



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA REGIONAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

EXCELENTÍSSIMO(A) SENHOR(A) DOUTOR(A) JUIZ(A) DA ___ VARA FEDERAL DE PORTO ALEGRE/RS

O **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**, pelo Procurador da República signatário, no uso de suas atribuições constitucionais e legais, vem, à presença de Vossa Excelência, com fundamento no art. 129, II e III, da Constituição da República; e no art. 6º, VII, alíneas “c” e “d”, da Lei Complementar nº 75/93, propor a presente

AÇÃO CIVIL PÚBLICA

com pedido de TUTELA DE URGÊNCIA

em face da

UNIÃO, pessoa jurídica de direito público, com sede na Rua Mostardeiro, nº 483, Moinhos de Vento, nesta Capital;

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES - ANTT, autarquia pública sob regime especial, a ser citada em sua Unidade Regional do Rio



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA REGIONAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Grande do Sul – URRS, com endereço na Av. Ipiranga, 2897 – Bairro Santana, CEP 90610-001 – Porto Alegre/RS, pelas razões de fato e de direito a seguir expostas:

1. DO OBJETIVO DA PRESENTE AÇÃO

A presente ação civil pública tem por escopo a **declaração de ilegalidade, com efeito *erga omnes*, do art. 3º, § 1º, I e art. 4º, parágrafo único, incisos I e II, do Decreto nº 5.934/2006; do art. 1º, do Decreto nº 3.691/00 e das Resoluções ANTT que as regulam** que inviabilizam o direito aos idosos da gratuidade e a compra de passagens no transporte coletivo interestadual de passageiros com o desconto de 50% (cinquenta por cento), previsto no art. 40 do Estatuto do Idoso, e o direito a gratuidade das pessoas com deficiência, previsto no art. 1º da Lei nº 8.899, de 29 de junho de 1994, extrapolando os limites do poder regulamentar.

Tal medida mostra-se essencial para assegurar que as empresas que atuam no transporte interestadual de passageiros sejam obrigadas a conceder a gratuidade e o desconto tarifário garantidos pelo art. 40 do Estatuto do Idoso e pelo art. 1º da Lei nº 8.899/94 em todas as linhas e horários por ela explorados, independentemente das características dos veículos utilizados na prestação do serviço.

2. DOS FATOS



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA REGIONAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Em julho de 2016, o Ministério Público Federal recebeu representação de cidadã relatando que a empresa de transporte Santo Anjo da Guarda não cumpre o disposto no art. 40, da Lei nº 10.741/03, Estatuto do Idoso, tendo em vista negativa de passagem gratuita para viajar de Porto Alegre/RS à Garopaba/SC, **ao argumento de que a linha só possui ônibus executivo, sendo a gratuidade para idosos só aplicável a ônibus convencionais.**

Lê-se na representação que originou a instauração do **Inquérito Civil nº 1.29.000.002423/2016-66:**

“Cidadã comparece a esta Procuradoria com denúncias contra a empresa Santo Anjo de transportes por descumprimento a lei 10.741 – Estatuto do Idoso.

Afirma que necessita viajar a Garopaba-SC e a empresa não disponibiliza assentos para os idosos nos seus ônibus executivo, segundo a representante ao tentar adquirir a passagem foi informada que as gratuidades só seriam para ônibus convencionais.

Acontece que as linhas que fazem o trajeto Porto Alegre - Garopaba só utilizam ônibus executivos. Entramos em contato com a agência da empresa em Porto Alegre, a funcionária Patrícia nos confirmou as informações da manifestante. A funcionária apresentou uma opção viagem para a denunciante, uma viagem de Porto Alegre – Tubarão e aguarda um outro ônibus de Tubarão a Garopaba.

Deste modo a solicitante pede intervenção do MPF para que seja cumprida a legislação federal.”

Posteriormente, foram apensados ao Inquérito civil nº 1.29.000.002423/2016-66 o Procedimento Preparatório nº 1.34.001.008356/2016-13, o Procedimento Preparatório nº 1.29.000.003587/2016-19, o Procedimento Preparatório nº 1.29.002.000024/2017-21 e a Notícia de Fato nº



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA REGIONAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

1.29.000.000609/2017-61, devido à conexão dos fatos, já que têm como objeto apurar irregularidades relacionadas ao cumprimento da Lei nº 10.741/03 (Estatuto do Idoso), tendo em vista a notícia de restrição abusiva na disponibilização de assentos reservados aos idosos por diversas empresas de transporte rodoviário interestadual de passageiros, a exemplo da UNISUL, Santo Anjo da Guarda, Planalto, Ouro e Prata, EUCATUR, entre outras.

Com o objetivo de demonstrar que o Estatuto do Idoso vem sendo, lamentavelmente, desrespeitado pelas empresas que atuam no transporte interestadual de passageiros transcreve-se abaixo alguns relatos feitos ao Ministério Público Federal:

Notícia de Fato nº 1.04.005.000026/2017-60:

“O manifestante acima identificado suspeita que não esteja sendo observada a gratuidade no sistema de transporte coletivo interestadual, conforme dispõe o art. 40 do Estatuto do Idoso.

