



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.543.465 - RS (2015/0169261-6)

RELATOR : MINISTRO NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO  
RECORRENTE : EMPRESA DE ÔNIBUS NOSSA SENHORA DA PENHA S/A  
ADVOGADO : MOACYR CORRÊA NETO E OUTRO(S) - PR027018  
RECORRENTE : AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES - ANTT  
RECORRENTE : UNIÃO  
RECORRIDO : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
INTERES. : AUTO VIAÇÃO VENÂNCIO AIRES LTDA  
INTERES. : HÉLIOS COLETIVOS E CARGAS LTDA  
INTERES. : UNESUL DE TRANSPORTES LTDA  
INTERES. : REUNIDAS S A TRANSPORTES COLETIVOS

### EMENTA

ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IDOSO. TRANSPORTE RODOVIÁRIO INTERESTADUAL. VAGAS GRATUITAS. ISENÇÃO TARIFÁRIA. DECRETO REGULAMENTAR EIVADO DE ILEGALIDADE. INDEVIDA INOVAÇÃO NO PLANO LEGISLATIVO. EXCESSO NA REGULAMENTAÇÃO. RECURSOS ESPECIAIS AOS QUAIS SE NEGA PROVIMENTO.

1. Trata-se, na origem, de Ação Civil Pública ajuizada pelo Ministério Público Federal objetivando declarar a nulidade do parágrafo único do art. 8o. do Decreto 5.943/2006, bem como do parágrafo único do art. 6o. da Resolução 1.692 da ANTT, de forma a garantir a gratuidade do transporte interestadual conferida ao idoso, nos termos do art. 40, I da Lei 10.471/2003.

2. A controvérsia apresentada pelos recorrentes cinge-se em saber se o direito do idoso a duas vagas gratuitas, no transporte interestadual, compreende, além do valor das passagens, as tarifas de pedágio e de utilização dos terminais rodoviários. Vale dizer, se a gratuidade abrange tais valores, o disposto no Decreto 5.943/2006 e na Resolução 1.692 da ANTT estão eivados de nulidade, por extrapolar o Poder Regulamentar.

3. A gratuidade do transporte, ao idoso, vale lembrar, não foi estabelecida somente pela Lei 10.741/2003; encontra, antes disso, suporte constitucional. Nota-se, nesse particular, que o constituinte teve especial atenção ao transporte dos idosos, considerando tratar-se não só de um direito, mas de verdadeira garantia, que tem por escopo, além de facilitar o dever de amparo ao idoso, assegurar sua participação na comunidade, bem-estar e dignidade, conforme o disposto nos arts. 229 e 230 da Constituição Federal.

4. Ao reservar 2 vagas gratuitas por veículo para idosos com renda igual ou inferior a 2 (dois) salários-mínimos, o Estatuto do Idoso não estabeleceu qualquer condicionante além do critério de renda a ser observado. Desse modo, considerando os fins sociais a que se dirige a norma, o



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

dever de amparo ao idoso, a necessidade de assegurar sua participação na comunidade, seu bem-estar e dignidade, bem como a inviolabilidade da integridade psíquica e moral (art. 10, § 2o. da Lei 10.741/2003), a gratuidade do transporte interestadual prevista no art. 40, I do Estatuto do Idoso, resulta na dispensa de pagamento das tarifas de pedágio e de utilização dos terminais.

5. Com efeito, o Decreto 5.943/2006, fulcrado no art. 84, IV da CF/1988, a pretexto de regulamentar o disposto do art. 40 do Estatuto do Idoso, exorbita o poder regulamentar, apontando ressalvas/condicionantes não previstas na legislação, sendo, portanto, nulo o parágrafo único do art. 8o. do mencionado Decreto.

6. Ressalte-se, por fim, que não tem lugar a almejada interpretação do inciso I do art. 40, com a previsão do respectivo inciso II, que garante o desconto, de forma expressa, no valor da passagem. A reserva de 2 (duas) vagas gratuitas por veículo para idosos com renda igual ou inferior a 2 (dois) salários-mínimos, conforme já consignado, não se limita ao valor das passagens, abrangendo eventuais custos relacionados diretamente com o transporte, onde se incluem as tarifas de pedágio e de utilização dos terminais. Desse modo, deve-se garantir ao idoso com reduzido poder aquisitivo (renda igual ou inferior a 2 salários-mínimos) a dispensa do pagamento de valor que importe em obstáculo ao transporte interestadual, de forma a conferir a completa efetividade à norma.

