

TRANSPORTE PÚBLICO E DIREITO DO IDOSO: UMA ANÁLISE CRÍTICA DA LEI MUNICIPAL Nº 153/15 À LUZ DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Luana Cristina Silva da Fonseca ¹

Ana Mônica Medeiros Ferreira ²

RESUMO

Busca-se analisar a abrangência da lei municipal nº 153, a qual entrou em vigor no ano de 2015, regulando o acesso do idoso nos transportes públicos da cidade de Natal pela porta da frente. Dessa forma, o objetivo geral da pesquisa é apontar os benefícios da nova lei do município de Natal em relação às garantias constitucionais e a efetividade dos direitos estabelecidos pelo Estatuto do Idoso. Assim, para alcançar os objetivos estabelecidos na pesquisa, utiliza-se como método de abordagem o dedutivo, já como método de procedimento, será utilizado o comparativo, na medida em que se busca identificar os problemas enfrentados anteriormente pelos idosos com o atual panorama da nova lei.

Palavras-chave: Transportes públicos; Lei nº 153/15; Estatuto do idoso.

PUBLIC TRANSPORTATION AND ELDERLY RIGHT: A CRITICAL ANALYSIS OF MUNICIPAL LAW Nº 153/15 IN THE LIGHT OF THE FEDERAL CONSTITUTION

ABSTRACT

The present study seeks to analyze the scope of the municipal law number 153, which came into force, in 2015, regulating the access of the elderly in the public transportation of the city of Natal through the front door. Thus, the general objective of the research is to point out the benefits of the new law of the Natal city in relation to the constitutional guarantees and the effectiveness of the rights established in the Statute of the Elderly. So, in order to achieve the objectives established in the research, the deductive method is used as a method of approach and the comparative method is used as a method of procedure, starting from the analysis of the constitutional principles and norms foreseen in the Statute of the Elderly until the analysis of the concrete case is reached.

Keywords: Public transportation; Law nº 153/15; Statute of the Elderly.

¹ Acadêmica do curso de Direito do Centro Universitário do Rio Grande do Norte – UNI-RN. E-mail: luana.loreana_lyan@hotmail.com

² Professora Orientadora do Curso de Direito do Centro Universitário do Rio Grande do Norte – UNI-RN. E-mail: anamonicamf@gmail.com

1 INTRODUÇÃO

O direito à gratuidade nos transportes públicos é constitucionalmente assegurado pelo artigo 230, § 2º da Constituição Federal que garante aos maiores de sessenta e cinco anos a gratuidade nos transportes coletivos urbanos. No entanto, na maior parte das cidades brasileiras, o direito à gratuidade é realizado através do acesso pela porta de trás dos transportes públicos.

Igualmente, é guarida constitucional elencado no art. 5º da Carta Magna o direito a igualdade sem distinção de qualquer natureza, conceituando-se tal direito como Princípio da Isonomia. Esse princípio é encarado por dois aspectos, um aspecto formal, que garante a todos os cidadãos uma igualdade absoluta, não os tratando de maneira diferente na forma da lei, e um aspecto material, que reconhece nos cidadãos sua hipossuficiência, tratando os iguais como iguais e os diferentes como diferentes no limite dessas diferenças, trazendo uma ideia de equidade como meio de aplicação da justiça.

O princípio se torna palpável quando exemplificado nos casos da vida cotidiana, como exemplo a garantia de alguns privilégios aos idosos nos transportes públicos em detrimento de outros usuários, assim aplica-se a isonomia material, entretanto o problema se encontra na forma com que esse acesso é garantido, qual seja pela porta de trás dos transportes, ferindo assim a isonomia formal já que os usuários que pagam entram pela porta da frente enquanto o idoso que tem direito a gratuidade tem que entrar pela porta de trás.

Para tanto, partindo dessa premissa e relacionando com o tema apresentado é inaceitável que a forma de acesso do idoso nos transportes públicos se faça pela porta de trás. É notório, portanto, que o acesso pela porta de trás, acaba-se por configurar em uma total violação de direitos dentre elas a discriminação, na medida em que se confere ao idoso tratamento diferenciado em razão da sua idade e em razão do não pagamento da taxa de transporte.

Inicialmente, o presente estudo tem como finalidade analisar o transporte público como direito social elencado recentemente no art. 6º da Constituição Federal com a Emenda Constitucional nº 90/15, haja vista ser um serviço essencial às cidades, em razão de favorecer grande parte da população hipossuficientes que dependem desses serviços diariamente para realizações de suas atividades. Além de proporcionar a locomoção de pessoas, permitindo a mobilidade tutelando o direito democrático de ir e vir prevista no art. 5º, XV, CF, o transporte público constitui-se é um dos mais importantes instrumentos de mobilidade. Conjuntamente

observa-se o panorama do transporte público em Natal, demonstrando a celeuma que se faz presente, em razão da ausência de licitação para o desempenho da prestação de serviços de transporte na cidade.

Em seguida, far-se-á um conceito do idoso enquadrando-o no ordenamento jurídico brasileiro como sujeito de direitos assegurados tanto pela Constituição Federal como pelo Estatuto do Idoso, e como tal necessitam de uma maior proteção por parte do Estado da sociedade e da família responsáveis respectivamente pela criação, fiscalização, exigência de políticas públicas que atendam as necessidades e peculiaridades do idoso nos transportes públicos.

Por fim, analisar-se-á os benefícios que a Lei nº 153/15 do município de Natal veio garantir ao idoso no seu acesso aos transportes públicos de Natal, que entrou em vigor no ano de 2015, regulando o acesso do idoso nos transportes públicos da cidade de Natal pela porta da frente, ela estabelece dispositivos normativos complementares à organização do Sistema Municipal de Serviços Públicos de Transportes Coletivos Urbanos de Passageiros de Natal, e é no artigo 9º que fica estabelecido a gratuidade do idoso.

2 O TRANSPORTE PÚBLICO NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

2.1 Transporte público como direito social

Transporte público pode ser conceituado como “um serviço público básico que medeiam às relações entre o local de trabalho e o de moradia, permitindo maior fluidez às pessoas” (BARAT E BATISTA apud ARAÚJO, 2011), entendendo-se como serviço público aquele que atende as necessidades básicas da coletividade previstas no Texto Constitucional.

A Lei de Mobilidade Urbana - Lei nº 12.587/12 em seu art. 4º, VI , traz a definição formal como sendo um “serviço público de transporte de passageiros acessível a toda a população mediante pagamento individualizado, com itinerários e preços fixados pelo poder público”.

Nessa senda, imprescindível se faz destacar a importância do transporte público para a humanidade, pois além de ser um instrumento de mobilidade humana que visa atender suas

necessidades básicas permitindo a troca de relações entre pessoas e lugares, tutela a liberdade de ir e vir do cidadão.

Lado outro, demonstra-se também o relevante papel que o transporte público proporciona ao desenvolver o urbanismo e, sobretudo o papel de viabilizar a função social da cidade, pois de acordo com Thiago Marra, “a política de transporte representa uma das ferramentas de ampliação da mobilidade urbana, a qual também se insere como condição essencial para a viabilização da função social da cidade, ou seja, do desenvolvimento urbano” (2014, p. 122).

Constituindo-se, portanto, em um serviço essencial às cidades, haja vista, favorecer grande parte da população hipossuficientes que dependem desses serviços diariamente dentre outras atividades, para, trabalhar, estudar, se alimentar, cuidar da saúde, bem como para lazer, no entanto, sem transporte não há trabalho, educação, alimentação, saúde e nem lazer.

De outro modo, sem o transporte público resta impossível à efetivação dos direitos sociais supracitados previstos no art. 6º da Constituição Federal, qual seja, 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.

Todavia, inicialmente quando da promulgação da Constituição Federal o transporte público não estava elencado como um direito social previsto no art. 6º, esse direito só veio a ser reconhecido recentemente por meio da Emenda Constitucional nº 90/15 promulgada em 16 de setembro de 2015, alterando o art. 6º para introduzir o transporte como direito social.

Portanto, com o advento da Emenda Constitucional nº 90/15, o art. 6º, CF, passou a ser assim redigido:

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.

A propósito, embora o reconhecimento de direito social tenha chegado muito tarde, foi um avanço significativo para a sociedade, pois analisado como direito social o transporte público passou a ser exigido com a prerrogativa de direito fundamental do homem, ou seja, a garantia de condições mínimas com as quais cada ser humano deve dispor para conduzir a vida de modo pleno e sadio.

