



MOBILIDADE INCLUSIVA, EFICIENTE, SUSTENTÁVEL E INTELIGENTE:

A CONSTRUÇÃO DE UM DIREITO ATÍPICO E
ANÁLOGO A UM DIREITO FUNDAMENTAL



EQUIPA TÉCNICA

Ana Paula Vitorino

Ana Miranda



ÍNDICE

LISTA DE ACRÓNIMOS	5
PREÂMBULO	5
RESUMO	10
ABSTRACT	13
1. INTRODUÇÃO	15
2. FUNDAMENTOS JURÍDICOS DO DIREITO À MOBILIDADE NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA PORTUGUESA (CRP)	27
2.1 Dos Direitos Fundamentais em especial	28
2.2 A abertura do Sistema dos Direitos Fundamentais	30
2.3 Os Direitos Fundamentais Análogos	33
2.4 Fundamentação dogmática dos direitos fundamentais e sua correlação com o Direito à Mobilidade Inclusiva, Eficiente, Sustentável e Inteligente	34
2.5 Estudo de caso: o Direito ao Transporte na Constituição Federal Brasileira	44
2.6 Síntese Conclusiva – posição adotada	49
3. MOBILIDADE COMO DIREITO FUNDAMENTAL EM RELAÇÃO COM OUTROS DIREITOS: APENAS UM DIREITO-MEIO?	51
3.1 Direito-Meio ou Direito-Fim?	52
3.2 Direito Internacional – em especial da Declaração Universal dos Direitos do Homem das Nações Unidas	53
3.3 Direito da União Europeia	54
3.3.1 Do Pilar Social da União Europeia	54
3.3.2 Da Política Comum de Transportes	57
3.4 Direito Nacional: as Leis de Bases	66
3.4.1 Em especial: Lei de Bases da Habitação, Clima e Ordenamento do Território	66
3.4.2 Outras referências: Saúde, Educação, Trabalho, Segurança Social e Defesa dos Consumidores	69
3.5 Síntese Conclusiva	72



4. A ESPECIFICIDADE E O CONTRIBUTO DA REGULAÇÃO INDEPENDENTE E A PROPOSTA DA AMT PARA POSITIVAÇÃO DE UM NOVO DIREITO FUNDAMENTAL: A MOBILIDADE INCLUSIVA, EFICIENTE, SUSTENTÁVEL E INTELIGENTE	75
4.1 O papel da AMT no âmbito da regulação independente do Ecossistema da Mobilidade, Transportes e respetivas Infraestruturas	76
4.2 Da Lei de Bases do Sistema de Transportes Terrestres à Lei de Bases da Mobilidade Inclusiva, Sustentável e Inteligente	82
4.3 Síntese Conclusiva	87
5. CONCLUSÕES	89
6. RECOMENDAÇÕES	91
REFERÊNCIAS E BIBLIOGRAFIA	93



LISTA DE ACRÓNIMOS

AMT	Autoridade para a Mobilidade e os Transportes
AFIR	Regulamento Europeu sobre Infraestruturas para Combustíveis Alternativos (<i>Alternative Fuels Infrastructure Regulation</i>)
AMT	Autoridade da Mobilidade e dos Transportes
CDFUE	Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia
CE	Comunidade Europeia
COM	Comissão Europeia
CRP	Constituição da República Portuguesa
DESC	Direitos Económicos, Sociais e Culturais
DLG	Direitos, Liberdades e Garantias
DUDH	Declaração Universal dos Direitos Humanos
ERTMS	European Rail Traffic Management System
UE	União Europeia
GEE	Gases com Efeito de Estufa
IA	Inteligência Artificial
IMT	Instituto da Mobilidade e dos Transportes
ITS	Intelligent Transport Systems
LBSTT	Lei de Bases do Sistema de Transportes Terrestres
LF	Lei Fundamental
OSP	Obrigações de Serviço Público
PAEF	Programa de Assistência Económica e Financeira
PCT	Política Comum de Transportes
PIDCP	Pacto Internacional sobre os Direitos Cíveis e Políticos
PIDESC	Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais
PMUS	Planos de Mobilidade Urbana Sustentável
RTE	Rede Transeuropeia
SIEG	Serviços de Interesse Económico Geral
SNS	Serviço Nacional de Saúde
TEN	Trans-European Networks
TFUE	Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
UE	União Europeia
UNHCR	Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados

PREÂMBULO



Ana Paula Vitorino

Presidente da Autoridade da Mobilidade e dos Transportes

Hoje, mais do que apresentar um estudo, reafirmamos um compromisso público: a mobilidade não é um privilégio, mas sim um direito de cidadania.

A mobilidade não se limita a ser um meio de deslocação. É um direito estruturante, um elemento essencial para garantir uma cidadania plena e assegurar o acesso equitativo à cidade e ao território. É um pilar de inclusão e coesão social, uma base indispensável ao exercício de outros direitos fundamentais, desde a habitação, o trabalho e a educação até à saúde, à cultura e ao lazer.

Mas a mobilidade qualificada, mais do que um direito-meio é também um direito-fim. Ela assegura a dignidade da pessoa humana, confere liberdade de deslocação, garante autonomia e possibilita a participação ativa na sociedade.

Este estudo reúne os fundamentos jurídicos e técnicos que sustentam o reconhecimento da mobilidade como um direito fundamental atípico e análogo, de composição mista, situado na fronteira entre os Direitos, Liberdades e Garantias e os Direitos Económicos, Sociais e Culturais. Este reconhecimento exige considerar a reserva do possível, respeitando a escassez de recursos públicos, sem nunca esquecer a reserva do

necessário, pois o direito à vida implica a garantia da sua dignidade plena.

A pobreza de mobilidade é uma realidade incontornável e uma forma de exclusão social e territorial. A falta de opções de deslocação acessíveis e eficazes priva muitos cidadãos do acesso à habitação, ao trabalho, educação e a serviços essenciais, perpetuando desigualdades económicas e sociais.

Para combater esta desigualdade estrutural, é urgente implementar medidas concretas, como tarifas justas e acessíveis, garantindo que o custo do transporte não seja um fator de exclusão. É essencial investir em infraestruturas inclusivas e acessíveis, sem barreiras arquitetónicas e adaptadas às necessidades de todos. E é fundamental expandir a oferta de transportes públicos, assegurando horários adequados e ligações eficazes entre territórios urbanos e rurais.

Sem mobilidade, não há igualdade de oportunidades, nem um progresso social justo e equitativo.

Vivemos um momento de viragem. O mundo enfrenta desafios sem precedentes, seja na reorganização do território, urbano ou rural, na transição ecológica e



energética ou na digitalização da economia e dos serviços públicos.

Neste contexto, a mobilidade é uma resposta estratégica para garantir que ninguém fica para trás. O direito à mobilidade deve assegurar que todos os cidadãos possam aceder à cidade e ao território sem barreiras – sejam elas geográficas, económicas ou sociais.

A Autoridade da Mobilidade e dos Transportes tem desempenhado um papel central na garantia de que o transporte público e as infraestruturas de mobilidade sejam verdadeiros instrumentos de coesão social e desenvolvimento humano.

As políticas públicas recentes – como a redução tarifária, os incentivos ao transporte público e a regulamentação de novas formas de mobilidade – demonstram que a mobilidade já é reconhecida como um serviço público essencial. Contudo, ainda está sujeita a um modelo contratual baseado em compensações por obrigações de serviço público, que, como sempre defendemos, devem tornar-se mais ecológicas, sustentáveis e inteligentes.

Mas agora, é hora de dar o próximo passo: consolidar este direito no nosso quadro legislativo de forma inequívoca.

A consagração da mobilidade qualificada como um direito fundamental exige políticas públicas ativas e de longo prazo, garantindo estabilidade, previsibilidade e continuidade quer nos novos investimentos, quer na gestão da mobilidade. Exige um compromisso entre governos, instituições, empresas e cidadãos, promovendo uma abordagem colaborativa e integrada.

Implica inovação e investimento sustentável, explorando novas tecnologias e modelos de transporte mais eficientes e ecológicos. Exige, acima de tudo, coragem para transformar paradigmas, colocando a mobilidade no centro da agenda dos direitos humanos e do desenvolvimento inclusivo.

Este estudo demonstra, de forma inequívoca, que o direito à mobilidade qualificada já existe e está

juridicamente fundamentado. A sua consagração definitiva não é apenas um avanço legal, mas um avanço civilizacional e uma responsabilidade coletiva.

A regulação independente desempenha aqui um papel essencial, assegurando que a mobilidade seja acessível a todos, independentemente da sua condição económica, idade ou localização geográfica.

A história ensina-nos que grandes avanços sociais começam com uma ideia transformadora.

Hoje, esta ideia ganha força, compromisso e propósito. Este estudo não é apenas um marco jurídico, mas um passo decisivo na evolução do conceito de cidadania e justiça social.

O tempo para agir é agora. O reconhecimento da mobilidade como um direito fundamental deve ser inquestionável e irreversível.

O futuro da mobilidade é o futuro da sociedade.

E esse futuro começa hoje.

**MOBILIDADE INCLUSIVA EFICIENTE, SUSTENTÁVEL E INTELIGENTE:
A CONSTRUÇÃO DE UM DIREITO ATÍPICO E ANÁLOGO A UM DIREITO FUNDAMENTAL**

“Os direitos e liberdades fundamentais são inalienáveis e indispensáveis para todos os indivíduos, garantindo-lhes o reconhecimento como membros plenos de uma sociedade democrática e justa.”

(Rawls, John. A Theory of Justice, 1971)

“Somente através de processos de argumentação racional, baseados na igualdade de participação e na ausência de coerção, é possível alcançar decisões legítimas que reflitam os interesses coletivos. ”

(Habermas, Jürgen. Teoria do Agir Comunicativo, 1981)

“Nunca em cada momento os direitos fundamentais positivados num dado texto constitucional são únicos, havendo a possibilidade de recorrer ao conceito geral subjacente para formular outros direitos fundamentais, assim denominados direitos fundamentais atípicos.”

(Gouveia, Jorge Bacelar. Direitos Fundamentais Atípicos, Lisboa, 1995)



RESUMO

O direito à mobilidade é a expressão de uma necessidade contemporânea para o exercício pleno da liberdade, igualdade e dignidade da pessoa humana. Este estudo da Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT)¹, o regulador independente do ecossistema da mobilidade, transportes e respetivas infraestruturas, defende que a mobilidade "qualificada" deve ser reconhecida como um direito análogo a um direito fundamental positivado², de natureza atípica e híbrida, na fronteira entre um direito, liberdade e garantia e um direito económico, social e cultural, considerando a sua relevância transversal para a realização de outros direitos, como o acesso à saúde³, habitação⁴, educação/ensino⁵, trabalho⁶, bem como a um ambiente "sadio e ecologicamente equilibrado"⁷.

O estudo analisa o quadro estratégico legal e regulatório, a nível internacional, europeu e nacional, com especial enfoque em normativos constitucionais⁸ e legislação infraconstitucional - incluindo legislação de valor reforçado, como leis de bases⁹ - apresentando, sempre que possível, estudos de caso e destacando o papel da mobilidade inclusiva, eficiente, sustentável e inteligente, no contexto do transporte público como pilar para a inclusão social e a coesão territorial.

O estudo procura reunir a fundamentação jusconstitucional - que não pode deixar de ser plural,

compreensiva, abrangente e humanista - para o reconhecimento desse novo direito, procurando os mecanismos de abertura e as "válvulas de respiração" na Lei Fundamental, sempre respaldado pela doutrina e, quando aplicável, pelo desenvolvimento jurisprudencial dos direitos fundamentais.

Destaca-se o papel da regulação independente, em particular o papel da AMT para a concretização e operacionalização desse direito no ordenamento jurídico, naturalmente inserido no contexto do direito internacional e europeu, em particular o direito da União Europeia (UE) na construção evolutiva do Pilar dos Direitos Sociais e da Política Comum dos Transportes, tendo especialmente em conta o mercado dos serviços públicos de transporte de passageiros cujo regime-base é estabelecido pelo Regulamento (CE) n.º 1370/2007¹⁰ que abrange o transporte rodoviário, ferroviário e, se for essa a opção nacional - como sucedeu no caso português- o transporte fluvial integrado em cadeias de transporte público.

Tudo com o objetivo de ponderar e apresentar proposta(s) de alteração legislativa relacionadas com estes serviços públicos, que são serviços de interesse económico geral (SIEG) mas, também serviços públicos essenciais, que asseguram a mobilidade quotidiana das pessoas, em contextos urbanos, periurbanos e rurais, onde a **acessibilidade** a redes de transporte público - e aos serviços e equipamentos por estas servidos - se revela fundamental para um

¹ A AMT atua ao abrigo dos seus Estatutos considerando as suas atribuições, competências e poderes legais enquanto entidade reguladora independente. Cf. Lei quadro das entidades administrativas independentes com poderes de regulação, Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto, conforme alterada [<https://dre.pt/dre/detalhe/lei/67-2013-506057>] e Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, conforme alterado, que aprova em anexo os Estatutos da AMT [<https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-lei/78-2014-56737784>].

² Cf. BACELAR GOUVEIA, Jorge, in Os Direitos Fundamentais da Constituição portuguesa de 1976, in Revista de Direito UFMS, Campo Grande, MS, edição especial (jan/jun 2013) [https://run.unl.pt/bitstream/10362/19487/1/JBG_UFMS_2015.pdf?utm_source=chatgpt.com]; Do mesmo autor, Direitos Fundamentais – Teoria Geral. Dogmática da Constituição Portuguesa, Almedina (20024, reimpressão).

³ Artigo 64.º CRP (Saúde)

⁴ Artigo 65.º CRP (Habitação e Urbanismo)

⁵ Artigo 73.º CRP (Educação, Cultura e Ciência) e Artigos 74.º (Ensino), 77.º (Ensino público, particular e cooperativo) e 76.º (Universidade e Ensino Superior)

⁶ Artigo 58.º da CRP (Direito ao Trabalho)

⁷ Artigo 66.º da CRP (Ambiente e Qualidade de Vida)

⁸ Em particular dispositivos constitucionais onde o "direito ao transporte" (que inclui o direito à Mobilidade) se encontra expressamente consagrado, como as constituições brasileira e mexicana.

⁹ As principais Leis de Bases em Portugal constituem pilares fundamentais para a estruturação de políticas públicas que asseguram o desenvolvimento sustentável, a coesão social e o respeito pelos direitos fundamentais. As Leis de Bases são leis que têm um valor jurídico reforçado, o que significa que estão acima das leis comuns na hierarquia normativa. Estas leis definem os princípios fundamentais e as diretrizes essenciais para determinadas áreas estruturantes da sociedade, como a educação, o ambiente, a saúde, a habitação, o ordenamento do território e os transportes. Por terem este valor reforçado, as Leis de Bases funcionam como um enquadramento que orienta e condiciona a criação de outras leis e políticas públicas, garantindo que estas respeitem os princípios nelas estabelecidos. Assim, as Leis de Bases asseguram estabilidade e coerência na organização do Estado e na definição de políticas de longo prazo.

¹⁰ Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007, relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros e que revoga os Regulamentos (CEE) n.º 1191/69 e (CEE) n.º 1107/70 do Conselho, conforme alterado pelo Regulamento (UE) 2016/2338 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de dezembro de 2016 (IV Pacote Ferroviário).



exercício completo de cidadania, tendo em consideração o conceito de **pobreza de mobilidade** (e medidas para a sua mitigação), tal como proposto pela UE e reconhecido pela AMT nos seus estudos.

De salientar que além das atribuições legais que estabelecem os poderes de regulação, supervisão, promoção e defesa da concorrência, regulamentação, fiscalização, inspeção e auditoria, emissão de instruções vinculativas, estabelecimento de medidas cautelares e poderes sancionatórios, a AMT tem estabelecido um **modelo próprio de regulação** que se baseia nos seguintes pilares estratégicos:

1. Desenvolvimento de um exercício de avaliação de *compliance* das vertentes determinantes para os mercados da mobilidade;
2. Conhecimento compreensivo e atualizado dos mercados da mobilidade e supressão de "falhas de mercado"¹¹;
3. Redução e, tendencialmente, eliminação das "falhas de Estado"¹², incluindo as do legislador, enquanto organizador da economia e da regulamentação;
4. Promoção do equilíbrio dos diferentes interesses: dos investidores, dos profissionais, dos

¹¹ As falhas de mercado são situações em que o mercado, por si só, não consegue alocar recursos de forma eficiente, gerando perdas de bem-estar social e justificando a intervenção de entidades reguladoras. Estas falhas incluem, primeiramente, as externalidades, que surgem quando as atividades de produção ou consumo de um agente económico afetam terceiros, positiva ou negativamente, sem que esses impactos sejam refletidos nos preços de mercado, como acontece com a poluição gerada pelos transportes. Outra falha relevante são os bens públicos, caracterizados pela sua não exclusividade e não rivalidade no consumo, como infraestruturas de transportes, que tendem a ser suboferecidos pelo mercado devido à dificuldade de exclusão de consumidores que não paguem pelo serviço. Além disso, monopólios e situações de poder de mercado, nas quais poucos agentes detêm a capacidade de influenciar preços ou quantidades, podem distorcer a concorrência, exigindo regulação para prevenir práticas anticompetitivas. Assimetrias de informação constituem outra falha, ocorrendo quando uma das partes numa transação dispõe de mais informações que a outra, levando a decisões ineficientes, como pode suceder em contratos de serviços públicos. Por fim, os mercados incompletos representam casos em que determinados bens ou serviços não são oferecidos de forma adequada, devido a incertezas ou altos custos

iniciais, o que é comum em setores regulados, como os transportes e a energia. Cf. STIGLER, G. J. (1971). "The Theory of Economic Regulation." *The Bell Journal of Economics and Management Science*.

¹² As falhas de Estado como falhas de regulamentação ocorrem quando a intervenção regulatória resulta em ineficiências ou consequências indesejadas, prejudicando o bem-estar geral. Estas incluem o excesso (over regulation) ou insuficiência de regulamentação (under regulation), a captura regulatória (quando os reguladores servem interesses privados em vez do público), a inflexibilidade das normas face a mudanças, custos administrativos elevados e efeitos adversos não intencionais, como desincentivos à inovação ou aumento de custos para consumidores. Estas falhas demonstram que a regulação – necessária – deve ser desenhada e implementada de acordo com os princípios da adequação e da proporcionalidade para evitar distorções adicionais. – cf. Stigler, G. J. (1971), *op cit*.

empreendedores e utilizadores/consumidores e ainda dos contribuintes.

Tal como tem vindo a ser referido nos diversos estudos que a AMT tem apresentado¹³, em cumprimento das suas prioridades¹⁴ e objetivos estratégicos¹⁵, pretende-se que a aplicação deste modelo contribua para a consolidação de um ambiente que incentive o investimento estruturado, produtivo e estruturante, público e privado, a adoção de regras e procedimentos assertivos, coerentes, credíveis e sindicáveis, de longo prazo, reduzindo os custos de contexto e tendo impacto positivo nos mercados relevantes da mobilidade, promovendo a competitividade; a inovação e antecipação de novos mercados, procurando sempre construir um paradigma de concorrência não falseada, sem restrições, em distorções¹⁶.

A AMT tem assumido como objetivo a promoção e defesa do interesse público da mobilidade inclusiva, eficiente, sustentável e inteligente, sendo o garante de uma esfera alargada e mais bem protegida dos direitos dos diversos segmentos societais em presença, na perspetiva das dinâmicas da concorrência, da digitalização, da descarbonização e da neutralidade climática, da resiliência da economia e da sociedade, fortalecendo a coesão socioeconómica e territorial.

O seu conteúdo decorre das dimensões da **Inclusividade, Eficiência e Sustentabilidade** - que são objeto de métricas precisas, como mais à frente se verá - contribuindo para a organização de diferentes modos de transporte, da sua intermodalidade e multimodalidade. Casa uma das dimensões será caracterizada e desenvolvida em capítulo próprio.

Esta visão integrada de uma cadeia coerente e eficiente - que se traduz no **ecossistema da mobilidade, transportes e respetivas infraestruturas** - deve, segundo tem defendido a AMT, estar no centro da construção de políticas públicas que reclamam ser traduzidas (ou positivadas) em instrumentos legislativos, tendo em conta que, como antes se salientou, cabe ao regulador, nos termos das suas atribuições e poderes - em especial os poderes de regulação e de regulamentação - apresentar propostas legislativas que contribuam para colmatar e suprir "falhas de Estado", na sua vertente de Estado-Legislator.

A conclusão do estudo sugere reformas legislativas - a ponderar no âmbito de uma reformulação da atual Lei de Bases do Sistema de Transportes Terrestres¹⁷ - que internalizem políticas públicas que promovam acessibilidade universal e justiça intergeracional na área dos transportes e mobilidade a infraestruturas conexas, numa perspetiva necessariamente integrada com os conceitos de **inclusão, eficiência, sustentabilidade** - e, acrescente-se, "**Inteligência**" - na interconexão com as "três transições", a ecológica, a energética e a digital.

Palavras-chave: Direito à Mobilidade, Direitos Fundamentais, Mobilidade Inclusiva, Mobilidade Eficiente, Mobilidade Sustentável, Mobilidade Inteligente, Transporte Público, Inclusão Social, Coesão Territorial, Regulação Independente, Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT), Direito Internacional, Direito Europeu, Política Comum dos Transportes, Acessibilidade Universal, Justiça Intergeracional, Transição Ecológica, Transição Energética, Transição Digital, Pobreza de Mobilidade.

¹³ Bem como nos seus Planos de Atividades (cf. PA AMT 2024) <https://www.amt-autoridade.pt/media/4519/plano-de-atividade-amt-2024.pdf>

¹⁴ A AMT estabeleceu diversas Prioridades Estratégicas no âmbito da sua atuação. Entre elas, destaca-se a promoção da melhoria do enquadramento e da oferta nos mercados da mobilidade e dos transportes, incluindo a dinamização dos serviços digitais (PE 1). Além disso, a AMT busca reforçar o seu papel enquanto dinamizadora da literacia da mobilidade e dos transportes, fomentando a inovação e contribuindo para o combate às alterações climáticas (PE 2). Por fim, assume como objetivo a dinamização do seu desempenho internacional, consolidando a sua presença e influência em contextos globais (PE 3).

¹⁵ Este estudo está integrado no Plano de Atividades de 2024, alinhado com a 1.ª Prioridade Estratégica e o Objetivo Operacional OO.1.1. - Promoção de alterações legislativas para aperfeiçoar regimes jurídicos (...).

¹⁶ Ver, por todos, estudo da AMT "Obrigações de Serviço Público Verdes – Rumo à Mobilidade Sustentável" <https://www.amt-autoridade.pt/media/4308/estudoospverdesfinal.pdf>

¹⁷ Lei n.º 10/90, de 17 de março, que estabelece a Lei de Bases do Sistema de Transportes Terrestres (LBSTT), publicada no Diário da República, Série I, n.º 65, de 17 de março de 1990.

ABSTRACT

The right to mobility reflects a contemporary need for the full exercise of freedom, equality, and human dignity. This study by the *Autoridade da Mobilidade e dos Transportes* (AMT), the independent regulator of the mobility, transport, and infrastructure ecosystem, argues that "qualified" mobility should be recognized as a right analogous to a codified fundamental right, of an atypical and hybrid nature, at the border between a right, freedom, and guarantee, and an economic, social, and cultural right, considering its transversal relevance for the realization of other rights, such as access to health, housing, education/teaching, work, as well as a "healthy and ecologically balanced" environment.

The study analyzes the strategic legal and regulatory framework at the international, European, and national levels, with a particular focus on constitutional norms and infra-constitutional legislation - including legislation with reinforced value, such as framework laws - presenting case studies whenever possible and highlighting the role of inclusive, efficient, sustainable, and intelligent mobility in the context of public transport as a pillar for social inclusion and territorial cohesion.

The study seeks to gather constitutional-legal foundations - which must necessarily be plural, comprehensive, inclusive, and humanistic - for the recognition of this new right, exploring the mechanisms of openness and the "breathing valves" within the Fundamental Law, always supported by legal doctrine and, when applicable, the jurisprudential development of fundamental rights.

The role of independent regulation is emphasized, particularly the role of AMT in the realization and operationalization of this right within the legal system, naturally situated within the context of international and European law, particularly European Union (EU) law in the evolving construction of the European Pillar of Social Rights and the Common Transport Policy, with special regard to the public passenger transport services market, whose basic regime is established by Regulation (EC) No. 1370/2007, covering road, rail, and - where a national option has been adopted, as in

Portugal's case - inland waterway transport integrated into public transport chains.

Everything with the aim of considering and presenting proposals for legislative changes related to these public services, which are services of general economic interest (SGEI) but also essential public services that ensure people's daily mobility in urban, peri-urban, and rural contexts, where accessibility to public transport networks - and to the services and facilities served by them - is fundamental for the full exercise of citizenship. This takes into account the concept of **transport poverty** (and measures for its mitigation), as proposed by the EU and recognized by the AMT in its studies.

It should be noted that, in addition to the legal attributions establishing powers of regulation, supervision, competition promotion and defense, regulation, monitoring, inspection and auditing, issuance of binding instructions, precautionary measures, and sanctioning powers, AMT has established its own regulatory model based on the following strategic pillars:

1. Development of compliance assessment exercises for determinants of mobility markets;
2. Comprehensive and up-to-date knowledge of mobility markets and elimination of "market failures";
3. Reduction and, ideally, elimination of "state failures," including legislative ones, as the organizer of the economy and regulation;
4. Promotion of a balance among different interests: those of investors, professionals, entrepreneurs, users/consumers, and taxpayers.

As referenced in various studies presented by AMT, in fulfillment of its priorities and strategic objectives, this model aims to consolidate an environment that encourages structured, productive, and transformative public and private investment, the adoption of assertive, coherent, credible, and reviewable rules and procedures, with long-term perspectives, reducing contextual costs and positively

impacting relevant mobility markets, promoting competitiveness, innovation, and the anticipation of new markets, always seeking to construct a paradigm of unfettered competition, free from restrictions and distortions.

AMT has embraced the objective of promoting and defending the public interest in inclusive, efficient, sustainable, and intelligent mobility, serving as a guarantor of an expanded and better-protected sphere of rights for various societal segments, from the perspectives of competition dynamics, digitalization, decarbonization, and climate neutrality, as well as economic and societal resilience, strengthening socio-economic and territorial cohesion.

Its content arises from the dimensions of Inclusivity, Efficiency, and Sustainability - which are subject to precise metrics, as detailed later - contributing to the organization of different transport modes, their intermodality, and multimodality. Each dimension is characterized and developed in its own chapter.

This integrated vision of a coherent and efficient chain - embodied in the ecosystem of mobility, transport, and related infrastructures - should, according to AMT, be at the core of public policymaking, which must be translated (or codified) into legislative instruments. It is up to the regulator, within its attributions and powers - particularly regulatory and normative powers - to propose legislative initiatives to address and overcome "state failures" in its role as a Legislating State.

The study concludes by suggesting legislative reforms - to be considered within the scope of a reformulation of the current Basic Law on the Land Transport System - that internalize public policies promoting universal accessibility and intergenerational justice in the area of transport and related infrastructure, from an integrated perspective with the concepts of inclusion, efficiency, sustainability - and, additionally, "Intelligence" - interconnected with the "three transitions," ecological, energy, and digital.

Keywords: Right to Mobility, Fundamental Rights, Inclusive Mobility, Efficient Mobility, Sustainable Mobility, Intelligent Mobility, Public Transport, Social Inclusion, Territorial Cohesion, Independent Regulation, *Autoridade da Mobilidade e dos Transportes* (AMT), International Law, European Law, Common Transport Policy, Universal Accessibility, Intergenerational Justice, Ecological Transition, Energy Transition, Digital Transition, Transport Poverty.



1.

INTRODUÇÃO



1. INTRODUÇÃO

A **mobilidade**¹⁸ ultrapassa a simples deslocação física, sendo defensável que se traduz em um verdadeiro **direito fundamental** que possibilita o **acesso** a outros direitos económicos, sociais e culturais, como a habitação, a saúde, a educação, o trabalho e segurança social, o ambiente e o ordenamento do território equilibrado.

No entanto, mais do que um “**direito-meio**”, que possibilita esse acesso a outros direitos fundamentais, este estudo defende a autonomização dogmática e prática de um verdadeiro **direito à mobilidade** que, não pode deixar de ser **inclusiva, eficiente e sustentável**, para além de **multimodal**¹⁹ e **inteligente**²⁰.

Nas sociedades contemporâneas, marcadas pela urbanização acelerada, desigualdades territoriais e desafios ambientais, a mobilidade assume um papel estratégico na promoção da justiça social, da coesão territorial e da sustentabilidade.

Esta dimensão transforma a mobilidade num dos pilares estruturantes de uma sociedade inclusiva, justa e equilibrada, equiparando-a a “**direitos sociais essenciais**” como a saúde e a educação, conforme resulta da **Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (CDFUE ou Carta)**²¹, como se detalhará mais à frente no presente estudo.

O direito à mobilidade emerge como um meio essencial para assegurar a dignidade da pessoa humana, a igualdade e a liberdade de deslocação e de circulação, contribuindo para os objetivos de sustentabilidade ambiental e social. A sua concretização exige coordenação entre legislação, planeamento regional e urbano, ordenamento do território equilibrado e desenvolvimento tecnológico e digital e respetivo alinhamento com os princípios fundamentais da Carta e de todo o ordenamento jurídico internacional, europeu e nacional relacionado com a mobilidade, os transportes, a energia e o clima, num contexto cada vez mais digital, conectado, interoperável, baseado em dados que potenciam análises e o desenho de soluções baseadas na inovação.

A mobilidade não deve ser vista apenas como a existência, disponibilização e funcionamento de infraestruturas de transporte (ainda que seja inelutável que estas sejam eficientes, adequadas e conectadas com os serviços e seus utilizadores), mas antes, como defendemos neste estudo, como a garantia de um **direito transversal e integrador**, essencial para a realização de outros direitos que asseguram a participação plena na sociedade.

Embora não explicitamente reconhecida como um direito fundamental em muitos ordenamentos jurídicos, a mobilidade pode ser interpretada como tal por via de normas constitucionais de “abertura” e da

¹⁸ A mobilidade de passageiros refere-se à capacidade e eficiência de um sistema de transporte em deslocar pessoas de um ponto de origem a um destino, garantindo acessibilidade, segurança, conforto e integração entre diferentes modos de transporte, como rodoviário, ferroviário, aéreo, marítimo ou ativo (ciclismo e caminhada). Este conceito envolve conectividade, facilidade de transbordo, inclusão social e sustentabilidade ambiental, sendo essencial para a qualidade de vida e o desenvolvimento urbano sustentável. De acordo com a UITP (Union Internationale des Transports Publics), a mobilidade de passageiros deve ser “eficiente, inclusiva e multimodal, promovendo o acesso ao transporte público e garantindo integração tarifária e operacional” (UITP Policy Brief, 2021). Por outro lado, a mobilidade de mercadorias designa o movimento eficiente, seguro e sustentável de bens ao longo da cadeia de abastecimento, utilizando modos de transporte como rodoviário, ferroviário, marítimo e aéreo. Este conceito envolve a coordenação logística, a otimização de recursos e a integração de infraestruturas, com o objetivo de reduzir custos e tempos de entrega, minimizando simultaneamente o impacto ambiental. Segundo a UNECE (United Nations Economic Commission for Europe), a mobilidade de mercadorias consiste na “coordenação eficiente do transporte multimodal para atender às exigências de tempo e custo das cadeias logísticas globais, promovendo a sustentabilidade” (Glossary of Transport Statistics, 2021).

¹⁹ O transporte intermodal refere-se ao uso de diferentes modos de transporte numa mesma viagem de mercadorias ou passageiros, sendo cada segmento gerido por operadores distintos, com contratos ou bilhetes separados. No transporte de mercadorias, implica a utilização de diferentes modos, como rodoviário, ferroviário ou marítimo, em que cada operador assume a responsabilidade apenas pelo seu segmento, com documentação independente para cada modal (UNECE, Glossary for Transport Statistics, 2021). No caso de passageiros, o transporte intermodal é caracterizado pela ausência de integração tarifária e operacional, exigindo que o utilizador adquira bilhetes

separados e faça a coordenação entre os modos de transporte utilizados (European Commission, EU Transport Policy Review, 2020). Por outro lado, o transporte multimodal consiste no uso integrado de diferentes modos de transporte, quer para mercadorias, quer para passageiros, sob a gestão de um único operador ou sistema, com um único contrato ou bilhete que cobre toda a viagem. Para mercadorias, a FIATA define o transporte multimodal como “a movimentação que utiliza dois ou mais modos de transporte, sob um único contrato e com responsabilidade centralizada num operador de transporte multimodal” (FIATA Multimodal Transport Bill of Lading, 2020). No caso de passageiros, a mobilidade multimodal caracteriza-se pela integração tarifária e operacional, como em sistemas urbanos de transporte público, permitindo uma experiência de viagem contínua e simplificada (UITP, Integrated and Multimodal Mobility Systems, 2021).

²⁰ A mobilidade inteligente consiste na utilização de tecnologias avançadas para otimizar os sistemas de transporte, integrando diferentes modos e promovendo deslocamentos mais eficientes, seguros e sustentáveis para passageiros e mercadorias. Este conceito inclui o uso de soluções digitais, como a Internet das Coisas (IoT), inteligência artificial (IA), big data e sistemas de transporte inteligentes (ITS), que permitem a monitorização em tempo real, veículos autónomos, partilha de meios de transporte e gestão integrada de viagens. De acordo com a UITP, a mobilidade inteligente é “um sistema integrado de transporte público e privado que utiliza tecnologia digital para proporcionar deslocamentos eficientes, seguros e ambientalmente responsáveis” (UITP Smart Mobility Report, 2021). Por sua vez, a European Commission considera que a mobilidade inteligente deve integrar soluções digitais e sustentáveis para melhorar a eficiência e reduzir o impacto ambiental (Smart and Sustainable Mobility Strategy, 2020).

²¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016P/TXT>

interpretação progressiva dos direitos fundamentais que se desdobram em várias “gerações” que respondem aos desafios da sociedade pós-moderna. Como procuraremos demonstrar ao longo deste estudo, na Constituição da República Portuguesa (CRP), o Artigo 16.º/1 permite a incorporação de outros direitos fundamentais constantes de leis e de regras aplicáveis de Direito Internacional e Europeu, enquanto o Artigo 17.º da Lei Fundamental (LF) abre o catálogo aos direitos fundamentais “análogos”. Analisaremos estas “válvulas de respiração” da CRP no capítulo seguinte, reconhecendo como alguns autores (ver, por todos JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO²²), a “generosidade” da Constituição que permite esta integração e abertura.

Ainda uma referência ao Artigo 81.º da CRP²³ que enuncia um conjunto das comumente denominadas **tarefas fundamentais do Estado**, orientadas para a promoção do bem-estar coletivo e o desenvolvimento sustentável da sociedade. Embora o direito à mobilidade inclusiva, eficiente e sustentável não esteja explicitamente referido neste artigo, várias das tarefas mencionadas encontram-se implicitamente relacionadas com o mesmo, tendo em conta que mobilidade constitui um **elemento transversal**, essencial para garantir o acesso igualitário aos direitos fundamentais e fomentar o progresso social e económico.

Mencionemos algumas das tarefas fundamentais do Estado, procurando a sua relação – ainda que por enquanto implícita – com a mobilidade (Artigo 81.º CRP):

1. **alínea a) - "Promover o bem-estar e a qualidade de vida do povo e a igualdade real entre os portugueses":** A mobilidade inclusiva permite que todos os cidadãos, independentemente da sua condição socioeconómica, tenham acesso a serviços essenciais, como habitação, saúde, educação e trabalho, promovendo a igualdade de oportunidades. Além disso, a qualidade de vida

está diretamente relacionada com a disponibilidade de sistemas de transporte eficientes, que reduzam tempos de deslocação e impactos ambientais.

