e do artigo 2º da Lei 8.899/94. Isto porque pretende discutir a própria forma como os benefícios foram elaborados (periodicidade, forma de aplicação), mas sem nada dispor sobre a própria regra legal que permite essa delegação.*

*Em outras palavras, pretende discutir o próprio conteúdo das normas regulamentares, mas sem nada tecer comentários sobre a delegação conferida pela Lei.*

*É preciso reconhecer que a perspectiva moderna do Direito Administrativo cada vez mais relega a discussão de assuntos técnicos para órgãos especializados, aptos a ter profundo conhecimento da matéria. Bem por isso que o princípio da legalidade cada vez mais vem sendo substituído pelo princípio da juridicidade, demonstrando que o Congresso Nacional não consegue regular com profundidade todas as matérias do cotidiano brasileiro. Em se tratando de Agências Reguladoras (como a ANTT), essa temática é ainda mais evidente.*

*Na presente situação o MPF quer discutir os critérios adotados pela Agência Reguladora e pelo Poder Executivo, se imiscuindo na própria discricionariedade técnica que a legislação conferiu aos réus.*

*Não observo, portanto, probabilidade de direito nas alegações da exordial.*

*O TRF4 confirmou a decisão nos seguintes termos:*

*O artigo 40, do Estatuto do Idoso, possui a seguinte redação:*

*Art. 40. No sistema de transporte coletivo interestadual observar-se-á, nos termos da legislação específica: **(Regulamento) (Vide Decreto nº 5.934, de 2006)***

*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.*

*Os artigos 1º e 2º, da Lei nº 8.899/1994, por sua vez, estão assim redigidos:*

*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.*

*No caso em análise, da leitura dos dispositivos acima transcritos, verifica-se que o legislador ordinário delegou a regulamentação da matéria às instâncias administrativas. Nesse contexto, não vislumbro, ao menos em um juízo de cognição sumária, a probabilidade do direito.*

São essas as razões que me fazem negar provimento ao recurso de apelação, mantendo a sentença de procedência proferida em primeiro grau.

### **Dispositivo**

Ante o exposto, voto por negar provimento ao reexame necessário e à apelação.

---

Documento eletrônico assinado por **MARGA INGE BARTH TESSLER**, na forma do artigo 1º, inciso III, da Lei 11.419, de 19 de dezembro de 2006 e Resolução TRF 4ª Região nº 17, de 26 de março de 2010. A conferência da **autenticidade do documento** está disponível no endereço eletrônico <http://www.trf4.jus.br/trf4/processos/verifica.php>, mediante o preenchimento do código verificador **40003353309v6** e do código CRC **a770f119**.

Informações adicionais da assinatura:  
Signatário (a): MARGA INGE BARTH TESSLER  
Data e Hora: 26/7/2022, às 19:25:7

---

**5050906-04.2017.4.04.7100**

**40003353309 .V6**