



FACULDADE BAIANA DE DIREITO  
PÓS GRADUAÇÃO EM DIREITO PÚBLICO

MAIANA DOS SANTOS MARQUES

MONOGRAFIA  
A EXIGIBILIDADE DO DIREITO AO TRANSPORTE NO BRASIL

SALVADOR

2017

MAIANA DOS SANTOS MARQUES

A EXIGIBILIDADE DO DIREITO AO TRANSPORTE NO BRASIL

Monografia apresentada à Faculdade Baiana de Direito, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de especialista em Direito Público.

Orientador: Prof. Gabriel Marques

SALVADOR

2017

## **RESUMO:**

O presente trabalho tem a finalidade de discutir a exigibilidade do direito ao transporte no Brasil, após a sua inserção no rol dos direitos fundamentais sociais, através da aprovação da Emenda Constitucional de nº 90 do ano de 2015, impulsionada pelas manifestações populares de 2013. Através de pesquisa bibliográfica e legislativa, objetiva-se demonstrar as características de sua fundamentalidade, transitando entre a origem dos direitos sociais e sua positivação nas Constituições Brasileiras até a Carta Magna atual. Além disso, pretende-se demonstrar o caminho traçado até a aprovação da emenda e a consequente inclusão do direito ao transporte no art. 6º da Constituição de 1988, bem como a possibilidade da sua aplicação imediata e os seus efeitos diretos no sistema jurídico vigente, para o poder público e a população. Além disso, discute-se também, a conceituação do transporte e a quem compete tratá-lo. Por fim, através de uma pesquisa jurisprudencial e doutrinária, trata-se da exigibilidade desse direito no Brasil, demonstrando seus fundamentos e sua prática.

**Palavras-Chave:** Direito Constitucional. Direitos fundamentais. Direito ao Transporte. Emenda Constitucional nº 90

## **ABSTRACT:**

This paper aims to discuss the enforceability of the right to transport in Brazil, following its inclusion in the list of fundamental social rights, through the approval of the Constitutional Amendment no. 90 of the year 2015, driven by the popular manifestations of 2013. Through of bibliographical and legislative research, aims to demonstrate the characteristics of its fundamentality, moving between the origin of social rights and its positivation in the Brazilian Constitutions until the current Magna Carta. In addition, it is intended to demonstrate the path mapped to the approval of the amendment and the consequent inclusion of the right to transport in art. 6 of the 1988 Constitution, as well as the possibility of its immediate application and its direct effects on the legal system in force, for the public power and population. In addition, it is also discussed, the concept of transportation and who is responsible for dealing with it. Finally, through a jurisprudential and doctrinal research, it is the enforceability of this right in Brazil, demonstrating its foundations and its practice.

**Keywords:** Constitutional right. Fundamental rights. Right to transport. Constitutional Amendment n°90.

## SUMÁRIO

1- INTRODUÇÃO -----	4
2- DOS DIREITOS SOCIAIS-----	6
2.1 - A ORIGEM DOS DIREITOS SOCIAIS-----	6
2.2 – A HISTÓRIA DOS DIREITOS SOCIAIS NO BRASIL-----	8
3 - DO FUNDAMENTAL DIREITO AO TRANSPORTE-----	14
3.1-A CONSTRUÇÃO CONCEITUAL DO TRANSPORTE-----	14
3.2- DO FUNDAMENTAL DIREITO AO TRANSPORTE -----	19
4- TRANSPORTE PÚBLICO NO BRASIL-----	24
5- MANIFESTAÇÕES POPULARES DE 2013-----	27
5.1- EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 90 DE 2015-----	32
6- EXIGIBILIDADE DO DIREITO AO TRANSPORTE NO BRASIL-----	36
6.1- COMPETÊNCIAS EM RELAÇÃO AO TRANSPORTE-----	49
7- CONSIDERAÇÕES FINAIS -----	61
8- REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS-----	63

## 1-INTRODUÇÃO:

Conforme o ilustre José Afonso da Silva, podemos dizer que:

Os direitos sociais, como dimensão dos direitos fundamentais do homem, são prestações positivas proporcionadas pelo Estado direta ou indiretamente enunciadas em normas constitucionais que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a igualização de situações sociais desiguais. (SILVA,2005, p.286)

Tendo em vista a Constituição de 1988, elencar no seu art. 6, os seus Direitos Sociais, sendo estes a Educação, Saúde, Lazer, Alimentação, Moradia, Trabalho, Segurança, Previdência Social, Proteção à maternidade e a infância e Assistência aos desamparados, até o ano de 2015, não era considerado como direito social algo de extrema importância à vida do cidadão, o direito ao Transporte. Registre-se tratar de um direito essencial para a sociedade, uma vez que através deste, é possível a realização de outros direitos, como por exemplo: trabalhar, estudar e também realizar outras atividades da vida urbana com a mínima qualidade de vida a qual se destina os direitos fundamentais.

É de conhecimento comum a todos, que o transporte público brasileiro é precário, muitas vezes insuficiente para suprir a demanda das grandes capitais, onde na maioria delas, circulam ônibus sucateados, falta acessibilidade aos meios de transporte, ainda que seja um serviço tarifado para o cidadão. Além disso, a estrutura de trânsito nas cidades, não contribui para um eficiente sistema de transporte público.

Cerca de 90% da população brasileira hoje, vive nas grandes cidades, decorrente disso, é o grande número de pessoas que utilizam transporte coletivo nos grandes centros urbanos. Em contrapartida, o retrato que se vê é uma frota insuficiente para atender a crescente população, bem como, a falta de investimento do poder público para garantir a melhoria da prestação do serviço de transporte coletivo.

Baseada nisso e impulsionada pelas manifestações ocorridas nos meses de junho e julho de 2013, que iniciaram em São Paulo e se estenderam pelas cidades brasileiras, nas quais jovens protestavam contra o aumento das passagens de ônibus, dentre outros motivos, que, a proposta de Emenda Constitucional (PEC nº 90), apresentada em 2011, pela então Deputada Federal pelo PSB-SP, Luiza Erundina que visava instituir o Transporte Público como Direito Social, teve a sua tramitação acelerada na Câmara dos Deputados e assim, resultaram numa significativa conquista no mundo jurídico, a inserção do direito ao transporte no rol dos direitos sociais fundamentais no ano de 2015.

Sendo assim, busca-se saber, se após a aprovação da referida Emenda Constitucional, houveram mudanças na aplicabilidade desse direito, já que o transporte hoje, representa um serviço indispensável para a população mundial e em especial a população brasileira. A exemplo disso, um estudo realizado pela Associação Nacional de Transporte Urbano, demonstrou que cerca de 347,8 milhões de pessoas, em 2015, utilizaram ônibus como meio de transporte público por dia nas grandes cidades<sup>1</sup>, o que demonstra de fato, tratar-se de um direito fundamental.

Além disso, a viabilidade da pesquisa é tratar do conceito de transporte, sua fundamentalidade ainda que não seja um tema muito trabalhado pela doutrina jurídica brasileira, bem como demonstrar que existem efeitos diretos ou indiretos, da inserção do direito ao transporte nos direitos sociais, uma vez que visam garantir que os indivíduos exerçam e usufruam dos direitos fundamentais igualmente, afim de terem uma vida digna, com base do que a Constituição lhes assegura, ou seja, a proteção e garantias dadas pelo estado de direito.

Ademais, busca-se tratar da exigibilidade do direito social ao transporte no Brasil, através de casos práticos sobre a questão da mobilidade urbana e sua importância na vida da sociedade e por meio de pesquisa jurisprudencial, explana-se o direito de exigir a prestação e eficiência do transporte público.

No que tange a metodologia, essa presente pesquisa, demonstra a exequível, opção pelo método dialético e legislativo, com uma análise Constitucionalista, baseada em Leis específicas, bem como uma análise doutrinária acerca do tema em

---

<sup>1</sup> <http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2016-08/numero-de-passageiros-que-usam-onibus-como-transporte-publico-cai-9>

questão. Desta forma, no tocante ao procedimento adotado neste projeto, observa-se o método estruturalista, para que a investigação deste fenômeno concreto atinja o nível do abstrato, com relação ao embasamento doutrinário observa-se a estrutura metodológica deste Trabalho de Pesquisa, sob a ótica dos seguintes Doutrinadores, Nathália Masson, José Afonso da Silva, Dirley da Cunha Junior, Matheus Carvalho, Maria Helena Diniz, dentre outros.

## **2- DOS DIREITOS SOCIAIS**

### **2.1- A ORIGEM DOS DIREITOS SOCIAIS.**

A tradicional frase “*Liberté, Egalité, Fraternité*” (liberdade, igualdade e fraternidade), lema da Revolução Francesa, traz as três palavras que são consideradas a base dos direitos fundamentais brasileiros, e que correspondem cada uma, a uma dimensão de gêneros desses direitos.

Registre-se que, os direitos de primeira dimensão correspondem aos direitos civis e políticos. Os de segunda dimensão são os direitos econômicos, sociais e culturais. Já os da terceira dimensão, são os direitos que visam a proteção de toda a humanidade e não a um determinado grupo de indivíduos, a exemplo do direito ao meio ambiente, direito ao desenvolvimento e direito a propriedade.

Compreende-se que os direitos fundamentais, originaram-se nas declarações de direitos norte-americanas e na Declaração francesa de 1789 que significaram a emancipação do indivíduo, do ponto de vista histórico, dos grupos sociais aos quais sempre esteve vinculado: a família, o clã, o estamento e as organizações religiosas. (COMPARATO, 2007, p. 53)

No decorrer do século XIX e início do Século XX, os direitos sociais surgiram inicialmente, para proteger os trabalhadores das cidades industrializadas da Europa ocidental, tendo em vista que a situação em que viviam de exploração eram desumanas.



Diante do descontentamento da classe operária com a situação a que estavam submetidos, decorrente do capitalismo, foi promulgada no México, em 5 de fevereiro de 1917, a “Constituição Política dos Estados Unidos Mexicanos”, que trazia a proibição de reeleição do presidente da República, quebrava o poder da Igreja Católica, propunha a reforma agrária, a expansão do sistema de educação pública, visava a proteção do trabalho assalariado, bem como apresentava garantias para a liberdade individual e política.

Dessa forma, tem-se que a Constituição Mexicana, foi a primeira a reconhecer direitos trabalhistas, políticos e individuais como garantias fundamentais, já que reconhecia a igualdade entre as posições jurídicas dos trabalhadores e dos empresários na relação contratual existente entre eles.

Mais adiante, em 1919, a Constituição Alemã, também chamada de Constituição de Weimar, trouxe fundamental influência na evolução dos direitos sociais, tendo sido considerada um marco, uma vez que através dela, foi criado o Estado da Democracia Social, onde o Estado foi reorganizado em função da sociedade e não do indivíduo. Foram consagrados os direitos sociais, de segunda geração, assim como, defendia-se a dignidade humana, fazendo a complementação entre os direitos civis e políticos com os direitos econômicos e sociais.

A Constituição de Weimar apresentava uma estrutura dualista, sendo que, em sua primeira parte, regulamenta a organização do Estado, ao passo que, na segunda parte, apresenta uma declaração de direitos e deveres fundamentais, acrescentando às clássicas liberdades individuais os novos direitos de conteúdo social. (COMPARATO, 2007, p. 193)

Se a Constituição Mexicana já trazia os primeiros sinais do Estado da democracia social, a Constituição de Weimar trazia uma estrutura melhor elaborada, era composta por 165 artigos e o seu Livro II, encontravam-se alguns direitos fundamentais sociais, nos quais destacam-se: proteção e assistência à maternidade (arts. 119, § 2º e 161); direito à educação da prole (art. 120); proteção moral, espiritual e corporal à juventude (art. 122); direito à pensão para família em caso de falecimento e direito à aposentadoria; direito ao ensino de arte e ciência (art. 142); ensino obrigatório, público e gratuito (art. 145); gratuidade do material escolar (art. 145), função social da propriedade; desapropriação de terras, mediante indenização, para

satisfação do bem comum (art. 153, § 1º); direito a uma habitação sadia (art. 155); direito ao trabalho (arts.157 e art.162); proteção à maternidade, à velhice, às debilidades e aos acasos da vida, mediante sistema de seguros, com a direta colaboração dos segurados (Art. 161 - previdência social); direito da classe operária a "um mínimo geral de direitos sociais" (art. 162); seguro desemprego (art. 163, § 1º).

Desse modo, pode-se dizer que tanto a Constituição Mexicana quanto a Constituição de Weimar, influenciaram outros textos constitucionais, inclusive no Brasil, uma vez que, positivavam os direitos fundamentais de segunda geração.

Com o passar dos anos e conseqüente evolução da sociedade, foi crescendo a necessidade de garantia da dignidade humana, afim de assegurar o essencial ao indivíduo, para garantir-lhe uma vida digna. Portanto, a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 e o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966 fizeram o papel de garantirem elevação dos Direitos Sociais ao nível de Direitos Humanos, com uma abrangência universal, ainda que não reconhecidos pelas constituições, pois tratavam da dignidade da pessoa humana.

## **2.2 – A HISTÓRIA DOS DIREITOS SOCIAIS NO BRASIL**

No que se refere ao âmbito brasileiro, os direitos sociais sempre estiveram presentes nas Constituições que já existiram até então, ainda que não tão expressivamente.

A exemplo da Constituição do Império, outorgada em 25 de março de 1824 e que previa no seu artigo 5º liberdade de convicção religiosa e de culto privado, contanto que fosse respeitada a religião do Estado, bem como assegurava à liberdade de expressão de pensamento, inclusive pela imprensa independente de censura (artigo 179, IV).

No campo dos direitos sociais, assegurava no seu Art. 179, a igualdade de todos perante a lei, liberdade de trabalho e instrução primária gratuita. Além disso, estabelecia o acesso de todos os cidadãos aos cargos públicos, bem como proibia o foro privilegiado.

Nota-se dessa forma, que a Constituição do Império já traçava a base de direitos fundamentais aos cidadãos, à medida que assegurava direitos de maneira universal e que refletiam na garantia da dignidade da pessoa humana, como percebe-se nos incisos XXI e XXXI , do art. 179, que respectivamente estabeleciam que as cadeias deveriam ser limpas e bem arejadas, havendo diversas casas para a separação dos réus, conforme suas circunstâncias e natureza de seus crimes, assim como garantia o direito a saúde a todos os cidadãos.

Em 1889, foi proclamada a República do Brasil e assim foi promulgada a primeira Constituição dos Estados Unidos do Brasil, em 24 de fevereiro de 1891, que sofreu grande influência da Constituição da Argentina, da Constituição dos Estados Unidos da América e na Constituição federal da Suíça.

Através da Constituição de 1891, foi instituída a forma republicana de governo, na qual, o Poder Legislativo passava a ser constituído pelo Congresso Nacional, pela Câmara de Deputados e pelo Senado Federal. Pode-se dizer que esta Constituição não teve muito eficácia no âmbito social, uma vez que suas normas não eram condizentes com a realidade do Brasil à época.

Historicamente, considera-se o período em que os Direitos sociais passaram a ser notórios e relevantes no cenário Brasileiro à época de Getúlio Vargas, mais especificamente, no ano de 1930, quando o mesmo subiu ao poder. Um de seus primeiros e marcantes atos, foi a criação do Ministério do trabalho, que diante da crescente industrialização que ocorria, conferia direito inicialmente aos trabalhadores urbanos.

Em 16 de julho de 1934, foi promulgada a 3ª Constituição do Brasil, que se caracterizava por trazer uma conscientização dos direitos sociais, definindo os direitos que passaram a ser assegurados à população, notadamente, a legislação trabalhista, trazendo a regulamentação do trabalho feminino e dos menores no campo do trabalho industrial. Além disso, instituiu o salário mínimo, o repouso e as férias remuneradas, fixou a jornada de oito horas diárias de trabalho, regulamentou o trabalho agrícola, instituiu o direito a educação primária integral e gratuita bem como, deu amparo à maternidade e à infância.

