

O DIREITO DE PASSE LIVRE AOS PORTADORES DE DEFICIÊNCIA E CARENTES NO TRANSPORTE AÉREO, E O FENÔMENO DA EXCLUSÃO DE BENEFÍCIO COMPATÍVEL COM O PRINCÍPIO DA IGUALDADE, À LUZ DA JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL

THE RIGHT OF FREE PASS TO THE PHYSICALLY DISABLED IN AIR TRANSPORT AND THE PHENOMENON OF THE EXCLUSION OF BENEFIT COMPATIBLE WITH THE PRINCIPLE OF EQUALITY IN THE CONSTITUTIONAL JURISDICTION

“Não é ao lado do que anda de má-fé que se deve colocar o direito; sua função é proteger a atividade humana orientada pela moral, ou, pelo menos, a ela não oposta.” (CLÓVIS BEVILÁQUA)

Fernando Natal Batista¹

Mestre em Direito Constitucional – Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP, Brasília/DF, Brasil)

ÁREA(S) DO DIREITO: direito constitucional.

RESUMO: O direito fundamental à acessibilidade, enquanto desdobramento do princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º, inciso III, da Constituição de 1988) tem sido objeto de discussão sociopolítica, devido a

uma série de inovações legislativas cuja implementação não se tem mostrado, em alguns casos, realisticamente efetiva. O presente artigo pretende fazer um breve estudo sobre o direito fundamental à acessibilidade, sua evolução histórica e sua previsão normativa constitucional e infraconstitucional, com recorte pontual à inefetividade da Lei nº 8.899/1994, que

¹ Assessor de Ministro do Superior Tribunal de Justiça. Autor do livro *A questão da arguição de inconstitucionalidade no recurso especial e a legitimação do Superior Tribunal de Justiça no exercício da jurisdição constitucional* (2018). E-mail: fernando.batista@stj.jus.br. Currículo: <<http://lattes.cnpq.br/1792114724870830>>.

dispõe sobre o transporte interestadual gratuito de pessoas portadoras de deficiência e comprovadamente carentes, quanto à concessão do passe livre no transporte aéreo. O trabalho ora apresentado busca evidenciar que a omissão regulatória do Poder Executivo, ao não estender a *benesse* em comento às concessionárias do transporte aéreo, mesmo em época de crise econômica e, sobretudo, após a promulgação do Decreto Legislativo nº 186/2008 e do Decreto nº 6.949/2009, configura o fenômeno da exclusão de benefício compatível com o princípio da igualdade, cabendo, portanto, ao Poder Judiciário, no exercício do *judicial review*, suplantando esta forma de inconstitucionalidade normativa.

ABSTRACT: *The fundamental right to accessibility, as an extension of the principle of the dignity of the human person (article 1, item III, of the Federal Constitution), has recently been subject to sociopolitical discussion due to a series of legislative innovations whose implementation has not been shown to be realistically effective in some cases. The present article intends to make a brief study on the fundamental right to accessibility and, in particular, the inefficiency of Law nº 8.899/1994, which provides for free interstate transportation of persons with disabilities and free pass in air transport. This text seeks to show the regulatory omission of the Executive Branch, by not extending the benesse in comment to the concessionaires of air transport, even in times of economic crisis and, especially, after the enactment of Legislative Decree nº 186/2008 and Decree nº 6.949/2009, which constitutes the phenomenon of exclusion of benefit compatible with the principle of equality, and therefore, it is incumbent upon the Judiciary, in the exercise of judicial review, to supersede this form of normative unconstitutionality.*

PALAVRAS-CHAVE: princípio da dignidade da pessoa humana; direito fundamental à acessibilidade; passe livre no transporte aéreo interestadual; inconstitucionalidade por omissão; exclusão de benefício compatível com o princípio da igualdade.

KEYWORDS: *principle of the dignity of the human person; fundamental right to accessibility; free pass in interstate air transport; unconstitutionality by omission; exclusion compatible with the principle of equality.*

SUMÁRIO: Introdução; 1 Breve histórico sobre as legislações protetivas das pessoas com deficiência; 2 Considerações constitucionais, legais e jurisprudenciais, no âmbito das Cortes Superiores, sobre o passe livre para os portadores de deficiência carentes no transporte aéreo; Conclusão; Referências.

SUMMARY: *Introduction; 1 Brief normative history of protection for the physically disabled; 2 Constitutional, legal and jurisprudential considerations, within the scope of the Superior Courts, on the free pass for the physically disabled in air transport; Conclusion; References.*

INTRODUÇÃO

O direito fundamental à acessibilidade, enquanto desdobramento do princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º, inciso III, da Constituição Federal de 1988 - CF/1988) tem sido objeto de discussão sociopolítica, devido a uma série de inovações legislativas cuja implementação, quase 70 anos após a publicação da Declaração Universal dos Direitos Humanos, não se tem mostrado, em alguns casos (como especificamente o caso ora abordado), realisticamente efetiva.

O presente artigo acadêmico pretende, como objeto de pesquisa, fazer um breve estudo sobre o direito fundamental à acessibilidade dos portadores de deficiência, com recorte pontual à inefetividade da Lei nº 8.899/1994, que dispõe sobre o transporte interestadual gratuito de pessoas portadoras de deficiência e comprovadamente carentes, quanto à concessão do passe livre no transporte aéreo.

Como objetivo, busca-se evidenciar que a omissão regulatória do Poder Executivo, ao não estender a *benesse* em comento às concessionárias do transporte aéreo, mesmo em época de crise econômica e, sobretudo, após a promulgação do Decreto Legislativo nº 186/2008 e do Decreto nº 6.949/2009, configura o fenômeno da exclusão de benefício compatível com o princípio da igualdade, cabendo, portanto, ao Poder Judiciário, no exercício do *judicial review*, suplantar esta forma de inconstitucionalidade normativa.