2. **Alínea c) - "Assegurar a igualdade de oportunidades dos cidadãos e promover a correção das desigualdades resultantes da desigual distribuição da riqueza e do rendimento":** A criação de sistemas de transporte acessíveis a todas as pessoas, incluindo aquelas com mobilidade condicionada, contribui para eliminar barreiras sociais e económicas. O direito à mobilidade é um fator determinante para assegurar o acesso ao trabalho, à educação e a outros direitos fundamentais, promovendo a redistribuição equitativa de oportunidades.
3. **Alínea e) - "Promover a coesão económica e social e a igualdade entre o interior e o litoral do país":** Uma rede de transportes eficiente e sustentável é essencial para reduzir as desigualdades territoriais, facilitando o desenvolvimento das regiões mais isoladas e garantindo a coesão territorial e promovendo a redução das desigualdades e assimetrias territoriais, indutoras da exclusão social. Este objetivo pressupõe investimentos em infraestruturas e serviços de transporte que liguem os territórios, de forma sustentável, sustentada, eficiente e eficaz.
4. **Alínea g) - "Promover o desenvolvimento harmonioso de todo o território nacional, tendo em conta, designadamente, o carácter ultraperiférico dos arquipélagos dos Açores e da Madeira":** O desenvolvimento de soluções de mobilidade sustentável, como transportes públicos ecológicos ou incentivos à utilização de energias limpas, é crucial para garantir que todas as áreas, incluindo as mais remotas – como as regiões ultraperiféricas²⁴ – beneficiem de condições adequadas de transporte. Este esforço

²² Alexandrino, José de Melo, Direitos Fundamentais, Almedina, Coimbra, 2019.

²³ Artigo 81.º da CRP.

²⁴ A este propósito, recordar que o princípio da continuidade territorial na CRP refere-se à unidade política, económica, social e cultural entre os diferentes territórios do Estado português, assegurando a coesão nacional e a garantia de direitos equivalentes aos cidadãos, independentemente da sua localização geográfica. Este princípio é particularmente relevante na relação entre o território continental e as Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, reconhecendo as suas especificidades, mas

é especialmente relevante nos arquipélagos dos Açores e da Madeira, onde a mobilidade eficiente e sustentável assume uma dimensão particular, garante do princípio da continuidade territorial.

5. Alínea h) - "Defender a natureza e o ambiente, preservar os recursos naturais e assegurar um correto ordenamento do território": A promoção de meios de transporte sustentáveis, como bicicletas, veículos elétricos e transportes públicos ecológicos (autocarros limpos), contribui para a proteção ambiental. Além disso, a integração de políticas de mobilidade nas estratégias de ordenamento do território reduz os impactos negativos da urbanização e promove soluções mais "verdes" e inclusivas.

Defende-se, assim, que a mobilidade é, de facto, um direito fundamental sustentado pelo princípio da dignidade da pessoa humana, presente no Artigo 1.º da CRP. Este direito está interligado com as obrigações do Estado em assegurar condições de vida dignas e equitativas para todos os cidadãos. A mobilidade inclusiva implica a remoção de barreiras físicas, económicas e sociais no acesso ao transporte. A eficiência na mobilidade requer um planeamento urbano e territorial que minimize desperdícios, como o congestionamento, a poluição e o ruído (externalidades negativas²⁵), enquanto a sustentabilidade exige a transição para sistemas de transporte com menor pegada ecológica, alinhando-se com a defesa do ambiente prevista no Artigo 66.º da CRP e de acordo com os esforços para a descarbonização do setor dos transportes, conforme determinam os instrumentos internacionais, europeus e nacionais que assumem

garantindo a sua integração no quadro do Estado unitário – vide Pereira, A. C. (2020). "O Princípio da Continuidade Territorial e as Regiões Autónomas". *Revista Jurídica Portuguesa*, vol. X, pp. 123-145.

²⁵ As externalidades negativas em transportes representam os impactos adversos gerados pelas atividades de transporte que não são refletidos nos custos diretos suportados pelos utilizadores, mas que recaem sobre terceiros ou sobre a sociedade em geral. Exemplos desses impactos incluem a poluição atmosférica, a emissão de gases com efeito de estufa, o ruído, o congestionamento e os acidentes. Por exemplo, no caso do transporte rodoviário, as emissões contribuem para a alteração climática e afetam negativamente a saúde pública, sem que os custos associados a estes efeitos sejam diretamente assumidos pelos condutores. Estes custos externos têm sido amplamente analisados por diversas instituições e especialistas, como a *European Environment Agency* (2020), que destaca os efeitos ambientais e as opções políticas para mitigar estas externalidades, e autores como Button (2010) e Maibach et al. (2008), que abordam a importância de internalizar esses custos através de instrumentos económicos e regulatórios. Cf. *European Environment Agency (EEA), Externalities of Transport – Environmental Impacts and Policy Options*, Copenhagen, 2020; Button, K. J.,

como macro objetivo a "neutralidade carbónica", no horizonte 2050.

A neutralidade carbónica e os transportes

A neutralidade carbónica refere-se ao equilíbrio entre as emissões de gases com efeito de estufa (GEE) e a sua remoção da atmosfera, ou seja, garantir que as emissões líquidas sejam zero. Este objetivo está alinhado com os **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)**²⁶ das Nações Unidas, em particular com as metas relacionadas com a ação climática e a sustentabilidade. No contexto internacional, a neutralidade carbónica também está em conformidade com os compromissos do **Acordo de Paris**²⁷, que visa limitar o aumento da temperatura global a 1,5 °C acima dos níveis pré-industriais.

Na União Europeia (UE), o objetivo de atingir a neutralidade carbónica até 2050 está no centro do **Pacto Ecológico Europeu (European Green Deal)**²⁸, que define a visão estratégica da UE para lidar com as alterações climáticas e promover uma economia mais sustentável. Em 2021, a UE adotou a **Lei Europeia do Clima**²⁹, tornando vinculativo o compromisso de neutralidade climática até 2050. Como meta intermédia, a UE comprometeu-se a reduzir as emissões de GEE em pelo menos 55% até 2030, em comparação com os níveis de 1990 (adotando o pacote "Fit for 55").

Para atingir estes objetivos, vários setores serão transformados. No setor da energia, a UE promove a transição para fontes renováveis e a eliminação progressiva dos combustíveis fósseis. No **setor dos transportes**, incentiva-se o uso de veículos elétricos e alternativas sustentáveis, como transportes

Transport Economics, 3.ª ed., Edward Elgar Publishing, 2010 e Maibach, M., et al., *Handbook on Estimation of External Costs in the Transport Sector*, CE Delft, 2008.

²⁶ Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Nações Unidas. Disponível em: <https://sdgs.un.org/goals>

²⁷ Acordo de Paris. Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima. Disponível em: <https://unfccc.int>

²⁸ Pacto Ecológico Europeu. Comissão Europeia. Disponível em: <https://ec.europa.eu/green-deal>

²⁹ Regulamento (UE) 2021/1119. Parlamento Europeu e Conselho. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu>

públicos eficientes e infraestruturas de mobilidade verde. Neste contexto, uma mobilidade inclusiva, eficiente e sustentável surge como um dever essencial para garantir que as soluções de transportes contribuam não apenas para a redução das emissões, mas também para a acessibilidade universal. Infraestruturas de transporte que privilegiam a intermodalidade, o acesso para pessoas com mobilidade condicionada e a utilização de tecnologias inteligentes são cruciais para promover a equidade social e um desenvolvimento urbano sustentável.

Na indústria, a UE pretende implementar processos mais limpos e fomentar a economia circular, enquanto na agricultura e no uso do solo, os esforços se concentram nos esforços para aumentar o sequestro de carbono através da reflorestação e da adoção de práticas agrícolas sustentáveis.

A UE também disponibiliza instrumentos financeiros para apoiar a transição verde. O **Fundo de Transição Justa** visa ajudar as regiões e os setores mais afetados pela transição para uma economia verde. Adicionalmente, programas como o **InvestEU** e o **NextGenerationEU** foram criados para estimular investimentos em tecnologias limpas e resiliência climática.

Em Portugal, a **Lei de Bases do Clima**³⁰ reforça o compromisso nacional com a neutralidade carbónica até 2050, estabelecendo princípios orientadores para a descarbonização da economia e a adoção de políticas sustentáveis.

A meta de neutralidade carbónica até 2050 é de extrema importância por várias razões. Em primeiro lugar, permite à UE assumir um papel de liderança global no combate às alterações climáticas, incentivando outros países e blocos económicos a adotarem metas semelhantes.

Em segundo lugar, procura equilibrar a proteção ambiental com o desenvolvimento económico, promovendo novas oportunidades de emprego e inovação tecnológica. Finalmente, reflete a

responsabilidade histórica dos países industrializados nas emissões globais, sublinhando o papel da UE como um dos principais atores na luta contra as alterações climáticas.

Alcançar a neutralidade carbónica até 2050 exigirá esforços coordenados entre governos, empresas e cidadãos, bem como investimentos significativos em investigação, inovação e infraestruturas verdes.



³⁰ Lei de Bases do Clima. Portugal. Disponível em: <https://dre.pt>

Assim é inquestionável que a mobilidade e os transportes – no contexto da descarbonização e considerando o objetivo da neutralidade climática não podem deixar de estar incluídos, a nível constitucional nas incumbências prioritárias e **tarefas fundamentais do Estado** enunciadas no Artigo 81.º da CRP que constituem uma base normativa inicial para a implementação de políticas públicas que garantam um sistema de mobilidade inclusivo, eficiente, sustentável e inteligente contribuindo para o cumprimento de outros direitos fundamentais e objetivos constitucionais.

John Rawls, em *A Theory of Justice*³¹, argumenta que os direitos básicos devem ser concebidos de modo a beneficiar os menos favorecidos e garantir a igualdade de oportunidades. Sob esta ótica, o **direito à mobilidade** enquadra-se como uma “ferramenta” de justiça distributiva, ao permitir acesso equitativo a outros direitos fundamentais.

John Rawls, *A Theory of Justice* (1971)

Catálogo de bens primários e a justiça distributiva

John Rawls, apresenta um modelo normativo de justiça social baseado nos princípios de equidade e igualdade, propondo uma atualização das teses do contrato social (entre o Estado e as pessoas). A sua teoria é construída a partir da ideia de uma “posição original”, uma situação hipotética em que indivíduos, enquanto seres racionais e livres, escolhem o **princípio da justiça** para organizar a sociedade. Estes indivíduos estão sob o “véu da ignorância”, ou seja, desconhecem as suas características pessoais, como género, classe social, capacidades ou crenças, garantindo assim imparcialidade na escolha dos princípios.

Rawls estabelece dois princípios fundamentais. O primeiro é o **princípio da igual liberdade**, que assegura a todos o direito ao conjunto mais extenso de liberdades básicas compatível com a igualdade de liberdades para os outros, incluindo liberdade de expressão, pensamento e associação. O segundo é o **princípio da diferença**, que afirma que as

desigualdades sociais e económicas são aceitáveis apenas se beneficiarem os menos favorecidos da sociedade e se estiverem associadas a cargos ou posições acessíveis a todos em condições de igualdade de oportunidades. Estes princípios são organizados numa hierarquia, em que o princípio da igual liberdade tem prioridade absoluta, sendo que o princípio da diferença e o da igualdade de oportunidades só se aplicam após garantidas as liberdades básicas.

A estratégia racional para tomar decisões na posição original é o critério do *maximin*, que consiste em maximizar o bem-estar da pior posição possível. Este critério justifica a centralidade das melhorias para os menos favorecidos. Rawls vê a sociedade como um sistema de cooperação entre indivíduos com interesses divergentes, mas que reconhecem a reciprocidade e os benefícios mútuos, sendo a justiça como equidade uma expressão deste equilíbrio.

Rawls também introduz o conceito de **bens primários**, definidos como aqueles que todas as pessoas racionais desejariam, independentemente dos seus objetivos de vida. Entre eles estão os direitos, liberdades, oportunidades, riqueza, rendimentos e autoestima. A abordagem deste filósofo rejeita o utilitarismo clássico, que permite sacrificar o bem-estar de alguns para maximizar a felicidade coletiva, por considerar que essa visão compromete os direitos e a dignidade de cada indivíduo.

A teoria de Rawls enfatiza ainda a **justiça distributiva**, argumentando que as desigualdades são justificadas apenas se beneficiarem os menos favorecidos, contrastando com o *laissez-faire* do liberalismo clássico ao reconhecer a necessidade de intervenções redistributivas. Ao combinar liberdade e igualdade numa estrutura coerente, a teoria de Rawls continua a ser um marco no debate filosófico e político, influenciando discussões sobre políticas públicas, igualdade de oportunidades e distribuição de recursos numa sociedade democrática.

³¹ Rawls, John, *A Theory of Justice*, Revised Edition, Harvard University Press, Cambridge, 1999.

Nesta perspetiva este estudo defende, numa ótica atualista desta perspetiva filosófica, que o direito à mobilidade qualificada inclui o pacote de direitos básicos e bens primários a que todos devem ter acesso para alcançar a justiça e a inclusão social, sem esquecer, como veremos, a dicotomia constitucional entre a reserva do possível (os recursos públicos são escassos e finitos) e a reserva do necessário (o cerne da proteção da dignidade da pessoa humana, o seu mínimo de existência).

Para que a mobilidade desempenhe o seu papel essencial, é necessário que seja **sustentável, acessível, eficiente e multimodal**³² e, mais recentemente, **digital**³³ e **inteligente**^{34,35}. Uma mobilidade sustentável implica a transferência modal – a transição do transporte individual, motorizado, para formas coletivas e sustentáveis, como o transporte público, a mobilidade ativa (ciclismo e caminhada), incluindo o transporte combinado³⁶ e intermodal.

De salientar que, ainda que recentes instrumentos de política pública sobre a mobilidade – por exemplo, a Resolução do Conselho de Ministros n.º 134-C/2024, de 11 de outubro, que estabelece medidas relativas à “Mobilidade Verde” – utilizem alguns conceitos

inovadores sobre a qualificação da mobilidade – segura, **enlaçada** (intramodal e multimodal), inteligente e sustentável – por razões de economia lexical e conceptual optou-se, para efeitos do presente estudo, por manter o conceito que tem vindo a ser desenvolvido pela AMT na sua prática regulatória e que se refere a à “mobilidade inclusiva, eficiente e sustentável”, cujas métricas serão referenciadas em detalhe, mais à frente. No entanto a mobilidade qualificada nestas três dimensões não estaria completa – ou não seria exequível de forma a cumprir as metas globais – se não fosse também aberta à inovação e à digitalização. Por isso, a dimensão da “mobilidade inteligente” não pode deixar de integrar os principais vetores desta mobilidade qualificada que, como se procura demonstrar, constitui um verdadeiro direito fundamental

Assume-se que esta transição da mobilidade e dos transportes para um novo paradigma é uma das principais ferramentas para mitigar as emissões de GEE, que, no setor dos transportes, representam uma parte significativa do total global de emissões. Segundo dados da UE, o setor dos transportes é responsável por cerca de 25% das emissões de GEE³⁷, a nível global, sendo o transporte rodoviário

³² Na revisão intercalar de 2006, na comunicação COM (2006)314 intitulada “Manter a Europa em movimento – mobilidade sustentável para o nosso continente”, a Comissão constatou que do ponto de vista da repartição modal as orientações políticas, nomeadamente a de liberalização do caminho de ferro não estavam a conseguir os resultados necessários aos objetivos traçados, e introduz um novo conceito para o aumento da eficiência – o da co-modalidade – dando conta da importância de agir sobre o transporte rodoviário, dada a dimensão da sua quota de mercado, e de explorar a vertente da integração em lugar da exclusiva transferência modal.

³³ A digitalização na mobilidade e nos transportes envolve a integração de tecnologias digitais para otimizar operações, melhorar a experiência dos utilizadores e promover soluções mais sustentáveis. Este processo inclui o uso de dados em tempo real, inteligência artificial, Internet das Coisas (IoT) e plataformas digitais para o planeamento e gestão de sistemas de transporte. Exemplos práticos incluem a implementação de sistemas de partilha de veículos, a gestão de tráfego com base em dados em tempo real e a adoção de soluções de bilhética digital, que contribuem para maior eficiência operacional, redução de emissões e maior comodidade para os utilizadores. Além disso, a digitalização permite o desenvolvimento de sistemas de Mobilidade como Serviço (*Mobility as a Service*, MaaS), que integram diferentes modos de transporte numa única plataforma digital, facilitando a transição para formas mais sustentáveis de mobilidade (European Commission, 2020; Finger & Audouin, 2019; Goodall et al., 2017). Cf. European Commission, Sustainable and Smart Mobility Strategy – Putting European Transport on Track for the Future, 2020; Finger, M., & Audouin, M., The Governance of Smart Transportation Systems: Towards New Organizational Structures for the Development of Integrated, Smart, and Sustainable Mobility, Springer, 2019; Goodall, W., et al., The Rise of Mobility as a Service: Reshaping How Urbanites Get Around, Deloitte Insights, 2017

³⁴ A mobilidade e os transportes inteligentes consistem na aplicação de tecnologias avançadas e sistemas de informação para melhorar a eficiência, a segurança e a sustentabilidade dos transportes. Este conceito engloba soluções como veículos autónomos, gestão inteligente de tráfego, transporte público conectado e infraestruturas equipadas com sensores e dados em tempo real para otimizar o fluxo de trânsito e reduzir emissões. Exemplos práticos incluem sistemas de semáforos inteligentes, que ajustam os tempos de sinalização de acordo com o volume de tráfego, aplicações móveis que permitem aos utilizadores planear viagens multimodais e a utilização de inteligência artificial para prever padrões de mobilidade. Estas iniciativas promovem não

apenas uma maior eficiência nos sistemas de transporte, mas também uma mobilidade urbana mais acessível e ecológica (Banister, 2005; European Commission, 2020; Coppola & Silvestri, 2019). Cf. Banister, D., Transport and Urban Development, Routledge, 2005; European Commission, Smart Mobility and Services for Cities and Citizens, 2020; Coppola, P., & Silvestri, F., Autonomous Vehicles and Future Mobility, Elsevier, 2019.

³⁵ Nos instrumentos de política pública mais recentes – vide RCM para uma Mobilidade Verde

³⁶ O transporte combinado refere-se à utilização integrada de dois ou mais modos de transporte, como rodoviário, ferroviário, marítimo ou aéreo, para movimentação de mercadorias numa cadeia logística, recorrendo a uma única unidade de carga, como contentores normalizados, e minimizando a manipulação direta da carga. Este método, regulado por normas como a ISO 668:2020, que estabelece especificações para contentores de carga, e pela Diretiva 92/106/CEE, que promove o transporte combinado na União Europeia, visa aumentar a eficiência, reduzir custos e diminuir o impacto ambiental. A sua implementação baseia-se em terminais especializados que permitem a transferência entre modos, com destaque para o transporte rodoviário, limitado ao início e ao final da cadeia logística, reduzindo assim congestionamentos e emissões (UNECE, 2021; ISO, 2020; European Commission, 2020).

³⁷ O setor dos transportes tem um impacto significativo nas emissões de gases com efeito de estufa (GEE), sendo um dos principais contribuintes para o total de emissões globais, particularmente em economias desenvolvidas. De acordo com dados da Agência Internacional de Energia (IEA), estima-se que, a nível global, o setor dos transportes seja responsável por cerca de 20% a 25% das emissões de GEE relacionadas com a energia (IEA, 2021). Na União Europeia, o transporte rodoviário, em particular, representa mais de 70% das emissões totais do setor dos transportes, evidenciando a elevada dependência de combustíveis fósseis neste domínio (European Environment Agency, 2022). Este panorama sublinha a urgência de implementar alternativas mais sustentáveis, como a eletrificação, o uso de biocombustíveis e a promoção de transportes públicos eficientes, como estratégias essenciais para a descarbonização deste setor. Cf. Agência Internacional de Energia (IEA), (2021). *Transport and Climate Change: Tracking Clean Energy Progress*. Disponível em:



(transporte público e transporte individual) um dos principais contribuintes e um dos setores mais “difíceis de abater”.

Além disso, a promoção de uma **mobilidade sustentável** requer infraestruturas adaptadas às realidades urbanas e rurais, de forma a evitar desigualdades territoriais e colmatar as diferenças entre zonas urbanas e outras, de baixa densidade populacional. Quaisquer investimentos estratégicos em **infraestruturas de transportes**³⁸ devem garantir que áreas menos servidas também tenham acesso a transportes de qualidade, promovendo a coesão territorial e a inclusão social.

A regulação independente – no caso da mobilidade e dos transportes assegurada pela AMT - é essencial para assegurar que o setor dos transportes funcione de maneira eficiente, sustentável e equitativa, garantindo que determinados interesses públicos

prevaleçam sobre dinâmicas de mercado potencialmente desiguais, suprimindo “falhas de mercado” e “falhas de Estado”, mas procurando, sempre o equilíbrio e a proporcionalidade entre os vários atores do sistema, incluindo investidores /operadores (agentes económicos) e passageiros/utilizadores, sem esquecer a necessidade de utilização racional e eficiente de recursos, tendo em conta a proteção dos contribuintes.

Em Portugal, a AMT desempenha um papel central, promovendo a concorrência não falseada, a proteção dos direitos dos utilizadores e a eficiência dos serviços, no exercício conjugado das suas atribuições e competências, considerando os seus poderes de regulação, supervisão e, quando se justifique, a aplicação das sanções a comportamentos e práticas ilícitos.

<https://www.iea.org/reports/tracking-transport-2021>; European Environment Agency (EEA). (2022). *Transport and Environment Report 2022: Towards More Sustainable Transport in Europe*. Disponível em: <https://www.eea.europa.eu/publications/transport-and-environment-report-2022>.

³⁸ Cf. Estudos da AMT Orientações para a Elaboração de um Programa Nacional de Mobilidade Sustentável, https://www.amt-autoridade.pt/media/4163/estudo_orientacoes_pnms_31-10-2023.pdf Primeira abordagem à implementação de indicadores de avaliação de investimentos em infraestruturas e serviços de mobilidade e transportes. https://www.amt-autoridade.pt/media/4162/estudo_indicadores_investimentos_31-10-2023_003.pdf

O papel da AMT é também relevante para monitorizar o cumprimento das metas de sustentabilidade e assegurar que os serviços de transporte sejam acessíveis em termos económicos e funcionais. Este equilíbrio entre a regulação e os objetivos de interesse público – concatenados também com a posição dos diversos agentes económicos e salvaguardando o princípio de uma concorrência não falseada – é fundamental para responder aos desafios complexos que a mobilidade e os transportes enfrentam.

Em suma, o presente estudo propõe uma análise aprofundada do **direito à mobilidade enquanto direito fundamental**, atípico e análogo, explorando os seus fundamentos jurídicos, sociais e políticos, e o impacto da regulação independente, com especial referência à atuação da AMT. Ao articular os conceitos de mobilidade sustentável, justiça social e regulação eficiente e de elevada qualidade, procura-se contribuir para o debate contemporâneo sobre como a mobilidade pode ser um instrumento de coesão social, justiça climática e melhoria da qualidade de vida.

1.1 Problemática e Objetivos do Estudo

Apesar de não ser explicitamente reconhecida como direito fundamental na maioria das constituições, a **mobilidade** pode ser interpretada como tal, com base em mecanismos de abertura constitucional, considerando, em particular o Artigo 16.º da CRP, bem como o seu Artigo 17.º, que respeita a direitos fundamentais análogos.

Este estudo propõe uma análise jurídica e (por vezes) sociopolítica do direito à mobilidade, explorando sua dimensão instrumental e valor intrínseco, com destaque para os serviços de **transporte público de passageiros** que constituem Serviços de Interesse

Económico Geral (SIEG), mas também, serviços públicos essenciais.

De salientar que em 2019, com a sexta alteração à Lei n.º 23/96, de 26 de julho através da Lei n.º 51/2019, de 29 de julho – com o parecer favorável e apresentação de propostas concretas pela AMT – a ordem jurídica interna reconheceu “os **serviços de transporte de passageiros**” como serviços públicos essenciais, merecedores de uma especial proteção, tendo em conta os respetivos utilizadores (que a lei classifica como utentes).

Serviços de Interesse Económico Geral e Serviços Públicos Essenciais

A este propósito uma prevenção e um ponto de ordem: os **serviços de interesse económico geral (SIEG)**³⁹ e os **serviços públicos essenciais** distinguem-se tanto na sua base conceptual como nos regimes jurídicos que os regulam. Os SIEG de acordo com a União Europeia (UE) – ainda que não se encontre uma definição nos tratados – podem ser classificados como atividades económicas sujeitas a obrigações de serviço público (OSP) que são impostas pelos Estados-Membros com o objetivo de assegurar interesses gerais.

Esses serviços incluem setores como os **transportes**, energia, telecomunicações e serviços postais, e encontram-se regulados pelo artigo 106.º, n.º 2 do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE)⁴⁰. A definição dos SIEG é flexível e atribuída aos Estados-Membros, que, de acordo com as suas realidades económicas e sociais, determinam quais os serviços que devem ser abrangidos. Contudo, essa discricionariedade é limitada pelo controlo da Comissão Europeia, para garantir que não haja “abuso” ou erro manifesto na classificação de um serviço como SIEG.

³⁹ Sobre **SIEG**: Comunicação da Comissão relativa à aplicação das regras em matéria de auxílios estatais da União Europeia à compensação concedida pela prestação de serviços de interesse económico geral, JO C 8, 11.1.2012, p. 4-14; Decisão 2012/21/UE da Comissão, de 20 de dezembro de 2011, relativa à aplicação do artigo 106.º, n.º 2, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia aos auxílios estatais sob a forma de compensação de serviço público concedidos a certas empresas encarregadas da gestão de serviços de interesse económico geral, JO L 7, 11.1.2012, p. 3-10.; Comunicação da Comissão «Enquadramento da União Europeia aplicável aos auxílios estatais sob a forma de compensação de serviço público» (2011), JO C 8, 11.1.2012, p. 15-22; Regulamento (UE) n.º 360/2012 da Comissão, de 25 de abril de 2012, relativo à aplicação dos artigos 107.º e 108.º do Tratado sobre o Funcionamento da União

Europeia aos auxílios de minimis concedidos a empresas que prestam serviços de interesse económico geral, JO L 114, 26.4.2012, p. 8-13.; Documento de trabalho dos serviços da Comissão — Guia para a aplicação das regras da União Europeia em matéria de auxílios estatais, contratos públicos e mercado interno aos serviços de interesse económico geral e, em especial, aos serviços sociais de interesse geral [SWD(2013) 53 final/2], 29 de abril de 2013; Artigo 106.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

⁴⁰ Ainda que o TFUE não apresente uma definição para SIEG.

Os SIEG têm como principal característica a sua base económica e a sujeição às regras comuns relativas à concorrência estabelecidas no Tratado (Artigos 101.º a 106.º, com especial referência, em matéria de auxílios de Estado ao n.º 2 desse artigo, interpretado de acordo com a Jurisprudência do Tribunal de Justiça da UE (TJUE), em particular com o Acórdão ALTMARK TRANS⁴¹), exceto nos casos em que estas regras impeçam o cumprimento das obrigações de interesse geral associadas à prestação do serviço. Essas obrigações de serviço público (OSP) incluem universalidade, acessibilidade, igualdade, continuidade, adaptabilidade, qualidade e segurança. Não podemos deixar de referir, desde já, que em matéria de compensação por atribuição de direitos exclusivos e/ou OSP, os **transportes terrestres** – rodoviário, ferroviário e também, se incluídos em cadeias de transporte público, o fluvial – são objeto de um tratamento particular, tendo em conta que o Artigo 93.º do TFUE (incluído no capítulo relativo à Política Comum de Transportes) constitui *lex specialis* em relação ao n.º 2 do Artigo 106.º e que as compensações pelo cumprimento de OSP nesse mercado (compensações financeiras e/ou direitos exclusivos) apenas podem ser atribuídas se cumprirem o regime estabelecido no Regulamento (CE) n.º 1370/2007, conforme alterado e interpretado de acordo com a Jurisprudência do TJUE (ainda o Ac. ALTMARK que se aplica transversalmente ao universo dos SIEG).

Por outro lado, os **serviços públicos essenciais** remetem para atividades que visam satisfazer necessidades fundamentais da população e que, tradicionalmente, estão sob responsabilidade direta do Estado. Ao contrário dos SIEG, os serviços públicos essenciais não possuem necessariamente uma natureza económica e escapam, muitas vezes,

às regras de mercado. São regulados predominantemente a nível nacional e orientados pelo princípio da proteção dos direitos fundamentais, como o direito à saúde, à educação, ao abastecimento de água, à segurança e ainda aos transportes públicos de passageiros. A sua finalidade principal é garantir a universalidade e a igualdade no acesso, independentemente da viabilidade económica. Incluem-se no “pacote de necessidades primárias” (sendo, por isso, considerados essenciais e apenas passíveis de interrupção / suspensão dentro de determinados limites - por exemplo, no caso dos serviços de **transporte público de passageiros**, são assegurados serviços mínimos em caso de greves).

Assim em tese – e numa leitura dicotómica, nem sempre adequada - a principal distinção entre os dois conceitos residiria na sua base económica e regulação jurídica. Os SIEG seriam atividades de mercado sujeitas às regras comuns da concorrência da UE, salvo exceções previstas no artigo 106.º, n.º 2 do TFUE e, no que respeita aos transportes terrestres, ao Artigo 93.º e Regulamento (CE) n.º 1370/2007, densificado na ordem jurídica interna pela Lei n.º 52/2015 que aprova o Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros (RJSPTP).

Já os serviços públicos essenciais teriam uma função predominantemente social e não estariam necessariamente integrados em dinâmicas de mercado, sendo regulados por normas nacionais que garantem o acesso universal (vide a já referida Lei n.º 23/96, conforme alterada em 2019, incluindo os serviços de transportes de passageiros como **serviços públicos essenciais** e que se dirige

⁴¹ TJUE, Processo C-280/00, *Altmark Trans GmbH e Regierungspräsidium Magdeburg contra Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH*, ECLI:EU:C:2003:415, 24 de julho de 2003. O **Acórdão Altmark Trans**, proferido pelo Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) em 24 de julho de 2003 (processo C-280/00), constitui um marco jurisprudencial na delimitação entre mera compensação por obrigações de serviço público (OSP) e auxílio de Estado, na aceção do artigo 107.º, n.º 1 do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE). No caso em questão, o TJUE foi chamado a decidir se as compensações atribuídas pela Alemanha à Altmark Trans GmbH, uma empresa de transporte público local, constituíam auxílio de Estado proibido ou simples compensação pelas obrigações de serviço público que lhe haviam sido impostas. O Tribunal estabeleceu quatro critérios cumulativos para determinar se uma compensação estatal pode ser considerada uma mera compensação, não configurando assim um auxílio de Estado. O primeiro critério exige que as obrigações de serviço público sejam claramente definidas por um ato legislativo, regulamento ou contrato, de modo a evitar ambiguidades quanto aos deveres impostos à empresa beneficiária. O segundo critério

determina que os parâmetros para calcular a compensação sejam estabelecidos de forma objetiva, transparente e antecipada, assegurando que a medida não se traduza num favorecimento arbitrário. O terceiro critério impõe que a compensação atribuída não ultrapasse os custos incorridos pela empresa no cumprimento das OSP, tendo em conta as receitas obtidas e incluindo um lucro razoável. Por fim, o quarto critério dispõe que, caso o prestador de serviços não seja selecionado por um procedimento de concurso público que garanta a escolha do operador mais eficiente e com menores custos, o montante da compensação deve ser baseado nos custos de uma empresa média, bem gerida e adequadamente equipada para satisfazer as exigências do serviço. O TJUE concluiu que, se todos os critérios forem respeitados, a compensação não constitui uma vantagem económica seletiva e, portanto, não configura um auxílio de Estado na aceção do artigo 107.º, n.º 1 do TFUE. Este entendimento assegura um equilíbrio entre a proteção da concorrência no mercado interno e a possibilidade de os Estados-Membros financiarem serviços essenciais que o mercado, por si só, não forneceria de forma adequada.

especialmente à proteção dos “utentes” desses serviços).

Ainda de referir que o artigo 14.º do TFUE sublinha a importância dos SIEG na promoção da coesão económica, social e territorial, ao passo que os serviços públicos essenciais estariam mais diretamente relacionados com a satisfação de direitos fundamentais, muitas vezes com gestão pública direta ou em regime de gestão delegada (máxime concessão ou prestação de serviços). Nesses casos, os serviços públicos essenciais aproximam-se de SIEG, porque prestados em ambiente de mercado, necessariamente concorrencial. Assim, a fronteira SIEG/serviços essenciais não é linear – e muito menos estanque –



tendo em conta que os serviços de transporte de passageiros – que são serviços essenciais – não deixam de ser operados por empresas (agentes económicos) de capitais públicos e privados, através de modelos “concessórios”, sendo estabilizados em contratos de serviço público, o que os conforma como SIEG. Por isso, no caso específico dos serviços de transporte público de passageiros (transportes terrestres e fluviais) teremos sempre de ter em conta o regime de compensação por OSP, tal como decorre do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 e do RJSPTP.

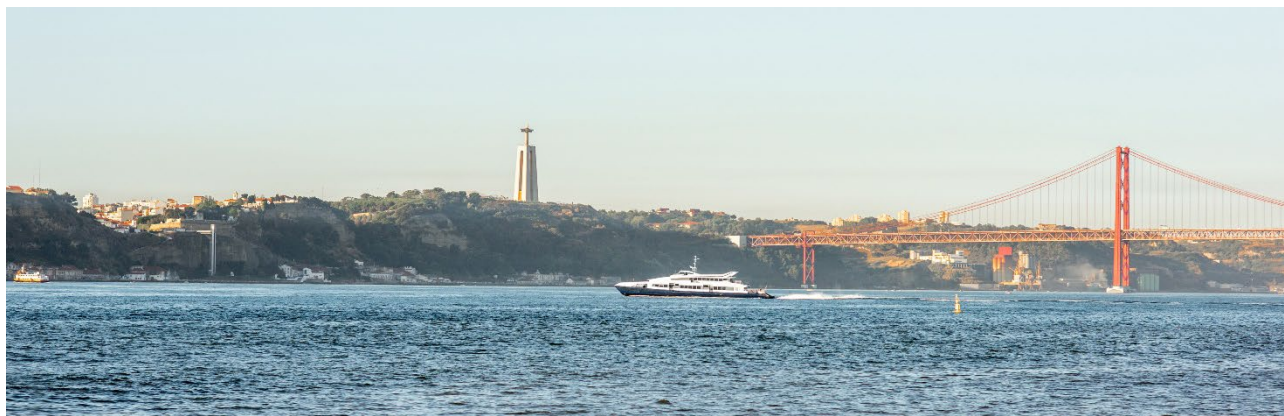
Tudo isto sem esquecer que o artigo 345.º do TFUE consagra a **neutralidade** quanto ao regime de propriedade, permitindo que tanto entidades públicas como privadas possam ser incumbidas da prestação de SIEG, desde que cumpram as obrigações de serviço público (OSP) estabelecidas e contratualizadas.

Assim, enquanto os SIEG visam equilibrar as necessidades do mercado e do interesse geral, os serviços públicos essenciais destinam-se a garantir os direitos básicos dos cidadãos. Em ambos os casos, é essencial observar os limites impostos pela legislação nacional e europeia para assegurar a proteção de interesses coletivos e o funcionamento eficiente dos serviços, enquanto se procura garantir a sustentabilidade das empresas que operam esses serviços e que se encontram sujeitas ao regime de compensação por OSP, nos termos exatos do direito europeu e nacional (Artigo 93.º TFUE, Regulamento (CE) n.º 1370/2007; Acórdão ALTMARK TRANS e RJSPTP).

Cabe à AMT, enquanto regulador independente, assegurar – através do exercício dos seus poderes de regulação, de supervisão e, quando se justifique, sancionatórios – o justo equilíbrio entre estas dimensões, não esquecendo que cabe também ao regulador assegurar a proteção dos consumidores que, neste caso, são passageiros⁴² de serviços de transporte público.

⁴² A AMT em Portugal é o Organismo Nacional de Fiscalização (National Enforcement Body, NEB) responsável por assegurar a aplicação e o cumprimento dos direitos dos passageiros previstos na legislação da União Europeia. A AMT atua nos setores de transporte ferroviário, rodoviário, marítimo e fluvial, conforme os Regulamentos (CE) n.º 1371/2007, (UE) n.º 181/2011 e (UE) n.º 1177/2010, respetivamente. As suas funções incluem a receção e tratamento de reclamações de passageiros, a fiscalização do

cumprimento das obrigações pelas empresas de transporte, a promoção de informação sobre os direitos dos passageiros e a aplicação de sanções em caso de violações. No caso do transporte aéreo, a entidade responsável é a Autoridade Nacional da Aviação Civil (ANAC), que assegura o cumprimento do Regulamento (CE) n.º 261/2004.



