



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM SERGIPE

**EXCELENTÍSSIMO(A) SENHOR(A) DOUTOR(A) JUIZ(ÍZA) FEDERAL DA
3.^a VARA DA SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DE SERGIPE**

Processo Judicial n.º 0005043-93.2013.4.05.8500

(e autos conexos: 0801960-65.2015.4.05.8500, 0800363-27.2016.4.05.8500, 0000462-93.2017.4.05.8500, 0000322-59.2017.4.05.8500, 0000212-94.2016.4.05.8500 e 0000232-51.2017.4.05.8500).

AÇÃO CIVIL PÚBLICA

DEMANDANTE: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL - MPF

DEMANDADAS: UNIÃO, AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL (ANAC), AVIANCA BRASIL (OCEANAIR), TAM LINHAS AÉREAS S/A, AZUL LINHAS AÉREAS BRASILEIRAS S.A. (INCORPORADORA DA TRIP), VRG LINHAS AÉREAS (GOL) E PASSAREDO LINHAS AÉREAS.

O **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**, pelo Procurador da República signatário, no uso de suas atribuições legais e constitucionais, vem, muito respeitosamente, apresentar suas **ALEGAÇÕES FINAIS**, nos termos do artigo 364, § 2.º do Código de Processo Civil, ao teor dos fundamentos a seguir delineados:



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM SERGIPE**

SUMÁRIO

1. SÍNTESE DA CONTENDA

1.1. DAS AÇÕES CIVIS PÚBLICAS EXISTENTES

1.1.2. DOS PEDIDOS

1.2. A MARCHA PROCESSUAL

**1.2.1. SÍNTESE DA DEMANDA PRINCIPAL E AS REITERADAS
TENTATIVAS DO MPF EM BUSCA DE UM ACORDO**

1.2.2. RESUMO DAS DEMAIS AÇÕES JUDICIAIS

- a) 0801960-65.2015.4.05.8500
- b) 0800363-27.2016.4.05.8500
- c) 0000462-93.2017.4.05.8500
- d) 0000322-59.2017.4.05.8500
- e) 0000212-94.2016.4.05.8500
- f) 0000232-51.2017.4.05.8500
- g) 0801131-50.2016.4.05.8500

1.3. DOS ARGUMENTOS DAS DEMANDADAS

1.3.1. TAM LINHAS AÉREAS S/A

1.3.2. VRG LINHAS AÉREAS (“GOL”)

1.3.3. AZUL LINHAS AÉREAS BRASILEIRAS

1.3.4. OCEANAIR LINHAS AÉREAS S/A (“AVIANCA”)

1.3.5. PASSAREDO LINHAS AÉREAS



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM SERGIPE**

1.3.6. UNIÃO

1.3.7. ANAC

2. DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS

2.1. DO PRINCÍPIO DA ISONOMIA MATERIAL. POLÍTICA CONSTITUCIONAL DE AÇÕES AFIRMATIVAS VOLTADA ÀS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA

2.2. DO ABUSO DE PODER REGULAMENTAR

2.3. DA HERMENÊUTICA JURÍDICA: NECESSÁRIO RECONHECIMENTO DA APLICABILIDADE DO PASSE LIVRE À TODAS AS MODALIDADES DE TRANSPORTE

2.4. DA ALEGADA NECESSIDADE DE FONTE DE CUSTEIO E DO SUPOSTO DESEQUILÍBRIO FINANCEIRO NO CONTRATO DE CONCESSÃO

2.5. O ALEGADO IMPACTO FINANCEIRO (ÔNUS DA PROVA)

2.6. A INAPLICABILIDADE DA RESERVA DO POSSÍVEL

2.7. DA CONCESSÃO DO PASSE LIVRE AÉREO AOS IDOSOS

2.8. DO EFEITO *ERGA OMNES*

**2.9. A FROTA DE AERONAVES DAS EMPRESAS AÉREAS
e o BAIXO IMPACTO FINANCEIRO ESTIMADO**

3. CONCLUSÃO, RENÚNCIAS E PEDIDOS



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM SERGIPE**

1. SÍNTESE DA CONTENDA

1.1. – DAS AÇÕES CIVIS PÚBLICAS EXISTENTES

Tratam-se de várias Ações Civis Públicas reunidas na demanda principal em epígrafe por determinação, como cediço, do Superior Tribunal de Justiça, quando do julgamento do Conflito de Competência de nº 136.708 – SE (2014/0274682-4).

O quadro sinótico com o resumo de todas as ações judiciais em exame, a seguir apresentado, objetiva demonstrar a amplitude da causa como um todo, a saber:

PROCESSO n.º	PARTE AUTORA	PARTE DEMANDADA	PEDIDOS PRINCIPAIS
0000322-59.2017.4.05.8500	MPF/BA	União AZUL (TRIP) AVIANCA TAM GOL	a) À UNIÃO que implemente, em definitivo, em relação a cada voo que tenha como partida ou chegada o Estado da Bahia, inclusive em conexão ou escala, sistema de passe Livre para pessoas com deficiência comprovadamente carentes, utilizando-se, para tanto, dos parâmetros e conceitos estabelecidos na Portaria interministerial no 003/2001; b) Às Companhias Aéreas acionadas que, em definitivo, reservem e disponibilizem gratuitamente, no mínimo 02 (duas) poltronas, por aeronave que tenha como partida o Estado da Bahia, inclusive em conexão ou escala, às pessoas comprovadamente carentes que apresentem carteira de Passe Livre, ou documento que a este substitua; c) A ampla divulgação do teor da decisão por parte da União e do direito ao passe livre aéreo por parte das demandadas, inclusive, nos respectivos sítios eletrônicos.
0000462-93.2017.4.05.8500	MPF/MG	União AZUL TAM PASSAREDO	a) Condenar as requeridas, independentemente de qualquer regulamentação do Poder Público, a assegurar passe livre e gratuito a pessoas com deficiência, reservando,



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM SERGIPE

			para esse fim, no mínimo 02 (duas) poltronas por aeronave em todos os seus voos no território nacional; b) <u>Condenação das requeridas ao pagamento de danos morais coletivos</u>, pelos fatos narrados, observado o valor mínimo de 1% do montante total de passagens vendidas anualmente pelas empresas de transporte aéreo aqui requeridas.
0000232-51.2017.4.05.8500	MPF/PR	UNIÃO AVIANCA TAM AZUL GOL PASSAREDO	a) À União que implemente, em relação a cada voo com saída ou chegada no Estado do Paraná, inclusive em conexão ou escala, sistema de Passe Livre para as pessoas com deficiência comprovadamente carentes, utilizando-se, para tanto, os conceitos e parâmetros definidos na Portaria Interministerial nº 003/2001; b) <u>À União que implemente</u>, em relação a cada voo com saída ou chegada no Estado do Paraná, inclusive em conexão ou escala, <u>o mesmo benefício ao acompanhante do beneficiário do Passe Livre</u>, observando as condições e parâmetros determinados pela Portaria GM nº 410, de 27/11/2014, publicada pelo Ministro dos Transportes; c) Às companhias aéreas demandadas que reservem e disponibilizem gratuitamente, no mínimo 02 (duas) poltronas, por aeronave, em relação a cada voo com saída ou chegada no Estado do Paraná, inclusive em conexão ou escala, às pessoas com deficiência comprovadamente carentes, nos termos da Portaria Interministerial nº 003/2001; d) <u>Às companhias aéreas demandadas que concedam o mesmo benefício ao acompanhante do beneficiário do Passe Livre</u>, observando as condições e parâmetros determinados pela Portaria GM nº 410, de 27/11/2014, publicada pelo Ministro dos Transportes; e) A ampla divulgação do teor da



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM SERGIPE**

			decisão por parte da União e do direito ao passe livre aéreo por parte das demandadas, inclusive, nos respectivos sítios eletrônicos.
0000212-94.2016.4.05.8500	MPF/MG	UNIÃO AZUL	a) À UNIÃO que implemente, em definitivo, em relação a cada voo com saída ou chegada no aeroporto de Ipatinga/MG, inclusive em conexão ou escala, sistema de passe livre para as pessoas com deficiência comprovadamente carentes, utilizando-se, para tanto, os conceitos e parâmetros definidos na Portaria Interministerial n.º 003/2001, ou, ainda, diretrizes similares; b) À companhia aérea demandada que, em definitivo, reserve e disponibilize gratuitamente, no mínimo, 02 (duas) poltronas, por aeronave, em relação a cada voo com saída ou chegada no aeroporto de Ipatinga/MG, inclusive em conexão ou escala, às pessoas com deficiência comprovadamente carentes que apresentem carteira de identificação do Programa Passe Livre ou documento similar. c) A ampla divulgação do teor da decisão por parte da União e do direito ao passe livre aéreo por parte da demandada, inclusive, no respectivo sítio eletrônico.
0801960-65.2015.4.05.8500	DPU/SE	UNIÃO ANAC	a) Obrigar a União e ANAC a dar cumprimento à Lei nº 8.899/94. Em especial, demanda-se que: a.1) A União emita o passe livre para pessoas carentes com deficiência não apenas para o transporte rodoviário, ferroviário e aquaviário, mas também para o transporte coletivo aéreo interestadual; a.2) Tanto a União quanto a ANAC façam o uso de seu poder de polícia fiscalizatório para obrigar que as concessionárias de aeroportos e de linhas aéreas cumpram essa lei. b) Demanda-se que se imponha a obrigação às rés de emitir os atos jurídico-administrativos e de exercer



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM SERGIPE

			seu poder hierárquico e seu poder fiscalizador necessários para implantar essas obrigações em suas delegatárias e na Infraero e, em especial, que se dê a efetividade a tais atos pela mobilização de recursos e de seus agentes públicos. c) <u>Que seja reconhecida a responsabilidade das rés em caso de omissão e sejam elas responsabilizadas pelos danos materiais e morais eventualmente causados por tais omissões</u>, os quais deverão ser apurados em processos individuais de liquidação e cumprimento de sentença. d) Que seja estabelecida multa cominatória para todas as abstenções, tolerâncias e prestações impostas às rés, a ser atribuída a fundo de direitos difusos.
0800363-27.2016.4.05.8500	MPF/ES	UNIÃO ANAC TAM AZUL	a) Condenação da União e das empresas aéreas rés a conceder aos portadores de deficiência carentes uma reserva de 02 (duas) vagas gratuitas por aeronave, no transporte interestadual, nos termos da Lei n.º 8.899/94, em homenagem ao sagrado direito de efetiva integração social dos referidos hipossuficientes; b) Condenação da ANAC à fiscalização, na hipótese de procedência, da efetivação dos comandos judiciais proferidos junto às empresas de transporte aéreo interestadual; c) <u>Condenação dos réus à indenização pecuniária compensatória do configurado dano moral coletivo</u>, o qual deverá ser arbitrado por este Douto Juízo; d) <u>Efeito erga omnes da decisão, com abrangência nacional, dada a evidente inconstitucionalidade e ineficácia da restrição imposta pelo artigo 16 da LACP.</u>
0801131-50.2016.4.05.8500	MPF/PE	UNIÃO GOL	a) Que a União proceda à imediata implantação do sistema do Passe Livre



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM SERGIPE

		OCEANAIR TAM AZUL	em todo sistema de transporte aéreo interestadual para as pessoas com deficiência e idosos comprovadamente carentes, <u>adotando-se como critério de carência a percepção de renda igual ou inferior a 02 (dois) salários-mínimos;</u> b) A condenação das concessionárias prestadoras do serviço de transporte aéreo para que, em 15 (quinze) dias, efetivem a ação afirmativa supramencionada, <u>reservando, pois, 02 (dois) assentos para as deficientes dotados de hipossuficiência, bem como mais 02 (dois) para os idosos financeiramente carentes;</u> c) A ampla divulgação do Passe Livre por parte das requeridas; d) A <u>disponibilização gratuita de modelo de declaração de carência para os beneficiários, a ser distribuído nas empresas integrantes do sistema de locomoção aérea;</u> e) <u>Efeito erga omnes</u> da sentença, com abrangência nacional, em virtude de ser direito coletivo e decorrente de prestação de serviço público federal, transindividual e indivisível.
0005043-93.2013.4.05.8500 (demanda principal, ajuizada perante essa JF/SE)	MPF/SE	UNIÃO TAM OCEANAIR AZUL GOL	a) À UNIÃO que implemente, em definitivo, em relação a cada voo com saída ou chegada no Estado de Sergipe, inclusive em conexão ou escala, sistema de passe livre para as pessoas com deficiência comprovadamente carentes, utilizando-se, para tanto, os conceitos e parâmetros definidos na Portaria Interministerial n.º 003/2001, ou, ainda, diretrizes similares; b) Às companhias aéreas demandadas que, em definitivo, reservem e disponibilizem gratuitamente, no mínimo, 02 (duas) poltronas, por aeronave, em relação a cada voo com saída ou chegada no Estado de Sergipe, inclusive em conexão ou escala, às pessoas com deficiência comprovadamente carentes que apresentem carteira de identificação do



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM SERGIPE**

			Programa Passe Livre ou documento similar. c) A ampla divulgação do teor da decisão por parte da União e do direito ao passe livre aéreo por parte das demandadas, inclusive, nos respectivos sítios eletrônicos.
--	--	--	--

1.1.2. DOS PEDIDOS

Os pedidos direcionados a cada uma das demandadas (a respeito dos quais puderam exercer o direito de ampla defesa com total observância do contraditório), considerando o conjunto de ações civis públicas em tela, podem assim ser resumidos:

<u>PEDIDO</u>	<u>EM FACE DE</u>	<u>LOCAL</u>
No mínimo, 02 poltronas para pessoas com deficiência.	UNIÃO AVIANCA (OCEANAIR) AZUL (TRIP) TAM VRG (GOL)	BAHIA (MPF/BA)
	UNIÃO AZUL (TRIP) PASSAREDO TAM VRG (GOL)	PARANÁ (MPF/PR)
	UNIÃO AZUL (TRIP)	IPATINGA/MG (MPF/MG)
	UNIÃO AVIANCA (OCEANAIR) AZUL (TRIP) TAM VRG (GOL)	SERGIPE (MPF/SE)
No mínimo, 02 poltronas para pessoas com deficiência.	UNIÃO ANAC AVIANCA (OCEANAIR) AZUL (TRIP) PASSAREDO TAM VRG (GOL)	Todos os voos em território nacional (efeitos <i>erga omnes</i>). (MPF/MG/ES/PE)
04 assentos para hipossuficientes: 02 para pessoas com deficiência e 02 para idosos. <u>Obs.: critério de hipossuficiência - percepção de renda igual ou inferior a 02 (dois) salários-mínimos.</u>	UNIÃO AVIANCA (OCEANAIR) AZUL (TRIP) TAM VRG (GOL)	Todos os voos em território nacional (efeitos <i>erga omnes</i>). (MPF/PE)
	UNIÃO	



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM SERGIPE**

Passe Livre Aéreo ao acompanhante do beneficiário do Passe Livre (Portaria GM nº 410, de 27/11/2014).	AZUL (TRIP) AVIANCA (OCEANAIR) PASSAREDO TAM VRG (GOL)	PARANÁ (MPF/PR)
Danos morais coletivos (mín. 1% do montante de passagens aéreas vendidas anualmente).	UNIÃO AZUL (TRIP) PASSAREDO TAM	- (MPF/MG)
Indenização por dano moral coletivo	UNIÃO ANAC AZUL (TRIP) TAM	- (MPF/ES)
Emitir o passe livre para o transporte aéreo, fiscalizar e ser responsabilizada em caso de omissão.	UNIÃO ANAC	Todos os voos em território nacional (efeitos <i>erga omnes</i>). (DPU/SE)
Disponibilização gratuita de modelo de declaração de carência para os beneficiários, a ser distribuído nas empresas integrantes do sistema de locomoção aérea.	UNIÃO AVIANCA (OCEANAIR) AZUL (TRIP) TAM VRG (GOL)	Todos os voos em território nacional (efeitos <i>erga omnes</i>). (MPF/PE)

1.2 – A MARCHA PROCESSUAL

1.2.1 – SÍNTESE DA DEMANDA PRINCIPAL¹ E AS REITERADAS TENTATIVAS DO MPF EM BUSCA DE UM ACORDO

A Ação Civil Pública denominada de principal (porquanto atraiu as demais) foi ajuizada pelo **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL** em desfavor da **UNIÃO, e das companhias aéreas em operação no Estado de Sergipe**, com o fito de garantir o direito ao Passe Livre às pessoas com deficiência comprovadamente carentes, garantindo, assim, as disposições previstas na Lei nº 8.899/94 ao transporte interestadual também no modal aéreo.

As demandas similares relativas à temática foram ajuizadas em outras unidades federativas, motivo pelo qual o Superior Tribunal de Justiça, quando do julgamento do Conflito de Competência de nº 136.708 - SE (2014/0274682-4), definiu esse DD. Juízo Federal como competente para o julgamento de todas as lides relativas à temática em questão. Deveras, entendeu o STJ que a demanda de número **0005043-93.2013.4.05.8500**, sendo a primeira ACP a ser ajuizada no País requerendo o Passe Livre Aéreo para pessoas com deficiência, teria tornado esse Juízo Federal prevento para o julgamento das demais ACP's conexas.

¹ O Processo Judicial n.º 0005043-93.2013.4.05.8500 ajuizado perante a Justiça Federal em Sergipe.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM SERGIPE

Os fundamentos que embasaram a pretensão autoral na demanda principal foram, notadamente: 1) A **Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência**, promulgada pelo Decreto nº 6.949/09, com força de norma constitucional (art. 5º, §3º da CF/88), a qual fixa como obrigações gerais de cada Estado-parte a adoção de todas as medidas necessárias à realização dos direitos das pessoas com deficiência, dentre eles a acessibilidade; 2) A **Lei nº 8.899/94** que prevê em seu artigo 1º "passe livre às pessoas portadoras de deficiência, comprovadamente carentes, no sistema de transporte coletivo interestadual", **não trazendo qualquer restrição quanto à modalidade do transporte coletivo**, opostamente ao delimitado pelos atos infralegais posteriores, numa atuação considerada como "verdadeiro abuso de poder normativo regulamentador"; e 3) A **ausência de compensação financeira não pode servir de óbice à aplicação da Lei nº 8.899/94**, sobretudo considerando as desonerações típicas de empresas aéreas não extensíveis a outras modalidades de transporte no território nacional.