Como categorias teóricas operacionais, são abordados na evolução dissertativa do trabalho: o contexto normativo de proteção aos deficientes no plano internacional e nacional; a omissão do poder público na efetivação igualitária do benefício do passe livre no transporte coletivo; a contribuição do cenário de crise econômica para a permanência da inércia prestacional; e a necessidade de ativismo judiciário (ou protagonismo) para sua implementação por meio da técnica da declaração de inconstitucionalidade sem a pronúncia de nulidade.

A composição da problemática deste texto, por sua vez, pode ser sintetizada na seguinte indagação: “o Poder Executivo, quando editou a Lei nº 8.899/1994, concedendo passe livre no sistema de transporte coletivo interestadual, pretendeu excluir a modalidade aérea ou estamos diante de uma inconstitucionalidade por omissão a ser sanada por meio da interferência da jurisdição constitucional?”.

Por fim, emprega-se, na elaboração deste artigo, como metodologia, a pesquisa jurídica epistemológica, sob a perspectiva crítico-normativa, ou seja, utiliza-se da fundamentação racional e jurídico-normativa dos referenciais teóricos contidos na anteriormente delineada hipótese-problema, mediante o suporte de conceitos doutrinários e, ainda, da jurisprudência – restrita, entretanto, aos casos emblemáticos dos Tribunais Superiores (STF e STJ) sobre o tema.

1 BREVE HISTÓRICO SOBRE AS LEGISLAÇÕES PROTETIVAS DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA

Com a promulgação, em 1948, da Declaração Universal dos Direitos Humanos pela Organização das Nações Unidas – ONU, o respeito ao princípio da dignidade da pessoa humana passou a ser uma obrigação a ser cumprida pelos países signatários. Posteriormente, seguindo uma tendência evolutiva, em 1975, foi assinada a Declaração dos Direitos da Pessoa Deficiente² (Resolução ONU nº 2.542/1975) almejando a integração social dos portadores de necessidades especiais, comprometendo as nações aderentes a fornecerem proteção legal³ e implantarem políticas públicas estatais de inserção, com dignidade, das pessoas portadoras de deficiência aos diversos setores participativos da sociedade.

Nos termos da resolução⁴ aprovada pela Assembleia Geral da ONU, considera-se como destinatário de normas protetivas toda pessoa “incapaz de assegurar por si mesma, total ou parcialmente, as necessidades de uma vida individual ou social normal, em decorrência de uma deficiência, congênita ou não, em suas capacidades físicas ou mentais”, uma vez que as desvantagens física, mental, intelectual ou sensorial limitam as capacidades de seus portadores para a interação e execução das atividades cotidianas, refletindo a sua dificuldade de efetiva participação na vida da sociedade.

² Direito Internacional. Declaração dos Direitos das Pessoas Deficientes. Resolução aprovada pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas em 9 de dezembro de 1975. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seesp/arquivos/pdf/dec_def.pdf>. Acesso em: 27 jun. 2018.

³ “As pessoas portadoras de deficiência têm direito à proteção contra qualquer forma de exposição e de tratamento discriminatório, abusivo ou degradante.” (Res. ONU 2.542/1975, § 10).

⁴ Resolução ONU nº 2.542/1975.

Na ordem constitucional brasileira, a preocupação normativa somente surgiu com a promulgação da Emenda Constitucional nº 12/1978⁵, ao assegurar, ao menos formalmente, às pessoas com deficiência o direito a melhoria de sua condição social e econômica especialmente mediante: educação gratuita, assistência, reabilitação e reinserção na vida econômica e social do País (mediante a proibição de discriminação, inclusive quanto à admissão no serviço público) e, ainda, a possibilidade de acesso a edifícios e logradouros públicos.

Contudo, somente com o advento da Constituição Federal de 1988 a proteção jurídica dos portadores de deficiência passou a ser, de fato, uma das políticas públicas do Estado Social, tendo o ordenamento constitucional vigente expressamente assegurado à pessoa portadora de deficiência proteção no mercado de trabalho, reserva de vagas em concursos públicos, assistência social, educação, dignidade humana e cidadania.

Posteriormente, a Convenção da ONU sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, assinada em 30 de março de 2007, foi incorporada à legislação brasileira pelo Decreto Legislativo nº 186/2008 e pelo Decreto nº 6.949/2009, com *status* de direitos constitucionais (art. 5º, § 3º, da CF/1988).

Lembrando, ainda, que as garantias fundamentais, nesta nova ordem humanitária mundial, refletem posições jurídicas que, por seu conteúdo e importância, foram integradas às Constituições Nacionais e equiparadas, ao menos no nosso ordenamento vigente, às cláusulas pétreas⁶ (art. 60, § 4º, inciso IV, da CF/1988).

Assim, a partir do novel texto constitucional brasileiro, observou-se o fomento de produção legislativa no sentido de se buscar a efetividade dos direitos fundamentais de acessibilidade da pessoa portadora de deficiência, podendo-se

⁵ Brasil, Presidência da República. Emenda Constitucional nº 12, de 17 de outubro de 1978. Assegura aos deficientes a melhoria de sua condição social e econômica. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc12-78.htm>. Acesso em: 27 jun. 2018.

⁶ Conforme Gilmar Mendes: “O significado essencial dessa cláusula é ressaltar que as normas que definem direitos fundamentais são normas de caráter preceptivo, e não meramente programático. Explicita-se, além disso, que os direitos fundamentais se fundam na Constituição, e não na lei – com o que se deixa claro que é a lei que deve mover-se no âmbito dos direitos fundamentais, não o contrário. Os direitos fundamentais não são meramente normas matrizes de outras normas, mas são também, e, sobretudo, normas diretamente reguladoras de relações jurídicas” (MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 251).

citar, entre outros regulamentos: a Lei nº 7.853/1989⁷, a Lei nº 10.048/2000⁸, a Lei nº 10.098/2000⁹, o Decreto nº 5.296/2004 e a Lei nº 13.146/2015¹⁰.

