

DA INCONSTITUCIONALIDADE DA CONCESSÃO DE DESCONTOS E DE PASSAGENS ÀS PESSOAS IDOSAS

SANTOS, Daiane da Silva¹

HOFFMANN, Eduardo²

RESUMO: O artigo discute a possível inconstitucionalidade da obrigação imposta às empresas privadas de transporte rodoviário interestadual de conceder passagens gratuitas e com desconto a pessoas idosas. O principal argumento é o de que essa exigência recai apenas sobre esse setor, sem qualquer forma de compensação financeira, o que gera um desequilíbrio econômico, prejudicando a livre concorrência. A análise questiona se é legítimo transferir integralmente ao setor privado do ramo de transporte rodoviário a responsabilidade de garantir o direito à mobilidade das pessoas idosas, especialmente por se tratar de empresas com fins lucrativos que operam sob regulamentação estatal. O presente artigo destaca os impactos financeiros dessa medida, que pode comprometer a viabilidade econômica das empresas e afetar a qualidade dos serviços prestados. Também são examinadas as consequências sociais da obrigatoriedade, bem como a atuação dos órgãos responsáveis pela fiscalização de tais concessões. A exigência de reservar vagas gratuitas e conceder descontos, sem qualquer apoio governamental, acaba sendo vista como um ônus excessivo, que não leva em conta a necessidade de equilíbrio entre responsabilidade social e sustentabilidade empresarial. Sob uma perspectiva constitucional mais ampla, o artigo aponta que impor essa obrigação apenas ao transporte rodoviário representa uma forma de tratamento desigual em relação a outros modais, o que caracteriza uma quebra da equidade entre operadores de transporte. O estudo conclui que a imposição, nos moldes atuais, apresenta vícios que comprometem sua legitimidade. Para garantir tanto os direitos das pessoas idosas quanto a continuidade e a qualidade dos serviços prestados, seria necessária uma revisão do modelo adotado. Defende-se uma solução que envolva maior participação do poder público na repartição dos custos, assegurando o mínimo essencial para as pessoas idosas e a viabilidade de lucros da atividade exercida pelas empresas particulares do ramo de transporte rodoviário.

PALAVRAS-CHAVE: Gratuidade, Obrigatoriedade, Ônus Excessivo, Inconstitucionalidade, Exceção Odiosa.

ON THE UNCONSTITUTIONALITY OF GRANTING DISCOUNTS AND FREE PASSAGES TO ELDERLY PEOPLE

ABSTRACT: The article discusses the possible unconstitutionality of the obligation imposed on private interstate road transportation companies to provide free and discounted tickets to elderly people. The main argument is that this requirement falls solely on this sector, without any form of financial compensation, which creates an economic imbalance harming free competition. The analysis questions whether it is legitimate to fully transfer to the private sector in the road transportation industry the responsibility of guaranteeing the right to mobility for elderly people, especially when dealing with for-profit companies operating under state regulation. This article highlights the financial impacts of this measure, which may compromise the economic viability of companies and affect the quality of services provided. The social consequences of the obligation are also examined, as well as the role of agencies responsible for supervising such concessions. The requirement to reserve free seats and grant discounts, without any government support, is seen as an excessive burden that does not consider the need to balance social responsibility with business sustainability. From a broader constitutional perspective, the article points out that imposing this obligation solely on road transportation represents unequal treatment compared to other transportation modes, characterizing a breach of equity among transportation operators. The study concludes that the current form of the imposition presents flaws that undermine its legitimacy. To ensure both the rights of elderly people and the continuity and quality of services provided, a revision of the adopted model would be necessary. It advocates for a solution involving greater public sector participation in cost-sharing, ensuring the essential minimum for elderly people and the viability of profits for private companies in the road transportation sector.

KEYWORDS: Free access, Obligation, Excessive burden, Unconstitutionality, Odious Exception.

¹ Graduanda do curso de Direito pelo Centro Universitário FAG, E-mail: dssantos2@minha.fag.edu.br

² Mestre em Direito, docente do Centro Universitário FAG, E-mail: ehoffmann@fag.edu.br

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo versa sobre a inconstitucionalidade das regras mandatárias de que empresas que exercem a atividade do transporte interestadual de passageiros forneçam passagens gratuitas, e com descontos de 50%, às pessoas idosas. O tema especificamente tratado aborda sobre a exceção odiosa das normas que impõem às empresas de transporte terrestre e a falta de contrapartida estatal, obrigando que apenas as empresas de transporte rodoviário, procedam com a reserva de duas gratuidades para pessoas idosas e, diante do esgotamento destas, garantir que as demais passagens tenham desconto de 50%, sem uma contraprestação por parte do Estado.

A problematização desta pesquisa emerge da seguinte indagação: a legislação que obriga as empresas de transporte interestadual de passageiros a garantir o direito de locomoção às pessoas idosas, por meio da concessão de passagens gratuitas, está em conformidade com a Constituição? Ademais, cabe questionar se as empresas, que atuam com fins lucrativos no setor de transporte interestadual de passageiros, são responsáveis por garantir esse direito.