Refere que, no dia 16/03/2017, ao tentar adquirir passagem para Toledo/PR, nos guichês das empresas Unesul, Eucatur e Ouro e Prata, na Rodoviária de Porto Alegre, foi dito a ele que só teriam passagens gratuitas a partir do mês de maio aproximadamente, estando disponíveis apenas passagens com 50% de desconto, com saída aos sábados. Afirma que não lhe foi esclarecida a razão pela qual não haveria a disponibilidade de passagens gratuitas para as datas próximas.

Esclarece que tal situação já ocorrera. No entanto, ao ser informado que só haveria passagem gratuita para uma data muito futura, solicitou auxílio a um servidor do posto da ANTT que o acompanhou até o guichê de venda. Nesta ocasião, conseguiu obter uma passagem para o dia seguinte.”

Procedimento Preparatório nº 1.29.000.003587/2016-19:



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA REGIONAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

“O representante fazia uso do passe livre interestadual pela empresa UNESUL, viajando de Porto Alegre para Concórdia/SC. Saliente-se que o representante tem 88 anos. Ele poderia fazer estas viagens em todos os dias da semana. Na data de hoje, foi retirar uma passagem pelo passe livre interestadual na empresa UNESUL e foi informado que, devido a nova legislação, só pode fazer uso do passe livre interestadual aos sábados. O representante não tem conhecimento desta legislação.

Em virtude do exposto, o representante requer providências do Ministério Público Federal para que tal situação seja apurada e que ele possa usar o passe livre interestadual todos os dias.”

“Manifestante é idosa e comparece a esta sala do Cidadão relatando que a empresa UNESUL não está cumprindo o estabelecido pelo Estatuto do Idoso no que refere-se à reserva de vagas gratuitas para idosos. O acesso de idosos à gratuidade é definido no Estatuto pela obrigatoriedade das empresas em destinarem duas vagas por veículo. Demais idosos podem receber o desconto de, no mínimo 50%, no valor das passagens interestaduais – ônibus, trens ou barcos. A UNESUL cumpria a legislação em anos anteriores, mas recentemente passou a destinar apenas vagas nos ônibus de sábado. A manifestante compareceu à rodoviária na quarta-feira e foi informada de que apenas aos sábados haveria gratuidade e que nos próximos dois sábados já estariam lotados os veículos. Solicita auxílio do MPF para que seja cumprido o Estatuto, favorecendo o transporte dos idosos em Porto Alegre.”

Notícia de Fato nº 1.29.000.000609/2017-61:

“Minha mãe tem 66 anos e recebe aposentadoria 1 salário-mínimo. De acordo com o estatuto do idoso, ela tem direito a isenção nas passagens interestaduais em ônibus convencional saindo da rodoviária. (2 lugares no carro e se caso já tiverem preenchido, 50% de desconto do valor integral da passagem). Eu estudo em Pirassununga/SP e todos os anos minha mãe ia me visitar lá aproveitando desta lei. Hoje nos dirigimos aos guichês das empresas que costumam passar próxima a esta cidade pois não há linhas de P. Alegre direto Pirassununga, porém todos os ônibus que antes eram considerados linhas “convencionais” passaram estranhamente se chamar “executivas”. Há apenas um único carro em todas as companhias que



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA REGIONAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

poderiam dar a isenção para minha mãe. Nos dirigimos então até o guichê da ANTT e a própria atendente nos informou isso. Que as empresas trocam os nomes das linhas de convencional para linha executiva para não ter de dar isenção ou desconto a idosos, fazendo inclusive o mesmo preço da linha convencional pra executiva. A moça ainda muito solícita avisou-nos que recebe diariamente uma série de denúncias acerca disso e nada é feito. Creio que está ocorrendo um problema moral com relação a estas companhias: procuramos a Real Expresso, Itapemirim, Kaissara, Penha e todas apresentam esse mesmo impasse. O referido fato ocorreu na rodoviária de Porto Alegre/RS.”

As situações relatadas nas várias representações encaminhadas ao Ministério Público Federal, conforme apurou-se no bojo da instrução do Inquérito Civil nº 1.29.000.002423/2016-66, se deve, em grande parte, ao entendimento da Agência Nacional de transportes Terrestres – ANTT, consignado nas Notas Técnicas nº 013 e nº 047/2017/GETAE/SUPAS, as quais sustentam que, com base na Resolução ANTT nº 4.770/2015, a frequência mínima de veículos convencionais – e portanto do benefício previsto no art. 40 do Estatuto do Idoso e na Lei nº 8.899/94 – pode ser limitado a apenas 1 (uma) vez por semana, fato que, na prática, acaba inviabilizando o direito assegurado pelos dispositivos, uma vez que não raro acaba por restringir os assentos reservados para determinada linha.

Ocorre, contudo, que como ficará demonstrado, ao longo desta exordial, a Resolução ANTT nº 4.770/2015 carece de validade, por extrapolar o poder regulamentar.