Entende-se que essa conscientização dos direitos sociais, foi influência das referidas Constituição Mexicana de 1917, a Constituição de Weimar de 1919 e

também da Constituição Espanhola, que abriram os caminhos dos direitos sociais pelo mundo e levaram a então Assembleia Nacional Constituinte, instituiu normas que até o momento eram inéditas no Brasil.

Ao lado da clássica declaração de direitos e garantias individuais, inscreveu um título sobre a ordem econômica e social e outro sobre a família, a educação e a cultura, com normas quase todas programáticas, sob influência da Constituição alemã de Weimar. "(SILVA,2005, p. 82)

A propósito, o próprio Preâmbulo da Constituição Federal de 1934 trazia o seguinte texto:

“Nós, os representantes do povo brasileiro, pondo a nossa confiança em Deus, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para organizar um regime democrático, que assegure à Nação a unidade, a liberdade, a justiça e o bem-estar social e econômico, decretamos e promulgamos a seguinte”

Nota-se, que a então norma, já trazia consigo, uma preocupação com direitos essenciais ao povo, tendo como um dos objetivos fundamentais, assegurar o bem-estar social e econômico, além disso, foi a primeira Constituição do Brasil, a dar um título específico para disciplinar a ordem econômica e social, o então Título IV.

Cabe ainda ressaltar, o artigo 10, inciso II da referida Carta Magna, que determinava como competência concorrente da União e dos Estados, assegurar a saúde e assistência pública. Dentre outros artigos, é importante citar o artigo 121, § 1º, alínea h, já que o mesmo, estabelecia a assistência médica sanitária ao trabalhador, bem como a assistência médica à gestante, garantindo-a, descanso antes e depois do parto

Portanto, a Constituição de 1934, é considerada um grande avanço no que tange os direitos sociais, por ter elevado, por exemplos direitos e garantias trabalhistas à normas constitucionais, ter instituído direito a educação. Todavia, essa constituição só durou 3 anos, sendo a de menor vigência de todas as Constituições já existentes no Brasil.

Posteriormente, no ano de 1937 foi outorgada a quarta Constituição Brasileira, também conhecida como Polaca, por ter sido baseada no regime autoritário da Polônia e vigorado no período da ditadura. Dentre suas normas, previa o fechamento do Poder legislativo, eliminou o direito de greve também reinstalou a pena de morte, sendo considerada em comparação com a anterior, um retrocesso no que diz respeito à democracia e aos direitos humanos.

Com a queda de Getúlio Vargas, foi iniciada uma fase de redemocratização, mudando-se o regime de ditadura para a democracia, que culminou na Constituição de 1946. Voltou-se a consagrar direitos existentes na Constituição de 1934, mas que foram retirados em 1937, além de que, foram reduzidas as atribuições do Poder Executivo, retomando o equilíbrio entre os poderes.

Dentre os dispositivos contidos na Carta Magna de 1946, os quais reestabeleceram direitos e garantias individuais, cumpre registrar que previa-se a garantia à liberdade de expressão, sem censura, a igualdade de todos os cidadãos perante a lei; sigilo de correspondência inviolável; liberdade de expressão para fins lícitos; liberdade de consciência, crença e exercício de quaisquer cultos religiosos; extinção da pena de morte; prisão apenas em flagrante delito ou por ordem escrita de autoridade competente e a garantia ampla de defesa do acusado e em casos que a casa do indivíduo servisse como asilo, esta seria inviolável.

Cumpre ressaltar que no âmbito da legislação trabalhista e da previdência social, as normas contidas, buscavam garantir melhoria das condições dos trabalhadores, assegurando a assistência sanitária, inclusive hospitalar e médica preventiva, ao trabalhador e à gestante.

O artigo 157 da Constituição de 1946, trazia garantias ao trabalhador, incluindo algumas que foram retiradas na Constituição de 1937, a saber: o salário mínimo deverá atender as necessidades do trabalhador e de suas famílias; fixação das percentagens de empregados brasileiros nos serviços públicos dados em concessão e nos estabelecimentos de determinados ramos do comércio e da indústria; participação obrigatória e direta do trabalhador nos lucros da empresa; proibição de trabalho noturno a menores de 18 anos; assistência aos desempregados; obrigatoriedade da instituição, pelo empregador, do seguro contra acidente do

trabalho e por fim o direito de greve, um direito que havia sido retirado do trabalhador, nos tempos da ditadura.

A sexta Constituição Brasileira, a de 1967, foi resultado do regime militar que perdurava na época, e por decorrência desse fator, caracterizou-se por trazer no âmbito dos direitos sociais, pontos positivos e negativos. Para José Afonso da Silva (2005.p.87), revelou-se como sendo uma constituição das mais autoritárias, salvo a de 1937.

De maneira negativa, a Constituição de 1967, no seu artigo 158, reduziu para 12 anos a idade mínima de permissão do trabalho, suprimiu a estabilidade e o estabelecimento do regime de fundo de garantia como alternativa ao passo que restringiu o direito de greve, que havia sido reestabelecido na Constituição anterior.

Positivamente, a Constituição de 1967, trouxe algumas inovações, como por exemplo, incluiu os dependentes do trabalhador no salário-família, proibia a diferença de salários principalmente por questão de etnia, como também, garantiu à mulher, o direito de aposentar-se após 30 anos de trabalho, com salário integral. Com o intuito de colocar novamente, a Constituição de 1967 como norma máxima, os atos institucionais, que eram instrumentos legais considerados superiores à Constituição, foram incorporados a ela, através da Emenda nº 1 de 1969.

Registre-se que através da referida emenda, estabeleceu-se o fim das eleições diretas para o Poder Executivo Federal, dando-lhes a capacidade de legislar através de decretos. Além disso, foram extintos os partidos políticos que existiam, bem como excluiu-se o direito à liberdade de expressão e o direito a greve. Ainda que, houvesse a previsão de direitos básicos e fundamentais, como o de liberdade, propriedade e segurança nacional por exemplo, não eram prerrogativas asseguradas, uma vez que os decretos e emendas poderiam ser usados para anularem a qualquer momento.

Convém ressaltar que, ao todo, a Constituição de 1967 sofreu vinte e sete emendas, até que em 5 de outubro de 1988, fosse promulgada a atual Constituição Federal, por Ulysses Guimarães, então Presidente da Assembleia Nacional Constituinte.

A Constituição de 1988, é Constituição Cidadã, na expressão de Ulysses Guimarães, Presidente da Assembleia Nacional Constituinte, que a produziu, porque

teve ampla participação popular em sua elaboração e especialmente porque se volta decididamente, para a plena realização da cidadania (SILVA,2005, p.90)

Em busca de promover a igualdade, objetivando diminuir as desigualdades sociais, a Constituição trazia em um capítulo voltado para as garantias e os direitos fundamentais, qual seja o Capítulo II do Título II. Tendo em vista que, até a Constituição de 1988, não havia um título voltado somente para os direitos sociais, todavia, com o intuito de garantir direitos mínimos à coletividade, a Constituição Federal Brasileira, de 1988, elencava no seu artigo 6º, os seguintes direitos sociais:

"Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição."

Convém ressaltar que, os direitos sociais, são aqueles que visam garantir ao indivíduo condições para o gozo dos seus direitos e, enquanto prerrogativas constituídas na segunda dimensão dos direitos fundamentais, exigem prestações positivas do Estado, que deverá implementar a igualdade jurídica, política e social entre os sujeitos que compõe a sociedade. (MASSON. 2014, p 199).

O artigo 6º, conforme referido, contém as garantias fundamentais sociais, que visavam o bem-estar da população, para serem resguardados e implementados pelo Estado, por meio de políticas públicas afim de proporcionar melhores condições de vida e à promoção da igualdade.

Do ponto de vista de Ingo Sarlet (2009, p.63) quanto aos direitos fundamentais na Constituição de 1988:

No que concerne o processo de elaboração da Constituição de 1988, há que fazer referência por sua umbilical vinculação com a formatação do catálogo dos direitos fundamentais na nova ordem constitucional, à circunstancia de que essa foi resultado de um amplo processo de redemocratização do País após mais de vinte anos de ditadura.

Assim, afirma-se que a Carta de 1988, introduz um avanço extraordinário na consolidação dos direitos e garantias fundamentais, situando-se como o documento mais avançado, abrangente e pormenorizado sobre a matéria da história constitucional do país. É a primeira Constituição brasileira a iniciar com capítulos dedicados aos direitos e garantias, para, então, tratar do Estado, de sua organização e do exercício dos poderes. Ineditamente, os direitos e garantias individuais são elevados a cláusulas pétreas, passando a compor o núcleo material intangível da Constituição (artigo 60, parágrafo 4º). (PIOVESAN,2006)

Por fim, na sua obra, “Direitos humanos e o direito constitucional internacional”, assevera Flávia Piovesan (2013, p.87) que:

Considerando que toda Constituição há de ser compreendida como unidade e como sistema que privilegia determinados valores sociais, pode-se afirmar que a Carta de 1988 elege o valor da dignidade humana como valor essencial, que lhe dá unidade de sentido. Isto é, o valor da dignidade humana informa a ordem constitucional de 1988, imprimindo-lhe uma feição particular.

Assim, a Carta Magna de 1988, instituiu no ordenamento brasileiro os direitos e garantias fundamentais, que servem como parâmetro para o bem-estar social e a dignidade da pessoa humana, princípios fundamentais da democracia Brasileira.

### **3-DO DIREITO AO TRANSPORTE**

#### **3.1- A CONSTRUÇÃO CONCEITUAL DE TRANSPORTE**

O direito ao transporte não é um tema muito trabalhado pela doutrina brasileira, o que dificulta a sua delimitação. Haja vista que veio a ser um direito notório após a



Emenda nº 90. Todavia, o direito ao transporte já havia sido elencado em alguns dispositivos normativos a exemplo do artigo 7, IV<sup>12</sup> e artigo 208, VII<sup>3</sup>.

Porém, de início convém mencionar o surgimento dos meios de transporte, que foram evoluindo conforme o homem evoluía. O transporte iniciou-se, com uso de botes e animais de tração para transportar pessoas e coisas, assim, diante das necessidades que iam surgindo e a constante evolução do homem, os meios de transporte foram se desenvolvendo.

O transporte marítimo, era de suma importância na época da Antiguidade pois utilizava-se a navegação para o comércio, como meio de transporte de mercadorias, exploração de territórios e etc. assim a navegação foi se expandindo junto à evolução da sociedade, até quem no século XX surgiram os meios de transportes ferroviários, rodoviários e também aéreos.

Os meios de transportes que iniciaram com intuito comercial, foram evoluindo e com a Revolução industrial no século XIX, ganhou a função principal de transporte de pessoas, resultando no surgimento do transporte público em várias cidades. Com o surgimento dos automóveis inicialmente, porém o transporte de pessoas era feito por meio de bondes, trem, bicicleta até que surgiram os ônibus movidos a gasolina, em 1890, que passou a ser o principal meio de transporte coletivo nas cidades.

Convém registrar que a evolução dos meios de transporte, impactaram no meio jurídico de forma que propiciou a criação de ramos do direito voltados a alguns deles, como por exemplo, o direito marítimo, aeronáutico e espacial.

---

<sup>2</sup> Art. 7. Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social [...]IV - salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim (BRASIL, 1988).

<sup>3</sup> O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: VII - atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde (BRASIL, 1988).

No que tange a conceituação de transporte, no dicionário, é definido como o ato ou efeito de transportar-se, sendo considerados meios de transporte, tudo aquilo que serve para nos deslocarmos de um lugar para outro (automóvel, ônibus, avião, trem, metrô, táxi, etc.).<sup>4</sup>

No entanto, entende-se que o transporte é a forma de se promover a circulação de bens e serviços e também, proporcionar a locomoção de pessoas de um local a outro e se dividem em três categorias, sendo elas: transporte aquático, aéreo e terrestre. Convém ressaltar que o transporte terrestre é a principal modalidade de transporte no Brasil.

À medida que foi acontecendo a expansão urbana no Brasil, o transporte coletivo foi crescendo também, tendo em vista ser considerado um transporte de massa e democrático, requerendo dessa forma maior atenção por parte do Governo, tanto que a partir da década de 70, foram criados órgãos para estudar e planejar o transporte no Brasil.

Por hora, o artigo 6º, inciso, II, da Lei nº 8666/93, considera o transporte como serviço público, vejamos:

Art. 6º Para os fins desta Lei, considera-se:

II - Serviço - toda atividade destinada a obter determinada utilidade de interesse para a Administração, tais como: demolição, conserto, instalação, montagem, operação, conservação, reparação, adaptação, manutenção, transporte, locação de bens, publicidade, seguro ou trabalhos técnico-profissionais;

Embora não exista um conceito legal e específico para o transporte coletivo urbano, sua aceção operacional corresponde ao transporte público, não individual, que é realizado nas áreas urbanas, com a função de deslocamento diário da população.

Além disso, certas atividades, como comerciais, industriais, educacionais, recreativas, dentre outras, que são indispensáveis à vida nas cidades, somente são viáveis com o deslocamento de pessoas e produtos. Portanto, o transporte urbano é

---

<sup>4</sup> <https://dicionariodoaurelio.com/transporte>

tão importante para a qualidade de vida da população quanto os serviços essenciais, como por exemplo de o fornecimento de energia elétrica.

O Código De Transito Brasileiro, afirma ser um direito de todos, um trânsito seguro, conforme disposto no seu Art.1º, parágrafo segundo:

“Art. 1º O trânsito de qualquer natureza nas vias terrestres do território nacional, abertas à circulação, rege-se por este Código.

§ 2º O trânsito, em condições seguras, é um direito de todos e dever dos órgãos e entidades componentes do Sistema Nacional de Trânsito, a estes cabendo, no âmbito das respectivas competências, adotar as medidas destinadas a assegurar esse direito. ”

Ressalte-se que, o direito ao transporte é considerado um direito meio por ser necessário para a fruição de outros direitos fundamentais, ou seja, ele é uma forma de se alcançar outros direitos, pois para se ter acesso à saúde e educação por exemplo, necessita-se de um meio de locomoção. Se não houver forma de se deslocar, não haverá possibilidade de acesso a direitos como saúde, lazer, alimentação.

Vale ressaltar que o transporte público urbano, é essencial ao funcionamento da sociedade, sendo o transporte coletivo por meio de ônibus um dos mais utilizados e por que não, mais importantes para o funcionamento de uma cidade, tendo em vista que atua na mobilidade dos indivíduos, principalmente para exercício do direito ao trabalho.

A mobilidade, muito além de ser uma questão apenas das condições de deslocamento e de uso de meios de transporte, traduz relações dos indivíduos com o espaço – seu local de vida – com os objetos e meios empregados para que o deslocamento aconteça, e com outros indivíduos. É, portanto, produto de processos históricos que refletem características culturais de uma sociedade. (Ministério das Cidades, 2006).

Conforme a Lei da mobilidade urbana, LEI Nº12.587, diz no seu art. 1º:

Art. 1º A Política Nacional de Mobilidade Urbana é instrumento da política de desenvolvimento urbano de que tratam o inciso XX do art. 21 e o art. 182 da Constituição Federal, objetivando a integração entre os diferentes modos de transporte e a melhoria da acessibilidade e mobilidade das pessoas e cargas no território do Município.

Parágrafo único. A Política Nacional a que se refere o **caput** deve atender ao previsto no inciso VII do art. 2º e no § 2º do art. 40 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade).

A referida lei, traz ainda no seu artigo 3º, o conceito de sistema nacional de mobilidade urbana, e no seu parágrafo 1º, os meios de transporte urbanos, como se segue:

Art. 3º O Sistema Nacional de Mobilidade Urbana é o conjunto organizado e coordenado dos modos de transporte, de serviços e de infraestruturas que garante os deslocamentos de pessoas e cargas no território do Município.

§ 1º São modos de transporte urbano:

I - Motorizados; e

II - Não motorizados.

§ 2º Os serviços de transporte urbano são classificados:

I - Quanto ao objeto:

a) de passageiros;

b) de cargas;

II - Quanto à característica do serviço:

a) coletivo;

b) individual;

III - quanto à natureza do serviço:

a) público;

b) privado.

