



Número: **1023553-06.2019.4.01.3500**

Classe: **AÇÃO CIVIL PÚBLICA CÍVEL**

Órgão julgador: **6ª Vara Federal Cível da SJGO**

Última distribuição : **06/12/2019**

Valor da causa: **R\$ 10.000,00**

Assuntos: **Transporte Rodoviário**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **NÃO**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **SIM**

Partes		Procurador/Terceiro vinculado	
Ministério Público Federal (Procuradoria) (AUTOR)			
UNIÃO FEDERAL (RÉU)			
AGENCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES - ANTT (RÉU)			
Ministério Público Federal (Procuradoria) (FISCAL DA LEI)			
Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
13656 2390	06/12/2019 15:53	<a href="#">ACP - ANTT</a>	Inicial



**EXCELENTÍSSIMO(A) DOUTOR(A) JUIZ(A) DA \_\_\_\_\_ VARA CÍVEL  
FEDERAL DA SEÇÃO JUDICIÁRIA DE GOIÁS**

O **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**, pela Procuradora da República signatária, no exercício de suas atribuições constitucionais e legais, com fulcro nos arts. 127, *caput*, e 129, II e III, ambos da Constituição Federal, bem como na Lei nº 7.347/85 e na Lei Complementar 75/93, vem perante V. Exa. ajuizar

**AÇÃO CIVIL PÚBLICA  
COM PEDIDO DE TUTELA ANTECIPADA**

em face da:

**I. UNIÃO**, pessoa jurídica de direito público interno, a ser citada através da Procuradoria da União no Estado de Goiás, localizada na Rua 10, Quadra F-7, Lotes 82/62, esquina com a Rua 9, 5º, 6º e 7º andar, Setor Oeste, Goiânia – GO, Cep. 74120-020; e da

**II. AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES – ANTT**, autarquia federal, a ser citada na pessoa de seu representante legal, o Diretor-Geral da ANTT, no Setor de Clubes Esportivos Sul – SCES, trecho 03, lote 10, Projeto Orla Polo 8, Brasília/DF, CEP 70.200-003, pelas razões de fato e de direito a seguir expostas:

**1. DO OBJETIVO DA AÇÃO**

A presente ação civil pública tem por escopo a declaração de ilegalidade do art. 1º do Decreto nº 3.691/2000; do art. 13 do Decreto nº 8.537/2015; dos arts. 39

---

ACP - ANTT.odt



e 40 do Decreto nº 9.921/2019 e das Resoluções da ANTT que os regulam, que inviabilizam o direito das pessoas com deficiência, dos idosos e dos jovens de baixa renda à gratuidade no transporte coletivo interestadual de passageiros, previstos, respectivamente, no art. 1º da Lei nº 8.899/1994, no art. 40 da Lei nº 10.741/2003 e no art. 32 da Lei nº 12.852/2013, extrapolando os limites do poder regulamentar.

Tal medida mostra-se imprescindível para assegurar que as empresas que atuam no transporte interestadual de passageiros sejam obrigadas a conceder a gratuidade e o desconto tarifário garantidos pelas aludidas leis em todas as linhas e horários por elas exploradas, independentemente das características dos veículos utilizados na prestação do serviço.

## 2. DOS FATOS

A Procuradoria da República em Goiás instaurou o Inquérito Civil nº 1.18.000.002682/2018-32 para apurar supostas falhas no exercício do poder fiscalizatório/sancionatório concedido à ANTT ao deixar de aplicar medidas mais gravosas às empresas de transporte interestadual de passageiros, a fim de coibir a reiteração das violações ao direito de gratuidade conferido às pessoas com deficiência, ao idoso e aos jovens de baixa renda.

A ANTT informou, por meio do Ofício nº 1319/2018, que o benefício previsto nas referidas leis deve ser concedido apenas aos veículos que operam os serviços regulares de transporte rodoviário interestadual de passageiro do tipo “convencional”, não se estendendo ao chamado serviço diferenciado.

O Decreto nº 2.521/98 estabelece o conceito de serviço diferenciado como o “serviço regular de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros vinculado a uma linha e explorado com equipamentos de características especiais para atendimento de demandas específicas”. Assim, a ANTT aponta que veículos de padrão superior ao convencional, como executivo, leito e semi-leito, não estão submetidos às regras das leis de gratuidade.

