



---

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO PRESIDENTE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

**MEDIDA CAUTELAR**

**O INSTITUTO NACIONAL DE DIREITOS DA PESSOA COM DEFICIENCIA OCEANO AZUL**, através de sua representante *RENATA DE OLIVEIRA ESTEVES*, sob CPF Nº 111.057917.93 na qualidade de cago de presidente pessoa jurídica de direito privado, instituto sem fins lucrativos, inscrita no CNPJ sob o nº 46.547.580/0001-32, com sede na Avenida Rui Barbosa 1052, Bairro Largo da Batalha, Cidade de Niterói, Estado do Rio de Janeiro, CEP 24310-005, por meio de seus advogados infra-assinados, conforme instrumento de procuração em anexo, onde receberá intimações e notificações, com fundamento no artigo 102, inciso I, alínea "a", e no artigo 103, inciso IX , ambos da Constituição Federal, e na Lei nº 9.868/1999, propor a presente

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO COM PEDIDO DE CAUTELAR**

em face da omissão normativa da **AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL (ANAC)**, autarquia federal vinculada ao Ministério de Portos e Aeroportos, com sede no Setor Comercial Sul - Quadra 09 - Lote C - Edifício Parque Cidade Corporate - Torre A, Brasília - DF, CEP 70308-200, e, se necessário, da **UNIÃO FEDERAL**, pessoa jurídica

de direito público interno, representada pela Advocacia-Geral da União, pelos fatos e fundamentos jurídicos a seguir expostos:

A presente Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO), com pedido de medida cautelar, é ajuizada perante esta Suprema Corte em face da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) e, subsidiariamente, da União Federal, diante de uma lacuna normativa que perpetua a violação sistemática de direitos fundamentais de Pessoas com Deficiência (PCDs), notadamente daquelas que dependem de cães de apoio emocional para garantir sua autonomia, bem-estar e segurança no exercício do direito fundamental à liberdade de locomoção.

O cerne da questão reside na inércia da ANAC em editar regulamentação específica, clara e uniforme que discipline o transporte aéreo de cães de apoio emocional, essenciais para inúmeras pessoas com deficiência, incluindo aquelas com Transtorno do Espectro Autista (TEA) e outras condições de saúde mental, intelectual ou psicossocial. Embora a Portaria nº 12.307/SAS/2023 reconheça a existência desses animais de assistência, ela falha gravemente ao tornar seu transporte facultativo às companhias aéreas e ao delegar a elas, sem critérios mínimos, a definição das regras de embarque. Tal omissão cria um cenário de insegurança jurídica, arbitrariedade e discriminação, onde cada empresa impõe barreiras distintas – desde negativas de embarque a taxas exorbitantes e exigências desarrazoadas – que efetivamente impedem ou dificultam severamente o acesso de PCDs ao transporte aéreo em condições de igualdade.

A recente jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, ao diferenciar cães de apoio emocional de cães-guia e validar a discricionariedade das companhias aéreas na ausência de norma específica, paradoxalmente, apenas reforça a urgência da intervenção regulatória e, agora, jurisdicional. A decisão do STJ, longe de resolver a

questão, expõe a gravidade da omissão da ANAC, que falha em cumprir seu dever de compatibilizar a regulação do setor aéreo com os preceitos constitucionais e os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, como a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (Decreto nº 6.949/2009), internalizada com status de emenda constitucional.

Essa omissão normativa configura uma afronta direta a pilares constitucionais, como a dignidade da pessoa humana (Art. 1º, III), o princípio da igualdade e da não discriminação (Art. 5º, caput), o direito à saúde (Art. 196), a liberdade de locomoção (Art. 5º, XV) e o direito à acessibilidade (Arts. 227, § 2º e 244). Negar ou dificultar o transporte do cão de apoio emocional significa, na prática, negar à pessoa com deficiência o acesso a um suporte indispensável para sua saúde, segurança e participação social, confinando-a e cerceando sua liberdade de ir e vir para tratamento, trabalho, estudo ou lazer em condições minimamente humanas e dignas.