Conforme instituída pela Lei. Nº 12.587, a Política de Mobilidade urbana, segue os preceitos de garantir a acessibilidade universal, atrelada ao desenvolvimento de

maneira sustentável das cidades, atendendo ao objetivo da equidade no acesso dos indivíduos ao transporte público coletivo. Deve também, integrar os modos de transporte e os serviços de transporte urbano, sendo a finalidade principal, projetos de transporte público coletivo para a fruição de serviço essencial à sociedade.

Assim, a mobilidade urbana é considerada uma das ferramentas de política de desenvolvimento urbano e seu objetivo, sendo fundamental na efetividade do direito ao transporte, haja vista que, sua função é integrar os modos de transporte, melhorando a acessibilidade das pessoas nas cidades.

### **3.2- DO FUNDAMENTAL DIREITO AO TRANSPORTE**

Ao falar da fundamentalidade de um direito refere-se na verdade à possibilidade de considerá-lo como um direito fundamental, sendo atribuído assim, as características relativas a ela essa condição e que dizem respeito a sua proteção e concretização. Em outras palavras, caracterizar um direito como fundamental significa dizer que a sua fundamentalidade decorre de estar ligado ao princípio da dignidade da pessoa humana.

Portanto, quando se refere aos direitos fundamentais, inevitavelmente, há que se mencionar ao Princípio da dignidade da pessoa humana, tendo em vista a Constituição Brasileira ter traduzido o valor da dignidade humana nesse princípio. Assim o referido princípio foi apontado na Declaração Universal dos Direitos Humanos<sup>5</sup>, no seu preâmbulo:

Considerando que o reconhecimento da dignidade inerente a todos os membros da família humana e dos seus direitos iguais e inalienáveis constitui o fundamento da liberdade, da justiça e da paz no mundo(...) Considerando que é essencial a proteção dos direitos do Homem através de um regime de direito(...)Considerando que, na Carta, os povos das Nações Unidas proclamam, de novo, a sua fé nos direitos fundamentais do Homem, na dignidade e no valor da pessoa humana, na igualdade de direitos dos homens e das mulheres e se declaram resolvidos a favorecer o progresso social e a

---

<sup>5</sup> [http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR\\_Translations/por.pdf](http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf)

instaurar melhores condições de vida dentro de uma liberdade mais ampla (...)

Para Flávia Piovesan (2013, p.85), os direitos fundamentais são a base de um Estado Democrático, conforme denota-se nas suas palavras:

Dentre os fundamentos que alicerçam o Estado Democrático de Direito brasileiro, destacam-se a cidadania e a dignidade da pessoa humana (art. 1º, II e III). Vê-se aqui o encontro do princípio do Estado Democrático de Direito e dos direitos fundamentais, fazendo-se claro que os direitos fundamentais são um elemento básico para a realização do princípio democrático, tendo em vista que exercem uma função democratizadora.

Dessa forma, entende-se que a garantia dos direitos fundamentais são ferramentas para a efetiva dignidade da pessoa humana e é um dos fundamentos do Estado Democrático, que vincula toda a ordem jurídica brasileira, servindo assim, como referência para a aplicabilidade e interpretação das normas jurídicas brasileiras.

A propósito, os direitos sociais integram o título dos direitos e garantias fundamentais asseguradas pelo artigo 5º da Carta Magna, além de, o parágrafo 2º, do referido artigo, avigorar a fundamentalidade dos direitos sociais, vez que estes são normas estão englobadas no princípio da dignidade humana e nas garantias previstas no referido artigo, bem como são os direitos sociais considerados uma espécie de direitos fundamentais. Além disso, a dignidade da pessoa humana serve como fundamentação dos direitos sociais, ficando assim, o Estado obrigado a garanti-los e prestá-los aos cidadãos.

Tendo em vista os direitos sociais estarem previsto no Título II, da Constituição Federal, verifica-se assim, a sua fundamentalidade formal, já que se consideram normas formalmente constitucionais, àquelas previstas no texto constitucional. Em contrapartida, a fundamentalidade material decorre principalmente do princípio da dignidade humana que vem a ser um dos principais fundamentos do Estado Democrático brasileiro.

Conforme Clèmerson Merlin Clève (2003), a respeito dos direitos sociais serem considerados fundamentais pela constituição federal de 1988, assim assinala o autor:

No que diz respeito aos direitos fundamentais sociais, eu dizia, a Constituição brasileira de 1988 inovou porque tratou da matéria não no Capítulo dedicado à Ordem Econômica e Financeira, ou à Ordem Social. Antes, cuidou deles como verdadeiros direitos fundamentais e não

expressões de uma determinada ordem. Tratou como verdadeiros direitos fundamentais àqueles que estão contemplados no artigo 6º.

No dizer de Dirley da Cunha Junior sobre a fundamentalidade dos direitos sociais, o autor afirma que:

Ninguém duvida, na atual quadra jurídico-constitucional, que os direitos sociais, por se revestirem de intensa fundamentalidade jurídica, vinculam o Estado, cujos agentes (legisladores, governantes e juizes) têm o dever de respeitá-los, promovê-los e concretizá-los. (CUNHA,2017)

Some a isto, os direitos sociais possuem a característica da vinculação do poder público, através do qual, as normas que consagram os direitos fundamentais sociais vinculam o poder público à imposição constitucional de fazer valer esses direitos, pois sua finalidade versa sobre ordenar atuação do Estado afim de que estes direitos sociais se concretizem por meio de transformações sociais e econômicas.

Os direitos sociais são de suma importância para o Estado Democrático de direito, pois tem papel de normas basilares, haja vista que figuram como requisitos indispensáveis para o exercício de outros direitos fundamentais. Além disso, é de se olvidar que o artigo 13º da Declaração Universal de direitos humanos<sup>6</sup>, assevera ser um dos direitos humanos, a liberdade de locomoção das pessoas, sendo assim, o transporte um meio de fruição desse direito.

De fato, o transporte público coletivo é de suma importância para a população e para as cidades, uma vez que várias pessoas são transportadas em um único veículo ao mesmo tempo. No que se refere ao aspecto social, é manifesto que o transporte público é o único modo acessível às pessoas como um todo, principalmente as de baixa renda.

Conforme a Constituição de 1988, no seu artigo 30, inciso V, compete aos Municípios organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial. Nota-se dessa forma, que a própria Carta Magna, classifica

---

<sup>6</sup>Todo homem tem direito à liberdade de locomoção e residência dentro das fronteiras de cada Estado.

Todo homem tem direito de deixar qualquer país, inclusive o próprio, e a este regressar.

o transporte coletivo como essencial, visando assim, que exista de fato uma gestão administrativa voltada para atender os anseios diretos dos administrados.

Segundo o Deputado Nilmário Miranda, Relator do Parecer que aprovou a emenda nº 90,

“Conforme o parecer, o direito ao transporte é chamado de direito meio, porque ele influencia e condiciona o acesso aos demais direitos, constituindo-se em elemento de vital importância para assegurar as condições necessárias para uma vida digna. Para o cidadão ter acesso à rede pública de saúde, por exemplo, ele precisará utilizar algum meio de transporte. O mesmo se aplica ao acesso à educação, aos centros culturais e de lazer, à liberdade de ir e vir, ao trabalho, e tantos outros direitos que necessitam de deslocamento para serem exercidos e usufruídos. ”<sup>7</sup>

Realmente, o transporte público coletivo, garante a mobilidade continua dos cidadãos, dando-lhes acesso ao lazer, saúde, trabalho e etc. Todavia, o Brasil não se caracteriza com um ambiente propício a fruição do transporte, uma vez que os grandes centros, diante da expansão urbana, não estão preparados para atender a demanda pelo serviço de transporte público, bem como não existem planejamentos eficazes para a mobilidade urbana desses locais. Dessa forma, as consequências são os longos engarrafamentos, além de locais em que o acesso ao transporte público não é adequado ou até mesmo locais em que não existe um transporte coletivo disponível para a população local.

No texto, “ Mobilidade urbana, iniquidade e políticas sociais”, afirma-se que estudos e pesquisas realizados concluíram que as populações de baixa renda das grandes metrópoles brasileiras estão sendo privadas do acesso aos serviços de transporte coletivo, um serviço público de caráter essencial, conforme a Constituição Federal de 1988. Tal privação contribui para a redução de oportunidades, pois impede essas populações de acessar os equipamentos e serviços que as cidades oferecem (escolas, hospitais, lazer, emprego etc.). (GOMIDE.2006)

Certamente, o direito ao transporte, como direito social e fundamental, engloba assim alguns âmbitos jurídicos, haja vista que ao pensar em transporte, remete-se ao meio ambiente natural, que por sua vez, o transporte é planejado para funcionar nas

---

<sup>7</sup> <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=522343>



idades. Além disso, no que tange ao direito Constitucional, ao se tornar direito social, passa a pertencer as garantias previstas pela Constituição e que requerem do Poder público atitudes positivas em busca da sua garantia, como planejamento e gestão urbanas, além de interligar-se com questões como a moradia e o funcionamento das cidades

A prestação de serviço público deve atender uma série de princípios que regem a organização administrativa do Estado. Cabe ressaltar, principalmente no que tange ao transporte público, o princípio da modicidade, haja vista que, com base neste princípio, as tarifas cobradas aos usuários devem ser as mais baixas possíveis, a fim de manter a maior parte a prestação do serviço à maior parte da coletividade.

O princípio da modicidade visa garantir a prestação do serviço à maior parte das pessoas possível, uma vez que a cobrança de valores exorbitantes limitaria a fruição a determinadas camadas da população, excluindo as demais de atividade essencial a seu bem-estar. (CARVALHO, 2014, p.590)

No âmbito do Poder Público, o principal efeito é que o transporte, passando a ter o status de direito fundamental social, tornou-se obrigação do Estado e um direito do cidadão e assim surge a obrigação de dedicar mais atenção e garantir a sua eficiência e acesso ao cidadão, em respeito aos preceitos constitucionais voltados aos direitos fundamentais, dada a sua obrigação de fazer e aplicabilidade imediata.

A Organização Mundial de Saúde (OMS), declarou ser o transporte coletivo, uma questão de saúde pública também, haja vista que um transporte coletivo eficiente, reduziria a necessidade de utilização de veículos particulares para locomoção das pessoas e por conseguinte haveria uma diminuição na poluição do ar, acidentes de trânsito dentre outros efeitos. Assim, demonstra-se ser fundamental a atuação do poder público na melhoria do sistema de transporte, vez que interfere também na saúde da população.

Por isso, a inserção do direito ao transporte, no rol dos direitos fundamentais sociais previstos na Constituição, impõe o dever jurídico para o poder público assegurar a fruição desse direito, bem como, incube à administração pública, a implementação de políticas públicas para garantir esse direito. Nesse sentido, sendo o sistema de ônibus urbanos a modalidade de transporte público mais utilizada pela

população brasileira, subentende-se a necessidade de maior atenção por parte do Estado.

#### **4. TRANSPORTE PÚBLICO NO BRASIL**

Inicialmente cumpre fazer um breve resumo do histórico do transporte coletivo no Brasil e no Mundo. Dessa forma, sabe-se que na Idade média, utilizava-se o cavalo como meio de transporte pela nobreza, já na metade do século XV, surgiu na Hungria, o coche que possuía uma suspensão na carroceria e dava mais conforto aos passageiros, sendo uma das principais formas de transporte utilizados à época.

Posteriormente, no século XVII, o coche deu lugar a carruagem, que correspondia a um elemento de ostentação e acabou por se tornar o meio de transporte urbano da alta sociedade, sendo na Itália o local onde a carruagem tinha mais prestígio.

O Transporte coletivo urbano, surgiu entre os séculos XVIII e XIX, quando foram criados os ônibus e bondes que circulavam nos trilhos e eram puxados por cavalos. Por ora, a chegada da família Real ao Rio de Janeiro, em 1808, é considerada o início da história do transporte no Brasil, uma vez que foram trazidas por eles as três primeiras carruagens para o país.

Ademais, com o passar dos anos e a consequente evolução dos meios de transporte, principalmente após a criação dos primeiros modelos de automóveis com motor que utilizavam gasolina em 1886, na Alemanha, que foram produzidos para transporte de soldados e materiais para a guerra. No entanto, após a Primeira Guerra mundial, passou-se a produzir vários tipos de veículos, como carros, ônibus, caminhões, etc.

No Brasil, especificamente na cidade do Rio de Janeiro, o primeiro serviço de ônibus surgiu em julho de 1838, que contava com dois carros de dois pavimentos. Já em 30 de janeiro de 1859, começava a circular experimentalmente o primeiro bonde do Brasil que era movido pela forma animal, e veio a ser substituído por vapor, em 1862.

Registre-se que, o primeiro bonde elétrico do Brasil e de toda América do Sul foi o carro de nº 104 da Cia. Ferro-Carril do Jardim Botânico, que começou a ser utilizado no transporte de pessoas, em 8 de outubro de 1892. O transporte regular coletivo, começou de fato, a partir de 1908, quando foi inserido o ônibus a gasolina no Brasil. Posteriormente, mais precisamente na década de 40, o Brasil estava crescendo e estavam sendo feitas rodovias por todo o país, o que trouxe na década seguinte investimento de empresas importadoras e montadoras de veículos estrangeiras, influenciando na evolução dos transportes no Brasil.

Assim o século XIX, além do bonde a vapor, trouxe o ônibus, metrô a vapor, bondes com tração elétrica. Já o século XX, trouxe a modernização dos meios de transporte, junto ao processo de industrialização do país, propiciando o desenvolvimento do transporte em massa, vez que surgiram os ônibus à gasolina, trens eletrificados e metros e principalmente, em 1920, surgiu o ônibus à diesel, que veio a ser o modo principal de transporte utilizado até os dias de hoje.

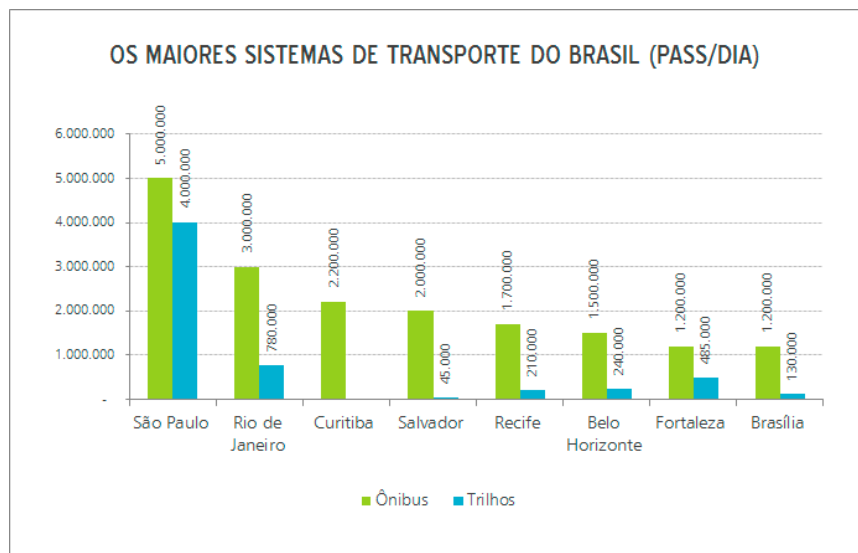
Ressalte-se que, o desenvolvimento dos meios de transporte, contribuiu para o crescimento das cidades pois era necessário investimento em infraestrutura adequada para a mobilidade das cidades, bem como facilitava as atividades comerciais e industriais.

O sistema atual de transporte público brasileiro, é composto principalmente por ônibus e trens, sendo que em algumas cidades por metrô também, como Belo Horizonte, Salvador e São Paulo. Entretanto, nos últimos anos, foram implantados em

alguns locais o *Bus Rapid Transit (BRT)*<sup>8</sup> e o Veículo Leve sobre Trilhos (VLT)<sup>9</sup>, que são meios de transporte coletivos que tem o objetivo de ajudar na mobilidade urbana das grandes cidades e assim diminuir o trânsito bem como tornar o transporte coletivo mais eficiente.