7. Recursos Especiais aos quais se nega provimento, em conformidade com o parecer do Ministério Público Federal.



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

### ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros da Primeira Turma do Superior Tribunal de Justiça, na conformidade dos votos e das notas taquigráficas a seguir, por unanimidade, negar provimento aos recursos especiais, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator. Os Srs. Ministros Benedito Gonçalves, Sérgio Kukina, Regina Helena Costa (Presidente) e Gurgel de Faria votaram com o Sr. Ministro Relator.

Dra. LAYLA KABOUDI, pela parte RECORRENTE: UNIÃO.

Brasília/DF, 13 de dezembro de 2018 (Data do Julgamento).

NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO  
MINISTRO RELATOR



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.543.465 - RS (2015/0169261-6)  
RELATOR : MINISTRO NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO  
RECORRENTE : EMPRESA DE ÔNIBUS NOSSA SENHORA DA PENHA S/A  
ADVOGADO : MOACYR CORRÊA NETO E OUTRO(S) - PR027018  
RECORRENTE : AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES -  
ANTT  
RECORRENTE : UNIÃO  
RECORRIDO : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
INTERES. : AUTO VIAÇÃO VENÂNCIO AIRES LTDA  
INTERES. : HÉLIOS COLETIVOS E CARGAS LTDA  
INTERES. : UNESUL DE TRANSPORTES LTDA  
INTERES. : REUNIDAS S A TRANSPORTES COLETIVOS

### RELATÓRIO

1. Trata-se de Recursos Especiais interpostos contra acórdão do Tribunal Regional Federal da 4a. Região, de fls. 839/863. Segue ementa:

*ADMINISTRATIVO. APELAÇÕES. AÇÃO CIVIL PÚBLICA - PROTEÇÃO A INTERESSE TRANSINDIVIDUAL DO IDOSO. PASSAGEM INTERESTADUAL GRATUITA (LEI N. 10.741/03, ART. 40, I) - INEXIGIBILIDADE DO PAGAMENTO DE TAXA/TARIFA DE EMBARQUE E/OU PEDÁGIO À FRUIÇÃO DO BENEFÍCIO. ILEGALIDADE DAS RESTRIÇÕES DITADAS PELO ARTIGO 8º, PARÁGRAFO ÚNICO, DO DECRETO N. 5.934/06 E ARTIGO 6º, PARÁGRAFO ÚNICO, DA RESOLUÇÃO ANTT N. 1.692/2006. SENTENÇA DE PROCEDÊNCIA - HIGIDEZ DOS FUNDAMENTOS DECISÓRIOS. ILEGITIMIDADE PASSIVA DO DAER - PRELIMINAR REJEITADA (fls. 853).*

2. Os Embargos de Declaração opostos foram decididos nos termos da seguinte ementa:

*PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. INOCORRÊNCIA DE SEUS LEGAIS PRESSUPOSTOS. REJEIÇÃO. PREQUESTIONAMENTO.*

*1. Rejeita-se o recurso de embargos de declaração, vocacionado estritamente à manifestação integrativa e saneadora que se afigure de rigor, quando se verifica que o julgado embargado apresenta-se claro, hígido, exaustivo e bem fundamentado.*

*2. Desnecessária a refutação expressa de dispositivos de aplicação colidente quando o prequestionamento pontual colimado já*



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

*está estabelecido no julgamento, nele inserta a solução basilar sobre o thema júrís suscitado (fls. 916/917).*

3. Em seu Apelo Nobre, a EMPRESA DE ÔNIBUS NOSSA SENHORA DA PENHA S.A. sustenta ofensa ao art. 40, I, II e parágrafo único da Lei 10.741/2003 (Estatuto do Idoso); ao art. 8o., parágrafo único do Decreto 5.934/2006; e ao art. 6o., parágrafo único da Resolução ANTT 1.692/2006. Sustenta, em síntese, que os *órgãos competentes, quando da definição dos critérios para o exercício dos direitos previstos nos incisos I e II do referido dispositivo, salientaram, através dos atos normativos (Decreto e Resolução) atacados na ação civil pública, que as taxas de embarque (vertidas para as concessionárias ou entidades públicas que administram o terminal rodoviário) e as tarifas de pedágio, que não integram o valor das passagens, portanto, não se constituindo em receita para as transportadoras, não se encontravam compreendidas na gratuidade estabelecida em lei* (fls. 939).