Diante da flagrante inconstitucionalidade da omissão e da mora administrativa da ANAC em regulamentar a matéria de forma adequada, e considerando o perigo iminente de dano irreparável aos direitos das PCDs que necessitam viajar acompanhadas de seus cães de apoio emocional, torna-se imperiosa a concessão de medida cautelar, *inaudita altera pars*. Requer-se, **liminarmente, que seja determinado à ANAC e às companhias aéreas que garantam o embarque de PCDs com seus cães de apoio emocional ou que esteja em serviço, mediante a apresentação de laudo médico que ateste a necessidade do animal para o bem-estar do passageiro durante o voo e certificado de saúde do animal, até que sobrevenha a decisão de mérito desta ADO ou a edição de norma regulamentadora definitiva pela agência.** Esta medida é crucial para assegurar, provisoriamente, a eficácia mínima dos direitos fundamentais violados, garantindo às PCDs a possibilidade de exercerem seu direito

---

de ir e vir com o suporte que lhes é essencial, em respeito à sua dignidade e condição humana.

Busca-se, portanto, com a presente ação, não apenas a declaração da inconstitucionalidade da omissão normativa, mas também a efetivação dos direitos fundamentais das pessoas com deficiência, compelindo a ANAC a cumprir seu dever regulatório e assegurando, desde já, por meio de medida liminar, que essas pessoas não sejam privadas de seu direito essencial à locomoção e ao acesso a serviços públicos em igualdade de condições.

## DAS PRELIMINARES

### DA LEGITIMIDADE ATIVA E DO CABIMENTO DA ADPF

#### **Instituto Nacional de Pessoas com Deficiência Oceano Azul – IOA**

A legitimidade ativa do Instituto Nacional de Pessoas com Deficiência Oceano Azul (IOA) para a propositura da presente Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) encontra respaldo legal e jurisprudencial robusto, alicerçado nos artigos 1º e 2º, inciso IX, da Lei nº 9.882/1999, bem como no artigo 103, inciso IX, da Constituição Federal. Esses dispositivos conferem às entidades de classe de âmbito nacional a prerrogativa de provocar a jurisdição constitucional para defesa de preceitos fundamentais, especialmente quando demonstrada a pertinência temática e a representatividade.

O Instituto Oceano Azul é entidade civil de notório reconhecimento na promoção e defesa dos direitos das pessoas com deficiência, com atuação destacada e permanente em todo o território nacional, em especial na defesa de PCDS autistas,

crianças, idosos e demais grupos vulneráveis. Sua legitimidade ativa é confirmada pelo cumprimento dos critérios fixados pela jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal (v.g., ADIs 1.923, 2.121, 3.510 e ADPF 186), que admitem interpretação ampliativa da legitimação quando estiverem em jogo a proteção de direitos fundamentais e a defesa de coletividades vulneráveis.

A documentação anexada aos autos comprova, de forma inequívoca, que o IOA detém atuação nacional e pertinência temática com o objeto da presente demanda, destacando-se:

- Estatuto Social atualizado, com objeto institucional voltado à defesa dos direitos das pessoas com deficiência em âmbito nacional;
- Declarações de apoio e reconhecimento por entidades e cidadãos de 13 estados da federação, abrangendo todas as regiões do país;
- Participação ativa em eventos nacionais e internacionais, como reuniões com a Marinha e a Aeronáutica, e conferências globais, inclusive no G20 e em fóruns nos EUA;
- Atuação judicial efetiva em ações civis públicas com abrangência nacional e decisões liminares favoráveis;
- Intervenções qualificadas como amicus curiae em processos relevantes perante o Superior Tribunal de Justiça;
- Convocações por órgãos públicos, como a participação em CPI sobre cancelamento de planos de saúde na Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro.

Esses elementos evidenciam que o Instituto não apenas possui legitimidade formal, mas também material, fundada em sua missão institucional, em sua

representatividade e na pertinência direta com os direitos fundamentais violados pelos atos impugnados.

## **DO OBJETO DA AÇÃO**

A presente Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão visa obter a declaração de inconstitucionalidade da omissão da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) e, eventualmente, da União Federal, em editar norma regulamentadora específica que assegure, de forma eficaz e uniforme, o direito das pessoas com Transtorno do Espectro Autista (TEA) e das Pessoas com Deficiência (PCDs) ao transporte aéreo acompanhadas de seus cães de apoio emocional, em condições de igualdade, segurança e dignidade, tornando efetivos os direitos fundamentais à dignidade da pessoa humana (Art. 1º, III, CF), à igualdade e não discriminação (Art. 5º, caput, CF), à saúde (Art. 196, CF), à liberdade de locomoção (Art. 5º, XV, CF) e à acessibilidade (Arts. 227, § 2º e 244, CF), bem como as disposições da Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (Decreto nº 6.949/2009) e da legislação infraconstitucional correlata (Lei nº 13.146/2015 - Estatuto da Pessoa com Deficiência; Lei nº 12.764/2012 - Lei do Autista).