Conforme verifica-se no quadro comparativo abaixo<sup>10</sup>, o ônibus é o dos meios de transporte coletivos mais utilizados no Brasil:

Figura- Gráfico mostra os números de passageiros de ônibus e de trilhos no Brasil.



Fonte: Via Trólebus

Cumprе ressaltar que, a prestação do serviço de transporte público no Brasil, é feita através da concessão ou permissão de serviço público, que por sua vez é prestada em sua maioria por empresas particulares, sobre o qual, o custeamento do serviço fica a cargo da cobrança de tarifa que é feita ao usuário. Por sua vez, a tarifa

<sup>8</sup> BRT (*Bus Rapid Transit*) é um termo utilizado para sistemas de transporte urbano com ônibus, que são alvo de consideráveis melhorias na infraestrutura, nos veículos e nas medidas operacionais que resultam em uma qualidade de serviço mais atrativa. Pode ser compreendido como um ônibus de grande capacidade que opera em faixas segregadas na superfície. ( fonte: <http://mundoeducacao.bol.uol.com.br/geografia/diferenca-entre-vlt-brt.htm>)

<sup>9</sup> O VLT é uma composição ferroviária com trilhos de superfície que precisa de energia elétrica. Trata-se de um sistema de transporte que atende a oferta de transporte existente entre o ônibus e o metrô subterrâneo. (<http://mundoeducacao.bol.uol.com.br/geografia/diferenca-entre-vlt-brt.htm>)

<sup>10</sup> <http://ilot.com.br/tag/transporte-publico-urbano/page/3/>

é cobrada para cobrir os gastos como o combustível, motoristas e cobradores, serviços de manutenção dos veículos, bem como com as despesas administrativas.

Entretanto, no que tange ao Financiamento do transporte público no Brasil, como referido, as receitas são pagas conforme arrecado pelas tarifas cobradas aos usuários, ao contrário do que ocorre em alguns países da Europa e norte-americanos por exemplo, nos quais, o sistema de transporte, ganha recursos diretamente dos governos, em seus diversos níveis, derivados ou não de impostos específicos e que tem como objetivo a reduzir a tarifa ao usuário.

Registre-se que, existe uma Projeto de Lei da Câmara, nº310 do ano de 2009<sup>11</sup>, que visa a desoneração fiscal dos prestadores de serviço de transporte de passageiros, que incluem ônibus, micro-ônibus, trem e metrô, por meio da implementação do bilhete único e um sistema de transporte integrado.

Por outro lado, a situação do transporte público no Brasil gera insatisfação da população que utiliza o serviço, tendo em vista o crescimento das cidades, o transporte é considerado insuficiente, além do aumento considerável no número de veículos estimulado pelas iniciativas dos últimos governos para a aquisição de carros, que resulta no trânsito intenso nas cidades.

## 5. MANIFESTAÇÕES POPULARES EM 2013

---

<sup>11</sup>**Explicação da Ementa do Projeto de Lei nº310/2009:** Institui o Regime Especial de Incentivos para o Transporte Coletivo Urbano e Metropolitano de Passageiros - REITUP, baseado na redução de tributos incidentes sobre esses serviços e sobre os insumos neles empregados, com o objetivo de promover a redução das tarifas cobradas aos usuários pela prestação dos serviços. Dispõe que os benefícios fiscais do Reitup destinam-se às pessoas jurídicas prestadoras de serviços de transporte público coletivo de passageiros, urbano e metropolitano, por meio de ônibus, micro-ônibus, metrô, trem metropolitano e trólebus, que atendam às condições estabelecidas para a adesão ao Regime quanto aos serviços prestados nos limites da jurisdição dos entes federativos concedentes ou permitentes que firmem convênios com a União, segundo o disposto nesta Lei. Estabelece que além dos princípios constitucionais gerais da administração pública, o regime especial de que trata esta Lei baseia-se também nos seguintes princípios e diretrizes: I – o Regime Especial de que trata esta Lei destina-se a promover a redução dos preços das tarifas cobradas pela prestação dos serviços de transporte coletivo público urbano e metropolitano, em benefício dos seus usuários; II – os serviços de transporte coletivo urbano e metropolitano de passageiros incumbem ao poder público, que pode prestá-los, direta ou indiretamente, em regime de concessão ou permissão, de acordo com os dispositivos legais que disciplinam as licitações e os contratos públicos, por meio de empresas públicas ou privadas(...)  
<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/94361>

Primeiramente, convém registrar que o direito de reunir-se já era previsto nas Constituições brasileiras, sendo que a Carta Magna atual, o prevê no seu artigo 5º, inciso XVI, da seguinte forma:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

XVI - todos podem reunir-se pacificamente, sem armas, em locais abertos ao público, independentemente de autorização, desde que não frustrem outra reunião anteriormente convocada para o mesmo local, sendo apenas exigido prévio aviso à autoridade competente.

Segundo a definição no dicionário<sup>12</sup>, a palavra reunião significa ato ou efeito de reunir ou ainda, o ajuntamento de pessoas. Já as manifestações populares, são consideradas um conjunto de pessoas reunidas e motivadas por um único objetivo.

Assim assegurada, à liberdade de reunião, os indivíduos na garantia de exercerem seus pensamentos de forma livre e na ocorrência de um objetivo em comum, podem se reunir, em público para discutirem suas ideias e externarem seus pensamentos, por meio de manifestações.

No que tange à liberdade de reunião, o STF, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1969, formulada pelo Partido dos Trabalhadores(PT), referente ao ato normativo, Decreto distrital 20.098, que limitava a participação popular nas reuniões, proibindo a utilização de carros, aparelhos e objetos sonoros nas manifestações populares, o Relator Ricardo Lewandowski, julgou procedente a ADI, sob o argumento de haver ofensa ao art.5º, inciso XVI, da Constituição, que assegura o direito de reunião.

Para Alexandre de Moraes (2014, p.82), a reunião possui cinco elementos, sendo eles pluralidade de participantes, tempo, finalidade e lugar, e assim ele os caracteriza:

- Pluralidade de participantes: a reunião é considerada forma de ação coletiva.
- Tempo: toda reunião deve ter duração limitada, em virtude de seu caráter temporário e episódico.
- Finalidade: a reunião pressupõe a organização de um encontro com propósito determinado, finalidade lícita, pacífica e sem armas. Anote-se,

<sup>12</sup> <https://dicionariodoaurelio.com/reuniao>

porém, como Celso de Mello, que não será motivo para dissolução da reunião o fato de alguma pessoa estar portando arma. Nesses casos, deverá a polícia desarmar ou afastar tal pessoa, prosseguindo-se a reunião, normalmente, com os demais participantes que não estejam armados.

- Lugar: a reunião deverá ser realizada em local delimitado, em área certa, mesmo que seja um percurso móvel, desde que determinada. Assim, as passeatas, os comícios, os desfiles estão englobados no direito de reunião, sujeitando-se, tão somente, aos requisitos constitucionais, da mesma forma que os cortejos e banquetes com índole política

Pode-se se dizer, que as manifestações são a prática da liberdade de reunião juntamente com a liberdade de manifestação de pensamento, no entanto exercida ao mesmo tempo por várias pessoas de diversos grupos ou classes sociais em prol de um ideal, ou causa em comum.

Sendo assim, inicialmente motivados pelo aumento das passagens de ônibus em São Paulo, tendo em vista se tratar de uma cidade na qual a maior parte da população circula diariamente de ônibus e metrô, que são consideradas as principais formas de transporte público coletivo no Brasil, protestos ocorreram e se espalharam pelo país causando inclusive, repercussão no mundo. As manifestações também versavam sobre a corrupção na política, gastos públicos com grandes eventos, má qualidade dos serviços públicos, dentre outros assuntos.

Registre-se que, as primeiras manifestações aconteceram em São Paulo, no dia 2 de junho de 2013, organizadas pelo Movimento Passe livre (MPL)<sup>13</sup>, que defendia a não cobrança de tarifa para o transporte público e na tentativa de conter o aumento da passagem de ônibus, reunindo estudantes para protestarem o aumento da tarifa de ônibus, metrô e trem de R\$ 3,00 para R\$ 3,20.

Convém registrar que, o Movimento Passe Livre, é uma organização social, fundada em 2005, na qual seus objetivos principais são a melhoria no serviço de transporte público coletivo prestado no Brasil, questionando a infraestrutura e a qualidade do serviço de transporte, bem como defendem a sua gratuidade.

As manifestações coordenadas pelo MPL, iniciaram-se em São Paulo, pelo fato de ser a maior capital brasileira, com uma população estimada em 12.106.920 de

---

<sup>13</sup> O Movimento Passe Livre (MPL) é um movimento social autônomo, apartidário, horizontal e independente, que luta por um *transporte público de verdade*, gratuito para o conjunto da população e fora da iniciativa privada. (<http://tarifazero.org/mpl/>)

peessoas<sup>14</sup>, o que resulta no sério problema de mobilidade urbana, pelo excesso de carros circulando e também deficiências no sistema de transporte público coletivo, atrelado às reivindicações pelo preço justo da tarifa de ônibus.

Posteriormente, as manifestações foram rapidamente ganhando as ruas de outras cidades brasileiras, com a ajuda das redes sociais, que serviam de meio de mobilização, servindo para combinar locais dos protestos e divulgar as ações, ocorrendo assim, manifestações em mais de 300 cidades brasileiras.

Cabe observar que, a manifestação ocorrida em 17 de junho, no Rio de Janeiro, contou com mais de 100 mil pessoas, que foram as ruas protestar contra a Copa das Confederações, a Copa do mundo que aconteceria no ano seguinte na cidade e principalmente, o aumento das tarifas do transporte público.

Por sua vez, essas manifestações populares que estavam acontecendo, trouxeram à tona, um problema que afeta à população das cidades brasileiras, que é o preço da tarifa de transporte público coletivo e a consequente precariedade desse serviço prestado.

Em meio aos protestos surgiram os “blacks blocks”, que eram os manifestantes que usam roupas pretas, com rostos encapuzados ou mascarados e manifestavam contra o capitalismo e a globalização. Esses manifestantes chegaram a ser chamados de vândalos, pois em meio aos protestos, eles depredavam empresas, bancos, estabelecimentos, etc.

Toda via, a repressão das autoridades e da polícia a essas manifestações, foram repercutindo na mídia, bem como a mobilização feita através das redes sociais, foram resultando no aumento do apoio da população as manifestações e consequentemente, fazendo com que os protestos ganhassem proporções cada vez maiores, de forma a ser comparada com a manifestação popular ocorrida na década de 80, em prol eleições diretas e a que motivou o Impeachment do Presidente Fernando Collor em 1992.

Entretanto, historicamente, as manifestações populares que contestavam o Estado no Brasil, sempre tiveram o incentivo de alguma entidade política, principalmente de um sindicato de categoria ou partido político. Todavia, as

---

<sup>14</sup> IBGE,2017



manifestações que estavam ocorrendo, surgiram do descontentamento popular e não tiveram apoio de partido político como afirmavam alguns meios jornalísticos.

Na tentativa de conter os “blacks blocks”, o governo do Rio de Janeiro à época, propôs a proibição do uso de máscaras nas manifestações e em resposta a esses atos considerados de vandalismo, algumas providências foram tomadas pelo poder público. O Governo Federal à época, por exemplo, tentou aprovar uma lei para aumentar a punição de atos de vandalismo que fossem cometidos durante protestos, no entanto o Planalto desistiu.

As manifestações tiveram grande repercussão mundial, sendo noticiadas nos principais jornais do mundo, o que levou ao governo brasileiro a forçosamente adotar medidas que atendiam algumas das reivindicações. Por exemplo, o congresso votou favoravelmente à corrupção ser considerada crime hediondo, proibiu as votações secretas e arquivou a PEC 37.

Cumprir registrar que, a Proposta de Emenda Constitucional nº 37, foi alvitada pelo Deputado Lourival Mendes, então do PTdoB do Maranhão, que pretendia emendar a Constituição Brasileira afim de incluir como atividade privativa da polícia judiciária, a apuração de investigações criminais. Essa PEC foi também denominada de “PEC da Impunidade” e era um dos motivos das manifestações que ocorreram em 2013.

Após duas semanas de manifestações, os Governos de São Paulo e de outras capitais recuaram quanto o aumento da tarifa de ônibus e anunciaram a redução dos valores das passagens. Esse foi uma das consequências positivas das manifestações, porém a principal foi chamar a atenção para o transporte público, a qualidade da prestação e a sua essencialidade para a vida cotidiana.

De fato, os protestos que inicialmente visavam questionar e evitar o aumento da tarifa de ônibus em São Paulo e foram se estendendo pelo Brasil e ganhando outros motivos, como o combate a corrupção no país. Além disso, serviu para colocar em ênfase a mobilidade urbana no cenário político, assim como demonstrou o poder das manifestações populares no país, bem como evidenciou o quão descontente, estava a população com o sistema político a que estava submetida.

Cabe ainda afirmar que, as manifestações populares, principalmente àquelas que decorrem da insatisfação da população com a política, têm se tornado mais comuns e demonstrado que a sociedade tem percebido o poder da sua liberdade de manifestação e que através dela, pode-se lutar pelos seus direitos, cobrar atitudes políticas ou até mesmo demonstrar insatisfação com governo a qual estão submetidos.

### **5.1- EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 90**

Antes de falar especificamente da emenda constitucional nº 90, é necessário fazer uma abordagem do Poder Constituinte, vez que através dele pode-se criar, garantir ou eliminar uma Constituição.

Conforme Alexandre de Moraes (2014, p.24), o Poder Constituinte é a manifestação soberana da suprema vontade política de um povo, social e juridicamente organizado.

O poder constituinte conforme o ponto de vista de Nathália Masson (2014, p.91) é:

O poder constituinte é a energia (ou força) política que se funda em si mesma, a expressão sublime da vontade de um povo em estabelecer e disciplinar as bases organizacionais da comunidade política. Autoridade suprema do ordenamento jurídico, exatamente por ser anterior a qualquer normatização jurídica, o poder é responsável pela elaboração da Constituição, esta norma jurídica superior que inicia a ordem jurídica e lhe confere fundamento de validade.

No entanto, o Poder Constituinte derivado engloba o Poder reformador, que nas palavras de Alexandre de Moraes (2014, p.47):

“O Poder Constituinte derivado reformador, denominado por parte da doutrina de competência reformadora, consiste na possibilidade de alterar-se o texto constitucional, respeitando-se a regulamentação especial prevista na própria

Constituição Federal e será exercitado por determinados órgãos com caráter representativo. No Brasil, pelo Congresso Nacional. “

O Poder Constituinte derivado, como visto, possui o poder de reforma, ou seja, a possibilidade de renovar a Constituição, podendo ser manifestado a qualquer tempo vez que sejam atendidas as limitações materiais e os requisitos formais a que se submetem. Registre-se que, o poder de reforma, constitui-se um poder de direito e divide-se em poder de emenda e poder de revisão.

O órgão competente do poder reformador é o Congresso Nacional, sobre o qual diz José Afonso da Silva:

A constituição como se vê, conferiu ao Congresso Nacional a competência para elaborar emendas a ela. Deu-se, assim, a um órgão constituído o poder de emendar a Constituição. Por isso se lhe dá a denominação de poder constituinte instituído ou constituído. Por outro lado, como esse seu poder não lhe pertence por natureza, primariamente, mas, ao contrário deriva de outro (isto é, do poder constituinte originário), é que também lhe reserva o nome de poder constituinte derivado, embora pareça mais acertado falar em competência constituinte derivada ou constituinte de segundo grau.

A Constituição Federal no seu artigo 60, prevê:

**Art. 60.** A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

I - de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal;

II - do Presidente da República;

III - de mais da metade das Assembleias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros.

Nesse sentido, o então Ministro do Supremo Tribunal Federal, nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.356 MC, diz o seguinte:

“A eficácia das regras jurídicas produzidas pelo poder constituinte (redundantemente chamado de "originário") não está sujeita a nenhuma limitação normativa, seja de ordem material, seja formal, porque provém do exercício de um poder de fato ou supra positivo. Já as normas produzidas pelo poder reformador, essas têm sua validade e eficácia condicionadas à legitimação que recebam da ordem constitucional. Daí a necessária obediência das emendas constitucionais às chamadas cláusulas pétreas”

Cumprе ressaltar que a Proposta de Emenda (PEC) são circunscritas pelo próprio texto constitucional, devendo obedecer às limitações circunstanciais, materiais e ou formais, sendo as últimas, às limitações referentes ao processo legislativo a qual se submete.