Nesse amparo, cabe explicar que os direitos sociais também chamados de direitos fundamentais se dividem em: individuais, sociais e difusos e segundo José Afonso da Silva os

direitos sociais “são prestações positivas proporcionadas pelo Estado direta ou indiretamente, elencado em normas constitucionais que visam possibilitar melhores condições de vida aos hipossuficientes” (2014, p. 288-289).

Dessa forma, diante de todo o exposto, perceptível se faz a relação do transporte público como direito social e nada mais justo do que qualificá-lo como um direito social pelo motivo de o transporte público além de ter como finalidade a prestação de um serviço público básico à população em sua maioria carente, sua prestação é realizada por meio da atuação positiva do Estado de forma direta ou indiretamente, se enquadrando perfeitamente no conceito de direito social.

2.2 Direito tutelado: liberdade de ir e vir

O transporte público urbano ao proporcionar a locomoção de pessoas, permite a mobilidade tutelando o direito democrático de ir e vir prevista no art. 5º, XV, CF. A definição feita por Thiago Marrara sobre mobilidade é “a possibilidade real e plena de locomoção de pessoas e de movimentação de cargas, pelos mais diversos meios de transporte, são instrumentos pelos quais a cidade se aproxima de sua função social ideal” (2014, p. 123).

De outra forma, o transporte público constitui-se é um dos mais importantes instrumentos de mobilidade, e é através dessa mobilidade que se efetiva a liberdade de ir e vir do indivíduo, possibilitando por sua vez, a realização de atividades que se concretizam em direitos como o direito ao lazer, ao trabalho, a cultura, ou seja, o direito ao mínimo de bem estar.

Nesse diapasão, pensar em qualidade de vida sem pensar em mobilidade e acessibilidade é impossível, pois são elas que garantem à autonomia ao cidadão, são também elas que se tornam presentes no movimento de ir e vir, seja ao deslocar-se para o emprego, seja na busca de uma forma alternativa de entretenimento fora de seu bairro, (MINISTÉRIO DAS CIDADES apud ARAÚJO, 2011).

No que concerne aos transportes públicos coletivos em Natal/RN se apresentam sob três formas: trens urbanos, micro-ônibus alternativos ou opcionais, e o rodoviário urbano ou convencional, este último representa a maior quantidade dos transportes coletivos na cidade. Tendo como órgão responsável para fixar o itinerário, o Poder Público.

2.3 O papel do Estado na prestação dos serviços e regulação das concessões

Notadamente, o transporte público segue alguns princípios do serviço público, quais sejam da universalidade, da continuidade e da adequação, sendo possível a delegação de sua realização por empresas particulares através da concessão ou permissão.

Assim, de acordo com que preceitua Mello (2014), o princípio da universalidade o transporte público é um serviço aberto à generalidade do público e que atendendo ao princípio da continuidade não pode ser interrompido e nem suspenso, isto é, o serviço público não pode parar.

Por último, o transporte público também atende ao princípio da adequação Mello (2014) que por força da Lei nº 8.987/95, precisamente no art. 6º, § 1ª, considera como serviço adequado o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas.

Conforme art. 21, incisos XI e XII, CF, é de competência da União à prestação de serviços públicos e esta poderá explorá-la diretamente ou mediante autorização por meio de concessão ou permissão.

Do mesmo modo, assegurou a Constituição de 1988 à gestão dos sistemas de transporte coletivo como sendo de competência do poder público municipal ao definir em seu art. 30, V, “a competência municipal na organização e prestação do transporte coletivo de interesse local”.

Todavia, o dever de prestar os serviços públicos diretamente não se concretiza passando a ser realizado em sua maioria, por organizações privadas por meio de concessão ou permissão.

Ato este, totalmente possível, tendo em vista que a própria Constituição através do dispositivo art. 175 autoriza a delegação desses serviços, quando diz que “Incube ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob o regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos”.

Conceitua-se doutrinariamente a permissão de serviço público como sendo:

Ato unilateral e precário, *intuitu personae*, através do qual o Poder Público transfere a alguém o desempenho de um serviço de sua alçada, proporcionando, à moda do que faz na concessão, a possibilidade de

cobrança de tarifas dos usuários. Dita outorga se faz por licitação (MELLO, 2014, p. 719-720).

Desta feita, a razão pela qual as empresas de ônibus ao prestar o serviço público optem pelo regime de concessão, se dar justamente por constituir-se o regime de permissão em um ato precário e instável tendo em vista não existir no um prazo determinado para a exploração do serviço que por sua vez pode ser retirado a qualquer tempo, diferentemente do regime de concessão que embora possa ser retirado a qualquer tempo tem um prazo maior para explorar.

A Lei Geral das Concessões de Serviço Público, Lei nº 8.987/95 conforme art. 2º, II, preceitua a concessão de serviço público como “a delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, a pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta em risco e por prazo determinado”.

Nesse sentido, Celso Antônio Bandeira de Melo vai definir a concessão de serviço público como sendo:

O instituto através do qual o Estado atribui o exercício de um serviço público a alguém que aceita prestá-lo em nome próprio, por sua conta em risco, nas condições fixadas e alteráveis unilateralmente pelo Poder Público, mas sob garantia contratual de um equilíbrio econômico-financeiro, remunerando-se pela própria exploração do serviço, em geral e basicamente mediante tarifas cobradas diretamente dos usuários do serviço (MELLO, 2014, p. 719-720).

Em outras palavras Mazza (2016), a concessão do serviço público, nada mais é do que a autorização do Estado que por meio de um contrato administrativo transfere o seu papel de prestar o serviço público de maneira direta a um terceiro, ou seja, a pessoa jurídica privada que vai exercer o poder de exigir o pagamento da tarifa diretamente do seu usuário.

Importante se faz esclarecer que consoante Celso Antônio Bandeira de Mello enfatiza “só há concessão de serviço público quando o Estado considera o serviço em causa como próprio e como privativo do Poder Público, do contrário se a prestação for exclusiva do Poder Público, não poderá ser objeto de concessão” (2014, p.728).

Desse modo, não se transfere a titularidade do serviço ao particular, apenas as pessoas de natureza pública podem ser titulares, por essa razão, o que se transfere para o concessionário é somente o exercício da atividade pública fazendo com que o Estado possa manter ainda a disponibilidade sobre o serviço concedido enquanto for conveniente ao interesse público retirando-o a qualquer tempo.

Essa lógica se traduz nas sábias palavras de Celso Antônio Bandeira de Mello quando diz que “para o concessionário, a prestação do serviço é um meio através do qual obtém o fim que almeja: o lucro. Reversamente, para o Estado, o lucro que propicia ao concessionário é meio por cuja via busca sua finalidade, que é a boa prestação do serviço” (2014, p. 730).

Nesse sentido, o art. 6º da Lei Geral das Concessões de Serviço Público determina como verdadeiro pressuposto a prestação ao usuário de um serviço adequado, havendo a possibilidade de sua falta acarretar em intervenção do poder concedente na empresa concessionária, além da possibilidade de decretação da extinção antecipada da concessão por inadimplência do concessionário.

Muito embora, o que se verifica no Estado é o descaso que se tem com relação à fiscalização dos serviços prestados pelos transportes públicos, tanto por parte do poder público como por parte da população usuários desses serviços.

Notadamente, são essas empresas operadoras de transporte público urbano que ao prestar um serviço essencial, promovem a locomoção da população.

Em contrapartida, a crítica observada por Rosana Araújo (2011) na delegação desses serviços, é que a ausência de mecanismos de competitividade, é um dos fatores que ocasiona o quadro de oferta inadequada do transporte coletivo, já que a maioria das empresas operadoras de transporte coletivo urbano nunca foram submetidas a processos de concorrência pública sob critérios de eficiência, tal como recomenda a legislação de concessões de serviços públicos.

Fato este, que segundo Rosana Araújo (2011) acarreta impacto nos preços e na qualidade dos serviços, pois não há como ter certeza de que são as melhores empresas que detêm as atuais delegações dos serviços. Ademais, a qualidade dos serviços e a acessibilidade, tornam-se sem dúvidas uns dos maiores problemas que permeiam os transportes públicos no Brasil.