Quanto à frequência mínima de veículos convencionais, a Resolução da ANTT nº 4.770/2015 fixa em apenas uma viagem semanal por sentido, por empresa. Na prática, a norma inviabiliza o direito assegurado nas mencionadas leis, pois a concessão do passe livre pelas empresas de transporte de passageiros, na maior parte dos casos, acaba ocorrendo em apenas uma oportunidade semanal.

A despeito disso, a ANTT não considera que haja irregularidade na pequena oferta de veículos aos beneficiários das gratuidades. “Desde que a transportadora mantenha a frequência mínima da linha com um serviço convencional, não incorre em ato infracional a oferta em somente um dia na semana”, afirma a agência.



Posteriormente, foram apensados ao inquérito civil quatro novas manifestações de usuários relatando a dificuldade de obtenção de passagens nos moldes do previsto nos Estatutos do Idoso e do Jovem. Eles reforçam que o direito às passagens gratuitas acabou sendo inviabilizado pelos dispositivos infralegais.

Constatou-se que as empresas restringem a oferta de passagens gratuitas, como relata um dos usuários (PR-GO-00034776/2019): “Quem tem viajado por todo o País tem percebido que a lei original do Estatuto do Idoso (...), foi descaracterizada. Antigamente os idosos podiam 'retirar' passagens todos os dias. Agora, só conseguem, dependendo da empresa, viajar de um até três meses” (PR-GO-00034776/2019).

Em outra manifestação, o usuário diz que o pai de 81 anos tentou comprar passagem na linha Goiânia-Natividade (TO) no início do mês de novembro e foi informado pela empresa que a venda só ocorre às segundas-feiras e que não existiam mais passagens para idoso (nem gratuitas nem com descontos) durante todo mês de novembro de 2019 (PR-GO-00050898/2019).

O desrespeito às regras também já foi tema de reportagens na imprensa goiana, de outros Estados e em nível nacional, como demonstram os exemplos abaixo:

- G1 Goiás: “Idosos pagam passagem de ônibus mesmo com gratuidade prevista, em Goiânia” [https://g1.globo.com/go/goias/edicao/2019/11/25/videos-jornal-anhanguera-2-edicao-de-segunda-feira-25-de-novembro.ghtml?utm\\_source=twitter&utm\\_medium=share-bar-desktop&utm\\_campaign=share-bar&#video-8115771-id](https://g1.globo.com/go/goias/edicao/2019/11/25/videos-jornal-anhanguera-2-edicao-de-segunda-feira-25-de-novembro.ghtml?utm_source=twitter&utm_medium=share-bar-desktop&utm_campaign=share-bar&#video-8115771-id)

- Hoje em Dia: “Multas por desrespeitar gratuidade de passagem de ônibus a idosos crescem 87% em Minas” <https://www. hojeemdia.com.br/horizontes/multas-por-desrespeitar-gratuidade-de-passagem-de-%C3%B4nibus-a-idosos-crescem-87-em-minas-1.744055>

- G1: “Polícia investiga empresas de ônibus que 'escondem' gratuidade para idosos em viagens para fora do Rio de Janeiro” <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2019/01/29/policia-investiga-empresas-de-onibus-que-escondem-gratuidade-para-idosos-em-viagens-para-fora-do-estado.ghtml>

Diante de todo o exposto, resta evidente que os benefícios atualmente em regra têm sido limitados a apenas uma vez por semana, fato que, na prática, acaba inviabilizando o direito assegurado pelos dispositivos legais.

Levantamento realizado pelo Ministério Público do Distrito Federal mostrou que, em outubro de 2018, havia 11 processos judiciais e 20 procedimentos extrajudiciais em andamento no País que tratavam da gratuidade nos ônibus interestaduais (Anexo 2/PRM-CAX-RS-00004504/2019). Destaca-se que o relatório não inclui Notícias de Fato sobre o tema. O grande número de procedimentos reforça o prejuízo aos usuários com o descumprimento das leis.



Vale registrar que o próprio Ministério Público Federal suspendeu em todo o País inquéritos e ações relacionadas ao tema tendo em vista as tratativas com a ANTT para assinatura de possível Termo de Ajustamento de Conduta em Brasília em relação à utilização do passe livre (PGR-00649837/2018). Tais diálogos foram iniciados com representantes do Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência (Conade), do Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa (CNDI) e do Conselho Nacional de Juventude (Conjuve), objetivando debater a melhor proposta de acordo a ser celebrada. No entanto, não houve avanço nas negociações e não se vislumbram, por parte da ANTT, esforços para regularizar a situação.