## **DOS FATOS E DA OMISSÃO NORMATIVA**

Conforme amplamente demonstrado na pesquisa anexa (DOC1.impactos\_sociais\_juridicos), os cães de apoio emocional desempenham um papel crucial para a autonomia, bem-estar, segurança e inclusão social de inúmeras

pessoas com deficiência, especialmente aquelas com condições de saúde mental, intelectual ou psicossocial, incluindo pessoas com Transtorno do Espectro Autista.

A ANAC, órgão regulador do setor aéreo, editou a Portaria nº 12.307/SAS, de 25 de agosto de 2023 (cópia anexa e análise em portaria\_anac\_12307\_2023), que dispõe sobre as condições gerais para o transporte de animais. Embora reconheça a figura do "animal de assistência emocional" (Art. 2º, I), a referida Portaria incorre em grave omissão ao tornar o serviço de transporte desses animais **facultativo** para as companhias aéreas (Art. 3º) e ao permitir que cada empresa estabeleça suas próprias regras e restrições (Arts. 6º e 7º), sem fixar um padrão mínimo que garanta o direito fundamental das pessoas com deficiência que deles necessitam.

Essa delegação irrestrita e a ausência de parâmetros mínimos resultam em um cenário caótico e discriminatório, com regras díspares entre as companhias, negativas arbitrárias de embarque, imposição de taxas excessivas e exigências desarrazoadas, criando barreiras significativas ao exercício do direito de ir e vir dessas pessoas (conforme análise em DOC.1 impactos\_sociais\_juridicos).

A jurisprudência recente do Superior Tribunal de Justiça, ao negar a equiparação dos cães de apoio emocional aos cães-guia e validar a discricionariedade das empresas **na ausência de legislação específica**, evidencia a própria lacuna normativa e a urgência de sua supressão para garantir a segurança jurídica e a efetividade dos direitos constitucionais.

Configura-se, portanto, a omissão normativa da ANAC (e, por extensão, da União) em cumprir seu dever de regulamentar o setor de forma a compatibilizá-lo com

os direitos fundamentais das pessoas com deficiência, previstos na Constituição e detalhados na legislação infraconstitucional.

### DO DIREITO CONSTITUCIONAL VIOLADO PELA OMISSÃO

A omissão normativa em questão viola diretamente preceitos constitucionais e direitos fundamentais que dependem de regulamentação para sua plena eficácia no contexto do transporte aéreo para pessoas com deficiência que necessitam de cães de apoio emocional:

- **Dignidade da Pessoa Humana (Art. 1º, III, CF):** A impossibilidade ou extrema dificuldade de viajar com o suporte animal essencial fere a dignidade.
- **Igualdade e Não Discriminação (Art. 5º, caput, CF):** A ausência de regras claras e a permissão de tratamento desigual configuram discriminação por omissão, especialmente pela recusa implícita de adaptações razoáveis.
- **Direito à Saúde (Art. 196, CF):** Impede o acesso a um suporte terapêutico reconhecido e necessário para a saúde mental e emocional.
- **Liberdade de Locomoção (Art. 5º, XV, CF):** Restringe o direito fundamental de ir e vir para tratamento, trabalho, estudo ou lazer.

- **Acessibilidade (Arts. 227, § 2º e 244, CF):** A falta de regulamentação que elimine barreiras no transporte aéreo viola o dever estatal de promover a acessibilidade.
- **Proteção Integral (Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência):** A omissão contraria o dever de adotar todas as medidas legislativas e administrativas apropriadas para assegurar os direitos reconhecidos na Convenção.

### DA NECESSIDADE DA NORMA REGULAMENTADORA E DA MORA

A plena efetividade dos direitos constitucionais mencionados exige a edição de norma regulamentadora pela ANAC que estabeleça critérios claros, objetivos, uniformes e não discriminatórios para o transporte aéreo de cães de apoio emocional, harmonizando as necessidades das pessoas com deficiência com as exigências de segurança operacional.