Ainda, “São essas falhas na operação do sistema de transporte coletivo que impedem os benefícios inerentes a sua existência, privando o acesso aos serviços de transporte coletivo e tornando inadequadas condições de mobilidade urbana dos mais carentes” (GOMIDE apud ARAÚJO, 2011).

É, portanto, a parcela hipossuficiente da população brasileira que mais sofre com esse serviço, ficando alheias aos meios de transportes precários. Assim, ao se falar em prestação de serviço público por meio dos transportes públicos, é essencial promover a prestação do serviço com total segurança, a fim de garantir a qualidade de vida de todos os usuários e garantir o exercício de uma real cidadania.

2.4 Panorama do transporte público em Natal

Neste pórtico, ao traçar um panorama sobre o transporte público, faz-se necessário explicar o sistema de transporte público de Natal que teve início no século XIX, inicialmente realizado por bondes movidos a tração animal, posteriormente, os antigos bondes foram substituídos por bondes elétricos que por sua vez foram extintos após o momento histórico da Revolução Comunista dando lugar aos primeiros veículos coletivos conhecidos por “Birutas” conhecidos hoje como ônibus. Ainda, segundo Guto Castro:

Decorrente dessas transformações nasceu à necessidade de organizar o trânsito e o transporte na cidade, e o primeiro órgão a fiscalizar o sistema de transporte público de passageiros em Natal no ano de 1965 foi o Departamento de Fiscalização e Trânsito Municipal – DFTM, órgão da prefeitura de Natal responsável pelo controle dos transportes coletivos e o tráfego de veículos (CASTRO, 2015).

Hoje, o órgão responsável por esse controle é a Secretaria de Transporte e Trânsito Urbano- STTU criado desde o ano de 1984, este órgão tem como papel regulamentar os serviços de ônibus, táxis e transportes opcionais, dentro dos limites do município de Natal, com a finalidade de atender o interesse público.

De acordo com a Lei Complementar nº 141/14 que dispõe sobre a Organização Administrativa da Estrutura de Órgãos da Prefeitura Municipal da Cidade do Natal, é no art. 29 dessa Lei que se encontram as atribuições da STTU e dentre elas a responsabilidade promover políticas de desenvolvimento da mobilidade e da acessibilidade com o objetivo de melhorar a qualidade de vida da população, garantindo o direito de ir e vir.

O art. 29 da Lei Complementar nº 141/14 prevê ainda como atribuições da STTU estimular a integração entre as regiões do espaço metropolitano de Natal, preservando o meio ambiente e assegurando a dignidade da pessoa humana e promovendo o desenvolvimento social e econômico de forma equilibrada e sustentável.

Em Natal operam-se três tipos de transportes públicos coletivos, as linhas de ônibus, transportes alternativos, e duas linhas de trens urbanos que interligam apenas os municípios de Ceará-Mirim, Extremoz, Natal e Parnamirim conforme dados da Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU).

No que tange ao transporte coletivo realizado por ônibus, tema proposto pelo presente trabalho, de acordo com informações colhidas no departamento de transportes coletivos da STTU³ (2016), transitam em Natal 700 veículos dos quais funcionam 85 linhas representadas por 6 empresas são elas: Transportes Guanabara Ltda; Auto Ônibus Santa Maria Transportes e Turismo Ltda; Empresa de Transportes Nossa Senhora da Conceição Ltda; Viação Cidade das Dunas Ltda; Viação Riograndense Ltda; Reunidas Transportes Urbanos Ltda.

Atualmente na cidade o fornecimento do serviço de transporte público é operado sob o regime de concessão e explorado pelas seis empresas supracitadas que juntas formam o Sindicato das Empresas de Transportes Urbanos de Natal/RN- SETURN e utilizam o sistema de bilhetagem eletrônica denominada “Natal Card” como forma de tarifa.

Lamentável relatar que segundo informações prestadas pelo departamento da STTU (2016), apesar de em Natal o transporte público opera-se sob o regime de concessão, nunca houve por parte do Poder Público a realização da licitação que visa a exploração do serviço por meio da concessão.

Contrariando totalmente o que está previsto tanto na Lei de Licitações, Lei nº 8.666/93 quanto no art. 175 da Constituição Federal ao estabelecer a obrigatoriedade do Poder Público para realizar licitação ao prestar o serviço público de forma indireta seja por meio de permissão ou de concessão.

Ainda, no âmbito Municipal contraria a Lei Complementar 149 que dispõe sobre a organização do Sistema Municipal de Serviços Públicos de Transportes Coletivos Urbanos de Passageiros de Natal, e no seu art. 2º prevê a obrigatoriedade do processo licitatório, observados a seguir:

Art. 2º O Poder Executivo Municipal poderá delegar, mediante Concessão, Permissão e Autorização, a exploração dos Serviços Públicos de Transportes Coletivos Urbanos de Passageiros de Natal nos tipos Regular I, Regular II, Complementar, Especial e Extraordinário, sempre através de processo licitatório, à exceção da Autorização, conforme legislação em vigor.

Contudo, o que existe em Natal é um projeto de Lei Complementar Municipal nº 95/2013 no qual, o art. 3º, § 1º faz menção a delegação do fornecimento do serviço público urbano rodoviário através de concessão, por meio de licitação prévia, portanto o que existe é tão somente um processo licitatório que a mais de dez anos encontra-se na Câmara dos Vereadores e ainda não foi votado.

³ Informações prestadas por Alan Victor Silva de Lima, que ocupa o cargo de assessor de comunicação da STTU.

Constatando-se, portanto que o serviço público de transporte em Natal não é realizado diretamente pelo município tão pouco por uma delegação de regime, atualmente o Edital de licitação que foi contratado pela empresa Oficina Engenheiros Consultores Associados Ltda., encontra-se suspenso por decisão do juiz Cícero Martins de Macedo Filho, da 4ª Vara da Fazenda Pública de Natal, pois o processo licitatório é alvo de investigação do Ministério Público do Estado por meio da Ação Civil Pública nº 001602848.199.8.20.0001, conforme notícia⁴ publicada no Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte

A investigação teve início com a 60ª Promotoria de Justiça que ao apurar o esquema de desvio de recursos públicos na Secretaria Municipal de Saúde utilizando a quebra de sigilo telefônico dos envolvidos, foram encontradas provas fortuitas que reportam à questão da licitação do transporte público, e que podem apresentar mácula à regularidade dos procedimentos em que se dará a concessão em razão da possibilidade de existência de um conluio no sentido de ferir a imparcialidade do certame licitatório, ou mesmo que a própria contratação da empresa responsável pela confecção do edital tenha lesionado a Lei das Licitações. Nesse sentido, ainda de acordo com a publicação no Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte, o juiz da 4ª Vara da Fazenda Pública ao julgar a Ação Civil Pública nº 0016028-48.1999.8.20.0001⁵ (TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO GRANDE NORTE, 2012).

Dessa forma, entende-se que é necessário o apuramento dessas investigações de modo a evitar qualquer irregularidade e imparcialidade no processo licitatório que venham a ferir a Lei de Licitações de modo a impedir que o Edital venha ao mundo jurídico sob a suspeita de alguma irregularidade.

No entanto, o que se espera é que a celeuma que apresenta o transporte público de Natal seja o quanto antes solucionando a fim de respeitarem-se as normas preestabelecidas no ordenamento jurídico para que assim possa obter qualidade na prestação do serviço.

3 O IDOSO NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

⁴ O juiz Cícero Martins de Macedo Filho, da 4ª Vara da Fazenda Pública de Natal, suspendeu, pelo prazo de 90 dias, a execução de uma sentença, e suspendeu o edital de licitação para o sistema de transportes coletivos de Natal, que se encontra sob apreciação da Câmara Municipal de Natal, e que foi objeto do Processo Administrativo nº 038704/2011-28.

⁵ Diante do relato desenvolvido pelo Ministério Público, embora não se possa extrair, de imediato, em razão da própria narrativa dos fatos, uma prova consistente de que o procedimento licitatório tenha sido maculado, existe a possibilidade que não pode ser descartada de que realmente tenha existido conluio no sentido de ferir a imparcialidade do certame licitatório, ou mesmo que a própria contratação da empresa responsável pela confecção do edital tenha lesionado a Lei das Licitações.