### **3. DA COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL**

No polo passivo da presente ação civil pública estão a União e a ANTT. Esse fator, por si só, justifica a competência da Justiça Federal para o processo e julgamento da causa, tendo em vista o disposto no art. 109, inciso I, da Constituição da República:

Aos juízes federais compete processar e julgar:

I – as causas em que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal forem interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes, exceto as de falência, as de acidentes de trabalho e as sujeitas à Justiça Eleitoral e à Justiça do Trabalho.

Com respeito à competência territorial, firma-se, no presente caso, no local onde houver ocorrido o dano, consagrando a regra prevista pelo § 2º, do artigo 109, da Constituição da República, e no art. 2º, da Lei nº 7.347/1985, abaixo transcritos:

As causas intentadas contra a União poderão ser aforadas na seção judiciária em que for domiciliado o autor, naquela onde houver ocorrido o ato ou fato que deu origem à demanda ou onde esteja situada a coisa, ou, ainda, no Distrito Federal.

Art. 2º As ações previstas nesta Lei serão propostas no foro do local onde ocorrer o dano, cujo juízo terá competência funcional para processar e julgar a causa.

Parágrafo único. A propositura da ação prevenirá a jurisdição do juízo para todas as ações posteriormente intentadas que possuam a mesma causa de pedir ou o mesmo objeto.



Levando-se em conta que o fatos que ensejaram a instauração do Inquérito Civil envolvem linhas com origem ou destino para cidades do Estado de Goiás, cabe a apreciação da lide ao Juízo da Seção Judiciária de Goiânia/GO, já que a dimensão do dano é de âmbito regional, aplicando-se, subsidiariamente, o art. 93, II, do Código de Defesa do Consumidor.

Art. 93. Ressalvada a competência da Justiça Federal, é competente para a causa a justiça local:

II - no foro da Capital do Estado ou no do Distrito Federal, para os danos de âmbito nacional ou regional, aplicando-se as regras do Código de Processo Civil aos casos de competência concorrente.

É neste sentido a jurisprudência do TRF da 1ª Região, abaixo transcrita:

PROCESSUAL CIVIL. CONFLITO DE  
COMPETÊNCIA. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DANO DE  
ÂMBITO REGIONAL. APLICAÇÃO DO ART. 93, I, DA  
LEI Nº. 8.078/90 C/C ART. 21, DA LEI Nº. 7.347/85.  
COMPETÊNCIA DA VARA DA CAPITAL DO ESTADO.

1. Nos termos do art. 2º, da Lei n.º 7.347/85, que disciplina a ação civil pública, “as ações previstas nesta lei serão propostas no foro do local onde ocorrer o dano, cujo juízo terá competência funcional para processar e julgar a causa”. 2. Tratando a controvérsia de dano de âmbito regional ou nacional, é competente o Juízo de Vara Federal da Capital do Estado ou do Distrito Federal, por aplicação subsidiária do art. 93, inciso I, da Lei n.º 8.078/90 (Código de Defesa do Consumidor), na forma autorizada pelo art. 21 da Lei n.º 7.347/85. Nesse sentido: CC 0001181-80.2014.4.01.0000/PA, Rel. DESEMBARGADOR FEDERAL JOÃO BATISTA MOREIRA, TERCEIRA SEÇÃO, e-DJF1 p.19 de 19/02/2014. 3. Conflito conhecido para declarar competente o Juízo da 7ª Vara da Seção Judiciária de Minas Gerais, ora suscitante. (CC 00520570520154010000, DESEMBARGADOR



FEDERAL KASSIO NUNES MARQUES, TRF1 -  
TERCEIRA SEÇÃO, e-DJF1 DATA:11/12/2015 PÁGINA  
285.)

É evidente, portanto, a competência da Justiça Federal, mais precisamente da Seção Judiciária da Capital do Estado de Goiás, para a apreciação da presente demanda.

#### **4. DA LEGITIMIDADE ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**

A legitimidade ativa do *Parquet* Federal está evidenciada na própria Constituição da República de 1988, especialmente no artigo 127, que estabelece ser atribuição do Ministério Público Federal, instituição essencial à função jurisdicional, a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, nos seguintes termos:

Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbendo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Na sequência, o artigo 129 do Texto Magno preceitua:

Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

[...]

II – zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia;

III – promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos.

O Ministério Público, conforme o texto constitucional, tem a missão precípua de defesa da cidadania, especialmente no que se refere à proteção da dignidade humana de todos os grupos sociais que compõem a sociedade brasileira. Como bem apontado no preâmbulo da Constituição da República de 1988, os objetivos do Estado Brasileiro visam à construção de uma sociedade justa, solidária e com respeito à pluralidade. O cumprimento desses encargos somente pode ser levado



adiante com o devido respeito, por parte de todos, do valor intrínseco que cada ser humano carrega consigo.

A própria Lei Orgânica do Ministério Público, a Lei Complementar nº 75/1993, em seu artigo 6º, inciso VII, alíneas “a” e “d”, afirmou competir ao *Parquet* Federal a proteção dos direitos constitucionais bem como outros interesses individuais indisponíveis, homogêneos, sociais, difusos e coletivos.

## 5. DO DIREITO

### 5.1. Da legislação aplicável às pessoas portadoras de deficiência a respeito do transporte interestadual gratuito

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, foi conferido aos direitos das pessoas com deficiência tratamento amplo e abrangente, sendo que à legislação infraconstitucional foi delegada a função de garantir a efetivação destes direitos.

Assim, no âmbito constitucional promoveu-se o tratamento diferenciado a estes sujeitos, com a finalidade de permitir a integração destes na sociedade, materializando o princípio da isonomia, previsto no art. 5º da CF.

Para garantir a igualdade de oportunidades, o caminho adotado foi o das políticas afirmativas, que consistem em tratar de forma diferente os desiguais, de modo a tentar reduzir essas diferenças.

Nesse sentido, o art. 227 da Magna Carta impõe ao Estado a criação de programas de prevenção e atendimento especializado para estes indivíduos, bem como de integração social do jovem portador de deficiência, de modo a viabilizar de maneira efetiva o exercício dos direitos fundamentais por eles titularizados, senão veja-se:

Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

Na esfera infraconstitucional, diversos são os instrumentos normativos que buscam assegurar condições para o pleno exercício dos direitos básicos desses sujeitos, tais como educação, saúde e o transporte. A título de exemplo, estão o art. 2º





da Lei nº 7.853/89 e o art. 8º do Estatuto da Pessoa com Deficiência, que impõem ao Poder Público o dever de viabilizar, de maneira efetiva, a concretização destes direitos.

Especificamente com o objetivo de garantir o direito ao transporte, foi elaborada a Lei nº 8.899/94, que dispõe, em seu art. 1º, que “é concedido passe livre às pessoas portadoras de deficiência, comprovadamente carentes, no sistema de transporte coletivo interestadual”.

Com a finalidade de regulamentar o mencionado texto legal, o Decreto 3.691/2000 determinou:

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 nº 7.853 de 24 de outubro de 1989, 8.742, de 7 de dezembro de 1993, 10.048 de 8 de dezembro de 2000, e os Decretos nº 1.744, de 8 de dezembro de 1995 e 3.298 de 20 de dezembro de 1999.

Assim, o decreto inicialmente limitou a gratuidade a dois assentos, apenas nos veículos destinados ao serviço convencional. Ocorre, no entanto, que a reserva a apenas dois assentos por veículo não mais subsiste, em razão de decisão proferida pelo Tribunal Regional Federal da 3º Região na Ação Cível Pública nº 2000.60.00.007694-5/MS:

AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DANO MORAL COLETIVO. DIREITO DOS PORTADORES DE DEFICIÊNCIA AO PASSE LIVRE NOTRANSPORTE RODOVIÁRIO INTERESTADUAL. LEI 8.899/94. LIMITAÇÃO DO DECRETO 3.691/2000. PRELIMINAR DENULIDADE SENTENÇA REJEITADA. SENTENÇA EXTRA PETITA NÃO RECONHECIDA. LEGITIMAÇÃO ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO. LEGITIMAÇÃO PASSIVA DA UNIÃO. DECRETO. ALEGAÇÃO DE AFRONTA AOS PRINCÍPIOS DA ISONOMIA E SEPARAÇÃO DOS PODERES REJEITADA. INEXISTÊNCIA DE



FONTE DE CUSTEIO. EQUILÍBRIO ECONÔMICO FINANCEIRO. DANOS IMPUTÁVEIS À OMISSÃO DA UNIÃO FEDERAL NA REGULAMENTAÇÃO DE LEI. COISA JULGADA. LIMITAÇÃO TERRITORIAL. EFEITOS EM TODO O TERRITÓRIO NACIONAL.