Percebe-se, portanto, que, nas últimas décadas, tanto o ordenamento jurídico internacional quanto o nacional buscam a igualdade de oportunidades e a possibilidade de humanização das relações sociais, constituindo-se uma das inegáveis tendências da sociedade contemporânea, acolhida pelo sistema constitucional pátrio vigente, o qual, alinhando às declarações mundiais de direitos fundamentais, determina a adoção de políticas públicas nacionais que propiciem condições para que se amenizem os efeitos das carências especiais de seus portadores, fomentando a mudança de valores éticos de nossa sociedade.

2 CONSIDERAÇÕES CONSTITUCIONAIS, LEGAIS E JURISPRUDENCIAIS, NO ÂMBITO DAS CORTES SUPERIORES, SOBRE O PASSE LIVRE PARA OS PORTADORES DE DEFICIÊNCIA CARENTES NO TRANSPORTE AÉREO

A Lei nº 8.899 foi publicada em 29 de junho de 1994, no governo do Presidente da República Itamar Franco, concedendo passe livre no sistema de transporte coletivo (*lato sensu*) interestadual às pessoas portadoras de deficiência, *in verbis*:

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

⁷ Brasil, Lei nº 7.853/1989. Dispõe sobre o apoio às pessoas portadoras de deficiência, sua integração social, sobre a Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência - CORDE, institui a tutela jurisdicional de interesses coletivos ou difusos dessas pessoas, disciplina a atuação do Ministério Público, define crimes, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7853.htm>. Acesso em: 27 jun. 2018.

⁸ Brasil, Lei nº 10.048/2000. Dá prioridade de atendimento às pessoas que especifica, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/398829.pdf>>. Acesso em: 27 jun. 2018.

⁹ Brasil, Lei nº 10.098/2000. Estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L10098.htm>. Acesso em: 27 jun. 2018.

¹⁰ Brasil, Lei nº 13.146/2015. Estatuto da Pessoa com Deficiência. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm>. Acesso em: 27 jun. 2018.

Art. 2º O Poder Executivo regulamentará esta lei no prazo de noventa dias a contar de sua publicação.

Todavia, somente em 19 de dezembro de 2000, ou seja, mais de seis anos de sua promulgação, o Poder Executivo, por intermédio do Decreto nº 3.691/2000, regulamentou a concessão do passe livre nos seguintes termos:

Art. 1º As empresas permissionárias e autorizatárias de transporte interestadual de passageiros reservarão dois assentos de cada veículo, destinado a serviço convencional, para ocupação das pessoas beneficiadas pelo art. 1º da Lei nº 8.899, de 29 de junho de 1994, observado o que dispõem as Leis 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.

Em 15 de abril de 2002, foi distribuída perante o Supremo Tribunal Federal uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIn 2.649/DF, Relatora Ministra Cármen Lúcia), ajuizada pela Associação Brasileira das Empresas de Transporte Interestadual, Intermunicipal e Internacional de Passageiros (ABRATI).

O argumento central desenvolvido pela requerente foi de fundo econômico, tendo expressamente defendido que¹¹:

[...] ao não indicar a fonte de recursos por conta da qual correria tal despesa, o Poder Público deixa-a a cargo da empresa de transporte, promovendo-se, assim, “investida confiscatória” no domínio privado, em flagrante violação aos princípios da ordem econômica, consubstanciados no art. 170; à livre iniciativa, fundamento da República, na forma do art. 1º, IV; e, ainda, ao direito à propriedade, inscrito no art. 5º, XXII, todos da Constituição do Brasil.

Logo, o ente associativo sustentava que o Poder Executivo, ao instituir o passe livre, não indicou fonte correspondente de custeio, o que considerou um

¹¹ Brasil, Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.649/DF, Relª Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, Julgado em 5 maio 2016, publicado no DJe de 17 out. 2008.

verdadeiro confisco por parte do Estado Social no domínio privado e, ainda, menosprezou o princípio da livre iniciativa, em desrespeito à Constituição Federal.

A relatora da ação de controle concentrado de constitucionalidade, a Ministra Cármen Lúcia¹², afirmou que o art. 170, *caput*, da Constituição, dispõe ser a ordem econômica fundada na valorização do trabalho e na livre iniciativa para o fim de assegurar a todos a *existência digna* e considerou, também, não se tratar de criação de um benefício sem fonte de custeio, pois o art. 195, § 5º, da CF/1988 refere-se a benefícios com ônus direto a ser suportado pelos cofres públicos.

Vale destacar, a propósito, os seguintes fundamentos apresentados no voto condutor da ADIn 2.64/DF:

Na linha dos princípios fundamentais da República, a Constituição acolheu como verdadeira situação – a ser modificada pela implantação de uma ordem jurídica possibilitadora da recriação da organização social – a discriminação contra os deficientes, a par sua inegável dificuldade para superar, na vida em sociedade, os seus limites.

[...]