4. A AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES - ANTT, por sua vez, em suas razões recursais, aponta, preliminarmente, violação do art. 535, II do CPC/1973, por não ter o Tribunal de origem sanado as omissões alegadas nos Embargos. Quanto ao mérito, sustenta ofensa ao art. 40, I, II e parágrafo único da Lei 10.741/2003 (Estatuto do Idoso); ao art. 8o., parágrafo único do Decreto 5.934/2006; ao art. 6o., parágrafo único da Resolução ANTT 1.692/2006; ao art. 35 da Lei 9.074/1995; e ao art. 8o. da Lei 8.842/1994. Aduz que, dos dispositivos legais apontados, *conclui-se que, em momento algum, o Estatuto do Idoso dá a entender que o benefício outorgado pelo seu art. 40, inc. II, deva abranger algo além do serviço de transporte promovido pela permissionária* (fls. 964). Assevera que o benefício do transporte interestadual gratuito somente se aplica à passagem, excluindo-se outras taxas, a exemplo da tarifa de embarque e do pedágio, que não estão incluídos nas passagens. Afirma que o art. 35 da Lei 9.074/1995 estaria sendo violado, uma vez que o mencionado dispositivo prevê que *a estipulação de novos benefícios tarifários pelo poder concedente, fica condicionada à previsão em lei, da origem dos recursos ou da simultânea revisão da estrutura tarifária do concessionário, de forma a preservar o*



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

*equilíbrio econômico-financeiro do contrato* (fls. 966).

5. No Recurso Especial de fls. 969/975, a UNIÃO, além de apontar ofensa ao art. 535 do CPC/1973, aduz existir violação do art. 9º. do Decreto 5.934/2006, 35 da Lei 9.074/1995 e 40 do Estatuto do Idoso. Defende, em síntese, que o Estatuto do Idoso concedeu o benefício da gratuidade exclusivamente ao serviço de transporte que *envolve apenas o deslocamento do usuário através de uma rota predeterminada entre diferentes localidades* (fls. 973).

6. Contrarrazões apresentadas às fls. 988/996, 997/1.002 e 1.003/1.010.

7. O Ministério Público Federal, em parecer da lavra da ilustre Subprocuradora-Geral da República LUIZA CRISTINA FONSECA FRISCHEISEN, opinou pelo não provimento dos Recursos Especiais (fls. 1.051/1.054).

8. É o relatório.



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.543.465 - RS (2015/0169261-6)  
RELATOR : MINISTRO NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO  
RECORRENTE : EMPRESA DE ÔNIBUS NOSSA SENHORA DA PENHA S/A  
ADVOGADO : MOACYR CORRÊA NETO E OUTRO(S) - PR027018  
RECORRENTE : AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES -  
ANTT  
RECORRENTE : UNIÃO  
RECORRIDO : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
INTERES. : AUTO VIAÇÃO VENÂNCIO AIRES LTDA  
INTERES. : HÉLIOS COLETIVOS E CARGAS LTDA  
INTERES. : UNESUL DE TRANSPORTES LTDA  
INTERES. : REUNIDAS S A TRANSPORTES COLETIVOS

### VOTO

*ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IDOSO. TRANSPORTE RODOVIÁRIO INTERESTADUAL. VAGAS GRATUITAS. ISENÇÃO TARIFÁRIA. DECRETO REGULAMENTAR EIVADO DE ILEGALIDADE. INDEVIDA INOVAÇÃO NO PLANO LEGISLATIVO. EXCESSO NA REGULAMENTAÇÃO. RECURSOS ESPECIAIS AOS QUAIS SE NEGA PROVIMENTO.*