[...]

7. A edição do Decreto nº 3.691/2000, ao limitar a fruição do chamado “passe livre” quanto ao número de assentos nos veículos coletivos, restringiu também o alcance protetivo da norma, em prejuízo ao direito garantido aos deficientes financeiramente carentes na Lei nº. 8.899/94, devendo ser mantida a r. sentença, para que as concessionárias se abstenham de observar limitação de assentos estabelecida no artigo 1º do Decreto 3.691/2000, sob as penas ali cominadas.[...]11. A restrição dos efeitos da sentença nos limites da competência territorial do Juízo prolator, se quer atenderia à finalidade do próprio objeto da ação, que é o transporte interestadual, desta forma, os efeitos da decisão devem ser estendidos a todo território nacional. 12. Apelações e recurso adesivo das requeridas transportadoras não providas. Remessa oficial tida por interposta e apelações da União e Ministério Público Federal parcialmente providas. (APELAÇÃO CÍVEL Nº 0007694-43.2000.4.03.6000/MS)

Em julgamento datado de 18.10.2016, a 2ª Turma do Superior Tribunal de Justiça, por unanimidade, negou provimento aos recursos, assegurando, por conseguinte, o passe livre instituído pela Lei 8.899/1994, sem a limitação do número de assentos imposta pelo artigo 1º do Decreto 3.691/2000, em todo o território nacional.

O órgão julgador esclareceu que a norma regulamentar é abusiva, visto que restringe a fruição do direito à gratuidade e o alcance protetivo da norma, em prejuízo ao direito garantido aos deficientes financeiramente carentes.

Em relação à outra restrição prevista no decreto, todavia, da oferta da gratuidade apenas nos veículos do tipo convencional, constata-se, conforme já citado, que a disponibilização deste serviço vem ocorrendo em número reduzido de linhas e horários, obstando na prática o exercício do direito ao passe livre assegurado às pessoas com deficiência.



## **5.2. Da legislação aplicável aos idosos em relação ao transporte interestadual gratuito**

O Estatuto do Idoso (Lei nº 10.741/2003) reconhece e delimita o direito fundamental das pessoas idosas à gratuidade no transporte coletivo interestadual:

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.

Da leitura do dispositivo legal, denota-se claramente que o intuito do legislador foi de garantir os aludidos benefícios tarifários (gratuidade e desconto mínimo) em todos os veículos que realizassem o transporte coletivo interestadual de passageiros, objetivando promover a integração social do idoso com renda igual ou inferior a dois salários-mínimos.

O que se almeja, pelo reconhecimento do benefício do passe livre, é assegurar a igualdade de oportunidades, em respeito aos fundamentos da República, especialmente para garantir aos idosos dignidade e cidadania.

Posteriormente, no entanto, definindo os critérios para usufruto do direito ao passe livre, nos termos da lei, foi editado o Decreto nº 5.934/2006, com a limitação ao exercício deste direito para os veículos do tipo convencional. As normas foram revogadas pelo Decreto nº 9.921/2019, mas a questão específica da limitação a ônibus convencional foi mantida, conforme demonstrado:

Art. 39. Serão reservadas duas vagas gratuitas em cada veículo, comboio ferroviário ou embarcação do serviço convencional de transporte interestadual de passageiros, à pessoa idosa com renda igual ou inferior a dois salários-mínimos, observado o disposto no inciso I do caput do art. 35.

§ 1º Para fins do disposto no caput, estão incluídos na condição de serviço convencional:



- I - os serviços de transporte rodoviário interestadual convencional de passageiros, prestado com veículo de características básicas, com ou sem sanitários, em linhas regulares;
- II - os serviços de transporte ferroviário interestadual de passageiros, em linhas regulares; e
- III - os serviços de transporte aquaviário interestadual, abertos ao público, realizados em rios, lagos, lagoas e baías, que operam linhas regulares, inclusive travessias.