3. DA COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL

No polo passivo da presente ação civil pública estão a **UNIÃO** e a



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA REGIONAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

ANTT. Esse fator, por si só, justifica a competência da Justiça Federal para o processo e julgamento da causa, tendo em vista o disposto no art. 109, inciso I, da Constituição da República:

“Art. 109. Aos juízes federais compete processar e julgar:
I – as causas em que **a União, entidade autárquica** ou empresa pública federal forem **interessadas** na condição de autoras, **rés**, assistentes ou oponentes, exceto as de falência, as de acidentes de trabalho e as sujeitas à Justiça Eleitoral e à Justiça do Trabalho;”
(grifei)

4. DA LEGITIMIDADE ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

O Ministério Público tem por função precípua a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, nos termos do art. 127 da Constituição Federal. Cabe-lhe, principalmente, por meio de ação civil pública, pugnar pela tutela de interesses difusos e coletivos, consoante disposto no art. 129, III, do mesmo estatuto fundamental.

Concretizando tais preceitos magnos, a Lei Complementar nº 75/93, em seu art. 5º, III, “e”, estabelece que são funções institucionais do Ministério Público a defesa dos direitos e interesses coletivos, especialmente das comunidades indígenas, da família, da criança, do adolescente e do **idoso**.

Por outro lado, a Lei Federal nº 10.741/03, em seu art. 74, dispõe que compete ao Ministério Público zelar pelo efetivo respeito aos direitos e garantias



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA REGIONAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

legais assegurados ao idoso, promovendo as medidas judiciais e extrajudiciais cabíveis.

De forma idêntica a Lei Brasileira de Inclusão (Lei nº 13.146/2015) estebelece o dever do Ministério Público em zelar pelos direitos e garantias da pessoa com deficiência (art. 79, § 3º).

O órgão ministerial, pois, tem legitimidade para propor ação civil pública para assegurar o pleno acesso de pessoas idosas ou com deficiência de baixa renda ao transporte coletivo interestadual de passageiros, em razão do inequívoco envolvimento de interesses sociais, de caráter difuso, em torno do assunto.

A hipótese dos autos envolve a defesa de interesses coletivos de pessoas idosas. Revela-se, pois, admissível, *in casu*, o ajuizamento de ação civil pública pelo Ministério Público Federal. Há, na espécie, legitimidade ativa e interesse de agir.

5. DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS

5.1. DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E DO ESTATUTO DO IDOSO

A Constituição Federal de 1988, ao estabelecer, em seu art. 1º, inciso III a dignidade da pessoa humana como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, alçou-a ao centro do ordenamento jurídico, dando ensejo à efetivação de



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA REGIONAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

uma ampla esfera de direitos fundamentais como condição *sine qua non* para a concretização do fundamento constitucional.

Dentre os direitos fundamentais se encontram os direitos sociais, dentre os quais está elencada a assistência aos desamparados, com a proteção à velhice, tratada com maior detalhamento no Capítulo VII (da família, da criança, do adolescente e do idoso), do Título VIII (da ordem social), art. 230 da Carta Magna, *in verbis*:

“Art. 230. **A família, a sociedade e o Estado têm o dever de amparar as pessoas idosas, assegurando sua participação na comunidade, defendendo sua dignidade e bem-estar** e garantindo-lhes o direito à vida.

§ 1º Os programas de amparo aos idosos serão executados preferencialmente em seus lares.

§ 2º Aos maiores de sessenta e cinco anos é garantida a gratuidade dos transportes coletivos urbanos.” (grifei)

Da mesma forma, há uma séria de leis esparsas que versam sobre o tema da dignidade da pessoa humana, como é o caso do Estatuto do Idoso, que veio para concretizar o disposto no art. 230. Aprovado pela Lei nº 10.741, de 2 de outubro de 2003, referido estatuto passou a garantir novos direitos às pessoas com mais de sessenta anos. Trouxe consigo, ao longo dos 118 artigos, uma legislação capaz de ensejar profundas mudanças sociais, culturais e políticas, com vistas ao bem-estar das pessoas idosas.

Dentre suas disposições, nota-se o predomínio daquelas voltadas à concretização de direitos sociais, como a do art. 40, que passou a reservar, nos



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA REGIONAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

veículos de transporte coletivo interestadual de passageiros, duas vagas gratuitas para idosos com renda igual ou inferior a dois salários-mínimos. Previu, ainda, para os demais assentos, a concessão de desconto de cinquenta por cento, no mínimo, sobre o valor das passagens:

“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.” (grifei)

Observa-se, portanto, que há duas formas de concessão de benefício ao idoso, no sistema de transporte coletivo interestadual: a) a gratuidade da passagem, limitada a duas vagas por veículo; e b) o desconto de cinquenta por cento, no mínimo, sobre o valor das tarifas, para os idosos que excederem as vagas gratuitas. Referido dispositivo é claro no sentido de que, na primeira hipótese (gratuidade), a empresa autorizatória estará obrigada a reservar apenas duas vagas, ao passo que, na segunda, concederá o desconto, enquanto houverem passagens disponíveis.

De forma semelhante, mas visando a garantia de acesso ao transporte pelas pessoas com deficiência a Lei nº 8.899, de 29 de junho de 1994, trazia disposição assegurando à gratuidade:

“Art. 1º É concedido passe livre às pessoas (sic) portadoras de deficiência, comprovadamente carentes, no sistema de transporte coletivo interestadual.”