Como descrito por Dirley da Cunha Junior e Marcelo Novelino (2016, p.493):

“A proposta será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros. A emenda à Constituição será promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com o respectivo número de ordem. A matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa. “

Assim, pode-se dizer que a emenda constitucional, é uma forma de modificar a Constituição, de maneira pontual no texto constitucional, restringindo-se a determinadas matérias, respeitando a proibição de ter como objeto as cláusulas pétreas.

Dessa forma, em setembro de 2011, foi apresentada a Proposta de Emenda Constitucional nº 90, pela então Deputada Luiza Erundina, com o intuito de incluir o transporte como um direito social, assim como os outros 11 direitos que eram elencados no artigo 6º da Constituição Federal de 1988, sendo eles: a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, e a assistência aos desamparados.

Convém registrar, que a autora da PEC já militava há algum tempo a favor do transporte público como direito fundamental, a exemplo de 1990, enquanto Prefeita da cidade de São Paulo, propôs a tarifa zero para o transporte coletivo. Portanto, como justificativa à propositura desta emenda, a Deputada Luiza Erundina afirmou que:

“Saúde e educação, por exemplo, têm recursos vinculados orçamentariamente. Com isso, a União, os municípios e estados não podem deixar de destinar um percentual específico em lei para essas áreas. No caso do transporte, reconhecido como direito social pela Constituição, pode acontecer o mesmo, já que o novo texto gera um direito que o Estado é obrigado a atender, por meio de uma política pública que o assegure a todos os cidadãos”<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> <http://www.ebc.com.br/noticias/politica/2015/09/congresso-promulga-emenda-que-inclui-transporte-na-lista-de-direitos>

É se de olvidar, que até então o transporte público não tinha recursos obrigatórios vinculados ao orçamento da União, dos Estados e Municípios voltados especificamente para o seu fomento. Assim, sendo aprovada a Emenda Constitucional, e os direitos fundamentais por serem de aplicabilidade imediata, a lei orçamentaria passa a englobar na sua receita prevista, recursos voltados ao transporte público coletivo.

A PEC nº 90 ficou por muitos anos parada no Congresso Nacional, até que, com as manifestações populares de junho 2013, a qual um dos principais motivos foi o aumento da tarifa de ônibus e má prestação do serviço, fizeram com que os olhos da população se voltaram para o transporte coletivo e de certa forma isso impulsionou para que no mesmo período, a PEC tivesse a sua admissibilidade aprovada.

Desde então, iniciou-se o processo de tramitação da proposta, para que então, em 19 de novembro de 2013, fosse aprovada a PEC através do parecer da Comissão Especial, pelo então Relator, Deputado Nilmário Miranda sobre o fundamento de que:

“Na justificção da proposta, os autores argumentam que o transporte destaca-se na sociedade moderna pela relação com a mobilidade das pessoas, a oferta e o acesso aos bens e serviços, afetando diretamente a produtividade e a qualidade de vida da população, sobretudo do contingente urbano. Também destacam que o transporte, notadamente o público, cumpre função social vital, uma vez que o maior ou menor acesso aos meios de transporte pode tornar-se determinante à própria emancipação social e o bem-estar daqueles segmentos que não possuem meios próprios de locomoção”<sup>16</sup>

Os autores Dirley da Cunha Júnior e Marcelo Novelino (2016, p.179), sobre a inserção do direito ao transporte no rol dos direitos fundamentais, a partir da aprovação da Emenda nº90, afirmam que:

Como justificção para incluir o transporte, foram apontadas sua atuação como "vetor de desenvolvimento relacionado à produtividade e à qualidade de vida da população", assim como sua "função social vital", tendo em conta a importância de seu papel na emancipação da sociedade e no bem-estar dos segmentos sem meios próprios de locomoção.

---

<sup>16</sup> <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=522343>

Após aprovada a emenda nº 90, o artigo 6º passou a ter nova redação como se segue:

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Artigo único. O art. 6º da Constituição Federal de 1988 passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição."(NR)

Portanto, entende-se que, a Emenda nº 90 ao ser aprovada e inserir o direito ao transporte no rol dos direitos sociais, demonstra a importância da mobilidade urbana na vida do cidadão, haja vista, se tratar de um artigo que elenca as garantias e direitos fundamentais sociais do cidadão.

## **6 . A EXIGIBILIDADE DO DIREITO AO TRANSPORTE NO BRASIL**

Inicialmente, cumpre ressaltar que o Estado atuando na função de Administrador Público, tem deveres estabelecidos por leis, bem como se sujeita às leis e as normas constitucionais, assim como seus administrados e dessa relação, deriva o direito do particular de por meio da máquina jurisdicional, buscar a efetivação de um direito individual.

A classificação do direito social como direito subjetivo decorre da possibilidade da pessoa titular do direito, judicialmente exigir que o poder público cumpra a obrigação referente a este direito.

Savigny, na sua obra, *Sistema del Derecho Romano Actual*, descreve o direito subjetivo como sendo:

O direito considerado na vida real, envolvendo e penetrando por todos os lados nosso ser, nos aparece como um poder do indivíduo. Nos limites desse poder, reina a vontade do indivíduo, e reina com o consentimento de todos. A tal poder ou faculdade nós chamamos 'direito', e alguns, 'direito em sentido subjetivo'.

Em contrapartida, a Teoria do Interesse, de Ihering, que classifica o interesse como sendo a característica principal do direito subjetivo e não a vontade. Para ele além do interesse, o direito deveria ser juridicamente protegido por meio de uma ação judicial.

Para André Franco Montoro (2013, p.506), no que tange o direito subjetivo:

No direito subjetivo há sempre um bem ou um interesse, mas não o direito não “é” esse bem ou interesse, não se confunde com ele. No direito à vida, no direito, no direito de propriedade, no direito de legislar, o direito não consiste propriamente na vida, na propriedade ou na legislação, objetivamente considerados, mas numa relação entre esses bens e a pessoa. O bem ou interesse, são o “objeto” do direito subjetivo.

Em outras palavras, surge o direito público subjetivo, como sendo mecanismo de proteção da liberdade individual, contra abusos do poder público e que possibilita ao particular de acionar o Estado em prol de garantir um interesse pessoal.

O jurista alemão Georg Jellinek, é considerado um percussor desse instituto pois, no século XIX, na sua obra “*Sistema dei diritti pubblici subbietivi*”, assevera ser o direito público subjetivo “o poder de querer que possui o homem, protegido e reconhecido pelo ordenamento jurídico, na medida em que tenha por objeto um bem ou interesse.”<sup>17</sup>. Afirma ainda, na referida obra, que “um ordenamento objetivo do direito público constitui, portanto, o fundamento do direito público subjetivo.”<sup>18</sup>

Conforme aludido, o Direito Público Subjetivo tem por finalidade a proteção de interesses individuais quando estes coincidirem com o interesse público, em outras

---

<sup>17</sup> JELLINEK, Georg. System der subjektiven öffentlichen Rechte, trad. it. cit., p. 49

<sup>18</sup> JELLINEK, Georg. System der subjektiven öffentlichen Rechte, trad. it. cit., p.10

palavras, o direito público subjetivo visa proteger um bem ou direito individual e social, acarretando na exigibilidade de políticas públicas.

Convém ressaltar que, os direitos sociais exigem uma contraprestação do Estado, qualquer que seja, trazendo consigo o poder de exigir do Estado que um serviço seja prestado, ou um direito seja garantido por exemplo, haja vista que a própria Constituição dá margem a essa exigibilidade, ao adotar o modelo de Estado Democrático Social.

Nesse sentido, SARLET (2009, p.282) afirma que os direitos sociais prestacionais, são aqueles em que o seu objeto precípua é uma conduta positiva do Estado, ou seja, prestação de natureza fática.

Ademais, os direitos sociais possuem a característica da irrevogabilidade, ou seja, consideram-se os direitos fundamentais como cláusulas pétreas e por esse motivo não podem ser alterados com o objetivo de serem eliminadas, como prevê o artigo 60, §4º, inc. IV. Essa imutabilidade, serve para assegurar a sua efetividade, vez que é inalterável e assim não tem seu exercício comprometido.

Por sua vez, Paulo Bonavides, na sua obra “Do estado liberal ao estado social”, afirma que o estado social da democracia, distingue-se dos sistemas totalitários, por oferecer, concomitantemente, na sua feição-jurídico constitucional, a garantia tutelar dos direitos da personalidade.<sup>19</sup>

Ao tratar da exigibilidade dos direitos sociais, Ingo Sarlet, afirma (2009, p.154):

Aliado à noção de direito subjetivo, em sentido amplo, está, de outra banda o reconhecimento de determinado grau de exigibilidade (ou justiciabilidade se preferirmos), que, no entanto, é intensidade independente e variável da normatividade cada direito fundamental.(...) Nesse contexto, quando, - no âmbito da assim denominada perspectiva subjetiva-falamos de direitos fundamentais subjetivos, estamos nos referindo à possibilidade que tem o seu titular (considerado com o tal a pessoa individual ou ente coletivo à quem é atribuído), de fazer valer judicialmente os poderes, as liberdades, ou mesmo o à ação ou às ações negativas ou positivas que lhe foram consagradas pela norma consagradora do direito fundamental em questão.

Em adição, convém tratar da Reserva do Possível, que ficou conhecida após um caso julgado pela Corte Alemã, na década de 70, no qual versava sobre os

---

<sup>19</sup> Bonavides, Paulo. 2007,p.204



estudantes não admitidos nas escolas de medicina no país em virtude do número de vagas que eram limitadas pela Alemanha. Assim, o pedido dos autores na demanda judicial, baseava-se na norma alemã que afirmava ser direito de todos, escolher livremente a profissão, seu local de trabalho bem como seu centro de formação.

A questão, foi solucionada pelo Tribunal Constitucional da Alemanha, no julgamento proferido em 18 de julho de 1972, sob o fundamento de que o direito à prestação positiva do Estado, sujeitava-se à reserva do possível, em outras palavras, àquilo que razoavelmente, poderia ser exigido pelo indivíduo à sociedade.

No que tange à doutrina brasileira, à reserva do possível converteu-se na teoria da “reserva do financeiramente possível”, vez que não se utiliza para tratar da razoabilidade da pretensão e sim, à disponibilidade de recursos. Nessa perspectiva, o Supremo Tribunal Federal se manifesta no julgamento da ADPF nº 45, da seguinte forma:

Não deixo de conferir, no entanto, assentadas tais premissas, significativo relevo ao tema pertinente à "reserva do possível" (STEPHEN HOLMES/CASS R. SUNSTEIN, "The Cost of Rights", 1999, Norton, New York), notadamente em sede de efetivação e implementação (sempre onerosas) dos direitos de segunda geração (direitos econômicos, sociais e culturais), cujo adimplemento, pelo Poder Público, impõe e exige, deste, prestações estatais positivas concretizadoras de tais prerrogativas individuais e/ou coletivas. É que a realização dos direitos econômicos, sociais e culturais - além de caracterizar-se pela gradualidade de seu processo de concretização - depende, em grande medida, de um inescapável vínculo financeiro subordinado às possibilidades orçamentárias do Estado, de tal modo que, comprovada, objetivamente, a incapacidade econômico-financeira da pessoa estatal, desta não se poderá razoavelmente exigir, considerada a limitação material referida, a imediata efetivação do comando fundado no texto da Carta Política.<sup>20</sup>

Nota-se então, que a expressão reserva do possível é utilizada para se referir à limitação de recursos para a efetivação de direitos sociais, ainda que reconhecido que estes impõem ao Poder Público, prestações positivas afim de sua concretização.

Tem-se que é facultado ao indivíduo exigir da Administração, a efetivação dos seus direitos fundamentais sociais, por meio de instrumentos judiciais, especialmente, um direito reconhecido como um direito público subjetivo, à medida que se sinta

---

<sup>20</sup> <http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo345.htm>

prejudicado quanto a fruição deste direito. No entanto, a ação judicial, por exemplo é um meio de exigibilidade do direito e não o seu fundamento.

Cabe a Administração por meio de políticas públicas, a garantia da efetividade dos direitos sociais. Esclarecendo, que “Políticas públicas” são diretrizes, princípios norteadores de ação do poder público; regras e procedimentos para as relações entre poder público e sociedade, mediações entre atores da sociedade e do Estado. São, nesse caso, políticas explicitadas, sistematizadas ou formuladas em documentos (leis, programas, linhas de financiamentos) que orientam ações que normalmente envolvem aplicações de recursos públicos. (TEIXEIRA,2002, p.2)

Quando se refere às políticas públicas, afirma a autora Maria Paula Dallare Bucci, que:

O tema é, por natureza, muito complexo. Em primeiro lugar, porque não é um tema ontologicamente jurídico, mas é originário do universo de preocupações da teoria política. O instrumental jurídico de análise centrado na norma e no ordenamento jurídico não é o mais adequado para captar o caráter eminentemente dinâmico e funcional das políticas públicas.<sup>21</sup>

Na ocorrência de desrespeito a qualquer parâmetro, contido na Constituição, surge para o cidadão o poder de agir em interesse próprio, porém com finalidade pública, para coibir, ou questionar uma situação publica irregular e conseqüentemente obrigar o Poder Público a realizar de fatos as políticas públicas de sua obrigação afim de alcançar o interesse maior que é o bem-estar social.

Ao falar da provocação do Judiciário afim de tutelar os direitos sociais, a professora Flávia Piovesan, conclui que:

“O incipiente grau de provocação do Poder Judiciário para demandas envolvendo a tutela dos direitos sociais e econômicos, revela a apropriação ainda tímida pela sociedade civil dos direitos econômicos, sociais e culturais como verdadeiros direitos legais, acionáveis e justicáveis. ” (PIOVESAN,2006)

Uma das ferramentas de exigibilidade dos direitos sociais é o mandado de injunção por exemplo, conforme diz Alexandre de Moraes:

“A definição dos direitos sociais no título constitucional destinado aos direitos e garantias fundamentais acarreta duas conseqüências imediatas:

---

<sup>21</sup> Revista de informação legislativa, v. 34, n. 133, p. 89-98, jan./mar. 1997

subordinação à regra da auto- -aplicabilidade prevista, no § 1º, do art. 5º e suscetibilidade do ajuizamento do mandado de injunção, sempre que houver a omissão do poder público na regulamentação de alguma norma que preveja um direito social e, conseqüentemente, inviabilize seu exercício. ” (MORAES,2014)

No que tange ao transporte, direito fundamental social, a sua exigibilidade pode versar sobre a qualidade da prestação do serviço de transporte público, acessibilidade a esse serviço, modicidade das tarifas que garantam condições igualitárias aos usuários do transporte público coletivo ou ainda efetiva mobilidade urbana.

Um Estudo do IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) demonstrou que as famílias pobres gastam 13% da renda com transporte público. Para a parcela de famílias que corresponde aos 10% mais pobres do país, o impacto médio do gasto com transporte público na renda domiciliar é de 13,5%, enquanto a média total, que inclui famílias de todos os níveis de renda, é de 3,4%.<sup>22</sup>

Conforme se verifica no gráfico<sup>23</sup> a seguir, foi feito um levantamento mundial de gasto com transporte sobre o salário mínimo e na cidade de São Paulo, o percentual foi de 16,95%, sobre o salário do usuário de transporte coletivo, tendo em vista São Paulo ter uma das tarifas de transporte mais caras do mundo.