*1. Trata-se, na origem, de Ação Civil Pública ajuizada pelo Ministério Público Federal objetivando declarar a nulidade do parágrafo único do art. 8o. do Decreto 5.943/2006, bem como do parágrafo único do art. 6o. da Resolução 1.692 da ANTT, de forma a garantir a gratuidade do transporte interestadual conferida ao idoso, nos termos do art. 40, I da Lei 10.471/2003.*

*2. A controvérsia apresentada pelos recorrentes cinge-se em saber se o direito do idoso a duas vagas gratuitas, no transporte interestadual, compreende, além do valor das passagens, as tarifas de pedágio e de utilização dos terminais rodoviários. Vale dizer, se a gratuidade abrange tais valores, o disposto no Decreto 5.943/2006 e na Resolução 1.692 da ANTT estão eivados de nulidade, por extrapolar o Poder Regulamentar.*

*3. A gratuidade do transporte, ao idoso, vale lembrar, não foi estabelecida somente pela Lei 10.741/2003; encontra, antes disso, suporte constitucional. Nota-se, nesse particular, que o constituinte teve especial atenção ao transporte dos idosos, considerando tratar-se não só de um direito, mas de verdadeira garantia, que tem por escopo, além de facilitar o dever de amparo ao idoso, assegurar sua participação na comunidade, bem-estar e dignidade, conforme o disposto nos arts. 229 e 230 da Constituição Federal.*



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

4. *Ao reservar 2 vagas gratuitas por veículo para idosos com renda igual ou inferior a 2 (dois) salários-mínimos, o Estatuto do Idoso não estabeleceu qualquer condicionante além do critério de renda a ser observado. Desse modo, considerando os fins sociais a que se dirige a norma, o dever de amparo ao idoso, a necessidade de assegurar sua participação na comunidade, seu bem-estar e dignidade, bem como a inviolabilidade da integridade psíquica e moral (art. 10, § 2o. da Lei 10.741/2003), a gratuidade do transporte interestadual prevista no art. 40, I do Estatuto do Idoso, resulta na dispensa de pagamento das tarifas de pedágio e de utilização dos terminais.*

5. *Com efeito, o Decreto 5.943/2006, fulcrado no art. 84, IV da CF/1988, a pretexto de regulamentar o disposto do art. 40 do Estatuto do Idoso, exorbita o poder regulamentar, apontando ressalvas/condicionantes não previstas na legislação, sendo, portanto, nulo o parágrafo único do art. 8o. do mencionado Decreto.*

6. *Ressalte-se, por fim, que não tem lugar a almejada interpretação do inciso I do art. 40, com a previsão do respectivo inciso II, que garante o desconto, de forma expressa, no valor da passagem. A reserva de 2 (duas) vagas gratuitas por veículo para idosos com renda igual ou inferior a 2 (dois) salários-mínimos, conforme já consignado, não se limita ao valor das passagens, abrangendo eventuais custos relacionados diretamente com o transporte, onde se incluem as tarifas de pedágio e de utilização dos terminais. Desse modo, deve-se garantir ao idoso com reduzido poder aquisitivo (renda igual ou inferior a 2 salários-mínimos) a dispensa do pagamento de valor que importe em obstáculo ao transporte interestadual, de forma a conferir a completa efetividade à norma.*

7. *Recursos Especiais aos quais se nega provimento, em conformidade com o parecer do Ministério Público Federal.*

1. De início, cumpre ressaltar que, nos termos do que decidido pelo Plenário do STJ, *(a)os recursos interpostos com fundamento no CPC/1973 (relativos a decisões publicadas até 17 de março de 2016) devem ser exigidos os requisitos de admissibilidade na forma nele prevista, com as interpretações dadas até então pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (Enunciado Administrativo 2).*





## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

2. Trata-se, na origem, de Ação Civil Pública ajuizada pelo Ministério Público Federal objetivando declarar a nulidade do parágrafo único do art. 8o. do Decreto 5.943/2006, bem como do parágrafo único do art. 6o. da Resolução 1.692 da ANTT, de forma a garantir a gratuidade do transporte interestadual conferida ao idoso, nos termos do art. 40, I da Lei 10.471/2003.