3.1 Conceito de idoso

A Constituição Federal, não traz de forma direta um conceito de idoso, muito embora reserve dois artigos que estabelecem através de critérios cronológicos a proteção de alguns direitos do idoso que ora são assegurados aos maiores de sessenta cinco anos e outros assegurados aos que possuem setenta anos de idade.

A adoção de critérios cronológicos diferentes quando para a defesa de direitos do idoso trazida pela Constituição, podem ser percebidos da leitura do art. 230, §2º, CF, que considera idoso aquele maior de sessenta e cinco anos para assegurar a gratuidade do transporte coletivo, e do art. 40, §1º, II, CF, que determina a aposentadoria compulsória para aquele que é servidor público apenas aos setenta anos.

No âmbito das leis infraconstitucionais, o legislador também adotou o critério cronológico ao definir a Lei de Política Nacional do Idoso - Lei nº 8.842/94, art. 2º assegurando direitos específicos às pessoas maiores de sessenta anos.

A Política Nacional do Idoso foi estabelecida em 1994, com a Lei nº 8.842/94, cuja finalidade é a de garantir os direitos sociais ao idoso, promovendo sua autonomia, integração e participação ativa na sociedade.

Posteriormente, com o advento do Estatuto do Idoso representado pela Lei nº 10.741/03, especificamente no art. 1º, conceituou idoso como sendo a pessoa com idade igual ou superior a sessenta anos, isto é, uma idade inferior daquela prevista na Constituição Federal.

Nesse sentido, vale salientar que o critério cronológico adotado pelas referidas leis infraconstitucionais, tiveram como parâmetro a Organização Mundial de Saúde - OMS, que considera idoso nos países em desenvolvimento aquele que tenha idade a partir de sessenta anos.

Não obstante, a Constituição Federal em alguns casos como já foi mencionado só garante direitos apenas para aqueles que contam com sessenta e cinco anos ou mais, como prevê o art. 230, § 1º, e abarca o tema do presente trabalho, a gratuidade no transporte coletivo urbano aos maiores de sessenta e cinco anos.

Conquanto, apesar de haver diferenças quanto à definição de idoso no seu aspecto cronológico estabelecido pela Constituição e pelas leis infraconstitucionais, quais sejam a Lei

de Política Nacional do Idoso e o Estatuto do Idoso, não subsiste qualquer ofensa ao Texto Constitucional.

Na medida em que, essas leis seguiram a orientação internacional da OMS que considera idoso em países desenvolvidos a partir de sessenta anos e que, portanto poderia se desejasse considerar pessoa idosa com idade de sessenta e cinco anos conforme preceitua a Constituição.

Outrossim, a crítica observada com relação a escolha do legislador de um critério formal cronológico que vai definir o idoso segundo Abel Balbino Guimarães (2009) se dar em razão de que, por meio da análise cronológica desprezam-se as diferenças econômico-sociais, regionais, bem como as diferenças entre o meio rural e urbano existentes no país.

Portanto, são essas diferenças que fazem com que haja sem dúvida uma desproporcionalidade em razão da idade à medida que o desgaste físico e mental seja muito maior para os que vivem em condições precárias e que por essa razão se encontrem em condição de idoso e necessitem de amparo antes mesmo de alcançarem sessenta anos.

Nesse contexto, Rebecca Monte Nunes Bezerra (2016) explica que a definição de idoso atendendo unicamente o critério cronológico não seja a mais justa, pois:

Considerando a grande extensão territorial e a diversidade econômico-social entre as diversas regiões do país como, por exemplo, os habitantes do sertão nordestino, que devido às condições precárias de vida e de trabalho em sua maioria durante muita exposição ao sol, envelhecem precocemente (BEZERRA, 2016, p.42).

3.2 Direitos previstos na Constituição Federal e no Estatuto do Idoso

Foi com o advento da Constituição Federal de 1988 que o idoso alcançou grande relevância no ordenamento jurídico passando a ser reconhecido como sujeito de direitos, uma conquista muito importante para aqueles que até então eram considerados apenas como um fardo para a sociedade.

Nesse ínterim, a Constituição Federal também chamada de Constituição Cidadã, instruída por princípios de cidadania e dignidade da pessoa humana passou a analisar o envelhecimento como um direito fundamental visando proteger o direito a uma velhice com dignidade (GRANGEÃO, 2015).

Conquanto, segundo o doutrinador Marcelo Alkmim, o princípio da dignidade da pessoa humana pode ser assim definido:

A dignidade da pessoa humana, com fundamento do próprio Estado brasileiro deve ser interpretada como o absoluto respeito aos direitos naturais e legais da pessoa, aí incluídos os direitos e garantias fundamentais. Tal princípio visa a garantir condições dignas de existência a todos os cidadãos, independente de sua condição social. O princípio da dignidade da pessoa humana sobreleva-se a positivação de normas declaratórias e assecuratórias de direitos. Exige uma ação estatal objetiva e positiva que possa materializar os direitos fundamentais formalmente declarados (ALKMIN, 2009, p. 316-317).

Todavia, esses direitos são feridos quando se confere ao idoso o acesso nos transportes públicos pela porta de trás. É notório, portanto, que o acesso pela porta de trás, acaba-se por configurar em uma total violação de direitos dentre elas a discriminação, na medida em que se confere ao idoso tratamento diferenciado em razão da sua idade e em razão do não pagamento da taxa de transporte.

Do mesmo, defende Maria Berenice Dias (2014, p. 481) ao dizer que:

A Constituição Federal, de modo expresse, veda qualquer tipo de discriminação em razão da idade (CF art. 3º, inciso IV). Atribuindo assim, à família, à sociedade, e ao Estado o dever de assegurar, ao idoso, participação na comunidade, defendendo sua dignidade e bem-estar, bem como garantindo o direito à vida (CF art. 230).

De acordo com o princípio da isonomia, previsto no artigo 5º da Constituição Federal, estabelecendo a igualdade sem distinção de qualquer natureza. Tem-se que o ato de entrar pela porta de trás dos transportes coletivos fere indubitavelmente o princípio da isonomia.

Desse modo, José Afonso da Silva afirma que, “São inconstitucionais as discriminações não autorizadas pela Constituição. O ato discriminatório é inconstitucional. O ato é inconstitucional, sem dúvida, por que feriu o princípio da isonomia” (2014, p. 230).

A Constituição Federal cuidou de assegurar alguns direitos que podem ser observados por meio dos artigos 203, inciso V, ao tratar da assistência social, concedida independentemente de contribuição à seguridade social e do art. 230, § 1º e 2º, ao auferir o dever que a família, a sociedade e o Estado têm para com o idoso de defender a dignidade o bem-estar e vida, como se observa descrito nos artigos abaixo:

Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:
V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à

própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.

Art. 230. A família, a sociedade e o Estado têm o dever de amparar as pessoas idosas, assegurando sua participação na comunidade, defendendo sua dignidade e bem-estar e garantindo-lhes o direito à vida.

§ 1º Os programas de amparo aos idosos serão executados preferencialmente em seus lares.

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

Conquanto, se faz necessário para a efetivação desses direitos que a família, a sociedade e o Estado enxerguem o idoso como sujeito de direitos, reservando políticas públicas que visem atender às necessidades, respeitando e valorizando o idoso, de modo que o dever jurídico de proteção ao idoso atribuído à família, à sociedade e ao Estado, conforme demonstrado no art. 230 da Constituição lhe confere o direito de exigir seu cumprimento (MULLER, 2011).

Entrementes, além dos direitos constitucionalmente alcançados pelos idosos, foi promulgada em 4 de outubro de 2003 o Estatuto do Idoso expressa na Lei nº 10.741/03, uma lei específica que visa tratar de direitos dos idosos trazendo princípios e garantias efetivas ao previsto na Constituição Federal.

No Estatuto, no art. 227 em seu § 3º, consolidaram-se diferentes direitos dentre outros: o direito à vida; à liberdade, ao respeito e à dignidade; ao alimento; à saúde; à educação, à cultura, ao esporte e ao lazer; à profissionalização e ao trabalho; à previdência social; à assistência social; à habitação ao transporte, dentre outros;

Em que pese à análise dos dispositivos elencados no Estatuto do idoso, é no seu art. 1º que se encontra a sua definição ao dizer que “É instituído o Estatuto do Idoso, destinado a regular os direitos assegurados às pessoas com idade igual ou superior a 60 (sessenta) anos”.