O que se contém na Lei nº 8.899/1994 não é senão o cuidado com uma espécie diferenciada de usuários do serviço concedido ou permitido de transporte coletivo,

¹² Conforme se extrai da leitura do Informativo de Jurisprudência: “O Tribunal, por maioria, julgou improcedente pedido formulado em ação direta ajuizada pela Associação Brasileira das Empresas de Transporte Rodoviário Intermunicipal, Interestadual e Internacional de Passageiros – ABRATI contra a Lei Nacional nº 8.899/1994, que concede passe livre no sistema de transporte coletivo interestadual às pessoas portadoras de deficiência, comprovadamente carentes. Mencionando o contexto social e constitucional vigentes, destacou-se, inicialmente, a existência da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, assinado pelo Brasil, na sede da ONU, em 30.03.2007, e em tramitação no Congresso Nacional, e os valores que norteiam a Constituição, contidos no seu preâmbulo. Asseverou-se que, na esteira desses valores, é que se afirmaria, nas normas constitucionais, o princípio da solidariedade, projetado no art. 3º. Ressaltou-se que, na linha dos princípios fundamentais da República, a Constituição teria acolhido como verdadeira situação, a ser alterada pela implementação de uma ordem jurídica que recriasse a organização social, a discriminação contra os deficientes, tendo em conta sua inegável dificuldade para superar, na vida em sociedade, os seus limites” (Brasil, Supremo Tribunal Federal. Informativo de Jurisprudência nº 505/STF. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo505.htm>>. Acesso em: 27 jun. 2018).

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.

Observa-se da leitura do texto normativo da Lei nº 8.899/1994 que restou expressamente assegurado o transporte gratuito para as pessoas portadoras de deficiência e comprovadamente carentes, no sistema de transporte coletivo interestadual, não havendo, por sua abrangência estrita e teleológica, motivos que justifiquem concretamente a exclusão do transporte aéreo do seu propósito, razão pela qual a portaria interministerial não poderia ter excluído a modalidade aérea da regulamentação legal, pois, repise-se, inexistente tal limitação no texto do art. 1º da referida lei.

Após os debates, a Lei Federal nº 8.899/1994 foi declarada, por maioria, constitucional¹³ pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal, vencido apenas o Ministro Marco Aurélio de Mello.

¹³ Transcreve-se a ementa do julgado: “AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS EMPRESAS DE TRANSPORTE RODOVIÁRIO INTERMUNICIPAL, INTERESTADUAL E INTERNACIONAL DE PASSAGEIROS (ABRATI) - CONSTITUCIONALIDADE DA LEI Nº 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, INCISO IV; 5º, INCISO XXII; E 170 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA) - IMPROCEDÊNCIA - 1. A autora, associação de 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 nº 3.153, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 09.09.2005. 2. Pertinência temática entre as finalidades da autora e a matéria veiculada na lei questionada reconhecida. 3. Em 30.03.2007, 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 nº 8.899/1994 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” (Brasil, Supremo Tribunal

Seguindo a regulamentação deste direito assistencial, os Ministros de Estado dos Transportes, da Justiça e da Saúde editaram, em conjunto, a Portaria Interministerial nº 3¹⁴, publicada em 11 de abril de 2001, limitando a concessão de passe livre às pessoas portadoras de deficiência comprovadamente carentes ao sistema coletivo interestadual rodoviário, ferroviário e aquaviário, excluindo, sem qualquer justificativa, o transporte aéreo.

Ora, analisando-se até o presente momento as fontes normativas indicadas, não se pode afirmar que a expressão passe livre se refira tão somente às empresas de transporte terrestre e fluvial.

Com efeito, a lei em comento não fez essa distinção, ao contrário, almejou, à luz das declarações de direitos universais, assegurar às pessoas portadoras de deficiência a vida digna e igualitária em sociedade, não podendo se olvidar, quanto a este aspecto, que, muitas das vezes, o transporte aéreo gratuito e assistencial para tratamentos médicos, sobretudo, será imprescindível ao portador de necessidades especiais e carentes economicamente, em decorrência de seu limitado estado de saúde e urgência.

O escopo da Lei nº 8.899/1994, ao assegurar aos deficientes carentes tratamento especial compensatório, é textualmente claro, não existindo lacuna a ser preenchida, pois o titular do Poder Executivo, quando de seu regramento, não afastou o transporte aéreo, não cabendo, portanto, aos gestores da Administração Pública direta da União, em sua atividade regulamentar, fazê-lo.

Igualmente, a interpretação da expressão legal “sistema de transporte coletivo interestadual”, contida no decreto presidencial, quando o seu próprio titular não restringiu a concessão do benefício à modalidade aérea, conduz certamente à impossibilidade hermenêutica de se excluir, por meio de portaria regulamentar, como foi feito, a inaplicabilidade do passe livre às pessoas deficientes no transporte aéreo.

Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.649/DF, Rel^a Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, Julgado em 5 maio 2016, publicado no DJe de 17 out. 2008).

¹⁴ “Art. 1º Disciplinar a concessão do Passe Livre às pessoas portadoras de deficiência, comprovadamente carentes, no sistema de transporte coletivo interestadual, nos modais rodoviário, ferroviário e aquaviário.” (Brasil, Portaria Interministerial nº 3, de 10 de abril de 2011. Disponível em: <https://www2.mppa.mp.br/sistemas/gcsubsites/upload/42/File/Portaria%20Interministerial_003-2001.pdf>. Acesso em: 27 jun. 2018)

Pode-se afirmar que, juridicamente, o art. 1º da Lei nº 8.899/1994 não fez ressalva quanto às viagens interestaduais via aérea, de modo que a melhor interpretação desta norma deve conter um caráter extensivo.

Vale destacar, também, que a concessão aos deficientes carentes do direito de viajar gratuitamente pode ter impacto no tratamento de saúde deles, pois, em um país continental como o Brasil, as longas distâncias e os preços elevados das tarifas aéreas podem ser empecilhos para o tratamento médico-hospitalar.

Tratando-se, portanto, de uma política pública cujo titular executivo é o Presidente da República, de modo que a implementação da gratuidade não se encontra no âmbito de discricionariedade do poder regulamentar exercido pelos Ministérios, uma vez que a normatização específica da Lei nº 8.899/1994 restou diretamente concretizada por meio de decretos presidenciais, que revelam, em princípio, o alcance conferido pela presidência da República às disposições constantes naqueles diplomas legais.