A ausência de um reconhecimento explícito do direito à mobilidade como fundamental levanta questões sobre a sua eficácia prática, sobretudo em contextos de desigualdade social e exclusão territorial. Assim, esta reflexão procura responder à seguinte questão central: **em que medida a mobilidade pode ser tratada como um direito fundamental e quais são os desafios para a sua consolidação?**

Os objetivos incluem:

- Apresentar os **fundamentos jurídicos** para consagração do direito à mobilidade inclusiva, eficiente, sustentável e inteligente como direito fundamental “análogo” ou “atípico”, considerando a dogmática e a sistemática da **Constituição de 1976**;
- Evidenciar a sua interconexão com os princípios de liberdade, igualdade e dignidade da pessoa humana, apresentando-se como um pilar do Estado Social de Direito, essencial para a concretização de outros direitos fundamentais (habitação, saúde, trabalho, educação, lazer, ambiente, ordenamento do território), questionando se o **Direito à Mobilidade Inclusiva, Eficiente, Sustentável e Inteligente** é apenas direito-meio ou pode ser, de facto, pela sua teleologia e características próprias, um direito fundamental “híbrido”⁴³, na fronteira entre os direitos liberdades e garantias (DLG) e os direitos económicos sociais e culturais (DESC);
- No âmbito do **Direito da União Europeia**, em especial, analisar o papel do transporte público como instrumento de inclusão social, apresentando os transportes como serviços de interesse económico geral (SIEG), mas também como serviços públicos essenciais que devem ser considerados nos contextos das transições ecológica, ambiental e digital e no cruzamento entre o Pilar Social Europeu e a Política Comum de Transportes da UE;
- Analisar o papel da **Regulação Independente** e as propostas e contributos da AMT como regulador do ecossistema da mobilidade, transportes e infraestruturas conexas no que respeita à autonomização desse novo direito, tendo em conta o justo equilíbrio entre as várias dimensões em presença e os diversos atores e stakeholders do ecossistema da mobilidade e dos transportes;
- Propor estratégias para a consagração do direito à **Mobilidade Inclusiva Eficiente, Sustentável e Inteligente** em instrumentos legislativos, em particular na necessária revisão da Lei de Bases do Sistema de Transportes Terrestres (LBSTT), datada do século passado (1990), que pode ser reconfigurada, como se propõe, na nova “**Lei de Bases da Mobilidade Inclusiva Eficiente, Sustentável e Inteligente**”, mantendo o escopo nos transportes terrestres, quer de passageiros, quer de mercadorias e mercados conexas, como a logística.

⁴³ Sobre o conceito de “direitos fundamentais híbridos” ver José de Melo Alexandrino, op cit.

2.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS DO DIREITO À MOBILIDADE NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA PORTUGUESA DE 1976



2.FUNDAMENTOS JURÍDICOS DO DIREITO À MOBILIDADE NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA PORTUGUESA DE 1976 (CRP)

É possível afirmar que a mobilidade, como conceito jurídico e social, emerge como um direito análogo aos direitos fundamentais devido à sua relação direta com princípios essenciais como **liberdade** (de deslocação e de circulação), **igualdade e dignidade da pessoa humana**.

Este capítulo aborda os fundamentos jurídicos do direito à mobilidade, analisando sua interpretação como direito fundamental análogo ou atípico, a sua base na CRP e sua aplicação comparada com outros ordenamentos constitucionais, apresentando o caso de estudo da **Constituição Federal Brasileira**⁴⁴, na qual o “direito ao transporte” foi positivado em 2015.

2.1 Dos Direitos Fundamentais em especial

De acordo com os ensinamentos de BERCOVICI⁴⁵ “*É a Constituição que fixa os princípios e as diretrizes sob os quais se devem formar a unidade política e as tarefas do Estado*”. Sendo esta uma visão tributária da teoria de uma “Constituição Dirigente” (CANOTILHO⁴⁶) ela não deve deixar de ser citada no início desta introdução à génese e enquadramento dos direitos fundamentais na CRP de 1976.

⁴⁴ A Constituição Federal Brasileira, promulgada em 5 de outubro de 1988, é a lei fundamental e suprema do Brasil, estabelecendo os princípios e normas que regem o Estado e os direitos e deveres dos cidadãos. Conhecida como a Constituição Cidadã, devido ao seu caráter democrático e inclusivo, resultou de um processo constituinte iniciado após o período da ditadura militar (1964-1985) e tem como fundamento a soberania popular. Composta por um preâmbulo, 250 artigos organizados em nove títulos e disposições constitucionais transitórias, a Constituição trata de temas fundamentais como os princípios da República Federativa do Brasil, os direitos e garantias fundamentais, a organização do Estado e dos poderes, a defesa do Estado e da ordem democrática, a tributação e orçamento, a ordem económica e social, além de prever mecanismos de controle de constitucionalidade e um sistema rígido para alterações, que só podem ser realizadas por emendas constitucionais.

⁴⁵ Bercovici, G. (1999). A problemática da constituição dirigente: algumas considerações sobre o caso brasileiro. *Revista de Informação Legislativa*, 36(142), 35-51. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/474/r142-06.PDF>

⁴⁶ O conceito de “constituição dirigente” foi desenvolvido por José Joaquim Gomes Canotilho na sua obra *Constituição Dirigente e Vinculação do Legislador: Contributo para a Compreensão das Normas Constitucionais Programáticas*, publicada em 1982. Nesta obra, Canotilho analisa as constituições que não apenas estruturam o Estado e garantem direitos fundamentais, mas também estabelecem diretrizes e programas de ação para os órgãos governamentais, orientando políticas públicas e sociais. A “constituição dirigente” vincula o legislador e outros órgãos do Estado a objetivos programáticos definidos no texto constitucional, conferindo-lhes um caráter normativo e vinculativo. Cf. Canotilho, J. J. G. (1982). *Constituição Dirigente e Vinculação do*

Sendo os direitos fundamentais um tema amplamente debatido na doutrina, para facilidade de referência e apresentação de um fio condutor para a análise da tese que aqui se traz - ou seja, a possibilidade de considerar o direito à mobilidade “qualificada” como fundamental – chama-se à colação um autor, BACELAR GOUVEIA⁴⁷, que tem desenvolvido, de forma compreensiva e consistente, o conceito de **direitos fundamentais “atípicos”**.

BACELAR GOUVEIA analisa com profundidade o sistema de direitos fundamentais introduzido pela CRP, com destaque para os **direitos fundamentais análogos** (Artigo 17.º da CRP) e **aqueles que são “atípicos”** na formulação proposta por este autor (e que abrange outros direitos fundamentais, para além dos mencionados direitos análogos).

Este conceito – **atipicidade** - revela-se central na compreensão da abertura e adaptabilidade do sistema jurídico português, permitindo a inclusão de direitos não enumerados explicitamente no texto constitucional, mas que se fundamentam nos mesmos princípios essenciais.

E quais são esses princípios?

Salienta-se o **princípio da dignidade da pessoa humana** que ocupa um lugar central na CRP de 1976, sendo um dos fundamentos essenciais do Estado de direito democrático⁴⁸ e da ordem jurídica portuguesa.

Legislador: Contributo para a Compreensão das Normas Constitucionais Programáticas. Coimbra: Coimbra Editora.

⁴⁷ Gouveia, J. B. (1995). *Os Direitos Fundamentais Atípicos*. Lisboa: Editorial Notícias e Editorial Aequitas.

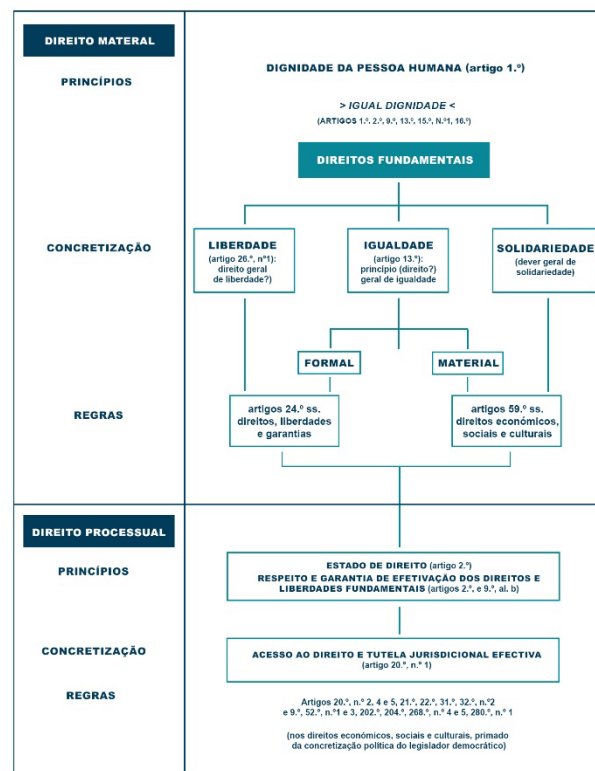
⁴⁸ O Estado de Direito Democrático é um conceito central no sistema político português, consagrado na Constituição da República Portuguesa de 1976, no artigo 2.º. Este conceito articula a primazia da lei, a proteção dos direitos fundamentais, a separação e interdependência dos poderes, e a participação democrática dos cidadãos na formação da vontade coletiva. O Estado de Direito assegura que o exercício do poder político é limitado e subordinado à ordem jurídica, garantindo a legalidade, a justiça e a igualdade. Ao mesmo tempo, o caráter democrático implica que a soberania reside no povo, exercida diretamente ou através de representantes eleitos, em conformidade com os princípios da pluralidade política e da participação cívica. Jorge Bacelar Gouveia descreve o Estado de Direito Democrático como “um modelo de organização política e jurídica em que os direitos fundamentais são não apenas reconhecidos, mas garantidos de forma efetiva, sendo a lei um instrumento ao serviço da dignidade humana e da realização do bem comum” (Constituição da República Portuguesa Anotada, Almedina, 2019). Por sua vez, José de Melo Alexandrino sublinha que este modelo “pressupõe a articulação entre a ordem jurídica e a democracia como formas complementares de garantir a liberdade e a igualdade” (Direitos Fundamentais, Almedina, 2019).

Este princípio, consagrado no artigo 1.º da CRP, estabelece que a dignidade da pessoa humana é o valor supremo que orienta toda a atuação do Estado e a conformação das normas jurídicas, garantindo o respeito pelos direitos fundamentais e pela autonomia individual.

De acordo com BACELAR GOUVEIA, a dignidade da pessoa humana "implica o reconhecimento da pessoa como um fim em si mesma, dotada de valor intrínseco e inviolável"⁴⁹. Outro constitucionalista, JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO⁵⁰ reforça esta ideia ao afirmar que a dignidade humana "é o fundamento e o limite de todo o poder político e jurídico, servindo de critério para a interpretação e aplicação das normas constitucionais". Assim, este princípio assume-se como um pilar estruturante da Constituição, orientando tanto a atividade legislativa como a jurisprudência, sobretudo do Tribunal Constitucional.

Ainda algumas palavras de ordem sobre a **Sistematização dos Direitos Fundamentais** na CRP de 1976: de recordar, ainda que de forma muito sucinta que a Parte I da CRP é constituída por três títulos diferentes: o Título I (Princípios Gerais, Artigos 12.º-23.), o Título II (Direitos, Liberdades e Garantias, Artigos 24.º-57.º) e o Título III (Direitos Económicos, Sociais e Culturais, Artigos 58.º-79.º). No entanto, como é amplamente reconhecido no plano doutrinário e jurisprudencial existem direitos fundamentais dispersos por outras partes da LF, e ainda, em certos casos, direitos que se encontram fora do catálogo positivado da CRP e que são admitidos por via das cláusulas de abertura nela previstas.

Apresenta-se no quadro seguinte o “**Sistema de Direitos Fundamentais da Constituição de 1976**” (ALEXANDRINO⁵¹):



Mas afinal, qual o critério unificador dos direitos fundamentais?

BACELAR GOUVEIA defende uma **conceção pluralista dos direitos fundamentais**, questionando qual a “chave” ou critério unificador - ou **material** - desses direitos na CRP, partindo do pressuposto que o texto fundamental não chamou direitos fundamentais a quaisquer “posições subjetivas”, de modo arbitrário, antes o determinou com base num critério racional, unificador e material. Ou seja, a relevância do problema coloca-se não apenas no que respeita aos direitos fundamentais positivados, mas também perante o “mecanismo de abertura” que a CRP permite e incorpora no seu Artigo 16.º e também, por outra via, no seu Artigo 17.º, que admite “direitos fundamentais análogos”, em sentido próprio.

A Constituição de 1976 marcou a transição para um Estado de Direito democrático e Social⁵², sendo a

Desta forma, o Estado de Direito Democrático português articula os valores fundamentais da legalidade, justiça, democracia e direitos humanos como alicerces para a organização política e social.

⁴⁹ Cf. *Direitos Fundamentais – Introdução Geral*, Almedina, 2017.

⁵⁰ Cf. *Direitos Fundamentais*, Almedina, 2019.

⁵¹ Op. Cit página 68

⁵² O conceito de Estado de Direito Democrático e **Social**, consagrado no artigo 2.º da CRP, integra não apenas os princípios do Estado de Direito e da democracia, mas

“sexta Constituição portuguesa”. O seu catálogo de direitos fundamentais reflete uma conceção “pluralista e aberta” (GOUVEIA), que incorpora não apenas direitos de liberdade de matriz liberal, mas também direitos económicos, sociais e culturais, próprios de uma visão social-democrática (Artigos 1.º, 9.º e 16.º da CRP).

Segundo o mesmo autor, este pluralismo baseia-se numa **teoria material dos direitos fundamentais**, fundamentada nos valores da dignidade da pessoa humana (artigo 1.º da CRP), da democracia política e do Estado social de direito (artigo 2.º da CRP). Assim, “os direitos fundamentais são posições jurídicas ativas as pessoas integradas no Estado-Sociedade, exercidas por contraposição ao Estado-Poder, positivadas na Constituição” (BACELAR GOUVEIA), reconhecendo-se (MELO ALEXANDRINO) que uma das opções feitas pelo legislador constituinte de 1976 foi no sentido de preservar a tradição de **positivação** detalhada desses direitos, optando por uma **abordagem sistemática**.

Na mesma linha de raciocínio é preciso decompor para compreender o que é, afinal, um direito fundamental. De um modo simples, é possível afirmar (como GOUVEIA e outros⁵³) que os **direitos fundamentais**, enquanto categoria jurídica, são definidos pela conjugação de três elementos: subjetivo, material e formal.

O elemento subjetivo refere-se ao facto de os direitos serem atribuídos a pessoas integradas no Estado-Comunidade (por contraposição ao Estado-Poder), enquanto o material se relaciona com a proteção de bens jurídicos de relevância constitucional, merecedores de uma especial proteção. O elemento formal destaca a consagração dos direitos no texto constitucional, o que lhes confere supremacia

hierárquica e “rigidez normativa”, nomeadamente no que se refere à sua revisão e limites (artigo 3.º, n.º 3 da CRP).

No entanto, como já se referiu, o sistema constitucional português (a própria CRP) incorpora **mecanismos de abertura** que conferem flexibilidade a essa aparente rigidez (admissível e inquestionável, no entanto, no plano formal). Analise-se, então, do ponto de vista dogmático, os principais mecanismos, a saber a “cláusula de abertura” (Artigo 16.º/1 da CRP) e o conceito de “direitos fundamentais análogos” (Artigo 17.º da CRP).

2.2 A abertura do Sistema dos Direitos Fundamentais

A CRP adota uma “cláusula de abertura” no artigo 16.º, n.º 1, que determina que “os *direitos fundamentais consagrados na Constituição não excluem quaisquer outros constantes das leis ou das regras aplicáveis de Direito Internacional*”. Esta disposição permite a integração de novos direitos, ampliando o catálogo constitucional, consagrando a já referida “generosidade” do texto constitucional (MELO ALEXANDRINO).

Esta abertura é essencial no contexto de um Estado “Pós-Contemporâneo” (GOUVEIA) onde domina a “incerteza” (*idem*), sendo necessário encontrar o enquadramento para novos paradigmas. De acordo com este autor esta incerteza materializa-se na mutação do Estado Social e Democrático de Direito (dominante no século XX) para um Estado Constitucional, pós-contemporâneo (século XXI), organizado em volta de vários “eixos”, de entre os quais se destaca o “Estado-Regulador”, pela sua relevância direta para o objeto do presente estudo.

também o compromisso com a realização da justiça social. O **Estado Social**, como componente fundamental deste modelo, assume a responsabilidade de intervir ativamente para garantir condições mínimas de dignidade e bem-estar a todos os cidadãos, promovendo a igualdade de oportunidades e a coesão social. A importância do Estado Social reside na sua capacidade de corrigir desigualdades estruturais através de políticas públicas em áreas como a saúde, a educação, a segurança social, a habitação e o emprego. Este papel redistributivo é essencial para assegurar que os direitos fundamentais não sejam apenas formais, mas efetivos. Como refere Jorge Bacelar Gouveia, o Estado Social “*não é apenas um complemento da democracia, mas um elemento essencial para a realização plena da igualdade e da dignidade humana, valores que constituem o núcleo do constitucionalismo moderno*” (Constituição da República Portuguesa Anotada, Almedina, 2019). José de Melo Alexandrino reforça esta perspetiva ao destacar que o Estado Social “*é uma expressão da solidariedade institucionalizada, procurando garantir a todos os cidadãos condições de vida condignas e a redução das desigualdades sociais*” (Direitos

Fundamentais, Almedina, 2019). Assim, o Estado Social não apenas promove o bem-estar coletivo, mas também fortalece a legitimidade do sistema democrático, assegurando que todos os cidadãos, independentemente das suas circunstâncias, tenham acesso a uma vida digna e participem ativamente na sociedade.

⁵³ Sobre os direitos fundamentais na Constituição da República Portuguesa de 1976, ver, entre outros: Jorge Miranda, *Manual de Direito Constitucional – Tomo IV: Direitos Fundamentais*, 6.ª ed., Coimbra, Coimbra Editora, 2022; João Caupers, *Direitos Fundamentais: Introdução Geral e Aplicação Interna e Internacional*, 3.ª ed., Lisboa, AAFDL, 2020; J. J. Gomes Canotilho, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7.ª ed., Coimbra, Almedina, 2003; José Carlos Vieira de Andrade, *Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*, 5.ª ed., Coimbra, Almedina, 2021.

Na perspetiva da proteção dos direitos fundamentais sociais, a reconfiguração do Estado Social tem enfrentado transformações profundas, refletindo “novas gerações de direitos fundamentais” (de 3.^a e 4.^a geração), muitas vezes designados como “pós-modernos”. Estes direitos incorporam desafios emergentes, como o direito à proteção do ambiente no contexto da crise ecológica e das alterações climáticas, o impacto do progresso tecnológico, incluindo a evolução da digitalização e da Inteligência Artificial e a necessidade de aplicar uma regulação baseada na ética⁵⁴. Além disso, ganha relevância o reconhecimento do direito a uma mobilidade inclusiva, eficiente, sustentável e inteligente, fundamental para as transições ecológica, energética e digital, bem como a integração de novos direitos relacionados com o acesso universal às tecnologias digitais, à proteção de dados pessoais e à cibersegurança, no contexto de uma sociedade que aceita, incorpora e fomenta o capitalismo de dados⁵⁵.

Estes exemplos ilustram como os novos paradigmas exigem a adaptação do Estado Social às exigências contemporâneas e futuras e reclamam a **ótica evolutiva** dos direitos fundamentais.

Outra importante menção, nesta mutação de paradigma relaciona-se com o facto de o **Estado ser menos interventor e mais “regulador” no que toca a direitos económicos e sociais**. A realização desses direitos - que são também direitos fundamentais - ocorre através de mecanismos de concorrência entre a iniciativa pública e privada, retirando-se o poder público do papel de “gerador” (*provider*) de tais bens e serviços. Esta tendência é visível em todos os setores das atividades sociais e económicas (habitação, saúde, trabalho e segurança social, educação) e também, como inquestionável no “ecossistema”⁵⁶

da mobilidade e dos transportes, onde à medida que os mercados relevantes se vão consolidando numa ótica de liberalização e de abertura concorrencial, o papel do **Estado-Regulador** surge como cada vez mais incontornável, garante não apenas do “equilíbrio da concorrência”, mas para o estabelecimento de parâmetros mínimos no funcionamento de uma determinada atividade económica.

Do ponto de vista do objeto do presente estudo, destaca-se o papel da AMT na regulação e supervisão do **mercado dos serviços de transporte de passageiros** (terrestres – rodoviário e ferroviário – e fluvial) – que são serviços de interesse económico geral (SIEG) - cujo paradigma de provisão / prestação tem evoluído no âmbito das reformas legislativas profundas que internalizam o figurino do Direito da União Europeia (Artigo 93.º do TFUE e Regulamento (CE) n.º1370/20027) sobretudo no que concerne ao reconhecimento de um regime específico de compensação de Obrigações de Serviço Público (OSP) no que se refere a aos serviços (deficitários) prestados nesse mercado.

Todas estas referências valem a propósito da “cláusula de abertura” consagrada na CRP, no seu Artigo 16.º/1. De facto, para além do extenso catálogo de direitos fundamentais (Artigos 24.º a 79.º da CRP) e da admissão de outros direitos fundamentais dispersos pelo texto da LF, o mesmo mostra ainda um notável nível de abertura ao Direito Internacional e ao Direito da União Europeia e, sobretudo, uma assumida abertura a direitos fundamentais “atípicos” (para usar a formulação proposta por BACELAR GOUVEIA).

De acordo com ALEXANDRINO, a “abertura” é um conceito amplo, que abrange “*tudo um conjunto de fenómenos por intermédio dos quais possam ser*

⁵⁴ <https://www.amt-autoridade.pt/media/4904/estudo-ja.pdf> - cf. estudo da AMT “Linhas de Orientação para uma Inteligência Artificial Ética, Transparente, de Confiança e Responsável”.

⁵⁵ O conceito de Capitalismo de Dados, segundo Shoshana Zuboff (The Age of Surveillance Capitalism, 2019), descreve um modelo em que os dados pessoais e comportamentais são extraídos, analisados e monetizados, frequentemente sem consentimento explícito, para prever e influenciar comportamentos, gerando lucros através de mercados digitais. No setor dos transportes, durante a fase de digitalização, este modelo é visível em plataformas como a Uber e a Bolt, que utilizam os dados recolhidos dos utilizadores para otimizar rotas, prever padrões de procura, personalizar serviços e ajustar os preços dinamicamente, o que evidencia a comercialização do “excedente comportamental”.

⁵⁶ A definição de “Ecossistema da Mobilidade e dos Transportes” (Ecossistema M&T), conforme tem vindo a ser desenvolvido pela AMT remete para um sistema abrangente e complexo que envolve diversos modos de transporte, respetivas infraestruturas e soluções de mobilidade, incluindo as multimodais. Este ecossistema é caracterizado pela integração de inovações científicas, tecnológicas, económicas e sociais, visando responder aos desafios contemporâneos de mobilidade, como sustentabilidade, inclusão e eficiência. O conceito engloba a gestão e operação de serviços e infraestruturas de transporte sob princípios de transparência, eficiência e sustentabilidade, considerando as dimensões económicas, sociais e ambientais. Enfatiza ainda a importância da regulação, supervisão e promoção da concorrência leal, bem como a adaptação às inovações tecnológicas e às transições para sistemas mais sustentáveis, como a eletrificação e a digitalização.

criados, revelados, alargados ou ampliados outros direitos fundamentais” e pode funcionar por outras vias que não apenas a da cláusula aberta.

Assim, é possível trazer à colação algumas dessas vias, a saber:

1. a admissão de direitos fundamentais dispersos;
2. a compreensão aberta do âmbito normativo das normas de direitos fundamentais junto de outras normas constitucionais;
3. a possibilidade de abertura jurisprudencial de direitos fundamentais junto de outras normas constitucionais; e
4. naturalmente, o aditamento expresso de novos direitos fundamentais, o que apenas pode ocorrer mediante uma revisão constitucional.

É reconhecido que todas estas vias de abertura têm sido usadas. Para efeitos da presente tese, salienta-se que, por via da modalidade citada em 3 – *a terceira via* – foi reconhecido o **direito ao mínimo de existência condigna** (Artigo 1.º, 2.º e 63.º da CRP e ainda Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 509/2002⁵⁷).

No entanto esta abertura – quer a fontes de Direito Internacional, quer a fontes de direito interno – necessita de um **critério jurídico de admissibilidade** (nem todos os direitos podem ser fundamentais⁵⁸) que, de acordo com SÉRVULO CORREIA⁵⁹, apenas pode uma **fundamentalidade material**, ou seja, quais os direitos que apresentam o potencial de situação jurídica fundamental relevante.

Qual a consequência prática desta assunção?

É aparentemente simples (mas, realmente complexa): só serão direitos fundamentais aqueles satisfazerem o referido critério. Para sair do “labirinto”

(aquilo que é possível considerar como um “**círculo lógico**”), é necessário procurar, então, um critério para a materialidade e relevância de tal fundamentalidade.

A doutrina, como é normal em Direito, tem apresentado múltiplos critérios (simples, combinados, formais, materiais, mistos). No entanto, para facilidade de referência, opta-se por procurar a “essência” (fio condutor que aglutina o conceito) na ideia de “igual dignidade” – ou seja, a **fundamentalidade tem de ser a expressão da igual dignidade de todas as pessoas**.

A este propósito – ainda no âmbito da análise da cláusula de abertura do Artigo 16.º/1, de referir o papel “jusfundamental” da Declaração Universal dos Direitos do Homem (DUDH) – expressamente referida como “guia de interpretação” ou limite no Artigo 16.º/2 da CRP – este preceito encerra uma instrução dirigida ao intérprete: perante um problema de interpretação (máxime integração de uma lacuna) relativamente a um determinado direito fundamental as normas da DUDH vão permitir esclarecer (integrar) alguns aspetos constitucionais e legais sobre direitos fundamentais. Para a tese que ora se defende – possibilidade de consagração/ acolhimento do direito à mobilidade como um direito fundamental atípico – o **direito a uma vida suficientemente digna** consagrado no Artigo 25.º da DUDH é muito relevante, como já se verá.

Antes dessa “integração” (da aparente lacuna existente no sistema da CRP de direitos fundamentais que não consagrou expressamente nem o direito à mobilidade, nem o direito de acesso a uma rede de transporte público de passageiros), analise-se, ainda, a questão dos “**direitos fundamentais análogos**”.

⁵⁷ O Acórdão n.º 509/2002 do Tribunal Constitucional português declarou inconstitucional a norma que fixava a idade mínima de 25 anos para acesso ao Rendimento Social de Inserção (RSI), anteriormente chamado Rendimento Mínimo Garantido. O Tribunal considerou que esta restrição violava o princípio da dignidade da pessoa humana e o direito à igualdade, pois deixava desprotegidos jovens entre os 18 e os 25 anos sem alternativas eficazes. Assim, o acesso ao RSI foi alargado a partir dos 18 anos, garantindo maior proteção social.

⁵⁸ Por exemplo, como cita o autor, sendo indubitável que existe o direito ao casamento por amor este não pode ser considerado um direito fundamental.

⁵⁹ Correia, J. M. S. (2002). *Direitos Fundamentais – Sumários*. Lisboa: Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.

2.3 Os Direitos Fundamentais Análogos

O Artigo 17.º da CRP, preceito “complexo e singular”, consagra de forma breve e algo “enigmática” que o regime jurídico dos direitos liberdades e garantias (regime reforçado – *vide* Artigo 18.º da CRP) é aplicável aos direitos previstos no Título II, bem como a direitos fundamentais de natureza análoga.

Escusado será dizer que esta abertura tem suscitado infundáveis discussões doutrinárias e jurisprudenciais, existindo várias correntes de opinião.

Neste particular, de destacar a corrente (JORGE MIRANDA, VIEIRA DE ANDRADE, SÉRVULO CORREIA) que defende que direitos análogos podem ser não apenas aqueles previstos expressamente na CRP, mas também os direitos extra constitucionais que se considerem equivalentes a direitos liberdades e garantias, mediante um fenómeno que alguns autores (ALEXANDRINO) classificam como “**dupla analogia**” e outros (GOUVEIA) como **analogia de jure**.

Muito relevante, a este propósito, e em linha com esta corrente, é necessário compreender quais as funções do Artigo 17.º da CRP no sistema. De acordo com o mesmo autor que tem vindo a ser citado (ALEXANDRINO), existem **funções básicas** e **funções suplementares**.

A primeira das **funções básicas** é uma função de sinalização, tendo em conta que o artigo em causa afirma o princípio da diversidade dos direitos fundamentais (o que coloca em causa a divisão – que já não pode ser estanque ou rígida – entre DLG propriamente ditos e direitos económicos, sociais e culturais/DESC).

Assim, o Artigo 17.º permite acolher uma **solução intermédia** na qual se reconhece o carácter jurídico efetivo dos direitos sociais (ou de certas dimensões desses direitos), na parte em que tal seja admissível. Dito de uma forma mais simples, a CRP não admite o “divórcio” entre os DLG e os direitos sociais (DESC), mas pressupõe que muitos desses direitos sociais não são (nem podem ser) tecnicamente assimiláveis a DLG.

Entre as **funções suplementares**, destaca-se uma que parece fundamental para a tese que se procura demonstrar – a de que, conforme admite ALEXANDRINO, existem direitos fundamentais de **tipo híbrido**, ou seja direitos que reúnem em si as características tanto de DLG, como de direitos económicos sociais e culturais/DESC, como será o caso do **direito ao mínimo de existência**, certas projeções do **direito ao ambiente** e, como se ousa admitir, o **direito à mobilidade inclusiva, eficiente, sustentável e inteligente**, direito de uma geração recente que clama por reconhecimento.

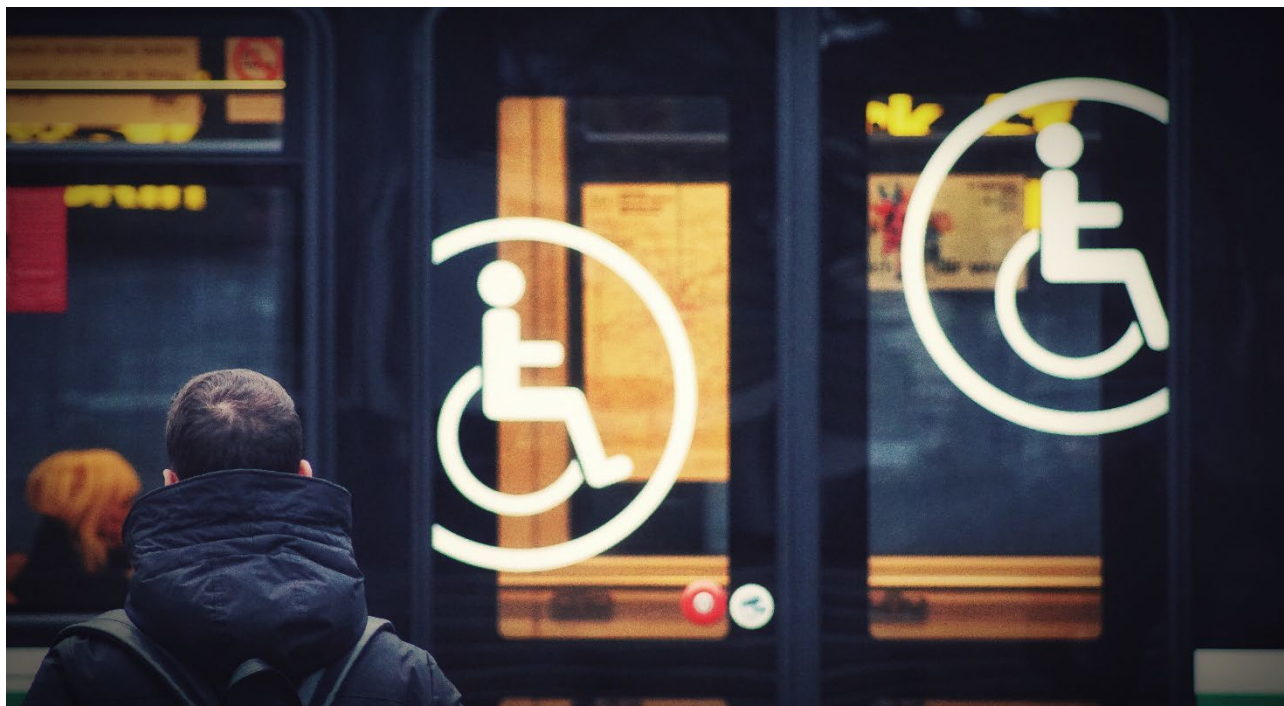
Em suma, como se determina (na prática) a natureza análoga de um direito fundamental?

De acordo com o autor que tem vindo a ser citado há que considerar dois momentos:

1. o primeiro em que se procede à identificação do direito que sirva de estatuto básica na relação da pessoa com o Estado e o seu nível significativo de “**fundamentalidade material**” (SÉRVULO CORREIA), ou seja tem se tratar-se de uma expressão qualificada da igual dignidade de todas as pessoas;
2. num segundo momento, a analogia (**dupla analogia**) pressupõe a satisfação de uma medida de equivalência aos direitos liberdades e garantias, valendo o **critério da determinabilidade constitucional do conteúdo**, nos termos do qual será análogo a um direito fundamental aquele direito que possa ser extraído imediatamente pela interpretação das normas constitucionais que o reconhecem.

Ainda uma palavra sobre o **regime jurídico dos direitos fundamentais de natureza análoga**: estes encontram-se integralmente sujeitos ao regime aplicável aos DLG, o qual tem uma componente material (Artigos 18.º a 23.º da CRP) e uma componente orgânica [Artigo 165.º/1/al b)] e ainda uma componente de revisão constitucional [Artigo 288.º, al d) da CRP].

No entanto, algumas prevenções que podem ser úteis a qualquer identificação de qualquer direito



fundamental novo, sobretudo se este for, como se defende, de **natureza híbrida** (direito à mobilidade): a primeira é que nem sempre é análogo todo o direito fundamental, mas apenas uma (ou várias) das suas dimensões; a segunda prevenção exige maior cuidado, tendo também relação com o caso que constitui objeto do presente estudo – ou seja, para eventuais direitos “extra constitucionais” (como será também o caso do direito à mobilidade), o regime jurídico a aplicar estará dependente do rigor colocado no critério da **fundamentalidade material**, sob pena de inaplicabilidade do regime orgânico.

2.4 Fundamentação dogmática dos direitos fundamentais e sua correlação com o Direito à Mobilidade Inclusiva, Eficiente, Sustentável e Inteligente

Ainda no plano dogmático, existem várias posições na doutrina portuguesa sobre a “densificação” do conceito de direito fundamental, apontando-se várias posições, destacando a “versão liberal moderna” de VIEIRA DE ANDRADE, segundo a qual o conceito de direito fundamental deve cumprir o triplo critério de ser um direito subjetivo, exercer uma função de

proteção de bens pessoais e “*possuir uma ideia de explicitação de uma ideia de homem decantada pela consciência universal ao longo dos tempos*”. Acresce e versão “omnicomprensiva” de GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA que articulam as teorias liberal e social, conjugando direitos positivos e negativos e elegendo três direitos fundamentais estruturantes – a liberdade, a democracia política e a democracia económica e social.

BACELAR GOUVEIA, por seu turno, propõe um “**critério misto, a quatro tempos**”, com o domínio das teorias liberal e social (para o maior número de direitos) e as teorias democráticas e marxista, para outros, em menor número.

Mas qual a especificidade jurídica dos direitos fundamentais? Do ponto de vista formal e sistemático esta radica na força jurídica constitucional, que lhes é dada pela própria CRP, de onde resultam

1. a sua supremacia hierárquica (ou seja, nenhuma norma ou princípio que não tenha a mesma qualidade pode contradizer o seu sentido normativo, ou seja são “courageados”⁶⁰); e

⁶⁰ Sempre seguindo BACELAR GOUVEIA.

2. a “rigidez constitucional” (resultante dos limites para a revisão constitucional, matéria que não será objeto de análise no presente estudo).

No entanto, como já se referiu, existem **válvulas de respiração** – consagradas no próprio texto constitucional -e, por isso, os direitos fundamentais estão abertos a outros patamares da ordem jurídica e outras fontes de direito. Como já se referiu, a CRP aceita (Artigo 16.º, n.º 1) os contributos e outros planos do ordenamento jurídico para complementar o elenco constitucional dos direitos fundamentais. Estamos, assim, perante **mecanismos de abertura** dos direitos fundamentais que são positivados na CRP aos outros níveis, os quais podem ser relevantes para surgirem novas posições jurídicas com a mesma importância, ou até para complementarem determinada posição constitucional já alcançada por outro direito fundamental.