Figura- As tarifas de transporte público pelo mundo

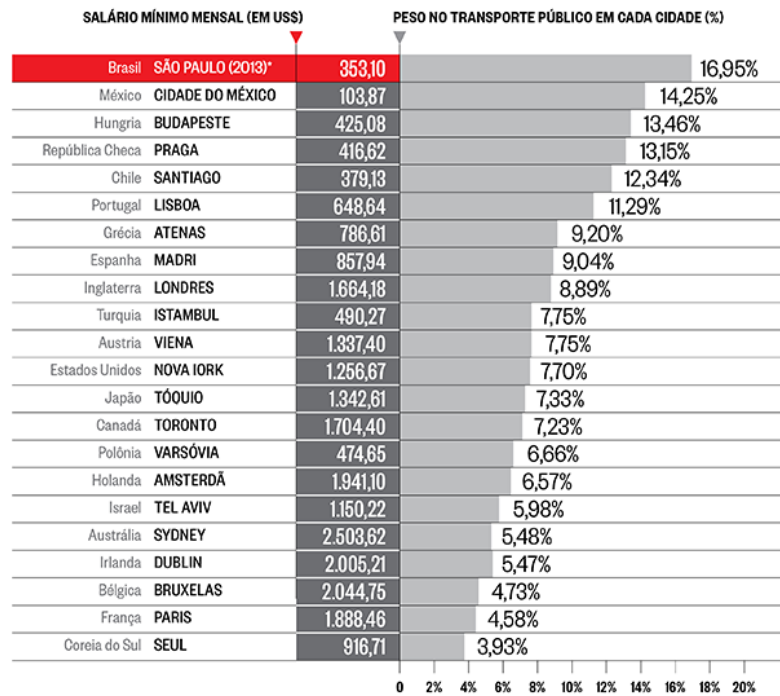
---

<sup>22</sup> <http://www.ipea.gov.br/participacao/noticias-do-ipea/765-leia-estudo-do-ipea-sobre-tarifacao-do-transporte-publico>

<sup>23</sup> <http://revistaepoca.globo.com/Sociedade/noticia/2013/06/grafico-tarifas-de-transporte-publico-pelo-mundo.html>

## TRANSPORTE PÚBLICO X SALÁRIO MÍNIMO

(DADOS DE 2012. GASTOS COM PASSAGEM PARA 20 DIAS ÚTEIS, IDA E VOLTAR)



\* Para São Paulo, foram utilizados os dados de 2013, já com o aumento da tarifa de R\$ 3 para R\$ 3,20

Fonte: OCDE e UBS

Fonte: Revista Época

Nesse sentido é importante destacar as condições de mobilidade urbana em algumas capitais brasileiras, a exemplo da cidade do Rio de Janeiro, a qual conforme pesquisa realizada pelo Tom Tom Traffic Index 2016<sup>24</sup>, é a cidade na qual o motorista passa mais tempo parado no trânsito. Constatou-se que, o carioca permanece em média 47% mais tempo parado no trânsito, independente de qual seja a hora do dia e até 81% a mais nos horários considerados de pico no final do dia, quando comparado a horários de trânsito livre. O que resulta em cerca de 164 horas a mais de viagem por ano devido ao problema.

Na maior parte das grandes cidades, o processo de crescimento não foi devidamente acompanhado pela rede de transporte que, aos poucos, foi deixando de atender aos desejos e necessidades de deslocamento de grande parcela da população. Além disso, o modelo de mobilidade adotado nos grandes centros urbanos brasileiros – e que vem, de forma quase natural, sendo reproduzido pelas cidades de porte médio – favorece o uso do veículo particular, reforçando o espraiamento das

<sup>24</sup> <http://www.archdaily.com.br/br/806019/ranking-das-cidades-mais-congestionadas-do-brasil-e-do-mundo>

idades e a fragmentação do espaço devido à flexibilidade dos deslocamentos automobilísticos. (Ministério das Cidades, 2006)

De fato, entende-se que a mobilidade urbana é a acessibilidade do indivíduo dentro da cidade, ou seja, a forma que tem para se locomover entre os lugares, dispondo das alternativas de transportes que lhes estejam acessíveis. Entretanto, o cenário visto nas grandes cidades brasileiras, é de trânsito caótico decorrente de problemas com a mobilidade urbana. Conforme o quadro abaixo<sup>25</sup>, na qual o índice de congestionamento nas grandes capitais atinge níveis altos:

**Figura - Gráfico de índice de congestionamento nas capitais brasileiras**

Posição	Cidade	Tempo médio	Tempo de manhã	Tempo no fim da tarde
1º	Rio de Janeiro	47%	66%	79%
2º	Salvador	43%	67%	74%
3º	Recife	43%	72%	75%
4º	Fortaleza	33%	53%	55%
5º	São Paulo	29%	40%	50%
6º	Belo Horizonte	27%	42%	56%
7º	Porto Alegre	22%	33%	45%
8º	Brasília	19%	32%	48%
9º	Curitiba	18%	29%	42%

**Fonte: Carros - iG**

Convém ressaltar, a cidade de Salvador, que no referido gráfico aparece em segundo lugar no índice de tempo gasto com engarrafamento. Vale registrar que, a cidade passou por um processo de crescimento acelerado, conforme dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Salvador possui atualmente uma

<sup>25</sup> <http://carros.ig.com.br/2016-07-08/engarramento-piores-cidades-brasil.html>

média de 2.953.986 de habitantes, sendo considerada a 4ª capital mais populosa do Brasil.

O uso do automóvel também foi crescente, tendo em vista as políticas públicas que favoreceram a compra de automóveis pelo país. Geralmente, o investimento no transporte público nas capitais não são prioridade, principalmente em Salvador, que nos últimos anos investiu-se pouco na renovação da frota de ônibus. Todavia, com as obras do metrô, que passou a funcionar comercialmente em 2 de janeiro de 2016, ajudando na mobilidade urbana da cidade pois, pelo levantamento feito pela Companhia de Transportes do Estado da Bahia (CTB), só no mês de julho de 2017, o metrô já havia transportado cerca de 2.998.568 de passageiros<sup>26</sup>, houve um reflexo positivo na questão da mobilidade urbana na cidade.

Ressalte ainda que, recentemente a atual prefeitura da Capital baiana, assinou o termo de integração entre o metrô e os ônibus, conforme o qual, o usuário do transporte público paga uma única passagem para pegar até dois ônibus e o metrô. Essa integração impacta positivamente na mobilidade urbana, uma vez que facilita o transporte da população e além de refletir financeiramente para os usuários que pagando apenas uma passagem, tendo em vista a maioria ser de Baixa renda.

Ainda assim o transporte coletivo na cidade é precário pois faltam linhas de ônibus que atendam de maneira satisfatória a quantidade de usuários, bem como a mobilidade urbana ainda não é eficiente, pois o trânsito Salvador apresenta um dos maiores índices de congestionamento do Brasil, devido a estruturação do tráfego na cidade.

Em contrapartida, a cidade de Curitiba é considerada um modelo no que se refere à mobilidade urbana, tendo o seu sistema de transporte público copiado por mais de 200 cidades do mundo. O planejamento do transporte na cidade foi feito para, reduzir as emissões de carbono oferecendo às pessoas um sistema de transporte a um só tempo confortável, rápido, eficiente e econômico: o ônibus, sendo implantado o sistema a partir de 1970.<sup>27</sup>

---

<sup>26</sup> <http://www.ctb.ba.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=29>

<sup>27</sup> <http://www.biocidade.curitiba.pr.gov.br/biocity/33.html>

Uma das características principais do sistema de transporte coletivo em Curitiba, é o fato da tarifa ser integrada, ou seja, o usuário paga apenas uma passagem e tem a liberdade de compor o seu trajeto, podendo se deslocar por toda a cidade, o que faz jus ao princípio da modicidade das tarifas, basilar do Direito Administrativo brasileiro.

Além disso, o transporte coletivo na cidade, foi planejado para privilegiar o transporte coletivo sobre o transporte individual, funcionando através das chamadas canaletas exclusivas, que são as vias exclusivas de ônibus, que circulam sem congestionamento e só param para o embarque e desembarque de passageiros, o que torna a viagem mais rápida.

Vale registrar que no ano de 2010, Curitiba recebeu o prêmio internacional *Sustainable Transport Award 2010*, que é organizado pela *Institute for Transportation and Development Policy (ITDP)* nos Estados Unidos, sendo a primeira vez que uma cidade brasileira recebia esse prêmio que é oferecido aos melhores projetos de transporte público no mundo.

Sendo assim, em Curitiba, com planejamento e políticas públicas voltadas para a mobilidade urbana, o reflexo na prática foi, uma menor quantidade de automóveis nas ruas, um trânsito mais organizado e conseqüentemente, menos poluição, mais conforto, rapidez e economia para o usuário.

Por sua vez, no cenário mundial de transporte público, têm-se como detentoras do melhor transporte público do mundo, dentre outras, as cidades de Tóquio, Nova York, Londres, Paris e Moscou. Estas são conhecidas, pelo amplo investimento público que se faz no setor de transporte, bem como, pela preocupação em diminuir o fluxo de carros nas cidades. Tóquio, por exemplo, possui o sistema de transporte público considerado o mais complexo do mundo, haja vista transportar milhões de pessoas diariamente. Por outro lado, na cidade de Nova York, o sistema de transporte funciona 24 horas por dia.

Diante disso, faz-se necessário exigir um transporte público de qualidade e efetivo bem como exigir políticas públicas voltadas para a mobilidade urbana, que afeta diretamente a vida da população no Brasil. Toda via, tem-se que, o Ministério

Público é quem atua como porta voz do cidadão, na exigência da efetividade do transporte público.

A Carta Magna, no seu artigo 127, evidencia o papel político do Ministério Público, ao incumbir-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis<sup>28</sup>. Ou seja, cabe defender o ordenamento jurídico, a democracia e os direitos sociais e individuais indisponíveis.

Um exemplo dessa atuação do Ministério Público exercendo o papel político conferido pela constituição, foi o Mandado De Segurança impetrado pelo Ministério Público de São Paulo, conforme ementa:

MANDADO DE SEGURANÇA IMPETRAÇÃO PELO MINISTÉRIO PÚBLICO NA DEFESA DE DIREITOS INDIVIDUAIS INDISPONÍVEIS DE TERCEIRO - Fornecimento de medicamentos -Paciente portadora de Osteoartrite dos joelhos e Fibromialgia - Necessidade dos medicamentos arrolados na peça vestibular - Dever do Estado de prestar a assistência pretendida diante da impossibilidade financeira da paciente -Jurisprudência pacífica sobre a matéria -Manutenção da segurança concedida - Recursos voluntário e ex officio desprovidos.

(TJ-SP - APL: 990102238695 SP, Relator: Wanderley José Federighi, Data de Julgamento: 06/10/2010, 12ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 15/10/2010)

Ademais, de acordo com o artigo 129, inciso III, da Constituição Federal, é papel do Ministério Público zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias à sua garantia, podendo assim, promover ações afim de garantir os direitos individuais, coletivos ou difusos que envolvem serviços públicos essenciais.

Nesse sentido, um exemplo de exercício do direitos de exigir a prestação do serviço público de transporte coletivo, foi a Ação Civil Pública de número 0000627-21.2014.8.26.0355 , com pedido de liminar proposta pelo Ministério Público Estadual de São Paulo , contra o Município de Miracatu, em virtude da deficiente prestação do serviço, requerendo liminarmente que o município disponibilizasse a sua população o transporte público urbano e rural , seguro e adequado e que atendesse aos princípios da eficiência, continuidade, atualidade, generalidade e modicidade das tarifas. A

---

<sup>28</sup> **Art. 127.** O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.



liminar foi concedida pelo Juiz de 1ª grau e na tentativa de sustar os efeitos da liminar, o Município de Miracatu, ajuizou pedido de Suspensão Liminar no Tribunal de Justiça de São Paulo, o qual foi indeferido. Sobreveio o pedido de Suspensão de Liminar ao Supremo Tribunal Federal, que ao apreciá-lo, o então ministro Ricardo Lewandowski, manteve a liminar baseando-se nos seguintes argumentos:

Os fatos constantes dos autos evidenciam a violação de direitos constitucionais e a necessidade de manutenção da decisão proferida pelo juízo originário para garantir: o restabelecimento da adequada prestação de serviço público essencial de transporte coletivo municipal; e a interrupção da utilização de ônibus escolares nas linhas regulares de transporte público coletivo no Município de Miracatu(...)

Convém registrar mais um exemplo do Ministério Público, nesse caso do Rio de Janeiro, atuando na exigibilidade da prestação do serviço de transporte público adequado:

Des(a). MARIA TERESA PONTES GAZINEU

**Processo nº 0340646-88.2011.8.19.0001**

VIGÉSIMA SÉTIMA CÂMARA CÍVEL CONSUMIDOR APELAÇÕES CÍVEIS. RELAÇÃO DE CONSUMO. SERVIÇO PÚBLICO DE TRANSPORTE. INCIDÊNCIA DO CDC. RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA DAS SOCIEDADES CONSORCIADAS. PRESTAÇÃO INADEQUADA DO SERVIÇO. AUSÊNCIA DE EFICIÊNCIA E SEGURANÇA. DANOS MORAIS. DIREITOS TRANSINDIVIDUAIS. IMPOSSIBILIDADE DE IDENTIFICAÇÃO. DANOS MATERIAIS. PRESUNÇÃO DE OCORRÊNCIA. INVIABILIDADE. MULTA CORRETAMENTE FIXADA. INCABÍVEL A CONDENAÇÃO DA PARTE VENCIDA EM HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS EM FAVOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO.

1. Recursos contra sentença em ação civil pública com pedido de liminar proposta pelo Ministério Público em face de Consórcio Intersul de Transportes, Consórcio Transcarioca de Transporte e Real Auto-Ônibus Ltda., alegando, em síntese, que foi instaurado Inquérito Civil para averiguar irregularidades na operação das linhas 172 e 315, exploradas pelos réus, no que diz respeito à falta de manutenção dos veículos.

2. Responsabilidade solidária das sociedades consorciadas pelas obrigações decorrentes do consórcio na forma do artigo 28, parágrafo 3º, do Código de Defesa do Consumidor.

3. Incidência do CDC, enquadrando-se o usuário do serviço público de transporte coletivo no conceito de consumidor e as concessionárias no de fornecedoras do serviço.

4. Conjunto probatório indicativo da infringência ao artigo 6º, parágrafo 1º, da Lei nº 8.987/95, levando a concluir por uma prestação inadequada do serviço por ausência de eficiência e segurança.

5. Improcedência da condenação ao pagamento de verba compensatória moral, seja por não demonstrados os prejuízos ou mesmo pela dificuldade em se associar intenso sofrimento Mental ou moral em se tratando de direitos transindividuais. (...)

Assim é evidente que o Ministério Público atua como agente político, com o dever de zelar pela população e a garantia de seus, principalmente assegurando a dignidade da pessoa humana, bem como prezar pela ordem social e econômica.

Por outro lado, a Constituição, garante ao cidadão o acesso à Justiça, conforme prevê o seu artigo 5º, ao dizer que: “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça de direito.” O aludido dispositivo constitucional, refere-se ao Princípio da Inafastabilidade da Jurisdição.

Considera-se o direito de ação um direito fundamental público subjetivo atribuído ao cidadão e dirigido contra o Estado. Para Gustavo de Medeiros Melo (2006, P.22), no que se refere à prestação jurisdicional:

Não basta ser efetiva. A prestação jurisdicional há de ser adequada à justa composição do litígio, o que exige também tenha sido prestada em tempo razoável, dentro do sistema jurídico e de forma universal, acessível a todas as pessoas e alcançando o maior número de situações conflituosas.

Na opinião de Mauro Cappelletti (1998, p.5), sobre o acesso à justiça:

De fato, o direito ao acesso efetivo tem sido progressivamente reconhecido como sendo de importância capital entre os novos direitos individuais e sociais, uma vez que a titularidade de direitos é destituída de sentido, na ausência de mecanismos para sua efetiva reivindicação (8). O acesso à justiça pode, portanto, ser encarado como o requisito fundamental — o mais básico dos direitos humanos — de um sistema jurídico moderno e igualitário que pretenda garantir, e não apenas proclamar os direitos de todos.