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA REGIONAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Pois bem. Da leitura dos dispositivos supra denota-se claramente o intuito do legislador de garantir os aludidos benefícios tarifários (gratuidade ou desconto mínimo) em todo e qualquer veículo de transporte coletivo interestadual de passageiros, a fim de promover a integração social do idoso com renda igual ou inferior a dois salários-mínimos e da pessoa com deficiência comprovadamente carente, construindo, assim, uma sociedade justa e solidária, um dos objetivos da República Federativa do Brasil (art. 3º, I, da CF/88).

Contudo, o Decreto nº 5.934/06 (no caso dos idosos) e o Decreto nº 3.691/00 (no caso de pessoas com deficiência), bem como as Resoluções ANTT específicas, ao regulamentarem os dispositivos, extrapolaram os comandos legislativos sobre o tema, criando restrição a direito não prevista na lei regulamentada. Conforme apurado no curso do inquérito civil, as empresas **VIAÇÃO PLANALTO, VIAÇÃO OURO E PRATA, REAL EXPRESSO, ITAPEMIRIM, KAISSARA, PENHA, EUCATUR, UNESUL, SANTO ANJO DA GUARDA**, assim como as demais empresas que atuam no transporte interestadual de passageiros, por sua vez, escoradas nesses atos normativos ilegais, têm limitado a concessão dos benefícios tarifários, violando a Constituição Federal e a legislação protetiva do idoso e da pessoa com deficiência.

5.2. DA ILEGALIDADE DO DECRETO Nº 5.934/2006 E DAS RESOLUÇÕES ANTT Nº 1.692/2006 E Nº 4.770/2015



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA REGIONAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

No intuito de regulamentar o art. 1º da Lei nº 8.899/94, foi editado o Decreto nº 3.691/00 que ao dispor sobre o benefício às pessoas com deficiência, limitou a gratuidade ao serviço convencional:

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

Por sua vez, em relação ao art. 40 da Lei nº 10.741/03, foi editado o Decreto nº 5.934, de 18 de outubro de 2006, da Presidência da República. Também limitando o benefício dos idosos ao serviço convencional de transporte interestadual de passageiros, definindo este, no caso do transporte rodoviário, como aquele prestado **com veículo de características básicas, com ou sem sanitários**:

“Art. 3º Na forma definida no art. 40 da Lei nº 10.741, de 2003, ao idoso com renda igual ou inferior a dois salários-mínimos serão reservadas duas vagas gratuitas em cada veículo, comboio ferroviário ou embarcação do **serviço convencional** de transporte interestadual de passageiros.

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

I - os serviços de transporte rodoviário interestadual convencional de passageiros, **prestado com veículo de características básicas, com ou sem sanitários**, em linhas regulares;

II - os serviços de transporte ferroviário interestadual de passageiros, em linhas regulares; e

III - os serviços de transporte aquaviário interestadual, abertos ao público, realizados nos rios, lagos, lagoas e baías, que operam linhas



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA REGIONAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

regulares, inclusive travessias.

(...)

Art. 4º Além das vagas previstas no art. 3º, o idoso com renda igual ou inferior a dois salários-mínimos terá direito ao desconto mínimo de cinquenta por cento do valor da passagem para os demais assentos do veículo, comboio ferroviário ou embarcação do **serviço convencional** de transporte interestadual de passageiros.” (grifei)

A AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES - ANTT, a quem incumbe a fiscalização da prestação de serviços de transporte terrestre, editou a Resolução nº 4.770, de 25 de junho de 2015, após a alteração do regime de delegação dos serviços de transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros, restringiu ao serviço convencional a concessão dos benefícios tarifários (art. 75) e **ainda permitiu que esse serviço fosse prestado apenas na frequência mínima fixada pela própria agência reguladora** (arts. 33 e 55). Confira-se:

“Art. 33. A **frequência mínima** dos mercados solicitados deverá ser de, ao menos, **uma viagem semanal por sentido, por empresa**.

(..)

Art. 55. A autorizatária deverá oferecer, **na frequência mínima estabelecida pela ANTT**, as gratuidades e os benefícios tarifários aos usuários, independentemente da categoria do ônibus utilizado.

(...)

Art. 75. Até o dia 18 de junho de 2019, a autorizatária ficará obrigada a **ofertar o serviço convencional, no mínimo, na frequência mínima estabelecida pela ANTT**.

§ 1º Para atendimento da frequência mínima, poderá ser utilizado ônibus convencional ou de categoria superior, sendo obrigatória a cobrança de tarifa de serviço convencional.

§ 2º A autorizatária deverá oferecer, **no serviço convencional**, as



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA REGIONAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

gratuidades e os benefícios tarifários aos usuários,
independentemente da categoria do ônibus utilizado.” (grifei)

As características, especificações e padrões técnicos a serem observados nos ônibus utilizados nos serviços de transporte rodoviário interestadual de passageiros foram objeto da Resolução nº 4.130, de 3 de julho de 2013, da Diretoria da Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT. As diferenças básicas entre os veículos das categorias convencional, executivo, semi-leito e leito foram previstas no Anexo III daquele ato normativo e referem-se, basicamente, à profundidade e largura do assento da poltrona (itens i e ii), estágios de reclinção e reclinção final do seu encosto (itens iv e v), distância entre poltronas (itens vi e vii), exigência de ar condicionado (item xi) e apoio para as pernas (item xiii), e existência de cabine individual para motorista (item xii).