O Juízo Federal, após a manifestação preliminar das partes, deferiu a antecipação dos efeitos da tutela pretendida para determinar, nos voos com saída ou chegada no Estado de Sergipe, inclusive com conexão ou escala: a) à União, que implementasse sistema de passe livre para as pessoas com deficiência comprovadamente carentes, devendo divulgar amplamente o teor da aludida decisão; b) às companhias aéreas requeridas que reservassem e disponibilizassem, gratuitamente, 02 (duas) poltronas, por aeronave, aos beneficiários do passe livre, com a respectiva divulgação do conteúdo do comando judicial (ID 1810372).

Eis que, desta decisão, a União (ID 1810303), a TAM (ID 1810339), a AZUL (ID 1810305) e a OCEANAIR/AVIANCA (ID 1810310) interpuseram agravo de instrumento, o qual fora julgado parcialmente procedente apenas para suspender os efeitos da decisão agravada (TRF da 5ª Região - AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 138138-SE). As demandadas apresentaram peças contestatórias, oportunidade em que o MPF manifestou-se demonstrando as razões pelas quais as insurgências não mereciam prosperar (ID 1810196).

Imperioso consignar que, durante os últimos 03 (três) anos, este MPF tentou encontrar uma solução consensual para o objeto destas lides. Com efeito, realizaram-se constantes tratativas com os membros do Grupo de Trabalho/MPF, de âmbito nacional, que trata da temática **“direitos das pessoas com deficiência”**, com o intuito de realizar reunião com os órgãos de regulação do setor (IDs 181045 e 1810101), e em Sergipe, este Órgão Ministerial reuniu-se com as empresas aéreas (IDs 1810069 e 1809984). Neste mesmo sentido citam-se, ainda, as tentativas conciliatórias judiciais, nos autos da presente contenda (ID



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM SERGIPE**

1810139), além das manifestações recíprocas das partes envolvidas. Todavia, apesar dos debates realizados com as companhias aéreas, restou impossível quantificar eventual custo a ser suportado por elas com a necessária implementação do passe livre (fator essencial para se colher eventual posicionamento da União e de seus órgãos pertinentes com atribuição; e não foi possível porque as companhias aéreas demandadas dizem que são dados sensíveis que não podem apresentar).

Via de consequência, o Ministério Público Federal requereu o regular trâmite de todas as demandas de modo a serem conduzidas ao mesmo momento processual, a fim de que, uma vez encerrada a instrução, superando-se todas as etapas processuais necessárias, fosse designada derradeira audiência de conciliação perante esse Juízo Federal.

Outrossim, durante todo esse lapso temporal este Órgão Ministerial, NA BUSCA INCESSANTE DE RESOLUÇÃO CONSENSUAL DA CAUSA (ACORDO), insistiu em dois aspectos essenciais para o deslinde da causa, quais sejam:

I - as demandadas companhias aéreas devem estar aptas a apresentar elementos técnicos, principalmente financeiros, sobre os aspectos que a regulamentação do direito tratado nestas demandas judiciais pode implicar no setor, devendo, inclusive formular sugestões acerca de todos os itens que necessariamente deverão ser avaliados em eventual ato regulamentador a ser efetuado pela União (Poder Concedente); devem apresentar, igualmente, aspectos outros (que não de impacto financeiro) que devem ser considerados em eventual regulamentação do tema a ser realizada pelo Poder Concedente;

II - a demandada União, e seus órgãos, agências etc (administração direta e indireta) devem, igualmente, estar aptas a apresentar proposta de regulamentação do objeto da lide, considerando os impactos financeiros/elementos outros que considere relevantes;

Ressalta-se que, às demandadas, foi sugerida a realização de reunião, quantas vezes julgassem necessário, para debater possível pactuação sobre o objeto destas lides. À oportunidade, este MPF sedimentou que, em não se celebrando acordo judicial, pugnaria pela apresentação de alegações finais e prolação de sentença, porquanto as pessoas com deficiência não mais podiam esperar.

Ato contínuo, foi realizada a audiência de conciliação (ID 2152923), restando frustrada a solução consensual do litígio. A ANAC consignou a impossibilidade de conciliar no feito, registrando, em síntese: a) a legislação que trata das gratuidades não abarca o modal aéreo; b) os custos da política pública em questão seriam suportados por meio da elevação de tarifas para outros passageiros; c) quanto menor for o porte das aeronaves, maior o efeito, podendo ocasionar até mesmo a inviabilidade econômica A União, a seu turno, corroborou com o exposto pela autarquia federal, registrando, ainda, que a incidência das gratuidades vai de encontro ao estabelecido na Política Nacional de Aviação Civil – PNAC, no decreto nº



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM SERGIPE**

6.880/2009, notadamente no que se refere a diretriz de estímulo ao desenvolvimento dos serviços aéreos. Em tempo, as companhias aéreas conjuntamente disseram não possuir interesse na conciliação, por tudo quanto fora exposto pelas referidas pessoas jurídicas de direito público.

Vieram os autos para alegações finais.

É o breve relato fático.

1.2.2. BREVE RESUMO DAS DEMAIS AÇÕES JUDICIAIS

a) Autos Judiciais nº. 0801960-65.2015.4.05.8500

Trata-se de Ação Civil Pública originariamente ajuizada pela Defensoria Pública da União em Sergipe – **DPU/SE**, em desfavor da União e da Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC, requerendo, em síntese, que: a) as demandadas cumpram a Lei 8.899/94, compelindo a União a emitir o passe livre para pessoas carentes com deficiência para o transporte aéreo interestadual, bem como lancem mão do poder fiscalizatório a fim de que as concessionárias de aeroporto e de linhas aéreas cumpram a referida lei de regência; e b) seja reconhecida a responsabilidade das requeridas no caso de omissão, assim como sejam responsabilizadas pelos danos materiais e morais decorrentes da conduta omissiva.

O MPF/SE, na qualidade de fiscal da ordem jurídica, manifestou-se pelo prosseguimento do feito a fim de que a presente lide fosse conduzida ao mesmo momento processual que as demais em trâmite nesse Juízo Federal a respeito da temática, podendo assim ser prolatada sentença envolvendo todos os casos em exame.

As partes demandadas apresentaram contestação refutando os pedidos; a DPU/SE, a seu turno, apresentou a respectiva réplica. Por fim, realizou-se audiência de conciliação sem que, contudo, houvesse a resolução consensual do conflito.

b) Autos Judiciais nº. 0800363-27.2016.4.05.8500

Trata-se de Ação Civil Pública proposta pelo **MPF/ES** em face da União, ANAC, e das companhias aéreas TAM e AZUL/TRIP, cujos pedidos definitivos são: a) condenação da União e das empresas aéreas rés a conceder às pessoas com deficiência comprovadamente carentes a reserva de 02 (duas) vagas gratuitas por aeronave, no transporte interestadual, nos termos da Lei ° 8.899/94; b) condenação da ANAC à fiscalização, na hipótese



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM SERGIPE**

de procedência, da efetivação dos comandos judiciais proferidos junto às empresas de transporte aéreo interestadual; c) condenação dos réus à indenização pecuniária pelo dano moral coletivo, a ser arbitrado por este Douto Juízo; d) que seja concedido efeito *erga omnes* da decisão.

O Juízo Federal de origem postergou a análise do pedido de antecipação dos efeitos da tutela para momento posterior ao da apresentação da contestação.

As demandadas apresentaram contestação e, como cediço, por força da decisão do STJ no conflito de competência n.º 136.708/SE, os autos foram remetidos à JF/SE. Manifestando-se, este MPF registrou não ter interesse em apresentar réplica e as partes, instadas, informaram que não possuíam mais provas a produzir.

c) Autos Judiciais n.º. 0000462-93.2017.4.05.8500

Trata-se de Ação Civil Pública proposta pelo **MPF/MG** em desfavor da União e das companhias aéreas AZUL/TRIP, TAM e PASSAREDO, objetivando: a) condenar as requeridas, independentemente de qualquer regulamentação do Poder Público, a assegurar passe livre e gratuito a pessoas com deficiência, reservando, para esse fim, no mínimo 02 (duas) poltronas por aeronave em todos os seus voos no território nacional; b) condenar as requeridas ao pagamento de danos morais coletivos, observado o valor mínimo de 1% do montante total de passagens vendidas anualmente pelas empresas de transporte aéreo acionadas.

O pedido de antecipação de tutela foi indeferido. As demandadas apresentaram contestação e, como cediço, por força da decisão do STJ no conflito de competência suscitado, os autos foram remetidos a esse Juízo Federal. Manifestando-se, este MPF registrou não ter interesse em apresentar réplica e as partes, instadas, informaram que não possuíam mais provas a produzir na presente demanda judicial.

d) Autos Judiciais n.º. 0000322-59.2017.4.05.8500

Trata-se de Ação Civil Pública proposta pelo **MPF/BA** em face da União e das companhias aéreas AZUL/TRIP, AVIANCA (OCEANAIR), TAM, e VRG (GOL), requerendo, em síntese: a) À UNIÃO que implemente, em definitivo, em relação a cada voo que tenha como partida ou chegada o Estado da Bahia, inclusive em conexão ou escala, sistema de passe Livre para pessoas com deficiência comprovadamente carentes, utilizando-se, para tanto,



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM SERGIPE**

dos parâmetros/conceitos estabelecidos na Portaria Interministerial 03/2001; b) Às Companhias Aéreas acionadas que, em definitivo, reservem e disponibilizem gratuitamente, no mínimo 02 (duas) poltronas, por aeronave que tenha como partida o Estado da Bahia, inclusive em conexão ou escala, às pessoas comprovadamente carentes que apresentem carteira de Passe Livre, ou documento que a este substitua; c) A ampla divulgação do teor da decisão por parte da União e do direito ao passe livre aéreo pelas demandadas, inclusive, nos respectivos sítios eletrônicos.

As demandadas apresentaram contestação e o MPF se manifestou a respeito. O pedido de antecipação dos efeitos da tutela deixou de ser apreciado por força da decisão do STJ no conflito de competência suscitado, remetendo-se os autos a esse Juízo Federal. Manifestando-se, este MPF registrou não ter interesse em apresentar réplica e as partes, instadas, informaram que não possuíam mais provas a produzir.

e) Autos Judiciais nº. 0000212-94.2016.4.05.8500

Trata-se de Ação Civil Pública proposta pelo **MPF/MG** em face da União e da companhia aérea AZUL/TRIP, cujos pedidos são: a) À UNIÃO que implemente, em definitivo, em relação a cada voo com saída ou chegada no aeroporto de Ipatinga/MG, inclusive em conexão ou escala, sistema de passe livre para as pessoas com deficiência comprovadamente carentes, utilizando-se, para tanto, os conceitos/parâmetros definidos na Portaria Interministerial n.º 03/2001, ou, ainda, diretrizes similares; b) À companhia aérea demandada que, em definitivo, reserve e disponibilize gratuitamente, no mínimo, 02 (duas) poltronas, por aeronave, em relação a cada voo com saída ou chegada no aeroporto de Ipatinga/MG, inclusive em conexão ou escala, às pessoas com deficiência carentes que apresentem carteira de identificação do Programa Passe Livre ou documento similar; c) A ampla divulgação do teor da decisão por parte da União e do direito ao passe livre aéreo por parte da demandada, inclusive, no respectivo sítio eletrônico

À frente, foram apresentadas contestação e réplica, sendo os autos remetido a esse Juízo Federal por força da decisão do STJ no conflito de competência suscitado. Intimadas, as partes consignaram que não tinham interesse em produzir outras provas, requerendo o prosseguimento do feito até ulterior e regular julgamento.

f) Autos Judiciais nº. 0000232-51.2017.4.05.8500

Trata-se de ação civil pública ajuizada pelo **MPF/PR** contra UNIÃO, ANAC, AVIANCA (OCEANAIR), AZUL/TRIP, PASSAREDO, TAM, VRG (GOL),



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM SERGIPE**

requerendo: a) À União que implemente, em relação a cada voo com saída ou chegada no Estado do Paraná, inclusive em conexão ou escala, sistema de Passe Livre para as pessoas com deficiência comprovadamente carentes, utilizando-se, para tanto, os conceitos e parâmetros definidos na Portaria Interministerial nº 003/2001; b) À União que implemente, em relação a cada voo com saída ou chegada no Estado do Paraná, inclusive em conexão ou escala, o mesmo benefício ao acompanhante do beneficiário do Passe Livre, observando as condições e parâmetros determinados pela Portaria GM nº 410, de 27/11/2014, publicada pelo Ministro dos Transportes; c) Às companhias aéreas demandadas que reservem e disponibilizem gratuitamente, no mínimo 02 (duas) poltronas, por aeronave, em relação a cada voo com saída ou chegada no Estado do Paraná, inclusive em conexão ou escala, às pessoas com deficiência comprovadamente carentes, nos termos da Portaria Interministerial nº 03/2001; d) Às companhias aéreas demandadas que concedam o mesmo benefício ao acompanhante do beneficiário do Passe Livre, observando as condições e parâmetros determinados pela Portaria GM nº 410, de 27/11/2014, publicada pelo Ministro dos Transportes; e) A divulgação do teor da decisão pela União e do direito ao passe livre aéreo pelas demandadas, inclusive, nos respectivos sítios eletrônicos.

Logo, após o ajuizamento da ação, os autos foram sobrestados e, com a decisão do STJ no conflito de competência suscitado, remetidos a esse Juízo Federal. Instadas, as demandadas apresentaram contestação e, após, registraram a desnecessidade de produção de outras provas, aguardando-se o prosseguimento do feito até ulterior e regular julgamento.

g) Autos Judiciais nº. 0801131-50.2016.4.05.8500

Trata-se de Ação Civil Pública proposta pelo **MPF/PE** em face da União e das companhias aéreas AVIANCA, AZUL, TAM e VRG (GOL). Nesta, o MPF requereu: a) Que a União proceda à imediata implantação do sistema do Passe Livre em todo sistema de transporte aéreo interestadual para as pessoas com deficiência e idosos comprovadamente carentes, adotando-se como critério de carência a percepção de renda igual ou inferior a 02 (dois) salários-mínimos; b) A condenação das concessionárias prestadoras do serviço de transporte aéreo para que, em 15 (quinze) dias, efetivem a ação afirmativa supramencionada, reservando, pois, 02 (dois) assentos para as pessoas com deficiência hipossuficientes, bem como mais 02 (dois) para os idosos financeiramente carentes; c) A ampla divulgação do Passe Livre por parte das requeridas; d) A disponibilização gratuita de modelo de declaração de carência para os beneficiários, a ser distribuído nas empresas integrantes do sistema aéreo; e) Efeito *erga omnes* da sentença, com abrangência nacional, em virtude de ser direito coletivo e decorrente de prestação de serviço público federal, transindividual e indivisível.

O Juízo de Origem postergou a análise do pedido de antecipação dos



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM SERGIPE**

efeitos da tutela para momento posterior ao da apresentação da contestação.

As demandadas apresentaram contestação e, como cediço, por força da decisão do STJ no conflito de competência n.º 136.708/SE, os autos foram remetidos a esse Juízo Federal. Após, manifestando-se, este MPF registrou não ter interesse em apresentar réplica e as partes, instadas, informaram que não possuíam mais provas a produzir.

1.3. DOS ARGUMENTOS DAS DEMANDADAS

Os argumentos das partes demandadas (em contraponto ao pleiteado pelos autores), apresentados, cada qual a seu tempo e modo, podem ser assim resumidos:

1.3.1. TAM LINHAS AÉREAS S/A

a) inadequação da via eleita, aduzindo que seria impossível o controle jurisdicional dos atos administrativos; **b)** inexistência de previsão legal estendendo o benefício do Passe Livre ao transporte aéreo; **c)** a expressão “transporte interestadual” não abrange o serviço de navegação aérea, de acordo com a literalidade da Constituição Federal e precedente do STF; **d)** violação ao princípio da legalidade e ao artigo 195, § 5º., da Constituição (falta de fonte de custeio para benefícios da seguridade social); **e)** ausência de violação aos direitos fundamentais das pessoas com deficiência; **f)** necessidade de cumprimento às regras de segurança da aviação civil; **g)** a implantação da referida ação afirmativa culminaria em desequilíbrio financeiro nos contratos de concessão, atingindo, por via de consequência, os consumidores dos serviços; **h)** impossibilidade de concessão do efeito *erga omnes* ao julgamento da ação, vez que os efeitos estariam limitados à competência territorial do órgão prolator; **i)** inexistência de fundamento legal para condenação das rés a divulgar amplamente eventual sentença de procedência; **j)** impossibilidade de extensão do benefício do Passe Livre ao acompanhante da pessoa com deficiência, haja vista a existência de regulação da ANAC sobre o tema; **k)** ausência dos requisitos caracterizadores do dano moral coletivo.