3. A controvérsia apresentada pelos recorrentes cinge-se em saber se o direito do idoso a duas vagas gratuitas, no transporte interestadual, compreende, além do valor das passagens, as tarifas de pedágio e de utilização dos terminais rodoviários. Vale dizer, se a gratuidade abrange tais valores, o disposto no Decreto 5.943/2006 e na Resolução 1.692 da ANTT estão eivados de nulidade, por extrapolar o poder regulamentar.

4. Feitas essas considerações, passa-se à solução da controvérsia.

5. No tocante ao art. 535, II do CPC/1973, inexistente a violação apontada. O Tribunal de origem apreciou fundamentadamente a controvérsia, não padecendo o acórdão recorrido de qualquer omissão, contradição ou obscuridade. Observe-se, ademais, que julgamento diverso do pretendido, como na espécie, não implica ofensa à norma ora invocada.

6. Quanto ao mais, as insurgências expostas nos recursos não prosperam.

7. A gratuidade do transporte ao idoso, vale lembrar, não foi estabelecida somente pela Lei 10.741/2003; encontra, antes disso, suporte constitucional. Oportuno destacar o disposto na Constituição:

*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.*



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

*§ 2o. Aos maiores de sessenta e cinco anos é garantida a gratuidade dos transportes coletivos urbanos.*

8. Nota-se, nesse particular, que o constituinte teve especial atenção ao transporte dos idosos, revelando-se tratar, além de um direito, de uma verdadeira garantia, pois tem por escopo, além de facilitar o dever de amparo ao idoso, assegurar sua participação na comunidade, seu bem-estar e sua dignidade, conforme o disposto nos arts. 229 e 230 da Constituição Federal.

9. Nesse aspecto, impende destacar o seguinte trecho do voto da eminente Ministra CÁRMEN LÚCIA, quando do julgamento da ADI 3.768/DF, que questionava a constitucionalidade do art. 39 do Estatuto do Idoso:

*4. Em essência, tem-se que o direito ao transporte gratuito dos que têm mais de 65 anos não é um fim em si mesmo. A facilidade de deslocamento físico do idoso pelo uso de transporte coletivo haverá de ser assegurado, como afirmado constitucionalmente, como garantia da qualidade digna de vida para aquele que não pode pagar ou já colaborou com a sociedade em períodos pretéritos, de modo a que lhe assiste, nesta fase da vida, direito a ser assumido pela sociedade quanto aos ônus decorrentes daquele uso.*

10. Ainda, como bem consigna a ilustre Ministra em seu voto, *a dignidade e o bem-estar dos idosos estão fortemente relacionados com a sua integração na comunidade para que se possa dar a sua participação na vida da sociedade.*

11. Além disso, a gratuidade prevista no art. 40, I da Lei 10.741/2003, está inserida no Capítulo X, atinente ao transporte, e encontra-se fincada no título referente aos direitos fundamentais, devendo ser objeto de interpretação teleológica e sistemática. Confira-se, a propósito, o mencionado dispositivo:

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

*I – a reserva de 2 (duas) vagas gratuitas por veículo para*



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

*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.*

12. Nota-se que a legislação de regência assegura a reserva de 2 vagas gratuitas por veículo para idosos com renda igual ou inferior a 2 (dois) salários-mínimos, não estabelecendo qualquer condicionante além do critério de renda a ser observado.

13. Por seu turno, o Decreto 5.934/2006, que regulamenta o art. 40 do Estatuto do Idoso, prevê o seguinte:

*Art. 8o. O benefício concedido ao idoso assegura os mesmos direitos garantidos aos demais passageiros.*

*Parágrafo único. Não estão incluídas no benefício as tarifas de pedágio e de utilização dos terminais e as despesas com alimentação.*

14. Portanto, considerando os fins sociais a que se dirige a norma, o dever de amparo ao idoso, a necessidade de assegurar sua participação na comunidade, seu bem-estar e dignidade, bem como a inviolabilidade da integridade psíquica e moral (art. 10, § 2o. da Lei 10.741/2003), a gratuidade do transporte interestadual prevista no art. 40, I do Estatuto do Idoso, resulta na dispensa de pagamento das tarifas de pedágio e de utilização dos terminais.