Pois bem. Os regulamentos executivos – que é do que se trata no caso dos autos – prestam-se tão somente a pormenorizar, explicitar a lei, de forma a permitir sua melhor execução. Logo, em nenhuma hipótese podem restringir a aplicabilidade da norma jurídica que os originou ou impedir a produção dos seus efeitos naturais, sob pena de patente ilegalidade. Nos dizeres de Maria Sylvia Zanella Di Pietro¹:

“Doutrinariamente, admitem-se dois tipos de regulamentos: o **regulamento executivo** e o **regulamento independente ou autônomo**. O primeiro complementa a lei ou, nos termos do artigo 84, IV, da Constituição, contém normas 'para fiel execução da lei'; ele não pode estabelecer normas contra *legem* ou *ultra legem*. Ele não

¹ Direito Administrativo. 28. ed – São Paulo: Atlas, 2015. p. 125.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA REGIONAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

pode inovar na ordem jurídica, criando direitos, obrigações, proibições, medidas punitivas, até porque ninguém é obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei, conforme artigo 5º, II, da Constituição; ele tem que se limitar a estabelecer normas sobre a forma como a lei vai ser cumprida pela Administração.”

Celso Antônio Bandeira de Melo², discorrendo sobre o regulamento executivo, assevera que:

“No Brasil, entre a lei e o regulamento não existe diferença apenas quanto à origem. Não é tão-só o fato de uma provir do Legislativo e outro do Executivo o que os aparta. Também não é apenas a posição de supremacia da lei sobre o regulamento o que os discrimina. Esta característica faz com que o regulamento não possa contrariar a lei e firma seu caráter subordinado em relação a ela, mas não basta para esgotar a dissepção entre ambos no Direito brasileiro.

Há outro ponto diferencial e que possui relevo máximo e consiste em que – conforme averbação precisa do Prof. O. A. Bandeira de Mello – só a lei inova em caráter inicial na ordem jurídica.

A distinção deles segundo a matéria, diz o citado mestre, '**está em que a lei inova originariamente na ordem jurídica, enquanto o regulamento não a altera (...). É fonte primária do Direito, ao passo que o regulamento é fonte secundária, inferior**'.

(...) Em consequência, pode-se, com Pontes de Miranda, afirmar: '**Onde se estabelecem, alteram ou extinguem direitos, não há regulamentos – há abuso do poder regulamentar, invasão de competência legislativa. O regulamento não é mais do que auxiliar das leis, auxiliar que sói pretender, não raro, o lugar delas, mas sem que possa, com tal desenvoltura, justificar-se e lograr que o elevem à categoria de lei**'". (grifei)

E continua o renomado administrativista³:

² Curso de direito administrativo. 17 ed., rev. e atual. São Paulo: Editora Malheiros, 2004. p. 311-313.

³ ibidem, p. 323.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA REGIONAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

“Esta longa – mas oportuna – citação calha à fiveleta para indicar que ao regulamento desassiste incluir no sistema positivo qualquer regra geradora de direito ou obrigação novos. Nem favor nem restrição que já não se contenham previamente na lei regulamentada podem ser agregados pelo regulamento.

Há inovação proibida sempre que seja impossível afirmar-se que aquele específico direito, dever, obrigação, limitação ou restrição já estavam estatuídos e identificados na lei regulamentada. Ou, reversamente: **há inovação proibida quando se possa afirmar que aquele específico direito, dever, obrigação, limitação ou restrição incidentes sobre alguém não estavam já estatuídos e identificados na lei regulamentada.** A identificação não necessita ser absoluta, mas deve ser suficiente para que se reconheçam as condições básicas de sua existência em vista de seus pressupostos, estabelecidos na lei e nas finalidades que ela protege.

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

Resumindo. O regulamento, como instrumento para a fiel execução da lei, **nunca poderá ser ultra, citra ou contra legem.** Não poderá ir além do que foi a norma regulamentada, ampliando ou restringindo direitos e obrigações. Também não poderá instituir direitos ou deveres que a lei sequer havia instituído. Ou seja, a ele será sempre vedado inovar na ordem jurídica. Toda vez que a norma regulamentar extrapolar os limites da lei que a dá suporte, estar-se-á diante de ilegalidade. A esse respeito, vale transcrever ementa de julgado do Superior Tribunal de Justiça que tratou da criação, por meio de decreto, de prazo não previsto em lei para o exercício de direito:



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA REGIONAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

“PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL EM MANDADO DE SEGURANÇA. ESTRANGEIRO EM SITUAÇÃO ILEGAL NO PAÍS. ALEGADA VIOLAÇÃO DO ART. 1º DA LEI 1.533/51. FALTA DE INTERESSE RECURSAL. NÃO-CONHECIMENTO. DIREITO AO REGISTRO PROVISÓRIO. **LEI 9.675/98 E DECRETO 2.771/98. PODER REGULAMENTAR. LIMITES. FIXAÇÃO DE PRAZO DECADENCIAL NÃO-PREVISTO NA LEI REGULAMENTADA. ILEGALIDADE.** EXERCÍCIO DE DIREITO POTESTATIVO NÃO-SUBORDINADO A PRAZO LEGAL. APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA INESGOTABILIDADE OU PERPETUIDADE. DOUTRINA. RECURSO PARCIALMENTE CONHECIDO E DESPROVIDO.