Assim, a **cláusula de abertura** cumpre uma dupla função:

1. por um lado, de integração uma vez que por esta via podem surgir direitos fundamentais novos;
2. por outro lado, esta cláusula permite o aperfeiçoamento e adaptação do texto constitucional à realidade envolvente, necessariamente evolutiva. Assim, por esta via, ocorre aquilo que se designa por **recepção constitucional**, através da qual se torna possível conferir “força constitucional” a certas normas oriundas de fontes de direito diversas e que, até então apenas gozavam de um estatuto infraconstitucional, logo menos protegido.

Do ponto de vista jurídico é ainda relevante (acompanhando o mesmo autor que se tem vindo a citar) referir que os direitos fundamentais correspondem a **tipos**, ainda que essa **tipologia seja aberta ou exemplificativa**, o que permite compreender o seu alargamento pela via da norma de abertura acima referida.

Acompanhando GOUVEIA é possível afirmar que *“Nunca em cada momento os direitos fundamentais positivados num dado texto constitucional são*

*únicos, havendo a possibilidade de recorrer ao conceito geral subjacente para formular outros direitos fundamentais, assim denominados **direitos fundamentais atípicos**”.*

Este ponto é de uma importância essencial para a tese que se pretende demonstrar – da possibilidade de classificação (nesta lógica de abertura e de tipologia não restritiva permitida pela própria CRP) do novo **direito à mobilidade inclusiva, eficiente, sustentável e inteligente como um direito fundamental atípico e híbrido, na fronteira entre o DLG e o direito económico, social e cultural/DESC**. Ou seja, um direito fundamental que comporta dimensões de ambas as subcategorias.

Importa, assim, consagrar um momento de reflexão mais aprofundada sobre esses direitos fundamentais atípicos: afinal, possuem ou não autonomia e relevância própria? E qual a sua construção dogmática?

De acordo com esta posição (GOUVEIA) os direitos fundamentais atípicos colocam três questões fundamentais:

1. qual a sua extensão material?
2. quais as fontes de tais direitos? e
3. qual o regime que lhes é aplicável?

Antes do mais, salientar que esta categoria não corresponde a direitos fundamentais implícitos - que resultariam de uma espécie de interpretação extensiva de fontes constitucionais - e que é necessário ter em conta que resultam da constitucionalização de outras fontes de direito (externas e internas) que legitimam a extensão do catálogo de direitos fundamentais, o que assume particular importância no caso de direitos fundamentais extra constitucionais, que são extravagantes relativamente ao texto constitucional, aparecendo fora da “codificação” imposta pela CRP.

No que respeita à **construção dogmática dos direitos fundamentais atípicos**, em tese, poder-se-ia afirmar que é difícil encontrar o **critério material** que permita a sua identificação. No entanto, como já se referiu,

existe uma **chave identificadora** dos direitos fundamentais que resulta do seu próprio conceito e que permite seleccionar os direitos atípicos aos quais pode ser atribuída uma dignidade constitucional.

Em termos práticos, tal como BACELAR GOUVEIA, admitimos o recurso à **analogia (analogia jure e não legis⁶¹)** para com os direitos fundamentais típicos e que radica na **proteção constitucional da pessoa humana e da sua dignidade**.

De referir que a própria CRP expressamente condicionou o acolhimento (recepção) de direitos fundamentais atípicos ao facto de os mesmos serem previamente positivados em fontes normativas externas, a saber (i) regras aplicáveis do Direito Internacional; e (ii) fontes normativas internas legais (leis).

De acordo com a doutrina que vem a ser explanada e no que respeita às fontes mencionadas, concorda-se que o entendimento a acolher deve ser amplo e que no caso das fontes externas os direitos fundamentais atípicos **podem provir de qualquer fonte de direito internacional ou de Direito da União Europeia⁶² que integre a ordem jurídica portuguesa** nos termos gerais em que a CRP permite a sua incorporação e, no caso das fontes interna legais, os direitos fundamentais atípicos podem nascer de fontes normativas voluntárias, incluindo os diversos planos do exercício do poder público, desde a função legislativa, à função administrativa, à função política.

Um ponto de ordem – aceitando esta construção dogmática é possível defender que existem inúmeras “fontes” quer na ordem jurídica externa (direito internacional, máxime Tratados Internacionais e Direito da União Europeia (vertido no Pilar Social e na Política Comum de Transportes), quer na ordem jurídica nacional (normas de valor reforçado, incluindo leis de bases) que permitem “ancorar” o direito à mobilidade inclusiva, eficiente e sustentável como um **direito fundamental atípico**.

Uma outra questão: afinal qual o **regime aplicável aos direitos fundamentais atípicos**? A resposta é aparentemente evidente, admitindo a linha de raciocínio aberta que, com a melhor doutrina, se tem vindo a defender: aos direitos fundamentais atípicos que sejam direitos liberdades e garantias é aplicável o regime dos direitos liberdades e garantias resultantes da Constituição: assim, ter-se-ia a considerar a categoria de **direitos fundamentais atípicos de natureza análoga a direitos liberdades e garantias**.

No entanto é inegável que existe na CRP a designada “*SUMMA DIVISIO*” no que a direitos fundamentais diz respeito: por um lado, os **direitos liberdades e garantias (DLG)** em sentido estrito, por outro lado os **direitos económicos, sociais e culturais/DESC**.

Apesar da divisão, a este propósito vale a pena recordar várias posições doutrinárias que defendem uma “aproximação” entre estas duas sub-categorias de direitos que, afinal, “entre a unidade e a diversidade”, correspondem à mesma classe, a dos direitos fundamentais.

No artigo “Direitos, Liberdades e Garantias e Direitos Sociais: entre a unidade e a diversidade”, RUI MEDEIROS⁶³, realiza uma análise aprofundada sobre a relação entre estas duas categorias de direitos fundamentais no ordenamento jurídico português. Através de uma abordagem teórica e prática, o autor explora as suas semelhanças e diferenças, analisando a respetiva aplicação e proteção no contexto constitucional.

O autor inicia a sua reflexão pelos **direitos, liberdades e garantias (DLG)**, destacando a sua origem liberal e a sua função essencialmente protetiva contra a interferência estatal. Estes direitos, tais como o direito à liberdade de expressão, o direito à integridade física e o direito à propriedade privada, são concebidos como direitos subjetivos de aplicabilidade imediata. Vinculam diretamente todos os poderes públicos, exigindo que o Estado se abstenha de qualquer atuação que comprometa o seu exercício (“vertente

⁶¹ A analogia de legis utiliza uma norma específica existente para regular um caso não previsto; a analogia de jure recorre aos princípios gerais ou ao sistema jurídico como um todo quando não existe uma norma específica aplicável.

⁶² Sem prejuízo da recepção específica do Direito da União na ordem interna realizada pelo n.º 4 do Artigo 8.º da CRP.

⁶³ O artigo “Direitos, Liberdades e Garantias e Direitos Sociais: entre a unidade e a diversidade”, de Rui Medeiros, foi publicado em 2010 no primeiro volume da obra “Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor José Manuel Sérvulo Correia” pela Coimbra Editora

negativa”). Esta aplicabilidade imediata encontra consagração no artigo 18.º da CRP, que assegura também a proteção reforçada dos DLG face a limitações ou suspensões, como previsto nos artigos 18.º e 19.º da CRP. O autor sublinha ainda que os DLG, pela sua estrutura normativa, apresentam uma maior eficácia direta, conferindo ao titular a possibilidade de exigir o seu cumprimento perante os tribunais sem necessidade de mediação legislativa ou administrativa.

Por outro lado, os **direitos sociais** assumem uma natureza distinta, resultante da sua matriz igualitária e programática que exige “atuação” (“vertente positiva”). Exemplos destes direitos incluem o direito à **saúde, à educação e à habitação**, que, ao contrário dos DLG, requerem uma intervenção ativa do Estado para a sua concretização. O autor enfatiza que os direitos sociais impõem obrigações positivas ao Estado, nomeadamente no sentido da criação e implementação de políticas públicas e da afetação de recursos financeiros adequados. Estes direitos não têm, por regra, aplicabilidade imediata, dependendo frequentemente da **legislação ordinária** para a sua concretização. Ainda que fundamentais, os direitos sociais carecem de um regime jurídico equivalente ao dos DLG, sendo mais suscetíveis à ponderação legislativa e à disponibilidade orçamental (de onde releva a tese de que, perante recursos públicos escassos, deve ser tida em conta a **reserva do possível**).

A **reserva do possível**⁶⁴ é um conceito jurídico amplamente debatido no âmbito dos direitos fundamentais, especialmente no que diz respeito à sua concretização e aos limites impostos pela realidade fática e financeira do Estado. Este princípio, cuja origem remonta à jurisprudência alemã, incorpora a ideia de que a realização de determinados direitos, particularmente os direitos sociais, está

condicionada à **disponibilidade de recursos públicos** e às capacidades administrativas e organizacionais do Estado. No contexto dos direitos fundamentais, a reserva do possível tem especial relevância para os direitos que impõem ao Estado **obrigações positivas**, como os direitos à saúde, à educação e à habitação. Ao contrário dos direitos de natureza negativa, que requerem essencialmente a abstenção estatal, os direitos sociais dependem da implementação de políticas públicas, da afetação de recursos financeiros e da existência de uma infraestrutura administrativa que permita a sua concretização. Assim, o princípio da reserva do possível atua como um **critério limitador** dessas obrigações, estabelecendo que o Estado só pode ser obrigado a concretizar tais direitos na medida em que existam **meios disponíveis** para tal. A jurisprudência internacional e nacional tem enfrentado o desafio de determinar o alcance deste princípio. Em Portugal, o Tribunal Constitucional tem reconhecido a relevância da reserva do possível, especialmente em casos onde a concretização de direitos sociais entra em conflito com limitações orçamentais. Contudo, este princípio não pode ser invocado de forma absoluta, sob pena de comprometer a essência dos direitos fundamentais. A jurisprudência constitucional frequentemente estabelece que, mesmo em cenários de escassez de recursos, o Estado deve garantir um **mínimo existencial**, ou seja, o conjunto de condições indispensáveis para assegurar uma vida digna (a **reserva do necessário**). Este entendimento reflete uma articulação necessária entre a reserva do possível e o princípio da dignidade da pessoa humana, consagrado no artigo 1.º da Constituição da República Portuguesa.

⁶⁴ O conceito de reserva do possível surgiu na jurisprudência do Tribunal Constitucional Alemão, especificamente no caso “Numerus Clausus” de 1972, referindo-se às limitações práticas e financeiras que o Estado enfrenta na concretização de direitos sociais. Este princípio reconhece que, embora o Estado tenha a obrigação de promover certos direitos, a sua efetivação está condicionada aos recursos disponíveis e às possibilidades reais de implementação. Em Portugal, o Tribunal Constitucional tem abordado a aplicação da reserva do possível em diversas decisões. No Acórdão n.º 197/2023, o Tribunal considerou que a implementação de políticas públicas, como a criação de um sistema de renda compatível com o rendimento familiar, está sujeita à “reserva do possível”, reconhecendo as limitações económicas e financeiras do Estado. Por outro lado, a reserva do necessário refere-se à obrigação do Estado de assegurar um núcleo essencial de direitos fundamentais, independentemente das limitações de

recursos. Este conceito impõe que o Estado não pode alegar restrições financeiras para deixar de garantir direitos básicos indispensáveis à dignidade humana. Embora a jurisprudência portuguesa não utilize frequentemente o termo “reserva do necessário”, o Tribunal Constitucional tem reconhecido a necessidade de assegurar um mínimo existencial. Por exemplo, no Acórdão n.º 542/2019, o Tribunal enfatizou a proteção constitucional do caso julgado, com base nos princípios da confiança e da segurança jurídica, que decorrem da consagração do Estado de direito democrático. Em suma, a jurisprudência do Tribunal Constitucional português reconhece a necessidade de equilibrar a efetivação dos direitos sociais com as limitações de recursos do Estado, sem comprometer a garantia de um mínimo existencial indispensável à dignidade humana.

Do ponto de vista doutrinário, autores como ALEXY⁶⁵ (2002) e CANOTILHO (2003) enfatizam a necessidade de uma ponderação entre o dever de realizar direitos fundamentais e as limitações impostas pela realidade económica e social. ALEXY desenvolveu a sua teoria dos princípios, na qual os direitos fundamentais são entendidos como mandados de otimização sujeitos a restrições práticas. Segundo esta abordagem, os direitos sociais não podem ser descartados sob o argumento da reserva do possível, devendo o Estado demonstrar de forma objetiva e transparente a impossibilidade de concretização de determinadas prestações. Este enfoque obriga a que o Estado justifique a alocação de recursos de forma racional, proporcional e equitativa, tendo em conta a proteção prioritária dos grupos mais vulneráveis. Por outro lado, CANOTILHO introduz a ideia de que a reserva do possível deve ser analisada em conjunto com o **princípio da máxima efetividade dos direitos fundamentais**. Isso significa que, embora as limitações orçamentais sejam reconhecidas, o Estado tem o dever de priorizar a realização de direitos sociais na sua formulação de políticas públicas e na distribuição de recursos. Este dever é particularmente premente em situações de crise económica, onde o impacto das limitações orçamentais pode ser mais severo.

Em suma, a **reserva do possível** constitui um importante critério jurídico e político para a concretização dos direitos fundamentais, especialmente no que concerne aos direitos sociais. Embora reconheça as limitações impostas pela realidade económica e administrativa, este princípio não pode ser invocado como pretexto para a omissão estatal ou para justificar desigualdades estruturais. A ponderação entre a reserva do possível e a obrigação de garantir o mínimo existencial, com base nos princípios da dignidade humana, da proporcionalidade e da igualdade (a **reserva do necessário**), é essencial para assegurar a plena

realização dos direitos fundamentais no âmbito de um Estado Social de Direito⁶⁶ pós-contemporâneo.

No desenvolvimento da sua análise, MEDEIROS introduz a problemática da **unidade e diversidade** entre os DLG e os direitos sociais. Argumenta que, apesar das diferenças estruturais e funcionais, estas categorias partilham uma unidade normativa e axiológica, dado que ambas têm como objetivo último a proteção da dignidade da pessoa humana, conforme consagrado no artigo 1.º da CRP. A unidade, porém, não elimina as diferenças, sendo estas particularmente evidentes no que respeita às obrigações estatais que impõem: enquanto os DLG implicam uma abstenção do Estado, os direitos sociais requerem uma atuação positiva. Ainda assim, o autor reconhece a interdependência entre estas categorias, destacando que a plena realização dos DLG pode depender, em muitos casos, da concretização dos direitos sociais, e vice-versa.

Uma parte significativa do artigo é dedicada à análise da jurisprudência do Tribunal Constitucional português⁶⁷, que, segundo o autor, tem desempenhado um papel crucial na articulação entre os DLG e os direitos sociais. MEDEIROS aponta que, embora o Tribunal tenda a reconhecer a diferença de regime entre estas categorias, tem adotado uma **interpretação progressiva que reforça a proteção dos direitos sociais em situações onde estes se revelam indispensáveis para garantir a dignidade humana ou a igualdade material**. Destaca-se, neste contexto, o uso frequente dos princípios da proporcionalidade e da igualdade como ferramentas interpretativas para assegurar um equilíbrio entre os direitos.

Concluindo, MEDEIROS defende que os DLG e os direitos sociais não devem ser vistos como categorias opostas, mas sim como **complementares, integrando-se num sistema**

⁶⁵ Robert Alexy, um dos principais teóricos do direito, argumenta que os direitos fundamentais possuem uma dupla natureza, funcionando simultaneamente como princípios e normas jurídicas. Para Alexy, os direitos fundamentais enquanto princípios são mandamentos de otimização que devem ser realizados na maior medida possível, dentro das possibilidades jurídicas e fáticas existentes. Já enquanto normas, estabelecem vínculos concretos para os legisladores e os tribunais, servindo de limite às atuações contrárias aos direitos constitucionalmente protegidos. Esta abordagem é amplamente discutida em sua obra "Teoria dos Direitos Fundamentais" (Alexy, R., *Teoria dos Direitos Fundamentais*, 3.ª edição, São Paulo: Malheiros, 2008), onde desenvolve o

conceito de "fórmula do peso" para resolver conflitos entre princípios constitucionais em casos concretos.

⁶⁶ Cf. ainda o já citado **Acórdão n.º 509/2002 do Tribunal Constitucional português** <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20020509.html>.

⁶⁷ Vide Acórdão do TC citado, como essencial nesta mudança de abordagem.

unitário de direitos fundamentais. Todavia, essa unidade não elimina as “tensões” inerentes às diferenças estruturais e funcionais entre eles, exigindo uma abordagem que reconheça e valorize tanto a especificidade de cada categoria quanto a sua interdependência.

Concorda-se com esta abordagem, entre a complementaridade e interdependência, entre DLG e direitos económicos, sociais e culturais onde se incluiria o direito à mobilidade. No entanto, esta posição aparentemente “simples” não resiste a uma análise mais profunda, sobretudo nesta ótica evolutiva de esbatimento das fronteiras “clássicas”⁶⁸ entre DLG e direitos económicos sociais e culturais. Nesta ótica, é possível defender – como já aflorado – que o novo **direito à mobilidade**, necessariamente inclusiva, eficiente, sustentável e inteligente, assume uma natureza de **direito híbrido** constituindo uma verdadeira garantia à **realização plena da dignidade da pessoa humana**, onde se inclui o direito a uma **vida suficientemente digna** (sendo, assim, um DLG em sentido estrito), ao mesmo tempo que se assume como um direito económico social e cultural (DESC), essencial para garantir o acesso a outros direitos da mesma natureza (assumindo-se, nesta dimensão, como direito-meio).

Ainda assim, uma nota: como BACELAR GOUVEIA admite – e muito especificamente no que respeita ao **regime jurídico aplicável** – os DLG constituem a categoria mais restrita dos direitos fundamentais constituindo as posições subjetivas constitucionalmente positivadas em normas precativas. Por outro lado, as normas que consagram direitos económicos, sociais e culturais têm natureza programática, necessitando de ser positivados em legislação/regulamentação. Em qualquer caso, a força diretiva dos direitos fundamentais que sejam DLG é “mais forte” do que aquela que se aplica aos direitos económicos, sociais e culturais/DESC. Isto,

no entanto, não quer dizer que não existam direitos económicos sociais e culturais que sejam análogos aos direitos fundamentais.

Em termos sistemáticos – e sempre acompanhando esta linha de raciocínio – é possível refletir ainda sobre a “categorização específica” dos direitos fundamentais análogos como direitos não enumerados. Ou seja, não são apenas DLG aqueles que são típicos, enumerados, positivados, em suma acolhidos pelo texto constitucional. Existem outros, para além dos que estão tipificados no título II da Parte I da CRP que são DLG “análogos”. Como sabemos é a própria CRP que estabelece que são também DLG – e portanto merecedores de um regime que lhes confere uma maior proteção – os direitos fundamentais de natureza “análoga”.

A maior parte da doutrina⁶⁹ defende um critério unitário do critério dessa analogia, englobando os DLG enumerados e os direitos análogos, através de um critério unificador.

Apresenta-se, de seguida, uma sistematização destes direitos fundamentais, de acordo com a matriz proposta por BACELAR GOUVEIA. Assim é possível defender que a Constituição reconhece três categorias principais de direitos: os “**típicos enumerados**”, os “**típicos não enumerados**” e os “**extra-documentais**”, cada um com um regime jurídico específico e funções distintas no ordenamento jurídico.

- Os **direitos fundamentais típicos enumerados** (no Título II da Parte I da CRP) estão claramente previstos no texto constitucional. Exemplos incluem o Artigo 20.º, que assegura o acesso à justiça e a proteção de direitos e interesses legalmente protegidos, sendo um pilar fundamental para garantir a dignidade humana e o Artigo 21.º, que reconhece o direito de resistência contra qualquer ordem que viole os direitos

⁶⁸ A Carta Internacional dos Direitos Humanos da ONU é composta pela Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), adotada em 10 de dezembro de 1948, que estabelece direitos civis, políticos, económicos, sociais e culturais (UNICEF, disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>); pelo Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais (PIDESC), adotado em 16 de dezembro de 1966, que reconhece direitos como educação, saúde e trabalho digno (Ministério Público de Portugal, disponível em: <https://www.ministeriopublico.pt/instrumento/pacto-internacional-sobre-os-direitos-economicos-sociais-e-culturais>); e pelo Pacto Internacional sobre os Direitos Cívicos e Políticos (PIDCP), também adotado em 16 de dezembro de 1966, que protege direitos

como liberdade de expressão e igualdade perante a lei (ONU, disponível em: <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights>).

⁶⁹ Em sentido divergente, J. J. Gomes Canotilho (Direito Constitucional, p. 530) sugere um critério duplo para identificar esses direitos, analisando-os individualmente dentro das categorias de direitos, liberdades e garantias, bem como no contexto das suas espécies sistematizadas pela Constituição.



fundamentais, reforçando a proteção da ordem democrática. No entanto, existem também direitos que constituem “Direitos Económicos Sociais e Culturais” (Título III da Parte I da CRP) que, de acordo com o autor, integram esta categoria o “direito da iniciativa económica privada” (Artigo 61.º, n.º 1 da CRP) e o “direito da propriedade privada” (Artigo 62.º da CRP). De salientar que estes direitos fundamentais “programáticos” têm relevância para a “ancoragem” do conceito do direito à mobilidade pela sua natureza de direito de prestação positiva, que exige regulamentação e ação concreta do Estado-Legislator.

- Por outro lado, com especial relevância para o presente estudo – reconhecimento de um direito à mobilidade como um direito fundamental análogo ou atípico - existem os **direitos fundamentais típicos e enumerados no Título III** e que são direitos económicos, sociais e culturais/DESC, numerosos, possuindo todos a referida estrutura programática: entre eles, destacando-se os direitos dos consumidores (Artigo 60., n.º 1 da CRP), o direito à proteção da saúde (Artigo 64.º da CRP), o direito à habitação e urbanismo (Artigo 65.º da CRP), o direito ao ambiente e qualidade de vida (Artigo 66.º da CRP), o direito à proteção na deficiência (Artigo 71.º da CRP), o direito à

proteção na terceira idade (Artigo 72.º da CRP), o direito à educação e à cultura (Artigo 73.º, n.º 1 da CRP), o direito ao ensino (Artigo 74.º, n.º 1 da CRP), o direito à cultura física e desporto (Artigo 79.º, n.º 1 da CRP).

- Uma outra categoria diz respeito aos **direitos fundamentais típicos não enumerados**⁷⁰ que abrangem direitos que, embora não explicitamente previstos, podem ser deduzidos a partir de normas constitucionais ou de princípios fundamentais.

Crê-se que o mais relevante para este estudo e no que se refere a esta tipologia de direitos é o direito à igualdade, previsto no artigo 13.º da CRP. De facto, o direito à igualdade estabelece que *"todos os cidadãos têm a mesma dignidade social e são iguais perante a lei"*, proibindo discriminações baseadas em critérios como sexo, raça, língua, território de origem, religião ou condição económica (CRP, 1976). Este princípio fundamental serve de alicerce para o reconhecimento e proteção de diversos direitos, incluindo o direito à mobilidade.

A mobilidade, entendida como a capacidade de deslocação física dentro do território nacional ou além dele (Artigo 44.º CRP), é essencial para o exercício de outros direitos fundamentais, como o acesso ao trabalho, à educação e aos serviços de

⁷⁰ Que se encontram fora da arrumação sistemática dos Títulos II e III da Parte I da CRP.

saúde. O princípio da igualdade impõe ao Estado a obrigação de remover barreiras que restrinjam a mobilidade de qualquer cidadão, seja por motivos económicos, territoriais ou outros, assegurando que todos tenham igual acesso às oportunidades e recursos disponíveis (GOUVEIA, 2015).

O Tribunal Constitucional português tem reiterado a importância do princípio da igualdade na garantia de direitos fundamentais⁷¹. Esta interpretação reforça a ideia de que o artigo 13.º da CRP não só fundamenta o reconhecimento do direito à mobilidade como também orienta a sua concretização em políticas públicas que assegurem a igualdade de acesso e oportunidades para todos.

- Por fim, continuando a seguir BACELAR GOUVEIA, destacam-se os **direitos fundamentais extra-documentais**⁷² que se referem à integração de valores e normas provenientes de tratados e convenções internacionais, como a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH⁷³) e a Convenção Europeia dos Direitos Humanos⁷⁴, incorporados na ordem jurídica portuguesa com valor constitucional, como indicado nos seus Artigos 8.º e 16.º.

Entre os exemplos, destaca-se o **direito a um nível suficiente de vida** (artigo 25.º da DUDH), com especial relevância para a consideração da possibilidade de consagração e reconhecimento de um **direito à mobilidade inclusiva, eficiente,**

sustentável e inteligente como um direito fundamental.

De facto, o **direito a um nível suficiente de vida**, consagrado no artigo 25.º da DUDH, estabelece que todas as pessoas têm direito a um padrão de vida adequado que assegure saúde e bem-estar para si e para sua família, abrangendo alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais necessários (Nações Unidas, 1948) o que reflete um compromisso global com a dignidade humana, reconhecendo que condições mínimas de vida são essenciais para o pleno exercício de outros direitos fundamentais (DONNELLY, 2013⁷⁵).

Por outro lado, o direito a uma certa mobilidade consagrado no Artigo 13.º da DUDH, assegura a liberdade de deslocação/circulação dentro do território de um Estado e o direito de sair de qualquer país, incluindo o próprio, e a ele regressar (Nações Unidas, 1948). Este direito está intrinsecamente ligado ao direito a um nível suficiente de vida, pois a mobilidade muitas vezes permite o acesso a oportunidades de trabalho, educação e saúde, indispensáveis para alcançar condições de vida dignas (HARVEY, 2009⁷⁶). Em situações de crise, como conflitos, desastres naturais ou instabilidade económica, a liberdade de deslocação torna-se essencial para procurar segurança e melhores condições de vida, salvaguardando os direitos consagrados no artigo 25.º da DUDH (UNHCR, 2018⁷⁷).

⁷¹ O Tribunal Constitucional português tem reiterado a centralidade do princípio da igualdade, consagrado no artigo 13.º da Constituição da República Portuguesa, como essencial para a concretização dos direitos fundamentais. No Acórdão n.º 39/88, o Tribunal afirmou que situações semelhantes devem ser tratadas de forma idêntica, salvo razões objetivas que justifiquem diferenciações, destacando a igualdade no acesso ao emprego público (<https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/19880039.html>). No Acórdão n.º 474/2017, declarou-se inconstitucional uma norma que previa diferenças injustificadas no acesso a benefícios sociais, reforçando que desigualdades arbitrárias comprometem direitos sociais, económicos e culturais (<https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20170474.html>). De forma semelhante, o Acórdão n.º 509/2002 considerou inconstitucional uma norma relativa ao cálculo de pensões por violar o princípio da igualdade na segurança social (<https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20020509.html>). No âmbito fiscal, o Acórdão n.º 275/2001 declarou inconstitucionais normas que estabeleciam diferenças arbitrárias entre contribuintes em situações equivalentes (<https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20010275.html>). Por fim, no Acórdão n.º 318/94, o Tribunal reforçou o papel da igualdade na proteção contra desigualdades arbitrárias, promovendo o acesso igualitário a direitos fundamentais (<https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/19940318.html>).

⁷² "Deve considerar-se que a receção de normas internacionais apenas abrange os tipos de direitos fundamentais que complementem ou integrem o catálogo de direitos previstos na Constituição, excluindo, portanto, aqueles já consagrados, uma vez que essa sobreposição seria contrária ao espírito do preceito constitucional aplicável" (Gouveia, Jorge Bacelar, op cit, p. 172)

⁷³ Nações Unidas. (1948). Declaração Universal dos Direitos Humanos. Assembleia Geral da ONU.

⁷⁴ Convenção Europeia dos Direitos Humanos (1950). Conselho da Europa. Disponível em: https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ENG.pdf. Protocolo Adicional n.º 4 à Convenção Europeia dos Direitos Humanos (1963). Conselho da Europa. Disponível em: https://www.echr.coe.int/Documents/Liberty_1950.pdf.

⁷⁵ Donnelly, J. (2013). Universal Human Rights in Theory and Practice. Cornell University Press.

⁷⁶ Harvey, D. (2009). Social Justice and the City. University of Georgia Press.

⁷⁷ UNHCR (2018). Global Trends: Forced Displacement in 2018. United Nations High Commissioner for Refugees.

Além disso, a mobilidade é um fator-chave para a inclusão social e a participação na vida económica. Pessoas com acesso limitado a transporte público ou outras formas de deslocação enfrentam barreiras no acesso a serviços básicos e ao mercado de trabalho, agravando a exclusão social e comprometendo o direito a um nível de vida adequado (SEN, 1999⁷⁸). Em Portugal, o direito a um nível suficiente de vida está vinculado a direitos económicos e sociais consagrados na CRP, como o direito à segurança social (artigo 63.º) e o direito à habitação (artigo 65.º).

Na prática, a relação entre os dois direitos (**direito a um nível suficiente de vida e direito à mobilidade**) manifesta-se em várias dimensões. Políticas públicas que promovem transporte acessível e eficiente desempenham um papel essencial ao permitir que indivíduos, especialmente os mais vulneráveis, acessem a oportunidades de trabalho, educação e saúde, contribuindo para a realização de um padrão de vida adequado (HARVEY, 2009). De forma semelhante, a proteção de refugiados e migrantes, que dependem da liberdade de circulação para escapar de situações adversas, é fundamental para garantir que possam reconstruir suas vidas com dignidade e segurança (UNHCR, 2018). Além disso, o planeamento urbano sustentável, que favoreça a conectividade e a acessibilidade, contribui para uma maior igualdade de oportunidades e para a inclusão social, permitindo o exercício pleno dos direitos económicos e sociais (GRAHAM & MARVIN, 2001⁷⁹).

Portanto, o direito a um nível suficiente de vida e o direito à mobilidade estão profundamente interligados. O exercício pleno do primeiro depende, em muitos casos, da proteção e garantia do segundo. Políticas públicas que promovam a mobilidade como instrumento de inclusão social e económica são indispensáveis para assegurar condições básicas de vida dignas para todos, especialmente num contexto de globalização e desigualdades crescentes.

A sistematização principal está concluída. Ainda assim, do ponto de vista da dogmática constitucional, uma palavra relativa aos **aspetos adjetivos** dos direitos fundamentais, tendo em conta a sua

atribuição (quem são os destinatários dos direitos fundamentais, que são **direitos subjetivos**), considerando dois importantes princípios do ordenamento jurídico-constitucional: o **princípio da universalidade** e o já mencionado **princípio da igualdade**.

- O **princípio da universalidade** estabelece que (CRP, Parte I) estabelece que “todos os cidadãos gozam dos direitos e estão sujeitos aos deveres consagrados na Constituição”. Mediante o denominado princípio da equiparação, isto significa que os direitos fundamentais são aplicados a todos os cidadãos (incluindo os estrangeiros e apátridas) e que são também aplicáveis a pessoas coletivas, públicas e privadas, salvaguardas as devidas diferenças.
- Voltando ao **princípio da igualdade**, já analisado e constante do artigo 13.º da CRP: este estipula que “todos os cidadãos têm a mesma dignidade social e são iguais perante a lei”. De recordar que este princípio se desenvolve sob duas linhas fundamentais, a saber (i) o tratamento igualizador, tratando de forma igual o que é materialmente igual, proibindo o tratamento discriminatório, positivo ou negativo; e (ii) o tratamento diferenciador, tratar de forma diferente o que é materialmente desigual. No entanto, de referir que este princípio acolhe ainda uma outra perspetiva que lhe foi acrescentada por força do princípio da sociabilidade, o qual admite em certos casos a adoção de um tratamento “diferenciador” (positivamente discriminatório) em benefício de certos grupos ou situações (mais uma vez, um conceito jurídico-filosófico que se aproxima da Teoria da Justiça de John Rawls).

Por outro lado, há que considerar a denominada **regulação dos direitos fundamentais** (a sua aplicação funcional) que pode ser constitucional e extra-constitucional.

⁷⁸ Sen, A. (1999). *Development as Freedom*. Oxford University Press.

⁷⁹ Graham, S., & Marvin, S. (2001). *Splintering Urbanism: Networked Infrastructures, Technological Mobilities and the Urban Condition*. Routledge.



É inegável que a regulação dos direitos fundamentais é normalmente desempenhada por normas infraconstitucionais, quer através de leis de valor reforçado, quer através de leis ordinárias.

Os direitos fundamentais, quer sejam DLG, quer sejam direitos económicos, sociais e culturais/DESC, apenas podem ser regulamentados por lei formal proveniente dos órgãos nacionais.

Existem leis de “valor reforçado” que abrangem as leis orgânicas (que estarão relacionadas com direitos fundamentais quando relacionadas com aspetos muito específicos, como o direito de sufrágio, eleições, referendos, direito à cidadania portuguesa, liberdade de associação e partidos políticos) e ainda leis que carecem de ser aprovadas pela maioria de 2/3 dos deputados presentes desde que superior à maioria dos deputados em efetividade de funções (vide atribuição de direito de sufrágio aos cidadãos portugueses residentes no estrangeiro para eleição do Presidente da República).

Nos restantes casos verifica-se uma intervenção “dualista”: (i) para os DLG estabelece-se reserva genérica de competência legislativa da Assembleia da República (al. b) do n.º 1 do artigo 165.º da CRP), ainda que se admita a sua delegação no Governo mediante autorização legislativa; (ii) para os direitos económicos, sociais e culturais a regra é a partilha de competências entre o Governo e a Assembleia da República: tanto aquele através de decreto-lei, como aquela, através de lei, podem regulamentar as matérias em causa.

Existe, assim (i) a reserva absoluta de competência legislativa para direitos liberdades e garantias (liberdade de ensino – lei de bases do sistema de ensino; direito à liberdade física – regime das forças de segurança ou estatuto de cargos públicos –

liberdade de exercício de cargos públicos); e (ii) reserva relativa de competência legislativa, relativa a direitos económicos sociais e culturais, como as bases do sistema de segurança social, as bases do serviço nacional de saúde, as bases do sistema de proteção da natureza, do equilíbrio ecológico e do património cultural.

No que respeita a **limitações implícitas dos direitos fundamentais** há que não esquecer que a CRP acolhe direitos análogos a direitos fundamentais, que sejam provenientes de fontes externas, por via da sua cláusula de abertura.

De referir que a já mencionada DUDH apresenta um lugar cimeiro, nesses normativos “acolhidos” pela CRP. Neste particular, defende-se (acompanhando a posição de autores como BACELAR GOUVEIA e VIEIRA DE ANDRADE) que é sempre possível, havendo uma lacuna relativa ao enquadramento de certos direitos fundamentais, recorrer à uma função integradora, sendo então possível invocar a DUDH ou uma cláusula aplicável. Neste sentido, de salientar o acima referido “nível suficiente de vida” (artigo 25.º da DUDH) como um preceito conformador e integrador do novo direito a uma mobilidade inclusiva, eficiente e sustentável, como um direito fundamental análogo ou atípico.

2.5 Estudo de caso: o Direito ao Transporte na Constituição Federal Brasileira

Como a realidade constitucional é global, apresenta-se, de seguida – ainda que de forma necessariamente sucinta – um “estudo de caso” em que o “Direito ao Transporte” foi positivado. Trata-se do caso da **Constituição brasileira**, ainda que seja possível identificar referências recentes a este acolhimento expresso em outras jurisdições, como o México.⁸⁰

⁸⁰ O México deu um importante passo rumo a uma mobilidade mais segura com a aprovação da nova Lei da Mobilidade e Segurança Rodoviária pelo Senado mexicano, em abril de 2022. Esta medida surge na sequência de uma reforma constitucional realizada em 2020, que reconheceu o direito à mobilidade segura na Constituição Política dos Estados Unidos Mexicanos, com base nos princípios de acessibilidade, eficiência, sustentabilidade, qualidade, inclusão e igualdade. Desde então, a mobilidade segura passou a ser um direito constitucional no país. A nova legislação, aprovada unanimemente, foca-se nos direitos humanos das vítimas de acidentes rodoviários e pretende aumentar a consciencialização da sociedade e do governo sobre as consequências devastadoras dos sinistros para as famílias e para a economia, conforme sublinha Alma Chavez, representante da organização Víctimas de Violencia Vial, membro de uma aliança de ONGs que apoia esta iniciativa.

