



JUSTIÇA FEDERAL
Tribunal Regional Federal da 1ª Região

PROCESSO: 0009380-80.2004.4.01.3900 PROCESSO REFERÊNCIA: 0009380-80.2004.4.01.3900 CLASSE:
APELAÇÃO CÍVEL (198) POLO ATIVO: -----, e outros REPRESENTANTE(S) POLO ATIVO: CHEDID GEORGES
ABDULMASSIH - SP181301-A, GUILHERME RIZZO AMARAL - RS47975-A, ISABELA BOSCOLO CAMARA - SP389625,
RODRIGO USTARROZ CANTALI - RS96857-A e GUSTAVO ANTONIO FERES PAIXAO - RJ95502-A
POLO PASSIVO: Ministério Público Federal
RELATOR(A): MARCIO SA ARAUJO



PODER JUDICIÁRIO
Processo Judicial Eletrônico
Tribunal Regional Federal da 1ª Região
Gab. 18 - JUIZ FEDERAL MARCIO SÁ ARAÚJO APELAÇÃO

CÍVEL (198) n. 0009380-80.2004.4.01.3900

RELATÓRIO

O EXMO. SR. JUIZ FEDERAL MARCIO SÁ ARAÚJO (RELATOR CONVOCADO):

Cuidam-se de recursos de apelação interpostos por -----, (fls. 686-700) e por ----- (fls. 735-746), contra a sentença (fls. 638-647) que julgou parcialmente procedente o pedido formulado pelo Ministério Público Federal, em ação civil pública, para determinar, inclusive liminarmente, o oferecimento da reserva de duas vagas gratuitas, por aeronave, para os portadores de deficiência e idosos carentes, que comprovem a sua condição, utilizando analogicamente para tal finalidade os critérios contidos no Decreto nº 5.130/2004 e na Portaria Interministerial nº 3 de 2001, bem como para a concessão do respectivo desconto para todos os idosos carentes, que comprovem a sua condição, utilizando analogicamente para tal finalidade os critérios contidos no Decreto nº 5.130/2004 e pela Portaria Interministerial nº 3 de 2001.

As apelantes, em resumo do que discutido nas razões dos recursos, argumentam no sentido da ausência de regulamentação específica do Poder Executivo, uma vez que este não tratou das empresas de transporte aéreo, bem como que a absorção de tais custos irá impactar significativamente no equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão.

Pedem, assim, a reforma da sentença para que o pedido seja julgado totalmente improcedente.

Por força da decisão (fls. 844-845) proferida nos autos do mandado de segurança n. 0005589-22.2011.4.01.0000, os efeitos liminares da sentença foram suspensos.



O Ministério Público Federal (fls. 894-907) apresentou contrarrazões aos recursos de apelação interpostos.

É o relatório.

Juiz Federal MARCIO SÁ ARAÚJO Relator(Convocado)



PODER JUDICIÁRIO
Processo Judicial Eletrônico
Tribunal Regional Federal da 1ª Região
Gab. 18 - JUIZ FEDERAL MARCIO SÁ ARAÚJO

APELAÇÃO CÍVEL (198) n. 0009380-80.2004.4.01.3900

V O T O

O EXMO. SR. JUIZ FEDERAL MARCIO SÁ ARAÚJO (RELATOR CONVOCADO):

Os recursos de apelação merecem provimento, diante da orientação jurisprudencial já firmada pelo Superior Tribunal de Justiça nos autos do REsp n. 1.155.590, posto nesse sentido:

RECURSO ESPECIAL - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - TRANSPORTE AÉREO GRATUITO PARA PESSOAS COM DEFICIÊNCIA HIPOSSUFICIENTES - LEI 8.899/94 INEXISTÊNCIA DE PREVISÃO ESPECÍFICA DE GRATUIDADE EM RELAÇÃO AO MODAL AÉREO - DESCABIMENTO DA CRIAÇÃO DA MODALIDADE A PARTIR DA INTERPRETAÇÃO DA LEGISLAÇÃO FEDERAL. RECURSO ESPECIAL DESPROVIDO.

Hipótese: Trata-se de ação civil pública cuja pretensão é viabilizar a gratuidade do transporte público interestadual no modal aéreo às pessoas com deficiência hipossuficientes, e seus acompanhantes, porquanto concretizada omissão indevida pelo legislador ao regulamentar o tema, limitando o passe livre apenas as hipóteses de locomoção por meio rodoviário, ferroviário e aquaviário.