15. Com efeito, o Decreto, a pretexto de regulamentar o disposto do art. 40 do Estatuto do Idoso, exorbita o poder regulamentar, apontando ressalvas/condicionantes não previstas na legislação.

16. Por tudo o que já foi exposto, não tem lugar a almejada interpretação do inciso I do art. 40 com a previsão do respectivo inciso II, que



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

garante o desconto, de forma expressa, no valor da passagem. A reserva de *2 (duas) vagas gratuitas por veículo para idosos com renda igual ou inferior a 2 (dois) salários-mínimos*, conforme já consignado, não se limita ao valor das passagens, abrangendo eventuais custos relacionados diretamente com o transporte, onde se incluem as tarifas de pedágio e de utilização dos terminais. Vale dizer, deve-se garantir ao idoso com reduzido poder aquisitivo (com renda igual ou inferior a 2 salários-mínimos), a dispensa do pagamento de valor que importe em obstáculo ao transporte interestadual, de forma a conferir a completa efetividade à norma.

17. Afasta-se, igualmente, a argumentação de que o art. 35 da Lei 9.074/1995 estaria sendo violado, uma vez que, como bem ressaltou o Tribunal de origem, não se está concedendo nenhum benefício tarifário, mas sim reafirmando um direito já reconhecido e resguardado pelo Estatuto do Idoso, e que foi, diga-se, indevidamente restringido pelo Decreto Regulamentar.

18. Nesse particular, impende transcrever, novamente, trechos do voto proferido na ADI 3768/DF, visto que a questão atinente à eventual afronta ao equilíbrio econômico-financeiro nas concessões foi analisada com maestria pela Ministra CÁRMEN LÚCIA. A propósito:

*11. O investimento e os gastos oriundos da prestação dos serviços públicos de transporte coletivo, delegado pelo ente público ao particular, haverão de ser calculados e haverão de ser definidos na relação delegante-delegado, sem que tanto seja traspassado ao particular, menos ainda àquele que, por força da norma constitucional (art. 230, § 2º) e infraconstitucional (art. 39 da Lei n. 10.741/2003), haverá de fruir gratuitamente do serviço.*

*12. Imprópria juridicamente é a assertiva de que não se poderia exercer aquele direito constitucional do idoso antes que se fixasse, contratualmente (entre o ente delegante e a empresa delegada), a forma de assunção dos ônus financeiros pelo ente público.*

*Ao reconhecimento de que o Estado pode alterar, unilateralmente, as condições fixadas para os contratos de concessão*



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

*e permissão, tem-se, de um lado, que o particular tem a garantia da preservação do equilíbrio econômico-financeiro do contrato e, de outro, que as normas constitucionais devem ser cumpridas.*

*Compete ao contratado particular comprovar perante o ente contratante a ruptura do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, em quanto, como e porque para que seja feito se for o caso e segundo dados específicos.*

*(...).*

*A argumentação da Autora, nesse ponto, há de ser tido como perverso. Os idosos não são em número suficiente para aniquilar os ganhos dos empresários.*

*De outra parte, não há direito adquirido a se contrapor a direitos previstos constitucionalmente, como os que se referem aos idosos. Logo, mesmo nos contratos de concessão ou permissão assinados antes da promulgação da Constituição, em respeito à garantia de equilíbrio, o máximo que poderiam requerer os delegados dos serviços de transporte municipal e intermunicipal seria da alteração dos contratos para cobrir-se, financeiramente, com os ônus comprovados em planilha sobre o uso dos transportes delegados pelos idosos. Teriam, para tanto, de provar quantos e em que condições aqueles serviços onerariam os seus contratos.*

19. Note-se, ainda, em relação ao pedágio, que o custo para a operacionalização das empresas de transportes é estável. Independentemente de o veículo transportar 5 ou 30 passageiros, um ou dois idosos com a garantia da gratuidade, o valor devido ao pedágio será o mesmo.

20. Sendo assim, a questão atinente ao equilíbrio econômico-financeiro deverá ser resolvida pelas transportadoras com o poder concedente, com a observância do disposto na legislação específica.