A pesquisa tem como objetivo analisar a constitucionalidade da norma, além de examinar a aplicabilidade e eficácia dos dispositivos legais diante da ausência de incentivos estatais e a excessividade da concessão recaída sobre apenas um tipo de modal de transporte.

A pertinência do tema se intensifica ao considerar ações civis públicas em andamento, que buscam estender essa obrigatoriedade aos serviços diferenciados, como os prestados em veículos de categorias executiva e leito. Empresas do setor, voltadas ao lucro, frequentemente não conseguem cumprir com toda a demanda de solicitações de gratuidades ou de descontos, diante da ausência de retorno financeiro, seja pela falta de incentivos fiscais ou de repasses estatais que cubram parte dos custos gerados.

Dado que os idosos representam uma parcela significativa da população, torna-se insustentável a garantia de sua locomoção, somente por meio de gratuidades em transporte rodoviário interestadual ou intermunicipal, promovendo uma vida digna por meio do acesso a atividades de lazer, serviços de saúde e convivência familiar. A inclusão dessa faixa etária na sociedade envolve, portanto, a efetivação de direitos fundamentais e a proteção da dignidade da pessoa humana, elementos centrais no contexto social.

Do ponto de vista acadêmico, a importância deste estudo justifica-se pela análise crítica das políticas públicas existentes, com ênfase no impacto social, econômico e na efetividade

dessas medidas na melhoria da qualidade de vida da população idosa, por meio da mobilidade assegurada pela concessão de gratuidades ou descontos, concedidos obrigatoriamente e exclusivamente pelas empresas de transporte terrestre.

Assim, o presente trabalho tem por objetivo delinear os aspectos da obrigação de concessão imposta às empresas privadas de transporte interestadual de passageiros, analisando o papel do Estado na efetivação do direito à locomoção e os impactos jurídicos e sociais decorrentes da concessão ou recusa deste benefício às partes envolvidas.

Objetiva-se analisar a problematização gerada pela obrigação de concessão *versus* a viabilidade de lucros com a atividade, bem como o encargo excessivo recaído diante de empresas atuantes no ramo de transporte rodoviário e a probabilidade de déficit considerável na receita de lucros das mesmas.

A pesquisa é de natureza dedutiva, com base em revisão bibliográfica, legislativa e jurisprudencial, estabelecendo uma relação de causalidade entre o objeto de estudo e as conclusões obtidas, proporcionando uma estrutura racional que orienta a investigação em direção a respostas fundamentadas e coerentes, utilizando-se de uma abordagem qualitativa, considerando o direito de locomoção de pessoas idosas, por meio da utilização de passagens gratuitas e com descontos, concedidas pelas empresas de transporte rodoviário interestadual.

Compreendendo a percepção dos proprietários das empresas, diante da ausência de retorno estatal e de suposto prejuízo nos lucros, analisa-se a aplicação social do dispositivo, bem como os impactos que a referida concessão tem o potencial de produzir.

2 CONTEXTO HISTÓRICO DA CONCESSÃO DE GRATUIDADE

O presente capítulo examina o contexto histórico da complexa relação entre o dever constitucional de proteção à pessoa idosa e a regulação dos serviços públicos de transporte interestadual de passageiros, com ênfase na Constituição Federal de 1988. Ao passo em que a norma constitucional estabelece a competência exclusiva da União para explorar e regulamentar o transporte rodoviário interestadual e internacional (art. 21, XII, “e”), ela também impõe, no artigo 230, que é dever da família, da sociedade e do Estado, assegurar os direitos da pessoa idosa, inclusive por meio de benefícios (Brasil, 1988).

Este cenário revela discordâncias entre políticas públicas de inclusão social e os princípios da livre-iniciativa, da isonomia e do equilíbrio econômico e financeiro das concessões. Ao se analisar o contexto histórico da obrigatoriedade da concessão de

passagens gratuitas e com desconto aos idosos, nos modais convencionais de transporte interestadual, emergem questões relevantes sobre a exceção odiosa de tal obrigatoriedade, a constitucionalidade de tais medidas, sua eficácia distributiva e os impactos sobre a concorrência e a sustentabilidade econômica das empresas prestadoras de tal serviço (Mello 2017).

A seguir, serão explorados os desdobramentos dessa diferenciação, destacando as possíveis violações ao princípio da isonomia e os impactos sociais e financeiros da concessão ou não concessão em outras categorias. Tendo a União competência exclusiva para explorar diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros (Mello 2017).

Paralelamente, a mesma Constituição dispõe, no artigo 230, que a família, a sociedade e o Estado têm o dever de amparar a pessoa idosa, assegurando-lhe a efetivação dos seus direitos com vistas à preservação da dignidade, do bem-estar e da inclusão social. Dentre as medidas voltadas à proteção desse grupo vulnerável, destaca-se a previsão de benefícios específicos, como a gratuidade nos transportes coletivos urbanos, e, por meio de legislação infraconstitucional, a extensão de tais direitos ao transporte interestadual de passageiros. Essas garantias refletem o compromisso do ordenamento jurídico com a promoção de políticas públicas que assegurem o exercício pleno da cidadania pelas pessoas idosas, especialmente no que se refere à mobilidade e ao acesso a bens e serviços essenciais (Leite et al., 2016).