Tendo em vista que o transporte público envolve atividades administrativas do Estado, já que pode ser prestado através de Órgãos da Administração Direta ou Entidades da Administração Indireta ou, ainda, mediante delegação a particulares. O ato de exigir a prestação de um serviço é garantido por ser o direito ao transporte público, um direito que exige contraprestação por parte do Estado, como outros direitos sociais.

## 6.1 COMPETÊNCIAS EM RELAÇÃO AO TRANSPORTE

Primeiramente, quando se fala em repartição de competências no Brasil, é importante ressaltar o Princípio da Separação de Poderes, que foi criado por Charlie de Montesquieu, na sua obra *O espírito das leis*, em 1748, pela qual, todo Estado democrático, ou não absolutista, tem a divisão dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário na sua estrutura organizacional.

Em síntese, Montesquieu idealizou o constitucionalismo, a partir da ideia de que seria o conjunto de leis contidas numa Constituição e assim foi desenvolvendo a forma de divisão dos poderes dentro de um governo ,atribuindo ao Estado as três formas de poder, sendo elas ,o Executivo, que servia para executar as leis e administrar o Estado; o Legislativo, que tinha a função de elaboração e aprovação das leis; e por fim o Judiciário, responsável por fiscalizar o cumprimento das leis , bem como julgar os conflitos existentes.

Os referidos poderes, teriam a capacidade de controle mútuo, interferindo quando necessário no outro, afim de manter uma harmonia e efetiva organização governamental do Estado. Assim, Montesquieu considerava a autonomia dos poderes como pressuposto de validade de um Estado democrático e o que foi consagrado na Constituição Brasileira de 1988, no seu artigo 2º. Dessa forma, todos os poderes assegurados no referido artigo possuem competências previstas no texto constitucional, no entanto, a regra é que prevaleça a harmonia entre os poderes.

Todavia, para que a harmonia entres os poderes fosse assegurada, surgiu a Teoria do Sistema de Pesos e Contrapesos, também conhecida como “*checks and balances*”, iniciada por Montesquieu, o qual afirmava que “só o poder freia o poder” e desenvolvida na Inglaterra durante o século XVII. Essa teoria foi criada com o objetivo de garantir que nenhum poder se sobrepusesse ao outro.

Como descrito por Montesquieu, “ tudo estaria perdido se o mesmo homem ou mesmo corpo dos principais, ou dos nobres, ou do povo exercesse os três poderes: o

de fazer leis, o de executar as resoluções públicas e o de julgar os crimes, as querelas entre os particulares. ”<sup>29</sup>

Portanto, em uma democracia, não existe a possibilidade dos três poderes se fundirem e isso decorre do legado que Montesquieu deixa para o mundo jurídico com sua obra, o Espírito das leis e seus princípios ali contidos.

Conforme afirmam Dirley da Cunha Junior e Marcelo Novelino sobre o princípio da Separação de Poderes:

A Constituição de 1988, além de protegê-lo como cláusula pétrea (CF, art. 60, § 4º, III), estabeleceu toda uma estrutura institucional de forma a garantir a independência entre eles, matizada com atribuições de controle recíproco. Nesse prisma, a separação dos poderes não impede o controle de atos do Legislativo e do Executivo pelo Poder Judiciário. A independência entre os poderes tem por finalidade estabelecer um sistema de "freios e contrapesos" para evitar o abuso e o arbítrio por qualquer dos Poderes. A harmonia se exterioriza no respeito às prerrogativas e faculdades atribuídas a cada um deles. Conforme destacado pelo Ministro Sepúlveda Pertence (STF -ADI 98), para fins de controle de constitucionalidade é necessário extrair da própria Constituição o traço essencial da atual ordem, por não haver uma "fórmula universal apriorística" para este princípio. (2016,p.22)

Registre-se também que, o Princípio federativo, define a forma de Estado, sendo que o Brasil, conforme o artigo 1º da Constituição<sup>30</sup>, possui a forma federativa, sendo composto pelos entes federativos autônomos possuindo suas atribuições. Ademais, uma das principais características do federalismo é a descentralização política, que consiste na repartição das competências entre seus entes.

Convém ressaltar, que as entidades federativas possuem autonomia, porém não possuem soberania, que nas palavras de Alexandre de Moraes (2014), vem a ser a capacidade de editar suas próprias normas, a sua ordem jurídica (a começar pela Lei Magna), de maneira que qualquer regra heterônoma só vale nos casos em que a própria constituição admite.

---

<sup>29</sup> MONTESQUIEU, Charles de Secondat. O Espírito das Leis. Martins Fontes. 2000.p.168

<sup>30</sup> "Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos(..)"

No entanto, pode-se dizer que a repartição de competência é fato indicador da autonomia de cada ente federativo, pois conforme a competência estabelecida pela Constituição, existe a liberdade de agir conforme seja melhor para a sua realidade.

Ao se referir a repartição de competências, é imperioso destacar que o Princípio da Predominância do Interesse, que serve como base, pois através deles são estabelecidas as matérias pertencentes à cada ente federativo. No dizer de José Afonso da Silva:

“ O Princípio geral que norteia a repartição de competências entre as entidades componentes do Estado federal é o da Predominância do interesse, segundo o qual à União caberão aquelas matérias e questões de predominante interesse geral nacional, ao passo que aos Estados tocarão as matérias e os assuntos de predominate interesse regional e aos Municípios concernem os assuntos de interesse local(...)”<sup>31</sup>

Foi adotado o critério horizontal, pelo Estado Federativo Brasileiro para a repartição de competências, pelo qual a Carta Magna explicitou as competências federais e municipais e deixando para os Estados, as competências remanescentes. Por sua vez, entende - se por competência, o poder de fazer leis, agir, promover políticas públicas e principalmente e administrar recursos concernentes a sua esfera de poder, qual seja, municipal, estadual ou federal.

Conforme citado anteriormente, o Estado brasileiro é composto por três esferas de poder e estas possuem suas competências, que são claramente definidas, ou seja, a sua área de atuação. Todavia, em alguns casos algumas competências são comuns às três esferas, porém não existe hierarquia entre elas, ainda que, sejam são autônomas, e seus campos de atuação sejam diferentes com abrangência diversa.

Assim, a União compreende todo o território brasileiro, sendo que os Estados por sua vez, têm territórios menores e estão dentro da União, e os municípios possuem territórios menores estando inseridos dentro dos Estados. Resumindo, uma esfera está dentro da outra, cada uma com suas competências.

A Carta Magna de 1988, veio a reestruturar a democracia no Brasil e assim revigorou a autonomia do ente federativo, considerando-o princípio constitucional, e

---

<sup>31</sup> SILVA,2005,p.478

no que tange aos municípios, assegurou a capacidade de auto-organização principalmente dos municípios, conferindo autonomia administrativa, política, legislativa e financeira.

Conforme depreende o artigo 18 da Constituição, o Município passou a figurar como ente federativo, tendo a si atribuídas competências privativas, dentre elas, a limpeza urbana, o funcionamento de estabelecimentos e de estacionamentos, a organização de seus serviços e etc.

No que tange a autonomia municipal prevista pela Constituição de 1988, afirma José Afonso da Silva que:

A autonomia municipal, assim, assenta em quatro capacidades:

- a) Capacidade de auto-organização, mediante a elaboração da lei orgânica própria;
- b) Capacidade de autogoverno, eletividade do Prefeito e dos Vereadores às respectivas Câmaras Municipais;
- c) Capacidade normativa própria, ou capacidade de auto legislação, mediante a competência de elaboração de leis municipais sobre áreas que são reservadas à sua competência exclusiva ou suplementar;
- d) Capacidade de autoadministração (administração própria, para manter e restar os serviços de interesse local) (SILVA,2005, p.641)

Ademais, a Carta Magna de 1988, definiu entre os artigos 21 a 24, as competências referentes a seus entes e que só podem ser alteradas através de reforma constitucional, sendo que a competência pode ser comum, privativa ou concorrente.

Por ora, a Constituição de 1988 definiu as atribuições relativas ao transporte coletivo de passageiros aos entes federados, da seguinte forma:

“Art. 21. Compete à União:

“XII – explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou Permissão:

(...)

“c) a navegação aérea, aeroespacial e a infraestrutura aeroportuária;

“d) os serviços de transporte ferroviário e aquaviário entre portos brasileiros e

fronteiras nacionais, ou que transponham os limites de Estado ou Território;

“e) os serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros;

“Art. 30. Compete aos Municípios:

(...)

“V – organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, inclusive o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

Ressalte-se que o Artigo 22 da Constituição, incisos IX e XI, atribui a competência privativa à União de legislar sobre as diretrizes da política nacional de transportes e legislar sobre trânsito e transporte. Ou seja, cabe a União organizar a política nacional de trânsito e transporte, sendo defeso, à princípio que os Estados e Municípios legislem sobre o trânsito e transporte.

Assim afirma o Autor Alexandre de Moraes(2015, p.322):

A Constituição Federal de 1988, alterando a disciplina anterior (CF/69, art. 8º, XVII, n,c/c o seu parágrafo único - competência concorrente União/Estados), previu a competência privativa da União para legislar sobre as regras de trânsito e o transporte (CF, art. 22, XI) }Essa alteração constitucional fez com que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, pronunciando-se sobre o preceito inscrito no art. 22, XI, da Constituição Federal, declarasse competir privativamente à União legislar sobre trânsito e transporte, proibindo- -se, via de consequência, aos Estados-membros, a possibilidade de editar normas peculiares a essa mesma matéria, por não se encontrar tal hipótese contemplada no rol exaustivo das competências comuns (CF, art. 23) e concorrentes (CF, art 24) atribuídas.

É de olvidar que, conforme o parágrafo único do artigo 22 da Carta Magna de 1988 <sup>32</sup>, a União, por meio de uma lei complementar, pode autorizar que os Estado legislem , sobre pontos específicos no que tange o trânsito e transporte, para isso precisar haver autorização expressa para que os Estados atuem na normatização de questões referentes às citadas matérias.

Sendo a competência privativa, àquela que somente uma esfera pode exercer, cabe citar que é competência privativa do município, as descritas no referido artigo 30 da Constituição Federal, *in verbis*:

---

<sup>32</sup> **Art. 22.** Compete privativamente à União legislar sobre:

**Parágrafo único.** Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo.

**Art. 30.** Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local; II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei; IV - criar, organizar e suprimir Distritos, observada a legislação estadual; V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial; VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população; VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano; IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

Cumprido destacar, o que salienta o inciso I do supracitado artigo, ao referir que compete privativamente aos municípios legislar sobre assuntos de interesse local. Nesse sentido, entende-se por interesse local, como questões e ou serviços que sejam de interesse predominantemente do município, em detrimento aos outros entes federativos.

Todavia, com base na Constituição<sup>33</sup>, compete aos Municípios organizar e prestar o serviço de transporte público coletivo. Contudo, em relação ao transporte público, não há especificação de modalidade. Sendo assim, os meios de transporte público são gerenciados por empresas públicas ou privadas podendo ser gratuitos ou tarifados, sendo eles por exemplo: ônibus, metrô, trem, etc.

Nesse sentido, cabe mencionar que são da competência municipal todos os assuntos, obras e ou serviços que se condisserem nas atividades destinadas ao município pela Constituição, baseado no critério da predominância do interesse local. São exemplos de serviços competentes aos municípios, a prestação de serviços educação fundamental, assistência social, transporte coletivo, dentre outras.

Como referido, a Constituição de 1988 definiu a competência municipal na organização e prestação do transporte coletivo. A forma predominante de prestação dos serviços de ônibus urbanos – responsáveis por mais de 90% da demanda total de

---

<sup>33</sup> Art. 30, inc. V da Constituição Federal de 88



transporte coletivo no Brasil – por meio da delegação à iniciativa privada, sob planejamento e gestão de órgãos municipais especificamente criados para tais fins. Os metrô e trens urbanos, presentes em determinadas aglomerações urbanas, são prestados por empresas estatais, federais e estaduais, com exceção do estado do Rio de Janeiro, onde a operação dos serviços de trens e metrô foi privatizada. (GOMIDE, 2006)

Convém registrar o posicionamento do STF, acerca da competência do município de legislar desde haja o do interesse local, como fundamento para ato legislativo do município à exemplo do que manifestou o Relator Ministro do Supremo Tribunal Federal, Gilmar Mendes, nos autos do Agravo de Instrumento AI 732.901/SP, transitado em julgado, ao dizer:

(...)O acórdão recorrido, com acerto, assentou que a legislação municipal impugnada não usurpou competência da União. Ao cuidar da ordenação da publicidade em logradouros públicos, com vistas a evitar a poluição visual e bem cuidar do meio ambiente e do patrimônio da cidade, a norma municipal buscou implementar as diretrizes constitucionais contidas no art. 30, I, II e VIII, os quais, respectivamente, conferem aos municípios competência para legislar sobre assuntos de interesse local, para suplementar a legislação federal e estadual no que couber, bem como para planejar e controlar a ordenação do solo urbano.(...)

Dessa forma, havendo o interesse local, o município tem competência privativa para legislar, no limite do que dispõe o artigo 30 da Constituição Federal, a exemplo disso, pode-se citar como competências privativas, o uso do espaço público, ordenamento do uso do solo, a prestação de serviços públicos, na qual se insere o transporte coletivo.

Conforme verifica-se no julgamento do Agravo regimental em Recurso Ordinário pelo Supremo Tribunal Federal abaixo, afirma-se a competência municipal sobre o transporte público coletivo:

**AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 568.857 SÃO PAULO**

**RELATOR: MIN. GILMAR MENDES**

**AGTE. (S): RÁPIDO LUXO CAMPINAS LTDA**

**ADV. (A/S): FRANCISCO MARCO ANTONIO ROVITO**

**AGDO. (A/S):** MUNICÍPIO DE CAMPINAS

**ADV. (A/S):** MARIA MACARENA GUERADO DE DANIELE

Agravo regimental em recurso extraordinário. 2. Direito Constitucional. Organização dos serviços de transporte coletivo municipal. Competência legislativa do município. Art. 30, I e V, da CF/88. 3. Concessão de serviço de transporte público urbano. Equilíbrio econômico e financeiro. Enunciados nº 279 e 280 da Súmula do STF. 4. Ausência de argumentos capazes de infirmar a decisão agravada. 5. Agravo regimental a que se nega provimento.

## RELATÓRIO

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR):** Trata-se de agravo regimental contra decisão que negou seguimento ao recurso extraordinário, ao fundamento de que a competência legislativa para dispor sobre transporte coletivo municipal é do município, uma vez que é dele a organização desses serviços. Além disso, considerou que a aferição de desestabilização da equação econômico-financeira de contratos administrativos de prestação de serviços é matéria que encontra óbice no Enunciado 279 da Súmula do STF.

Um exemplo da referida competência privativa do município em legislar sobre transporte coletivo, é a lei 968/99<sup>34</sup>, do município de Vitória da Conquista na Bahia, que regulamenta a prestação de serviço de transporte coletivo na referida cidade, conforme depreende o seu artigo 2º:

2º - O sistema municipal de transporte público do município de Vitória da Conquista compreende os órgãos públicos, modo e condições de prestação e utilização dos serviços de transporte coletivo de passageiros, explorado por entes privados, mediante concessão c/ou licença diferenciada para categoria, com exigências, prazos e circunscrição propícios a cada uma, de maneira a atender situações emergenciais, serviços para demandas específicas, e, também para permitir a natureza do serviço objeto de licitação que, obrigatoriamente, sujeitar-se-ão aos seguintes princípios(..)”

Como prescreve o inciso V do artigo 30 da Constituição Federal, compete aos Municípios organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial. Ou seja, o Município pode prestar o serviço de transporte público diretamente ou por meio de concessão ou permissão de serviço público.

Assim sendo, o transporte público de passageiros, serviço de caráter essencial, conforme supracitado dispositivo, pode ser prestado diretamente pelo Poder Público

<sup>34</sup> [http://www.pmvc.ba.gov.br/wp-content/uploads/lei\\_968\\_99\\_sistema-municipal-de-transporte-p%C3%9Ablico-e-regulamenta-a-presta%C3%87%83o-do-servi%C3%87o-de-transporte-coletivo.pdf](http://www.pmvc.ba.gov.br/wp-content/uploads/lei_968_99_sistema-municipal-de-transporte-p%C3%9Ablico-e-regulamenta-a-presta%C3%87%83o-do-servi%C3%87o-de-transporte-coletivo.pdf)

ou delegado a empresas privadas, sendo a gestão desse serviço de competência do estado.