21. Nesse contexto, observe-se que o próprio Decreto 5.934/2006 traz dispositivos relacionados à questão. Além de consignar em seu art. 5o., §§ 1o. e 2o., o dever de a empresa manter cópia do Bilhete de Viagem do Idoso por 365 dias subsequentes ao término da viagem, também prevê a obrigação de



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

informar à ANTT e à ANTAQ, na periodicidade definida em seus regulamentos, a movimentação de usuários beneficiados com a gratuidade. Tais preceitos permitem a fiscalização do cumprimento do benefício concedido ao idoso, funcionando, outrossim, como meio de controle da própria empresa, que poderá, nos termos do disposto no art. 9o. e parágrafo único do Decreto, comprovar o impacto do benefício no equilíbrio econômico-financeiro do contrato. Veja:

*Art. 5o. O "Bilhete de Viagem do Idoso" será emitido pela empresa prestadora do serviço, em pelo menos duas vias, sendo que uma via será destinada ao passageiro e não poderá ser recolhida pela transportadora.*

*§ 1o. A segunda via do "Bilhete de Viagem do Idoso" deverá ser arquivada, permanecendo em poder da empresa prestadora do serviço nos trezentos e sessenta e cinco dias subseqüentes ao término da viagem.*

*§ 2o. As empresas prestadoras dos serviços de transporte deverão informar à ANTT e à ANTAQ, na periodicidade definida em seus regulamentos, a movimentação de usuários titulares do benefício, por seção e por situação.*

*(...).*

*Art. 9o. Disponibilizado o benefício tarifário, a ANTT, a ANTAQ e o concessionário ou permissionário adotarão as providências cabíveis para o atendimento ao disposto no caput do art. 35 da Lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995.*

*Parágrafo único. A concessionária ou permissionária deverá apresentar a documentação necessária para a comprovação do impacto do benefício no equilíbrio econômico-financeiro do contrato, observados os termos da legislação aplicável.*

22. No que se refere à alegada ofensa ao art. 6o., parágrafo único da Resolução ANTT 1.692/2006, este Superior Tribunal de Justiça já firmou entendimento de que Portarias, Circulares e Resoluções não se equiparam a Leis Federais para fins de interposição do Recurso Especial. Por essa razão, deixo de conhecer do Apelo Nobre nesse ponto.



## **SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA**

23. Ante o exposto, nega-se provimento aos Recursos Especiais, em conformidade com o parecer do Ministério Público Federal.

24. É o voto.



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

### CERTIDÃO DE JULGAMENTO PRIMEIRA TURMA

Número Registro: 2015/0169261-6      **PROCESSO ELETRÔNICO REsp 1.543.465 / RS**

Números Origem: 200971070055356 400167747320114040000 50042299420144047107  
RS-200971070055356 RS-50042299420144047107 TRF4-00167747320114040000

PAUTA: 13/12/2018

JULGADO: 13/12/2018

#### **Relator**

Exmo. Sr. Ministro **NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO**

Presidente da Sessão

Exma. Sra. Ministra REGINA HELENA COSTA

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. JOSÉ BONIFÁCIO BORGES DE ANDRADA

Secretária

Bela. BÁRBARA AMORIM SOUSA CAMUÑA

#### **AUTUAÇÃO**

RECORRENTE : EMPRESA DE ÔNIBUS NOSSA SENHORA DA PENHA S/A  
ADVOGADO : MOACYR CORRÊA NETO E OUTRO(S) - PR027018  
RECORRENTE : AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES - ANTT  
RECORRENTE : UNIÃO  
RECORRIDO : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
INTERES. : AUTO VIAÇÃO VENÂNCIO AIRES LTDA  
INTERES. : HÉLIOS COLETIVOS E CARGAS LTDA  
INTERES. : UNESUL DE TRANSPORTES LTDA  
INTERES. : REUNIDAS S A TRANSPORTES COLETIVOS

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Garantias  
Constitucionais - Pessoa Idosa

#### **SUSTENTAÇÃO ORAL**

Dra. LAYLA KABOUDI, pela parte RECORRENTE: UNIÃO.

#### **CERTIDÃO**

Certifico que a egrégia PRIMEIRA TURMA, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

A Turma, por unanimidade, negou provimento aos recursos especiais, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Benedito Gonçalves, Sérgio Kukina, Regina Helena Costa (Presidente) e Gurgel de Faria votaram com o Sr. Ministro Relator.