Ainda no artigo 178 da Constituição Federal de 1988, há previsão de que a lei disporá sobre a ordenação dos transportes aéreo, aquático e terrestre, devendo, quanto à ordenação do transporte internacional, observar os acordos firmados pela União, atendido o princípio da reciprocidade. A análise do contexto histórico acerca da constitucionalidade e da obrigatoriedade da concessão de passagens gratuitas e com desconto às pessoas idosas no transporte interestadual revela que a distinção legal entre modais, por si só, não implica inconstitucionalidade, desde que justificada por critérios razoáveis e alinhada ao interesse público, a prestação dos serviços pelas empresas de transporte interestadual de passageiros ocorre, todavia não há nenhum tipo de contrapartida, descontextualizando a ideia de reciprocidade (Ramos; Callejón, 2014).

A partir da análise de ações judiciais que pleiteiam a extensão da gratuidade e dos descontos tarifários para idosos também aos veículos de categorias especiais, não apenas aos de categoria convencional, é possível identificar, de forma clara, uma situação de desequilíbrio normativo que impõe ônus desproporcional a determinados operadores do serviço de transporte

interestadual de passageiros. Tal diferenciação, ao recair exclusivamente sobre um segmento específico do setor, pode configurar aquilo que a doutrina denomina de “exceção odiosa”, ou seja, uma forma de tratamento desigual, desprovida de justificativa objetiva e razoável, em afronta ao princípio da isonomia, elencado no artigo 5º da Constituição Federal (Brasil, 1988).

Essa imposição legal restrita a um único modal ou a uma única categoria de transporte, sem fundamento técnico suficientemente robusto e sem a devida compensação econômica e financeira, tende a violar não apenas a igualdade entre os usuários, mas também a isonomia concorrencial entre as empresas prestadoras de serviço público (Pinho, 2020).

Ao atribuir unilateralmente o dever de custear a gratuidade apenas às empresas que operam no ramo de transporte rodoviário, excluindo do mesmo encargo aquelas que oferecem transporte em modais diversos, o legislador infraconstitucional acaba por distorcer a lógica da livre-iniciativa e comprometer o equilíbrio econômico-financeiro das concessões, fundamentos estes que sustentam a estabilidade dos contratos administrativos e a segurança jurídica das relações reguladas pelo Estado (Mello 2017).

A imposição de ônus desproporcional a apenas um setor configura uma “exceção odiosa”, caracterizando a inconstitucionalidade por violação à isonomia e à livre concorrência. Além disso, a delimitação constitucional e legal da obrigatoriedade à gratuidade no transporte interestadual de passageiros pode ser compreendida por intermédio de análises criteriosas das políticas públicas e da maneira distributiva em que corre tal exceção de responsabilidades em garantir o acesso de locomoção aos idosos, além de suscitar reflexões sobre o equilíbrio entre os princípios da isonomia, da livre concorrência e da eficiência na prestação dos serviços públicos (Mello 2017).

2.1 APLICABILIDADE DA LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL

No momento presente, é possível identificar que a aplicabilidade da norma ocorre devido à fiscalização da agência reguladora. A aplicação de multas e sanções administrativas configura o principal mecanismo coercitivo utilizado diante de qualquer descumprimento de concessão de passagens gratuitas por parte das empresas concessionárias (Brasil 2022).

A aplicabilidade da norma se dá por intermédio de fiscalizações, exercidas por agências regulatórias, órgãos fiscalizadores, pelo Ministério Público e pela Defensoria Pública, sendo a aplicação de multas o mecanismo mais utilizado diante da não concessão, ou não comprovação de reserva de vagas gratuitas (Brasil 2003).

O artigo 5º da Resolução nº 5.974/2022, da Agência Nacional de Transporte Terrestre prevê que tal reserva deverá ser garantida em todos os horários dos serviços convencionais, estipulando que as empresas de transporte interestadual de passageiros deverão disponibilizar no mínimo uma viagem semanal, ainda que operada em carros com características diversas, de modo que o desconto incidirá sobre o valor calculado com base na tabela vigente, homologado pela agência (Brasil 2022).

Além disso, a Resolução nº 5.974/2022, em seu Art. 5º, § 2º, I, II, estabelece o tempo de antecedência mínima com que a pessoa idosa deverá requerer a concessão da gratuidade ou do desconto. Para viagens com distância de até 500 km, no máximo, 6 (seis) horas de antecedência, e viagens com distância acima de 500 km, no máximo, 12 (doze) horas de antecedência. Tal determinação demonstra que a pessoa idosa tem o dever de solicitar a concessão com um tempo mínimo. Também, no mesmo dispositivo, no § 2º, I, II, III e IV, estão elencados a renda e os meios de comprovação que a pessoa idosa deverá dispor, para que possa gozar do direito (Brasil 2022).