1.3.2. VRG LINHAS AÉREAS (“GOL”)

a) inadequação da via eleita, aduzindo a impossibilidade do controle jurisdicional dos atos administrativos e a violação ao princípio da separação dos poderes, na medida em que se busca a intervenção do Judiciário na competência do Poder Executivo e do



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM SERGIPE**

Legislativo; **b)** falta de interesse de agir, vez que a matéria já estaria devidamente regulamentada com a exclusão do modal aéreo; **c)** o decreto nº 3.691/00, ao regulamentar a Lei nº 8.899/94, teria restringido a gratuidade no transporte interestadual prestado por meio de permissão ou autorização, enquanto que o transporte aéreo é prestado mediante contrato de concessão; **d)** necessidade de observância do artigo 195, § 5º., da Constituição (falta de fonte de custeio para benefícios da seguridade social); **e)** a procedência acarretaria o desequilíbrio financeiro do contrato de concessão, devendo ser oportunizada às companhias aéreas respectivas a opção sobre o interesse em continuar explorando a atividade;

**1.3.3. AZUL LINHAS AÉREAS BRASILEIRAS
(sucessora, também, da “TRIP”)**

a) inexistência de previsão legal estendendo o benefício do passe livre ao transporte aéreo; **b)** o Decreto nº 3.691/2000 atribuiu ao Ministro dos Transportes a competência para disciplinar o disposto no referido ato normativo, e a este cabe tão somente disciplinar a política nacional de transportes ferroviário, rodoviário e aquaviário, excluído, portanto, o transporte aéreo; **c)** violação ao princípio da legalidade e ao artigo 195, § 5º., da Constituição (falta de fonte de custeio para benefícios da seguridade social); **d)** ausência de violação aos direitos fundamentais das pessoas com deficiência; e **e)** necessidade de cumprimento às regras de segurança da aviação civil; **f)** a procedência acarretaria o desequilíbrio financeiro do contrato de concessão, sem a necessária previsão de contrapartida financeira; **g)** impossibilidade de concessão do efeito *erga omnes* ao julgamento da ação civil pública correspondente, pois os efeitos estariam limitados à competência territorial do órgão prolator;

1.3.4. OCEANAIR LINHAS AÉREAS S/A (“AVIANCA”)

a) inexistência de previsão legal estendendo o benefício do passe livre ao transporte aéreo; **b)** violação ao princípio da legalidade e ao artigo 195, § 5º., da Constituição (falta de fonte de custeio para benefícios da seguridade social); **c)** a ausência da dotação de fonte de custeio ou contrapartida do Estado para a iniciativa privada acarretará o repasse do ônus financeiro aos demais usuários; **d)** violação ao princípio da separação dos poderes; **e)** impossibilidade de extensão do benefício do Passe Livre ao acompanhante da pessoa com deficiência, haja vista a existência de regulação específica da ANAC sobre o tema;



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM SERGIPE

1.3.5. PASSAREDO LINHAS AÉREAS

a) ilegitimidade passiva, posto que encerrou suas operações no Estado do Paraná (argumento utilizado na demanda judicial correspondente); b) violação ao princípio da separação dos poderes, haja vista a opção do Poder Executivo de excluir o transporte aéreo no programa social; c) impossibilidade do controle jurisdicional dos atos administrativos; d) violação ao princípio da legalidade e ao artigo 195, § 5º, da Constituição (falta de fonte de custeio para benefícios da seguridade social); e) impossibilidade de extensão do benefício do Passe Livre ao acompanhante da pessoa com deficiência, haja vista a existência de regulação específica da ANAC sobre o tema; f) a ausência da indicação de fonte de custeio acarretará o repasse do ônus financeiro aos demais usuários, sobretudo os consumidores das classes “B”, “C” e “D”.

1.3.6. UNIÃO

a) inadequação da via eleita, vez que o ato dependeria de norma regulamentadora a ser editada pelo Presidente da República, sendo necessário o manejo de Mandado de Injunção; b) o Decreto nº 3.691/2000 excluiu da regulamentação os serviços prestados por meio de concessão, sendo vedado ao Judiciário imiscuir-se na competência do Executivo; c) **o custo médio anual da disponibilização de 02 (dois) assentos gratuitos a portadores de necessidades especiais, por voo, perfaz o montante aproximado de R\$ 712.000.000,00 (setecentos e doze milhões de reais – grifos ausentes no original);** d) a procedência acarretaria o desequilíbrio financeiro do contrato de concessão, o que poderia gerar um passivo incalculável para o erário; e) não caberia ao Poder Judiciário compelir o Poder Executivo à implementação da política pública em questão, pois, nesta hipótese, estaria configurada lesão à separação dos poderes; f) necessário respeitar o Princípio da Reserva do Possível; g) inexistência de danos morais coletivos a ensejar indenização.

1.3.7. AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL (ANAC)

a) inexistência de previsão legal estendendo o benefício do passe livre ao transporte aéreo; b) incompetência da Autarquia Federal para a implementação do benefício e para exigir das companhias aéreas a consequente concessão; c) impossibilidade de conceder o Passe Livre Aéreo no atual estado normativo, considerando o Princípio da Reserva do Possível; d) as técnicas de interpretação consagradas em direito e a *mens legis* (espírito da lei) permitem inferir que o legislador não pretendeu incluir o setor aéreo no benefício do passe livre; e) inexistência de referência às concessionárias de transporte no Decreto nº 3.691/2000; f) pela dinâmica do setor, a imposição de gratuidades poderia gerar um ônus desproporcional, onde os benefícios sociais gerados seriam bem menores do que os custos impostos.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM SERGIPE

2. DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS

A despeito de toda a argumentação deduzida por cada uma das partes demandadas em suas respectivas insurgências contra os pleitos das demandas judiciais, nenhum dos fundamentos mostra-se hábil a afastar a pretensão ventilada nestes autos e seus correlatos.

As peças inaugurais sedimentaram sólida argumentação jurídica apta a embasar o acolhimento dos pedidos efetuados, dentre os quais se destacam as seguintes razões: 1) Postulados constitucionais, isonomia material e Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência; 2) Abuso do poder regulamentar; 3) A ausência de compensação financeira não pode servir de óbice à aplicação da Lei nº 8.899/94, notadamente em razão da inexistência de prova técnica que demonstre o desequilíbrio econômico.

2.1. DO PRINCÍPIO DA ISONOMIA MATERIAL. POLÍTICA CONSTITUCIONAL DE AÇÕES AFIRMATIVAS VOLTADA ÀS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA.

É de se destacar, inicialmente, o postulado basilar da **isonomia material**, traduzida na consideração aristotélica do tratamento desigual e concreto aos que se encontram em situações de dessemelhança, na exata dimensão dessa desequiparação, como medida de efetivação do valor da justiça. De fato, *“porque existem desigualdades, é que se aspira à igualdade real ou material que busque realizar a igualização das condições desiguais”*². Assim é que a ordem jurídica internacional consigna a posição jurídica de sobrevalência axiológica ao princípio da igualdade, enaltecendo-o como valor fundante. Neste sentido, cita-se a Declaração Universal dos Direitos Humanos, proclamada pela Resolução 217 da Assembleia Geral das Nações Unidas em 1948, o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, internalizado pelo Decreto nº 592/1992, a Convenção Americana de Direitos do Homem (Pacto de San José da Costa Rica), promulgada pelo Decreto nº 678/1992, dentro outras relevantes avenças supranacionais.

Nesse diapasão, destaca-se, ainda, a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, promulgada pelo Decreto nº 6.949/2009, internalizada ao ordenamento jurídico brasileiro sob o *status* de Emenda Constitucional (art. 5º, §3º, CF/88), por meio da qual o Estado Brasileiro se comprometeu a **“assegurar e promover o pleno exercício de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais por todas as pessoas com deficiência, sem qualquer tipo de**

² Curso de Direito Constitucional Positivo, 12ª. ed., São Paulo, Malheiros, 1996, pág. 206.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM SERGIPE

discriminação por causa de sua deficiência”, mediante a adoção de **“todas as medidas legislativas, administrativas e de qualquer outra natureza, necessárias para a realização dos direitos reconhecidos na aludida Convenção”** (artigo 4).

Assim, é inegável que o Estado Brasileiro deve seguir as diretrizes e princípios ali esculpidos de modo a melhor atender aos fins propostos, notoriamente, no que tange à mobilidade da pessoa com deficiência, conforme assinala o Artigo 20 da convenção:

Artigo 20
Mobilidade pessoal

Os Estados Partes tomarão medidas efetivas para assegurar às pessoas com deficiência sua mobilidade pessoal com a máxima independência possível:

a) Facilitando a mobilidade pessoal das pessoas com deficiência, na forma e no momento em que elas quiserem, e a custo acessível: (...)

A concessão do Passe Livre, por meio da Lei nº 8.899/94 passa a estar diretamente ligada ao compromisso do Brasil em garantir efetividade aos direitos da pessoa com deficiência, bem como demonstra que a nossa sociedade tem buscado, de forma justa, a redução das dificuldades impostas aos deficientes.

Nesse passo, destaca-se que o Supremo Tribunal Federal já reconheceu que o direito ao passe livre detém respaldo não apenas constitucional como, ainda, nas normas internacionais consagradoras de direitos humanos, estando, assim, inserido no contexto das políticas públicas dispensadas às pessoas com deficiência. Nesse sentido, **reconheceu a constitucionalidade da norma legal** em Ação Direta de Inconstitucionalidade ajuizada por associação de empresa de transportes (ADI 2.649-DF):

“EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE: ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS EMPRESAS DE TRANSPORTE RODOVIÁRIO INTERMUNICIPAL, INTERESTADUAL E INTERNACIONAL DE PASSAGEIROS - ABRATI. CONSTITUCIONALIDADE DA LEI N. 8.899, DE 29 DE JUNHO DE 1994, QUE CONCEDE PASSE LIVRE ÀS PESSOAS PORTADORAS DE DEFICIÊNCIA. ALEGAÇÃO DE AFRONTA AOS PRINCÍPIOS DA ORDEM ECONÔMICA, DA ISONOMIA, DA LIVRE INICIATIVA E DO DIREITO DE PROPRIEDADE, ALÉM DE AUSÊNCIA DE INDICAÇÃO DE FONTE DE CUSTEIO (ARTS. 1º, INC. IV, 5º, INC. XXII, E 170 DA



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM SERGIPE

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA): IMPROCEDÊNCIA.

1. A Autora, associação de classe, teve sua legitimidade para ajuizar ação direta de inconstitucionalidade reconhecida a partir do julgamento do Agravo Regimental na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.153, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 9.9.2005. 2. Pertinência temática entre as finalidades da Autora e a matéria veiculada na lei questionada reconhecida. 3. Em 30.3.2007, o Brasil assinou, na sede das Organizações das Nações Unidas, a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, bem como seu Protocolo Facultativo, comprometendo-se a implementar medidas para dar efetividade ao que foi ajustado. 4. **A Lei n. 8.899/94 é parte das políticas públicas para inserir os portadores de necessidades especiais na sociedade e objetiva a igualdade de oportunidades e a humanização das relações sociais, em cumprimento aos fundamentos da República de cidadania e dignidade da pessoa humana, o que se concretiza pela definição de meios para que eles sejam alcançados.** 5. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada improcedente.” (ADI 2.649-DF, Relatora Min. Cármen Lúcia, DJe 17-10-2008)

Deveras, a política pública de concessão de passe livre, disciplinada pela Lei n.º 8.899/94, insere-se no contexto da prestação do serviço público de transporte interestadual, atendendo, a um só tempo, aos desideratos constitucionais de inclusão social (art. 3º, III e IV) das pessoas hipossuficientes e de integração social ou comunitária (arts. 24, IV; 203, IV; e 227, §1º, II) das pessoas com deficiência.

E, conforme se infere da leitura do art. 1º, da Lei no 8.899/94, o Passe Livre é concedido às pessoas com deficiência, que sejam comprovadamente carentes, no sistema de transporte coletivo interestadual, **não fazendo a lei qualquer restrição a sua implantação nos serviços de transporte aéreo de passageiros.**

No sentido diametralmente oposto, argumentam as demandas que os direitos da pessoa com deficiência estão suficientemente assegurados quando por meio da disponibilização do passe livre nos modais rodoviário, ferroviário e aquaviário.

Todavia, não se pode admitir tal interpretação, vez que não há razoabilidade em impor à pessoa com deficiência o longo período de viagem, como ocorre no modal rodoviário. **Em um país de dimensões continentais, tal imposição importa, em verdade, na total aniquilação da mobilidade da pessoa com deficiência, uma vez que**



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM SERGIPE

muitos não têm condições de suportar vários dias de viagem em um ônibus interestadual, deixando, assim, cair por terra o seu direito ao Passe Livre.

Via de consequência, é cristalino o fato de que a exclusão do transporte aéreo das modalidades contempladas pela Lei do Passe Livre (lei nº 8.899/1994) consiste em violação flagrante ao princípio da isonomia material, impossibilitando as pessoas com deficiência em situação de hipossuficiência de utilizarem o transporte aéreo, limitando-os ao uso do transporte rodoviário, ferroviário e aquaviário, em irrefutável discriminação.

2.2. DO ABUSO DE PODER REGULAMENTAR

E em idêntico sentido, imperioso reiterar o quanto já consignado a respeito do abuso de poder regulamentar por parte do Poder Executivo. Como cediço, o Passe Livre interestadual é direito assegurado pela Lei n.º 8.899/1994 e Lei n.º 10.741/2003 respectivamente às pessoas com deficiência comprovadamente carentes e aos idosos.

A Lei Federal n.º 8.899/1994, que “concede passe livre às pessoas portadoras de deficiência no sistema de transporte coletivo interestadual”, dispõe:

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.

Art. 3º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 4º Revogam-se as disposições em contrário.

De modo semelhante, a Lei Federal n.º 10.741/2003 (Estatuto do Idoso), assim disciplina o direito à gratuidade no sistema de transporte:

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;**



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM SERGIPE**

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.

Ora pois, embora o texto legal não indique quais são os meios de transporte submissos a essa garantia, bem como quais os tipos de empresas prestadoras de serviço público estão obrigadas a segui-la, os atos normativos infralegais o fizeram, criando assim a grande problemática dos autos, a respeito da aplicação ou não do Passe Livre interestadual à aerovia. A controvérsia, contudo, é apenas aparente, pois se resolve com uma simples análise das espécies normativas e da hierarquia das normas. Nesse diapasão, cumpre trazer à baila os ensinamentos de Bernardo Gonçalves Fernandes (grifou-se)³:

As espécies normativas que se originam do processo legislativo são intituladas espécies normativas primárias e estão alocadas no art. 59, da CR/88, sendo as mesmas: I. Emenda à CR/88; II. Leis complementares; III. Leis ordinárias; IV. Leis delegadas; V. Medidas provisórias; VI. Decretos legislativos; e VII. Resoluções.

Portanto, essas espécies são denominadas como “*constitutivas de direito novo*”, ou seja, normas que trazem algo de novo ao ordenamento, daí serem chamadas de espécies normativas primárias, diferenciando-se das espécies normativas secundárias (como os decretos regulamentares editados pelo Poder Executivo), que não são elaboradas em nosso processo legislativo.

E como a Lei do Passe Livre é classificada como lei ordinária – ou seja, faz parte do rol de normas primárias autorizadas a constituir novo direito –, **e ela não prevê restrição quanto à espécie de vínculo da empresa com o Estado ou quanto ao tipo de meio de transporte sujeito a esse benefício, não podem os atos normativos secundários alterar, limitar ou extrapolar o direito estabelecido em lei, sob pena de nulidade por excesso de poder regulamentar.** Assim, ao impor critérios à aplicação da lei 8.899/1994, tanto o Decreto Executivo, quanto a Portaria Interministerial implicam **abuso de poder.**

A lição de José dos Santos Carvalho Filho é digna de menção⁴:

Poder regulamentar, portanto, é a prerrogativa conferida à Administração Pública de editar atos gerais para complementar as leis e permitir a sua efetiva aplicação. A prerrogativa, registre-se, é apenas para complementar a lei; não pode, pois, a Administração alterá-la a pretexto de estar regulamentando. Se o fizer, cometerá abuso de poder

³ FERNANDES, Bernardo Gonçalves. Curso de Direito Constitucional. Salvador: JusPodivm. 9ª ed. rev., ampl. E atual., 2017, p. 1054.

⁴ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. São Paulo: Atlas. 29ª ed., 2015, p. 57.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM SERGIPE

regulamentar, invadindo a competência do Legislativo. (Grifou-se).

Nessa trilha, outro aspecto a ser considerado, o qual confirma o argumento de nulidade dos regulamentos em testilha, refere-se a observância da hierarquia normativa entre normas infralegais e regulamentos. De acordo com a pirâmide Kelseniana, os regramentos existentes no ordenamento jurídico se relacionam através de princípios de hierarquia, de modo que as normas mais próximas da base piramidal devem estar em harmonia com os ditames das normas mais próximas do topo. Por isso, os decretos executivos e regulamentos editados pelos órgãos da Administração Pública (infralegais) não podem mudar e/ou distorcer o conteúdo de uma lei, sua superior hierárquica, também sob pena de nulidade.

Cabe registrar que as demandadas alegam, ainda, que o regulamento de que trata o artigo 2º da Lei 8.899/94, materializado por meio do Decreto n.º 3.691/2000 e pela Portaria Interministerial n.º 003/2001, bem como aquele de que trata o artigo 40 do Estatuto do Idoso, efetivado por meio do Decreto n.º 5.934/2006, optou por restringir o passe livre aos serviços de transportes prestados por meio de permissão ou autorização administrativa, ao passo que o transporte aéreo, sendo realizado mediante contrato de concessão, estaria excluído da previsão legislativa. **O alegado, mais uma vez, não merece prosperar.**

A omissão do Poder Executivo, seja por meio do decreto regulamentar ou por intermédio da portaria interministerial, consiste em verdadeira ilegalidade, **face à inadmissibilidade de o administrador restringir o direito criado pelo Poder Legislativo.**

Ora pois, o provimento judicial que se busca é para garantir a correta interpretação do dispositivo legal proclamado por intermédio das leis federais, o que vem sendo negado pelo administrador desde a edição do Decreto n.º 3.691/2000, às pessoas com deficiência, e aos idosos, desde o Decreto n.º 5.934/2006. Não se trata, pois, de imiscuir-se na esfera de atribuições do Poder Legislativo, posto que não se busca a criação de uma lei ou obrigação sem a correspondente previsão legal. **Ao revés, a lei existe e não cria a restrição ao modal aéreo, de modo que, a ofensa à tripartição dos poderes encontra-se justamente na omissão administrativa ao regulamentar a aludida lei m exame.**

De qualquer forma, imperioso explicitar, também, que sobreleva inequívoca a **possibilidade de intervenção do Poder Judiciário, sem que se configure ofensa ao princípio da separação de Poderes, na efetivação de políticas públicas deficientes ou em desconformidade com os valores constitucionais**, sobretudo quando a discricionariedade administrativa servir de pretexto para a ineficiência da administração pública e



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM SERGIPE

para a sonegação de direitos fundamentais como o da não discriminação, corolário do próprio direito à vida em dignidade. É o que reconheceu o STF quando do julgamento da ADPF 45-MC.