1. As instâncias ordinárias reconheceram apenas o direito do recorrido à continuidade do procedimento destinado à obtenção do registro provisório, indeferido pela Polícia Federal por intempestividade. Portanto, a recorrente não possui interesse recursal para discutir, com base na defendida inexistência de direito líquido e certo ao registro, a suposta violação do art. 1º da Lei 1.533/51, visto que, nesse particular, o mandado de segurança foi denegado ante a falta de comprovação dos requisitos legais.

2. **A questão controvertida consiste em saber se, ao estabelecer prazo para a regularização da situação do estrangeiro, ainda em situação irregular, o Decreto 2.771/98 extrapolou os limites da Lei 9.675/98, vale dizer, se o decreto regulamentador poderia fixar prazo não-previsto em lei para o exercício do direito.**

3. No regime constitucional vigente, o Poder Executivo não pode editar regulamentos autônomos ou independentes – atos destinados a prover sobre situações não-predefinidas na lei –, mas, tão-somente, os regulamentos de execução, destinados a explicitar o modo de execução da lei regulamentada (CF/88, art. 84, IV).

4. **É ilegal o prazo de noventa dias fixado pelo art. 4º do Decreto 2.771/98, pois, nesse ponto, o regulamento não se restringiu a dispor sobre aspecto de ordem formal ou procedimental, tampouco esclarecer conceito vago ou decompor o conteúdo de preceito sintético, mas criou prazo decadencial não-prefigurado na lei, atingindo, diretamente, o direito material objeto da regulamentação.**

5. O direito subjetivo ao registro provisório do estrangeiro em situação ilegal no País (Lei 9.675/98, art. 1º; Decreto 2.771/98, art. 1º), constitui direito potestativo, cujo exercício, pelo titular, tem por objetivo criar uma situação jurídica nova: da condição de estrangeiro em situação ilegal para a de estrangeiro em situação legal, com todos os direitos e deveres previstos no art. 5º da CF/88 (Decreto 2.771/98, art. 3º).

6. Atendidos os requisitos, o estrangeiro tem direito ao registro provisório independentemente da vontade do Departamento de Polícia Federal, que tem o dever de expedi-lo, para todos os efeitos legais (seja na via administrativa, seja judicialmente, caso necessário), porque o exercício de direito potestativo, diferentemente do que ocorre com os direitos a uma



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA REGIONAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

prestação, impõe um estado de sujeição.

7. Para os direitos potestativos sem prazo de exercício fixado em lei, prevalece o princípio geral da inesgotabilidade ou da perpetuidade, ou seja, direitos que não se extinguem pelo não-uso (FILHO, Agnelo Amorim. Critério Científico Para Distinguir a Prescrição da Decadência e Para Identificar as Ações Imprescritíveis, RT 744/738).

8. Se se admitisse a possibilidade de o Poder Executivo fixar prazo de decadência por meio de decreto regulamentar, estar-se-ia, via delegação disfarçada, a um só tempo, violando o princípio da separação de poderes (CF/88, art. 2º) e o postulado segundo o qual ninguém é obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei (CF/88, art. 5º, II).

9. Recurso Especial parcialmente conhecido e, nessa parte, desprovido.” (REsp 526.015/SC, Rel. Ministra DENISE ARRUDA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 07/02/2006, DJ 06/03/2006, p. 165) (grifei)

Assim como ocorreu na situação supra, no presente caso, os Decretos nº 3.691/00 e 5.934/06 e a Resolução ANTT nº 4.770/15, ao limitarem a gratuidade, bem como o desconto sobre o valor das passagens, somente ao serviço de transporte interestadual de passageiros prestado com veículos de características básicas, com ou sem sanitários (serviço convencional), extrapolaram flagrantemente os comandos legais, impondo uma restrição que a lei não havia estabelecido.

No momento em que as normas regulamentares limitaram a concessão da gratuidade e do desconto tarifário exclusivamente àquela categoria de veículos, acabaram por restringir o livre acesso das pessoas com deficiência ou idosas de baixa renda aos benefícios conferidos, sem que essa limitação esteja prevista. Com efeito, o espírito da lei e o que se extrai dos seus literais termos é a garantia da gratuidade, e de desconto mínimo sobre o valor das passagens para os assentos remanescentes, qualquer que seja o veículo utilizado no transporte.

Não há, nem no art. 1º da Lei nº 8.899/94, nem no art. 40 da Lei nº



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA REGIONAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

10.741/03, qualquer menção à característica do veículo utilizado na prestação do serviço. O texto legal é claro. Nele, inexistente vinculação dos benefícios tarifários a uma certa categoria de serviço.