Entre as principais medidas incluídas na nova lei destacam-se: melhorias nos transportes públicos; a obrigatoriedade do uso de capacetes; limites para a taxa de alcoolemia; o estabelecimento de uma hierarquia de transportes para orientar o planeamento e implementação de políticas públicas; e a criação de um Sistema Nacional de Mobilidade e Segurança Rodoviária. Este avanço legislativo representa um marco significativo nos esforços do México para reduzir a elevada taxa de mortalidade rodoviária e assegurar um acesso justo e sustentável aos serviços de transporte. As ONGs que promovem estas mudanças esperam que o exemplo mexicano inspire outros países. No Chile, por exemplo, a fundação Conciencia Vial já apresentou um pedido formal para incluir disposições semelhantes no seu processo constitucional.

Estudo de caso: referência a outras experiências de direito comparado, em especial no âmbito do Direito Constitucional ao Transporte Público no Brasil⁸¹

Antes de passar ao capítulo seguinte, em que se procura demonstrar, no âmbito da CRP e da legislação infra constitucional, que o direito à mobilidade, não obstante a sua relevância cada vez mais autónoma e intrínseca, se assume também como um meio para aceder a outros direitos fundamentais considera-se relevante fazer referência a outras experiências constitucionais, mais recentes, que fora do continente europeu ousaram consagrar o “direito ao transporte” como um verdadeiro direito fundamental, usando como estudo de caso, o Brasil. Veremos que o direito ao transporte não corresponde exatamente ao conceito que se propõe neste estudo, mas, ainda assim, vale a pena perceber o contexto, no âmbito no âmbito regional em referência, ou seja países da América Latina, do Sul e do Caribe.

O direito à mobilidade (*in casu*, o direito ao transporte), essencial para a concretização de outros direitos fundamentais, encontra um reconhecimento explícito na Constituição Federal do Brasil de 1988 (CF/88), sendo um exemplo paradigmático de como este direito pode ser integrado nas políticas públicas de desenvolvimento urbano e social. A abordagem brasileira destaca-se pela inclusão da mobilidade como uma dimensão do direito ao desenvolvimento das cidades, promovendo a coesão territorial e a inclusão social.

A introdução do direito ao transporte como direito fundamental social na CF, por meio da **Emenda Constitucional n.º 90/2015**, constitui um avanço de grande relevância jurídica, política e social. Esta alteração reflete o amadurecimento das reivindicações sociais relacionadas com a mobilidade urbana e a consolidação do transporte

como um elemento essencial para a promoção da dignidade humana, da equidade e do desenvolvimento sustentável das cidades. Este reconhecimento formal é o culminar de um longo percurso de lutas sociais, intensificado pelas “jornadas de junho de 2013”, e representa um marco na garantia de um direito fundamental que transcende o transporte em si, funcionando como um “direito meio” para a realização de outros direitos.

A mobilidade urbana sempre ocupou um lugar central nas discussões sobre o acesso equitativo aos recursos e oportunidades da cidade. Desde a aceleração do processo de urbanização no Brasil, a partir dos anos 1960, os desafios relacionados com o transporte tornaram-se evidentes. O crescimento urbano desordenado, a expansão territorial sem o devido planeamento e a priorização histórica do transporte individual em detrimento do coletivo criaram um panorama de profundas desigualdades no **acesso à cidade**. Este cenário é agravado pela concentração de serviços e infraestruturas nas áreas economicamente mais valorizadas, o que reforça a segregação socioespacial e exclui grandes parcelas da população, sobretudo as mais desfavorecidas.

O transporte, neste contexto, emerge como uma ferramenta indispensável para promover o **direito à cidade**, permitindo que os cidadãos usufruam dos espaços públicos, das infraestruturas e dos serviços essenciais. A constitucionalização do transporte reafirma o seu papel como elemento essencial para garantir a qualidade de vida urbana e o acesso universal aos bens e serviços, como a educação, a saúde, o lazer e o trabalho. Este reconhecimento reforça a ideia de que o transporte deve ser tratado como um direito fundamental, com prioridade na formulação de políticas públicas.

Fonte: Global Fleet

⁸¹ Conforme **Roberto Cidade e Teófilo Junior**, em *Direito ao Transporte como Direito Fundamental Social* (2018, p. 45), o direito ao transporte deve ser compreendido como um direito fundamental social, essencial para a promoção da igualdade e da inclusão, permitindo o acesso a outros direitos previstos na Constituição. De maneira complementar, **Beatriz Guimarães Costa**, em *Direito Constitucional ao Transporte Público* (2019, p. 112), analisa como a incorporação do transporte como direito social pela Emenda Constitucional n.º 90/2015 representou um marco na consolidação de políticas públicas voltadas para a redução de desigualdades e o fortalecimento da cidadania. **Cláudia Maria da Costa Gonçalves**, por sua vez, em *Direito Constitucional*,

Direito ao Transporte e Direito Administrativo: Relações Necessárias (2020, p. 76), discorre sobre a conexão intrínseca entre esses ramos do Direito, evidenciando que a materialização do direito ao transporte depende de uma articulação normativa e administrativa eficaz para garantir acessibilidade e eficiência nos serviços de transporte público. Por outro lado, **Liliana Cunha**, em *Mobilidade, Territórios e Serviço Público: Debates sobre o Interesse Coletivo à Margem do Paradigma de uma Sociedade Móvel* (2021, p. 134), adota uma abordagem interdisciplinar, argumentando que o direito ao transporte deve ser entendido à luz do conceito de mobilidade urbana, reconhecendo os desafios impostos pela urbanização e pela necessidade de atender ao interesse público em uma sociedade caracterizada pela constante transformação.

Impacto das manifestações sociais no reconhecimento do direito ao transporte

As jornadas de junho de 2013 foram um marco neste processo. Inicialmente motivadas pelo aumento das tarifas de transporte público em São Paulo, as manifestações evoluíram rapidamente para abranger uma série de reivindicações relacionadas com a qualidade dos serviços públicos e com a crise de representatividade política. No entanto, a questão da mobilidade urbana permaneceu central, evidenciando a importância do transporte como catalisador de mobilizações sociais e como símbolo das desigualdades estruturais no Brasil.

Este contexto de pressão social foi determinante para a retomada e aprovação da então Proposta de Emenda à Constituição n.º 90/2011, que tramitava há anos sem avanços significativos. O reconhecimento formal do transporte como direito fundamental social é, em grande parte, resultado da capacidade de mobilização dos movimentos sociais, que trouxeram a questão da mobilidade urbana para o centro das discussões políticas e jurídicas.

O transporte como pilar para a garantia de outros direitos fundamentais

Ao ser elevado ao estatuto de direito fundamental, o transporte reforça a sua ligação com outros direitos essenciais, como a saúde, a educação e o trabalho. A ausência de um sistema de transporte acessível e eficiente compromete a concretização desses direitos, sobretudo para as populações mais vulneráveis, que dependem do transporte público para aceder a serviços básicos e a oportunidades económicas. Este direito deve ser visto como estruturante, capaz de reduzir desigualdades e promover maior inclusão social.

Além disso, o transporte desempenha um papel central na promoção do direito à cidade, entendido como o direito de todos os habitantes à apropriação e usufruto dos espaços urbanos. A mobilidade urbana eficaz é fundamental para garantir que os cidadãos não sejam excluídos das oportunidades e recursos urbanos devido a barreiras geográficas,

económicas ou sociais. Contudo, a concretização deste direito enfrenta desafios significativos, resultantes de décadas de políticas públicas que priorizaram o transporte individual e negligenciaram o planeamento integrado e inclusivo.

Desafios à implementação do direito ao transporte

Apesar do avanço jurídico, a implementação efetiva do direito ao transporte enfrenta uma série de obstáculos. A má qualidade dos serviços de transporte público, a insuficiência de investimentos em infraestruturas e o modelo de concessão baseado na lógica de mercado são questões que dificultam a promoção de um sistema de transporte inclusivo e eficiente. Historicamente, o transporte público coletivo no Brasil tem sido alvo de críticas por oferecer serviços precários, marcados por superlotação, atrasos e falta de acessibilidade. Este cenário é agravado pelo modelo tradicional de concessão, em que empresas privadas priorizam o lucro em detrimento das necessidades dos utilizadores.

O financiamento constitui igualmente um entrave significativo. Diferentemente de áreas como a saúde e a educação, para as quais a Constituição estabelece percentuais mínimos de investimento, o direito ao transporte não dispõe de garantias semelhantes, o que dificulta a alocação de recursos suficientes. Além disso, a ausência de uma regulamentação clara e abrangente sobre o papel do Estado na promoção do transporte limita a capacidade de resposta às necessidades da população.

O papel do “Poder Judiciário⁸²” na garantia do direito ao transporte

O reconhecimento do transporte como direito fundamental também atribui ao Poder Judiciário a responsabilidade de assegurar a sua concretização. Contudo, a judicialização deste direito apresenta desafios particulares, dado que as prestações necessárias à sua realização muitas vezes envolvem mudanças estruturais e coletivas, como a criação de novas linhas de transporte público ou a ampliação da infraestrutura urbana. A intervenção judicial, embora necessária, deve ser exercida com cautela para evitar excessos no ativismo que possam comprometer a viabilidade orçamental e administrativa.

O Poder Judiciário deve, assim, orientar-se pela promoção de políticas públicas e programas orçamentais que garantam a universalização e a qualidade do transporte, respeitando as limitações financeiras e assegurando que as medidas tomadas beneficiem a população como um todo. É necessário encontrar um equilíbrio entre a exigência de efetividade do direito ao transporte e a necessidade de estudos técnicos que garantam soluções sustentáveis e equitativas.

Como conclusão, acompanhando os autores já citados sobre este estudo de caso, podemos admitir que a constitucionalização do direito ao transporte, embora relativamente recente (2015) representa um passo importante na luta pela promoção da dignidade humana e pela redução das desigualdades sociais. Apesar de não eliminar de imediato os desafios históricos e estruturais que afetam a mobilidade urbana no Brasil, este reconhecimento formal reforça a prioridade do transporte na formulação de políticas públicas e na alocação de recursos. Cabe ao Estado, em todas as suas esferas, assegurar que o direito ao transporte não se limite a uma promessa constitucional, mas que se traduza em ações concretas capazes de

transformar positivamente a vida dos cidadãos e as dinâmicas das cidades brasileiras

A este propósito vale a pena citar um outro estudo “**Inclusão e mobilidade urbana com um enfoque de direitos humanos e igualdade de género: marco de análise e identificação de instrumentos de política para o desenvolvimento de sistemas sustentáveis de mobilidade urbana na América Latina⁸³**” que apresenta uma abordagem integrada e transversal para a análise e formulação de políticas públicas relacionadas com a mobilidade urbana na região. O estudo destaca que a mobilidade urbana não é apenas um serviço funcional para a deslocação das pessoas, mas um elemento central para o bem-estar, a qualidade de vida e o exercício efetivo de direitos humanos fundamentais. Contudo, na América Latina, observa-se que a mobilidade em condições adequadas é muitas vezes um privilégio restrito a determinados segmentos da população, contribuindo para agravar as desigualdades sociais já existentes.

O estudo aborda a **mobilidade urbana** a partir de um enfoque baseado em **direitos humanos**, integrando a perspetiva de género e reconhecendo a matriz de desigualdade social característica da região. A mobilidade urbana é analisada como um elemento que, dependendo do contexto e da forma como é concebida, pode ser tanto um facilitador de direitos quanto um fator de exclusão e violação desses mesmos direitos. A abordagem proposta enfatiza a importância de compreender a mobilidade como uma **condição indispensável para o acesso a direitos básicos**, como educação, saúde, trabalho, cultura e lazer, enquanto simultaneamente representa um espaço de **interação social** onde se manifestam e reforçam desigualdades relacionadas com o género, a raça, o nível socioeconómico, a idade e a outras dimensões de vulnerabilidade.

A análise revela que os sistemas de mobilidade urbana na América Latina frequentemente

⁸² No sistema constitucional brasileiro, o Poder Judiciário atua como guardião da Constituição e dos direitos fundamentais, exercendo funções como o controle de constitucionalidade (difuso e concentrado) e a fiscalização dos demais poderes, em conformidade com o princípio da separação dos poderes (art. 2º da CF/88). Destaca-se também por promover a justiça social e atuar na judicialização de políticas públicas, especialmente em temas relacionados a direitos sociais. Contudo, o protagonismo

judicial tem gerado debates sobre ativismo judicial e os limites de sua atuação em relação à soberania popular e às competências dos demais poderes.

⁸³ Martínez, R., Maldonado, C., & Schönsteiner, J. (eds.). “Inclusão e mobilidade urbana com um enfoque de direitos humanos e igualdade de género: marco de análise e identificação de instrumentos de política para o desenvolvimento de sistemas sustentáveis de mobilidade urbana na América Latina”, Comissão Económica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), 2022.

reproduzem desigualdades estruturais, privando grupos específicos de um acesso justo e igualitário. Grupos como mulheres, crianças, pessoas idosas, pessoas com deficiência, comunidades indígenas e afrodescendentes enfrentam desafios adicionais e barreiras específicas, tanto no acesso quanto no usufruto desses sistemas. Para além das questões económicas associadas aos custos de transporte, outras problemáticas como segurança, qualidade do serviço e acessibilidade são determinantes para a experiência de mobilidade de diferentes segmentos da população. O estudo alerta para o facto de que as lacunas nos sistemas de mobilidade não só prejudicam o exercício de direitos fundamentais, mas também limitam as oportunidades de participação social, económica e política das pessoas afetadas.

A integração de um enfoque de direitos humanos no desenho e na implementação de políticas públicas de mobilidade é apresentada como uma prioridade inadiável. Este enfoque normativo pressupõe que todas as pessoas devem ser tratadas com dignidade e que as políticas devem garantir o gozo efetivo de direitos, em especial para os grupos historicamente marginalizados. O enfoque de género é destacado como elemento transversal, necessário para identificar as dinâmicas de discriminação que afetam desproporcionalmente as mulheres e as comunidades LGBTQIA+. O estudo sublinha que a desigualdade de género se manifesta de forma particularmente aguda nos espaços de mobilidade urbana, evidenciada por fenómenos como o assédio sexual e a violência de género em transportes públicos e outras infraestruturas de mobilidade.

O estudo também destaca o papel das empresas e das cadeias de suprimento na promoção de uma mobilidade urbana sustentável e responsável. As cadeias produtivas associadas à eletromobilidade, às energias renováveis e à construção de infraestruturas urbanas estão diretamente ligadas à sustentabilidade ambiental e social dos sistemas de mobilidade. Assim, a responsabilidade empresarial deve ser guiada pelos **Princípios Orientadores das Nações Unidas sobre Empresas e Direitos Humanos**, garantindo práticas devidas de diligência

e promovendo o respeito pelos direitos humanos em todas as etapas das cadeias produtivas.

Em termos de recomendações, o estudo propõe uma série de medidas para integrar os enfoques de direitos humanos e género em todo o ciclo de políticas públicas de mobilidade. Entre essas medidas, destaca-se a necessidade de **reforçar a institucionalidade através de marcos legais adequados, maior investimento em infraestruturas acessíveis e seguras, e a criação de mecanismos de supervisão e monitorização**. A prevenção da violência e discriminação em espaços públicos e de mobilidade é apontada como um objetivo central, sendo indispensável a adoção de práticas que assegurem a segurança dos utilizadores nos diversos contextos urbanos.

Por fim, o estudo conclui que o **redesenho dos sistemas de mobilidade urbana**, com base nas diretrizes apresentadas, é essencial para a construção de cidades mais inclusivas, sustentáveis e justas. Tal esforço requer uma articulação eficaz entre atores públicos e privados, uma **forte base normativa e institucional**, e uma **abordagem integrada** que reconheça e combata as desigualdades estruturais que existem nos contextos urbanos da América Latina. A mobilidade urbana, ao ser tratada como um direito humano e não apenas como um serviço, pode ser um motor para a transformação social, promovendo a coesão social, a igualdade e o bem-estar de todos os cidadãos.



2.6 Síntese Conclusiva – posição adotada

O direito à mobilidade inclusiva, eficiente, sustentável e inteligente apresenta condições jurídicas para ser reconhecido como um **direito fundamental atípico** no ordenamento jurídico português, integrado maioritariamente na categoria dos **direitos económicos, sociais e culturais/DESC** (ainda que se admita um núcleo essencial deste direito que se configura como um verdadeiro DLG). Este enquadramento decorre da “cláusula de abertura” prevista na CRP, particularmente no Artigo 16.º, n.º 1, que permite a receção de normas provenientes de fontes externas, como a DUDH e o Direito da UE (Pilar Social e Política Comum de Transportes), que se integra na ordem jurídica interna por via do Artigo 8.º da CRP. Contudo, o **direito à mobilidade**, conforme proposto, assume também uma natureza análoga a um verdadeiro direito, liberdade e garantia (DLG), nos termos do Artigo 17.º da CRP. O direito à deslocação e circulação, positivado no Artigo 44.º da CRP, pressupõe necessariamente o uso de diferentes modos de transporte (terrestre, fluvial, marítimo), sendo essencial para preservar a dignidade da pessoa humana, princípio estruturante do sistema constitucional português consagrado no Artigo 1.º da CRP.

Assim, este direito adquire um **caráter híbrido**, reunindo elementos próprios dos DLG e dos DESC. Por um lado, o “núcleo essencial” do direito à mobilidade – enquanto liberdade de deslocação – aproxima-se da categoria dos DLG, legitimando a aplicação do regime reforçado destes direitos (Artigo 18.º da CRP) e conferindo-lhe proteção acrescida no âmbito da reserva relativa de competência legislativa da Assembleia da República (Artigo 165.º, n.º 1, alínea b)). Por outro lado, a mobilidade constitui um **direito-meio** indispensável ao acesso a outros direitos fundamentais, maioritariamente de natureza económica, social e cultural/DESC, como o direito à habitação, à saúde, ao trabalho e segurança social, enquadrado no direito à proteção do ambiente, convocando a inclusão social e territorial.

A evolução dogmática e as interpretações recentes têm promovido uma abordagem integradora entre os

DLG e os DESC, enfatizando a unidade na diversidade dos direitos fundamentais. Nesse contexto, o direito à mobilidade deve ser entendido como um **direito atípico e híbrido**, cuja concretização depende tanto da proteção do seu núcleo essencial (DLG), como de prestações positivas por parte do Estado (DESC). Essa visão é coerente com o seu elevado nível de determinabilidade material, refletindo a igual dignidade de todas as pessoas e a promoção da inclusão social e territorial.

A legitimidade constitucional para reconhecer a mobilidade como direito fundamental é reforçada por fontes como o Artigo 25.º da DUDH, que consagra o direito a um nível suficiente de vida, e o Artigo 13.º da DUDH, que assegura a liberdade de circulação. Estes preceitos encontram paralelo nos princípios de acessibilidade, coesão territorial e sustentabilidade promovidos pelo Direito da União Europeia no Pilar Social e na Política Comum de Transportes (TFUE) e em inúmeros instrumentos de direito derivado, consolidando uma base normativa sólida. Além disso, o direito à mobilidade transcende a mera possibilidade de deslocação entre pontos, configurando-se como um fator essencial para a concretização de outros direitos fundamentais e para a promoção da dignidade da pessoa humana. Tal enquadramento é sustentado por outros pilares constitucionais, como o princípio da igualdade (Artigo 13.º da CRP), o direito ao ambiente equilibrado (Artigo 66.º da CRP) e o direito à habitação (Artigo 65.º da CRP), entre outros direitos fundamentais, que assumem a categoria de direitos económicos sociais e culturais, incluindo o direito ao trabalho e os direitos dos trabalhadores (Artigos 58.º e 59.º da CRP), o direito à segurança social (Artigo 63.º/1 da CRP), o direito à proteção na saúde (Artigo 64.º/1 da CRP), considerando direitos de proteção de grupos mais vulneráveis, como o direito à proteção na infância (Artigo 69.º da CRP), direito à proteção na juventude (Artigo 70.º/1 da CRP), direito à proteção na deficiência (Artigo 71.º da CRP), o direito à proteção na terceira idade (Artigo 72.º da CRP), o direito à educação e à cultura (Artigo 73.º/1 da CRP), o direito ao ensino (Artigo 74.º/1 da CRP), o direito à criação e fruição cultural (Artigo 78.º/1 da CRP) e o direito à cultura física e ao desporto (Artigo 79.º/1 da CRP).



De salientar que o **direito à vida**, que integra o núcleo de DLG pessoais (Artigo 24.º da CRP), apenas pode ser entendido como o **direito a uma vida suficientemente digna** (Artigo 25.º DUDH, incorporado na CRP, ex vi Artigo 16.º/1), onde se inclui também a liberdade de circulação e deslocação (Artigo 44.º da CRP). Por outro lado, a categoria DLG dos trabalhadores inclui o direito à greve (Artigo 57.º/1 da CRP) que convoca a prestação de serviços mínimos de transporte público de passageiros como garantia do direito de deslocação e acesso, não esquecendo que esses serviços são classificados, nos termos da lei, como serviços públicos essenciais⁸⁴.

A doutrina, representada por autores como BACELAR GOUVEIA, destaca que os direitos fundamentais atípicos não se limitam aos expressamente previstos na Constituição, podendo derivar de normas internacionais, europeias ou mesmo de legislação interna que complementa os princípios constitucionais. Este entendimento reforça a proteção jurídica da mobilidade, elevando-a a um estatuto equiparável ao dos direitos fundamentais positivados, especialmente no que concerne à sua aplicabilidade prática e efetivação na vida quotidiana.

Em suma, o direito à mobilidade inclusiva, eficiente, sustentável e inteligente pode ser classificado como um **direito fundamental atípico e híbrido, integrando elementos de DLG e de DESC**. O seu núcleo essencial – liberdade de deslocação/circulação e

direito a uma vida suficientemente digna – legitima a sua classificação como um verdadeiro DLG, enquanto a sua dimensão social exige uma atuação positiva do Estado, tendo em conta a reserva do possível e do necessário. Este direito é simultaneamente um meio indispensável para o acesso a outros direitos fundamentais e uma expressão qualificada da dignidade da pessoa humana, cumprindo o critério da **fundamentalidade material** acima referido. Por conseguinte, defende-se que sua consagração e proteção no ordenamento jurídico português não só é juridicamente viável, como também constitui um imperativo ético e constitucional.

No **capítulo seguinte**, será aprofundada a análise das interseções entre o direito à mobilidade e outros direitos fundamentais, evidenciando como a sua concretização é essencial para garantir o pleno exercício de direitos como os da saúde, educação, habitação e ambiente equilibrado. O capítulo buscará demonstrar que a mobilidade não é apenas um direito isolado, mas sim uma **componente transversal** no sistema de direitos fundamentais, contribuindo para a sua interdependência e efetividade. A abordagem integrada proposta realçará como a mobilidade pode ser um motor para a justiça social, a sustentabilidade e a coesão territorial, reafirmando o compromisso com a dignidade da pessoa humana, objetivo principal de qualquer sistema de direitos fundamentais.

⁸⁴ Cf. a já citada Lei n.º 23/96 que passou a incluir os serviços de transporte de passageiros como serviços públicos essenciais, consagrando mecanismos especiais de proteção dos utilizadores (utentes).

3.

**MOBILIDADE COMO DIREITO
FUNDAMENTAL EM RELAÇÃO
COM OUTROS DIREITOS:
APENAS UM DIREITO-MEIO?**





3. MOBILIDADE COMO DIREITO FUNDAMENTAL EM RELAÇÃO COM OUTROS DIREITOS: APENAS UM DIREITO-MEIO?

3.1 Direito-Meio ou Direito-Fim?

O direito à mobilidade é um elemento essencial no funcionamento das sociedades contemporâneas. Embora não explicitamente formulado como um direito autónomo na CRP, encontra suporte em vários direitos fundamentais nela consagrados. A sua relevância transcende o papel instrumental de facilitar o acesso a outros direitos, apresentando-se também como um direito com dignidade própria, inerente à liberdade, igualdade e dignidade da pessoa humana.

A este propósito e do ponto de vista jurídico, a questão que se coloca é se o direito à mobilidade é, afinal, um direito-meio ou um direito fim. As teorias neopositivistas e positivistas do Direito⁸⁵ admite a sua reaproximação com a Ética, com o objetivo de garantir a máxima efetividade normativa aos institutos jurídicos que visam a proteção da dignidade da pessoa humana.

Juridicamente este fenómeno caracteriza-se “pela absorção de valores morais e políticos, fenómeno designado como materialização da Constituição (...)” (MENDES, 2014⁸⁶). Nesta ótica a constatação da “fundamentalidade” do direito à mobilidade orienta-se pelas posições de ROBERT ALEXY⁸⁷, GOMES CANOTILHO⁸⁸ e INGO WOLFANG SARLET⁸⁹ que sublinha a proteção da dignidade humana e a centralidade dos direitos fundamentais, incluindo a mobilidade, como expressão do princípio da igualdade e do acesso universal a bens essenciais. No

centro desta problemática encontra-se a especial proteção da dignidade da pessoa humana, nomeadamente no que se refere à garantia do “mínimo existencial” (Artigo 25.º da DUDH) que deve servir como elemento que norteia as políticas públicas, objetivando e limitando os poderes do Estado.

A noção da **dignidade** tem por base o **princípio da igualdade**, consagrado no artigo 13.º da CRP que estabelece que todos os cidadãos têm a mesma dignidade social e são iguais perante a lei, proibindo quaisquer discriminações baseadas em critérios como ascendência, sexo, raça, língua, território de origem, religião, convicções políticas ou ideológicas, instrução, situação económica, condição social ou orientação sexual. Este princípio assume uma dupla dimensão: a igualdade formal, que exige a aplicação uniforme da lei, e a igualdade material, que requer a eliminação de desigualdades de facto, promovendo condições para que todos possam usufruir de direitos em igualdade de circunstâncias. SARLET reforça que a igualdade não implica tratamento idêntico, mas sim adequado às diferenças relevantes, assegurando uma aplicação proporcional e equitativa das normas jurídicas (*op cit*). Por sua vez, ALEXY argumenta que a igualdade, enquanto princípio jurídico, atua como um mandado de otimização, orientando a ação legislativa e administrativa na busca pela justiça distributiva (*op cit*). Este princípio é fundamental para garantir a **dignidade humana** e a **coesão social** no Estado de Direito democrático.

Como vimos no estudo de caso da positivação do direito ao transporte na Constituição brasileira (como direito inequivocamente fundamental), citemos DANIEL SARMENTO⁹⁰ que considera “a principal

⁸⁵ As teorias positivistas e neopositivistas do Direito apresentam abordagens complementares na filosofia jurídica, embora com diferenças significativas. O positivismo jurídico, representado por autores como Bentham, Austin, Kelsen e Hart, entende o Direito como um sistema normativo autónomo, cuja validade depende exclusivamente de critérios formais, independentemente do conteúdo moral. As principais características do positivismo incluem a separação rígida entre Direito e moralidade, a hierarquia normativa, a centralidade da coação jurídica e a ênfase nas fontes formais do Direito (Kelsen, *Teoria Pura do Direito*, 1934; Hart, *The Concept of Law*, 1961). Por sua vez, o neopositivismo jurídico, influenciado pelo neopositivismo lógico e pela filosofia analítica, centra-se na análise da linguagem jurídica, na clarificação de conceitos e na objetividade metodológica. Embora também defenda a separação entre Direito e moral, admite que valores podem influenciar a interpretação das normas (Hart, 1961). Esta corrente destaca-se pelo foco na linguagem e no significado das normas como proposições linguísticas (Raz, *The Authority of Law*, 1979). Ambas as teorias continuam a influenciar a forma como o Direito é entendido e aplicado nas sociedades contemporâneas.

⁸⁶ Mendes, J. J. G., *Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*, Almedina, 2014

⁸⁷ A *Theory of Constitutional Rights*, Oxford University Press, 2002

⁸⁸ *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, Almedina, 2003

⁸⁹ *A Eficácia dos Direitos Fundamentais*, Livraria do Advogado, 1998

⁹⁰ SARMENTO, Daniel, *Por Um Constitucionalismo Inclusivo: História Constitucional Brasileira, Teoria da Constituição e Direitos Fundamentais* – Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2010.

finalidade dos direitos fundamentais é conferir aos indivíduos uma posição jurídica de direito subjetivo, em sua maioria de natureza material, mas às vezes de natureza processual e, conseqüentemente, libertar a atuação dos órgãos do Estado”.

Como reconhece CANOTILHO (*op cit*) “a positivação jurídico constitucional não dissolve nem consome quer o momento da *jusnaturalização*, quer as raízes dos direitos fundamentais (*dignidade humana, fraternidade, igualdade, liberdade*)” mantendo-se, portanto, as suas características como fundamentação e legitimação da ordem jurídico-constitucional. O mesmo autor identifica as normas possuidoras da “fundamentalidade formal e material: no primeiro caso encontra-se a supremacia constitucional, a sua hierarquia de topo na ordem jurídica e os limites inerentes ao seu processo de revisão; no segundo caso estamos perante estruturas “abertas” que potenciam a densificação e o reconhecimento de tais direitos. No caso de estudo do reconhecimento (positivado) do direito ao transporte na Constituição brasileira é defensável pelos estudiosos desta matéria – já citados – que a visão material se encontra presente porque se trata de um direito que garante o acesso aos demais direitos sociais (logo, um “direito-meio”) e se presta a assegurar o estatuto jurídico material do cidadão. No entanto, como já referido, se esta visão se adequa à realidade e contexto “regional” (Brasil) no caso português, como acima se defende, o direito à mobilidade é mais abrangente (igualmente complexo, mas ajudado pelo enquadramento do Direito da União) e possui uma especificidade e uma dignidade ontológica própria, sendo de salientar que várias dimensões do seu núcleo essencial se aproximam de um DLG em sentido próprio (deslocação, circulação), ainda que interligado com a concretização e o acesso a outros direitos sociais (DESC). Por isso, este estudo defende que o direito à mobilidade (inclusiva, eficiente, sustentável e inteligente) **não é apenas um direito-meio, acessório, mas um direito fundamental híbrido, análogo e atípico, merecedor de um reconhecimento formal.**

Neste capítulo, procurar-se-á demonstrar como o direito à mobilidade se encontra disperso e fragmentado por vários dispositivos

infraconstitucionais, com especial enfoque nas leis de valor reforçado, como as “**leis de bases**”. Irá ainda estabelecer-se uma relação-âncora entre os preceitos constitucionais legitimadores e a respetiva regulamentação. Serão analisados os seguintes direitos, em primeiro lugar e em especial o direito à habitação (Lei de Bases da Habitação), bem como o direito ao ambiente (Lei de Bases do Clima) e ao ordenamento do território (Lei de Bases da Política de Solos, do Ordenamento do Território e Urbanismo). Serão ainda analisados outros direitos (saúde, trabalho, educação e proteção dos consumidores) procurando demonstrar a sua conexão com o direito à mobilidade.

No entanto, antes de iniciar essa análise – e considerando os mecanismos de abertura previstos na CRP, acima referidos e amplamente explicados – apresentam-se duas referências a fontes normativas externas que, incorporada na LF, permitem apresentar os fundamentos – principiológicos e normativos – do direito à mobilidade, a saber o Direito Internacional e o Direito da UE.

3.2 Direito Internacional – em especial da Declaração Universal dos Direitos do Homem das Nações Unidas

Apesar de já se ter feito referência a esta matéria, no capítulo anterior, não se pode deixar – por razões de ordenação sistemática do pensamento – de voltar a referir aqui a DUDH, considerando a sua essencialidade de topo na consagração da proteção da pessoa humana e sua dignidade na ordem jurídica e no âmbito da matéria dos direitos fundamentais.

Do ponto de vista jusconstitucional – e a propósito do objeto do presente estudo, na área dos direitos fundamentais – é necessário recordar a cláusula de abertura constante da CRP (Artigo 16.º) que estatui que os direitos fundamentais nela consagrados não excluem quaisquer outros constantes das leis e regras aplicáveis de Direito Internacional (n.º 1 do preceito) e que os preceitos constitucionais e legais relativos a direitos fundamentais devem ser interpretados e integrados de acordo com a DUDH (n.º 2).

A Carta das Nações Unidas⁹¹, adotada em 1945, estabelece os princípios fundamentais para a promoção da paz, segurança internacional, desenvolvimento e respeito pelos direitos humanos. No seu preâmbulo, reafirma a fé nos direitos fundamentais, na dignidade e no valor da pessoa humana, promovendo condições de progresso social e melhores padrões de vida em liberdade (Nações Unidas, 1945).

A **Declaração Universal dos Direitos Humanos**⁹² (DUDH), proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 1948, aprofunda estes princípios ao afirmar, no seu artigo 1.º, que "*todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e em direitos*" (Nações Unidas, 1948). A DUDH reconhece, entre outros, o direito a um **nível adequado ou suficiente de vida** (artigo 25.º), compreendendo alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e serviços sociais necessários, essenciais para a dignidade humana.

Os Pactos Internacionais de 1966 complementam e operacionalizam os princípios da DUDH. O **Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos**⁹³ (PIDCP) garante direitos como a liberdade de circulação (artigo 12.º), a igualdade perante a lei e a proteção contra discriminações (Nações Unidas, 1966). Já o **Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais**⁹⁴ (PIDESC) consagra o direito ao trabalho, à educação e ao mais elevado padrão de saúde física e mental possível (artigo 12.º) (Nações Unidas, 1966). Este último enfatiza a obrigação dos Estados de assegurar condições que promovam uma existência digna, destacando a interdependência entre direitos sociais e económicos.

A ligação entre estes instrumentos e o direito a uma vida suficientemente digna é evidente, sendo a **mobilidade** um elemento essencial para a sua

concretização plena. O **direito à mobilidade**, entendido como acesso igualitário a meios de transporte e respetivas infraestruturas não só promove a liberdade individual (liberdade de deslocação e de circulação) como também viabiliza o exercício de outros direitos fundamentais, como o acesso ao trabalho, educação e saúde. Assim, garantir a mobilidade inclusiva e sustentável, conforme previsto no artigo 12.º do PIDCP, é uma manifestação concreta do compromisso internacional com a dignidade da pessoa humana e a justiça social.

3.3 Direito da União Europeia

3.3.1 Do Pilar Social da União Europeia

Ainda do ponto de vista da fundamentação do direito à mobilidade qualificada como um direito fundamental (híbrido e atípico, mas também análogo a outros positivados no texto da LF) uma referência ao **Direito da UE**, incluindo uma referência aos princípios constantes do designado **Pilar Social** e outra à **Política Comum de Transportes** constante do TFUE. Todas estas referências são, do ponto de vista dogmático, essenciais para fundamentar – ainda mais – o reconhecimento deste direito, por via da incorporação de princípios e normas de fontes externas (vide, em particular, para além do Artigo 16.º/1 da CRP, a referência muito concreta à aplicação do Direito da União na ordem interna ex vi n.º 4 do Artigo 8.º do texto constitucional).

O **Pilar Europeu dos Direitos Sociais** ("Pilar Social"), proclamado pelos Estados-Membros da União Europeia (UE) em 17 de novembro de 2017, em Gotemburgo⁹⁵, constitui um marco essencial no reforço dos direitos sociais no contexto da integração europeia. Este instrumento, embora não vinculativo,

⁹¹ Nações Unidas. (1945). *Carta das Nações Unidas*. Disponível em: <https://www.un.org/en/about-us/un-charter>

⁹² Nações Unidas. (1948). *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Disponível em: <https://www.un.org/en/about-us/universal-declaration-of-human-rights>

⁹³ Nações Unidas. (1966). *Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos*. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights>

⁹⁴ Nações Unidas. (1966b). *Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais*. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-economic-social-and-cultural-rights>

⁹⁵ Comissão Europeia. (2017). *Proclamação Interinstitucional sobre o Pilar Europeu dos Direitos Sociais*. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu>

estabelece um quadro de referência para a promoção de condições de vida e de trabalho dignas, sendo composto por 20 princípios estruturados em três áreas fundamentais:

1. igualdade de oportunidades e acesso ao mercado de trabalho;
2. condições de trabalho justas e;
3. proteção e inclusão sociais.

Entre esses princípios, destaca-se o princípio 20, que assegura que *“todas as pessoas têm direito a aceder a serviços essenciais de qualidade, incluindo água, saneamento, energia, transportes, serviços financeiros e comunicações digitais”*. Este princípio está intimamente relacionado ao acesso universal e justo à mobilidade, enquanto condição indispensável para a realização de outros direitos fundamentais.

Por outro lado, a já referida Carta (Carta Europeia dos Direitos Fundamentais) aprovada em 2000⁹⁶ e vinculativa desde 2009 com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, estabelece um conjunto de direitos fundamentais que podem ser diretamente interligados com o direito à mobilidade inclusiva, eficiente e sustentável. Este direito, embora não seja mencionado expressamente na Carta, pode ser fundamentado e interpretado a partir de diversos artigos que abordam princípios relacionados com a dignidade da pessoa humana, igualdade, solidariedade, liberdade e proteção ambiental.