O que se tem no caso em tela, remarque-se, é abuso do poder regulamentar, porquanto atos administrativos de hierarquia normativa inferior (portaria interministerial e decreto) criaram restrição (exclusão do modal aéreo) extrapolando o comando da lei (Lei n.º 8.899/1994 e 10.741/2003) e, mais gravemente, da própria Lei Fundamental e de pactos internacionais, ignorando direitos fundamentais de pessoas com deficiência e de idosos.

Com efeito, quisesse o Poder Legislativo excluir o modal aéreo o teria feito expressamente. Não o fazendo (como não fez), não pode o Poder Executivo criar a restrição quando da regulamentação. Nada mais cristalino.

A seu turno, a doutrina sela que, em termos de direitos constitucionais, não cabe ao administrador, muito menos ao intérprete, restringir sua amplitude quando a lei e a constituição não o fizeram. Nas palavras do mestre lusitano J.J. Gomes Canotilho, é a concretização do princípio hermenêutico da *Máxima Efetividade das Normas Constitucionais*.

De fato, consoante lembra o Desembargador Luiz Roberto Imperatore⁵, a hermenêutica jurídica ensina que não se deve impor limitações outras não previstas pelo Poder Legislativo (não pelo regulamentador), ou seja, deve-se cumprir a lei (no sentido estrito) sem impor condições ou restrições que ela não previu. Exclui-se a interpretação restritiva, a não ser quando deriva da própria norma razão para não estendê-la a um caso determinado. São as lições de Carlos Maximiliano em *Hermenêutica e Aplicação do Direito*, n.º 300. E, consoante Eduardo Espínola em *Direito Civil Brasileiro*, v. 1.º, n.º 45/46, não pode também o poder regulamentar criar limitações/exceções que firam os princípios substanciais expostos na lei regulamentada.

E ainda, imperioso citar o Código Civil ao dispor sobre o contrato de transporte (artigo 730, CC/2002), cuja redação o define como instrumento pelo qual alguém se obriga, mediante retribuição, a transportar, de um lugar para o outro, pessoas ou coisas. Percebe-se, pois, que **inexiste qualquer restrição quanto à espécie de veículo a ser utilizado**. O serviço de transporte aéreo enquadra-se exatamente nessa definição. Resta evidente que, tanto sob o prisma jurídico como semântico, é inadmissível pensar que a expressão “transporte coletivo interestadual” não englobe a via aérea. **Por fim, cabe a reflexão: se o Poder Legislativo (formado pela pluralidade de ideias, de representantes de todos os segmentos da sociedade) não excluiu o Passe Livre do modal aéreo para**

⁵ Apelação Civil AC 70062792726 RS.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM SERGIPE

as pessoas com deficiência e idosos, é razoável cancelar a limitação criada pelo Poder Executivo, em nítido abuso de seu poder regulamentar?

Igualmente, vale questionar:

E, por qual razão, afinal, o Poder Legislativo não excluiu o modal aéreo? A resposta parece evidente: pessoas com deficiência e pessoas idosas, comprovadamente carentes, já enfrentam tantas dificuldades em suas vidas que o Legislador não iria lhes impor um benefício apenas pelas vias rodoviárias, ferroviárias e aquaviárias, máxime considerando, sobretudo, se tratar o Brasil de uma nação de extensão continental.

2.3 DA HERMENÊUTICA JURÍDICA: NECESSÁRIO RECONHECIMENTO DA APLICABILIDADE DO PASSE LIVRE À TODAS AS MODALIDADES DE TRANSPORTE

A Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC sustenta que as técnicas de interpretação consagradas em direito e a *mens legis* (espírito da lei) permitem inferir que o legislador não pretendeu incluir o setor aéreo no benefício do passe livre às pessoas com deficiência. **Todavia, tal argumento se mostra insustentável no mundo jurídico.**

Deveras, tanto por uma análise restrita à teoria hermenêutica clássica, utilizada pela demandada para justificar suas arguições, quanto por um estudo amplo das vertentes hermenêuticas existentes do ordenamento brasileiro como um todo, verifica-se a carência de sentido no argumento hermenêutico de que lança mão a ANAC.

De pronto, cumpre relembrar que a chamada “teoria hermenêutica clássica” refere-se aos métodos de interpretação normativa criados ao longo dos séculos XVIII a XX, resultantes dos esforços entre os doutrinadores que se embasavam na vontade do legislador (*voluntas legislatoris* ou *mens legislatoris*) para aferir o sentido e significado da lei e aqueles que utilizavam como paradigma a convicção comum do povo como gênese da norma, à procura de extrair desta o seu verdadeiro espírito (*voluntas legis* ou *mens legis*). Tais métodos são divididos em: lógico-gramatical; histórico-evolutivo e sociológico; sistemático; teleológico e axiológico.

À luz da interpretação lógico-gramatical, o intérprete avalia o significado da norma pela construção morfológica e sintática da sentença que a estabelece, averiguando se o



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM SERGIPE

seu produto é *restritivo*, *extensivo* ou *ab-rogante* ao texto legal. Em contrapartida, o método histórico-evolutivo e sociológico leva em consideração não só a época na qual a norma foi criada e os trabalhos preparatórios dos parlamentares que a desenvolveram, mas também o comportamento da sociedade no momento de efetivá-la. Diferentemente opera a interpretação sistemática, a qual busca inferir o conteúdo normativo observando sua harmonia com o restante do ordenamento jurídico, vendo este como uma unidade orientada pelas regras de hierarquia, temporalidade e especialidade. Por fim, o método teleológico e axiológico procura compreender qual a finalidade da norma e quais são os valores que o legislador quis concretizar ao criá-la, exigindo do seu intérprete a identificação desses dois critérios conforme as condições da sociedade se modifiquem e a adaptação da interpretação normativa à atualidade do meio social.

Logo, nesse sentido, ao afirmar que, pela interpretação literal – “a mais simples” – não se observa a inclusão do modal aéreo dentre os transportes interestaduais sujeitos à garantia do Passe Livre, a agência reguladora demandada faz alusão ao método lógico-gramatical, **inobservando o fato de que a construção sintática e morfológica do texto legal em nada especifica quais os tipos de meios de transportes sob seu domínio.** Para tanto, relembre-se o art. 1º da Lei do Passe Livre (Lei 8.899/1994):

Art. 1º. É concedido Passe Livre às pessoas portadoras de deficiência, comprovadamente carentes, no sistema de transporte coletivo interestadual.

Ato contínuo, ao abordar uma “interpretação lógica”, segundo a qual pelas disposições históricas, políticas e ideológicas existentes no momento da edição da norma, o benefício do Passe Livre está adstrito ao transporte interestadual e municipal e o modal aéreo de transporte excepciona-se ao cumprimento do Passe Livre, a requerida faz menção ao método histórico-evolutivo sociológico, eximindo-se, porém, de adaptar a interpretação do texto normativo às condições comportamentais da sociedade hodiernamente.

Ao omitir-se esse aspecto, a ANAC distorce o significado da norma, pois ignora propositalmente a sociologia do contexto de efetivação do direito e, por conseguinte, as modificações da lei para adaptar-se ao novo.

E sobre o elemento histórico, sua importância na interpretação normativa e a mudança na exegese de princípios e regras de acordo com a evolução das estruturas sociais, econômicas e políticas, comenta Carlos Maximiliano com propriedade⁶:

A própria *Ocassio legis*, além de constituir um dos elementos mais fracos da

⁶ MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e aplicação do direito**. Rio de Janeiro: Forense. 19ª ed, 14ª tiragem, 2009, p. 123.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM SERGIPE

Hermenêutica hodierna, antolha-se-nos menos aplicável a disposições vetustas; seu valor decresce à medida que o tempo transcorre após o surgir da regra, escrita ou consuetudinária.

[...] As circunstâncias ambientes, os motivos conhecidos, as relações várias que deram origem às disposições novas, apenas constituem o impulso inicial; pela cooperação de outros fatores, talvez não expressos, a norma adquire alcance maior do que o pelos seus prolatores colimado. Progride sem se alterar o texto; adapta-se, pela exegese inteligente, às necessidades econômicas e sociais da vida. Esta não pára, e a jurisprudência deve acompanhá-la, em virtude da sua missão de aplicar o Direito aos fatos da atualidade. Os fenômenos novos exigem novas providências. Eis porque não granjeia simpatia, nem merece acatamento quem se obstina em valorizar antiquadas medidas e constranger os contemporâneos com as fórmulas do pó sepulcro. (Grifou-se)

E exatamente nessa perspectiva, explica Gustav Radbruch⁷ a respeito da necessidade de repensar a norma conforme o tempo passa:

[...] a vontade do legislador não é um ato voluntário, completamente produzido no momento em que dá origem à lei, mas uma energia que a regenera de modo contínuo, como se estivesse a (re) produzi-la numa gestação infinita. A interpretação jurídica não consiste em pensar de novo o que já foi pensado, mas em saber pensar até ao fim aquilo que já começou ser pensado por outrem.

Ao manifestar-se acerca da interpretação teleológica, a demandada discorre sobre a existência do transporte aéreo no país desde 1927, razão pela qual a omissão do legislador quanto a esse modal demonstra sua ativa intenção em não o sujeitar ao Passe Livre. Outra justificativa para tanto, pontua, reside no fato da intervenção estatal pouco influenciar nos preços do setor aéreo. Entretanto, tal ilação não se confirma sob uma análise mais aprofundada. Embora o transporte aéreo exista há quase cem anos no Brasil, o acesso a este durante o século XX era deveras limitado às classes mais abastadas da sociedade, por causa do alto custo das passagens aéreas e do baixo poder de compra da maioria da população, em decorrência, dentre outras razões, da crise econômica dos anos 80 e da recessão nos anos 90.

Destarte, são duas as inconsistências do referido argumento: a primeira, quanto à exclusão do modal aéreo pelo legislador, tendo em vista que o artigo 1º da Lei 8.899/1994 não restringe meios de transporte à submissão do Passe Livre e a portaria responsável por essa limitação, **como já demonstrado, excede o poder regulamentador da Administração Pública, sendo, portanto, nula**; a segunda, a respeito da interpretação normativa pelo fator histórico, visto que, atualmente o deslocamento pela via aérea é uma opção

⁷ RADBRUCH, Gustav. **Filosofia do Direito**. 2. ed. Coimbra: Martins Fontes, 2010, p. 274-275.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM SERGIPE

comum e acessível à maioria dos cidadãos, e por muito tempo não o foi, de modo que **a exegese do texto legal deve observar os avanços sociais e a realidade fática atual.**

E no que tange à influência do Estado sobre empresas aéreas para impor a disponibilidade de assentos gratuitamente a determinados grupos vulneráveis, observa-se que o vínculo decorrente da concessão à exploração de serviço público impõe a necessidade de que as empresas aéreas, enquanto delegatárias de um serviço público de titularidade do Estado, observem a necessária conformação da liberdade de iniciativa empresarial às limitações legais segundo as necessidades da sociedade. A atuação estatal sobre a precificação do mercado aéreo pouco importa diante disso. **Aqui, importa fazer uma digressão para trazer à lume as palavras da Ministra do STF Carmem Lúcia, destacando a constitucionalidade da Lei n.º 8.899/94, em seu voto-condutor proferido na ADI 2.469:**

“18. A livre iniciativa, prevista no *caput* do art. 170, da Constituição significa a liberdade de comércio e de indústria, a liberdade empresarial e a liberdade contratual que são constitucionalmente asseguradas.

Não se há negar que as empresas associadas da Autora dispõem de liberdade constitucionalmente garantida para se constituírem e desempenharem as atividades para as quais foram criadas, nos termos da legislação vigente.

Todavia, **a titularidade de serviços públicos, como são os transportes coletivos, mantém-se com o concedente – ente público – e o seu exercício afeiçoa-se à demanda social e, ainda, ao cumprimento das exigências constitucionais e legais.**

Assim, **não é porque a Constituição garante a livre iniciativa que se pode cogitar de liberdade de uma empresa para desempenhar aquelas atividades sem se submeter às normas legais** sobre licitação, sobre a forma de prestação, sobre os cuidados e limites para o desenvolvimento da tarefa, se vier a ser cometida à empresa e, principalmente, ao contrato no qual se estabelecem, de acordo com os ditames das leis, os direitos, mas também os limites, as obrigações e a responsabilidade do concessionário ou do permissionário do serviço.

19. Tanto está estampado no art. 175 da Constituição da República, no qual se enfatiza que *'a lei disporá sobre o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições ...os direitos dos usuários... a política tarifária...'* (parágrafo único do art. 175).

O empresário que constitui uma empresa voltada à prestação de serviço público de transporte coletivo ampara-se no princípio constitucional da livre iniciativa para constituir a sua empresa, **não dispõe de ampla liberdade para a prestação daquele serviço. Porque ele é concessionário ou permissionário de um serviço público. E quanto a esse nem ao menos o Poder Público tem liberdade. Presta-o porque tem de, não porque assim quer ou como decide. A decisão sobre esse serviço, a sua qualidade de serviço público está na Constituição (art. 21, inc. XII, al. e).**

De resto, a concessão ou a permissão, como realçado antes, dá-se segundo o previsto na lei a que se remete a Constituição (art. 175, parágrafo único – 'a lei disporá sobre...').

A livre iniciativa presta-se, em sua extensão mais plena, à garantia de liberdade



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM SERGIPE

empresarial para atividades desta natureza. Para os concessionários e permissionários de serviço público o regime não é de livre iniciativa, mas de iniciativa de liberdade regulada nos termos da lei, segundo as necessidades da sociedade. Menos ainda se tem, no caso, o livre desempenho das atividades-fins da empresa.

20. De se relevar que o art. 175, parágrafo único, da Constituição estabelece, em seu inc. II, que “a lei disporá sobre ... os direitos dos usuários...”.

A pessoa portadora de carências especiais há de ser considerada como um potencial usuário do serviço público de transporte coletivo interestadual. E como se cuida de titular de condição diferenciada, nesta condição haverá de ser cuidado pela Lei, tal como se deu com o diploma questionado.

O que se contém na Lei n. 8899/94 não é senão o cuidado com uma espécie diferenciada de usuários do serviço concedido ou permitido de transporte coletivo, a saber, a de portadores de necessidades especiais. O serviço público haverá de considerar esta especial condição para, então, distinguindo-a possibilitar a sua igualação aos demais membros da comunidade que também fazem uso deste serviço” (Os grifos não constam no original).

Outrossim, seguindo-se na análise hermenêutica, se analisarmos a situação em tela sob o prisma do método teleológico e axiológico, imperioso torna verificar qual a finalidade da criação da norma e os valores que dela emanam. **No caso em testilha, é cediço que a Lei do Passe Livre busca concretizar o direito fundamental ao transporte e à assistência às pessoas com deficiência, em situação de hipossuficiência econômica, de modo que, para concretizar tal objetivo na conjuntura atual, a interpretação da legislação abarcando também o modal aéreo é um mister.**

Por fim, ao abordar uma interpretação sistêmica, a agência reguladora dispõe que **somente a lei tem o condão para impor limitação ao regulado**, sendo a ausência desta norma o motivo pelo qual o modal aéreo não pode ser submetido ao benefício do Passe Livre. Ocorre que, ao instituir restrições ao texto da lei 8.899/1994, o Decreto 3.691/2000 e a Portaria Interministerial 003/2001 fizeram o inverso do proposto pelo método escolhido e pela conclusão tida pela ANAC, pois esses regulamentos trouxeram restrições à lei que somente a revogação desta ou a edição de nova lei poderia fazer. Assim, também por uma interpretação sistêmica, não há o que se falar em exclusão do modal aéreo da sujeição à garantia do Passe Livre.

Observa-se que, ao contrário do alegado pela parte demandada, inexistente interpretação pelos métodos da hermenêutica clássica que permita excluir a aerovia dos modais de transporte inseridos no Passe Livre. Em verdade, todos eles comprovam uma verdadeira *necessidade* de que a norma acompanhe a atual conjuntura social, considerando as aeronaves como



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM SERGIPE

meio de transporte interestadual acessível e concretizando o direito ao Passe Livre.

E para além disso, não se pode olvidar de mencionar que sob a perspectiva ampla da hermenêutica jurídica, enquanto ciência, a vertente clássica de interpretação é considerada ultrapassada. Os estudiosos da área assim a consideram, em virtude da sua visão reduzida sob a norma, pois aprecia seu sentido e significado ora pela ótica limitada e particular do legislador (*voluntas legislatoris* ou *mens legislatoris*); ora pela do intérprete, desconsiderando, contudo, as preconcepções deste ou o momento histórico que as construiu (*voluntas legis* ou *mens legis*). Sendo assim, não basta abordar a teoria clássica e demonstrar apenas por esta a incabível interpretação trazida pela demandada. Faz-se necessário, também, apontar o método da vertente em voga que melhor se adequa à norma sob análise. Por oportuno, relembram-se as lições de Hans-Georg Gadamer acerca do processo de exegese, ressignificadas por Bernardo Gonçalves Fernandes⁸:

[...] apesar do objeto sempre ter algo a dizer (É por isso que há um diálogo!), este (dizer) não pode ser reduzido ao querer do legislador (criador do objeto) ou ao querer da própria lei (querer do objeto), pois se estamos diante de um processo de interpretação que se realiza por uma “fusão de horizontes” entre o mundo do sujeito e o do objeto, não há, e nem pode haver, um movimento unilateral do intérprete para descobrir uma vontade oculta. (Grifou-se).