A vontade originária da lei deve ser, por conseguinte, respeitada pela Administração Pública.

Em reforço aos argumentos anteriormente alinhavados, destaca-se que outros regramentos, ao tratarem de matérias correlatas à acessibilidade dos portadores de deficiência e, também, ao se relacionarem, podem contribuir com a aferição semântica da vontade do legislador e, assim, esclarecer qual a melhor forma de aplicação deste bloco normativo de direitos fundamentais.

Neste diapasão, podemos, à guisa de exemplificação, fazer expressa referência à Lei nº 10.048/2000, cujo regulamento atual, Decreto nº 5.296/2004, ao tratar da acessibilidade adequada ao transporte coletivo por portadores de deficiência, *incluiu o transporte aéreo* (!).

Com efeito, o Decreto nº 5.296/2004, editado pelo executivo federal, utiliza a expressão “transporte coletivo”, agregando ao seu conceito a modalidade terrestre, aquaviária e aérea¹⁵. Logo, é possível se depreender da interpretação

¹⁵ “Art. 31. Para os fins de acessibilidade aos serviços de transporte coletivo terrestre, aquaviário e aéreo, considera-se como integrantes desses serviços os veículos, terminais, estações, pontos de parada, vias principais, acessos e operação.” (Brasil, Decreto nº 5.296, de 2 de dezembro de 2004. Regulamenta as Leis nºs 10.048, de 8 de novembro de 2000, que dá prioridade de atendimento às pessoas que especifica; e 10.098, de 19 de dezembro de 2000, que estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5296.htm>. Acesso em: 27 jun. 2018)

sistêmica das normas protetivas contidas no ordenamento jurídico vigente, que regem em sua amplitude a matéria em comento, que o tratamento mais adequado enfeixa o sentido amplo da palavra transporte coletivo, cujos modais incluem o aéreo, o terrestre e o aquaviário.

Assim, diante de regra geral mais benéfica, não cabe impor limitações não previstas pelo poder legislador originário. Ou seja: deve-se cumprir a lei aquisitiva sem impor condições ou restrições por ela não previstas.

Saliente-se, ainda, que os direitos fundamentais exigem dos Estados Democráticos de Direito o modo mais eficiente para garanti-los e, quiçá, o mais importante, para impedir que, apesar das solenes declarações protetivas firmadas pelos ordenamentos internacionais e nacionais, sejam continuamente violados.

Neste sentido, vale destacar o emblemático pensamento de Norberto Bobbio¹⁶ de que “o problema grave de nosso tempo, com relação aos direitos do homem, não é mais de fundamentá-los, e sim o de protegê-los”¹⁷, assim, como reforça José Joaquim Gomes Canotilho¹⁸, os direitos prestacionais devem ser concretizados por instrumentos processuais, canalizados, por exemplo, por meio das ações civis públicas ou por mecanismos de controle concentrado de constitucionalidade, para que o Poder Judiciário possa, de forma legítima, implementar, na omissão executiva, as políticas públicas, mormente os direitos fundamentais.

E, em termos de direitos constitucionais, não cabe ao administrador (e até mesmo ao intérprete) restringir seu alcance quando a lei e a Constituição não o fizeram. Entender de outra forma implica violação ao princípio hermenêutico da *máxima efetividade das normas constitucionais*, porquanto a indispensável otimização da eficácia do direito à segurança jurídica, reclama que se dê a maior proteção possível à mesma garantia fundamental.

¹⁶ “Nestes últimos anos, falou-se e continua a se falar de direitos do homem, entre eruditos, filósofos, juristas, sociólogos e políticos, muito mais do que se conseguiu fazer até agora para que eles fossem reconhecidos e protegidos efetivamente, ou seja, pouco é feito para transformar aspirações (nobres, mas vagas), exigências (justas, mas débeis), em direitos propriamente ditos.” (BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992. p. 117)

¹⁷ *Idem*, p. 25.

¹⁸ CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. Coimbra: Almedina, 1998, p. 199.

Cite-se, a propósito, sobre a temática, a pertinente lição de Ingo Wolfgang Sarlet¹⁹:

Por via de consequência, o artigo 5º, § 1º, da nossa Constituição, impõe a proteção efetiva dos direitos fundamentais não apenas contra a atuação do poder de reforma constitucional (em combinação com o artigo 60, que dispõe a respeito dos limites formais e materiais às emendas constitucionais), mas também contra o legislador ordinário e os demais órgãos estatais, já que medidas administrativas e decisões jurisdicionais também podem atentar contra a segurança jurídica e a proteção de confiança. Portanto, além de estarem incumbidos de um dever permanente de desenvolvimento, concretização e proteção eficiente dos direitos fundamentais (inclusive e, no âmbito da temática versada, de modo particular os direitos sociais) os órgãos estatais não podem - em qualquer hipótese - suprimir pura e simplesmente direitos sociais ou, o que praticamente significa o mesmo, restringir os direitos sociais de modo a invadir o seu núcleo essencial ou atentar, de outro modo, contra as exigências da proporcionalidade e de outros princípios constitucionais.

Reforça-se que a matéria presentemente discutida envolve a aplicação de direitos fundamentais constitucionais, razão pela qual a interpretação da Lei nº 8.899/1994 deve seguir princípios hermenêutico-concretizadores, buscando, indubitavelmente, a máxima eficiência deste benefício prestacional.