⁹⁶ A Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, adotada em 2000 em Nice, tem como objetivo consolidar e conferir maior visibilidade aos direitos fundamentais no espaço europeu. Este documento busca reforçar a proteção jurídica e política através da criação de um padrão mínimo de direitos, sem introduzir novos, mas sistematizando e promovendo os já existentes. Inova na organização e classificação dos direitos, agrupando direitos civis, políticos, sociais e valores contemporâneos. Uma das suas particularidades é a inclusão dos direitos sociais em igualdade de importância com os direitos civis e políticos, refletindo um princípio de indivisibilidade. Esses direitos, embora dispersos ao longo da Carta, estão principalmente concentrados no capítulo da Solidariedade e são inspirados em documentos como a Carta Social Europeia e a Carta Comunitária dos Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores. Apesar disso, a concretização desses direitos sociais é frequentemente questionada, pois depende da implementação legislativa nos Estados-Membros e está sujeita a limitações financeiras. Os direitos sociais abrangem áreas como proteção no emprego, períodos de descanso, habitação e saúde, mas frequentemente enfrentam desafios de efetivação, dada a reserva legislativa e as disparidades entre políticas nacionais. A Carta foi elaborada como uma plataforma de diálogo entre sistemas jurídicos nacionais e europeus, harmonizando tradições constitucionais dos Estados-Membros, a

Convenção Europeia dos Direitos Humanos (CEDH) e os tratados fundadores da União Europeia. Essa pluralidade reflete um esforço de coordenação, mas também gera desafios, especialmente no que se refere aos direitos sociais, dada a autonomia legislativa dos Estados-Membros em muitas áreas. A Carta adota princípios como a indivisibilidade dos direitos, a universalidade e a neutralidade, garantindo direitos independentemente de nacionalidade ou gênero. Também reconhece que os direitos não são absolutos, estabelecendo restrições com base nos princípios da proporcionalidade e da preservação do núcleo essencial de cada direito, sempre alinhados ao princípio da dignidade da pessoa humana. Apesar dos avanços, a Carta é objeto de críticas. Alguns argumentam que ela não cria mecanismos suficientemente robustos para assegurar direitos sociais, deixando-os sujeitos a limitações econômicas e políticas. Há também preocupações sobre potenciais conflitos entre jurisdições nacionais e europeias e a ausência de uma política integrada da União para a promoção e proteção dos direitos fundamentais. Cf. Costa Leão, A. (2004). *A Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia — Protegendo os Direitos a um Nível Multidimensional*. Faculdade de Direito da Universidade do Porto.

A Carta Europeia dos Direitos Fundamentais e o acesso a serviços essenciais – Mobilidade e Transportes

O artigo 1.º da Carta, que consagra o **princípio da dignidade da pessoa humana**, serve de base para todos os direitos fundamentais e implica o respeito pelo bem-estar de todas as pessoas. No contexto da mobilidade, assegurar sistemas de transporte acessíveis, inclusivos e seguros é essencial para garantir que todos possam exercer a sua cidadania de forma digna. A exclusão de indivíduos com deficiência, idosos ou populações economicamente vulneráveis do acesso ao transporte e à mobilidade viola esse princípio, enquanto a promoção de soluções de transporte sustentável contribui para um ambiente mais saudável, respeitando a dignidade da pessoa humana.

Por sua vez – e concretizando - o **artigo 21.º, proíbe a discriminação com base em fatores como deficiência, idade ou origem social**, o que reforça a necessidade de sistemas de mobilidade que eliminem barreiras físicas, económicas e sociais. Tal inclui o transporte público adaptado para pessoas com mobilidade condicionada e políticas de preços acessíveis, promovendo a igualdade no acesso aos serviços de transporte. Este princípio é complementado pelo artigo 26.º, que estabelece o direito das pessoas com deficiência à autonomia, inclusão social e participação na vida comunitária. Um sistema de mobilidade inclusiva, que assegure a eliminação de barreiras físicas e a implementação de tecnologias de assistência, é fundamental para a realização deste direito.

Adicionalmente, o **artigo 37.º da Carta - proteção do ambiente** - sublinha a necessidade de promover o desenvolvimento sustentável, essencial para assegurar a qualidade de vida das gerações presentes e futuras. A interligação com o direito à mobilidade sustentável é evidente, pois o desenvolvimento de sistemas de transporte ecológicos, como o transporte público, bicicletas e veículos elétricos, é indispensável para mitigar as emissões de gases com efeito de estufa e proteger o ambiente e, sobretudo, as pessoas.

O **artigo 45.º**, que garante a **liberdade de circulação e residência** no território da União, também se relaciona com a mobilidade inclusiva e eficiente. A liberdade de circulação só pode ser plenamente garantida se existirem infraestruturas de transporte adequadas e acessíveis, abrangendo tanto zonas urbanas como áreas rurais. A ausência de transporte eficiente compromete este direito fundamental. Paralelamente, o artigo 34.º, que reforça a proteção contra a exclusão social e a pobreza, salienta a importância de assegurar sistemas de transporte acessíveis e económicos. Estes sistemas são fundamentais para combater a exclusão social, garantindo que as populações vulneráveis possam aceder a oportunidades de emprego, educação e cultura.



A mobilidade, tal como consagrada no Pilar Social e na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, é essencial para assegurar a inclusão social, a coesão territorial e a sustentabilidade.

No âmbito jurídico e prático, estas interligações evidenciam a necessidade de políticas públicas que promovam a mobilidade inclusiva, eficiente e sustentável como um direito instrumental para a concretização dos princípios da Carta que é, desde a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, em dezembro de 2009, juridicamente vinculativa (cf. artigo 6.º do TFUE). O âmbito de aplicação da Carta é restrito ao âmbito de aplicação do direito da União Europeia, isto é, vincula as instituições, os órgãos e organismos da União Europeia em toda a sua atuação, **mas vincula apenas os Estados-membros quando apliquem direito da União.**

De salientar que a UE tem dado prioridade ao tema da mobilidade sustentável e inteligente através de iniciativas nas áreas conjugadas dos transportes, clima e energia que reforçam o compromisso com soluções de transporte acessíveis, inclusivas e ambientalmente responsáveis. A estratégia ambiental e climática da União Europeia, expressa nos já citados **Pacto Ecológico Europeu**, no **Pacote Fit-for-55 (Objetivo 55)** e na **Estratégia para a Mobilidade Sustentável e Inteligente** – e concretizada na **Lei Europeia do Clima** - tem como objetivo tornar a Europa a primeira economia e sociedade com impacto neutro no clima até 2050. Este compromisso, além de ser uma prioridade europeia, é assumido também por Portugal, que traça uma visão clara para a descarbonização e transição energética, promovendo a mobilidade verde.

Nesse sentido, ao aplicar o Direito da União, Portugal (ex vi Artigo 8.º/ da CRP e ainda por via da incorporação permitida pelo Artigo 16.º/1) está vinculado ao respeito pelos direitos consagrados na Carta, cuja matriz oferece um quadro de sistematização para a interpretação e implementação

de um (novo) direito à mobilidade inclusiva, eficiente e sustentável e inteligente.

3.3.2 Da Política Comum de Transportes

A interligação entre a mobilidade e os princípios do Pilar Social é também evidente na **Política Comum de Transportes da UE**, consagrada nos Artigos 91.º e ss do TFUE. Esta política reconhece o papel dos transportes na promoção da coesão económica, social e territorial, conforme estabelecido no artigo 174.º do mesmo Tratado.

A **Política Comum de Transportes da UE** baseia-se no artigo 4.º, n.º 2, alínea g), e no Título VI do TFUE⁹⁷. Desde o Tratado de Roma, os Estados-Membros reconheceram a importância de uma política comum para os transportes, consagrando-lhe um título específico. Assim, os transportes foram uma das primeiras políticas comuns da Comunidade, com a prioridade inicial centrada na criação de um mercado comum que assegurasse a liberdade de prestação de serviços e a abertura dos mercados.

A inércia do Conselho em legislar no setor levou o Parlamento Europeu a interpor uma ação por omissão, que culminou no acórdão do Tribunal de Justiça Europeu no processo 13/83, de 22 de maio de 1985⁹⁸, obrigando o Conselho a desenvolver uma verdadeira política comum de transportes. Esta intervenção abriu caminho para uma série de iniciativas, destacando-se os Livros Brancos publicados ao longo das décadas como marcos fundamentais no desenvolvimento dessa política.

O **Livro Branco de 1992** (COM (1992)0494)⁹⁹ destacou a necessidade de uma "mobilidade sustentável" e introduziu conceitos-chave para o setor. Posteriormente, o **Livro Branco de 1998** (COM

⁹⁷ Artigo 90.º e ss TFUE

⁹⁸ Acórdão do Tribunal de Justiça Europeu, Processo 13/83, Parlamento Europeu contra o Conselho, de 22 de maio de 1985. Neste caso, o Tribunal concluiu que o Conselho tinha violado as suas obrigações ao não legislar sobre a política comum de transportes, conforme exigido pelo Tratado de Roma. Este acórdão marcou um momento decisivo, ao obrigar o Conselho a agir, impulsionando o desenvolvimento de uma política comum de transportes e a adoção de legislação comunitária específica para o setor.

⁹⁹ Comissão Europeia. (1992). *Livro Branco: O futuro do desenvolvimento dos transportes na Comunidade - Uma política comum de transportes sustentável*. COM (1992) 494 final. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu>

(1998)0466)¹⁰⁰ chamou a atenção para as disparidades na tarifação das infraestruturas, que provocavam distorções de concorrência entre modos de transporte. Em 2001, o Livro Branco intitulado "A política europeia de transportes no horizonte 2010: a hora das opções" (COM (2001)0370)¹⁰¹ apresentou 60 medidas destinadas a dissociar o crescimento económico do aumento do tráfego e movimento (*decoupling*¹⁰²), promover a segurança rodoviária e consolidar os direitos dos utilizadores dos transportes.

A revisão intercalar de 2006 (COM (2006)0314)¹⁰³ revelou que as medidas planeadas em 2001 não eram suficientemente ambiciosas, levando à introdução de novos instrumentos. Em 2008, foi lançado o pacote transportes ecológicos, incluindo uma revisão da Diretiva Eurovinheta (Diretiva 1999/62/CE), com foco na internalização dos custos externos dos transportes. O Livro Branco de 2011 (COM (2011)0144)¹⁰⁴, intitulado "Roteiro do espaço único europeu dos transportes", propôs uma redução de 60% das emissões entre 1990 e 2050, reafirmando a importância da sustentabilidade.

No contexto da descarbonização e da mobilidade sustentável, a Estratégia Europeia de Mobilidade Hipocarbónica (COM (2016)0501)¹⁰⁵ propôs acelerar a transição para transportes com menores emissões de carbono. Esta evolução culminou na Estratégia de Mobilidade Sustentável e Inteligente (COM

(2020)0789)¹⁰⁶, que apresentou um plano de ação com 82 iniciativas para guiar a ação da UE até 2024.

Entre essas medidas, destaca-se o Sistema de Comércio de Licenças de Emissão (Diretiva (UE) 2023/959)¹⁰⁷, que teve um impacto significativo ao incluir, pela primeira vez, o transporte marítimo no regime de licenças de emissão, promovendo uma maior responsabilização ambiental neste setor, e ao eliminar progressivamente as licenças gratuitas atribuídas ao setor da aviação, incentivando a transição para tecnologias mais limpas.

Por outro lado, o Regulamento Infraestrutura para Combustíveis Alternativos (Regulamento (UE) 2023/1804 – Regulamento AFIR¹⁰⁸) tem desempenhado um papel crucial na promoção da mobilidade sem emissões, ao estabelecer metas obrigatórias para a criação de infraestruturas de carregamento elétrico e abastecimento de combustíveis alternativos nos Estados-Membros, contribuindo para uma transição mais rápida e eficiente para o transporte sustentável. De referir ainda o Regulamento (UE) 2023/851¹⁰⁹, que estabelece a eliminação progressiva dos veículos a combustão interna até 2035, bem como a revisão do regulamento das orientações da Rede Transeuropeia de Transportes (RTE-T), na perspetiva da interconectividade em rede. De facto, o novo Regulamento RTE-T [Regulamento (UE) 2024/1679, de 13 de junho de 2024] estabelece as novas

¹⁰⁰ Comissão Europeia. (1998). Livro Branco: Tarifação equitativa para a utilização das infraestruturas - Uma abordagem baseada nos custos marginal. COM (1998) 466 final. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu>

¹⁰¹ Comissão Europeia. (2001). Livro Branco: A política europeia de transportes no horizonte 2010: a hora das opções. COM (2001) 370 final. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu>

¹⁰² O conceito de **decoupling** (dissociação) refere-se à desvinculação do crescimento económico do aumento proporcional dos impactos ambientais ou do consumo de recursos. No contexto dos transportes, trata-se da capacidade de aumentar a mobilidade e satisfazer a procura por transportes sem um correspondente aumento dos impactos negativos, como emissões de gases com efeito de estufa, congestionamento e consumo de energia. Segundo a Agência Europeia do Ambiente (AEA), a dissociação pode ser classificada como: **Dissociação relativa**: Quando o impacto ambiental ou o consumo de recursos cresce mais lentamente do que a economia. Por exemplo, um aumento de 5% no PIB acompanhado por um aumento de 2% nas emissões de transporte caracteriza uma dissociação relativa. **Dissociação absoluta**: Quando o impacto ambiental ou o consumo de recursos diminui em termos absolutos, independentemente do crescimento económico. Por exemplo, uma redução de 5% nas emissões de transporte num cenário de crescimento económico de 3% indica uma dissociação absoluta. European Environment Agency. (2019). *Decoupling environmental impacts from economic growth*. Disponível em: <https://www.eea.europa.eu>

¹⁰³ Comissão Europeia. (2006). Revisão intercalar do Livro Branco sobre transportes. COM (2006) 314 final. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu>

¹⁰⁴ Comissão Europeia. (2011). Livro Branco: Roteiro do espaço único europeu dos transportes. COM (2011) 144 final. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu>

¹⁰⁵ Comissão Europeia. (2016). Estratégia Europeia de Mobilidade Hipocarbónica. COM (2016) 501 final. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu>

¹⁰⁶ Comissão Europeia. (2020). Estratégia de Mobilidade Sustentável e Inteligente. COM (2020) 789 final. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu>

¹⁰⁷ Diretiva (UE) 2023/959. Revisão do Sistema de Comércio de Licenças de Emissão. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu>

¹⁰⁸ Regulamento (UE) 2023/1804. Infraestruturas para Combustíveis Alternativos (AFIR). Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu>

¹⁰⁹ Regulamento (UE) 2023/851. Proibição de veículos a combustão interna até 2035. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu>



orientações para a Rede Transeuropeia de Transportes (RTE-T), com foco na promoção da mobilidade urbana sustentável. Entre os principais pontos, destaca-se a obrigatoriedade dos 430 nós urbanos identificados na RTE-T de elaborarem e implementarem Planos de Mobilidade Urbana Sustentável (PMUS), promovendo soluções de transporte com emissões nulas ou baixas, priorizando a mobilidade ativa, como ciclismo e caminhada, e integrando diferentes modos de transporte. Além disso, o regulamento exige a integração multimodal nos nós urbanos, assegurando a interconectividade eficiente entre os diversos modos de transporte (ferroviário, rodoviário, fluvial e aéreo), facilitando transições suaves e melhorando a eficiência para passageiros e logística. Outro ponto central refere-se ao desenvolvimento de infraestruturas para combustíveis alternativos ao longo das redes rodoviárias principais, com zonas de estacionamento seguras e protegidas a cada 150 km, até 2040. Estas zonas devem estar equipadas para apoiar a descarbonização do setor dos transportes.

Com o avanço da tecnologia, a **condução autónoma** e os **sistemas de transporte inteligentes** tornaram-se

uma prioridade, com diversas iniciativas em implementação ou desenvolvimento na União Europeia. Entre os exemplos mais relevantes estão os sistemas de navegação inteligentes, como o **Galileo**, que melhoram a localização e o planeamento de rotas para uma mobilidade mais eficiente. Além disso, o **Sistema Europeu de Gestão de Tráfego Ferroviário (ERTMS)** tem vindo a harmonizar a sinalização ferroviária em toda a UE, promovendo a interoperabilidade entre diferentes países. Nos transportes rodoviários, a comunicação **Rumo à mobilidade automatizada**¹¹⁰ (COM (2018)283) abordou os desafios éticos e sociais da automação, enquanto a revisão da Diretiva 2010/40/UE, através da Diretiva (UE) 2023/2661¹¹¹, acelerou a implementação de sistemas de transporte inteligentes para melhorar a segurança e a eficiência do tráfego.

Com especial relevância para o objeto do presente trabalho, destaca-se ainda – como a AMT tem salientado em outros estudos (por exemplo, no estudo **OSP Verdes**) – o reconhecimento expresso pelo Direito da União do conceito de **pobreza da mobilidade**.

¹¹⁰ Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões - Rumo à mobilidade automatizada: uma estratégia da UE para a mobilidade do futuro (COM(2018) 283 final), de 17 de maio de 2018. COM(2018) 283 final

¹¹¹ Parlamento Europeu e Conselho da União Europeia. Diretiva (UE) 2023/2661, de 22 de novembro de 2023, que altera a Diretiva 2010/40/UE no que diz respeito à implantação de sistemas de transporte inteligentes no transporte rodoviário e nas suas interfaces com outros modos de transporte. Jornal Oficial da União Europeia, L 324, 28.11.2023, pp. 1–26. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu>.

Pobreza de Mobilidade: um conceito em evolução

A pobreza de mobilidade, conforme definida no Artigo 2.º, n.º 15, do Regulamento (UE) 2023/955¹¹², refere-se à situação em que um agregado familiar enfrenta despesas desproporcionadas relacionadas com transportes ou tem acesso limitado a serviços de mobilidade necessários, devido à falta de infraestruturas adequadas ou à incapacidade de suportar os custos associados. Este conceito está diretamente relacionado com os desafios enfrentados por pessoas economicamente vulneráveis ou que vivem em áreas com infraestruturas de transporte insuficientes, limitando o acesso ao emprego, à educação, à saúde e a outros serviços essenciais.

O Regulamento (UE) 2023/955 estabelece o **Fundo Social em matéria de Clima** para mitigar os impactos sociais da transição climática, incluindo a pobreza de mobilidade, num contexto em que o alargamento do **Sistema de Comércio de Licenças de Emissão (ETS)** aos setores dos transportes rodoviários e dos edifícios poderá aumentar os custos de energia e transporte. O Fundo reconhece que esses custos adicionais afetam de forma desproporcionada os agregados familiares vulneráveis e as populações em regiões menos desenvolvidas, onde alternativas de mobilidade sustentável são limitadas.

De acordo com o regulamento, o Fundo visa proporcionar apoio financeiro aos Estados-Membros para implementar medidas e reformas destinadas a reduzir a vulnerabilidade económica, incluindo a pobreza de mobilidade. Para tal, os Estados-Membros devem apresentar **Planos Sociais para o Clima**, detalhando as ações que pretendem implementar, como melhorias no transporte público acessível e sustentável, apoio financeiro direto ou indireto para reduzir os custos de transporte para

agregados familiares vulneráveis e investimentos em infraestruturas de transporte em áreas menos desenvolvidas. A distribuição do **financiamento**, definida no Artigo 9.º, deve considerar o número de pessoas afetadas pela pobreza de mobilidade, assegurando que os recursos são alocados proporcionalmente à necessidade.

Adicionalmente, o regulamento estabelece a obrigação de **monitorizar e avaliar a implementação dos planos**, exigindo que os Estados-Membros reportem regularmente sobre os progressos na redução da **pobreza de mobilidade**. A inclusão deste conceito no Regulamento (UE) 2023/955 reflete o compromisso da União Europeia com uma transição climática justa e inclusiva, garantindo que as medidas ambientais não agravem desigualdades sociais, mas antes promovam o acesso equitativo a soluções de mobilidade sustentável.

Medidas para Combater a Pobreza de Mobilidade

A UE e os Estados-Membros têm implementado diversas políticas para abordar este desafio, apresentando-se alguns exemplos práticos (e recentes) em Portugal:

1. **Programas de Redução Tarifária:** Iniciativas como o PART (Programa de Apoio à Redução Tarifária) permitiram que populações de baixos rendimentos beneficiassem de transportes públicos a preços acessíveis. De salientar, mais recentemente as medidas adotadas pelo Governo¹¹³ no âmbito do designado Pacote da Mobilidade Verde com o objetivo de promover a transferência modal do transporte individual para o transporte público e neste âmbito para modos ambientalmente mais sustentáveis como o transporte ferroviário (incluindo a criação do Passe Ferroviário Verde¹¹⁴). De salientar a

¹¹² Regulamento (UE) 2023/955 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 10 de maio de 2023. Define a "Pobreza de mobilidade" como a incapacidade ou a dificuldade dos indivíduos e das famílias em suportar os custos do transporte privado ou público, ou a falta ou a limitação de acesso ao transporte necessário para acederem a serviços e atividades socioeconómicos essenciais, tendo em conta o contexto nacional e espacial;

¹¹³ XXIV Governo Constitucional,

¹¹⁴ O Passe Ferroviário Verde foi instituído pelo Decreto-Lei n.º 73/2024, publicado no Diário da República a 18 de outubro de 2024. Diário da República Este título de transporte, com um custo mensal de 20 euros, entrou em vigor a 21 de outubro de 2024 e permite viagens nos serviços regionais, inter-regionais, urbanos de Coimbra, Lisboa e Porto (nos troços não abrangidos pelos passes intermodais metropolitanos) e intercity (2.ª classe), com reserva antecipada obrigatória. O objetivo desta medida é promover a utilização do transporte ferroviário, contribuindo para a sustentabilidade e coesão territorial. Desde a sua implementação, já foram vendidos mais de 50 mil passes, com 64% dos utilizadores a serem novos clientes, evidenciando a adesão dos portugueses a esta iniciativa

implementação da gratuidade do transporte público para jovens até aos 23 anos e criação do Programa Incentiva+TP¹¹⁵ que reforça a oferta de transportes públicos e financia medidas como a redução tarifária e investimentos em infraestruturas e sistemas de bilhética.

2. Infraestruturas Inclusivas: O Regulamento AFIR (Regulamento (UE) 2023/1804) exige a criação de infraestruturas de transporte adaptadas a pessoas com mobilidade condicionada, promovendo a equidade no acesso. O Regulamento entrou em vigor a 13 de abril de 2024, estabelecendo metas obrigatórias para a implementação de infraestruturas de combustíveis alternativos nos Estados-Membros da UE. Em Portugal, este regulamento impulsiona a expansão de pontos de carregamento elétrico e abastecimento de hidrogénio, promovendo uma cobertura nacional para suportar a transição para veículos de emissões reduzidas. A relação do AFIR com a inclusão reflete-se em vários aspetos: assegura a acessibilidade universal às infraestruturas, garantindo que estas sejam projetadas para atender às necessidades de todos os utilizadores, incluindo pessoas com mobilidade condicionada; estabelece transparência e facilidade de uso nos pontos de carregamento, permitindo pagamentos simples sem necessidade de assinatura; e define metas para a implantação de infraestruturas tanto em áreas urbanas quanto rurais, promovendo coesão territorial e evitando a exclusão de regiões menos desenvolvidas¹¹⁶.

3. Tecnologias Digitais: O uso de plataformas de mobilidade como serviço (MaaS) permite a integração de várias opções de transporte num único sistema, facilitando o acesso a deslocamentos eficientes e económicos. Por exemplo, a Transportes Metropolitanos de Lisboa (TML), responsável pela coordenação e gestão dos transportes públicos na Área Metropolitana

de Lisboa, tem apostado em soluções de Mobilidade como Serviço (MaaS) como ferramenta para promover a inclusão social e combater a pobreza da mobilidade. Através da parceria com a aplicação Moovit, os utilizadores podem aceder a informações em tempo real sobre horários, linhas e modos de transporte, permitindo uma integração eficiente entre autocarros, metro, comboios, barcos e outros modos de transporte, como bicicletas e trotinetes. Esta abordagem facilita a acessibilidade para todos os cidadãos, incluindo pessoas de áreas mais periféricas ou com menos recursos, garantindo uma utilização simplificada e acessível dos transportes públicos. Ao integrar serviços como a Carris Metropolitana na plataforma, a TML assegura que os passageiros têm à disposição uma ferramenta digital que elimina barreiras na gestão das suas deslocações, promovendo uma mobilidade mais inclusiva e equitativa.

4. Mobilidade em Zonas de Baixa Densidade: De salientar, nesta sede, os contributos da AMT, com o reconhecimento deste conceito, nos seus estudos (OSP Verdes) e ainda com o lançamento em 2024 do Projeto-Piloto de Mobilidade Integrada da Beira Interior, em parceria com os municípios da região, para responder aos desafios da mobilidade em zonas de baixa densidade. Este projeto inclui a implementação de sistemas de transporte a pedido, adaptados às necessidades locais, e o desenvolvimento de uma plataforma digital integrada que oferece informações em tempo real sobre os diversos modos de transporte disponíveis. A iniciativa promove a intermodalidade, reduz a dependência do transporte individual e reforça a coesão territorial, alinhando-se com os objetivos da Estratégia de Mobilidade Sustentável e Inteligente da UE.

¹¹⁵ O Programa de Incentivo ao Transporte Público Coletivo de Passageiros (Incentiva+TP), estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 21/2024, substituiu os anteriores Programas de Apoio à Redução Tarifária (PART) e PROTransP.

¹¹⁶ Em Portugal, estas metas são complementadas pelo **Despacho n.º 10559/2024**, que orienta a elaboração do Quadro de Ação Nacional para o desenvolvimento do mercado de combustíveis alternativos, assegurando uma transição inclusiva e sustentável. (Regulamento (UE) 2023/1804; Despacho n.º 10559/2024)

Ligação com Direitos Fundamentais

O conceito de **pobreza de mobilidade** não se limita a uma questão de transportes, mas está intrinsecamente ligado a direitos fundamentais, como o direito à igualdade, à liberdade de circulação e a um nível de vida adequado. A Política Comum de Transportes da União Europeia, alicerçada no TFUE, reconhece a mobilidade inclusiva como um elemento essencial para a coesão social e territorial. A Estratégia de Mobilidade Sustentável e Inteligente (COM (2020)0789) reafirma este compromisso ao promover uma mobilidade acessível para todos, independentemente da sua condição económica ou localização.

Em suma, a **pobreza de mobilidade** representa um obstáculo crítico à inclusão social e ao desenvolvimento sustentável. Combater este problema requer uma abordagem integrada, que combine políticas tarifárias justas, investimentos em infraestruturas inclusivas e o uso de tecnologias inovadoras. Neste contexto, Portugal, no contexto da PCT da UE tem mostrado um compromisso sólido em assegurar o acesso universal à mobilidade, não apenas como um serviço, mas como um direito fundamental, essencial para a construção de uma sociedade mais equitativa e resiliente.

Ainda a propósito de **serviços públicos de transporte de passageiros**, não se pode deixar de referir e relevar – pela sua importância estruturante para o tema objeto do presente estudo – o enquadramento específico estabelecido pelo já citado **Regulamento (CE) n.º 1370/2007**, conforme alterado em 2016, no âmbito do “Pilar mercado” do IV Pacote Ferroviário da UE¹¹⁷. De facto, este regulamento, que tem por base o artigo 93.º do TFUE (PCT), estabelece um regime específico para os auxílios de Estado e compensações por obrigações por serviço público (OSP) no setor dos serviços públicos de transporte de passageiros (modos rodoviário, ferroviário – incluindo metros e outros modos guiados e fluvial), o que foi incorporado na ordem jurídica interna pela **Lei n.º 52/2015** que aprova o **Regime Jurídico dos Serviços Públicos de Transporte de Passageiros (RJSPTP)**.

Estes têm sido os principais instrumentos de intervenção regulatória da AMT no setor dos serviços públicos de transporte de passageiros, onde o paradigma é a **concorrência pelo mercado**, ou seja, as autoridades de transporte competentes (que são autoridades locais, Município, CIM e Áreas Metropolitanas, no âmbito do processo de **descentralização de competências** no que respeita ao planeamento e gestão destes serviços (que ocorreu também no âmbito do RJSPTP) devem



¹¹⁷ A alteração ao **Regulamento (CE) n.º 1370/2007** foi introduzida pelo **Regulamento (UE) 2016/2338**, no âmbito do **Pilar de Mercado do IV Pacote Ferroviário**, que visa a liberalização e maior concorrência no transporte ferroviário de passageiros na União Europeia. O IV Pacote Ferroviário, adotado em 2016, tem como objetivo criar um **espaço ferroviário europeu único**, promovendo a eficiência e a qualidade dos serviços. Especificamente, o **Regulamento (UE) 2016/2338** introduz alterações que fortalecem a

concorrência na **contratação de serviços públicos de transporte ferroviário**, tornando obrigatória a **atribuição de contratos através de concursos públicos**, com algumas exceções em casos justificados. Estas mudanças visam aumentar a transparência, a eficiência dos recursos públicos e a oferta de serviços ferroviários mais competitivos e de maior qualidade para os utilizadores. Além disso, o regulamento prevê medidas de **transição**, permitindo ajustes graduais e estipulando prazos para a implementação das novas regras.

proceder à sua contratualização serviços através de procedimentos concorrenciais e celebrar com os operadores selecionados contratos de serviço público, onde são parametrizadas as OSP assumidas e incorporado o modelo da sua compensação.

De acordo com o **Regulamento (CE) n.º 1370/2007**, os serviços públicos de transporte de passageiros – que são de interesse económico geral – que as autoridades de transportes consideram necessários para garantir a mobilidade, mas que, em condições normais de mercado, não seriam prestados com o mesmo nível de qualidade, frequência ou a preços acessíveis sem compensação. Para assegurar a prestação destes serviços – que incorporam OSP – as autoridades competentes podem atribuir direitos exclusivos e/ou compensações financeiras aos operadores de transporte.

A relevância do **Acórdão Altmark** (processo C-280/00 do TJUE) reside na clarificação das **condições** em que as compensações financeiras atribuídas para a prestação de serviços públicos não constituem auxílios estatais ilegais, nos termos do **artigo 107.º do TFUE**. O Tribunal estabeleceu **quatro critérios Altmark** que devem ser cumpridos cumulativamente:

1. **Obrigações de Serviço Público:** O operador deve estar claramente incumbido de obrigações de serviço público específicas e bem definidas.
2. **Parâmetros de Compensação:** Os parâmetros com base nos quais a compensação é calculada devem ser previamente definidos de forma objetiva e transparente.
3. **Limitação da Compensação:** A compensação não pode exceder o necessário para cobrir os custos da prestação do serviço, considerando as receitas obtidas e um lucro razoável.
4. **Seleção do Operador:** Caso não haja um concurso público, o nível da compensação deve ser determinado com base nos custos de uma empresa média, bem gerida e com os meios

adequados para cumprir as obrigações de serviço público.

O **Acórdão Altmark** é essencial, pois define quando as compensações não constituem auxílios estatais e, por conseguinte, não precisam de ser notificadas à Comissão Europeia. No contexto do **Regulamento (CE) n.º 1370/2007**, os critérios Altmark são incorporadas para garantir a transparência e a concorrência equitativa na atribuição de serviços públicos de transporte, equilibrando as necessidades dos cidadãos com a regulamentação do mercado.

Auxílios de Estado no setor dos transportes, Artigo 93.º TFUE, Regulamento (CE) n.º 1370/2007 e Acórdão Altmark¹¹⁸

Nos termos do n.º 1 do artigo 107.º do TFUE “*são incompatíveis com o mercado comum, na medida em que afetem as trocas comerciais entre Estados-Membros, os auxílios concedidos pelos Estados ou provenientes de recursos estatais, independentemente da forma que assumam, que falseiem ou ameacem falsear a concorrência, favorecendo certas empresas e certas produções*”.

Existem, no entanto, exceções a este princípio: assim, determinadas medidas que constituam auxílios de Estado, podem ser lícitas (compatíveis com o mercado interno) se protegidas por **regulamento específico de isenção** ou se forem **autorizadas** pela Comissão.

Existem ainda outras possibilidades de compatibilidade da medida (auxílio de Estado) em causa no caso das derrogações previstas no artigo 107.º, n.º 3, als. a) e c) do TFUE, no artigo 106.º, n.º 2 do TFUE ou ainda nos termos do regime específico aplicável ao **setor dos transportes** (cfr. artigo 93.º do TFUE).

O n.º 2 do artigo 106.º do TFUE estabelece que as empresas encarregadas da gestão de **serviços de interesse económico geral** (SIEG) ficam submetidas às regras gerais do Tratado, designadamente **regras de concorrência**, na medida em que a aplicação

¹¹⁸ Cf. AMT <https://www.amt-autoridade.pt/media/4022/aux%C3%ADlios-de-estado-transportes-apm-10nov23.pdf>

destas regras não constitua obstáculo ao cumprimento da sua missão.

O artigo. 93.º do TFUE constitui *lex specialis* em relação ao n.º 2 do artigo 106.º do mesmo Tratado, estabelecendo as regras aplicáveis às compensações de OSP no **setor dos transportes**.

As exceções previstas no supracitado artigo 93.º do TFUE (compatibilidade de auxílios com o Tratado que vão ao encontro das necessidades de coordenação dos transportes ou correspondam ao **reembolso de certas prestações inerentes à noção de serviço público**) devem ser enquadradas por **atos de direito comunitário derivado** (maxime Regulamento (CE) n.º 1370/2007).

No seu Acórdão ALTMARK TRANS, o TJCE (hoje TJUE) decidiu que as **compensações de serviço público** não constituem vantagens económicas, na aceção do artigo 107.º do TFUE, sob reserva de preenchimento de quatro condições cumulativas; caso essas condições não sejam preenchidas e caso estejam reunidos os critérios gerais de aplicabilidade do n.º 1 do artigo 107.º do TFUE, as compensações de serviço público constituem auxílios estatais sujeitos às disposições dos artigos do Tratado em matéria de concorrência;

Podem ser necessárias **compensações de serviço público** no setor dos transportes terrestres de passageiros, a fim de que as empresas encarregues de serviços públicos funcionem com base em princípios e condições que lhes permitam cumprir as suas missões. Na medida em que tenham carácter de auxílio estatal, tais compensações podem, em determinadas condições, ser compatíveis com o Tratado, em aplicação do artigo 93.º do mesmo.

Tais **compensações** devem, por um lado, ser atribuídas para assegurar a prestação de serviços que sejam efetivamente serviços de interesse geral, na aceção do Tratado (*cfr.* artigo 14.º TFUE); por outro lado, a fim de evitar distorções de concorrência injustificadas, essas compensações não devem

ultrapassar o necessário para cobrir os custos líquidos decorrentes da execução das OSP, tendo em conta as respetivas receitas, bem como um lucro razoável.

Assim, as **compensações por OSP** atribuídas pelos EM (em conformidade com o regime do Regulamento OSP) podem ser isentas da notificação prévia prevista no n.º 3 do artigo 108.º do Tratado.

Por **obrigação de serviço público** entende-se “a exigência definida ou determinada por uma autoridade competente com vista a assegurar serviços de transporte de passageiros de interesse geral que um operador, caso considerasse o seu próprio interesse comercial, não assumiria ou não assumiria na mesma medida ou nas mesmas condições, sem contrapartidas” (Regulamento OSP).

Em traços gerais, o Regulamento OSP estabelece os mecanismos para as intervenções das autoridades competentes mais suscetíveis de afetar a concorrência e o comércio entre os EM: **compensação de custos** e concessão de **direitos exclusivos** em contrapartida do cumprimento de **obrigações de serviço público**, exigindo-se, ainda, que as autoridades competentes que celebrem **contratos de serviço público** com os operadores que efetuem serviços públicos de transporte de passageiros.

Mais uma vez, e na medida em que constituem **auxílios estatais**, na aceção do n.º 1 do artigo 107.º do TFUE, apenas as compensações pagas em conformidade com o regime estabelecido pelo Regulamento, são compatíveis com o mercado comum e exoneradas da obrigação de notificação prévia prevista no TFUE.