A ruptura com o modelo clássico e o desenvolvimento do constitucionalismo tornaram o terreno fértil para o surgimento de uma **Hermenêutica Constitucional**, através da qual todas as normas jurídicas devem ser compreendidas e aplicadas à luz da Constituição. Com efeito, os métodos hermenêuticos utilizados para interpretar as normas constitucionais e as infraconstitucionais são os mesmos, distinguindo-se somente pela inclusão de um catálogo de “ponto comum de partida” como auxiliar a esses, no caso, as normas previstas pela Constituição. Até o momento, quatro são as propostas metodológicas apresentadas pelos estudiosos: o método jurídico (hermenêutico clássico); o tópico-problemático; o hermenêutico-concretizador; e o científico-espiritual.

O método hermenêutico-concretizador, dentre eles, é o que melhor se encaixa à situação normativa discutida nos autos, pois leva em consideração as preconcepções do intérprete, a situação histórica concreta e o a vontade da norma, estabelecendo um círculo hermenêutico entre o texto e o contexto. Para tal viés interpretativo, a leitura da lei se inicia com as preconcepções do intérprete, o qual exerce o papel fundamental de concretizar a norma, e encontra seu limite no próprio texto legal. Conclui-se assim que, pelo contexto hodierno dos

⁸ FERNANDES, Bernardo Gonçalves. Curso de Direito Constitucional. Salvador: JusPodivm. 9ª ed. rev., ampl. E atual., 2017, p. 173.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM SERGIPE

meios de transportes – o qual torna a aerovia acessível a grande parte da população – e pelo texto legal que assegura às pessoas com deficiência e aos idosos o Passe Livre no deslocamento entre Estados da Federação – art. 1º da lei 8.899/1994 e o art. 40 da lei 10.741/2003 –, **a exegese resultante do círculo hermenêutico deságua diretamente no entendimento da submissão do modal aéreo à garantia do Passe Livre aos citados grupos vulneráveis.**

Ademais, frente ao explanado nas linhas anteriores, importa, enfim, refutar o quanto argumentado pela TAM em razão da manifestação da deputada federal (eleita Senadora da República nas eleições de 2018) Mara Gabrilli nos autos⁹. De acordo com a citada companhia aérea, o conteúdo do ofício e o fato de existirem projetos de leis com intuito de expandir o benefício do Passe Livre ao transporte aéreo evidencia a exclusão do referido modal pela lei 8.899/1994, tratando-se, pois, de “expresso reconhecimento, pelo Poder Legislativo, de inexistência de obrigação legal, pelas companhias aéreas, ao fornecimento do benefício do passe livre”. **Ocorre que, como bem explica a parlamentar federal ao longo da Justificação do Projeto de Lei n.º 7.241/2017, de sua autoria, o instrumento normativo responsável por restringir a área de aplicação da Lei n.º 8.899/94 (Lei do Passe Livre) é um decreto de regulamentação (Decreto n.º 3.961/2000) e, posteriormente, atos infralegais (Portaria Interministerial 003/2001, por exemplo), de forma que a iniciativa legislativa tem o intuito de restabelecer o teor da lei do Passe Livre que foi diminuído no decorrer da regulamentação. O que se depreende do ofício acostado pela então deputada federal, bem como da justificação do projeto de lei de sua autoria, é aquilo que se defende ao longo desta e das demandas conexas: a restrição à Lei n.º 8.899/94, perpetrada por atos normativos inferiores, e não por outra lei, viola não só o princípio do paralelismo das formas, mas também os limites do poder regulamentar da Administração Pública. Por fim, importante sedimentar quem nem mesmo outra lei poderia limitar o texto legal originário, em virtude do princípio da proibição do retrocesso.**

Nesse sentido, cumpre ressaltar que os projetos apresentados ao Parlamento Federal têm apenas a intenção de concretizar um direito já garantido pela lei, mas que se encontra impossibilitado de ser efetivado em razão da obediência das empresas aéreas a instrumentos ilegais (regulamento e decreto) e da omissão do Poder Executivo.

⁹ Ofício n.º 091/2018-CPD (ID. 1988258).



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM SERGIPE

2.4. DA ALEGADA NECESSIDADE DE FONTE DE CUSTEIO E DO SUPOSTO DESEQUILÍBRIO FINANCEIRO NO CONTRATO DE CONCESSÃO.

As demandadas sustentam que os pleitos das demandas judiciais violam princípio da legalidade, o § 5º do artigo 195 da Constituição Federal (impossibilidade de criação ou majoração de benefício ou serviço da seguridade social sem a correspondente fonte de custeio) e o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos.

Ao longo das suas respectivas peças defensivas, as demandadas ressaltam que são concessionárias de serviço público, invocando o regime jurídico da Lei 9.074/95, que estabelece “normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos” para justificar suposta inviabilidade da prestação dos serviços aéreos em caso de deferimento dos pedidos constantes das ACP’s correspondentes.

A um, não há se falar em lesão ao equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão do serviço de transportes aéreos, tampouco existe perigo de lesão à segurança jurídica, levando-se em consideração a diretriz constitucional que impõe à iniciativa privada a **necessária observância da função social da propriedade** (art. 1º, IV e 170, III, da CF/88), **princípio fundante da ordem econômica**.

O exercício da atividade empresarial, consabe-se, enquanto manifestação do direito de propriedade, **deve levar em consideração os princípios da justiça social e da existência digna** (artigo 170, caput, CF/88). **Além do que, é obrigação da iniciativa privada, em especial quando concessionárias e permissionárias de serviço público, contribuir para com a construção de uma sociedade igualitária, solidária e justa.**

A dois, curial ressaltar também que as demandadas não lograram êxito em demonstrar cabalmente, por meio de prova técnica, que a imposição da medida judicial implicaria no rompimento do equilíbrio econômico-financeiro contratual ou, ainda, inviabilizaria a prestação do serviço, mormente considerando-se as desonerações típicas do transporte aéreo (o que será melhor esmiuçado em capítulo específico).

De bom alvitre destacar as lições do Min. Joaquim Barbosa, na relatoria do Pedido de Suspensão de Liminar n.º 712, no âmbito do Supremo Tribunal Federal:

“Em abono, observo que **as empresas aéreas contam com uma série**



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM SERGIPE

de desonerações não extensíveis a outras modalidades de transporte. A incidência do ICMS é bastante restrita (ADI 1.600, red. p/ acórdão min. Nelson Jobim, DJ de 20.06.2003), as aeronaves não são gravadas pelo IPVA (RE 379.572, rel. min. Gilmar Mendes, Pleno, DJ e de 1º.02.2008) e parte significativa dos precedentes afasta a incidência do Imposto de Importação, se o contrato que instrumentaliza o uso da aeronave for de arrendamento mercantil (RE 461.968, rel. min. Eros Grau, Pleno).

Também é importante considerar que as empresas aéreas dispõem de outras fontes de renda, como a exploração do transporte de cargas e a cobrança adicional pelo direito do consumidor de selecionar seu assento (a reserva de assentos diminui a possibilidade da oferta onerosa desse 'serviço de valor adicionado', circunstância que reforça ainda mais o caráter puramente patrimonial do interesse jurídico da empresa requerente)” (Os grifos realizados não constam no original).

A três, no que diz respeito à Lei n.º 9.074/95, que estabelece “normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos”, cujo artigo 35 condiciona a estipulação de novos benefícios tarifários, pelo poder concedente, à previsão da origem dos recursos ou revisão da estrutura tarifária, de forma a preservar o equilíbrio econômico-financeiro do contrato, não se admite sua aplicação no caso em tela. Vejamos.

As companhias aéreas se autodenominam concessionárias de serviço público, e da análise da jurisprudência, inclusive dos tribunais superiores, percebe-se que a adoção desta terminologia é consensual. Todavia, como cediço, a identificação dos serviços públicos advém do regime jurídico, não da consagração de nomenclaturas.

De fato, a “concessão do serviço público” é o meio pelo qual o Poder Público repassa a um particular a exploração de determinado serviço público. **Contudo, a Constituição Federal exige que essa escolha se dê por meio de licitação**, em letra:

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. (os grifos são nossos).

A despeito da lei n.º 7.565 (Código Brasileiro de Aeronáutica) afirmar que a exploração de serviços públicos aéreos dependerá sempre de prévia “concessão”, hipótese admitida pelo texto constitucional (art. 21, XII, “c”, CF/88), o



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM SERGIPE

regime jurídico adotado na descentralização dos serviços de transporte aéreo não apresenta, a rigor, nenhum elemento típico do instituto de concessão.

Nesse sentido, destaca-se o entendimento esposado pelo Tribunal de Contas da União ao apreciar o relatório de auditoria operacional, realizada pela Secretaria de Fiscalização de Desestatização (SEFID), junto ao extinto Departamento de Aviação Civil - DAC, cujas atividades foram absorvidas pela Agência Nacional de Aviação Civil, com o advento da Lei 11.182/2005, e que teve a finalidade de analisar a regularidade dos contratos de concessão de serviços de transporte aéreo regular de passageiros: (ACÓRDÃO N.º 346/2008):

(...) 6. O transporte aéreo regular de passageiros é definido como serviço público, conforme disposto no art. 180 da Lei n.º 7.565 (Código Brasileiro de Aeronáutica), portanto requer concessão, autorização ou permissão do Poder Público, segundo a Lei n.º 8.987/95. A legislação brasileira prevê que a outorga de uma concessão de serviço público seja feita mediante licitação.

7. No entanto, **os procedimentos licitatórios tradicionalmente empregados nas outorgas de concessões de serviços públicos para selecionar os futuros concessionários não são utilizados nas outorgas de concessões para prestar o serviço de transporte aéreo regular de passageiros**. Existem duas causas essenciais para isso:

- existem lacunas no arcabouço legal do setor aéreo no que toca aos procedimentos de outorga de concessão: o Código Brasileiro de Aeronáutica não foi atualizado após a edição da nova constituição, da Lei de Licitações e Contratos (Lei n.º 8.666/93) e da Lei das Concessões (Lei n.º 8.987/95);

- a dinâmica operacional do mercado de serviços de transporte aéreo regular de passageiros não favorece a realização de licitações para a escolha de um prestador de serviços em detrimento de outros, mas a competição entre vários prestadores de serviço operando no setor.

(...)

157. O mercado de transporte aéreo regular de passageiros vem se desenvolvendo no Brasil seguindo os moldes dos mercados mais desenvolvidos, em que a desregulamentação já ocorreu. **Destaca-se a eliminação de barreiras de entrada e a liberdade tarifária no mercado aéreo doméstico brasileiro. É um mercado que opera sob a lógica privada, com crescentes níveis de competição**, o que se demonstrou benéfico no mundo não só para os passageiros, mas como para o mercado como um todo.

163. Assim, todos os contratos de concessão para exploração de serviços públicos de transporte aéreo de passageiros assinados após a promulgação da Constituição Federal de 1988 infringiram o disposto no caput do art. 175 da Carta Magna, haja vista que foram celebrados sem a realização do devido processo licitatório. No entanto, uma possível declaração de nulidade destes contratos, poderia ensejar a paralisação dos serviços, o que representaria grandes riscos à continuidade dos serviços de transporte aéreo regular de passageiros e eventuais prejuízos para a sociedade brasileira.

(...)



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM SERGIPE**

A necessidade de licitação para outorga de concessão para exploração de serviços públicos de transporte aéreo também é registrada no art. 122 da Lei n.º 8.666/93, nos seguintes termos: ‘nas concessões de linhas aéreas, observar-se-á procedimento licitatório específico, a ser estabelecido no Código Brasileiro de Aeronáutica’. No ano de 1993 não havia lei que regulamentasse o art. 175 da Carta Magna.

Adveio, então, em 13 de fevereiro de 1995, a Lei n.º 8.987, que regulamentou o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos, previsto no art. 175 da Carta Magna, o que lhe confere o título de Lei Geral de Concessões de Serviços Públicos. Nessa mesma data, também foi editada a Medida Provisória n.º 890/95, que determinou a aplicação da Lei n.º 8.987/95 para disciplinar as outorgas de concessões de serviços públicos de transporte aéreo.

Na conversão da Medida Provisória n.º 890/95, que resultou na Lei n.º 9.074/95, mediante o Projeto de Lei de Conversão n.º 14, de 1995, foi vetado o inciso II do art. 1º, que submetia os serviços de transporte aéreo ao regime de concessão regulamentado pela Lei n.º 8.987/95. Assim, a Lei n.º 9.074/95, ao ser editada, não incluiu aqueles serviços entre os relacionados em seu art. 1º.

E mais, o TCU registrou ainda que diversas das cláusulas essenciais para os contratos de concessão, previstas no art. 23 da Lei n.º 8.987/1995, não são atendidas, nem mesmo aplicáveis, nos contratos de “concessão” dos serviços de transporte aéreo, como: área e prazo da concessão (I); preço do serviço e critérios e procedimentos para o reajuste e a revisão das tarifas (inciso IV); direitos, garantias e obrigações do poder concedente e da concessionária (V); bens reversíveis (X); critérios para o cálculo e a forma de pagamento das indenizações devidas à concessionária, quando for o caso (XI); condições para prorrogação do contrato (XIV); exigência da publicação de demonstrações financeiras periódicas da concessionária (XIV).

Ato contínuo, registra-se ainda que, após analisar os institutos da concessão e da permissão, de acordo com o estabelecido pela Constituição Federal, no seu art. 175, e a Lei n.º 8.987/1995, a própria Secretaria de Aviação Civil - SAC (Poder Executivo), por meio da Nota Técnica n.º 06/DEPAC/SAC/MD conclui que o termo “concessão” utilizado pelo Código Brasileiro de Aeronáutica não se coaduna com o conceito vigente e existem diversos dispositivos essenciais ao contrato de concessão, conforme dispõe o art. 23 da Lei 8.987/1995, que não se aplicam aos contratos do setor aéreo, como definição de área de atuação e prazo da concessão, reversibilidade dos bens, critério para reajuste das tarifas, além da inexistência de garantia de equilíbrio econômico-financeiro. Isso porque o setor aéreo é regido pelos princípios da liberdade de operação e da liberdade tarifária, estabelecidos na Lei n.º 11.182/2005, conforme tendência mundial de desregulamentação do mercado.

Destarte, o Conselho Nacional de Aviação Civil (CONAC) editou a Resolução n.º 007, de 6/11/2008, mediante a qual declara inadequado o instituto da



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM SERGIPE

concessão na exploração comercial de serviços aéreos e considera o instituto da autorização mais adequado para a outorga desses serviços. Consta que o aludido Conselho encaminhou ao Presidente da República proposta de projeto de lei, elaborado pelo Ministério da Defesa, que contém alterações ao Código Brasileiro de Aeronáutica, entre as quais se incluem disposições para tornar efetiva a aplicação do instituto da autorização¹⁰.

E acerca da temática e de modo similar, Victor Carvalho Pinto¹¹ leciona que não há, nas atuais condições, como aplicar o regime jurídico das concessões às empresas aéreas, tendo em vista, sobretudo, as seguintes características:

- 1) Os concessionários são escolhidos sem licitação;
- 2) A “concessão”, por si só, não garante à empresa o direito de voar para nenhum destino em particular, vez que é preciso obter uma autorização específica para cada linha que se pretenda explorar (HOTRAN)
- 3) As concessionárias não têm nenhuma obrigação de prestar o serviço em condições antieconômicas, tais como atuar em áreas de baixa densidade ou em horários noturnos;
- 4) Não há bens reversíveis, que devam ser entregues ao poder público ao final do contrato. As aeronaves, que são, evidentemente, essenciais à prestação do serviço, são privadas e sequer pertencem às empresas aéreas, que as utilizam em regime de *leasing*.
- 5) As tarifas são livres, devendo ser meramente registradas na agência reguladora.

E o autor finaliza arrematando que, **em decorrência do regime de livre concorrência, não há garantia alguma do equilíbrio econômico e financeiro do contrato para as companhias que se autosomeiam concessionárias.** Em suas palavras, tanto os lucros quanto os prejuízos são das “concessionárias”.

Em suma, não há que se falar em violação ao equilíbrio econômico do “contrato” celebrado junto à União com a implementação da reserva de vagas no modal aéreo às pessoas com deficiência (e às pessoas idosas), tendo em vista que o regime jurídico dos contratos de concessão sequer pode ser aplicável em sua integralidade às companhias aéreas.

Assim sendo, sobejam razões para afastar as reiteradas alegações das demandadas no que tange à suposta violação ao equilíbrio econômico financeiro, seja sob o prisma dos princípios fundantes da ordem econômica ou pela inexistência de qualquer garantia

¹⁰ O Presidente da República encaminhou à Câmara dos Deputados o projeto de lei, que tramita sob o número PL 6.961/2010.

¹¹ PINTO, Victor Carvalho. O marco regulatório da aviação civil: elementos para a reforma do Código Brasileiro de Aeronáutica. 2008. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/99289>>. Acesso em: 17 out. 2018.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM SERGIPE

ao equilíbrio financeiro do “contrato”. Deve prevalecer, pois, o respeito à Constituição da República, à Lei Regente e aos direitos humanos e fundamentais assegurados pelo ordenamento jurídico, nacional e internacional, às pessoas com deficiência (e idosos).