O art. 2º traz a garantia dos direitos fundamentais e da proteção integral atribuindo assim todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana:

Art. 2º O idoso goza de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sem prejuízo da proteção integral de que trata esta lei, assegurando-se-lhe, por lei ou por outros meios, todas as oportunidades e facilidades, para a preservação de sua saúde física e mental e seu aperfeiçoamento moral, intelectual, espiritual e social, em condições de liberdade e dignidade.

Nessa senda, é evidente que além gozar de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, o idoso tem a prerrogativa de obter uma proteção integral dada à condição

especial em razão da sua hipossuficiência e vulnerabilidade, pois assim como prevê o art. 8º do Estatuto do Idoso o envelhecimento nada mais é que um direito personalíssimo e a sua proteção um direito social.

A propósito, é de responsabilidade solidária que tanto a família, como a sociedade e o Estado tenham o dever de garantir ao idoso todos os direitos da cidadania, assegurando sua participação efetiva na sociedade.

De igual modo, preceitua o art. 3º do Estatuto do Idoso ao impor o dever de proteção à família, a comunidade, a sociedade e ao Poder Público bem como prevê no art. 9º a efetivação de políticas públicas que visem garantir um envelhecimento saudável em condições de dignidade, pois assim descrevem:

Art. 3º É obrigação da família, da comunidade, da sociedade e do Poder Público assegurar ao idoso, com absoluta prioridade, a efetivação do direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, à cultura, ao esporte, ao lazer, ao trabalho, à cidadania, à liberdade, à dignidade, ao respeito e à convivência familiar e comunitária.

Art.9º É obrigação do Estado, garantir à pessoa idosa a proteção à vida e à saúde, mediante efetivação de políticas sociais públicas que permitam um envelhecimento saudável e em condições de dignidade

Para tanto, o idoso só tende alcançar à condição de sujeito de direito tal como amparado na Constituição, quando como previsto no art. 9º do Estatuto do Idoso, o Estado por meio de implementação de políticas públicas atendam as necessidades e peculiaridades do idoso dando-lhe condições dignas de vida.

Nessa perspectiva, destaca-se a importância da inserção de políticas públicas que visam inclusão do idoso na sociedade, pois somente por meio delas que se tem a concretização e efetivação dos direitos do idoso.

Cabe ao Estado, portanto, estimular a participação do idoso no processo de construção e implementar as políticas que atendam as suas necessidades, como por exemplo, a criação de políticas públicas que visam melhorar a qualidade dos transportes públicos de modo a gerar qualidade no atendimento prestado procurando adequá-los sob a ótica da acessibilidade e do direito de uso por todos os cidadãos.

Todavia, no Brasil existe um grande problema que permeiam as políticas públicas direcionadas aos idosos, pois nem sempre o que está posto nas políticas públicas se tem uma concretização, e nem sempre atendem o que o idoso realmente necessita.

O Estatuto do Idoso traz em seu art. 39 a garantia da gratuidade do transporte público urbano aos maiores de sessenta e cinco anos, seguindo o que preceitua o art. 230, § 2º da Constituição Federal.

3.3 Responsabilidade e dever de proteção do estado e da sociedade

Tomando como base as liberdades fundamentais dos indivíduos inseridas no contexto do liberalismo clássico, resultante, por sua vez, dos ideais da Revolução Francesa de 1789, tem-se que essas liberdades foram introduzidas no ordenamento jurídico brasileiro e podem ser apresentadas sob duas formas, liberdades positivas ou negativas na medida em que se requer uma atuação ou não do Estado.

Em que pese o tema proposto, necessário se faz a análise da liberdade positiva aquela que impõe uma atuação do Estado para que só assim se torne possível atender às necessidades da sociedade do contrário seria impossível sozinha atender as suas necessidades. Portanto, necessário se faz a atuação positiva um intervencionismo estatal para a concretização dos direitos e garantias fundamentais.

Notadamente, no que tange aos direitos e garantias fundamentais dos idosos, sua concretização só será alcançada por meio de uma atuação positiva do Estado que fará através de implementação de ações afirmativas e políticas públicas de inclusão do idoso na sociedade.

A propósito, não é apenas papel do Estado velar pelo direito dos idosos, como já foi demonstrado tanto pela Constituição como pelas leis infraconstitucionais é de responsabilidade solidária tanto da família, como da sociedade e do Estado o dever de garantir ao idoso todos os direitos da cidadania, assegurando sua participação efetiva na sociedade, defendendo sua dignidade e bem-estar.

De igual modo, tem sido o entendimento jurisprudencial no sentido de reconhecer o dever de responsabilidade compartilhada entre a família, Estado e a sociedade para assegurar o direito fundamental do acesso gratuito do idoso nos transportes coletivos, *in verbis*:

Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro Segunda Turma Recursal
RECURSO nº. 16934-23.2009.8.19.0031 - RECORRENTE: PAULO ROBERTO LAVATORI/ RECORRIDO: AUTO VIAÇÃO BRASÍLIA.
VOTO. Após analisar os autos, estou convencida de que a sentença recorrida merece reparo. Isto porque o Estatuto do Idoso reconhece como direito fundamental o acesso gratuito dos maiores de 65 anos a transportes coletivos

urbanos, independentemente de qualquer condição (art. 39 da Lei n. 10.741/2003). Portanto, tal dispositivo, com assento constitucional no art. 230, § 2º, da CF/1988, concede aos idosos, de forma direta, a possibilidade de usufruírem do transporte coletivo sem qualquer ônus financeiro. Reconhece, ainda, que esse direito pode ser estendido às pessoas com faixa etária entre 60 e 65 anos, a critério do que dispuser a legislação local. Esse não é o caso dos autos. Note-se que à época dos fatos o autor já tinha 66 anos de idade. Assim, a gratuidade no transporte, no que a ele se refere, não tem qualquer limitação constitucional ou mesmo legal. Vejamos a redação do artigo 230, § 2º da CR/88 e do artigo 39 do Estatuto do Idoso (Lei n.º 10.741/2003): Art. 230. A família, a sociedade e o Estado têm o dever de amparar as pessoas idosas, assegurando sua participação na comunidade, defendendo sua dignidade e bem-estar e garantindo-lhes o direito à vida. § 1º - Os programas de amparo aos idosos serão executados preferencialmente em seus lares. § 2º - Aos maiores de sessenta e cinco anos é garantida a gratuidade dos transportes coletivos urbanos. (grifo nosso) Art. 39. Aos maiores de 65 (sessenta e cinco) anos fica assegurada a gratuidade dos transportes coletivos públicos urbanos e semi-urbanos, exceto nos serviços seletivos e especiais, quando prestados paralelamente aos serviços regulares. § 1º Para ter acesso à gratuidade, basta que o idoso apresente qualquer documento pessoal que faça prova de sua idade. Juíza Carla Silva Corrêa – Relatora
(TJ-RJ - RI: 00169342320098190031 RJ 0016934-23.2009.8.19.0031, Relator: CARLA SILVA CORREA, Segunda Turma Recursal, Data de Publicação: 13/04/2010 15:19)

Por sua vez, a sociedade tem o dever de proporcionar um ambiente para que os idosos possam desfrutar direitos e oportunidades iguais para todos os cidadãos e impedir com que ocorra discriminações ao idoso.

4 O IDOSO E O TRANSPORTE PÚBLICO EM NATAL

4.1 A política municipal de transporte público

Precipualemente para melhor elucidação desse capítulo, tem-se como ponto de partida traçar um conceito sobre o que vem a ser o Ministério das Cidades, criado em 1 de janeiro de 2003 é um órgão que tem como principal objetivo, combater as desigualdades sociais transformando as cidades em espaços mais humanizados, ampliando o acesso da população a moradia, saneamento e transporte.

Constitui, portanto, uma das tarefas mais importantes do Ministério das Cidades a capacitação de agentes públicos e sociais para as políticas públicas urbanas, visando assim a construção da igualdade e a melhoria da qualidade de vida nas cidades brasileiras, de modo a promover programas que colaborem na construção de cidades democráticas e com justiça social (CRONOLOGIA DO URBANISMO, 2010).

Esses programas são materializados por meio das Políticas Públicas que podem ser complementarmente definidas pela doutrina, como sendo “a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos” (PETERS apud SOUZA, 2016), também entendido como “um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos” (LYNN apud SOUZA, 2016), e que resumidamente são “o que o governo escolhe fazer ou não fazer” (DYE apud SOUZA, 2016).