O próprio Decreto nº 5.934/06, quando tratou da gratuidade de idosos no transporte ferroviário e aquaviário interestadual de passageiros (art. 3º, §1º, incisos II e III), não restringiu a concessão daqueles benefícios aos vagões ou embarcações com determinadas características. Nesses dois casos, basta que se opere em linhas regulares para que a gratuidade e o desconto tarifários sejam garantidos. O que justificaria, então, a existência da restrição apenas no transporte rodoviário?

O objetivo das legislações foi garantir à pessoa com deficiência e aos maiores de sessenta anos a gratuidade de dois assentos e, no caso dos idosos, o desconto, no mínimo, de cinquenta por cento sobre a tarifa dos demais, independentemente do tipo de veículo utilizado no transporte coletivo interestadual. Esse é o espírito da lei. Restringir esses benefícios a uma única categoria de serviço representa nítida restrição de direito, inovação legislativa vedada às normas regulamentares.

Quando o art. 40 da Lei nº 10.741/03 atribuiu aos órgãos competentes a definição dos mecanismos e critérios para o exercício dos direitos nele previstos, não concedeu autorização para que eles fossem restringidos. A interferência do Poder Executivo foi permitida apenas para explicitar como esses



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA REGIONAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

direitos seriam exercidos e não para impor limitações que não previstas na lei. Ora, não se pode confundir permissão para fixar critérios de comprovação dos requisitos de fruição de um direito com autorização para restringi-lo.

Enquanto estabeleciam, por exemplo, critérios para a comprovação da idade e da renda exigidas para a fruição dos benefícios tarifários, os Decretos e normativos da ANTT agiam dentro do que lhes permitia o poder regulamentar. Quando se restringe os benefícios a uma certa categoria de serviço, como faz também a Resolução ANTT nº 4.770/15, foram além do que lhes era dado fazer, visto que passaram a inovar na ordem jurídica, limitando um direito que já havia sido assegurado em toda sua plenitude pela lei.

Entretanto o mais grave em relação a essa questão é que acabaram por deixar ao arbítrio das próprias empresas a disponibilidade daqueles benefícios. Explica-se.

Após a edição da Lei nº 12.966/14, a prestação do serviço regular de transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros passou a depender de autorização e não mais de permissão. A Resolução ANTT nº 4.770/15, editada para regulamentar o serviço a partir dali, dispôs, em seu art. 33, que a frequência mínima dos mercados explorados pelas empresas de transporte seria de **uma viagem semanal por sentido**. Mais adiante, em seu art. 75, a mesma resolução previu que:

“Art. 75. Até o dia 18 de junho de 2019, **a autorizatória ficará**



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA REGIONAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

obrigada a ofertar o serviço convencional, no mínimo, na frequência mínima estabelecida pela ANTT.

§ 1º Para atendimento da frequência mínima, poderá ser utilizado ônibus convencional ou de categoria superior, sendo obrigatória a cobrança de tarifa de serviço convencional.

§ 2º **A autorizatória deverá oferecer, no serviço convencional, as gratuidades e os benefícios tarifários aos usuários, independentemente da categoria do ônibus utilizado.**” (grifei)

Ou seja, a Resolução ANTT nº 4.770/15 exigiu das empresas de transporte coletivo que a frequência mínima de exploração das linhas por elas operadas fosse de uma viagem semanal por sentido. Até aí, nenhum problema. Em mercados com baixa demanda, garante-se o serviço sem onerar demasiadamente os custos das autorizatórias.

Entretanto, a mesma resolução permitiu que as empresas oferecessem o serviço convencional – entendido como aquele prestado com veículo de características básicas, com ou sem sanitários – **somente na frequência mínima de exploração de cada linha, ou seja, em regra uma vez por semana.**

Logo, a partir da regulamentação, ainda que a autorizatória realize sete, dez ou vinte viagens semanais na linha por ela explorada, **poderá limitar a concessão dos benefícios tarifários a somente uma delas.** Para tanto, bastará que substitua todos os seus ônibus de características básicas por outros de categoria superior – o que, diga-se, atualmente é comum nas linhas com um maior fluxo de passageiros - e ofereça a gratuidade em apenas um deles.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA REGIONAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Estabelece-se, com isso, um verdadeiro paradoxo. **Quanto maior o poderio econômico da empresa**, quanto melhor e mais equipada sua frota, **menor será sua obrigação de conceder benefícios tarifários a pessoas com deficiência e idosos**. Por outro lado, quanto menor a empresa, quanto mais simples e menos equipados os seus veículos, maior será sua responsabilidade social.

Como os Decretos nº 3.691/94 e nº 5.934/06 – extrapolando ao poder regulamentar – restringiram a concessão de benefícios tarifários aos idosos e pessoas com deficiência tão somente ao serviço por eles definido como convencional e a Resolução ANTT nº 4.770/15 permitiu que essa categoria de serviço seja prestada apenas na frequência mínima de uma viagem semanal por rota, uma autorizatária que antes oferecia a gratuidade e o desconto garantidos nas legislações em todas as viagens de uma determinada linha por ela explorada passou a concedê-los apenas uma vez por semana, como se constatou no curso do inquérito civil.