Esse decreto, somado à Resolução ANTT nº 4.770/2015, que fixou a frequência mínima de veículos convencionais em uma viagem semanal por empresa, por linha, resultou na limitação em demasia da concessão das passagens gratuitas. Ocorre, todavia, que tanto o aludido decreto quanto as Resoluções ANTT que tratam sobre o assunto extrapolaram os comandos legislativos sobre o tema, criando restrição a direito não prevista na lei regulamentada, extrapolando, dessa forma, o poder regulamentar.

### **5.3. Da legislação aplicável aos jovens de baixa renda no que se refere ao transporte interestadual gratuito**

O Estatuto da Juventude (Lei nº 12.852/2013) reconhece e delimita o direito fundamental das pessoas jovens à gratuidade no transporte coletivo interestadual, nos seguintes termos:

Art. 32. 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 jovens de baixa renda;
- II - a reserva de 2 (duas) vagas por veículo com desconto de 50% (cinquenta por cento), no mínimo, no valor das passagens, para os jovens de baixa renda, a serem utilizadas após esgotadas as vagas previstas no inciso I.

Tal garantia encontra respaldo na Constituição Federal, no *caput* do art. 227, que atribui à família, à sociedade e ao Estado o dever de assegurar à criança, ao adolescente e também ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária.



Ademais, estão previstos na Carta Magna os objetivos fundamentais da República, entre eles erradicar a pobreza e a marginalização, bem como reduzir as desigualdades sociais e regionais, promovendo o bem de todos.

Na mesma linha dos demais dispositivos mencionados, verifica-se que o legislador tinha por objetivo garantir a fruição do direito às passagens gratuitas em todos os veículos que realizassem transporte interestadual, como forma de assegurar o exercício, aos jovens de baixa renda, do direito social ao transporte.

No entanto, por meio do Decreto nº 8.537/2015, definiram-se critérios para a fruição do aludido benefício, sendo criada restrição não prevista na lei regulamentada, *verbis*:

Art. 13. Na forma definida no art. 32 da Lei nº 12.852, de 5 de agosto de 2013, ao jovem de baixa renda serão reservadas duas vagas gratuitas em cada veículo, comboio ferroviário ou embarcação do serviço convencional de transporte interestadual de passageiros e duas vagas com desconto de cinquenta por cento, no mínimo, no valor das passagens, a serem utilizadas depois de esgotadas as vagas gratuitas.

§ 1º Para fins do disposto no caput, incluem-se na condição de serviço de transporte convencional:

- I - os serviços de transporte rodoviário interestadual de passageiros, prestado em veículo de características básicas, com ou sem sanitários, em linhas regulares;
- II - os serviços de transporte ferroviário interestadual de passageiros, em linhas regulares; e
- III - os serviços de transporte aquaviário interestadual, abertos ao público, realizados em rios, lagos, lagoas e baías, que operam linhas regulares, inclusive travessias.

Como já dito, esse decreto, somado à Resolução ANTT nº 4.770/2015, que fixou a frequência mínima de veículos convencionais em uma viagem semanal por empresa, por linha, resultou na limitação em demasia da concessão das passagens gratuitas.

Os decretos mencionados criaram restrições não previstas nas leis regulamentadas, pois estas previam a possibilidade de gratuidade em todos os veículos que realizassem viagens interestaduais. Tal limitação, conforme restou comprovado no inquérito civil que originou a presente ação civil pública, se apresenta como obstáculo à garantia da gratuidade.



Os regulamentos executivos ora impugnados, que deveriam ter a finalidade de pormenorizar as disposições abstratas da lei, para viabilizar sua aplicação em casos concretos, acabaram por limitar a concessão dos benefícios previstos nas leis regulamentadas. Assim, as normas legais foram impedidas de produzir seus efeitos naturais.

Aliada a essa restrição ilegal imposta pelos decretos, a ANTT, visando à regulamentação da prestação do serviço de transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros, editou a Resolução nº 4.770/2015. Dentre as diversas determinações deste expediente, encontra-se a fixação de frequência mínima de prestação do serviço convencional, no qual, com base nos referidos decretos, seria possível a fruição das gratuidades.

A fixação da frequência mínima teve por resultado a restrição da utilização do passe livre, na maior parte dos casos, a uma viagem semanal por empresa.

Ocorre que todas essas normas citadas são regulamentos executivos, que possuem a finalidade de pormenorizar e explicitar a lei, com o intuito de permitir sua melhor execução. Destarte, estes atos são inaptos a restringir a aplicabilidade da norma jurídica que os originou ou impedir a produção de seus efeitos naturais.