A Portaria nº 12.307/2023, ao se omitir em estabelecer esses parâmetros mínimos e tornar o serviço facultativo, demonstrou a insuficiência da atuação normativa até o momento. Considerando a vigência do Estatuto da Pessoa com Deficiência (2015) e da própria Convenção (internalizada em 2009), resta configurada a mora administrativa em adequar a regulamentação do setor aéreo a esses diplomas legais e constitucionais.

### DA NECESSIDADE URGENTE DE CONCESSÃO DE MEDIDA CAUTELAR

Conforme exposto na exordial desta Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO), a ausência de regulamentação específica e eficaz por parte da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) sobre o transporte aéreo de cães de apoio emocional para Pessoas com Deficiência (PCDs) configura grave violação a preceitos fundamentais. Diante da urgência e da relevância da matéria, impõe-se a concessão de medida cautelar, *inaudita altera pars*, para resguardar os direitos das PCDs até o julgamento definitivo da presente ação ou a supressão da omissão pela ANAC, com base nos seguintes fundamentos:

#### **DA PLAUSIBILIDADE DO DIREITO INVOCADO (*FUMUS BONI IURIS*)**

A plausibilidade do direito invocado nesta ADO é manifesta e robusta, assentando-se na flagrante inconstitucionalidade da omissão normativa da ANAC. A ausência de regras claras, uniformes e não discriminatórias para o transporte de cães de apoio emocional viola diretamente:

1. **A Dignidade da Pessoa Humana (Art. 1º, III, CF):** Impedir ou dificultar excessivamente que uma PCD viaje com seu animal de apoio emocional, essencial para seu bem-estar, autonomia e segurança, atenta contra o núcleo essencial de sua dignidade.
2. **A Igualdade e a Não Discriminação (Art. 5º, caput, CF e Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência - CDPD):** A omissão da ANAC permite que companhias aéreas criem regras díspares e arbitrarias, submetendo PCDs a tratamento desigual e discriminatório em comparação com outros passageiros e mesmo entre si, dependendo da empresa. A recusa em fornecer adaptações razoáveis, como o transporte do animal de

apoio, configura discriminação por motivo de deficiência, vedada pela Constituição e pela CDPD (Art. 5º).

3. **O Direito à Saúde (Art. 196, CF):** Para muitas PCDs, especialmente com transtornos mentais, intelectuais ou psicossociais, o cão de apoio emocional é um componente vital de seu tratamento e bem-estar, cuja ausência durante uma viagem pode gerar crises, ansiedade e sofrimento psíquico, violando o direito à saúde integral.
4. **A Liberdade de Locomoção (Art. 5º, XV, CF):** A dificuldade ou impossibilidade de viajar com o animal de apoio restringe severamente o direito fundamental de ir e vir, essencial para acesso a tratamentos médicos, oportunidades de trabalho, estudo, convívio familiar e social.
5. **O Direito à Acessibilidade (Arts. 227, § 2º, 244, CF e CDPD, Art. 9º):** A omissão da ANAC em eliminar as barreiras existentes no transporte aéreo para PCDs que necessitam de cães de apoio viola o dever estatal de promover a acessibilidade em sua dimensão mais ampla, incluindo o acesso a serviços.
6. **A Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (Decreto nº 6.949/2009):** Internalizada com status de emenda constitucional, a Convenção impõe ao Estado brasileiro o dever de adotar todas as medidas apropriadas, inclusive legislativas e administrativas, para modificar ou revogar leis, regulamentos, costumes e práticas existentes que constituam discriminação contra pessoas com deficiência (Art. 4º, 1, 'b') e assegurar a mobilidade pessoal com a maior independência possível (Art. 20).

A Portaria nº 12.307/SAS/2023 da ANAC, ao tornar facultativo o transporte e delegar a regulamentação às empresas sem critérios mínimos, é manifestamente insuficiente para cumprir o dever constitucional e convencional de proteger os direitos das PCDs. A própria jurisprudência do STJ, ao reconhecer a ausência de norma específica, corrobora a existência da lacuna e a plausibilidade da alegação de omissão inconstitucional.