A propósito, a Lei 8.987/95, regulamenta a concessão de serviço público e seu artigo 2, inciso II, traz a definição, *in verbis*:

“Art. 2º Para os fins do disposto nesta Lei, considera-se:

II - Concessão de serviço público: a delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado;”

Do ponto de vista de Matheus Carvalho, a concessão de serviço público se configura a transferência da prestação de serviços públicos para particulares, pelo ente público, a pessoas jurídicas ou consórcios de empresas quem demonstrem capacidade para desempenhar a atividade transferida por sua conta e risco.<sup>35</sup>

O transporte coletivo funciona em regra, nos municípios através da concessão de serviço público, através do qual a empresa concessionária, presta o serviço de transporte sendo remunerada pela cobrança de tarifa aos usuários e não do ente estatal, ou seja, explora-se o serviço cedido. Quando um município contrata uma empresa para a prestação do serviço de transporte público municipal, efetivada a contratação, a empresa será remunerada pela cobrança dos usuários do sistema de transporte e não do poder concedente. (CARVALHO, 2014, p. 605)

Por outro lado, a lei 8.987/95, define algumas obrigações a serem cumpridas pela empresa concessionária, dentre elas, a prestação de um serviço adequado, obedecendo a todos os princípios referentes à matéria e mantendo uma execução do serviço eficiente.

Cumprir registrar, que o prestador de serviço público, sendo particular ou empresa, conforme expressamente traz o artigo 37, parágrafo 6º da Constituição

---

<sup>35</sup> CARVALHO,2014,p.605

Federal, ao causar dano a terceiro na prestação do serviço, está sujeito à responsabilidade civil objetiva estando obrigado a reparar os danos causados.

Do mesmo modo que todos os contratos firmados pelo poder público, se sujeitam obrigatoriamente a um procedimento licitatório, a concessão de um serviço público deverá ser precedida de licitação, na modalidade concorrência e assim de garantir a impessoalidade na escolha do contratado.

Ocorre que, esse requisito essencial a esse tipo de serviço, no caso o procedimento licitatório, deixa de ser cumprido em muitos casos, dando ensejo a propositura de ações com a finalidade de apontar as irregularidades e consequentemente anular o contrato.

Em 2016, foi proposta uma Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.549, pelo então Procurador Geral da República, Rodrigo Janot, questionando a constitucionalidade de uma lei que retirava a necessidade de licitação para prestação de serviço de transporte coletivo interestadual e internacional, sendo um dos fundamentos de propositura explanados abaixo:

“O art. 37, XXI, da Constituição, por sua vez, é taxativo ao estabelecer que, ressalvados os casos especificados em lei, serviços públicos prestados por particulares serão contratados mediante processo de licitação que garanta igualdade de condições a todos os concorrentes. A exigência de licitação prévia garante a todos a possibilidade de acesso à prestação de serviço público, quando este for passível de exploração por particulares. Concretiza, assim, o princípio da isonomia e prestigia os princípios da livre concorrência e da defesa do consumidor, uma vez que propicia ao usuário serviços públicos de melhor qualidade e com tarifas mais econômicas. ”

Nos termos do art. 175 da Constituição Federal:

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

Parágrafo único. A lei disporá sobre:

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 - política tarifária;

IV - a obrigação de manter serviço adequado.

Conforme o supracitado disposto, conclui-se que aos serviços públicos prestados diretamente ou indiretamente pela Administração Pública, atribui-se o regime de Direito Público, tornando o Estado responsável por sua prestação adequada.

Conforme afirmação de Ives Gandra da Silva Martins (1996, p. 182):

A prestação de serviços públicos de transporte é de natureza relevante e implica custos elevados. A transferência de responsabilidade para terceiros pressupõe densidade econômica destes para, assumindo tal prestação, realizarem-na no interesse público e da administração e com rentabilidade suficiente para investimentos, manutenção de frotas e instalações adequadas, além de lucratividade razoável. Tal complexo de garantias pressupõe a segurança jurídica para quem presta serviços e para quem os recebe.

Haja vista, a Constituição prevê que a prestação de serviço público, sendo por meio de concessão ou permissão, tem como fator indispensável o procedimento licitatório, o doutrinador José dos Santos Carvalho Filho (2015, p.191) diz a respeito que:

As concessões de serviços públicos, como informa a própria denominação, têm por objeto a delegação da execução de serviço público a pessoa privada. Trata-se, pois, conforme visto anteriormente, de processo de descentralização, formalizado por instrumento contratual. O concessionário, a seu turno, terá sempre a seu cargo o exercício de atividade pública

Conforme o artigo 37, inciso XXI<sup>36</sup>, da Constituição Federal o procedimento licitatório é indispensável para as concessões e permissões de serviço público,

---

<sup>36</sup> Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

inclusive e deve atender aos requisitos e princípios legais. Cumpre assim ressaltar, o princípio da legalidade, imprescindível no procedimento licitatório.

Segundo disciplina José dos Santos Carvalho Filho (2015, p.248):

No campo das licitações, o princípio da legalidade impõe, principalmente, que o administrador observe as regras que a lei traçou para o procedimento. É a aplicação do devido processo legal, segundo o qual se exige que a Administração escolha a modalidade certa; que seja bem clara quanto aos critérios seletivos; que só deixe de realizar a licitação nos casos permitidos na lei; que verifique, com cuidado, os requisitos de habilitação dos candidatos, e, enfim, que se disponha a alcançar os objetivos colimados, seguindo os passos dos mandamentos legais.

Assim, a ausência de licitação para a concessão ou permissão da prestação do serviço de transporte público afronta o preceito constitucional e assim dá ensejo a nulidade do contrato. Conforme verifica-se no julgamento do Agravo Regimental no Agravo de Instrumento nº AI.792149, a licitação é indispensável à Administração Pública.

ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL EM AGRAVO DE INSTRUMENTO. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇO DE TRANSPORTE COLETIVO. NECESSIDADE DE LICITAÇÃO. ARTIGO 37 DA CONSTITUIÇÃO. PRECEDENTES. AGRAVO IMPROVIDO. I - O acórdão recorrido está em consonância com a jurisprudência desta Corte no sentido de que a partir da vigência da Constituição de 1988, a licitação passou a ser indispensável à Administração Pública, consoante art. 37, da mesma Carta, por garantir a igualdade de condições e oportunidades para aqueles que pretendem contratar obras e serviços com a Administração. II – Agravo regimental improvido.

(STF - AI: 792149 MG, Relator: Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Data de Julgamento: 19/10/2010, Primeira Turma, Data de Publicação: DJe-218 DIVULG 12-11-2010 PUBLIC 16-11-2010 EMENT VOL-02431-03 PP-00588)

Ademais, sendo, o Poder Executivo Municipal, responsável por comandar, supervisionar e coordenar a prestação de serviços públicos. Cabe então, fiscalizar as concessões de transporte coletivo, verificando se as condições contratuais estão sendo cumpridas, em obediência aos Princípio da Legalidade e principalmente o Princípio da Supremacia do Interesse Público, que são pilares da Administração Pública como um todo.

## 7- CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta presente dissertação teve como objetivo demonstrar a essencialidade do transporte público coletivo na vida do cidadão brasileiro, justificando a elevação do direito ao transporte ao status de direito fundamental social e demonstrando a garantia que o cidadão tem de sua exigibilidade jurisdicional. Essa conclusão se deu através da análise inicial da origem dos direitos sociais, conceituando o transporte e tratando da sua fundamentalidade, bem como perpassando pelas manifestações populares de 2013, seguinte aprovação da Emenda Constitucional nº 90, até chegar a demonstração efetiva da fundamentalidade do direito ao transporte.

Ao passo que o sistema de transporte público é um fator de extrema importância na qualidade de vida de uma sociedade e conseqüentemente no grau de desenvolvimento econômico e social, é que a elevação do direito ao transporte ao status de direito fundamental social foi de suma importância para a população brasileira, tendo em vista o Brasil ter cerca de 85% da sua população vive nas grandes cidades e boa parte dela, utiliza o serviço de transporte público.

Ademais, é do conhecimento de todos que o Brasil, possui um sistema de transporte público, na sua maioria, ineficiente e precário, que não consegue atender a necessidade de seus usuários. Além disso, o principal meio utilizado, no caso, os ônibus, muitas vezes são sucateados e em número inferior ao realmente necessário para a suprir a demanda daqueles que o utilizam diariamente.

Ainda que a cobrança da tarifa, definida pelo poder público e direcionada ao usuário seja para subsidiar a prestação do serviço, é imperioso destacar que se faz necessário a cobrança de uma tarifa módica, por ser corresponder a uma porcentagem do salário daqueles que o utilizam, como também, que exista um sistema eficaz, tendo em vista o tempo que se gasta no trânsito ou na necessidade de se utilizar mais de um meio de transporte para se chegar ao destino.

Além disso, entende-se que a aprovação da emenda nº 90, serviu para confirmar a natureza social do direito ao transporte, representando também um avanço para que seja respeitada a sua garantia e tutela e que busque a sua

melhoria, através de políticas públicas e mais investimentos. Cabendo ainda ressaltar que, as políticas urbanas de transporte são de suma importância vez que possuem uma responsabilidade social, por ser o direito de transporte um direito meio, ligado a outros direitos condicionais à vida, como trabalho, saúde e educação, no qual, os cidadãos necessitam de condições de locomoção para a sua efetivação.

Nesse sentido, sendo o sistema de ônibus, a forma de transporte público mais utilizados no Brasil, operando em cerca de 85% das cidades brasileiras, atendendo em sua maioria, as pessoas de classe social média e baixa, entende-se que as tarifas cobradas por esse serviço, devem atender a condição financeira dos seus usuários.

Portando, destacando-se a importância da mobilidade urbana na vida da população, vez que, por meio dela busca-se reduzir o trânsito nas cidades, otimizar os trajetos percorridos diariamente pelos indivíduos, tendo em vista que quanto menos intenso o trânsito e o congestionamento, mais fluidez nos meios de transporte, ficando mais rápida a locomoção de cada pessoa na sua rotina diária, que resulta em menos poluição, menos estresse. Por isso, pode-se afirmar que a mobilidade urbana interfere significativamente na qualidade de vida da sociedade.

Ademais, tendo em vista a importância da garantia dos direitos sociais no Brasil, onde a desigualdade impera e a maior parte da população não possui o mínimo de condições básicas da vida, é dever do Estado, promover o mínimo necessário ao indivíduo, em respeito ao fundamento constitucional, da dignidade humana. Sendo assim, a necessidade de políticas públicas efetivas que visem a melhoria do sistema de transporte público no Brasil.

Por isso, a necessidade de medidas governamentais, ou até mesmo o exercício da exigibilidade prestacional por meio da justiça para garantir o direito social ao transporte, devem servir para melhorar a estrutura urbana de trânsito, prezando pela melhoria na movimentação e deslocamento das pessoas, atendendo as especificidades dos locais que habitam, afim de assegurar a qualidade de vida e bem-estar que assevera à Constituição.

No que se refere às melhorias a serem feitas no transporte público coletivo, é primordial priorizar a questão da mobilidade urbana, bem como que os



investimentos no transporte público, sejam voltados a modernização das frotas, pluralizando os meios de transporte para assim, garantir à população acesso ao transporte em obediência ao Princípio da eficiência, segundo o qual, a atuação da administração pública, deve visar a satisfação das necessidades da população.

Assim sendo, que seja por meio de manifestações populares, iniciativa popular ou através da atuação do Ministério Público, é necessário a exigibilidade da prestação e efetividade do transporte público. Podendo ainda, ser por meio de políticas públicas por parte do Estado, que visem um eficaz plano de mobilidade urbana e garanta um serviço essencial, como o de transporte público, que atenda a necessidade da população e seja de qualidade, tendo em vista, tratar-se de direito fundamental social.

## 8-REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CAPPELLETTI, Mauro. Acesso à Justiça. Tradução Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Frabris, 1998.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo São Paulo. : Ed.Atlas, 2015

CARVALHO, Matheus. Manual de Direito Administrativo. Salvador. Editora JusPodivm, 2014.

CLÈVE, Clemerson Mèrlin. *Desafio da efetividade dos Direitos Fundamentais Sociais*. Disponível na Internet: <http://clemersoncleve.adv.br/artigos-publicados-em-periodicos/>. Acesso em 01 de setembro de 2017.

COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação histórica dos direitos 5*

CUNHA JUNIOR E NOVELINO. Constituição Federal para concursos. Ed, Juspodvum.2016

CUNHA JUNIOR, Dirley. Efetividade dos Direitos Sociais e a reserva do possível. Disponível em: <https://dirleydacunhajunior.jusbrasil.com.br/artigos/407399082/efetividade-e-dos-direitos-sociais-e-a-reserva-do-possivel>. Acesso em 30 de agosto de 2017

GOMIDE, Alexandre. Mobilidade urbana, iniquidade e políticas sociais. Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4511/1/bps\\_n.12\\_ensaio5\\_alexandre12.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4511/1/bps_n.12_ensaio5_alexandre12.pdf). Acesso em: 30 agosto de 2017

IBGE [em linha].  
Informações estatísticas da cidade de São Paulo  
. <<Http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/paulosao-paulo>>. [31 de agosto de 2017].

JELLINEK, Georg. System der subjektiven offentlichen Rechte. Freiburg: J. C. B Mohr, 1892, trad. it. Sistema dei diritti pubblici subiettivi. Milano: Società Editrice Libreria, 1912. (Tradução livre)

MARTINS, Ives. A Licitação sobre Transportes na Constituição. Ed. Instituto de Direito. 1996.

MASSON, Nathália. Manual de Direito Constitucional. Salvador. Editora JusPodivm. 2014

MELO, Gustavo de Medeiros. O acesso adequado à justiça na perspectiva do justo processo. Disponível em: <http://www.ibds.com.br/artigos/OACESSOADEQUADOaJUSTIcANAPER SPECTIVADOJUSTOPROCESSO.pdf>. Acesso em: 10 de setembro de 2017

Ministério das Cidades (2006). Curso Gestão Integrada da Mobilidade Urbana. *Módulo I: Política Nacional de Mobilidade Urbana*. Ministério das

Cidades, Programa Nacional de Capacitação das Cidades, Brasília, Março, 2006. Disponível em:

[http://www.solucoesparacidades.com.br/wpcontent/uploads/2010/01/40%20%20Gestao%20Integrada%20mobilidade%20urbana\\_MCidades.pdf](http://www.solucoesparacidades.com.br/wpcontent/uploads/2010/01/40%20%20Gestao%20Integrada%20mobilidade%20urbana_MCidades.pdf)  
. Acesso em 20 de agosto 2017.

MONTORO, André Franco. Introdução à Ciência do Direito. Ed. Revista dos Tribunais. 2013

MORAES, Alexandre de. Direito constitucional. Ed. Atlas. 2014

PIOVESAN, Flávia. Direitos humanos e o direito constitucional internacional 14. ed., rev. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2013.

PIOVESAN, Flávia. Justiciabilidade dos direitos sociais e econômicos: desafios e perspectivas. Disponível em:  
<https://ojs.publius.us.es/ojs/index.php/araucaria/article/view/1117/1013>.  
Acesso em 30 de julho de 2017.

SARLET, Ingo. A Eficácia dos Direitos Fundamentais. Ed. Livraria do Advogado, 2009

SAVIGNY, Friederich Carl. Sistema del Derecho Romano Actual. 1º Vol. Ed.Unijui.2004

SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. Editora Mlaheiros.2005.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade. Cadernos da AATR – BA, Bahia, p. 1-11, 2002.

:<[http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/aatr2/a\\_pdf/03\\_aatr\\_pp\\_papel.pdf](http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/aatr2/a_pdf/03_aatr_pp_papel.pdf)>. Acesso em: 23 ago. 2017.