A Agência Nacional de Transporte Terrestre, autarquia federal, exerce como principal órgão, a fiscalização, para garantir a aplicabilidade do dispositivo que prevê a obrigatoriedade das empresas em reservar vagas gratuitas, e/ou com descontos, às pessoas idosas. A referida autarquia possui prerrogativas para exercer a fiscalização, aplicar advertências e multas, além de proceder com a interdição e cassação da concessão de linhas, nos casos em que se comprova o descumprimento da Legislação Infraconstitucional (Brasil 2022).

Essa legislação garante o direito à mobilidade de pessoas idosas, por meio da concessão de passagens gratuitas ou com descontos, pelas empresas privadas de transporte interestadual de passageiros, sendo também responsável por estabelecer diretrizes e realizar inspeções para assegurar o cumprimento das normas que protegem esses direitos. A falta de cumprimento das obrigações legais pode resultar em sanções administrativas e ações judiciais, promovendo a efetividade dos direitos assegurados pela legislação (Leite; Seraphin; Júnior; Ribeiro; Fuller; Ribeiro; Garcia, 2016).

A legislação infraconstitucional, representada pelo Estatuto do Idoso e pelas normativas da Agência Nacional de Transporte Terrestre, exerce função primordial na implementação das disposições constitucionais que asseguram direitos às pessoas idosas. A observância dessas normas pelas empresas de transporte interestadual revela-se imprescindível para a garantia do acesso a um transporte digno e à proteção dos direitos fundamentais dessa população. A articulação entre as normas infraconstitucionais, a jurisprudência e a atuação das agências

fiscalizadoras configuram um sistema de proteção destinado a assegurar a dignidade e os direitos das pessoas idosas no Brasil (Mendes; Sarlet; Canotilho; Leoncy; Streck 2023).

3 ORDEM ECONÔMICA E FUNÇÃO DA OBRIGATORIEDADE

A ordem econômica, conforme delineada na Constituição Federal de 1988, estrutura-se sobre os pilares da valorização do trabalho humano e da livre-iniciativa, orientando-se, contudo, pela promoção do bem-estar social. No âmbito do transporte interestadual, a legislação que estabelece a gratuidade e os descontos para pessoas idosas, harmoniza a relação entre as concessionárias de serviço público e a população idosa em situação de hipossuficiência econômica, fundamentando-se na função social da propriedade e na inclusão social, sem prejuízo do princípio da livre-iniciativa (Leite Seraphin; Júnior; Ribeiro; Fuller; Ribeiro; Garcia, 2016).

Os doutrinadores supracitados foram precisos ao destacar que a previsão normativa de gratuidade e descontos para idosos no transporte interestadual de passageiros contribui para a estabilização das relações entre os usuários e as empresas concessionárias do serviço. Todavia, a ausência de mecanismos eficazes para atender à demanda tende a provocar tensões, gerando situações de conflito entre os idosos e os prepostos das empresas, o que inviabiliza a manutenção de um ambiente de respeito e harmônico (Castilho, 2016).

Nos termos do artigo 170, inciso VII, da Constituição Federal, a ordem econômica, alicerçada na valorização do trabalho humano e na livre-iniciativa, tem como escopo assegurar a todos existência digna, com vistas à redução das desigualdades sociais. Desse modo, a previsão normativa da gratuidade e dos descontos nas tarifas de transporte interestadual para idosos não só busca equilibrar os interesses entre empresas concessionárias e consumidores, mas também concretizar a inclusão social de um grupo vulnerável, atendendo ao mandamento constitucional da erradicação da pobreza e da marginalização (Mendes; Sarlet; Canotilho; Leoncy; Streck, 2023).

A legislação pertinente ao tema consagra o princípio da inclusão social, reconhecendo que a população idosa enfrenta limitações financeiras que restringem seu acesso a bens e serviços essenciais. A concessão de passagens gratuitas ou subsidiadas se configura como instrumento efetivo de promoção da dignidade humana e da mobilidade, fomentando a participação ativa dos idosos na esfera social e cultural. Ademais, as concessionárias de transporte, ao cumprirem essa determinação legal, não apenas atendem a uma imposição estatal,

mas também exercem sua responsabilidade social, colaborando para a construção de uma sociedade mais equânime e solidária (Castilho, 2016).

Dessa forma, a compulsoriedade da concessão de passagens gratuitas e com desconto para idosos no transporte interestadual se insere no arcabouço da ordem econômica e da função social da propriedade, conforme preceitua a Constituição Federal. Essa previsão normativa não apenas resguarda os direitos fundamentais da população idosa, mas também promove a inclusão e a dignidade desse segmento, garantindo um equilíbrio entre os interesses econômicos das empresas e o bem-estar social da coletividade (Mendes; Sarlet; Canotilho; Leoncy; Streck, 2023).

A ordem econômica, nos termos do texto Constitucional, deve ser orientada pela função social, o que impõe que a exploração da atividade econômica se dê em consonância com os interesses da coletividade. Assim, os dispositivos normativos que regulamentam o setor buscam assegurar que a atividade econômica contribua para a redução das desigualdades e para a promoção do bem-estar social, respeitando os direitos fundamentais e garantindo o acesso universal a serviços essenciais (Piovesan, 2024).