Tal regulamentação limita de forma ilegal a concessão de benefícios tarifários previstos no art. 40 do Estatuto do Idoso e no Art. 1º da Lei nº 8.899/94.

Assim, o Ministério Público Federal espera a obtenção de provimento judicial que declare a ilegalidade de parte dos Decretos e das Resoluções ANTT que restringiram a fruição do direito à gratuidade (e também desconto no caso de idosos) de passagens no transporte coletivo interestadual.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA REGIONAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

6. DOS PEDIDOS E REQUERIMENTOS

6.1. DO PEDIDO LIMINAR

Desde a sua edição, a Lei da Ação Civil Pública prevê a possibilidade de concessão de liminar, tanto de natureza cautelar quanto de antecipação de tutela (art. 12). Os requisitos para sua concessão são aqueles constantes do § 3º do art. 84 do Código de Defesa do Consumidor, aplicável à ação civil pública em razão do disposto no art. 21 da Lei nº 7.347/85: a relevância do fundamento da demanda e o justificado receio de ineficácia do provimento final.

A **relevância do fundamento da demanda** decorre da consistência da argumentação antes desenvolvida, a demonstrar o elevado interesse social da demanda, na medida em que **busca afastar do ordenamento jurídico atos administrativos flagrantemente ilegais – Decreto nº 3.691/2000, Decreto nº 5.934/2006, Resolução ANTT nº 4.770/2015** - que inviabilizam o direito à gratuidade no transporte coletivo interestadual ao serviço convencional de transporte interestadual extrapolando os limites do poder regulamentar.

O **risco de ineficácia do provimento final** existe porque a cada dia em que os referidos atos administrativos ilegais permanecem no ordenamento jurídico, continuam restringindo a concessão dos benefícios tarifários apenas ao serviço convencional, e assim, mais e mais pessoas com deficiência e idosos deixam de ter facilitado o seu acesso ao transporte coletivo interestadual de passageiros.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA REGIONAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Assim, estando presentes os requisitos autorizadores, **requer o Ministério Público Federal**, fundado nos artigos 12 e 21 da Lei nº 7.347/85 c/c art. 84, § 3º, da Lei nº 8.078/90, (a) **a concessão de medida liminar, com efeito *erga omnes***, para viabilizar o direito de acesso à gratuidade das pessoas com deficiência e idosos, bem como a compra de passagens com desconto no transporte coletivo interestadual de passageiros em qualquer tipo de veículo ou, alternativamente, que as gratuidades somente possam sofrer alguma restrição quanto aos demais tipos de veículo, quando estiver disponível, no mesmo horário, itinerário e tempo de percurso, ônibus convencional; (b) a ANTT dar ciência a todos os autorizatários do transporte coletivo interestadual para o cumprimento das gratuidades legais, nos termos da decisão liminar.

6.2. DOS PEDIDOS FINAIS

Posto isso, em definitivo, **requer o Ministério Público Federal** que esta ação seja julgada procedente para:

a) **declaração de ilegalidade, com efeito *erga omnes*, do art. 3º, § 1º, I e art. 4º, parágrafo único, incisos I e II, do Decreto nº 5.934/2006; do art. 1º, do Decreto nº 3.691/00 e das demais Resoluções da ANTT** que inviabilizam o direito aos idosos da gratuidade e a compra de passagens no transporte coletivo interestadual de passageiros com o desconto de 50% (cinquenta por cento), previsto no art. 40 do



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA REGIONAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Estatuto do Idoso, e o direito a gratuidade das pessoas com deficiência, previsto no art. 1º da Lei nº 8.899, de 29 de junho de 1994, extrapolando os limites do poder regulamentar em qualquer tipo de veículo;

b) alternativamente, caso se entenda viável algum tipo de limitação referente a nova regulamentação se restrinja a gratuidade em relação aos ônibus não convencionais e que essa somente ocorra caso haja a disponibilização pela autorizatória de gratuidade em veículo convencional no mesmo horário, itinerário e tempo de percurso dos demais ônibus.

c) que a ANTT expeça nova regulamentação dos direitos previstos na Lei nº 8.899/94 e no Estatuto do Idoso, sem as ilegais restrições impostas, visando orientar as empresas autorizatórias quanto aos critérios legais de gratuidade e desconto a serem ofertados às pessoas com deficiência e idosos.

6.3. DOS REQUERIMENTOS FINAIS

Requer o Ministério Público Federal, ainda:

a) a citação da **União** e da **Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT**, para querendo, contestarem a presente ação;

b) ao final, a procedência dos pedidos, na forma requerida, com a



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA REGIONAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

condenação das rés no ônus da sucumbência;

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

Protesta, ainda pela produção de provas através de todos os meios em direito admitidos.

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

Porto Alegre, 29 de setembro de 2017.



Documento eletrônico assinado digitalmente por **FABIANO DE MORAES**, Procurador(a) da República, em 29/09/2017 às 15h37min.

Este documento é certificado conforme a MP 2200-2/2001, que instituiu a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.

Procurador Regional dos Direitos do Cidadão

dgk