1. O acórdão recorrido foi publicado antes da entrada em vigor da Lei n.º 13.105 de 2015, estando o recurso sujeito aos requisitos de admissibilidade do Código de Processo Civil de 1973, conforme Enunciado Administrativo 2/2016 do Superior Tribunal de Justiça.
2. Não se aperfeiçoa a irresignação embasada em violação à disposição veiculada em decreto regulamentador, justo que não enquadrável no conceito de lei federal a que se refere o permissivo constitucional, obstando o conhecimento do recurso especial no ponto. Precedentes.
3. Carece esta Corte Superior, a partir da competência constitucional que lhe é determinada, ampliar hipóteses de concessão de benefício a determinado grupo minoritário, com base unicamente no exercício hermenêutico, de modo a ampliar os modais de transporte interestadual submetidos ao regime da gratuidade, prevista na Lei n. 8.899/94 e nos atos normativos secundários que a regulamentam, sob pena de atuar como legislador positivo.
4. Dadas as vicissitudes do transporte aéreo, inviável a utilização da Portaria Interministerial n. 003/2001 por processo analógico ou interpretação extensiva, cujo objeto é especificamente o de delimitar a aplicação da Lei n. 8.899/94 ao transporte coletivo interestadual rodoviário, aquaviário e ferroviário.
5. Na hipótese de se verificar omissão legislativa, incumbe ao interessado legitimado lançar mão dos remédios constitucionais disponíveis para suprir a inatividade legislativa.



6. Recurso especial desprovido.
(REsp n. 1.155.590/DF, relator Ministro Marco Buzzi, Quarta Turma, julgado em 27/11/2018, DJe de 7/12/2018.)

Na hipótese, o eminente Ministro Marco Buzzi, relator do acórdão consignou que:

3. A controvérsia existente nesta demanda coletiva diz respeito a implementação do direito de passe livre em transporte aéreo, de envergadura interestadual, aos portadores de deficiência desprovidos de recursos financeiros para custear a viagem. A origem histórica do litígio remonta à própria edição da Lei n. 8.899/94.

À época de sua proposição no âmbito da Câmara dos Deputados, o então relator do Projeto de Lei n. 534 de 1991, o parlamentar José Carlos Coutinho, atento às disposições constitucionais inseridas no título reservado à ordem social (art. 227, II, da CF), redigiu a lei objetivando resguardar a gratuidade do transporte coletivo somente a um grupo específico, vale dizer, o de pessoas acometidas por deficiência visual.

Foi a partir de substitutivo que conferiu-se amplitude ao benefício, reservando-o à totalidade das pessoas portadoras de deficiência no espectro do transporte coletivo interestadual, exigindo-se tão-somente a comprovação da carência por parte do beneficiado.

Registre-se que o projeto de lei, durante sua tramitação, encontrou resistência no seio daquele respeitável órgão legislativo, com destaque à manifestação exarada pelo Deputado Federal Moreira Martins, em cuja oportunidade ressaltou a dificuldade de vislumbrar a fonte de custeio do beneplácito, por entender que o denominador comum para distribuição das despesas recairia nos usuários comuns.

Confira-se:

Por outro lado, os serviços de transporte coletivo necessitam do recebimento do valor das tarifas para continuar operando sob o risco de falência. Diversos são os condicionantes determinados pelo Estado para que se proporcione ao público os serviços de transporte. Dentre os fatores a serem considerados encontra-se a composição das tarifas. Encontra-se o valor da tarifa pela divisão do custo global apurado nos custos dos serviços pelo número de passageiros por quilômetro rodado. Conseqüentemente, o usuário dos serviços, pagante, subsidiará o usuário não pagante. Isto elevará fatalmente o preço da tarifa o que prejudicará a grande maioria dos usuários do sistema de transporte coletivo. (Disponível: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra.jsessionid=ACAE122042C7E393AFF6EFB93E557F65.proposicoesWebExterno2?codteor=1144086&filename=Dossie+-PL+534/1991 - Acesso em 6/11/2018)

Em que pese a oposição descrita, o projeto foi promulgado e publicado como Lei n. 8.899/94, contendo unicamente 4 (quatro) dispositivos. Em seu art. 1º, o Diploma inovou o ordenamento jurídico, estabelecendo o passe livre à multitudine de pessoas portadoras de deficiência dependentes do transporte coletivo interestadual, com a condicionante de que apenas demonstrem a sua hipossuficiência. Por oportuno, vale transcrever o inteiro teor do dispositivo:

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

A legislação em comento não se aprofundou na temática e apenas exortou o Poder Executivo a regulamentar suas disposições, no prazo de 90 (noventa) dias, contados a partir da publicação, consoante se extrai do art. 2º da Lei n. 8.899/94.