É à lei e não ao regulamento que compete indicar as condições de aquisição ou de restrição de direito. Ao regulamento só pode assistir, à vista das condições preestabelecidas, a especificação delas. E esta especificação tem que se conter no interior do conteúdo significativo das palavras legais enunciativas do teor do direito ou restrição e do teor das condições a serem preenchidas.

Diante disso, considerando que o regulamento é instrumento de execução da lei, a este não é permitido ir além daquilo que a norma regulamentada determinou, pois não cabe a ele a função de inovar na ordem jurídica. Levando isso em conta, resta claro que os aludidos decretos extrapolaram o poder regulamentar delegado pelas leis regulamentadas, haja vista que restringiram a concessão das gratuidades no transporte interestadual de passageiros ao serviço convencional, limitação esta não prevista em lei.

Na mesma esfera, a Resolução nº 4.770/2015 vai além da norma regulamentada, isto porque, ao fixar o mínimo de uma viagem por semana em cada sentido para manter o direito à licença operacional, a ANTT permitiu às empresas limitar o direito de acesso ao passe livre.

Nesse contexto, as empresas de transporte coletivo interestadual se aproveitaram da brecha legal que vislumbraram na resolução da ANTT para prejudicar o usufruto da ação afirmativa instituída em benefício das pessoas com deficiência, idosas e jovens de baixa renda, a qual lhes garantiria a inserção social por meio da mobilidade.

Assim, a ilegalidade da resolução da ANTT é flagrante, pois ao regulamentar as autorizações para exploração do transporte coletivo interestadual



acabou por boicotar o direito das pessoas com deficiência, idosas e jovens, em situação de vulnerabilidade socioeconômica, ao exercício pleno da cidadania.

Com base em todos esses fatos, resta claro que, ao contrário de efetuar a complementação e explicitação do disposto nas Leis nº 8.899/1994, nº 70.741/2003 e nº 12.852/2013, os referidos atos infralegais preveem regras que não apenas exorbitam os limites normativos do diploma legislativo, como também conflitam com as disposições legais nele contidas.

Diante de todo o exposto, conclui-se que as limitações impostas pelo art. 1º do Decreto nº 3.691/2000, pelos arts. 39 e 40 do Decreto nº 9.921/2019, pelo art. 13 do Decreto nº 8.537/2015, bem como pelo artigo 33 da Resolução nº 4.770/2015 da ANTT restringem de forma ilegal a concessão das gratuidades asseguradas pelas leis. Daí a necessidade de reconhecimento da nulidade.

Em sentença proferida na ação civil pública nº 5033938-68.2018.4.04.7000, em trâmite na Justiça Federal do Paraná, houve determinação para que as empresas ampliassem a gratuidade a idosos e jovens para todos os veículos destinados ao transporte rodoviário coletivo interestadual de passageiros, independentemente da categoria do serviço ofertado.

Questionada sobre as providências adotadas pela ANTT para o cumprimento da sentença, a agência informou que isso ocorreria somente após o trânsito em julgado (PR-GO-00047004/2019).

Por fim, na remota hipótese de se admitir a legalidade da restrição do passe livre ao serviço convencional prevista nos mencionados decretos, imprescindível que se declare a ilegalidade da aludida resolução, de modo a garantir ao menos uma viagem diária na modalidade convencional por linha, por empresa.

## **6. DO PEDIDO DE ANTECIPAÇÃO DE TUTELA**

A demanda ora defendida, a prevalecer a intenção de proteção e socialização às pessoas com deficiência, idosas e jovens, todas de baixa renda, requer a concessão de tutela provisória de urgência em caráter antecipatório, conforme disposto no artigo 330 do Código de processo Civil.

Presentes a probabilidade do direito e o perigo de dano ao resultado útil do processo, a concessão da tutela satisfativa em caráter antecipado é medida que se impõe, sob pena de impedir o exercício de direito social regulamentado e até então com efetividade.

No caso, a probabilidade do direito recai sobre a limitação encartada pela edição dos decretos e da resolução que trazem no seu bojo limitação, a qual, na prática, mostrou-se como um impedimento ao exercício do direito ao benefício do



passage livre. Não cabe, por via de decreto e resolução, atos administrativos *infra legem*, a limitação dos direitos estatuidos em lei.