Paralelamente, essas ações visam à melhoria de um determinado grupo ou determinado setor da sociedade, podendo ser exercidas diretamente pelo Estado ou de forma indireta por empresas públicas ou privadas.

Nesse contexto, cabe ressaltar a atuação do Instituto de Políticas de Transporte e Desenvolvimento- ITDP, criado desde 1985, esse instituto é uma entidade sem fins lucrativos com sede na cidade de New York (EUA) e escritórios em vários países dentre eles no Brasil, situado no Rio de Janeiro desde 2009, possui uma equipe multidisciplinar de mais de 60 profissionais especialistas em planejamento urbano, engenharia de transportes e políticas públicas, dentre outras áreas (ITDP, 2015).

No Brasil, possui grande relevância no cenário das políticas públicas a atuação dessa entidade na medida em que busca apoiar, desenvolver e ampliar políticas de mobilidade urbana de transportes sustentáveis de forma a promover a integração entre planejamento urbano, transporte e trânsito. Possui grande magnitude no cenário mundial na medida em que busca promover o transporte sustentável no mundo estimulando a redução de emissões de carbono, acidentes de trânsito e a desigualdade social (ITDP, 2015).

Portanto, necessário se faz desenvolver políticas públicas que priorizem o transporte público, pois segundo Iuri Moura, gerente de Desenvolvimento Urbano do ITDP Brasil:

Só assim será possível reduzir o gigantesco passivo econômico, social e ambiental que temos em função das medidas adotadas nas últimas décadas, que estimularam o espraiamento urbano, o uso do automóvel e a desvalorização do transporte público (MOURA, 2015).

Nessa visão, ao criar políticas públicas que versam sobre mobilidade urbana deve-se considerar como prioridade o transporte público em detrimento do privado garantindo a eles uma maior qualidade, bem como a utilização de combustíveis não prejudiciais ao meio ambiente e fazer uso de monitoramento dos serviços através da participação popular.

Consequentemente, havendo a participação popular dos usuários no monitoramento dos transportes em prol de uma melhor qualidade no transporte trará grandes benefícios aos seus usuários, sobretudo aos idosos, parcela hipossuficiente que mais sofre com a má qualidade desses serviços.

Consoante ao que estabelecem as diretrizes elencadas nos incisos II e V do art. 6º da Lei da Política Nacional de Mobilidade Urbana, demonstradas:

Art. 6º A Política Nacional de Mobilidade Urbana é orientada pelas seguintes diretrizes:

II - prioridade dos modos de transportes não motorizados sobre os motorizados e dos serviços de transporte público coletivo sobre o transporte individual motorizado;

V - incentivo ao desenvolvimento científico-tecnológico e ao uso de energias renováveis e menos poluentes;

Levando-se em conta ainda que a política de mobilidade está centrada na participação popular, e em cada etapa do planejamento das políticas públicas se faz necessária a presença de ouvidores, audiências e consultas públicas.

Para tanto, para que uma política pública se torne efetiva ela deve seguir todas as suas fases de planejamento, execução, monitoramento e a avaliação e essas ações devem sempre conversar com o Estatuto da Cidade que é a normatização de tudo o que pode ser feito em relação à mobilidade urbana.

A Lei federal nº 10.257/01 representa o Estatuto da Cidade e nela se estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.

Ademais, o Estatuto da Cidade é o responsável por dar regulamentação ao que prescreve os artigos 182 e 183 da Constituição Federal que trata especificamente do capítulo Política Urbana, a inclusão desses artigos compondo o capítulo sobre política urbana, foi uma vitória da ativa participação de entidades civis e de movimentos sociais em defesa de oportunidades de vida digna para todos os cidadãos, cabe demonstrar aqui a leitura do art. 182 da Constituição Federal:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes

Assim, o objetivo desse dispositivo constitucional é garantir o direito à cidade como um dos direitos fundamentais da pessoa humana.

É dado, portanto, a incumbência ao Poder municipal executar a política de desenvolvimento urbana que será instrumentalizada pela Lei nº 12.587/12- constituída na Política Nacional de Mobilidade Urbana.

No que diz respeito ao Município de Natal essa regulamentação está descrita na Lei Complementar nº 082/07 que dispõe sobre o Plano Diretor da cidade de Natal, que de acordo com os artigos 1º e 2º dessa lei, constitui em um instrumento básico da política de desenvolvimento urbano sustentável do Município. Encontra-se, portanto no art. 18 da Lei nº 12.587/12 as atribuições dos Municípios, e dentre elas estão à regulamentação dos serviços de transportes públicos, a avaliação, o planejamento e a execução da política de mobilidade urbana.

Em Natal, o órgão responsável por essa política de mobilidade é a Secretaria Municipal de Mobilidade Urbana (STTU) ela regulamenta os serviços de ônibus, táxis e transportes opcionais, dentro dos limites do município de Natal.

Esse órgão, visando melhorar a qualidade de vida da população tem o dever de promover políticas de desenvolvimento de mobilidade e de acessibilidade nos transportes, propor políticas tarifárias de valor baixo, além de incentivar políticas de preservação do meio ambiente contra a emissão de gases poluentes provenientes dos transportes (NATAL, 2015).

Contrariando a tudo o que foi disposto acima, o que se constata na realidade é a reduzida atuação desse órgão para com suas obrigações, pois não se vê o esforço em promover políticas de desenvolvimento de mobilidade e acessibilidade, nem ao menos políticas tarifárias que assegurem a mobilidade de baixa renda, tão pouco a preocupação com a emissão de gases poluentes provenientes do combustível utilizado pelos transportes para a preservação do meio ambiente.

4.2 A Lei Nº 153/15 do Município de Natal

A Lei nº 153 é uma lei complementar do município de Natal, que foi sancionada pelo prefeito Carlos Eduardo e entrou em vigor no ano de 2015, regulando o acesso do idoso nos transportes públicos da cidade de Natal pela porta da frente.

A Lei complementar nº 153 de 03 de Agosto de 2015 estabelece dispositivos normativos complementares à organização do Sistema Municipal de Serviços Públicos de Transportes Coletivos Urbanos de Passageiros de Natal, e é no artigo 9º que fica estabelecido a gratuidade do idoso, como se pode observar:

Art. 9º- A gratuidade do idoso será gradualmente estendida a partir dos 60 anos de idade, da seguinte forma:

I - A partir do primeiro ano do contrato de concessão devidamente celebrado, terão direito à gratuidade, apenas os idosos com 64 anos em diante;

II - A partir do segundo ano do contrato de concessão devidamente celebrado, terão direito à gratuidade, apenas os idosos com 63 anos em diante;

III - A partir do terceiro ano do contrato de concessão devidamente celebrado, terão direito à gratuidade, apenas os idosos com 62 anos em diante;

IV- A partir do quarto ano do contrato de concessão devidamente celebrado, terão direito à gratuidade, apenas os idosos com 61 anos em diante;

V -A partir do quinto ano do contrato de concessão devidamente celebrado, terão direito à gratuidade, todos os idosos com 60 anos em diante;

Parágrafo único: Ficam isentos da apresentação do Cartão de Gratuidade as pessoas idosas que se enquadrarem nos critérios estabelecidos, sendo suficiente para o seu acesso gratuito sem qualquer restrição aos veículos de transportes coletivos urbanos, a apresentação de sua carteira de identidade ou documento outro com foto, que comprove a sua idade.

Referida Lei, conforme informações do site da prefeitura (NATAL, 2015), desde a sua vigência tem garantido benefícios para todos os usuários do transporte público na cidade, sobretudo, para o idoso. Como se percebe no art. 9º dessa Lei a extensão da gratuidade para idosos a partir dos 60 anos se dará de forma continuada ao longo dos contratos de concessão/permissão.

Ainda, conforme o parágrafo único da Lei, os idosos que não conseguiram realizar o seu cartão eletrônico de gratuidade, mais que preencherem os requisitos de gratuidade, estarão isentos da apresentação do cartão de identificação, sendo suficiente apenas para o seu acesso nos transportes, à comprovação da sua idade por meio da carteira de identidade ou outro documento com foto.