**2.5. O ALEGADO IMPACTO FINANCEIRO
(ÔNUS DA PROVA)**

As companhias aéreas demandadas aduzem, de modo geral, que a imposição da medida judicial em debate constituiria obrigação excessivamente onerosa que acarretaria o aumento do valor médio dos bilhetes de passagem, em prejuízo aos consumidores, e passível até mesmo de inviabilizar a continuidade da prestação do serviço.

Cumprido destacar que o **argumento do impacto financeiro** é inaceitável. Afinal, tanto a União quanto as empresas aéreas devem cumprir os comandos legais, consoante exposto na inicial e, suas avenças ou interesses lucrativos não podem se sobrepor aos direitos fundamentais e humanos. Tal argumento não é hábil a amparar a pretensão dos entes demandados; pelo contrário, só confirma o quanto o Poder Judiciário deve corrigir a praxe absolutamente equivocada e discriminatória que vem favorecendo o setor de transporte aéreo.

Outrossim, ao longo da instrução processual, as demandadas não se desincumbiram do ônus de provar tais alegações. **Mais que isso, o Ministério Público Federal tentou, por longos três anos, obter informações de “quais impactos seriam esses”: nada foi apresentado, nem judicial, nem extrajudicialmente; absolutamente nada!**

Ademais, conforme dispõe o Novo Código de Processo Civil brasileiro, em seu artigo 373, o ônus da prova é do autor quanto ao fato constitutivo e do réu quanto a eventuais fatos impeditivos, modificativos ou extintivos do direito do autor.

Ou seja, se a parte autora (MPF e DPU) alega que cidadãos e cidadãs são titulares de determinado direito humano **(no caso, o direito constitucional à isonomia material, de natureza fundamental, das pessoas com deficiência - e das pessoas idosas, bem assim da proteção difusa ao direito à integração social delas)** é isso que lhe cabe demonstrar. Uma vez reclamado o direito social ou humano em face do poder público e das companhias aéreas em operação, caso as suas alegações sejam impeditivas, modificativas ou



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM SERGIPE

extintivas do direito do autor (com base na onerosidade excessiva, por exemplo), o ônus de provar **(provar o impacto financeiro da medida)** é do polo passivo; é das demandadas.

No caso em exame, o Ministério Público Federal (e a Defensoria Pública da União) em defesa dos direitos e interesses difusos e coletivos das pessoas com deficiência (e das pessoas idosas – tópico à frente), demonstra o dever constitucional e legal da União de operar a respectiva regulamentação nos exatos termos delineados pelo legislador (art. 2º, Lei Federal 8.899/94), bem como das empresas aéreas de cumprir o que lhe cabe: reservar assentos gratuitos destinados às pessoas com deficiência, comprovadamente carentes, nos termos como assegura a legislação respectiva.

E como já exaustivamente destacado nas petições de ingresso, **há suporte jurídico ao deferimento dos pleitos em tela**, na medida em que a Lei do Passe Livre garante a política afirmativa a toda a rede de transporte coletivo interestadual, sem fazer quaisquer ressalvas. A União, todavia, argumentou que os custos do pleito deverão ser acrescidos ao prejuízo, afetando o equilíbrio financeiro dos contratos de concessão, podendo gerar um passivo incalculável para o erário. Noutro turno, as companhias aéreas afirmaram que a implementação da política de gratuidade no modal aéreo ocasionaria o encarecimento do serviço, podendo até inviabilizar parte das operações no mercado nacional.

A questão é que deveria a União ter **demonstrado que não pode, se for o caso, aportar os recursos que se mostrarem necessários num universo orçamentário/2018 de R\$ 3,5 trilhões** (informações atuais disponíveis em <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento-1/orcamentos-anuais/2018/loa-2018/lei-no-13587-de-2-de-janeiro-de-2018.pdf>, acesso em 17/10/2018). De igual modo, caberia às empresas aéreas apresentar elementos técnicos, principalmente financeiros, sobre os aspectos que a regulamentação do direito tratado na demanda poderia implicar no setor.

E tempo para isso tiveram. E muito!

De novo, vale ressaltar que este MPF insistiu, durante todo o lapso temporal de tramitação das ações, na necessidade de que fossem apresentados elementos técnicos essenciais ao deslinde da causa, inclusive, oportunizando às empresas a possibilidade de formular sugestões acerca dos itens que necessariamente seriam avaliados em eventual ato regulamentador. Ainda assim, não fora feito, tanto o poder público quanto as empresas permaneceram arguindo o impacto financeiro da medida sem comprová-lo.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM SERGIPE

E esse é um ponto também relevante: **afinal, por qual razão as demandadas (poder público e companhias aéreas) simplesmente não apresentam (de forma técnica e auditável, pois somente alegar não é suficiente) eventual impacto financeiro?**

Deveras, vale selar, a temática do ônus da prova não é apenas processual ou legal. Ao contrário, tem fundamento constitucional. É que a Constituição da República, entre outras garantias processuais, assegura o acesso à Justiça com o que se denomina de Princípio da Inafastabilidade da Tutela Jurisdicional (artigo 5º, inciso XXXV).

A lição de Marco Antonio dos Santos Rodrigues¹² merece reflexão:

O acesso à Justiça representa não só a concessão de mecanismos para acesso ao Poder Judiciário, mas também que o processo possa ter seu curso de forma justa e célere. Daí porque o acesso à Justiça deve ser interpretado como acesso a uma ordem jurídica adequada, justa. Nesse sentido, a garantia do acesso à Justiça parece permitir que as normas do Código de Processo Civil sejam lidas à luz de uma interpretação que lhes confira a maior efetividade à tutela jurisdicional pretendida. Diante disso, vem se admitindo que, caso a regra rígida da distribuição do ônus probatório gere uma grave injustiça na análise do caso concreto, deve o juiz afastá-la, sob pena de violação à garantia do acesso à ordem jurídica justa. Aplica-se, então, a chamada Teoria das Cargas Probatórias Dinâmicas [Os grifos não constam na versão original].

A seu turno, ganhou relevância a *Teoria das Cargas Probatórias Dinâmicas* ou *Teoria Dinâmica de Distribuição do Ônus da Prova*, que tem origem na doutrina argentina. Trata-se de uma concepção contemporânea sobre o ônus da prova. O eixo central dessa linha teórica defende que as regras de distribuição do ônus probatório devem ser flexibilizadas e dotadas de um caráter dinâmico que considere o caso concreto. Em outras palavras, como a prestação jurisdicional há de ser justa, adequada e célere (na busca da verdade substancial), a prova deve ser realizada pela parte em melhores condições de fazê-lo. É uma questão de “igualdade, lealdade, boa-fé e veracidade, solidariedade, devido processo legal e acesso à justiça”¹³.

¹² RODRIGUES, Marco Antonio dos Santos. Apontamentos sobre distribuição do ônus da prova e a teoria das cargas probatórias dinâmicas. **Revista da Faculdade de Direito Candido Mendes**, v. 12, n.12, dezembro 2007, Rio de Janeiro, 2007, pp. 113-128.

¹³ Um melhor aprofundamento sobre a temática recomenda leituras dos seguintes textos de suporte: GODINHO, Robson Renault. A distribuição do ônus da prova na perspectiva dos direitos fundamentais. **Revista da EMERJ**, v. 10, n.38, abril 2007, Rio de Janeiro, 2007, pp. 263-284. E, também, AZEVEDO, Antonio Danilo Moura de. A aplicabilidade da teoria dinâmica de distribuição do ônus da prova do processo civil. **Revista Jurídica UNIJUS**, v. 11, n.14, maio/2008, Uberaba, 2008, pp. 15-30.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM SERGIPE

A citada teoria foi acolhida pelo legislador do Novo Código Processual Civil brasileiro, conforme se observa da leitura do art. 373, §1º:

(...) § 1º Nos casos previstos em lei ou diante de peculiaridades da causa relacionadas à impossibilidade ou à excessiva dificuldade de cumprir o encargo nos termos do caput ou à maior facilidade de obtenção da prova do fato contrário, poderá o juiz atribuir o ônus da prova de modo diverso, desde que o faça por decisão fundamentada, caso em que deverá dar à parte a oportunidade de se desincumbir do ônus que lhe foi atribuído.

O que se tem na presente demanda é:

- 1) o legislador ordinário estatui o direito fundamental das pessoas com deficiência (e idosas – tópico à frente) comprovadamente carentes à gratuidade no transporte coletivo interestadual;**
- 2) as companhias aéreas demandadas não atendem à obrigação legal de disponibilização de assentos aos beneficiários do passe livre, maculando, a um só tempo, o conteúdo normativo e axiológico de diversos postulados constitucionais, tais como o princípio da isonomia material e o direito à integração social;**
- 3) as empresas alegam o impacto financeiro da medida pleiteada, ao passo que a União aduz que a obrigação geraria um passivo incalculável ao erário, sem, contudo, apresentarem prova técnica (específica e auditável) do alegado ou qualquer alternativa para garantir o direito tratado na demanda, apesar das diversas oportunidades em que se buscou a solução conciliatória.**

Logo, indiscutivelmente o ônus de provar qual a monta que a efetivação da medida causaria no serviço de navegação aérea é daqueles que alegam o impacto financeiro. Afinal, por óbvio, não basta simplesmente alegar; é preciso provar.

Deveras, a regra do ônus da prova *“tem a ver com a formação do convencimento judicial”*, nas palavras de Luiz Guilherme Marinoni¹⁴. O jurista salienta, a propósito, que *“se o juiz, para decidir, deve passar por um contexto de descoberta, é necessário que ele saiba não apenas o objeto que deve descobrir, mas também*

¹⁴ MÂNICA, Fernando Borges. Teoria da reserva do possível: direitos fundamentais a prestações e a intervenção do Poder Judiciário na implementação de políticas públicas. *Revista Brasileira de Direito Público*, ano 5, n.18, julho/setembro 2007, Belo Horizonte, 2007, pp. 180-181.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM SERGIPE

se esse objeto pode ser totalmente descoberto e qual das partes está em reais condições de esclarecê-lo. Apenas nesse sentido é que o convencimento, considerado como expressão do juiz, pode ser compreendido”¹⁵.

A questão é que, seja pela aplicação da regra do ônus da prova estabelecida pelo artigo 373, §1º, do novo Código de Processo Civil, seja pela leitura da regra geral (art. 373, *caput*) interpretada à luz da Teoria das Cargas Probatórias Dinâmicas, é do Poder Público (União) e das companhias aéreas (Avianca, Azul, Passaredo, TAM e VRG) o dever de provar o impacto financeiro que a medida pleiteada ocasionaria no setor. A um, por se tratar de fato impeditivo, modificativo ou extintivo do direito do autor. A dois, porque as demandadas detêm as informações técnicas do setor, tendo, portanto, as melhores condições (na situação fática concreta) para provar o custo alegado.

Cumpre salientar, enfim, que as companhias aéreas, como é cediço, não operam seus voos com ocupação lotada e, portanto, eventual impacto financeiro talvez sequer exista efetivamente. De qualquer forma, o ônus da prova, nesse caso, caberia às partes demandadas, prova da qual não se desincumbiram.

2.6. A INAPLICABILIDADE DA RESERVA DO POSSÍVEL

A União e a Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC sustentam a impossibilidade de conceder o passe livre no atual *status quo* normativo, com fundamento na Teoria da Reserva do Possível, sob o argumento de que a aplicação das garantias constitucionais relativas ao direito pleiteado depende da disponibilidade econômica do Poder Público.

A igual modo, não merece guarida tal argumento, levada em consideração a proteção do mínimo essencial dos direitos fundamentais constitucionalmente assegurados. Nesse sentido, a doutrina constitucional é assente em reconhecer que os direitos fundamentais possuem um núcleo intangível, que deve ser assegurado pelo Poder Público, a despeito dos limites financeiros. A proteção do mínimo essencial dos direitos fundamentais implica a observância dos direitos sociais constitucionalmente garantidos (artigo 6º da CF/88), tarefa que não se encontra no campo da discricionariedade do Poder Executivo ou Legislativo, nem pode ser limitada pela cláusula da reserva do possível. De sorte que não só é cabível, como recomendável, que o Poder Judiciário intervenha para possibilitar a implementação de políticas públicas que garantam a intangibilidade do mínimo existencial dos direitos fundamentais, de modo a ser preservada a força normativa da Constituição da República e, sobretudo, o

¹⁵ Idem, *ibidem*, p. 19.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM SERGIPE

princípio da dignidade da pessoa humana (núcleo reitor do texto constitucional).

O entendimento do Supremo Tribunal Federal é hialino:

“A cláusula da reserva do possível - que não pode ser invocada, pelo Poder Público, com o propósito de fraudar, de frustrar e de inviabilizar a implementação de políticas públicas definidas na própria Constituição - encontra insuperável limitação na garantia constitucional do mínimo existencial, que representa, no contexto de nosso ordenamento positivo, emanção direta do postulado da essencial dignidade da pessoa humana. Doutrina. Precedentes. - A noção de “mínimo existencial”, que resulta, por implicitude, de determinados preceitos constitucionais (CF, art. 1º, III, e art. 3º, III), compreende um complexo de prerrogativas cuja concretização revela-se capaz de garantir condições adequadas de existência digna, em ordem a assegurar, à pessoa, acesso efetivo ao direito geral de liberdade e, também, a prestações positivas originárias do Estado, viabilizadoras da plena fruição de direitos sociais básicos, tais como o direito à educação, o direito à proteção integral da criança e do adolescente, o direito à saúde, o direito à assistência social, o direito à moradia, o direito à alimentação e o direito à segurança. Declaração Universal dos Direitos da Pessoa Humana, de 1948 (Artigo XXV).” (Agravado Regimental n.º 639337, da relatoria do Min. Celso de Mello, Segunda Turma, julgado em 23/08/2011. Os grifos não constam no original).

O direito ao transporte, inserido na Constituição em 2015, por meio da emenda constitucional n.º 90, consta no rol dos direitos sociais e está ao lado do direito à educação, saúde, assistência social e outros, devendo receber o mesmo tratamento. Nesse particular, não se pode admitir que o acesso ao cidadão/cidadã com deficiência (e idosos) e carente seja limitado ao serviço público de transporte rodoviário/ferroviário/aquaviário, apenas. Deve ser oferecido o direito social ao transporte de forma mais ampla possível, com liberdade de escolha, inclusive, a um transporte rápido, eficiente e confortável.

O Supremo Tribunal Federal, ao enfrentar esta mesma alegação estatal na Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 3.768, no bojo da qual questionava-se a ilegalidade da gratuidade dos transportes públicos urbanos e semi-urbanos concedida aos idosos por meio do artigo 39 da Lei n.º 10.741/2003, afastou o referido argumento, dada a impossibilidade de justificar o descumprimento, pelo Estado, de seus deveres na área dos direitos sociais, mormente nos casos em que o direito pleiteado integra o mínimo existencial.

Nesse diapasão, o STF selou:

[...] a gratuidade do transporte coletivo representa uma condição mínima de mobilidade, a favorecer a participação dos idosos na comunidade, assim como inviabiliza a concretização de sua dignidade e de seu bem-estar, não se compadece com condicionamento posto pelo princípio da reserva do possível (STF, ADIN n.º 3.768, Rel. Min Carmen Lúcia, DJ 26/10/2007)



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM SERGIPE

A insuficiência de disponibilidade financeira e orçamentária não pode ser invocada com o propósito de frustrar a implementação de direitos constitucional e legalmente assegurados. Não bastasse isso, a reserva do possível não pode ser usada como uma tese abstrata para obstaculizar a implementação de políticas públicas fundamentais. Ao revés, deve ser efetivamente comprovado no caso concreto a ausência de recursos, o que não foi feito, conforme já exaustivamente explicitado nos autos em debate.

O entendimento invocado, já sedimentado na jurisprudência da Suprema Corte, encontra abrigo também no Tribunal Regional da 5ª Região. Observe-se:

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. MEDICAMENTO. STELARA 45 MG. ALTO CUSTO. DIREITO À SAÚDE. RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA. LEGITIMIDADE AD CAUSAM DOS ENTES DA FEDERAÇÃO. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO À RESERVA DO POSSÍVEL E AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. HIPOSSUFICIÊNCIA FINANCEIRA. EXISTÊNCIA. INEFICÁCIA DOS TRATAMENTOS FORNECIDOS PELO SUS E NECESSIDADE DE FORNECIMENTO DO MEDICAMENTO. COMPROVAÇÃO.

(...)

8. **A reserva do possível não pode ser invocada, pelo Poder Público, com o intuito de fraudar, frustrar ou mesmo inviabilizar a implementação de políticas públicas constitucionalmente previstas, por encontrar insuperável limitação na garantia constitucional do mínimo existencial.** Neste sentido assim vem entendendo o STF. Confira-se: ARE 639337 AgR, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Segunda Turma, julgado em 23/08/2011, DJe-177 DIVULG 14-09-2011 PUBLIC 15-09-2011 EMENT VOL-02587-01 PP-00125. 9. **A não ocorrência de violação ao princípio da separação dos poderes, no quanto tal princípio não pode ser invocado como óbice à realização dos direitos sociais.** Neste sentido já decidiu o Superior Tribunal de Justiça, no AgRg no REsp 1136549/RS, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 08/06/2010, DJe 21/06/2010.

14. Apelações e remessa oficial improvidas. (TRF-5 – Apelação/Reexame Necessário APELREEX/PB 08014033920144058201. Data do julgamento: 10/09/20015).