Por outro lado, existe perigo de dano irreparável ou de difícil reparação na espécie, em face do notório prejuízo às pessoas defendidas nesta ação, porquanto tiveram seus direitos cerceados em razão da edição dos Decretos nº 3.691/2000, nº 9.921/2019 e nº 8.537/2015, e da Resolução nº 4.770/2015 da ANTT.

A dificuldade na obtenção de passagem gratuita ou com desconto no transporte interestadual mostra-se evidente nas manifestações acostadas aos autos que originaram a presente ação (PR-GO-00044216/2018).

Demonstrada a presença de todos os requisitos legalmente exigidos para o deferimento da antecipação da tutela jurisdicional ora requerida, pugna-se pela imediata suspensão dos efeitos do art. 1º do Decreto nº 3.691/2000, dos arts. 39 e 40 do Decreto nº 9.921/2019, do art. 13 do Decreto nº 8.537/2015, bem como do art. 33 da Resolução nº 4.770/2015 da ANTT ou, alternativamente, que seja determinado às empresas de transporte rodoviário interestadual que prestam serviço com destino ou origem no Estado de Goiás o fornecimento dos passes livres em ao menos uma viagem, por linha, por dia.

## 7. DOS PEDIDOS

Ante todo o exposto, requer o Ministério Público Federal:

1. Em sede liminar:

a) a suspensão da aplicabilidade do art. 1º do Decreto nº 3.691/2000, com a finalidade de assegurar a concessão do passe livre às pessoas com deficiência em todos os veículos destinados ao transporte rodoviário interestadual, independentemente da categoria do serviço ofertado;

b) a suspensão da aplicabilidade dos arts. 39 e 40 do Decreto nº 9.921/2019, com o fito de garantir a concessão do passe livre às pessoas idosas em todos os veículos destinados ao transporte rodoviário interestadual, independentemente da categoria do serviço ofertado;

c) a suspensão da aplicabilidade do art. 13 do Decreto nº 8.537/2015, visando salvaguardar a concessão do passe livre aos jovens de baixa renda em todos os veículos destinados ao transporte rodoviário interestadual, independentemente da categoria do serviço ofertado;

d) subsidiariamente, buscando garantir em parâmetros mínimos o direito à gratuidade prevista para as pessoas com deficiência, idosas e jovens, a suspensão do artigo 33 da Resolução nº 4.770/2015 da ANTT, para que seja determinada uma





frequência mínima de uma linha por dia em cada mercado para a oferta do serviço convencional;

e) a cominação de multa diária, no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) no caso de descumprimento da decisão.

2. No mérito:

a) seja julgada procedente a presente ação civil pública, com a conseqüente condenação das rés no ônus da sucumbência, reconhecendo-se:

a.1) a ilegalidade do art. 1º do Decreto nº 3.691/2000, para que se determine a concessão do passe livre às pessoas com deficiência em todos os veículos destinados ao transporte rodoviário interestadual, independentemente da categoria do serviço ofertado;

a.2) a ilegalidade dos arts. 39 e 40 do Decreto nº 9.921/2019, para que se determine a concessão do passe livre às pessoas idosas em todos os veículos destinados ao transporte rodoviário interestadual, independentemente da categoria do serviço ofertado;

a.3) a ilegalidade do art. 13 do Decreto nº 8.537/2015, para que se determine a concessão do passe livre aos jovens de baixa renda em todos os veículos destinados ao transporte rodoviário interestadual, independentemente da categoria do serviço ofertado;

a.4) subsidiariamente, com a finalidade de garantir em parâmetros mínimos o direito à gratuidade prevista para as pessoas com deficiência, idosas e jovens, todas de baixa renda, a suspensão do artigo 33 da Resolução nº 4.770/2015 da ANTT, para que seja determinada uma frequência mínima de uma linha por dia, em cada mercado, para a oferta do serviço convencional.

b) a citação das rés, nos endereços no preâmbulo fornecidos, para, querendo, contestar a presente ação, sob as penas da revelia;

c) a produção de todas as provas em direito admitidas;

d) a designação de audiência de conciliação, nos termos do art. 334 do NCPC;

e) a dispensa do pagamento de custas, emolumentos e outros encargos, em vista do disposto no artigo 18 da Lei nº 7.347/85.



Atribui-se à causa o valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais).

Goiânia, data da assinatura eletrônica.

**MARIANE GUIMARÃES DE MELLO OLIVEIRA**  
PROCURADORA DA REPÚBLICA