Esta referência é relevante no âmbito do objeto do presente estudo, recordando que este capítulo pretende demonstrar, no âmbito da fundamentação do novo **direito fundamental à mobilidade** (que deve ser **qualificada** para evitar o fenómeno da pobreza de mobilidade¹¹⁹) que o **acervo do Direito da UE** –

¹¹⁹ O que implica também uma intervenção tarifária por parte do Estado (através de regras gerais) e das Autoridades de Transporte competentes de nível local, sob a supervisão da AMT.



incorporado na ordem interna ex vi n.º 4 do Artigo 8.º da CRP e tendo ainda em conta, no que a **direitos fundamentais** diz respeito, a cláusula de abertura prevista no Artigo 16.º/1 da CRP – é essencial para essa fundamentação e construção de um critério sólido de determinabilidade¹²⁰ e demonstração da sua fundamentabilidade material, como acima foi referido.

Por outro lado – e sempre no âmbito da UE - é necessário incorporar o **futuro** no desenvolvimento dos transportes na União, no contexto da construção e reforço do Mercado Único. A **visão prospetiva** apresentada nos **relatórios Draghi**¹²¹ e **Letta**¹²² constitui uma orientação estratégica essencial para a redefinição da Política Comum de Transportes da UE.

¹²⁰ A **determinabilidade** dos direitos fundamentais refere-se à exigência de que estes sejam suficientemente **precisos e concretos** para garantir a sua compreensão, aplicação e efetivação, assegurando a segurança jurídica e a proteção efetiva dos seus titulares. Segundo **Jellinek** (1905), os direitos fundamentais devem ser "determinados na sua forma e conteúdo", permitindo que sejam objetivamente reconhecíveis e subjetivamente exigíveis. **Canotilho e Moreira** (2007) defendem que a determinabilidade é indispensável à normatividade e eficácia dos direitos, assegurando a sua aplicação clara e objetiva. Já **Alexy** (2002) sublinha que esta precisão é essencial para a ponderação e aplicação concreta dos direitos em casos específicos. A determinabilidade é, assim, um pressuposto necessário à **segurança jurídica**, permitindo que os direitos fundamentais sejam exigíveis perante os tribunais. (Jellinek, *Teoria Geral do Estado*, 1905; Canotilho e Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 2007; Alexy, *A Theory of Constitutional Rights*, 2002).

Esta abordagem promove uma mobilidade inclusiva, eficiente e sustentável, estabelecendo as bases para a transformação do setor dos transportes enquanto eixo central da transição ecológica, energética e ambiental.

Os relatórios enfatizam que o **transporte** desempenha um papel fulcral no funcionamento do Mercado Único, assegurando a integração económica e a acessibilidade territorial. O transporte terrestre, ferroviário, marítimo e aéreo garante a livre circulação de pessoas, bens e serviços, promovendo o desenvolvimento de áreas periféricas e rurais. Além disso, o transporte é classificado como **um serviço de interesse geral**, sendo fundamental para a

¹²¹ Draghi, M. (2023). *Relatório sobre Sustentabilidade e Crescimento na União Europeia*. Disponível em: <https://ec.europa.eu>

¹²² Letta, E. (2023). *Relatório sobre Mobilidade Inclusiva e Justiça Social*. Disponível em: <https://ec.europa.eu>

competitividade económica da UE e para a promoção da inclusão social.

Para alcançar este objetivo, a **Rede Transeuropeia de Transportes (TEN-T)** é referida como um instrumento central. A sua conclusão e modernização até 2030 visam criar uma infraestrutura multimodal coesa e resiliente, capaz de conectar todas as regiões da UE. No entanto, os desafios incluem **lacunas de financiamento, fragmentação administrativa** (e muitas vezes **excesso de regulamentação**) e **falta de interoperabilidade técnica**, que necessitam de uma **mobilização eficiente de recursos públicos e privados** e de uma **coordenação eficaz entre os Estados-Membros**.

O compromisso da UE em reduzir em 90% as emissões de gases com efeito de estufa no setor dos transportes até 2050 está alinhado com o **Pacto Ecológico Europeu** e as **metas de neutralidade carbónica**. Esta transição exige a adoção de políticas ambiciosas, como:

- Modernização de infraestruturas para apoiar a eletrificação de frotas e a integração de energias renováveis.
- Incentivos à mobilidade ativa (ciclismo e caminhada) e ao uso do transporte público.
- Promoção de tecnologias limpas, como veículos movidos a hidrogénio e combustíveis sintéticos.

A visão estratégica sublinha que os **transportes** devem deixar de ser apenas um meio de locomoção e passar a ser um **motor para a sustentabilidade ambiental e energética**, criando valor económico e social enquanto reduzem a pegada ecológica.

Assim, a Política Comum de Transportes da UE tem demonstrado uma evolução constante no sentido de enfrentar os desafios da sustentabilidade, da descarbonização e da digitalização, refletindo um compromisso crescente com os objetivos climáticos e de integração tecnológica. Estes avanços, ancorados no TFUE, no direito derivado e nas evoluções recentes, fornecem uma base sólida para fundamentar o reconhecimento do direito a uma

mobilidade inclusiva, eficiente, sustentável e inteligente como um direito fundamental, ainda que de natureza atípica, mas essencial para a coesão social e o desenvolvimento integrado.

3.4 Direito Nacional: as Leis de Bases

Do ponto de vista sistemático, uma breve justificação a esta referência às Leis de Bases: de facto, como vimos, no que respeita a direitos fundamentais, as cláusulas de abertura previstas na CRP (sobretudo no que se refere aos direitos análogos) prevê a possibilidade de incorporação de direitos oriundos de outras fontes normativas, nomeadamente de **índole infraconstitucional**. Nesse sentido, e na perspetiva de ancorar o direito à mobilidade também como um meio para assegurar a concretização de outros direitos fundamentais, elencam-se os principais direitos que, sem mobilidade e transportes, não podem ser efetivados.

3.4.1 Em especial: Lei de Bases da Habitação, Clima e Ordenamento do Território

Habitação

O **direito à habitação** encontra-se consagrado no artigo 65.º da CRP. Este artigo estabelece que todos têm direito a uma habitação condigna, com dimensão adequada e em condições de higiene e conforto, assegurando a privacidade pessoal e familiar.

Para concretizar este direito, o texto constitucional atribui ao Estado um papel ativo, incumbindo-lhe programar e executar uma **política de habitação** integrada em planos de ordenamento do território e urbanização. A Constituição sublinha a importância de que tais planos garantam a existência de uma **rede de transportes e equipamentos sociais** como parte fundamental do exercício pleno do direito à habitação. A referência explícita à **rede de transportes** é significativa, pois reflete a interdependência dos direitos: sem mobilidade adequada, o acesso à habitação torna-se insuficiente. O direito à habitação, como direito social, não se limita ao acesso físico a uma unidade habitacional; inclui também a garantia

de condições que permitam o uso pleno desse espaço no contexto da vida quotidiana, o que exige **acesso a transporte público**, serviços e infraestruturas adequadas.

A **Lei de Bases da Habitação** (Lei n.º 83/2019, de 3 de setembro) reforça o direito à habitação consagrado na CRP, detalhando os princípios e instrumentos necessários para a sua concretização. O seu objetivo central é assegurar uma habitação adequada para todos, promovendo a igualdade e a coesão territorial. Entre os vários princípios que fundamentam esta lei, destacam-se a promoção do acesso universal à habitação e a articulação das políticas de habitação com outras áreas, como o ordenamento do território, a mobilidade e os transportes. Especificamente, o artigo 6.º da lei refere que o **direito à habitação** implica o acesso a serviços públicos essenciais, incluindo uma **rede adequada de transportes**, entendida como componente indispensável para a vivência plena dos espaços habitacionais.

O artigo 15.º reforça esta conexão, estabelecendo que incumbe ao Estado garantir que as áreas habitacionais disponham de infraestruturas e **serviços de transporte** que assegurem a acessibilidade. Isto inclui, por exemplo, a ligação entre áreas residenciais e locais de trabalho, centros educativos, serviços de saúde e outras zonas urbanas ou rurais. A existência de uma **rede de transportes eficiente** é apresentada não apenas como um fator de suporte ao direito à habitação, mas também como um mecanismo de combate à exclusão social e à desigualdade territorial.

A ligação entre o direito à habitação e o acesso a uma rede de transportes adequada reflete uma abordagem integrada que reconhece as necessidades reais das populações. No contexto urbano e periurbano, a mobilidade condiciona o acesso ao trabalho, à educação, aos serviços de saúde e ao lazer. Assim, mesmo em ambiente urbano, habitações localizadas em áreas sem ligação eficiente aos transportes podem gerar zonas de “exclusão social”, reduzindo as oportunidades dos seus moradores. Esta conexão também está presente na promoção da coesão territorial. Em áreas rurais ou de baixa densidade populacional, a falta de transportes públicos

acessíveis pode dificultar a fixação de populações, perpetuando desequilíbrios no desenvolvimento regional. Por outro lado, nas áreas metropolitanas, a insuficiência de transportes públicos pode levar a fenómenos de segregação espacial e desigualdade social, forçando populações com menor capacidade económica a viver em áreas periféricas mal servidas por redes de transporte público.

A Lei de Bases da Habitação considera os transportes como uma infraestrutura essencial. O texto legal sublinha que o direito à habitação não é apenas o direito de dispor de um “teto”, mas sim o direito de residir num local que permita a integração plena dos cidadãos na sociedade. Para isso, a mobilidade deve ser garantida de forma acessível, segura e eficiente. Este aspeto é particularmente relevante para populações vulneráveis, como idosos, crianças, pessoas com mobilidade condicionada e famílias de baixos rendimentos.

A conexão entre **habitação e transportes** implica a necessidade de uma abordagem coordenada entre as políticas de habitação, transportes e ordenamento do território. Exemplos de medidas práticas incluem o planeamento urbano integrado, que promova habitações em zonas com fácil acesso a redes de transporte público, investimentos em infraestruturas de mobilidade, incluindo a expansão de redes de transporte em áreas carenciadas, tarifas acessíveis para garantir que o transporte público seja uma opção viável para todas as camadas da população e a regulação de preços habitacionais, prevenindo a exclusão de populações de áreas bem servidas por transporte público.

A consagração de uma rede de transportes como componente do direito à habitação na CRP e na Lei de Bases da Habitação evidencia esta relação. Sem transportes adequados, o direito à habitação não pode ser plenamente exercido, especialmente em contextos urbanos ou regiões de difícil acesso. Por conseguinte, o cumprimento das obrigações do Estado em matéria de habitação deve incluir ações concretas para garantir uma mobilidade acessível, promovendo assim a igualdade, a inclusão social e a coesão territorial.

Ambiente e Clima

O **direito ao ambiente** está consagrado no artigo 66.º da CRP, que estabelece o direito de todos a um ambiente de vida humano, sadio e ecologicamente equilibrado. Este artigo impõe ao Estado e às entidades públicas a responsabilidade de proteger o ambiente, promover a utilização sustentável dos recursos naturais e assegurar o ordenamento racional do território.

A **Lei de Bases do Clima** (Lei n.º 98/2021, de 31 de dezembro) apresenta várias referências a transportes e mobilidade sustentável, reconhecendo a mobilidade como um direito fundamental associado ao equilíbrio climático. Este reconhecimento é reforçado pela obrigação do Estado de assegurar uma rede de transportes públicos acessível, sustentável e integrada. No seu **artigo 47.º (transportes públicos)**, o Estado compromete-se a desenvolver uma rede de transportes públicos tendencialmente descarbonizada, assegurando o acesso dos cidadãos a uma mobilidade sustentável. Esta rede deve integrar veículos de baixas emissões e serviços de mobilidade multimodais, promovendo também a mobilidade partilhada e sustentável. No **artigo 48.º (parque e circulação automóvel)** incentiva-se a aquisição e utilização de veículos elétricos, híbridos ou movidos a gases renováveis, sendo desenvolvida uma rede pública de carregamento elétrico. Estabelece-se ainda que a comercialização de novos veículos movidos exclusivamente a combustíveis fósseis será eliminada até 2035. No **artigo 49.º (transporte de mercadorias)** promove-se a descarbonização das várias modalidades de transporte de mercadorias, como rodoviária, ferroviária, marítima e aérea, assegurando serviços adequados a todo o território nacional. O **artigo 50.º** refere-se à **mobilidade sustentável**, devendo o Estado promover a mobilidade ativa, como modos cicláveis e pedonais, através da criação de redes seguras e intermodais, sistemas públicos de bicicletas partilhadas e incentivos à sua aquisição. Por outro lado, no **artigo 51.º (economia circular e mobilidade)**, a mobilidade partilhada é integrada numa política de economia circular, incentivando-se a sua utilização como forma de descarbonizar os transportes e reduzir o impacto ambiental.

Essas medidas são articuladas com o reconhecimento, no artigo 5.º, do **direito ao equilíbrio climático**, que inclui o acesso a soluções de mobilidade sustentável como parte integrante da justiça climática e do respeito pelos direitos humanos. A Lei estabelece a responsabilidade do Estado em assegurar que as infraestruturas e os serviços de mobilidade não sejam apenas sustentáveis, mas também equitativos e acessíveis, garantindo que a transição para um modelo de transportes descarbonizado não exclua nenhuma comunidade. Assim, a mobilidade é enquadrada como essencial para o cumprimento dos objetivos climáticos e como um direito que deve ser protegido e promovido de forma inclusiva.

Ordenamento do Território

O **direito ao ordenamento do território** está consagrado no artigo 66.º da CRP, que sublinha a importância de um planeamento que assegure a utilização sustentável dos recursos e a preservação do ambiente.

A **Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo** (Lei n.º 31/2014, de 3 de maio) estabelece uma relação profunda entre a mobilidade, os transportes e o ordenamento do território, destacando a sua relevância para o desenvolvimento sustentável, a coesão territorial e a acessibilidade universal. De acordo com o **artigo 2.º**, a política de ordenamento do território deve reforçar a **coesão nacional**, corrigir assimetrias regionais e garantir a **igualdade no acesso a infraestruturas e serviços**, promovendo a eficiência energética e carbónica, com impacto direto na organização dos transportes. No **artigo 3.º**, são estabelecidos princípios gerais como a equidade e a coordenação de políticas públicas, que asseguram a integração das redes de transportes nas estratégias territoriais, reconhecendo a mobilidade sustentável como uma componente essencial para a organização do território e a qualidade de vida.

A **gestão territorial**, conforme referida no **artigo 37.º**, procura melhorar as condições de vida das populações através da promoção da acessibilidade

universal aos espaços públicos e da distribuição equilibrada de funções como trabalho, habitação e lazer. Nesse sentido, destaca-se a importância da distribuição adequada de **infraestruturas de mobilidade**, evitando a expansão urbana descontrolada e garantindo uma utilização eficiente do território. Nos **artigos 41.º** e seguintes, os programas regionais e intermunicipais reforçam a integração das redes de mobilidade e equipamentos coletivos, articulando investimentos públicos com objetivos de acessibilidade e coesão territorial. O **transporte sustentável** surge como prioridade, promovendo a conectividade entre áreas urbanas e rurais, enquanto os artigos 44.º e 45.º preveem que os planos territoriais compatibilizem as necessidades de transporte sustentável com o ordenamento urbano e rural, incluindo a integração das redes de mobilidade e infraestruturas públicas.

Adicionalmente, a lei, no artigo 37.º, sublinha a importância da **promoção da acessibilidade para cidadãos com mobilidade condicionada**, garantindo infraestruturas inclusivas em edifícios e espaços públicos. Este enfoque na acessibilidade reflete o compromisso com a justiça territorial e a inclusão social, assegurando que todas as regiões, independentemente do seu grau de desenvolvimento, dispõem de infraestruturas adequadas e conectividade eficiente.

O reconhecimento do direito fundamental à mobilidade está implícito em várias disposições da lei, que aponta para a necessidade de uma política integrada que assegure o acesso igualitário a infraestruturas e serviços. Esta abordagem traduz-se na inclusão social, ao facilitar o acesso a serviços essenciais, trabalho e lazer, particularmente em territórios de baixa densidade; na sustentabilidade ambiental, ao fomentar o transporte público e reduzir emissões; e na justiça territorial, ao garantir que todas as regiões beneficiam de conectividade e infraestruturas adequadas. Assim, o ordenamento do território, ao promover a mobilidade sustentável e acessível, concretiza o direito fundamental à mobilidade, contribuindo para uma sociedade mais inclusiva, sustentável e coesa.

3.4.2 Outras referências: Saúde, Educação, Trabalho, Segurança Social e Defesa dos Consumidores

Neste contexto, a mobilidade desempenha um papel crucial enquanto **direito-meio**, permitindo o acesso pleno a outros direitos fundamentais consagrados na CRP e detalhados nas respetivas Leis de Bases. Esta interligação destaca-se especialmente – sem prejuízo do que antes se referiu, em relação à habitação, clima e ordenamento do território – nas áreas da saúde, trabalho e segurança social, e educação, evidenciando como a existência de uma rede de transportes eficiente e acessível é essencial para a concretização destes direitos. Além disso, a mobilidade está intimamente ligada à proteção dos consumidores, especialmente no contexto do transporte público, onde os utilizadores são passageiros e dependem da existência de condições seguras, acessíveis e equitativas nos serviços de transporte.

Saúde

O artigo 64.º da CRP consagra o **direito à proteção da saúde** como fundamental para todos os cidadãos. Este direito está detalhado na **Lei de Bases da Saúde** (Lei n.º 95/2019), que estipula que o Serviço Nacional de Saúde (SNS) deve garantir a acessibilidade universal e a coesão territorial. Embora a legislação não mencione explicitamente a rede de transportes, é implícito que a acessibilidade física aos serviços de saúde depende da mobilidade, que se traduz no acesso a uma rede de transportes públicos.

A ausência de transportes públicos acessíveis pode comprometer o acesso a consultas, exames, tratamentos e cuidados de urgência, particularmente para populações em áreas rurais ou isoladas, agravando desigualdades no acesso à saúde. A mobilidade, assim, é essencial para a concretização do direito à saúde, permitindo que todos os cidadãos tenham acesso físico a cuidados atempados e de qualidade.

Trabalho e Segurança Social

O artigo 58.º da CRP consagra o **direito ao trabalho**, estabelecendo que o Estado deve promover políticas de pleno emprego e garantir a igualdade de oportunidades no acesso ao mercado de trabalho. Este direito está intrinsecamente ligado à mobilidade, uma vez que a ausência de transporte adequado pode limitar o acesso a oportunidades de emprego, especialmente para populações em áreas rurais ou periféricas.

A **Lei de Bases da Segurança Social** (Lei n.º 4/2007) reforça o compromisso de assegurar a proteção social para todos, mas este direito depende igualmente de uma rede de transportes eficiente, que permita o acesso a serviços como centros de emprego e centros de segurança social. A mobilidade atua, assim, como um facilitador do direito ao trabalho e à proteção social, garantindo que todos os cidadãos possam participar ativamente no mercado de trabalho e aceder aos serviços essenciais de segurança social.

Educação

O artigo 74.º da CRP consagra o **direito à educação**, garantindo a universalidade do ensino e o acesso de todos a uma educação de qualidade. Este direito é operacionalizado pela **Lei de Bases do Sistema Educativo** (Lei n.º 46/86, alterada pela Lei n.º 49/2005), que reforça o compromisso de assegurar a acessibilidade às instituições de ensino em todas as regiões do país. A mobilidade é indispensável para concretizar este direito, permitindo o acesso físico às escolas, universidades e centros de formação, especialmente para estudantes em áreas remotas ou desfavorecidas.

De referir ainda que o **regime do transporte escolar** em Portugal está regulamentado para garantir a **mobilidade dos alunos** no acesso à educação, assegurando a igualdade de oportunidades e a coesão territorial. O **Decreto-Lei n.º 21/2019**, de 30 de janeiro, estabelece as normas gerais para a organização e financiamento deste serviço, definido como o transporte regular de alunos entre a sua residência e os estabelecimentos de ensino sempre

que a distância ou as condições de acessibilidade tornem difícil o percurso a pé. Este serviço abrange alunos do **ensino básico e secundário** que frequentem a escolaridade obrigatória, seja no ensino público ou privado, desde que não exista uma oferta adequada de transporte regular.

As **autarquias locais** são responsáveis pela organização e financiamento do transporte escolar, nos termos do **artigo 11.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro**, que estabelece o regime jurídico das autarquias locais. Estas podem assegurar o transporte diretamente, através da sua própria frota, ou contratando operadores privados, garantindo o **cumprimento das normas de segurança e qualidade** exigidas. O transporte escolar é **gratuito** para os alunos do ensino básico e secundário que residam a uma distância igual ou superior a **3 quilómetros** do estabelecimento de ensino frequentado. Para alunos com necessidades educativas especiais ou comprovada carência económica, as autarquias podem aplicar condições mais favoráveis.

O diploma prevê ainda a existência de **transporte adaptado** para alunos com **mobilidade condicionada** ou **necessidades educativas especiais**, assegurando condições adequadas de segurança e conforto, como veículos adaptados e acompanhamento especializado.

A ausência de uma rede de transportes eficiente pode limitar a frequência escolar e universitária, agravando desigualdades educacionais. Assim, sistemas de transporte público acessíveis e tarifas reduzidas para estudantes exemplificam como a mobilidade facilita o acesso pleno ao direito à educação.

Defesa dos Consumidores

O artigo 60.º da CRP estabelece o direito dos consumidores à proteção da saúde, segurança e interesses económicos, bem como a uma informação adequada. No contexto dos transportes, este direito aplica-se diretamente aos passageiros, que dependem de serviços de transporte seguros, acessíveis e de qualidade.

A AMT assume um papel fundamental no âmbito da **proteção dos direitos dos passageiros**, enquanto regulador independente dos mercados da mobilidade, transportes e respetivas infraestruturas. Dotada de atribuições específicas em matéria de supervisão, regulação, fiscalização e promoção da concorrência, a AMT atua na **defesa dos direitos dos utilizadores**, assegurando que os operadores de transporte cumprem as suas obrigações legais e contratuais. Este papel estende-se à garantia de **transparência, equidade e qualidade** na prestação dos serviços de transporte público, promovendo simultaneamente a confiança dos passageiros e o desenvolvimento sustentável do setor.

No exercício das suas competências e em resposta às necessidades de adaptação à **evolução legislativa europeia** e nacional, a AMT apresentou ao Governo uma **proposta de alteração legislativa** com vista à revisão e harmonização dos regimes jurídicos aplicáveis aos direitos dos passageiros nos diferentes modos de transporte. A proposta visa a revisão do

Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, que internaliza o Regulamento (UE) n.º 181/2011, relativo aos direitos dos passageiros no transporte rodoviário; do Decreto-Lei n.º 58/2008, de 26 de março, que transpõe o Regulamento (CE) n.º 1371/2007, recentemente atualizado pelo Regulamento (UE) n.º 2021/782, referente aos direitos e obrigações dos passageiros nos **serviços ferroviários**; e do Decreto-Lei n.º 7/2014, de 15 de janeiro, que internaliza o Regulamento (UE) n.º 1177/2010, aplicável aos direitos dos passageiros do **transporte marítimo e por vias navegáveis interiores**. Esta harmonização resulta da necessidade de assegurar **certeza e segurança jurídicas**, bem como a aplicação transparente e eficaz das normas europeias em contexto nacional, reforçando os direitos dos passageiros e modernizando o quadro normativo aplicável.





3.5 Síntese Conclusiva

O direito à mobilidade, como demonstrado ao longo deste capítulo, transcende a sua conceção funcional e instrumental. Não se limita a ser um meio para assegurar o exercício de outros direitos fundamentais, como o direito à saúde, ao trabalho, à educação ou ao ambiente equilibrado. É, acima de tudo, um direito com dignidade ontológica própria, refletindo os valores essenciais de liberdade, igualdade e

dignidade humana consagrados na CRP, na DUDH e na CDFUE.

O artigo 44.º da CRP, ao garantir a todos o direito de se deslocarem e fixarem livremente no território nacional, reforça a centralidade deste direito como elemento indispensável para o pleno exercício da cidadania e a promoção da coesão territorial.

A mobilidade inclusiva, eficiente, sustentável e inteligente é um pilar indispensável para a coesão territorial, a justiça social e o desenvolvimento sustentável. Autores como HARVEY (1973¹²³) destacam a justiça social como objetivo central na estruturação de sistemas urbanos, enquanto JACOBS (1961)¹²⁴ argumenta que sistemas de transporte inclusivos são essenciais para promover a coesão social e a vitalidade urbana. Contudo, o enquadramento jurídico nacional aborda a mobilidade de forma fragmentada,

dispersando-a por dispositivos constitucionais e legais, o que dificulta a sua abordagem holística e integrada. Esta ausência de positivação clara como direito autónomo compromete a visibilidade da mobilidade e dificulta a implementação de políticas públicas coordenadas e eficazes.

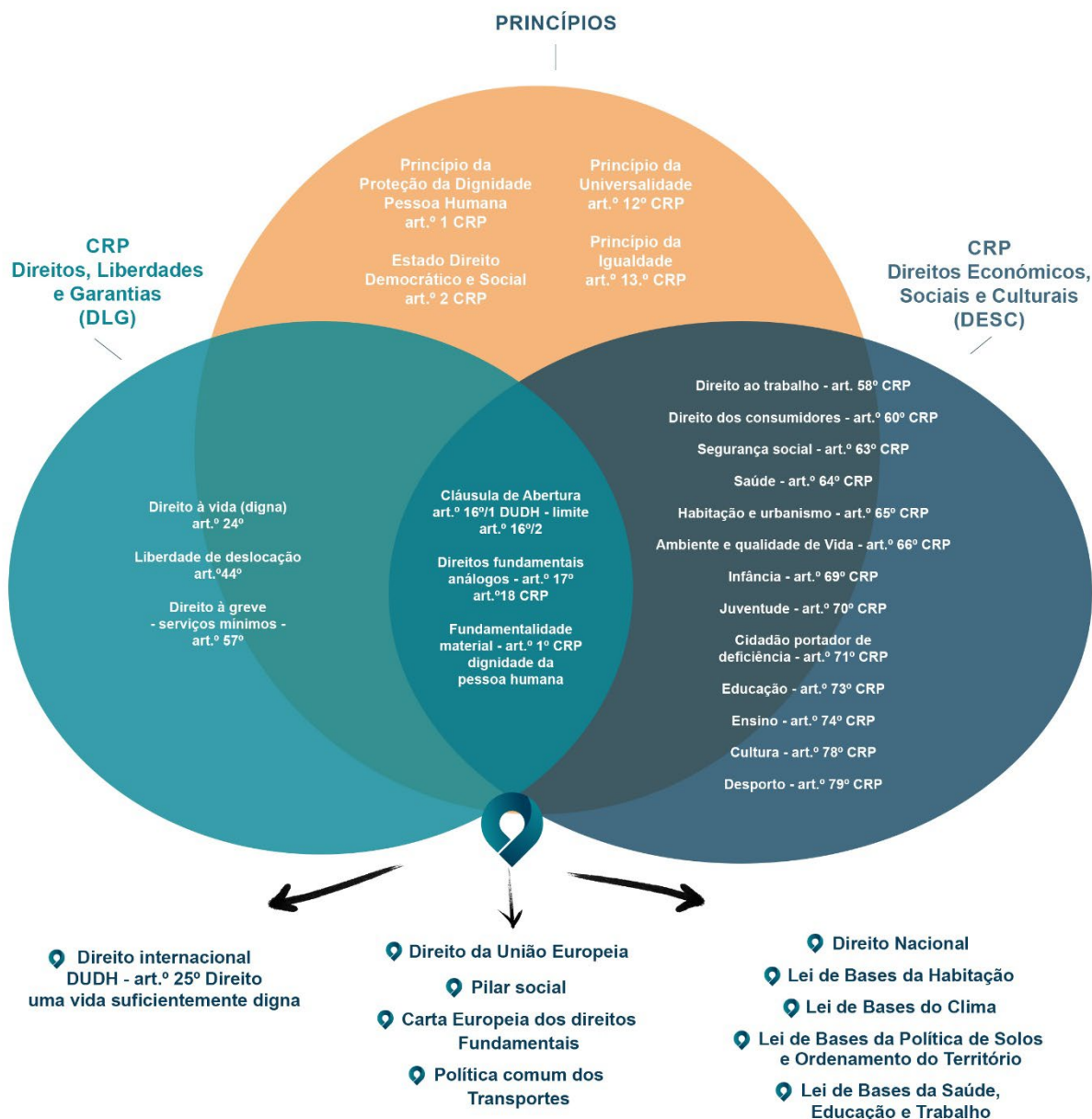
Em síntese, e como imagem, o direito à mobilidade “qualificada”, tal como é defendida no presente estudo, apresenta a seguinte configuração gráfica (AMT, 2024):

¹²³ HARVEY, David. *Social Justice and the City*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1973.

¹²⁴ JACOBS, Jane. *The Death and Life of Great American Cities*. New York: Random House, 1961.

DIREITO À MOBILIDADE INCLUSIVA, EFICIENTE, SUSTENTÁVEL E INTELIGENTE

Mobilidade e transportes qualificados
Direito fundamental análogo, atípico e híbrido



Fonte: AMT (2024)

No entanto, mais do que reconhecer a fundamentação – ontológica, dogmática e sistemática – deste (novo) direito fundamental há que procurar a sua positivação que não pode, sob pena de revisão constitucional, ser outra que não a lei.

Ora, procurando no sistema, e considerando que este direito visa, *prima facie*, proteger a dignidade da pessoa humana e proporcionar o acesso a outros direitos fundamentais – corolário de uma vida suficientemente digna – considera-se, como aliás já se foi adiantando, que essa positivação pode ocorrer na revisão da já muito antiga Lei de Bases do Sistema de Transportes Terrestres (LBSTT, Lei n.º 10/90) que abrange o transporte de passageiros e de mercadorias.

Nesse sentido, torna-se imperativo atualizar o regime jurídico aplicável, adotando uma abordagem integrada que eleve a mobilidade ao patamar de direito fundamental reconhecido explicitamente.

Para alcançar esse objetivo, a AMT, no exercício dos seus poderes de regulação e regulamentação, propõe liderar uma iniciativa legislativa que culmine na revisão da atual **Lei de Bases do Sistema de Transportes Terrestres**, transformando-a numa **Lei de Bases da Mobilidade Inclusiva, Eficiente, Sustentável e Inteligente**.

Além da revisão legislativa, esta iniciativa deve ser sustentada por uma base técnica e académica robusta. A AMT tem promovido estudos e relatórios que reforçam a necessidade de integrar políticas de mobilidade e sustentabilidade para enfrentar os desafios climáticos e sociais contemporâneos.

A proposta de uma **Lei de Bases da Mobilidade Inclusiva, Eficiente, Sustentável e Inteligente** representa, assim, um avanço significativo no ordenamento jurídico português. Ao consolidar a mobilidade como um direito fundamental autónomo, promove-se a liberdade, a igualdade e a dignidade humana, enquanto se assegura a conformação deste direito na ordem jurídica interna. Esta iniciativa não apenas concretiza os valores constitucionais, mas também posiciona Portugal como líder na promoção de uma mobilidade mais justa, inclusiva e

ambientalmente equilibrada, alinhada com os desafios globais da descarbonização e da coesão territorial.

4.

**A ESPECIFICIDADE E O CONTRIBUTO DA
REGULAÇÃO INDEPENDENTE E A
PROPOSTA DA AMT PARA POSITIVAÇÃO
DE UM DIREITO FUNDAMENTAL: A
MOBILIDADE INCLUSIVA, EFICIENTE,
SUSTENTÁVEL E INTELIGENTE**



4. A ESPECIFICIDADE E O CONTRIBUTO DA REGULAÇÃO INDEPENDENTE E A PROPOSTA DA AMT PARA POSITIVAÇÃO DE UM NOVO DIREITO FUNDAMENTAL: A MOBILIDADE INCLUSIVA, EFICIENTE, SUSTENTÁVEL E INTELIGENTE

4.1 O papel da AMT no âmbito da regulação independente do Ecossistema da Mobilidade, Transportes e respetivas Infraestruturas

De acordo com PAZ FERREIRA e LUÍS MORAIS¹²⁵, a regulação económica é definida como “a intervenção jurídica indireta na atividade económica, visando garantir o equilíbrio económico em função de objetivos públicos”. Isto significa que a intervenção regulatória apenas se justifica quando seja i) indireta e ii) quando vise a garantia de promoção de um determinado equilíbrio (económico) que não pode deixar de ter em conta a defesa de bens públicos essenciais, onde se inclui o direito fundamental a uma mobilidade qualificada, ou seja, inclusiva, eficiente, sustentável e inteligente.

Como já referido – mas não é demais recordar - AMT, além das atribuições legais que estabelecem os poderes de regulação, supervisão, promoção e defesa da concorrência, regulamentação, fiscalização, inspeção e auditoria, emissão de instruções vinculativas, estabelecimento de medidas cautelares e poderes sancionatórios, tem estabelecido um **modelo próprio de regulação** que se baseia nos seguintes pilares estratégicos:

1. Desenvolvimento de um exercício de avaliação de compliance das vertentes determinantes para os mercados da mobilidade;
2. Conhecimento compreensivo e atualizado dos mercados da mobilidade e supressão de “falhas de mercado”;
3. Redução e, tendencialmente, eliminação das “falhas de Estado”, incluindo as do legislador,

enquanto organizador da economia e da regulamentação;

4. Promoção do equilíbrio dos diferentes interesses: dos investidores, dos profissionais, dos empreendedores e utilizadores/consumidores e ainda dos contribuintes.

Tal como tem vindo a ser referido nos diversos estudos que a AMT tem apresentado, em cumprimento das suas prioridades e objetivos estratégicos, pretende-se que a aplicação deste modelo contribua para a consolidação de um ambiente que incentive o investimento estruturado, produtivo e estruturante, público e privado, a adoção de regras e procedimentos assertivos, coerentes, credíveis e sindicáveis, de longo prazo, reduzindo os custos de contexto e tendo impacto positivo nos mercados relevantes da mobilidade, promovendo a competitividade; a inovação e antecipação de novos mercados, procurando sempre construir um paradigma de concorrência não falseada, sem restrições, em distorções.

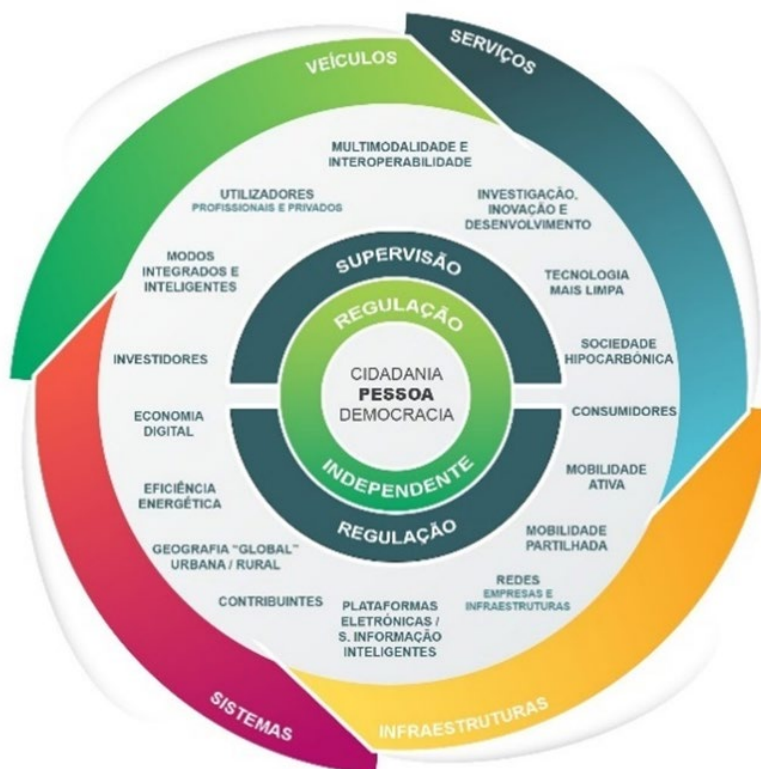
A AMT tem assumido como objetivo a promoção e defesa do interesse público da mobilidade inclusiva, eficiente, sustentável e inteligente, sendo o garante de uma esfera alargada e mais bem protegida dos direitos dos diversos segmentos societários em presença, na perspetiva das dinâmicas da concorrência, da digitalização, da descarbonização e da neutralidade climática, da resiliência da economia e da sociedade, fortalecendo a coesão socioeconómica e territorial.