A despeito do prazo determinado, foi necessário o decurso de 6 (seis)



anos para a edição do Decreto n. 3.691/2000, o qual delimitou em 2 (dois) a quantidade de assentos por veículo para a ocupação pelos indivíduos enquadrados no conceito de pessoa carente portadora de deficiência. À exemplo da legislação que pretendeu regulamentar, o ato normativo secundário pecou pela vagueza, porquanto não atribuiu significação devida às disposições constantes da Lei 8.899/94, deixando de especificar em quais modais de transporte coletivo interestadual que a gratuidade deveria ser aplicada.

Nesse passo, as dúvidas até então existentes foram dirimidas com a edição da Portaria Interministerial n. 003/2001, que, de plano, no art. 1º, tratou de definir a incidência da benesse ao transporte coletivo interestadual, em seus modais rodoviário, ferroviário e aquaviário, sem se pronunciar sobre a aplicação na esfera da aviação civil. Daí derivou a inconformidade do diligente órgão ministerial, que pretende estender a benesse de forma igualitária ao transporte aéreo.

O assunto não é completamente inédito nesta Corte Superior. A 3ª Turma do Superior Tribunal de Justiça, ao julgar o REsp n. 677.872/PR, enfrentou o tema, porém, de forma não exauriente, pois a matéria de fundo do recurso cuidava apenas da adequação do provimento antecipatório concedido, diga-se, na instância ordinária.

Naquela ocasião, o prefalado órgão julgador, por sua maioria, assentou inexistir a verossimilhança necessária à manutenção da tutela antecipada, sob a premissa de que a aplicação do benefício ao transporte aéreo estava desatrelado da contrapartida financeira às empresas de aviação civil. Concluiu-se, durante o processo decisório, que a situação poderia gerar o desequilíbrio no contrato de concessão. Ao fim e ao cabo, o aresto recebeu a seguinte ementa:

RECURSO ESPECIAL - TRANSPORTE AÉREO GRATUITO DE PESSOAS DEFICIENTES - LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO - LEI 8.899/94 - NECESSIDADE DE REGULAMENTAÇÃO - RISCO DE DESEQUILÍBRIO NO CONTRATO DE CONCESSÃO - ANTECIPAÇÃO DE TUTELA - REVOGAÇÃO. 1. O Ministério Público tem legitimidade para propor ação civil pública em favor dos portadores de deficiência física. 2. Em homenagem ao equilíbrio do contrato de concessão, revoga-se antecipação de tutela que obriga as empresas aéreas a transportarem, gratuitamente, pessoas portadoras de deficiência. Para que tal aconteça é necessário que exista regulamentação específica da Lei 8.899/94, com a previsão da contrapartida financeira, de responsabilidade do Estado. (REsp 677.872/PR, Rel. Ministra NANCY ANDRIGHI, Rel. p/ Acórdão Ministro HUMBERTO GOMES DE BARROS, TERCEIRA TURMA, julgado em 28/06/2005, DJ 08/05/2006, grifou-se)

Na hipótese, deve prevalecer o entendimento da impossibilidade de intervenção do Poder Judiciário no campo da discricionariedade reservada ao legislador, não sendo o caso de se estabelecer por esforço interpretativo situação de gratuidade do transporte aéreo aos portadores de deficiência com parcos recursos econômicos.

Afinal, não compete ao Poder Judiciário, a pretexto da defesa de direitos fundamentais que dependem de detida regulamentação, legislar positivamente, ampliando benefícios a determinado grupo sem previsão expressa do método de custeio, onerando indiretamente os usuários pagantes até o Ente Federativo competente assumir o encargo, máxime em se tratando do transporte aéreo, permeado de peculiaridades a exigir uma abordagem mais específica da gratuidade. Existem técnicas e remédios constitucionais específicos para alcançar o referido desiderato, de forma a suprir a omissão normativa, a exemplo do Mandado de Injunção e da Ação Direta de Inconstitucionalidade por omissão.