Neste prisma, a legislação infraconstitucional reflete sua função social ao estabelecer normas que equilibrem os interesses dos agentes econômicos e da coletividade, de modo que as empresas não se pautam exclusivamente pelo lucro, mas também contribuem para o desenvolvimento social. A análise da ordem econômica sob a perspectiva da função social implica considerar como as normativas infraconstitucionais e a atuação dos órgãos reguladores podem garantir que a atividade econômica favorece a justiça social e o fortalecimento da cidadania (Ramos, 2014).

Dessa forma, a inter-relação entre a ordem econômica e a função social dos dispositivos legais reitera a necessidade de um modelo de desenvolvimento que promova e respeite os direitos fundamentais, assegurando que a atividade econômica tenha um papel ativo na construção de uma sociedade mais justa, em plena harmonia com os princípios constitucionais (Mendes; Sarlet; Canotilho; Leoncy; Streck, 2023).

4 DA INCONSTITUCIONALIDADE DA OBRIGATORIEDADE

No presente capítulo, discutir-se-á sobre a constitucionalidade da norma que impõe a concessão de passagens gratuitas e com desconto a pessoas idosas e da inconstitucionalidade da obrigatoriedade, com ênfase na exceção odiosa, ao obrigar apenas as empresas de transporte

terrestre a garantirem o direito de locomoção às pessoas idosas em situação de hipossuficiência, demonstrando que não há reciprocidade na concessão, uma vez que não há desenvolvimento ou previsão de programas de contrapartida, por parte do Estado (Mello 2017).

A concessão de passagens gratuitas para pessoas idosas foi objeto de análise no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 3.768. Nesse julgamento, discutiu-se a conformidade do artigo 39 da Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003, com a Constituição Federal. O referido dispositivo foi posteriormente substituído pelo Decreto nº 9.921/2019, que mantém a previsão de duas vagas gratuitas e, em caso de esgotamento, a concessão de desconto de 50% nas demais passagens. O Supremo Tribunal Federal (STF) declarou a improcedência da referida ADI, reafirmando a constitucionalidade da norma (STF, 2003).

Embora o STF tenha reconhecido a constitucionalidade formal do benefício previsto na norma, a crítica central reside na sua aplicação desigual e onerosa exclusivamente ao transporte rodoviário interestadual, sem qualquer contrapartida estatal. Nesse contexto, argumenta-se que há uma inconstitucionalidade material, uma vez que o Estado impõe um dever a empresas privadas, em regime de concessão, sem participação solidária ou mecanismo de compensação.

Essa omissão estatal, ao dispensar os demais modais, configura uma "exceção odiosa", expressão doutrinária que descreve situações em que há tratamento desigual sem justificativa razoável. A ausência de um tratamento equitativo entre os diferentes modais de transporte e a transferência integral do ônus às concessionárias rodoviárias não apenas compromete a sustentabilidade dos contratos administrativos, mas também infringe o princípio da igualdade. Assim, ainda que o STF tenha julgado constitucional a concessão de passagens gratuitas e com desconto a pessoas idosas, em sua essência, a análise de sua aplicação concreta revela importantes questões constitucionais que merecem reavaliação legislativa e judicial.

Além disso, no Agravo de Recurso Extraordinário nº 1.483.133, que pleiteava a suspensão dos efeitos do Decreto nº 3.691/2000 e da Resolução ANTT nº 4.770/2015, a Ministra Cármen Lúcia ressaltou a relevância do artigo 230, §2º, da Constituição Federal, mantendo a improcedência do pedido. O STF, em várias decisões, reforçou a constitucionalidade das normas que garantem a concessão de vagas gratuitas e com desconto para pessoas idosas, destacando o direito à mobilidade como um direito social fundamental (STF, 2000).

Todavia, o artigo 178 da Constituição da República Federativa do Brasil, há previsão de que a lei disporá sobre a ordenação dos transportes aéreo, aquático e terrestre, devendo, quanto à ordenação do transporte internacional, observar os acordos firmados pela União,

atendido o princípio da reciprocidade (Brasil, 1988)

Verifica-se, no transporte terrestre coletivo, uma assimetria normativa incompatível com o princípio da isonomia. Enquanto o transporte aéreo, mais oneroso, não está sujeito à concessão de gratuidades a idosos de baixa renda, o modal terrestre é compelido por norma infraconstitucional a oferecer esse benefício, sem contrapartida estatal ou compensação econômica. Tal imposição seletiva configura uma “exceção odiosa”, conforme já salientado, ao estabelecer tratamento desigual a situações análogas, em afronta à igualdade substancial (Mello, 2017).

A exclusão do transporte aéreo da obrigatoriedade de conceder gratuidades ou descontos agrava a violação ao princípio da dignidade da pessoa humana, sobretudo no que se refere à proteção da pessoa idosa. Embora o modal aéreo ofereça melhores condições de conforto, acessibilidade e tempo de deslocamento, aspectos essenciais diante das limitações naturais do envelhecimento, a norma impõe tal obrigação apenas ao transporte terrestre interestadual. Isso restringe o acesso à mobilidade digna e transfere o ônus exclusivamente a empresas concessionárias que, embora operem sob regime público, têm natureza privada e finalidade lucrativa.