Caso contrário, estaríamos (e estamos!) diante de um exemplo clássico a ser resolvido por meio, em último e extremo caso, pela técnica de declaração de inconstitucionalidade sem a pronúncia de nulidade, ou seja, a norma é inconstitucional na medida em que exclui de um segmento o benefício a ser

¹⁹ SARLET, Ingo Wolfgang. *Princípio de retrocesso, dignidade da pessoa humana e direitos sociais: manifestação de um constitucionalismo dirigente possível*. In: SAMPAIO, José Adércio Leite (Coord.). *Constituição e política*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. p. 433.

dado a um determinado grupo de pessoas, o que, em virtude do princípio da igualdade, deveria ser também a ele aplicado²⁰.

Há, com efeito, na situação normativa ora analisada, uma injusta e imotivada supressão de um benefício em razão de sua não extensão a um dos outros ramos de transporte coletivo.

Neste sentido, trago à colação a lição de Gilmar Mendes²¹:

Tem-se uma exclusão de benefício incompatível com o princípio da igualdade se a norma afronta ao princípio da isonomia, concedendo vantagens ou benefícios a determinados segmentos ou grupos sem contemplar outros que se encontram em condições idênticas. Essa exclusão pode verificar-se de forma concludente ou explícita. Ela é concludente se a lei concede benefícios a determinado grupo; e explícita, se a lei geral que outorga determinados benefícios a certo grupo exclui sua aplicação a outros segmentos.

Não é possível olvidar, contudo, conforme demonstra o primoroso estudo realizado pela Consultoria Jurídica da Câmara dos Deputados²², que “a concessão de gratuidades deverá impactar o número de viagens realizadas, seja pelo aumento dos deslocamentos, seja pelo acréscimo de usuários, gerando fortes pressões orçamentárias”²³ e, por conseguinte, “em cenário de estagnação da oferta, pode-se esperar a queda da qualidade dos serviços, os quais já se encontram severamente atingidos por esse grave problema”²⁴.

²⁰ “Embora exista, nesse caso, uma lei que poderia ser declarada nula, abstém-se o Tribunal de proferir a nulidade sob a alegação de que a ofensa constitucional decorre não da regulação, mas de sua incompletude, seja porque o legislador foi omissivo em proceder à complementação do complexo normativo, seja porque não contemplou determinado grupo na regra impugnada.” (MENDES, Gilmar Ferreira. *Jurisdição constitucional: o controle abstrato de normas no Brasil e na Alemanha*. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 314)

²¹ *Idem*, p. 310.

²² Brasil, O desafio da mobilidade urbana, Câmara dos Deputados, Centro de Estudos e Debates Estratégicos, Consultoria Legislativa, Relator Ronaldo Benedet, Consultores Legislativos Antônia Maria de Fátima Oliveira (Coord.) [et al.]. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2015. p. 140.

²³ *Idem*.

²⁴ *Idem*.

De fato, como rememora Paulo Gustavo Gonet Branco, “os direitos prestacionais notabilizam-se por uma decisiva dimensão econômica”²⁵, além, é claro, de dependerem de desenvolvimento legislativo para surtirem plenos efeitos.

Há, assim, o entendimento, nos poderes constituídos, de que a questão da precificação ou tarifação não poderá ser considerada um ônus desproporcional às companhias aéreas, mormente em cenário de crise e recessão econômica, existindo, inclusive, neste sentido, julgado proferido pelo Superior Tribunal de Justiça (REsp 677.872/PR²⁶), o qual, naquela assentada, firmou o entendimento no sentido de que é necessária a existência de regulamentação específica da Lei nº 8.899/1994, com a previsão da contrapartida financeira, de responsabilidade do Estado, para se conceder a gratuidade do transporte aéreo aos portadores de deficiência carentes.

Observa-se, portanto, que os Poderes Legislativo e Judiciário reconhecem, inobstante a omissão executiva, à luz da legislação infraconstitucional, a necessidade de regulamentação adequada e voltada às peculiaridades do setor aéreo, embora a lei preveja o direito do passe livre em tela ao transporte aéreo.

Tem-se, assim, que a questão do financiamento do benefício constitui, quiçá, o problema fundamental a ser enfrentado, no atual cenário de crise econômica, para a concessão de direitos prestacionais gratuitos pela União Federal.

O regime de concessão de serviços públicos às prestadoras particulares encontra-se disposto no art. 175 da Carta Magna:

Art. 175. Incumbe ao poder público, na forma da lei, diretamente ou sob o regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

Parágrafo único. A lei disporá sobre:

²⁵ “Os direitos a prestação notabilizam-se por uma decisiva dimensão econômica. São satisfeitos segundo conjunturas financeiras, de acordo com as disponibilidades do momento, na forma prevista pelo legislador infraconstitucional.” (BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Juízo de ponderação na jurisdição constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 272)

²⁶ Brasil, Superior Tribunal Justiça, Recurso Especial nº 677.872/PR, Rel^a Min. Nancy Andrighi, Rel. p/o Ac. Min. Humberto Gomes de Barros, 3º Turma, Julgado em 28 jun. 2005, Publicado no DJe de 8 maio 2006.

I - o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;

II - os direitos dos usuários;

III - a política tarifária;

IV - a obrigação de manter serviço adequado.

Já a remuneração dos serviços de concessão ou permissão está normatizada na Lei nº 9.074²⁷, de 7 de julho de 1995, a qual dispõe, em seu art. 35, 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 ou permissionário, de forma a preservar o equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

Depreende-se, portanto, da leitura conjugada dos dispositivos citados, duas alternativas para superar a questão econômica comumente utilizada para obstar a concessão de gratuidade aos deficientes carentes: *a)* a primeira corresponde ao subsídio direto, via recursos públicos, porém, tal alternativa esbarra na escassez de recursos que caracteriza os orçamentos públicos atualmente em nosso País; e *b)* a segunda diz respeito ao custeio da gratuidade na tarifa dos transportes aéreos, que deverá ser subsidiado por via oblíqua pelos demais usuários pagantes, repassando, como perversamente é feito, a despesa aos consumidores.