CONSTITUCIONAL. FORNECIMENTO DE MEDICAMENTO. POSSIBILIDADE. LEGITIMIDADE PASSIVA DE QUALQUER ENTE FEDERATIVO. OBSERVÂNCIA AO PRINCÍPIO DA RESERVA DO POSSÍVEL. PROCEDÊNCIA DA DEMANDA. 1. A saúde pública, nos termos do art. 196 da Constituição Federal e da Lei nº 8.080 /90, é dever do Estado a ser cumprido, através do SUS, com a participação conjunta da União, dos Estados e Municípios. Preliminares de ilegitimidade passiva da União e de incompetência da Justiça Federal rejeitadas. 2. O atendimento aos direitos sociais se sujeita ao princípio da reserva do possível, estando o seu adimplemento limitado às possibilidades orçamentárias do ente federativo. **Contudo, a alegação de ofensa à cláusula da reserva do possível há de ser devidamente comprovada pelos entes públicos, não podendo ser simplesmente presumida.** 3. Inexistência de elementos que demonstrem o comprometimento das finanças públicas, devendo, portanto, ser assegurado o fornecimento da medicação recomendada por profissional integrante do corpo médico do Sistema Único de Saúde. (...) 5. Apelações e remessa oficial improvidas. (TRF-5 - Apelação/Reexame Necessário APELREEX 6916 CE 0001836-35.2007.4.05.8100. Data de publicação: 09/10/2009).



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM SERGIPE**

Depreende-se, pois, que não pode o cidadão ou a cidadã, especialmente a pessoa com deficiência (e idosa) e hipossuficiente, destinatária de política pública constitucional específica, ver-se privada do direito à liberdade de escolha na utilização do serviço público de transporte aéreo sob o escopo do argumento genérico de ausência de recursos.

2.7. DA CONCESSÃO DO PASSE LIVRE AÉREO AOS IDOSOS

É importante selar que na Ação Civil Pública 0802358-30.2015.4.05.8300 (conexa), ajuizada pelo MPF/PE em face da União, Avianca (Oceanair), Azul (TRIP), TAM e VRG (Gol), postula-se a reserva de, no mínimo, 04 (quatro) assentos às pessoas hipossuficientes, sendo 02 (dois) deles destinados aos idosos e 02 (dois) às pessoas com deficiência, adotando-se como critério de carência a percepção de renda igual ou inferior a dois salários-mínimos, **requerendo que seja concedido efeito *erga omnes* à decisão judicial**.

Com efeito, o MPF/PE argui que o direito constitucional à integração social dos idosos (assim como o das pessoas com deficiência), quanto à obtenção de passe livre para o transporte interestadual no modal aéreo, e independente do motivo do deslocamento, encontra amparo na Constituição Federal e na Lei n.º 10.741/03 (Estatuto do Idoso).

Há comando constitucional prevendo aos idosos e pessoas com deficiência o direito à integração social e à saúde, devendo o Estado garantir os instrumentos necessários ao pleno exercício desses direitos, contexto onde está inserido o direito de amplo acesso aos meios de transporte, garantindo-se, efetivamente, a acessibilidade desses indivíduos.

E concretizando o imperativo constitucional, o artigo 40 do Estatuto do Idoso institui o “passe livre”, com o fito de assegurar a gratuidade no transporte coletivo interestadual aos idosos comprovadamente carentes. Em letra:

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.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM SERGIPE

A questão é que, à semelhança do que ocorreu com a regulamentação do passe livre destinado às pessoas com deficiência, a regulamentação do direito à gratuidade no transporte interestadual aos idosos restou a cargo do Poder Executivo, sendo veiculada pelo Decreto n.º 5.934/06, cuja previsão restringiu o direito aos modais rodoviário, ferroviário e aquaviário. **Ou seja, repetiu-se o abuso de poder regulamentar.**

Observe-se:

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.

E, baseados na suposição de que essa regulamentação seria indispensável para a eficácia da norma, o Poder Público Federal e as empresas de transporte aéreo interestadual (rés) até hoje frustram o direito dos idosos ao passe livre. Todavia, como bem já reconheceu o Tribunal Regional Federal da 1.ª Região, o Estado deve efetivar os direitos fundamentais reconhecidos em prol dos seus titulares por meio do **Estatuto do Idoso** e da **Lei do Passe Livre**, de modo que, se vier a ser constatado, em razão disso, o rompimento na equação econômico-financeira, as empresas concessionárias poderiam pleitear, pelos meios legais cabíveis, a realização de seu direito (direito esse que é de categoria inferior ao direito fundamental do idoso e das pessoas carentes portadoras de deficiência, pontua o Tribunal):

CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. TRANSPORTE GRATUITO A IDOSOS E PESSOAS DEFICIENTES CARENTES. REINTEGRAÇÃO À LIDE DE EMPRESAS AÉREAS. MUNICÍPIO DE SANTARÉM: ILEGITIMIDADE PASSIVA AD CAUSAM. NÃO EXCLUSÃO DO TRANSPORTE AÉREO. DIGNIDADE DAS PESSOAS HIPOSSUFICIENTES. LEI 8.899/94 E LEI 10.741/2003.

1. A razão se perfila ao lado do Ministério Público Federal no ponto em que pretende a reintegração das empresas aéreas como sujeitos passivos da relação processual. **Isso porque, na qualidade de concessionárias de transporte aéreo de passageiros, estão elas na contingência de realizar o transporte de pessoas portadoras de deficiência, comprovadamente carentes, e de idosos com idade igual ou superior a 60 anos, e renda igual ou inferior a dois salários mínimos, em cumprimento ao estatuído no artigo 40 da Lei 10.741/2003 e no artigo 1º da 8.899/94.**

2. Descabida, porém, a pretensão de que o Município de Santarém seja reintegrado à lide, tendo em vista a impossibilidade de responsabilizá-lo pelo cumprimento das medidas requeridas na ação.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM SERGIPE**

3. A Lei 8.899/94 instituiu a gratuidade do transporte coletivo interestadual para pessoas portadoras de deficiência, comprovadamente carentes. Por sua vez, a Lei 10.741/2003 garantiu a reserva de 2 (duas) vagas gratuitas, por veículo, no mesmo sistema de transportes, destinadas a idosos com renda igual ou inferior a 2 (dois) salários mínimos.

4. Tendo presente a norma inscrita no § 2º do art. 5º da Constituição da República, que instituiu, entre outras garantias, os direitos fundamentais implícitos, é fora de dúvida que as prerrogativas dela inerentes não se restringem àquelas expressamente arroladas com tal caráter. Entre esses princípios, exsurge aquele que confere tratamento especial, compensatório, aos idosos hipossuficientes e aos carentes deficientes. Presente esse contexto, impõe-se reconhecer que é função precípua da lei disciplinar a matéria atinente aos direitos dos idosos e pessoas deficientes carentes. Assim é que a lei ordinária podia, legitimamente, como o fez, estabelecer a gratuidade do transporte coletivo interestadual, na qual não se discrimina o transporte aéreo, pelo que não cabe ao intérprete nem ao Poder Executivo, em sua atividade regulamentar, levar a cabo a discriminação. Revela-se desprovida de suporte constitucional, portanto, a portaria que restringiu o direito instituído na lei ao transporte terrestre, aquaviário e ferroviário.

5. Há previsão, no art. 115 da Lei 10.741/03, de criação de recursos pertinentes para aplicação em programas e ações relativos aos idosos, sendo de se presumir que o Poder Público dará cumprimento ao quanto dispõem os artigos 194, 195, 203, caput, e 204 da Carta Magna, especificamente quanto à execução e implementação das diretrizes emanadas do Estatuto do Idoso e dos respectivos decretos regulamentares. Com efeito, cumpre ao Estado, em primeiro lugar, garantir o direito fundamental erigido em prol de seu titular, de sorte que somente se vier a ser constatado, em razão disso, o rompimento na equação econômico-financeira do contrato de concessão, aí, sim, se abrirá ensanchas às empresas concessionárias para pleitear, pelos meios legais cabíveis, a realização de seu direito, direito esse que é de categoria inferior ao direito fundamental do idoso e das pessoas carentes portadoras de deficiência.

6. Nessa perspectiva, não há nenhuma objeção a que se estenda o benefício do passe livre aos idosos e a pessoas portadoras de deficiência comprovadamente carentes. No entanto, tal extensão deve seguir, provisoriamente, os mesmos parâmetros já estabelecidos na Portaria Interministerial 003/2001 e no Decreto 5.934/2006, pelo que é de ser parcialmente provida, no particular, a remessa oficial tida por interposta. Por conseguinte, até que seja expedida normatização específica, é de se limitar o acesso ao transporte gratuito a 02 (dois) assentos por voo regular aos idosos com idade igual ou superior a sessenta anos e renda igual ou inferior a dois salários mínimos, e 02 (dois) assentos por voo regular às pessoas portadoras de deficiência comprovadamente carentes, devendo a comprovação de renda seguir os mesmos moldes já traçados na Portaria e Decreto acima referidos.

7. Afasta-se a condenação imposta à União ao pagamento de danos morais coletivos, visto que, segundo já decidiu o egrégio STJ, "não parece ser compatível com o dano moral a idéia da transindividualidade (=da indeterminabilidade do sujeito passivo e da indivisibilidade da ofensa e da reparação) da lesão" (RESP 971.844/RS, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, in DJe 12/02/2010). Precedentes do STJ.

8. Apelação do Ministério Público Federal parcialmente provida, para determinar a reintegração à lide das empresas de transporte aéreo VARIG S/A - Viação Aérea Rio Grandense e TAM Linhas Aéreas S/A .

9. Apelação da União parcialmente provida, a fim de afastar a condenação ao pagamento de danos morais imposta na sentença.

10. Remessa oficial parcialmente provida, nos termos do voto. A Turma, por unanimidade, deu parcial provimento à apelação do Ministério Público Federal e, por maioria, deu parcial provimento à apelação da União e à remessa oficial. (AC 0000780-64.2004.4.01.3902, DESEMBARGADOR FEDERAL FAGUNDES DE DEUS, TRF1 - QUINTA TURMA, e-DJF1 DATA:07/02/2012 PAGINA:97.)



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM SERGIPE

Nesse toar, o suporte jurídico que embasa a pretensão autoral no que se refere ao direito ao passe livre aéreo às pessoas com deficiência resta aplicável também aos idosos economicamente hipossuficientes.

2.8. DO EFEITO *ERGA OMNES*

As demandas judiciais reunidas, em virtude da decisão do Superior Tribunal de Justiça (Conflito de Competência n.º 136708), determinando a remessa de todos os processos existentes sobre a temática a esse Juízo Federal, fazem com que todos os seus pedidos (os quais as demandadas puderam contrapor no exercício de ampla defesa e total contraditório) se agreguem para serem objeto de apreciação judicial, de modo conjunto. Como bem ressaltou o Ministro do STJ Olindo Menezes na ocasião, a decisão proferida terá reflexos em todo o país, de modo que não há como se admitir a limitação territorial da eficácia da presente sentença.

Curial trazer à lume suas palavras:

Constatando-se, ainda, que nas ações arroladas na inicial há a mesma alegação de necessidade de implementação do direito das pessoas com deficiência ao benefício do passe livre no transporte aéreo interestadual a ser aplicada a todas as empresas aéreas, **é imperioso, até mesmo para evitar o caos jurisdicional na matéria, que se dê uma única solução para todas essas demandas, promovendo a economia processual e a segurança jurídica, e evitando a proliferação de decisões contraditórias.**

Nesse cenário, a prevenção, como no precedente acima citado, é que deverá determinar a competência. Observando-se o que preceitua o art. 2º, parágrafo único, da Lei nº 7.347/1985, o juízo ao qual foi distribuída a primeira ação é que deverá ser o competente para processar e julgar as demais, presentes e futuras.

Como a primeira Ação Civil Pública foi ajuizada pelo Ministério Público Federal perante o Juízo Federal da 3ª Vara da Seção Judiciária do Estado de Sergipe, este será o competente para o julgamento das demais ações, na compreensão expressa na liminar.

Ademais, a possibilidade de que os efeitos da sentença ultrapassem os limites territoriais do órgão prolator encontra amparo na jurisprudência consolidada do STJ (vide, a título exemplificativo: AgRg no REsp 1094116/DF; AgRg no REsp 1326477/DF).

Com efeito, se faz necessário que o Poder Judiciário, na qualidade de guardião da ordem pública e com vistas a cumprir os princípios da isonomia, da segurança jurídica e da eficiência, notadamente no caso concreto, implemente o sistema de passe livre em todo o sistema de transporte aéreo interestadual para as pessoas com deficiência e idosos comprovadamente carentes em todo o território nacional.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM SERGIPE

**2.9. A FROTA DE AERONAVES DAS EMPRESAS AÉREAS e o
BAIXO IMPACTO FINANCEIRO ESTIMADO**

É relevante reprimir que nem o Poder Público nem as companhias aéreas demandadas forneceram informações para que fosse possível estimar o eventual impacto financeiro que a medida pleiteada na presente lide (e conexas) acarretaria ao setor aéreo. E não obstante inexistir equilíbrio econômico-financeiro a ser observado, bem como o fato de o ônus da prova de possíveis custos ser das rés, algumas considerações finais são relevantes.

A um, observe-se a capacidade (n.º de passageiros) das empresas aéreas:

EMPRESA	PRINCIPAIS MODELOS	CAPACIDADE	ASSENTOS DISPONÍVEIS NA CLASSE ECONÔMICA
AVIANCA ¹⁶	Airbus A320	162	162
	Airbus A320neo	162	165
AZUL/TRIP ¹⁷	Embraer 195	118	118
	ATR 72-600	70	70
	Airbus A330-900	272	252
		242	206
PASSAREDO ¹⁸	ATR-72-212-A	68	Não há informações.
TAM ¹⁹	Airbus A320-200	156	144
		174	174
	Airbus A-321-200	220	220
VRG/GOL ²⁰	Boeing 737-800	186	Não há informações.
	Boeing 737-700	138	

¹⁶ Lista atualizada em 2015, disponível em:

<[https://pt.wikipedia.org/wiki/Frota_de_aeronaves_da_Oceanair_Linhas_A%C3%A9reas_\(Avianca_Brasil\)](https://pt.wikipedia.org/wiki/Frota_de_aeronaves_da_Oceanair_Linhas_A%C3%A9reas_(Avianca_Brasil))> Acesso em 19 de out. 2018.

¹⁷ Lista atualizada em 2017, disponível em:

<https://pt.wikipedia.org/wiki/Frota_de_aeronaves_da_Azul_Linhas_Aéreas_Brasileiras> Acesso em 19 de out. 2018.

¹⁸ Especificação Operativa (revisão n.º 98, de 08/10/2018). Disponível em

<https://sistemas.anac.gov.br/sei/documento_consulta_externa.php?id_acesso_externo=227248&id_documento=3217826&infra_hash=1aaa8c4973ff8d2528f3d8db14d64363> Acesso

em 19 de out. 2018.

¹⁹ Lista atualizada em janeiro de 2018, disponível em:

<https://pt.wikipedia.org/wiki/Frota_de_aeronaves_da_LATAM_Airlines_Brasil> Acesso em 19 de out. 2018.

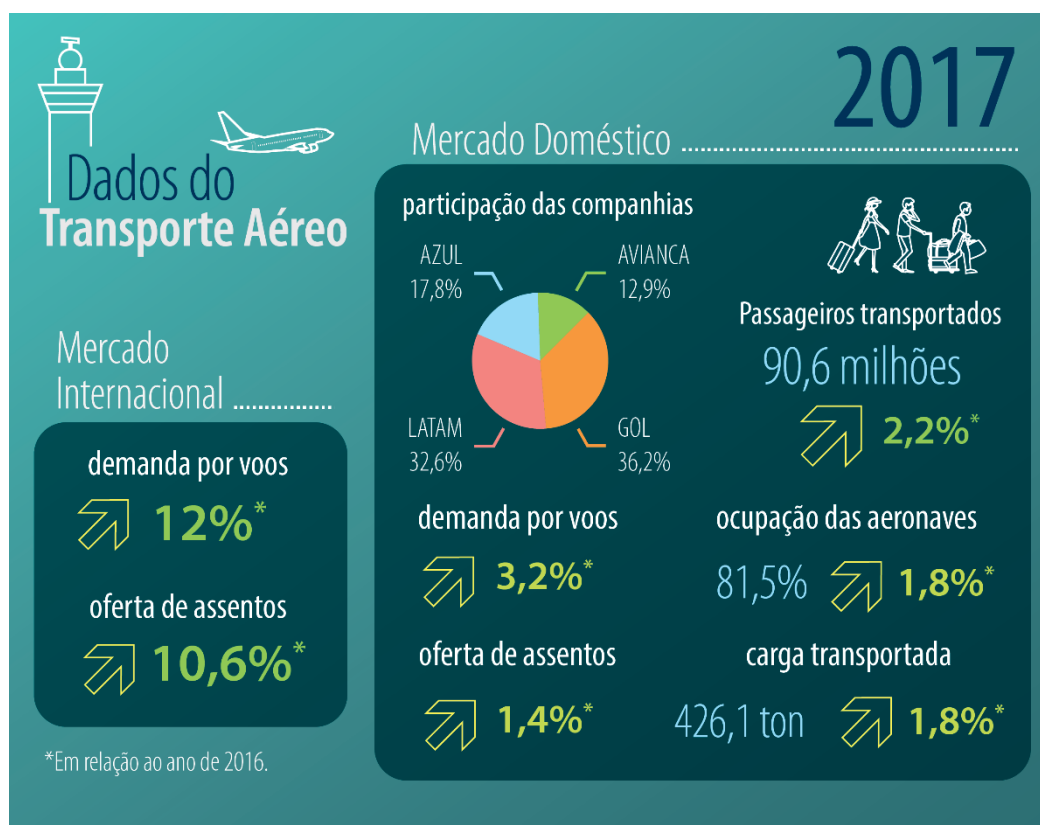
²⁰ Lista atualizada em 2016, disponível em: <https://pt.wikipedia.org/wiki/Frota_de_aeronaves_da_Gol_Linhas_A%C3%A9reas_Inteligentes> Acesso em 19 de out. 2018.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM SERGIPE

A dois, o mercado aéreo doméstico, com dados de 2017, divulgados pela Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC (<http://www.anac.gov.br/noticias/empresas-aereas-brasileiras-transportam-98-9-milhoes-de-passageiros-pagos-em-2017>, acesso em 28/10/2018), revela que **no ano passado foram transportados quase 100 milhões de passageiros pagos**.