O Estado, por sua vez, limita sua atuação à fiscalização do cumprimento das normas, sem, contudo, oferecer qualquer subsídio, incentivo fiscal ou mecanismo de ressarcimento pela gratuidade imposta. Tal configuração normativa gera uma ruptura na lógica do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão e evidencia uma inconstitucionalidade por omissão, na medida em que o Poder Público transfere às concessionárias a integralidade do ônus de uma política pública, sem participação ativa na sua manutenção e sustentabilidade (Mello 2017).

Diante da omissão estatal na compensação dos gastos que as empresas têm diante das concessões de gratuidades, torna-se necessária a criação de mecanismos que busquem mitigar o ônus excessivo e que garantam um equilíbrio econômico entre os modais. Citam-se possíveis compensações, como incentivos fiscais, uma distribuição equitativa entre os modais, subsídio direto às empresas, bem como ajustes regulatórios com contrapartidas econômicas, e a extensão das gratuidades aos demais modais, acompanhadas de compensação proporcional. Acredita-se que essas sejam medidas que assegurem a responsabilidade solidária do Estado, família e sociedade na proteção dos idosos. Dessa forma, promove-se uma política pública mais justa, eficiente e constitucionalmente adequada (Mello 2017).

Nesse cenário, torna-se premente a reavaliação das normas infraconstitucionais que tratam do transporte coletivo interestadual de passageiros, sob pena de perpetuar uma sistemática que onera desproporcionalmente determinados setores, viola o princípio da isonomia, compromete a efetividade da proteção à pessoa idosa e fragiliza o equilíbrio contratual entre o Estado e as concessionárias de serviço público. A ausência de um tratamento equânime entre os diferentes modais, aliada à omissão estatal quanto à compensação financeira pelo serviço prestado gratuitamente, traduz-se em afronta direta aos princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana, da isonomia e da eficiência na administração pública (Mello 2017).

A análise da constitucionalidade da norma que garante a gratuidade de passagens para idosos envolve a conformidade com os princípios constitucionais, especialmente o princípio da dignidade da pessoa humana e os direitos sociais, previstos na Constituição de 1988. Embora haja um possível conflito entre o dever imposto às empresas e a realidade econômica do setor, a norma constitucional prevalece como imperativo de proteção aos direitos fundamentais, devendo ser respeitada, sendo as dificuldades práticas sanadas de maneira autônoma a prestação (Bonavides, 2017).

Nessa perspectiva, é possível analisar, por intermédio da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 7803, recebida pelo Supremo Tribunal Federal (STF), com destaque no ponto financeiro, em que as empresas de transporte deveriam disponibilizar passagens gratuitas, a professores da rede pública estadual e municipal matriculados em cursos de graduação ou pós-graduação no estado, sem previsão de compensação. *A priori* evidencia-se que, ao disponibilizar passagens gratuitas ou com desconto, seja para qualquer cidadão idoso ou não, as empresas têm um impacto na receita dos lucros, irreversível, sem compensação financeira por parte do Estado (STF, 2025).

No livro *Coletânea Temática de Jurisprudência, Direitos Humanos*, o acesso do idoso ao direito de locomoção por meio da garantia de passagens gratuitas e com desconto, está descrito como, facilitador de deslocamento e garantia de uma vida digna, ainda descreve que tal acesso, é um ônus assumido pela sociedade (STF, 2025).

É possível definir que o Estado transmite o ônus da prestação ao acesso do direito de locomoção para as empresas particulares, fazendo as vezes de reguladora, por meio das agências que fiscalizam o cumprimento da concessão de passagens gratuitas, realizando a aplicação de multas em nome das empresas que deixam de cumprir com as concessões ou não conseguem demonstrar o cumprimento (Mello 2017).

Autores como Celso Antônio Bandeira de Mello (2017) defendem que exceções legais devem ser interpretadas de forma restritiva e conforme os princípios da razoabilidade e igualdade. A exigência de gratuidade apenas no transporte rodoviário, sem imposição similar aos modais aéreo, ferroviário e aquaviário, configura tratamento desigual. Essa distinção viola os princípios constitucionais da isonomia, da uniformidade e da responsabilidade solidária do Estado, família e sociedade na proteção dos idosos, não podendo variar conforme o modal de transporte (Mello, 2017).

Ainda, expressa o doutrinador, que toda exceção à regra geral deve ser interpretada de modo restritivo e inequívoco, pois a ausência de obrigações equivalentes para os demais modais evidencia, de forma categórica, um tratamento desigual, tanto em relação ao idoso hipossuficiente quanto às empresas concessionárias, que suportam, isoladamente, o ônus decorrente do direito de locomoção. Tal cenário sustenta a tese de que se trata de uma exceção odiosa, cuja manutenção afronta diretamente os princípios constitucionais da isonomia (Mello 2017).

4.1 DO ÔNUS EXCESSIVO DA CONCESSÃO

Assevera-se, na presente pesquisa, sobre a excessividade do ônus que recai apenas sobre as empresas do ramo de transporte rodoviário, no que tange à obrigação de conceder passagens gratuitas e com descontos para idosos. Em análise a uma das inúmeras ações, serão expostos os pedidos, as obrigações e o não deferimento até a presente data de abrangência da concessão em viagens de categorias especiais.