### **DO PERIGO DA DEMORA (*PERICULUM IN MORA*)**

O perigo na demora da prestação jurisdicional é igualmente evidente e urgente. A cada dia que a omissão normativa persiste, PCDs em todo o território nacional são impedidas de exercer plenamente seus direitos fundamentais. A ausência de uma regra clara e vinculante permite que negativas de embarque, imposição de taxas abusivas e exigências descabidas continuem ocorrendo, gerando prejuízos imediatos e, por vezes, irreparáveis:

1. **Prejuízo à Saúde e Bem-Estar:** A impossibilidade de viajar com o animal de apoio pode levar à interrupção de tratamentos, agravamento de quadros de saúde mental e sofrimento psíquico intenso.
2. **Restrição à Vida Social e Profissional:** PCDs são privadas de oportunidades de trabalho, estudo, participação em eventos familiares e sociais, aprofundando sua exclusão.
3. **Insegurança Jurídica e Angústia:** A incerteza sobre a possibilidade de viajar e as regras aplicáveis gera constante angústia e insegurança para as PCDs e suas famílias.

4. **Ineficácia da Tutela Final:** Aguardar o julgamento final da ADO ou a eventual e incerta edição de norma pela ANAC significaria perpetuar a violação de direitos por tempo indeterminado, tornando a tutela final potencialmente inócua para reparar os danos já sofridos e os que continuarão a ocorrer.

A medida cautelar pleiteada – garantir o embarque mediante laudo médico e certificado de saúde animal – é razoável, não representa risco à segurança de voo (requisitos já usuais em outros contextos) e visa apenas assegurar um patamar mínimo de respeito aos direitos fundamentais enquanto a questão não é definitivamente solucionada. Trata-se de medida necessária para evitar que a omissão da ANAC continue a produzir efeitos tão nefastos e imediatos na vida das pessoas com deficiência.

## CONCLUSÃO DO PEDIDO CAUTELAR

Diante do exposto, demonstrada a robusta plausibilidade do direito invocado (*fumus boni iuris*) e o perigo iminente e concreto decorrente da demora (*periculum in mora*), requer-se a concessão da medida cautelar, *inaudita altera pars*, para determinar que a ANAC e as companhias aéreas assegurem o transporte de cães de apoio emocional na cabine das aeronaves para PCDs que comprovem a necessidade por meio de laudo médico e apresentem certificado de saúde do animal, nos termos já detalhados no pedido principal, até o julgamento final desta ADO ou a edição de norma regulamentadora pela Agência.

## DOS PEDIDOS

Diante do exposto, o Autor requer a Vossa Excelência:

1. A concessão de **MEDIDA CAUTELAR**, *inaudita altera pars*, determinando à Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) e às companhias aéreas que, até o julgamento final desta Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão ou a edição de norma regulamentadora específica, garantam o embarque de Pessoas com Deficiência (PCDs) acompanhadas de seus cães de apoio emocional ou que esteja em serviço na cabine das aeronaves, mediante a apresentação de laudo médico que ateste a necessidade do animal para o bem-estar do passageiro durante o voo e certificado de saúde e vacinação atualizado do animal, assegurando a eficácia mínima dos direitos fundamentais à dignidade, igualdade, saúde, liberdade de locomoção e acessibilidade, diante do *periculum in mora* e da plausibilidade do direito invocado (*fumus boni iuris*);
2. A notificação da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) e da Advocacia-Geral da União para que prestem as informações que entenderem necessárias, nos termos do artigo 6º da Lei nº 9.868/1999;
3. A oitiva do eminente Procurador-Geral da República, conforme dispõe o artigo 8º da Lei nº 9.868/1999;
4. Ao final, seja julgada **PROCEDENTE** a presente Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão para:

- a) Declarar a **inconstitucionalidade por omissão** da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) em editar norma regulamentadora que assegure, de forma eficaz e uniforme, o direito das pessoas com Transtorno do Espectro Autista (TEA) e das Pessoas com Deficiência (PCDs) ao transporte aéreo acompanhadas de seus cães de apoio emocional ou que esteja em serviço, por violação aos artigos 1º, III; 5º, caput e XV; 196; 227, § 2º; e 244 da Constituição Federal, bem como aos princípios da Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência.
- b) **Dar ciência** da mora à Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) para que adote as providências necessárias à supressão da omissão, editando a norma regulamentadora específica no prazo razoável de [sugestão: 120 dias], estabelecendo critérios claros, objetivos e não discriminatórios para o transporte dos referidos animais, em consonância com os direitos fundamentais das pessoas com deficiência.

Sem valor da causa por ser imensurável.

Nestes termos, Pede deferimento.

Rio de Janeiro, 05 de maio de 2025.

**RAFAEL VITORINO**  
**OAB/RJ 183.255**

**RAQUEL CUBILLA**  
**OABRJ 214.871**