Outra solução, contudo, quanto ao argumento do custo econômico da prestação deste direito fundamental, foi apresentada pelo Ministro Joaquim Barbosa, do Supremo Tribunal Federal, nos autos da Suspensão de Liminar nº 712 MC/MG²⁸ ajuizada pela empresa VRG Linhas Aéreas S/A, cujo teor, no que interessa, ora se transcreve:

²⁷ Brasil, Lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995. Estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9074cons.htm>. Acesso em: 27 jun. 2018.

²⁸ Brasil, Supremo Tribunal Federal, Medida Cautelar na Suspensão de Liminar nº 712/MG, Rel. Min. Joaquim Barbosa, Julgada em 21 ago. 2014, Publicada no DJe de 29 ago. 2013.

No caso em exame, a empresa-requerente, pessoa jurídica de direito privado, busca preservar a capacidade de obter e de distribuir lucros aos seus acionistas. A decisão impugnada não usurpa a competência regulatória da União para o setor aéreo, mas, bem ou mal, interpreta normas de direito positivo que o MPF entende assegurar benefícios à população carente.

Para que ficasse caracterizada a legitimidade da empresa para pleitear a suspensão de liminar, os interesses em discussão teriam que transcender o aspecto patrimonial.

Ademais, nada na narrativa da empresa-requerente sugere que a observância da decisão impugnada irá inviabilizar o transporte aéreo.

Cabia à empresa-requerente ir além de ilações ou de conjecturas, com o objetivo de demonstrar que os efeitos da decisão impugnada superam a simples redução da perspectiva dos resultados financeiros da pessoa jurídica.

Nesse sentido, observo que a decisão impugnada determina a reserva de singelos dois assentos nas aeronaves, em voos domésticos, para pessoas portadoras de deficiência comprovadamente carentes.

Numa primeira análise, própria das contracautelas excepcionalíssimas, o hipotético transporte gratuito de até dois passageiros a cada voo não tem intensidade suficiente para retirar completamente o interesse na exploração econômica dos serviços de transporte aéreo de passageiros.

Em abono, observo que as empresas aéreas contam com uma série de desonerações não extensíveis a outras modalidades de transporte.

A incidência do ICMS é bastante restrita (ADIn 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 01.02.2008) 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).

Como os elementos constantes dos autos indicam o baixo potencial do benefício para onerar a empresa-requerente, aliados à constatação de que as empresas aéreas contam com outras formas de redução de custos ou de aumento dos lucros, não há comprovação, além de dúvida razoável, de que a decisão impugnada poderia tornar insustentável a exploração dos serviços de transporte aéreo de passageiros.

Ante o exposto, indefiro o pedido para suspender a liminar (art. 38 da Lei nº 8.038/1999 e art. 21, § 1º, do RISTF).

Tem-se, assim, que as questões econômicas e as práticas do acesso ao direito podem ser moduladas na sua regulamentação, seja pelo Poder Judiciário, no exercício de seu ativismo, ou pelo Poder Executivo, no exercício de sua discricionariedade.

Logicamente, como nos adverte Paulo Gustavo Gonet Branco, “a escassez de recursos econômicos implica a necessidade de o Estado realizar opções de alocação de verbas, sopesadas todas as coordenadas do sistema econômico e social do País”²⁹.

²⁹ BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Op. cit., p. 272.

Ocorre, todavia, que a própria lei de regência, exercendo um autêntico juízo de ponderação e de proporcionalidade, delimitou que o benefício restringir-se-ia aos portadores de deficiência *carentes*, respeitando, assim, a reserva do possível em matéria de implementação de política pública assistencial.

Nesta medida, “há que se considerar que o retrocesso social gerado pela deliberação legislativa de reduzir o nível de prestações a cargo do Estado não pode descer a patamar inferior ao mínimo desvendado pelo princípio da dignidade da pessoa humana” (Branco, 2009, p. 275).

Por certo, a proteção e a efetivação dos direitos individuais dos deficientes necessitam de recursos para que sejam implementadas, entretanto, apesar da preocupação do legislador constituinte em assegurar o direito do indivíduo à vida digna, a carência de previsão ou dotação orçamentária não pode e não deve servir como obstáculo à realização de um direito fundamental.

A omissão do Poder Público rende ensejo à legítima intervenção do Judiciário, como, aliás, está na própria Constituição da República, constituindo a judicialização de um direito fundamental na atuação *postura proativa* da jurisdição que, por meio de balizas normativas estruturais preexistentes, legitima a sua efetivação pelo Estado-Juiz, pois, também negada a tutela jurisdicional nesta importante seara de direitos de acessibilidade, teríamos a transformação de direitos garantidos constitucionalmente em meras declarações políticas vazias.

A “judicialização da política” tem suas raízes na própria Constituição Federal de 1988, porquanto a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito (art. 5º, inciso XXXV), constituindo a inafastabilidade da jurisdição um dos pilares sobre o qual se ergue o Estado Democrático de Direito, porquanto de nada adiantariam leis regularmente votadas pelos representantes populares se, em sua aplicação, fossem negligenciadas ou desrespeitadas, sem que algum órgão estatal não estivesse legitimado a exercer o controle de sua observância (*checks and balances*).

Ressalva-se, apenas, que, em atenção à independência dos Poderes, não cabe ao Judiciário fazer às vezes do administrador ou do legislador³⁰. Mas pode e deve, sim, determinar ajustes à atuação governamental quando não adequada

³⁰ “Tudo estaria perdido se o mesmo homem, ou o mesmo corpo dos principais, ou dos nobres, ou do povo exercesse os três poderes: o de fazer as leis, o de executar as resoluções públicas e o de julgar os crimes ou as querelas entre os particulares.” (MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat, Baron de la Brède et de. *O espírito das leis*. São Paulo: Martins Fontes, 1996. p. 168)

ao que preceitua a Constituição Federal e o normativo infraconstitucional complementar.