A Agência Nacional de Transporte Terrestre e o Ministério Público Federal, com o objetivo de expandir a concessão de gratuidade para os serviços especiais, ingressaram com Ação Civil Pública nº 1023553-06.2016.4.01.3500, contra inúmeras empresas privadas do ramo de transporte rodoviário, em sede liminar. Diante disso, decidiu-se pela concessão das gratuidades, com argumento de que decretos e resoluções federais, ao regulamentarem as leis que concedem o benefício do passe livre, restringem sua aplicação apenas ao serviço convencional e com obrigatoriedade de um número mínimo de viagens semanais por trecho. Além disso, a Agência Nacional de Transporte Terrestre impôs exigências operacionais que, na prática (STJ 2020).

Em 27 de janeiro de 2023, a 6ª Vara Federal Cível da Seção Judiciária de Goiás proferiu sentença favorável ao MPF, determinando que o passe livre fosse concedido a pessoas com

deficiência, idosos e jovens de baixa renda em todos os veículos destinados ao transporte rodoviário interestadual, incluindo ônibus executivos, leitos e semileitos. Tal decisão aumentou consideravelmente a excessividade do ônus unilateral da prestação às empresas do ramo de transporte rodoviário (STJ 2020).

Todavia, em sede de Agravo de Instrumento, as empresas aduziram que a *decisum* causava grave lesão à ordem econômica, ao impor o ônus da concessão de gratuidades e descontos em passagens para viagens em todo o território nacional, para pessoas idosas, em todos os serviços e linhas de transporte rodoviário, ocorrendo a suspensão temporária da Liminar concedida.

Ainda na petição de Agravo de Instrumento, as empresas alegaram que os decretos regulamentares e as resoluções da Agência Nacional de Transporte Terrestre (ANTT), relacionados à autorização de mercados, definição de frequência mínima e oferta de gratuidades nos veículos baseiam-se em estudos de impacto regulatório, com o intuito de alcançar um equilíbrio delicado entre a prestação contínua e regular dos serviços, a quantidade adequada de viagens, a modicidade das tarifas e a sustentabilidade econômica (STJ 2020).

Um trecho de nota técnica da Agência Nacional de Transporte Terrestre (ANTT), juntada ao agravo de instrumento no tribunal de origem, alerta para os impactos negativos da decisão sobre o equilíbrio econômico-financeiro das concessões. Destaca-se que a obrigatoriedade de gratuidade em serviços especiais pode levar à desistência de linhas por prejuízo econômico, reduzindo a concorrência e limitando as opções de escolha dos usuários. Isso afetaria especialmente idosos, deficientes e estudantes de baixa renda, restringindo ainda mais seu acesso ao transporte (STJ, 2020).

Por fim, apontaram a ausência de razoabilidade da decisão, especialmente diante do contexto de pandemia da Covid-19, que resultou em uma redução de 95% nas viagens interestaduais, com impacto equivalente nas receitas das empresas, que foram forçadas a adotar medidas como: cerca de 12% (doze por cento) dos funcionários colocados em férias coletivas, 35% (trinta e cinco por cento) com contratos de trabalho suspensos por 60 (sessenta) dias, 20% (vinte por cento) com jornada e salário reduzidos e 25% (vinte e cinco por cento) dispensados (STJ 2020).

Existem diversas Ações Civis Públicas em andamento que buscam a concessão de gratuidades e descontos às pessoas idosas, deficientes e estudantes de baixa renda, em todos os veículos de transporte rodoviário e em todas as viagens realizadas por todas as empresas. No entanto, quando analisada sob o ponto de vista econômico, a concessão ampla desses benefícios

pode representar um ônus elevado às empresas de transporte rodoviário, colocando em risco sua capacidade de operar com regularidade e qualidade (STJ, 2020).

Por outro lado, partindo da premissa de garantias sociais, as concessões gratuitas de passagens consistem em uma política de inclusão que permite que as pessoas idosas tenham acesso ao mínimo essencial, garantindo o direito de locomoção por meio do transporte, para aqueles que comprovam ser hipossuficientes economicamente.

Diante desse cenário, é possível concluir que cabe ao Estado garantir que exista equilíbrio entre as relações acima citadas, tutelando um acesso dinâmico dos idosos ao direito de locomoção, mediante o transporte, sem que tal concessão traga um ônus excessivo para apenas um tipo de transporte, consequentemente, respeitando a ordem econômica das empresas que prestam o serviço de transporte rodoviário. Cabe, assim, ao poder público assumir a responsabilidade por compensações ou alternativas que viabilizem a continuidade do serviço, assegurando que a solidariedade não se transforme em sacrifício apenas de um dos lados (STJ, 2020).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do exposto, conclui-se que a imposição normativa que obriga exclusivamente às empresas de transporte rodoviário interestadual a conceder gratuidades e descontos às pessoas idosas, sem qualquer política de compensação ou contrapartida estatal, revela-se juridicamente questionável. Ao incidir de forma seletiva sobre um único segmento do setor de transportes, essa exigência configura uma exceção odiosa, promovendo tratamento desigual e violando os princípios constitucionais da isonomia, da livre-iniciativa e da livre concorrência.