E considerando as quatro principais companhias aéreas tem-se a seguinte participação de cada uma delas no mercado aéreo doméstico, conforme quadro a seguir transcrito: **Gol = 36,2%; Latam = 32,6%; Azul = 17,8% e Avianca = 12,9%**.



A três, considerando os modelos de aeronaves utilizados pelas quatro grandes companhias aéreas (Gol, Latam, Azul e Avianca), pode-se utilizar como parâmetro para fins hipotéticos **uma aeronave com 160 lugares** (variações para mais ou para menos).

Assim sendo, num **raciocínio aritmético simples** (considerando que o setor aéreo é regido pelos princípios da liberdade de operação e da liberdade tarifária, estabelecidos na Lei 11.182/2005, conforme tendência mundial de desregulamentação), imagine-se que o ideal no mercado real seria, com essa aeronave hipotética de 160 lugares, obter uma receita total de R\$ 64 mil. Esse valor, como usualmente ocorre, seria dividido em faixas de



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM SERGIPE**

preço para as passagens, desde a mais barata até a mais cara. Entretanto, para facilitar o raciocínio, considere-se uma divisão igual no valor de cada passagem, isto é, R\$ 64 mil divididos por 160 lugares, o que significará o valor de R\$ 400,00 para cada passagem aérea.

O quadro a seguir demonstra claramente:

Quantidade de passageiros pagantes na aeronave	Valor total a ser arrecadado por voo pela empresa aérea	Valor por passagem aérea
160	R\$ 64 mil	R\$ 400,00

O significado é o seguinte: se na mesma aeronave, de 160 lugares, forem concedidas 04 vagas para o Passe Livre (02 pessoas com deficiência + 02 pessoas idosas) e para uma igual obtenção de receita de R\$ 64 mil, a equação será então dividir esses mesmos R\$ 64 mil agora pelos 156 lugares (excluídas as 04 gratuidades) o que significará um valor de R\$ 410,00 para cada passagem aérea; **ou seja, um aumento de apenas R\$ 10,00 (dez reais) apto a efetivar esse relevante direito em favor das pessoas com deficiência e pessoas idosas.**

O quadro a seguir complementa:

Quantidade de passageiros pagantes na aeronave	Valor total a ser arrecadado por voo pela empresa aérea	Valor por passagem aérea
156	R\$ 64 mil	R\$ 410,00

É fato que se trata, como explicitado, de um raciocínio aritmético simples. Todavia, ele é muito válido e se existem cálculos mais complexos a serem realizados deveriam as companhias aéreas e os órgãos públicos demandados apresentá-los, mas, remarque-se, nunca o fizeram. **Ademais, imperioso ressaltar que esse exercício que demonstra um acréscimo de apenas R\$ 10,00 para cada passagem aérea, por voo, para garantir 04 gratuidades, vale somente para voos lotados. Tanto embate por apenas R\$ 10,00 por passagem aérea? Nada mais despropositado!**



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM SERGIPE

A quatro, e igualmente a título hipotético, é válido simular os efeitos de uma compra real de um bilhete de passagem cuja origem seja Aracaju/SE e o destino seja São Paulo/SP, agendada para 19/11/2018, cujo buscador²¹ forneceu a seguinte tabela:

Encontre seu Voo

☐ Ida e Volta

☒ Só ida

☐ Multi destino

Origem

Aracaju, Brasil

Destino

São Paulo, Brasil

Datas

Seg, 19 nov 2

Volta

☐ Ainda não defini as datas

Passageiros e classe

1 pessoa, econômica

Procurar

Preços por companhia aérea

Evolução dos preços

Resumo	GOL	LATAM	Avianca Brasil	Azul
	7 Bom	6.9 Bom	7.6 Muito bom	7.8 Muito bom
Direto	R\$ 450	R\$ 543	R\$ 632	
1 Parada	R\$ 628		R\$ 794	R\$ 1.103
2 Paradas ou mais				R\$ 862

Nessa trilha, adotando-se um valor intermediário para voos sem parada, ou seja, nem a menor tarifa encontrada, nem a maior, portanto, a da companhia LATAM (simplesmente denominada nesta ação como “TAM”), que corresponde ao valor de R\$ 543,00 (quinhentos e quarenta e três reais), multiplicando este valor pela capacidade máxima de passageiros que dispõe o modelo de aeronave mais comum na companhia²², AIRBUS A320-200, o qual conta com 174 assentos disponíveis na classe econômica, tem-se que o valor arrecadado no voo, se operasse com sua capacidade máxima, seria de R\$ 94.482,00 (noventa e quatro mil, quatrocentos e oitenta e dois reais). Caso 04 (quatro) destes assentos sejam reservados para os idosos e pessoas com deficiência comprovadamente carentes, nos moldes como se pretende, a fim de que a companhia arrecadasse o mesmo valor final (relembre-se: R\$ 94.482,00), o valor individual do bilhete aéreo passaria a ser de R\$ 555,78 (quinhentos e cinquenta e cinco reais e setenta e oito centavos). **Ou seja, com a disponibilização gratuita de 04 (quatro) assentos, o valor da passagem teria um aumento de apenas R\$12,70 (doze reais e setenta centavos)!**

Observe-se que a aplicação de voo real e aeronave real alcança também o valor de pouco mais de R\$ 10,00. Esse é o nunca demonstrado impacto financeiro?

²¹ O buscador referido é o “decolar” (www.decolar.com). Acesso em 19 de out. 2018).

²² Modelo Airbus A320-200, que conta com 59 aeronaves, de acordo com informações disponíveis em: https://pt.wikipedia.org/wiki/Frota_de_aeronaves_da_LATAM_Airlines_Brasil Acesso em 19 de out. 2018



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM SERGIPE**

A cinco, embora as demandadas, como consignado, jamais tenham apresentado estudo técnico (e auditável) a respeito do eventual impacto financeiro, fato é que, de maneira simplificada, em determinado momento (tópico 1.3.6), a União chegou a mencionar que **o custo médio anual** da disponibilização de 02 (dois) assentos gratuitos a pessoas com deficiência, por voo, alcançaria o montante aproximado de R\$ 712.000.000,00 (setecentos e doze milhões de reais). Assim sendo, considerando o quantitativo de 100 milhões de passageiros pagantes (por ano) no mercado aéreo nacional (dados citados, da ANAC, de 2017), tem-se que o custo a mais por passagem seria de **R\$ 7,12** (para garantir 02 gratuidades) ou de **R\$ 14,24** (para assegurar 04 gratuidades, nos termos em que postulado nessas demandas judiciais).

Logo, em síntese, todas as estimativas revelam que o eventual custo adicional, por passagem aérea, seria algo variável entre R\$ 10,00 e R\$ 15,00.

A intervenção do Poder Judiciário, por conseguinte, mais que necessária é absolutamente imprescindível em defesa desses tão relevantes direitos fundamentais.

3. CONCLUSÃO E PEDIDOS

A reunião das ações propostas a fim de que sejam decididas conjuntamente e não sejam proferidas decisões divergentes, em observância aos princípios da economia processual e da segurança jurídica implica avaliação dos pedidos efetuados. É, pois, indubitável a conexão das demandas, que possuem a mesma causa de pedir (a ilegalidade dos atos infr legais que regulamentam a Lei 8.899/1994 e a Lei 10.741/2003) e o mesmo pedido, no que concerne à implementação do passe livre no transporte interestadual também ao modal aéreo. Em soma, tem-se que os pedidos direcionados às partes demandadas ao longo das múltiplas ações judiciais reunidas lhes permitiram ampla defesa e pleno contraditório.

É essencial, nesse contexto, privilegiar a igualdade, de modo a não impor obrigações a algumas das companhias aéreas e não às outras, sob o risco de ocasionar desequilíbrio injustificado no setor aéreo que, remarque-se, é regido pelos princípios da liberdade de operação e da liberdade tarifária, estabelecidos na Lei nº 11.182/2005, conforme tendência mundial de desregulamentação. Em outras palavras, numa análise conjunta dos pedidos, no entender deste Órgão Ministerial, aquilo que não foi pleiteado em relação a todas as empresas aéreas, mas somente para algumas, não deve prevalecer sem os necessários ajustes (esse, a propósito, nunca foi um efeito desejado, mas que se tornou possível devido à reunião das demandas a partir de decisão do E. Superior Tribunal de Justiça - STJ).

Logo, a fim de evitar desigualdade entre as companhias aéreas no bojo do conjunto das demandas judiciais, cujos pedidos, em alguma medida, são divergentes, este MPF, em notas de rodapé, acrescentou as devidas explicações para fins de tratamento isonômico.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM SERGIPE

AO TEOR DO EXPOSTO, e a bem de toda a argumentação fática e jurídica delineada, destacando-se o princípio da isonomia material, a **proteção especial às pessoas com deficiência e aos idosos**, sobretudo o direito à integração social, bem assim como o respeito ao princípio da legalidade, o **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL** requer seja prolatada sentença, por esse DD. Juízo Federal, **determinando-se:**

1) À UNIÃO que:

1.1) implemente, em 30 (trinta) dias²³, e com abrangência nacional, sistema de passe livre para as pessoas com deficiência comprovadamente carentes, utilizando-se, para tanto, os conceitos e parâmetros definidos na Portaria Interministerial n.º 003/2001, ou, ainda, diretrizes similares;

1.2.) implemente, em 30 (trinta) dias²⁴, e com abrangência nacional, sistema de passe livre para os idosos comprovadamente carentes, utilizando-se, para tanto, os conceitos e parâmetros definidos no Decreto n.º 5.934/06, ou, ainda, diretrizes similares;

1.3) em 30 (trinta) dias, proceda à ampla divulgação do teor da decisão, por todos os meios disponíveis, incluindo, no mínimo: **a)** publicação de avisos na imprensa televisiva, em 02 (duas) emissoras de alcance nacional e 01 (uma) de alcance estadual; **b)** publicação de avisos nos sítios eletrônicos dos Ministérios de Estado envolvidos (dos Transportes, da Justiça e da Saúde, dentre outros); **c)** comunicação à Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República – SAC, para conhecimento e fiscalização do cumprimento da determinação judicial; **d)** comunicação à Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária – INFRAERO, para conhecimento e fiscalização do comando judicial;

²³ É válido ressaltar que existem, nas múltiplas ações, requerimentos com prazos distintos para que as demandadas cumpram o provimento jurisdicional, em caso de deferimento. Nas ações ajuizadas pelos MPF/PE e MPF/ES (0802358-30.2015.4.05.8300 e 0800363-27.2016.4.05.8500, respectivamente), por exemplo, roga-se pela implementação imediata. Noutro turno, a demanda originária (MPF/SE, autos n.º: 0005043-93.2013.4.05.8500) requer seja determinada a implementação do passe livre no prazo de 30 (trinta) dias. **Assim, a unificação do prazo nos termos como requeridos é medida de razoabilidade.** De igual modo, o efeito *erga omnes* consta nos pedidos das demandas judiciais do MPF/MG (autos 0000.462-93.2017.4.05.8500), MPF/PE e MPF/ES (0802358-30.2015.4.05.8300 e 0800363-27.2016.4.05.8500, respectivamente).

²⁴ O raciocínio supra aplica-se, igualmente, à implementação do sistema de passe livre às pessoas idosas, tendo em vista o requerimento nos autos da ACP 0802358-30.2015.4.05.8300 (MPF/PE) para que fosse implementado imediatamente, qual, também contempla pleito de abrangência *erga omnes*.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM SERGIPE

2) À Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC²⁵ que fiscalize, na hipótese de procedência dos pedidos precedentes, a efetivação dos comandos judiciais proferidos junto às companhias aéreas demandadas;

3) Às companhias aéreas AVIANCA (OCEANAIR), AZUL (TRIP), TAM, e VRG (GOL) que:

3.1) em 30 (trinta) dias, reservem e disponibilizem gratuitamente, no mínimo, **04 (quatro) poltronas**, por aeronave, às pessoas com deficiência e aos idosos comprovadamente carentes²⁶ que apresentem carteira de identificação do Programa Passe Livre ou documento similar, **sendo 02 (dois) assentos para cada um dos grupos citados** (dois para pessoas com deficiência e dois para idosos);

3.2) em 30 (trinta) dias, fixem avisos de fácil visibilidade e leitura, com a informação a respeito do direito ao passe livre a todos os passageiros com deficiência e aos idosos, comprovadamente carentes, no mínimo: **a)** nos terminais aeroportuários de todas as Unidades da Federação; **b)** em todos os guichês e pontos de venda de passagem, das demandadas, no País, inclusive nos respectivos sítios eletrônicos;

²⁵ Ao teor do pedido realizado nos autos da Ação Civil Pública nº. 0800363-27.2016.4.05.8500 (MPF/ES).

²⁶ É necessário registrar que nos autos da Ação Civil Pública nº. 0000232-51.2017.4.05.8500 (MP/PR) consta pedido de implementação do benefício destinado aos **acompanhantes** das pessoas com deficiência beneficiárias do Passe Livre. Todavia, como esse pleito não tem abrangência nacional, não foi realizado em nenhuma outra das demandas judiciais reunidas e, portanto, não preenche os requisitos definidos pelo Superior Tribunal de Justiça – STJ (Conflito de Competência de nº 136.708 - SE – 2014/0274682-4) quanto à fixação da competência desse Juízo Federal em Sergipe (3ª. Vara Federal), postulou-se, naqueles autos, a devolução desse pleito ao Juízo de Origem (JF/PR).



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM SERGIPE

4) À companhia aérea PASSAREDO que:

4.1) em 30 (trinta) dias, reserve e disponibilize, gratuitamente, no mínimo, **02 (duas) poltronas**²⁷, por aeronave, **às pessoas com deficiência comprovadamente carentes** que apresentem carteira do Programa Passe Livre ou documento similar; ou, por questão de equidade e isonomia, que as 02 (duas) poltronas sejam assim reservadas: 01 poltrona para pessoa com deficiência e 01 poltrona para pessoa idosa;

4.2) alternativamente, em 30 (trinta) dias, reserve e disponibilize, gratuitamente, no mínimo, **02 (duas) poltronas, a cada 02 voos por rota**, uma vez que as aeronaves da empresa aérea têm cerca de 50% da capacidade de suas concorrentes; igualmente, por questão de equidade e isonomia, que as 02 (duas) poltronas sejam assim reservadas: 01 poltrona para pessoa com deficiência e 01 poltrona para pessoa idosa;

4.3) em 30 (trinta) dias, fixe avisos de fácil visibilidade e leitura, com a informação a respeito do direito ao passe livre a todos os passageiros com deficiência e aos idosos, comprovadamente carentes, no mínimo: **a)** nos terminais aeroportuários de todas as Unidades da Federação; **b)** em todos os guichês e pontos de venda de passagem, das demandadas, no País, inclusive nos respectivos sítios eletrônicos;

²⁷ Conforme demonstrado no tópico pertinente (1.1.2), a empresa não integrou o polo passivo da demanda que objetivou a reserva de 04 (quatro) vagas às pessoas idosas e pessoas com deficiência beneficiárias do “Passe Livre” (MPF/PE, ação judicial n.º: 0802358-30.2015.4.05.8300). Destarte, tendo em vista que não teve a oportunidade de se defender deste pedido, justifica-se o requerimento diferenciado, nos termos como lhe foi oportunizada a defesa nas demandas judiciais respectivas que participou perante o Poder Judiciário.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM SERGIPE

5) À União, à Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC e às companhias aéreas AZUL (TRIP), TAM e PASSAREDO²⁸ a condenação em indenização pecuniária compensatória do configurado dano moral coletivo, o qual deverá ser arbitrado por esse Juízo Federal;

Por fim, a título cominatório, em caso de descumprimento, a imposição de *astreintes*²⁹ em valor não inferior à quantia de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), por obrigação descumprida e em relação a cada pessoa com deficiência ou pessoa idosa lesada, a ser revertida para o Fundo de Direitos Difusos, à luz do artigo 13 da Lei nº 7.347/85;

Aracaju-SE, data do protocolo.

RAMIRO ROCKENBACH DA SILVA MATOS TEIXEIRA DE ALMEIDA
Procurador Regional dos Direitos do Cidadão e da Cidadã Substituto
Procurador da República

²⁸ Ao teor do pedido realizado nos autos das Ações Cíveis Públicas nºs. 0800363-27.2016.4.05.8500 (MPF/ES) e 0000462-93.2017.4.05.8500 (MPF/MG), de modo que, por razões de economia processual, o MPF reitera todos os argumentos expostos a título de danos morais coletivos nas peças inaugurais respectivas. **Importante:** cabe ressaltar que não foram, no conjunto das demandas judiciais reunidas, realizados esses pedidos em relação às companhias aéreas VRG (Gol) e Avianca, motivo pelo qual, nessa ocasião, não se faz (porquanto não se pode fazer) pedidos de condenação nesse sentido em relação a ambas. Entretanto, por razões de isonomia processual, este MPF registra que, uma vez condenadas as demais (e mantida em grau definitivo a condenação) serão igualmente acionadas por danos morais coletivos as companhias aéreas VRG (Gol) e Avianca. **Outrossim, para que não haja impactos financeiros em momentos diversos, este MPF em fase de execução de eventuais condenações fará os devidos requerimentos para que somente ocorra desembolso indenizatório por todas as demandadas ao mesmo tempo, não causando distorções, assim, na atual política de liberdade de operação e da liberdade tarifária, estabelecidos na Lei nº 11.182/2005, conforme tendência mundial de desregulamentação.**

²⁹ Sem prejuízo da adoção de todas as medidas necessárias à efetivação do provimento específico ou de seu resultado prático equivalente, nos moldes do que preconiza o art. 461, § 5º, do Código de Processo Civil.