CONCLUSÃO

Como visto, a Portaria Interministerial nº 3/2001, ao regulamentar o direito de gratuidade dos transportes nos modais aquaviário, ferroviário e rodoviário, ficou-se omissa quanto ao transporte aéreo, embora a Lei nº 8.899/1994 não o tenha feito, o que, contudo, não o exclui do âmbito da garantia constitucional de proteção, podendo ser efetivada pela jurisdição.

O Poder Judiciário, portanto, no caso ora estudado, por meio de suas Cortes Superiores, está obrigado a interpretar o ordenamento jurídico infraconstitucional em conformidade com a Constituição da República, por intermédio de princípios de ponderação e proporcionalidade já expressamente estabelecidos na legislação de regência do passe livre aos deficientes carentes no transporte aéreo.

Tal interpretação, inobstante a contínua argumentação de crise econômica do setor aéreo, deve se dar de forma a coibir comprovada situação de exclusão de benefício incompatível com princípio da igualdade, vicissitude esta que, conforme Gilmar Mendes, poderá ser afastada pela inclusão do benefício injustificadamente excluído pelo Estado-Juiz, ou incorporada, por meio da edição de nova regra complementar, pelo Legislativo.

Neste prisma, sem a intenção de esgotar a discussão temática, espera-se, com estas breves considerações, ainda que singelas, ter contribuído com o fomento do senso crítico dos operadores do Direito sobre o tema, ansiando, em razão da provocação aqui instigada, o protagonismo do Poder Judiciário com a melhora da prestação dos direitos fundamentais profundamente almejados e resguardados pelos modernos ordenamentos constitucionais, sobejamente o brasileiro.

REFERÊNCIAS

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Juízo de ponderação na jurisdição constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2009.

BRASIL. Decreto nº 5.296, de 2 de dezembro de 2004. Regulamenta as Leis nºs 10.048, de 8 de novembro de 2000, que dá prioridade de atendimento às pessoas que especifica; e

10.098, de 19 de dezembro de 2000, que estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5296.htm>. Acesso em: 27 jun. 2018.

_____. Emenda Constitucional nº 12, de 17 de outubro de 1978. Assegura aos deficientes a melhoria de sua condição social e econômica. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc12-78.htm>. Acesso em: 27 jun. 2018.

_____. Lei nº 7.853/1989. Dispõe sobre o apoio às pessoas portadoras de deficiência, sua integração social, sobre a Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência - CORDE, institui a tutela jurisdicional de interesses coletivos ou difusos dessas pessoas, disciplina a atuação do Ministério Público, define crimes, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7853.htm>. Acesso em: 27 jun. 2018.

_____. Lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995. Estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9074cons.htm>. Acesso em: 27 jun. 2018.

_____. Lei nº 10.048/2000. Dá prioridade de atendimento às pessoas que especifica, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/398829.pdf>>. Acesso em: 27 jun. 2018.

_____. Lei nº 10.098/2000. Estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L10098.htm>. Acesso em: 27 jun. 2018.

_____. Lei nº 13.146/2015. Estatuto da Pessoa com Deficiência. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm>. Acesso em: 27 jun. 2018.

_____. O desafio da mobilidade urbana, Câmara dos Deputados, Centro de Estudos e Debates Estratégicos, Consultoria Legislativa, Relator Ronaldo Benedet, Consultores Legislativos Antônia Maria de Fátima Oliveira (Coord.) [et al.]. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2015.

_____. Portaria Interministerial nº 3, de 10 de abril de 2011. Disponível em: <https://www2.mppa.mp.br/sistemas/gcsubsites/upload/42/File/Portaria%20Interministerial_003-2001.pdf>. Acesso em: 27 jun. 2018.

_____. Superior Tribunal Justiça, Recurso Especial nº 677.872/PR, Relatora Ministra Nancy Andrighi, Relator p/o Acórdão Ministro Humberto Gomes de Barros, 3ª Turma, Julgado em 28 jun. 2005, Publicado no DJe de 8 maio 2006.

_____. Supremo Tribunal Federal, Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.649/DF, Relatora Ministra Carmen Lúcia, Tribunal Pleno, Julgado em 5 maio 2016, Publicado no DJe de 17 out. 2008.

_____. Supremo Tribunal Federal. Informativo de Jurisprudência nº 505/STF. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo505.htm>> Acesso em: 27 jun. 2018.

_____. Supremo Tribunal Federal, Medida Cautelar na Suspensão de Liminar nº 712/MG, Relator Ministro Joaquim Barbosa, Julgada em 21 ago. 2014, Publicada no DJe de 29 ago. 2013.

CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. Coimbra: Almedina, 1998.

DIREITO Internacional. Declaração dos Direitos das Pessoas Deficientes. Resolução aprovada pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas em 9 de dezembro de 1975. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seesp/arquivos/pdf/dec_def.pdf>. Acesso em: 27 jun. 2018.

MENDES, Gilmar Ferreira. *Jurisdição Constitucional: o controle abstrato de normas no Brasil e na Alemanha*. São Paulo: Saraiva, 2014.

_____; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2008.

MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat, Baron de la Brède et de. *O espírito das leis*. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

SARLET, Ingo Wolfgang. *Princípio de retrocesso, dignidade da pessoa humana e direitos sociais: manifestação de um constitucionalismo dirigente possível*. In: SAMPAIO, José Adércio Leite (Coord.). *Constituição e política*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

Submissão em: 15.03.2017

Avaliado em: 30.05.2018 (Avaliador B)

Avaliado em: 29.03.2018 (Avaliador C)

Avaliado em: 25.06.2018 (Avaliador E)

Aceito em: 05.07.2018