O seu conteúdo decorre das dimensões da Inclusividade, Eficiência e Sustentabilidade – que são objeto de métricas precisas, como mais à frente se verá – contribuindo para a organização de diferentes modos de transporte, da sua intermodalidade e multimodalidade. Concretizando, de forma necessariamente sumária, cada uma das dimensões:

1. A **Inclusividade** envolve a abrangência e a coesão territorial e social, numa perspetiva transgeracional de acessibilidade extensiva a

¹²⁵ FERREIRA, Eduardo Paz; MORAIS, Luís Silva; ANASTÁCIO, Gonçalo (Coords.). *Regulação em Portugal: Novos Tempos, Novo Modelo?*. Coimbra: Almedina, 2009.

ECOSSISTEMA DA MOBILIDADE E DOS TRANSPORTES



Fonte: AMT (Tratamento 2023)

MERCADOS RELEVANTES DA MOBILIDADE

todas as pessoas e bens, garantindo elevados padrões de segurança;

2. A **Eficiência** incorpora as exigências da competitividade, da produtividade e do combate ao desperdício, integradas em diferentes dinâmicas heterogéneas de globalização, incluindo a fragmentação dos mercados - resultante da existência de “barreiras” e cristalizações - e de medidas de política pública de diversa natureza;
3. A **Sustentabilidade** agrega as exigências ambientais e económicas, financeiras e sociais, focada em superar a corrosão do tempo e “os ciclos geodinâmicos” da natureza, incluindo os efeitos das alterações climáticas, em sintonia com a Agenda 2030 das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável, bem como com o Pacto Ecológico Europeu.

Esta visão integrada de uma cadeia coerente e eficiente – que se traduz no **Ecosistema da mobilidade, transportes e respetivas infraestruturas** – deve, segundo tem defendido a AMT, estar no centro da construção de políticas públicas que reclamam ser traduzidas (ou positivadas) em instrumentos legislativos, tendo em conta que, como antes se salientou, cabe à AMT, nos termos das suas atribuições e poderes - em especial os poderes de regulação e de regulamentação - apresentar propostas legislativas que contribuam para colmatar e suprir “falhas de Estado”, na sua vertente de Estado-Legislator. De salientar como relevante para o presente estudo – que aborda a temática específica dos direitos fundamentais na CRP – no centro do Ecosistema encontra-se a pessoa-cidadão, no contexto do exercício democrático dos seus direitos. Ora, como vimos, de acordo com a melhor doutrina, o Direito Constitucional dos Direitos Fundamentais “tem a finalidade de proteger a pessoa humana, ao mais alto nível e com todas as garantias que são

apanágio da força suprema deste setor jurídico” (por todos, GOUVEIA, *op cit*).

Com a evolução da referida prática regulatória da AMT – e tendo em conta o objeto do presente estudo – considera-se, no entanto – em linha com os instrumentos estratégicos e prospetivos apresentados pela UE e adotados a nível nacional, que a Mobilidade não pode deixar de incluir a dimensão do que se denomina como “Inteligente”.

O conceito de **Mobilidade Inteligente**, segundo a UE, baseia-se na integração de tecnologias avançadas, sustentabilidade e eficiência para transformar os sistemas de transporte em ferramentas mais modernas, conectadas e resilientes. Este conceito está alinhado com as metas do **Pacto Ecológico Europeu (European Green Deal)** e da **Agenda Digital Europeia**, sendo estruturado em torno de vários princípios fundamentais.

A **Mobilidade Inteligente** busca criar sistemas de transporte que sejam sustentáveis, eficientes, inclusivos e seguros. Para tal, aposta na digitalização e automação dos sistemas de mobilidade, bem como na implementação de infraestruturas inteligentes que integram tecnologias como a **Internet das Coisas (IoT)**, **Big Data**, **inteligência artificial (IA)** e **computação em nuvem**. Estas tecnologias permitem a recolha, análise e utilização de dados em tempo real para otimizar as operações de transporte, reduzir congestionamentos, minimizar emissões de GEE e aumentar a segurança.

A UE define a Mobilidade Inteligente como parte de uma transição para um sistema de transportes mais sustentável e resiliente, no âmbito do **Estratégia de Mobilidade Sustentável e Inteligente (2020)**. Esta estratégia visa reduzir as emissões no setor dos transportes em pelo menos 90% até 2050, promovendo meios de transporte limpos, conectados e inovadores. Entre as iniciativas específicas, destacam-se:

1. **Digitalização e inovação:** Apostar em sistemas de bilhética integrada, digitalização de cadeias logísticas e tecnologias de ponta para transporte público e privado, melhorando a acessibilidade e a experiência do utilizador.
2. **Intermodalidade e conectividade:** Incentivar a integração entre diferentes modos de transporte (terrestre, ferroviário, marítimo e aéreo), permitindo a combinação eficiente de várias formas de deslocação.
3. **Segurança e inclusão:** Tornar os sistemas de transporte acessíveis a todos, promovendo a segurança e garantindo que ninguém seja excluído devido a barreiras físicas, sociais ou económicas.

Além disso, a Mobilidade Inteligente é frequentemente associada ao conceito de **Mobilidade como Serviço (Mobility as a Service - MaaS)**, que combina diferentes meios de transporte num único serviço acessível digitalmente, facilitando a transição para opções de transporte mais limpas e eficientes.

A Mobilidade Inteligente da UE não só abrange a modernização tecnológica, mas também prioriza a sustentabilidade, a inclusão social e a transição energética, promovendo um transporte que seja ambientalmente responsável e adaptado às necessidades futuras de uma sociedade digitalizada.

Nesse sentido, defende-se a consolidação (positivada) na ordem jurídica interna do conceito – mais completo – da Mobilidade Inclusiva, Eficiente, Sustentável e Inteligente (MobIESI). Para que o conceito tenha aplicabilidade prática e possa ser medido na sua aplicação, é possível considerar algumas métricas para confirmar a sua efetividade.

Procurando completar este conceito, e densificá-lo, de salientar que a Comissão Europeia apresentou recentemente um Relatório sobre a “Pobreza de Mobilidade”¹²⁶ (*Transport poverty: Definitions, indicators, determinants, and mitigation strategies*,

¹²⁶ Cludius, J., Noka, V., Unger, N., Delfosse, L., Dolinga, T., Schumacher, K., Suta, C. M., Lechtenfeld, R., Vornicu, A., Sinea, A., Serarols, A., García, M., Giardina, F., Lucas, K., Radzuan, H. S. M., Bouzarovski, S., Krawiec, K., Chrzanowski, P., & Ruciński, K. (2024). *Transport poverty: Definitions, indicators, determinants and mitigation strategies*.

European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion.
DOI: 10.2767/0662480

Comissão Europeia) que merece uma análise cuidadosa, não só no âmbito do presente estudo, como na calibração de quaisquer iniciativas legislativas ou programáticas que venham a ser adotadas na conformação do direito fundamental à Mobilidade “qualificada”.

Pobreza de Mobilidade: Definições, Indicadores e Estratégias de Mitigação¹²⁷

A **pobreza de mobilidade** é um fenómeno multidimensional que afeta a capacidade das populações mais vulneráveis de aceder a serviços essenciais e participar na sociedade. Este fenómeno combina desafios associados à **disponibilidade, acessibilidade e acessibilidade económica** das soluções de transporte, sendo complementado por uma **dimensão transversal de adequação**, que reflete a usabilidade dos sistemas de transporte face às necessidades das populações.

Definição e Contexto Europeu

A definição europeia formal, introduzida pela **Regulação do Fundo Social para o Clima (2023)**, caracteriza a pobreza de mobilidade como:

“A dificuldade ou incapacidade de suportar os custos do transporte, ou a falta de alternativas adequadas para aceder a serviços socioeconómicos essenciais, tendo em conta o contexto espacial e nacional.”

A pobreza de mobilidade é um **entrave ao desenvolvimento sustentável**, afetando a inclusão social e comprometendo os objetivos europeus de transição verde e justa.

Dimensões da Pobreza de Mobilidade e Indicadores

1. Disponibilidade

A disponibilidade refere-se à existência física de opções de transporte, públicas ou privadas,

próximas dos indivíduos. Os principais indicadores são:

1.1. Propriedade forçada de carro: Percentagem de indivíduos materialmente e socialmente privados que possuem automóvel devido à falta de transporte público adequado.

Este fenómeno é crítico em zonas rurais e suburbanas, onde a dependência do transporte privado é maior.

1.2. Paragem de transporte público demasiado distante: Proporção da população que responde afirmativamente à questão: “A paragem de transporte público é demasiado distante para ser utilizada regularmente”.

1.3. Frequência insuficiente de transportes públicos: Medição da regularidade dos serviços em horários de pico e fora de pico.

1.4. Ausência de infraestruturas de mobilidade ativa: Percentagem de vias pedonais e cicláveis inadequadas ou inexistentes.

2. Acessibilidade

A acessibilidade mede a capacidade dos sistemas de transporte de permitir o acesso a serviços essenciais, como:

2.1. Tempo de deslocação excessivo: Percentagem da população que demora mais de 30 minutos num só sentido para aceder ao trabalho, educação, saúde ou comércio. Este indicador evidencia desigualdades tanto em zonas rurais como em periferias urbanas.

2.2. Barreiras à acessibilidade para grupos vulneráveis: Avaliação das dificuldades enfrentadas por idosos, crianças e pessoas com mobilidade condicionada devido à falta de soluções adaptadas.

2.3. Rede de transporte desconexa: Análise da falta de conectividade entre modos de transporte (ex: autocarros, comboios e mobilidade ativa).

¹²⁷ De acordo com o estudo citado.

3. Acessibilidade Económica

A acessibilidade económica aborda a relação entre os custos do transporte e o rendimento disponível. Os principais indicadores incluem:

3.1. Percentagem do orçamento familiar destinado a transporte: Famílias em risco de pobreza gastam frequentemente mais de 6% do seu orçamento em transporte.

3.2. Transporte público excessivamente caro: Proporção da população que considera os preços do transporte público inaceitáveis face aos seus rendimentos.

3.3. Despesas elevadas com transporte privado: Impacto financeiro da propriedade forçada de carro em agregados familiares de baixos rendimentos.

4. Adequação

A adequação foca-se na usabilidade dos sistemas de transporte, destacando barreiras físicas, sociais e informacionais:

4.1. Acessibilidade para pessoas com mobilidade condicionada: Percentagem de infraestruturas públicas e privadas inadequadas para este grupo.

4.2. Segurança e assédio: Incidência de insegurança ou assédio, especialmente reportada por mulheres em áreas urbanas.

4.3. Falta de informação sobre opções de transporte: Percentagem da população que reporta dificuldades no acesso a horários, percursos e tarifas de transporte.

Distribuição Espacial da Pobreza de Mobilidade

Contrariamente à perceção comum, a **pobreza de mobilidade não é exclusiva das zonas rurais**. Embora áreas rurais enfrentem desafios significativos de **disponibilidade e infraestruturas limitadas**, os estudos evidenciam problemas igualmente críticos em **periferias urbanas e suburbanas**:

Deslocamento para áreas com habitação mais acessível (trade-off habitação-transporte).

Dependência excessiva do transporte privado, com custos elevados associados.

Estas dinâmicas revelam uma distribuição espacial desigual, agravada pelas **desigualdades socioeconómicas e demográficas**.

Estratégias de Mitigação

A pobreza de mobilidade exige políticas integradas a nível europeu, nacional e local. As estratégias podem ser agrupadas em quatro categorias principais:

1. Medidas de Preço

Introdução de tarifas sociais: Redução dos preços dos transportes públicos para grupos vulneráveis (idosos, estudantes, desempregados).

Subsídios diretos: Apoio financeiro para utilização de transportes públicos e aquisição de veículos sustentáveis.

2. Medidas Financeiras

Apoio à mobilidade sustentável: Incentivos financeiros para a aquisição de bicicletas elétricas, passes anuais de transporte ou veículos de baixa emissão.

Redução de impostos sobre combustíveis alternativos: Tornar a transição para a mobilidade verde mais acessível.

3. Investimento em Infraestruturas

Expansão das redes de transporte público: Criação de redes intermodais eficientes que conectam áreas rurais, suburbanas e urbanas.

Infraestruturas de mobilidade ativa: Desenvolvimento de ciclovias, passeios seguros e zonas pedonais em áreas urbanas.

Centros intermodais: Integração entre transportes públicos e modos ativos, garantindo opções sustentáveis e acessíveis.

4. Políticas Sociais

Identificação e apoio a grupos vulneráveis: Recolha de dados desagregados por género, idade e condição socioeconómica.

Programas de transporte comunitário: Soluções personalizadas para idosos e pessoas com mobilidade condicionada em zonas remotas.

Promoção da igualdade de género no transporte: Adoção de medidas para aumentar a segurança e acessibilidade das mulheres em transportes públicos.

Conclusão

A pobreza de mobilidade é um problema **multidimensional** que exige uma abordagem integrada, baseada em dados robustos e adaptada às realidades locais. Medidas que promovam a **disponibilidade, acessibilidade e acessibilidade económica** dos transportes, juntamente com investimentos em **infraestruturas adequadas**, são fundamentais para combater as desigualdades e assegurar uma **transição verde inclusiva** na União Europeia.



Fonte: estudo COM citado, edição AMT

4.2 Da Lei de Bases do Sistema de Transportes Terrestres à Lei de Bases da Mobilidade Inclusiva, Sustentável e Inteligente

A Lei de Bases do Sistema de Transportes Terrestres (LBSTT), instituída pela Lei n.º 10/90, de 17 de março, foi um marco regulatório fundamental para a organização e funcionamento do sistema de transportes terrestres em Portugal. Este diploma estabeleceu princípios gerais, normas de funcionamento e responsabilidades das entidades envolvidas, visando assegurar a eficiência, a segurança e a sustentabilidade no transporte terrestre de pessoas e mercadorias.

Contudo, passados mais de 30 anos, é evidente que a lei necessita de uma atualização para responder aos desafios contemporâneos, como a mobilidade sustentável, a descarbonização e a digitalização.

Assim, o contexto atual apresenta novos desafios que não estavam contemplados em 1990. Entre eles, destaca-se a descarbonização e sustentabilidade, com metas de neutralidade carbónica alinhadas com o Pacto Ecológico Europeu e com a Lei Europeia e Lei de Bases do Clima. Este objetivo exige uma revisão de políticas e infraestruturas para promover o transporte público, a mobilidade elétrica e os modos ativos, como bicicletas e caminhadas. A digitalização e integração tecnológica também transformaram o setor, tornando indispensáveis ferramentas como aplicações móveis de transporte integrado e sistemas inteligentes de gestão de tráfego. Além disso, a inclusividade e acessibilidade tornaram-se prioridades, considerando o envelhecimento da população e o aumento das desigualdades sociais.

Estudos académicos e técnicos, como os de CERVERO¹²⁸ (1998) e BANISTER¹²⁹ (2008), sublinham a importância de repensar os sistemas de transporte para enfrentar os desafios modernos. Com base nesses princípios, uma proposta para a nova **Lei de Bases da Mobilidade Inclusiva, Eficiente, Sustentável e Inteligente** deve incluir o reconhecimento explícito da mobilidade como um



direito fundamental, essencial para a coesão social e territorial, em linha com os princípios constitucionais e jurisprudência do Tribunal Constitucional, na efetivação dos direitos fundamentais, quer sejam DLG, quer sejam DESC, quer se situem, como no presente caso, na sua intersecção, o que justifica a defesa de um direito fundamental atípico e híbrido.

Esta nova legislação deve também integrar a **sustentabilidade ambiental**, com políticas específicas para reduzir emissões de carbono, incentivos para a mobilidade elétrica e redes de transporte público de baixa emissão. A **digitalização** deve ser incentivada através do desenvolvimento de plataformas integradas que conectem diferentes modos de transporte, simplificando o planeamento de viagens. Além disso, o **planeamento intersetorial** deve integrar as políticas de mobilidade com

¹²⁸ CERVERO, Robert. *The Transit Metropolis: A Global Inquiry*. Washington, DC: Island Press, 1998.

¹²⁹ BANISTER, David. *Transport Policy and the Environment*. New York: Routledge, 2008.

habitação, saúde, educação e ordenamento do território, alinhando-as com os princípios estabelecidos, por exemplo, na Lei de Bases da Habitação (Lei n.º 83/2019) e na Lei de Bases do Ordenamento do Território (Lei n.º 31/2014). Por fim, o **financiamento inovador** deve ser promovido com o uso de receitas geradas por instrumentos fiscais, como portagens urbanas e taxas ambientais, para modernizar as infraestruturas de transporte e financiar, no quadro regulatório europeu, OSP mais “verdes” e ecológicas, como a AMT tem defendido nos seus estudos.

Em conclusão, a Lei de Bases do Sistema de Transportes Terrestres estabeleceu uma base importante para a organização do transporte terrestre em Portugal, mas necessita de uma revisão profunda para responder às necessidades contemporâneas de mobilidade. Uma nova Lei de Bases da Mobilidade Inclusiva, Eficiente, Sustentável e Inteligente é essencial para promover um sistema de transportes que seja inclusivo, sustentável, multimodal e tecnologicamente avançado. A AMT, regulador independente da mobilidade, transportes e respetivas

infraestruturas propõe-se liderar este esforço, assegurando que a nova lei reflita os princípios de justiça social, neutralidade carbónica e integração digital, contribuindo para o desenvolvimento harmonioso do território e para a qualidade de vida da população.

Como principal proposta deste estudo – recorda-se, centrado na análise da fundamentação e positivação do direito à Mobilidade Inclusiva, Eficiente, Sustentável e Inteligente, propõem-se as seguintes formulações, a integrar na nova Lei de Bases, revista, atualizada e transformada de acordo com os princípios que se têm vindo a descrever:



Artigo 1.º
Mobilidade Inclusiva, Eficiente, Sustentável e Inteligente (MobIESI)

1. Todos têm direito a uma mobilidade inclusiva, eficiente, sustentável e inteligente, enquanto garante de uma vida digna e promotora de coesão social, territorial e ambiental.
2. No âmbito do Pacto Ecológico Europeu e da Estratégia para a Mobilidade Inteligente e Sustentável da União Europeia, os operadores e autoridades de transporte devem:
 - a) Internalizar o conceito de pobreza de mobilidade no planeamento, gestão e investimento;
 - b) Aplicar metodologias de cálculo e divulgação pública das emissões de gases com efeito de estufa;
 - c) Implementar relatórios de sustentabilidade, divulgando resultados ambientais comprováveis;
 - d) Adotar indicadores objetivos de qualidade e serviço para avaliação, monitorização e supervisão;
 - e) Estabelecer metas de desempenho intermodal, promovendo a transição energética e digital;
 - f) Implementar e divulgar medidas de gestão ambiental;
 - g) Promover competências profissionais em mobilidade sustentável e inclusiva;
 - h) Desenvolver estudos de perfis de utilizadores para otimizar a oferta e atrair passageiros;
 - i) Diversificar tarifas de transporte adaptadas às necessidades dos passageiros;
 - j) Disponibilizar vales de mobilidade para serviços de transporte e mobilidade partilhada;
 - k) Garantir informação acessível sobre veículos e estações a pessoas com mobilidade condicionada;
 - l) Avaliar e classificar o desempenho ambiental de empresas e frotas;
 - m) Avaliar infraestruturas e serviços quanto à sua acessibilidade e inclusividade;
 - n) Integrar serviços de transporte em plataformas digitais, facilitando a reserva e utilização de transportes públicos.
3. A mobilidade inclusiva, eficiente, sustentável e inteligente compreende as seguintes dimensões e respetivas métricas:
 - a) Inclusividade: Garantia de acesso universal a todos os cidadãos, promovendo a equidade e a coesão territorial.
 - i. Percentagem de áreas de baixa densidade com cobertura de transporte público;
 - ii. Taxa de utilização de transportes públicos por grupos vulneráveis (pessoas com mobilidade condicionada, idosos e estudantes);
 - iii. Número de infraestruturas com acessibilidade universal.
 - b) Eficiência: Maximização dos recursos e redução de custos e tempos de deslocação.
 - i. Redução média dos tempos de deslocação;
 - ii. Taxa de ocupação dos transportes públicos;
 - iii. Percentagem de infraestruturas intermodais operacionais;
 - iv. Custos operacionais por passageiro-quilómetro.

- c) Sustentabilidade: Redução do impacto ambiental e promoção de modos de transporte ecológicos.
 - i. Percentagem de veículos movidos a energias alternativas;
 - ii. Redução anual das emissões de CO₂;
 - iii. Disponibilidade de infraestruturas de carregamento elétrico;
 - iv. Percentagem de deslocações pedonais e ciclísticas.
 - d) Inteligência: Uso de tecnologias avançadas para otimizar a mobilidade.
 - i. Taxa de utilização de plataformas MaaS;
 - ii. Percentagem de infraestruturas com gestão digital;
 - iii. Número de cidades com tráfego gerido por sistemas ITS.
4. Para concretizar a MobIESI, são adotadas as seguintes medidas:
- a) Digitalização e automação: Implementação de plataformas integradas de planeamento e bilhética;
 - b) infraestruturas intermodais: Criação de hubs que conectem transportes públicos e mobilidade ativa;
 - c) Descarbonização: Promoção de frotas ecológicas e eletrificação dos transportes;
 - d) inclusão social: Implementação de tarifas sociais e serviços comunitários adaptados a grupos vulneráveis.

Artigo 2.º

Pobreza de Mobilidade

1. Entende-se por pobreza de mobilidade a situação em que indivíduos ou grupos enfrentam limitações significativas no acesso a sistemas de transporte eficientes, seguros e acessíveis, devido a fatores socioeconómicos, geográficos ou infraestruturais, resultando em exclusão social e desigualdade de oportunidades.
2. A pobreza de mobilidade compreende as seguintes dimensões e respetivos indicadores:
 - a) Disponibilidade
 - i. Percentagem da população sem acesso a transporte público num raio de 1 km;
 - ii. Frequência insuficiente de serviços em horários críticos;
 - iii. Taxa de propriedade forçada de automóvel em zonas sem alternativas públicas.
 - b) Acessibilidade
 - I. Percentagem de deslocações superiores a 30 minutos para serviços essenciais;
 - II. Percentagem de infraestruturas com barreiras físicas e acessibilidade limitada;
 - III. Desconectividade entre transportes públicos e modos ativos.
 - c) Acessibilidade Económica
 - i. Percentagem do orçamento familiar destinada a transporte superior a 6%;

- ii. Proporção de utilizadores que identificam o custo do transporte público como barreira.

d) Adequação

- i. Percentagem de queixas relacionadas com insegurança e assédio nos transportes;
- ii. Falta de informação acessível sobre horários, percursos e tarifas.

3. Para combater e mitigar a pobreza de mobilidade, são adotadas as seguintes medidas:

a) Políticas tarifárias

- I. Implementação de tarifas sociais para estudantes, idosos e famílias vulneráveis;
- II. Subvenções específicas para deslocações em áreas remotas ou com baixa densidade populacional.

b) Reforço de infraestruturas

- i. Expansão das redes de transporte público em zonas rurais e suburbanas;
- ii. Criação de vias pedonais e cicláveis para promover a mobilidade ativa.

c) Inclusão social e territorial

- i. Programas de transporte comunitário adaptados a idosos e pessoas com deficiência;
- ii. Medidas específicas para reforçar a segurança, especialmente para mulheres e grupos vulneráveis.

d) Sustentabilidade

- i. Incentivos à substituição de veículos antigos por frotas de baixas emissões;
- ii. Implementação de centros intermodais para facilitar a transferência modal sustentável.

4.3 Síntese Conclusiva

A presente proposta representa a positivação em Lei de Bases revista do direito fundamental a uma mobilidade inclusiva, eficiente, sustentável e inteligente (MobIESI), concretizando um pilar essencial para o desenvolvimento territorial, económico e social do país. Esta consagração alicerça-se nos princípios do Pacto Ecológico Europeu, da Estratégia para a Mobilidade Inteligente e Sustentável da União Europeia e dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da ONU, alinhando o quadro jurídico nacional com as metas internacionais de transição verde e inclusiva.

Através de métricas objetivas e medidas concretas, os dois artigos apresentados proporcionam um instrumento jurídico robusto e adaptado às necessidades atuais e futuras.

Desta forma, o **Artigo 1.º - MobIESI** consagra o direito fundamental de todos os cidadãos à mobilidade, assegurando:

- A universalidade do acesso aos transportes;
- A eficiência operacional e intermodal;
- A sustentabilidade ambiental, com a promoção de soluções ecológicas e descarbonizadas;
- A inovação tecnológica como facilitadora de um sistema de transporte moderno e eficiente.

O **Artigo 2.º - Pobreza de Mobilidade** reconhece e define juridicamente a condição em que indivíduos ou grupos sociais enfrentam barreiras significativas ao acesso aos transportes. Ao consagrar medidas de mitigação, como políticas tarifárias, reforço de infraestruturas e inclusão social, esta proposta assegura que nenhum cidadão seja prejudicado pela sua condição socioeconómica, geográfica ou por insuficiência de serviços.

A AMT no exercício dos seus poderes de regulação, regulamentação e conformação de políticas públicas, desempenha um papel determinante nesta proposta. Com base nos seus estudos, como as “Orientações para a elaboração de um Programa Nacional de Mobilidade Sustentável” (2023) e “Obrigações de Serviço Público Verdes – para uma mobilidade verdadeiramente sustentável” (2023), a AMT apresenta um contributo técnico e jurídico essencial para a consagração deste novo direito.

Este direito fundamental possui natureza atípica, análoga e híbrida:

- **Atípica**, por não constar expressamente nos catálogos tradicionais de direitos fundamentais, mas emergir da necessidade concreta de adaptação às realidades modernas;
- **Análoga**, por partilhar a dignidade e a importância de outros direitos sociais e económicos fundamentais;
- **Híbrida**, por combinar dimensões ambientais, sociais e tecnológicas, atuando como um instrumento integrador do desenvolvimento sustentável e inclusivo.

A consagração deste direito na ordem jurídica nacional fortalece a proteção dos passageiros e promove:

- Equidade e coesão social, ao eliminar barreiras económicas e infraestruturais;
- Sustentabilidade ambiental, ao fomentar a descarbonização do setor dos transportes;
- Eficiência operacional, garantindo serviços de transporte público de qualidade e confiança.

Além disso, a adoção de indicadores objetivos e mecanismos de avaliação contínua assegura que as políticas públicas sejam monitorizadas e ajustadas em função das necessidades dos cidadãos e dos objetivos climáticos.

Em suma, a presente proposta consolida um novo paradigma de mobilidade, que reconhece a mobilidade inclusiva, eficiente, sustentável e inteligente como um direito fundamental, promovendo a dignidade humana, a justiça social e a sustentabilidade ambiental no quadro de um sistema de transporte moderno e inovador. Este contributo reflete o compromisso da AMT com a construção de políticas públicas que respondem aos desafios contemporâneos e alinham Portugal com os mais elevados padrões europeus e internacionais.

5.

CONCLUSÕES



5. Conclusões

O presente estudo conclui que a mobilidade inclusiva, eficiente, sustentável e inteligente deve ser reconhecida como um direito fundamental atípico, híbrido e emergente. Este reconhecimento encontra-se plenamente justificado pela sua natureza transversal, que possibilita a efetivação de outros direitos fundamentais e pela sua capacidade de promover valores estruturantes do Estado social e democrático de direito, como a dignidade humana, a igualdade e a liberdade.

Os mecanismos de abertura da Constituição da República Portuguesa, previstos nos artigos 16.º e 17.º, oferecem uma base sólida para a receção deste direito na ordem jurídica nacional. O direito à mobilidade, conforme demonstrado, preenche os critérios de fundamentalidade material, formal e subjetiva exigidos, consolidando-se como um instrumento jurídico indispensável para assegurar a coesão social, territorial e intergeracional.

A comparação com outros ordenamentos jurídicos e a análise do enquadramento europeu reforçam a legitimidade desta proposta. A positivação do direito ao transporte na Constituição Federal Brasileira e os princípios do Pilar Social Europeu mostram que a mobilidade é cada vez mais entendida como uma dimensão essencial dos direitos humanos contemporâneos. A sua inserção no ordenamento jurídico português representa um avanço alinhado com as exigências do século XXI, marcado por desafios ambientais, sociais e tecnológicos.

Sob a perspetiva de JOHN RAWLS, este estudo posiciona a mobilidade como um “bem primário”, indispensável para a realização da justiça distributiva e da igualdade de oportunidades. Enquanto direito híbrido, com dimensões negativas e positivas, a mobilidade requer não apenas proteção contra interferências, mas também a criação de condições materiais e políticas que assegurem o acesso universal, equitativo e sustentável a sistemas de transporte.

O estudo organiza a mobilidade em quatro dimensões essenciais:

- **Inclusividade:** Foco na acessibilidade universal e na redução de desigualdades sociais e territoriais.
- **Eficiência:** Utilização racional e otimizada dos recursos disponíveis, promovendo sistemas de transporte competitivos e funcionais.
- **Sustentabilidade:** Compromisso com os objetivos de descarbonização e neutralidade climática.
- **Inteligência (Inovação e Digitalização):** Integração de tecnologias avançadas para fortalecer a resiliência e intermodalidade dos transportes.

6.

RECOMENDAÇÕES



6. Recomendações

Criação de uma Nova Lei de Bases

Propõe-se a elaboração de uma Lei de Bases da Mobilidade Inclusiva, Eficiente, Sustentável e Inteligente, que consagre juridicamente este direito, integrando as suas dimensões essenciais e alinhando-se com os compromissos internacionais e europeus de sustentabilidade e justiça social.

Participação Pública e Consenso Deliberativo

Inspirando-se na Teoria do Agir Comunicativo de JÜRGEN HABERMAS¹³⁰, recomenda-se que a construção deste novo direito seja discutida amplamente na esfera pública. Recomenda-se a promoção de uma ampla discussão para que cidadãos, operadores, especialistas e decisores políticos participem de forma inclusiva no processo legislativo e político. Só através de um consenso deliberativo, fundado no discurso racional e na igualdade de participação (HABERMAS), é possível garantir que este direito reflète os interesses coletivos e se consolide como um instrumento de inclusão económica, social e cultural.

Fortalecimento da Regulação Independente

Este estudo visa reforçar a capacidade da AMT para regular, supervisionar e equilibrar os interesses dos diferentes atores do ecossistema de mobilidade, assegurando a acessibilidade universal e a sustentabilidade financeira dos sistemas de transporte.

Representa um contributo inovador da AMT para o avanço dos direitos fundamentais, ao propor o reconhecimento da mobilidade inclusiva, eficiente, sustentável e inteligente como um novo direito consolidado na ordem jurídica portuguesa. Através de uma análise dogmática, sistemática e técnica, foram identificados fundamentos sólidos que sustentam esta proposta, enquadrando-a nos princípios da dignidade humana, da justiça social e da coesão territorial.

Para que este direito se torne uma realidade efetiva, é imperativo que seja amplamente discutido na esfera pública, num processo inclusivo e democrático.

Tal como defende HABERMAS, a legitimidade das políticas e leis decorre do consenso racional alcançado através do diálogo entre todos os atores sociais. É neste espaço público deliberativo que a mobilidade se consolidará como um instrumento de inclusão económica, social e cultural, essencial para enfrentar os desafios contemporâneos e promover um futuro mais justo, sustentável e equitativo.

Ao demonstrar que este direito é juridicamente viável e socialmente necessário, esta tese contribui para o debate jurídico e político em torno dos direitos fundamentais, reafirmando a importância de expandir e atualizar o catálogo destes direitos de forma a refletir as exigências e os valores da sociedade contemporânea.

A mobilidade, enquanto direito fundamental, não é apenas uma aspiração; é uma necessidade para a construção de uma sociedade verdadeiramente inclusiva e democrática.

¹³⁰ HABERMAS, Jürgen. *Teoria da Ação Comunicativa*. 2 vols. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2012. (Original publicado em 1981).

Referências e Bibliografia

Legislação Nacional e Internacional

- Acordo de Paris. Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima. Disponível em: <https://unfccc.int>.
- Pacto Ecológico Europeu. Comissão Europeia. Disponível em: <https://ec.europa.eu/green-deal>.
- Regulamento (UE) 2021/1119. Parlamento Europeu e Conselho. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu>.
- Constituição da República Portuguesa (CRP), 1976.
- Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto. *Lei-quadro das entidades administrativas independentes com poderes de regulação*. Disponível em: <https://dre.pt/dre/detalhe/lei/67-2013-506057>.
- Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio. *Estatutos da Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT)*. Disponível em: <https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-lei/78-2014-56737784>.
- Decreto-Lei n.º 73/2024, de 18 de outubro. *Passe Ferroviário Verde*.
- Regulamento (CE) n.º 1370/2007. *Serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros*.
- Regulamento (UE) 2016/2338. *Pilar de Mercado do IV Pacote Ferroviário*.
- Diretiva (UE) 2023/2661. *Sistemas de transporte inteligentes*. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu>.
- Regulamento (UE) 2023/955. *Mobilidade sustentável*. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu>.
- Regulamento (UE) 2023/1804. *Infraestruturas para Combustíveis Alternativos (AFIR)*. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu>.
- Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH). ONU, 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil>.
- Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais (PIDESC). ONU, 1966. Disponível em: <https://www.ministeriopublico.pt>.
- Pacto Internacional sobre os Direitos Cívicos e Políticos (PIDCP). ONU, 1966. Disponível em: <https://www.ohchr.org>.

Estudos, Relatórios e Fontes Oficiais

- Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT). (2023). *Orientações para a Elaboração de um Programa Nacional de Mobilidade Sustentável*. Disponível em: <https://www.amt-autoridade.pt>.
- Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT). (2023). *Obrigações de Serviço Público Verdes*. Disponível em: <https://www.amt-autoridade.pt>.
- Martínez, R., Maldonado, C., & Schönsteiner, J. (2022). *Inclusão e mobilidade urbana com um enfoque de direitos humanos e igualdade de género: marco de análise e identificação de instrumentos de política para o desenvolvimento de sistemas sustentáveis de mobilidade urbana na América Latina*. Comissão Económica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).
- Draghi, M. (2023). *Relatório sobre Sustentabilidade e Crescimento na União Europeia*. Disponível em: <https://ec.europa.eu>.
- Letta, E. (2023). *Relatório sobre Mobilidade Inclusiva e Justiça Social*. Disponível em: <https://ec.europa.eu>.

Doutrina Jurídica Nacional

- Alexandrino, J. M. (2019). *Direitos Fundamentais*. Coimbra: Almedina.
- Bacelar Gouveia, J. B. (1995). *Os Direitos Fundamentais Atípicos*. Lisboa: Editorial Notícias e Editorial Aequitas.
- Bacelar Gouveia, J. B. (2019). *Direitos Fundamentais: Introdução Geral*. Coimbra: Almedina.
- Canotilho, J. J. G. (2003). *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. Coimbra: Almedina.
- Medeiros, R. (2010). *Direitos, Liberdades e Garantias e Direitos Sociais: Entre a Unidade e a Diversidade*. In *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor José Manuel Sérvulo Correia*. Coimbra: Coimbra Editora.

Doutrina Jurídica Brasileira

- Bercovici, G. (1999). *A problemática da constituição dirigente*. Revista de Informação Legislativa, 36(142), 35-51. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br>.
- Cidade, R., & Teófilo Junior, T. (2018). *Direito ao Transporte como Direito Fundamental Social*. São Paulo: Editora Fórum.
- Costa, B. G. (2019). *Direito Constitucional ao Transporte Público*. São Paulo: Editora Saraiva.
- Gonçalves, C. M. da C. (2020). *Direito Constitucional, Direito ao Transporte e Direito Administrativo*. Curitiba: Juruá Editora.
- Cunha, L. (2021). *Mobilidade, Territórios e Serviço Público*. Coimbra: Almedina.

Outros

- Banister, D. (2005). *Transport and Urban Development*. Routledge.
- Finger, M., & Audouin, M. (2019). *The Governance of Smart Transportation Systems*. Cham: Springer.
- Harvey, D. (2009). *Social Justice and the City*. University of Georgia Press.
- Graham, S., & Marvin, S. (2001). *Splintering Urbanism*. Routledge.
- HABERMAS, Jürgen. *Teoria da Ação Comunicativa*. 2 vols. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2012. (Original publicado em 1981).

Jurisprudência

Tribunal Constitucional Português

- Acórdão n.º 39/88. Disponível em: <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordao/s/19880039.html>.
- Acórdão n.º 275/2001. Disponível em: <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordao/s/20010275.html>.
- Acórdão n.º 509/2002. Disponível em: <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordao/s/20020509.html>.
- Acórdão n.º 318/94. Disponível em: <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordao/s/19940318.html>.
- Acórdão n.º 474/2017. Disponível em: <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordao/s/20170474.html>.

Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE)

- (2003). Processo C-280/00. Altmark Trans GmbH.