Nessa senda, observa-se que a Lei nº 153/15 trouxe importantes benefícios para os idosos, pois em razão de se ter a formalização de um cartão de gratuidade, o idoso passará

pela catraca como qualquer outro usuário que faz o pagamento, impedindo assim práticas de desrespeito realizados por alguns motoristas que muitas vezes não paravam para os idosos que se encontravam nas paradas de ônibus.

Destaca-se ainda a prevenção de acidentes, pois a visão que o motorista tem ao passageiro subir pela porta de trás é totalmente diferente da visão da porta da frente, e por muitas vezes por descuido dos motoristas os idosos sofriam acidentes, agora com o acesso pela porta da frente o motorista teria uma melhor visão de quando poderia seguir a viagem estando o idoso dentro do ônibus.

Assim, a Lei nº 153/15 além de efetivar direitos fundamentais, na medida em que garante um tratamento isonômico aos idosos, por permitir que o seu acesso seja dado pela porta da frente igualmente a todos os passageiros, previne a ocorrência de acidentes quando do acesso pela porta de trás, além do sentimento de valorização e respeito garantido pelo idoso.

É, portanto, como já mencionado, necessária à criação de políticas públicas nos transportes públicos que atendam as necessidades do idoso, além de políticas de acessibilidade.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do exposto, pode-se concluir que o transporte público analisado como direito social é um serviço essencial às cidades favorecendo grande parte da população, dentre elas o idoso, que utiliza desses serviços para realização de atividades como saúde, lazer, trabalho, proporcionando a efetivação dos direitos sociais e tutelando o direito democrático de ir e vir previstos constitucionalmente.

Nesse aspecto, observou-se a importância do transporte público na efetivação de direitos, e que, apesar do reconhecimento como direito social tenha sido tardio inserido com a Emenda Constitucional nº 90/15, foi um avanço significativo para a sociedade, haja vista ser reconhecido como direito fundamental do homem, e que, portanto, pode ser exigido como garantia de condições mínimas para uma vida plena.

Conquanto, para a realização dos serviços de transportes públicos, destacou-se o papel do Estado na prestação desses serviços e na regulação dos regimes de concessão e permissão, afinal a Constituição Federal incube diretamente ao Poder Público o dever de prestar os

serviços públicos, assim como também autoriza a delegação desses serviços, sempre por meio de licitação, que será exercida em um regime de concessão ou permissão.

Assim, além do Estado possuir o papel de regular esses serviços é também responsabilidade da sociedade e, sobretudo, dos usuários que utilizam esses serviços, exigir pela qualidade da prestação do serviço seja em razão da acessibilidade, mobilidade ou da estrutura física dos transportes, exigindo do Estado a criação e efetivação de políticas públicas direcionadas aos transportes públicos, do contrário é a parcela vulnerável quem mais sofre com a precária prestação do serviço.

No âmbito do Município, a Constituição Federal incube a competência municipal para organizar e prestar o transporte coletivo de interesse local, em Natal o órgão responsável por esse controle é a Secretaria de Transporte Público e Trânsito Urbano – STTU, atualmente o fornecimento do serviço de transporte público é operado sob o regime de concessão e explorado por seis empresas que juntas formam o Sindicato das Empresas de Transportes Urbanos de Natal/RN – SETURN que utilizam o sistema de bilhetagem eletrônica “Natal Card”.

Neste ínterim, obteve-se no presente estudo a constatação da celeuma que se apresenta no Município, dada a ausência de licitação para o fornecimento do transporte público em Natal, ou seja, nunca houve no Município a realização de uma licitação, contrariando assim a Constituição Federal que exige a realização da licitação quando da delegação desse serviço, bem como a Lei de Licitações, o que tramita é apenas um projeto de Lei Complementar nº 95/2013 que faz menção a delegação que encontra-se na Câmara dos Vereadores e que aguarda votação.

Paralelamente, constatou-se que uma das formas de efetivar os direitos de cidadania ao idoso é assegurar seu acesso ao transporte público gratuito, pois são pessoas caracterizadas por sua vulnerabilidade. Buscando-se inicialmente nesse capítulo uma conceituação do idoso trazida tanto pela Constituição, como pelo Estatuto do Idoso e a Lei de Política Nacional do Idoso em seu aspecto cronológico.

Portanto, apesar de haver diferenças quanto à definição de idoso no seu aspecto cronológico estabelecido pela Constituição e pelas leis infraconstitucionais, não há qualquer ofensa ao Texto Constitucional.

Ainda, além gozar de todos os direitos fundamentais previstos na Constituição, o idoso tem a prerrogativa de obter uma proteção integral dada à condição especial em razão da sua hipossuficiência e vulnerabilidade, e essa proteção é, sobretudo assegurada por sua legislação específica, qual seja o Estatuto do Idoso, que visa defender direitos, colocando o idoso numa

posição de sujeito de direitos que tem sob os seus cuidados a responsabilidade compartilhada tanto da família, como da sociedade e do Estado velar pela proteção desses direitos e no que concerne aos transportes públicos à criação de políticas públicas.

Nesse diapasão, apresentou-se a Lei Municipal nº 153/15 que estabelece dispositivos normativos à organização do Sistema Municipal de Serviços Públicos de Transportes Coletivos de Natal, onde se demonstrou no art. 9º dessa Lei a gratuidade do idoso gradualmente estendida a partir de 60 anos, regulando o acesso do idoso pela porta da frente dos transportes coletivos.

Assim, restou demonstrado o alcance da Lei Municipal nº 153/15 para a efetivação de direitos constitucionais e de direitos estabelecidos no Estatuto do Idoso, além dos benefícios trazidos pelo fato do idoso não mais entrar pela porta de trás, que indubitavelmente ocasionava discriminação e total desrespeito ao tratar o idoso de modo diferenciado com relação aos usuários que pagam a tarifa nos transportes e que por isso o seu acesso se faz pela porta da frente.

A Constituição Federal, de modo expresse, veda qualquer tipo de discriminação em razão da idade (CF art. 3º, inciso IV). De outro modo, permitir que o idoso tenha tratamento diferenciado quando desse acesso nos transportes se faça pela porta de trás, fere indubitavelmente ao princípio da isonomia.

Por fim, constatou-se que a edição dessa Lei teve um avanço significativo para a efetivação de direitos do idoso e, sobretudo uma melhoria no seu acesso ao transporte público, entretanto, é necessário que conjuntamente a essa Lei se tenha a melhoria na prestação de serviço e adaptação da estrutura física dos ônibus para atender as necessidades do idoso garantindo a sua acessibilidade, do contrário subir pela porta da frente quando se tem um ônibus lotado e a porta de saída é no final do ônibus causaria grandes transtornos de deslocamento para o idoso.

REFERÊNCIAS

ALKIMIM, Marcelo. **Curso de direito constitucional**: em consonância com a atual jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Florianópolis: Conceito Editorial, 2009.

ARAÚJO, Marley Rosana Melo de. et al. **Transporte público coletivo: discutindo acessibilidade, mobilidade e qualidade de vida. Psicologia e Sociedade**, Florianópolis, v.

23, n. 3, p. 1-9, set./dez., 2011. Disponível em:
http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-71822011000300015.
 Acesso em: 24 ago. 2016.

ARAÚJO, Bruno. **Programa Nacional de Capacitação das Cidades Ministério das Cidades**. 2016. Disponível em:
<http://www.capacidades.gov.br/pg/oprograma/quemsomos#link-conteudo>. Acesso em: 10 out. 2016.

BEZERRA, Rebecca Monte Nunes Bezerra; PINHEIRO, Naide Maria; RIBEIRO, Gabrielle Carvalho. **Estatuto do Idoso Comentado**. 4. ed. São Paulo: Servanda Editora, 2016.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

BRASIL. Constituição (1988). **Emenda constitucional nº 90**, de 15 de setembro de 2015. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc90.htm. Acesso em: 08 ago. 2016.

_____. **Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm. Acesso em: 24 ago. 2016.

_____. **Lei nº 8.987 de 13 de fevereiro de 1995**. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8987cons.htm. Acesso em: 24 ago. 2016.

_____. **Lei nº 8.842 de 04 de janeiro de 1994**. Dispõe sobre a política nacional do idoso, cria o Conselho Nacional do Idoso e dá outras providências. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8842.htm. Acesso em: 24 ago. 2016.