A análise demonstra que, embora a proteção à pessoa idosa seja um dever do Estado, da família e da sociedade, conforme o art. 230 da Constituição Federal de 1988, sua concretização deve respeitar os limites constitucionais. Não se pode transferir integralmente a responsabilidade pela efetivação de direitos sociais ao setor privado, especialmente na ausência de incentivos estatais.

Essa prática compromete a sustentabilidade das empresas concessionárias e viola o princípio da igualdade concorrencial, ao impor encargos apenas ao transporte rodoviário, desonerando outros modais, como o aéreo. Há, portanto, um desequilíbrio normativo injustificado, que fragiliza a coerência do ordenamento jurídico.

Mesmo reconhecendo a função social da empresa e a dignidade da pessoa idosa, a

promoção desses valores deve ocorrer por meio de políticas públicas amplas, planejadas e distributivamente justas. A ausência de medidas compensatórias concretas por parte do Estado contraria os fundamentos do Estado Democrático de Direito e deslegitima a norma infraconstitucional analisada. Diante dos princípios constitucionais aplicáveis, impõe-se a revisão do modelo normativo vigente, de forma a garantir tanto os direitos das pessoas idosas quanto a preservação da ordem econômica constitucional. Ao Estado cabe o papel de garantidor dos direitos sociais, não podendo se omitir mediante a imposição desproporcional de encargos ao setor privado, sob pena de violar a lógica distributiva estabelecida na Constituição.

Embora a norma seja formalmente constitucional, sua aplicação exclusiva ao transporte rodoviário, sem contrapartida estatal ou extensão aos demais modais, configura uma exceção odiosa. Essa assimetria fere os princípios da isonomia e da livre concorrência, impondo ônus injustificado a um único setor.

É possível que tais concessões ocorram apenas por imposição das agências reguladoras, sem reciprocidade estatal. A inexistência de obrigações equivalentes para os modais aéreo, ferroviário e aquaviário evidencia um tratamento desigual tanto para o idoso hipossuficiente quanto para as empresas que suportam, sozinhas, o ônus de garantir o direito à locomoção.

Observa-se, que o direito à gratuidade ou ao desconto no transporte rodoviário interestadual para pessoas idosas, embora compatível com a Constituição, carece de respaldo nos princípios da isonomia e da reciprocidade em sentido amplo. A exigência de onerar exclusivamente esse modal desequilibra a prestação do serviço e requer normas complementares que assegurem o equilíbrio econômico-financeiro e a igualdade jurídica entre os diversos meios de transporte, especialmente na garantia de acesso à mobilidade para idosos, estudantes de baixa renda e pessoas com deficiência.

Conclui-se que, embora a norma seja formalmente constitucional, sua aplicação exclusiva ao transporte rodoviário, sem contrapartida estatal ou extensão aos demais modais, constitui uma exceção odiosa material, gerando desequilíbrio normativo e ferindo os princípios da isonomia e da livre concorrência.

REFERÊNCIAS

BONAVIDES, P. **Curso de Direito Constitucional**. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Jurisprudência**: Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.768. Disponível em:

[https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&queryString=\(ADI\)%203.768&sort=_score&sortBy=desc](https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&queryString=(ADI)%203.768&sort=_score&sortBy=desc). Acesso em: 27 set. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Coletânea temática de jurisprudência: Direitos Humanos** [recurso eletrônico]. Brasília: STF, Secretaria de Documentação, 2017. 201 p. Atualizada até o DJE de 16 de junho de 2017 e o Informativo STF 868. Disponível em: http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/publicacaoPublicacaoTematica/anexo/CTJ_Direitos_Humanos.pdf. ISBN 978-85-61435-87-5. Acesso em: 15 maio 2025.

BRASIL. Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003. **Estatuto do Idoso**. Diário Oficial da União, Brasília, 2003.

CASTILHO, R. dos S. **Direitos Humanos**. 7. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023.

LEITE, F. P. A.; SERAPHIN, C. M. B.; JÚNIOR, M. H.; RIBEIRO, L. L. G.; FULLER, G. P.; RIBEIRO, J. D. V.; GARCIA, M. **Comentários ao Estatuto do Idoso**. São Paulo: Saraiva, 2016.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

MENDES, G. F.; SARLET, I. W.; LTDA, I. C. E. P.; LTDA, I. C. E. P.; CANOTILHO, J. J. G.; LEONCY, L. F.; STRECK, L. L. **Comentários à Constituição do Brasil**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2023.

PINHO, R. C. R. **Organização do Estado, dos Poderes e Histórico das Constituições**. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 2020.

PIOVESAN, F. **Direitos Humanos e Justiça Internacional**. 10. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2024.

RAMOS, P. R. **Curso de Direito do Idoso**. São Paulo: Saraiva, 2014.

RAMOS, P. R. B.; CALLEJÓN, F. B. Série IDP - linha Direito Comparado - a **Projeção da Constituição Sobre o Ordenamento Jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2014.