Daí, inclusive, a justificativa da existência de tais mecanismos, os quais são voltados a complementação do sistema normativo a partir da dicção interpretativa realizada pelo órgão julgador provocado, suplementando a omissão do legislador em mora. Porém, no caso, não se justifica o manuseio dos instrumentais



mencionados, justo que o assunto foi regulamentado, apesar de não ter sido feito na maneira como pretende o proponente da ação.

Sendo a hipótese dos autos a exata e mesma situação do paradigma citado, e diante da necessidade de observância de uma jurisprudência íntegra e coesa dos tribunais, inclusive superiores, ladeio a orientação do STJ para fins de dar provimento a ambos os recursos de apelação, e reformar a sentença para julgar totalmente improcedente o pedido.

É o meu voto.

Juiz Federal MARCIO SÁ ARAÚJO
Relator(Convocado)



PODER JUDICIÁRIO
Processo Judicial Eletrônico
Tribunal Regional Federal da 1ª Região
Gab. 18 - JUIZ FEDERAL MARCIO SÁ ARAÚJO

PROCESSO: 0009380-80.2004.4.01.3900 PROCESSO REFERÊNCIA: 0009380-80.2004.4.01.3900
CLASSE: APELAÇÃO CÍVEL (198) POLO ATIVO: -----, e outros REPRESENTANTES POLO ATIVO: CHEDID GEORGES ABDULMASSIH - SP181301-A, GUILHERME RIZZO AMARAL - RS47975-A, ISABELA BOSCOLO CAMARA - SP389625 e RODRIGO USTARROZ CANTALI - RS96857-A POLO PASSIVO: Ministério Público Federal

E M E N T A

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PASSE LIVRE PARA IDOSOS E PESSOAS COM DEFICIÊNCIA HIPOSSUFICIENTES. LEIS Nº

Assinado eletronicamente por: MARCIO SA ARAUJO - 13/09/2023 14:52:00 Num. 343793139 - Pág. 5

<https://pje2g.trf1.jus.br:443/consultapublica/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=23090513465241300000333688570>

Número do documento: 23090513465241300000333688570



8.899/94 e N° 10.233/2001. REGULAMENTAÇÃO. DECRETO N.º 5.130/2004 E PORTARIA INTERMINISTERIAL N° 3 de 2001. COMPANHIAS AÉREAS. EXCLUSÃO. DESCABIMENTO DE CRIAÇÃO DO BENEFÍCIO MEDIANTE INTERPRETAÇÃO DA LEGISLAÇÃO. SENTENÇA PARCIALMENTE PROCEDENTE. APELAÇÃO PROVIDA. ORIENTAÇÃO JURISPRUDENCIAL DO STJ. SENTENÇA REFORMADA. PEDIDO JULGADO IMPROCEDENTE.

1. A questão discutida nos autos, no caso a possibilidade de concessão de passe livre em voos nacionais para idosos e pessoas com deficiência já foi objeto de apreciação pelo egrégio STJ, nos autos do REsp n. 1.155.590, tendo assim externado a sua orientação, conforme trecho da respectiva ementa: "3. Carece esta Corte Superior, a partir da competência constitucional que lhe é determinada, ampliar hipóteses de concessão de benefício a determinado grupo minoritário, com base unicamente no exercício hermenêutico, de modo a ampliar os modais de transporte interestadual submetidos ao regime da gratuidade, prevista na Lei n. 8.899/94 e nos atos normativos secundários que a regulamentam, sob pena de atuar como legislador positivo. 4. Dadas as vicissitudes do transporte aéreo, inviável a utilização da Portaria Interministerial n. 003/2001 por processo analógico ou interpretação extensiva, cujo objeto é especificamente o de delimitar a aplicação da Lei n. 8.899/94 ao transporte coletivo interestadual rodoviário, aquaviário e ferroviário. 5. Na hipótese de se verificar omissão legislativa, incumbe ao interessado legitimado lançar mão dos remédios constitucionais disponíveis para suprir a inatividade legislativa".
2. Sendo esta a hipótese dos autos, dá-se provimento aos recursos de apelação para reformar a sentença e julgar improcedente o pedido.

ACÓRDÃO

Decide a Sexta Turma do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, por unanimidade, dar provimento ao recurso de apelação.

Brasília, 28 de agosto de 2023

Juiz Federal MARCIO SÁ ARAÚJO
Relator(Convocado)