_____. **Lei nº 10.157 de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em: 27 ago. 2016.

_____. **Lei n. 10.257 de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em: 11 ago. 2016.

_____. **Lei nº 10.741 de 1 de outubro de 2003**. Dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.741.htm. Acesso em: 07 set. 2016.

_____. **Lei nº 12.587 de 03 de janeiro de 2012.** Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana; revoga dispositivos dos Decretos-Leis nºs 3.326, de 3 de junho de 1941, e 5.405, de 13 de abril de 1943, da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e das Leis nºs 5.917, de 10 de setembro de 1973, e 6.261, de 14 de novembro de 1975; e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12587.htm>. Acesso em: 12 ago. 2016.

CASTRO, Guto. **Dos bondes à cidade que não pode parar**, 2015. Disponível em: <<http://www.natal.rn.gov.br/sttu2/paginas/ctd-696.html>>. Acesso em: 15 ago. 2016.

CRONOLOGIA DO URBANISMO. Criado o Ministério das Cidades, 2010. Disponível em: <<http://www.cronologiadourbanismo.ufba.br/apresentacao.php?idVerbete=1395>>. Acesso em: 15 ago. 2016.

DIAS, Maria Berenice. **Manual de Direito das Famílias**. 9.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

FENANDE, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil Brasileiro**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

GONÇALVES, Heloísa Alva Cortez. **Políticas Públicas e Aspectos Legais**. Maringá: 2012. 87 f. Monografia (Especialização em Planejamento e Gestão Pública) - Centro Universitário de Maringá, Maringá, 2012. Disponível em: <<http://www.ead.cesumar.br/moodle2009/lib/ead/arquivosApostilas/1450.pdf>>. Acesso em: 24 ago. 2016.

GRANGEÃO, Fernanda do Nascimento. O direito de família e o papel da mulher diante das modificações introduzidas pela Constituição Federal de 1988 e o advento do Novo Código Civil - Lei n. 10.406. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XVIII, n. 143, dez. 2015. Disponível em: <http://ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=16673>. Acesso em: 15 out. 2016.

GUIMARAES, Abel Albino. **A dignidade da Pessoa Idosa na Constituição**. 1. ed. Cuiabá: Janina, 2009.

ITDP. **Políticas Públicas**, 2015. Disponível em: <<http://itdpbrasil.org.br/o-que-fazemos/politicas-publicas/>>. Acesso em: 24 ago. 2016.

MARRARA, Thiago. **Transporte público e desenvolvimento urbano: aspectos jurídicos da Política Nacional de Mobilidade**. 2014. Disponível em: <www.revistas.usp.br/rdda/article/download/84691/92181>. Acesso em: 07 ago. 2016.

MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo**. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

MENDES, Gilmar; COELHO, Inocêncio; BRANCO, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2010.

MORAES, Alexandre. **Direito Constitucional**. 30. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

MOURA, Iuri. **ITDP Brasil avalia empreendimentos brasileiros de acordo com os critérios do Padrão de Qualidade TOD**. 2015. Disponível em: <<http://itdpbrasil.org.br/avaliacao-empresendimentos-dots/>>. Acesso em: 20 out. 2016.

MULLER, Crisna Maria. Direitos Fundamentais: a proteção integral de crianças e adolescentes no Brasil. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XIV, n. 89, jun. 2011. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=9619>. Acesso em 15 out. 2016.

NATAL. Rio Grande do Norte Mobilidade Urbana – Atribuições. Disponível em: <<http://natal.rn.gov.br/sttu2/paginas/ctd-786.html>>. Acesso em: 14 ago 2016.

_____. Rio Grande do Norte. **Lei Complementar nº 82 de 21 de Junho de 2007**. Dispõe sobre o Plano Diretor de Natal e dá outras providências. Disponível em: <https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjC8ZDitKvQAhVlVWMKHytCukQFggaMAA&url=http%3A%2F%2Fnatal.rn.gov.br%2Fsegap%2Fpaginas%2FFile%2Fconcidade%2FNovo%2FDocumentos_Regulatorios%2FLei_de_Criacao_do_Concidade_-_Plano_Diretor_de_Natal.pdf&usq=AFQjCNEw6EaULuB6VeOdH1RxWbkXrLFMXg&sig2=SXurTRYtQV8LTGotMa6cUg&bvm=bv.138493631,d.eWE>. Acesso em: 08 ago. 2015.

_____. Rio Grande do Norte. **Lei Complementar nº 95 de 21 de Julho de 2013**. Dispõe sobre a organização dos Serviços Públicos de Transportes Coletivos de Passageiros no Município de Natal, e autoriza o Poder Executivo a delegar sua execução por via licitatória de Concessão e Permissão e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/diarios/87314200/dom-natal-normal-27-06-2013-pg-7>>. Acesso em: 08 nov. 2015.

_____. Rio Grande do Norte. **Lei Complementar nº 153 de 03 de Agosto de 2015**. Disponível em: <http://portal.natal.rn.gov.br/_anexos/publicacao/legislacao/LeiComplementar_20150805_153_.pdf>. Acesso em: 21 out 2015.

_____. Rio Grande do Norte. **Lei Complementar nº 141 de 28 de agosto de 2014**. Dispõe sobre a Organização Administrativa da Estrutura de Órgãos da Prefeitura Municipal da Cidade do Natal, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjBopyW_Z3QAhWMFZAKHXT9DpcQFggbMAA&url=https%3A%2F%2Fnatal.rn.gov.br%2Fnatalprev%2Fpaginas%2Ffile%2FLeiComplementar_20140829_141.pdf&usg=AFQjCNGGdAd9andRbhfhAGl_v5J7_j-I2Q&sig2=0WNUmvoP4FpdXrLSJVE6aA&bvm=bv.138169073,d.Y2I>. Acesso em: 15 ago. 2016.

_____. Rio Grande do Norte. **Lei Complementar n. 149 de 18 Maio de 2015**. Disponível em: <http://portal.natal.rn.gov.br/_anexos/publicacao/legislacao/LeiComplementar_20150618_149_.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2016.

NUNES, Renata; SANTOS, Leyde. **O abandono afetivo inverso e a ausência da reparação civil no ordenamento jurídico como forma de garantir a dignidade da pessoa idosa**. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=e783341675cac120>>. Acesso em: 03 out. 2016.

NORTE, Tribunal de Justiça do Rio Grande. **Suspensa licitação do transporte coletivo de Natal**. 2012. Disponível em: <<http://tj-rn.jusbrasil.com.br/noticias/100147220/suspensa-licitacao-do-transporte-coletivo-de-natal>>. Acesso em: 01 out. 2016.

OLIVEIRA, Maria Christina Barreiros. **Breve análise do princípio da isonomia**. 2011. Disponível em: <http://institutoprocesso.com.br/2012/wp-content/uploads/2011/12/3_edicao1.pdf>. Acesso em: 03 nov. 2016.

RIO DE JANEIRO. Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro. Recurso Inominado nº 00169342320098190031, da 2ª Turma Recursal do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, Juíza Carla Silva Correa, Rio de Janeiro, RJ, 13 abr. 2010. Disponível em: <<http://tj-rj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/135233072/recurso-inominado-ri-169342320098190031-rj-0016934-2320098190031>>. Acesso em: 05 out. 2016.

RIO GRANDE DO NORTE. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte. Ação Civil Pública nº 0016028-48.1999.8.20.0001, da 4ª Vara da Fazenda Pública de Natal, Juiz Cícero Martins de Macedo Filho, Natal, RN, 26 out. 2010. Disponível em: <http://www.jusbrasil.com.br/diarios/documentos/394199985/andamento-do-processo-n-0016028-4819998200001-acao-civil-publica-transporte-terrestre-11-10-2016-do-tjrn?ref=topic_feedhttp://tj-rj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/135233072/recurso-inominado-ri-169342320098190031-rj-0016934-2320098190031>. Acesso em: 05 out. 2016.

SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura**. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>>. Acesso em: 10 out. 2016.

TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. Ed. 6ª. São Paulo: Saraiva, 2008.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO GRANDE NORTE. Suspensa licitação do transporte coletivo de Natal, 2012. Disponível em: <http://www.tjrn.jus.br/index.php/judicial/juizados-especiais/decisoes-das-turmas-recursais/doc_download/1399-segunda-turma-recursal-ementario-das-sessoes-de-030914-a-240914>. Acesso em: 05 out. 2016.