

## ANÁLISE TÉCNICA E JURÍDICA PARA INTRODUÇÃO DE SUBSÍDIO NO TRANSPORTE PÚBLICO

**Resumo:** As recorrentes reivindicações da população para redução das tarifas de transporte, os impactos nefastos da concorrência desleal com modos clandestinos ou sem regulamentação, somadas aos efeitos negativos ocasionados pela pandemia de COVID-19, reforçaram a importância do debate sobre subsídio tarifário e a necessidade de estabelecer novas formas de financiar o transporte coletivo com objetivo de manter a tarifa em valores acessíveis aos cidadãos sem afetar a justa remuneração dos operadores. A lacuna na literatura sobre a prática de subsídios em contratos vigentes contribui para a geração de dúvidas e insegurança na tomada de decisão. Pretende-se com este artigo reduzir a lacuna existente através da realização de uma análise técnico-jurídica sobre o tema, além de contribuir com recomendações de propostas de novas fontes de financiamento para melhorar o serviço no Brasil.

**Palavras-chave:** Transporte Público. Mobilidade. Tarifa. Subsídio. Modicidade.

## TECHNICAL AND LEGAL ANALYSIS FOR INTRODUCING PUBLIC TRANSPORT SUBSIDY

**Abstract:** The population's recurring demands to reduce transport tariffs, the harmful impacts of unfair competition with clandestine or unregulated modes, added to the negative effects caused by the COVID-19 pandemic, reinforced the importance of the debate on tariff subsidy and the need to establish new ways of financing public transport in order to keep the fare at affordable prices for citizens without affecting the fair remuneration of operators. The gap in the literature on the practice of subsidies in current contracts contributes to the generation of doubts and insecurity in decision-making. The aim of this article is to reduce the existing gap by carrying out a technical-legal analysis on the subject, in addition to contributing with recommendations for proposals for new sources of funding to improve the service in Brazil.

**Keywords:** Public Transport. Mobility. Tariff. Subsidy. Modicity

### 1. INTRODUÇÃO

Em momentos de crise muitas vezes são exigidas medidas ousadas para superar as adversidades socialmente evidenciadas e ampliadas. O debate sobre novas maneiras de assegurar uma mobilidade pública, sustentável e de qualidade é latente em nível mundial. É imprescindível não apenas pensar, mas agir sobre a redemocratização do espaço viário. Ao garantir melhores oportunidades de circulação por transporte coletivo e ativo, tende-se a ampliar a qualidade de vida e a melhorar o ambiente urbano.

O acesso amplo ao transporte é previsto na Constituição Federal desde 2015. Trata-se de um direito social adquirido e que precisa ser garantido ao cidadão. No entanto, ainda que um direito, a mobilidade urbana não é uma realidade equânime para população quando considerada toda a sua pluralidade. Elementos como renda, gênero, raça e local de domicílio interferem e influenciam substancialmente no modo como as pessoas conseguem circular nas cidades brasileiras.

O modelo de custeio da mobilidade sustentável adotado em grande parte dos municípios sobrecarrega os usuários do transporte coletivo com custos elevados associados aos seus deslocamentos. Proporcionalmente, gastam uma parcela maior de seus rendimentos com transporte quando comparados às classes mais privilegiadas, implicando na redução de sua capacidade de circulação.

Em um país de dimensões continentais, onde sabe-se que longas viagens pendulares são diariamente realizadas a pé, é primordial tratar a mobilidade sustentável como um custo a ser compartilhado por toda a sociedade. No entanto, é necessário que as políticas tarifárias possuam bases redistributivas sólidas para não tornarem a mobilidade ainda mais excludente e classista.

A utilização de recursos extra tarifários para subsidiar o transporte sustentável é um exercício essencial para assegurar a qualidade dos serviços à sociedade, garantindo o direito ao transporte a partir da inclusão das populações mais vulneráveis econômica e financeiramente. Estratégias de gestão da mobilidade possuem um potencial de geração de recursos capazes de ampliar e melhorar a oferta de transportes públicos e ativos nos municípios brasileiros.

É importante destacar que a perpetuação do modelo atual de custeio da mobilidade não garante o equilíbrio financeiro dos sistemas, notadamente, mas não apenas, em períodos de crise, penalizando sobretudo as populações economicamente vulneráveis, que paulatinamente perdem seu acesso às oportunidades urbanas. Adotar políticas públicas que transformem as cidades menos dependentes de automóveis é um instrumento necessário e que pode contribuir para aumentar a produtividade, a qualidade de vida e conseqüentemente, a felicidade da população, tornando, assim, todo o metabolismo urbano mais harmonioso e saudável.

A subvenção tarifária para o transporte público foi esclarecida no arcabouço jurídico com a publicação da lei da mobilidade urbana (Lei 12.587/2012), tendo como definição a diferença entre a tarifa cobrada do usuário (tarifa pública) e a tarifa técnica de remuneração ou tarifa mínima, necessária para custear todas as despesas da concessão incluindo a depreciação, renovação da frota e a remuneração do capital.

Não obstante aparentar algo relativamente simples, a decisão de adotar subsídios levanta dúvidas sobre sua utilização, tanto em aspectos técnicos quanto em jurídicos, ambos tendo como pano de fundo as conseqüências econômico-financeiras de sua adoção. A possibilidade técnico-jurídica da adoção de subsídios em contratos de concessão já em curso e que não preveem a utilização dessa sistemática, é sem dúvidas um dos principais questionamentos que os gestores públicos e operadores se fazem. Por exemplo: É possível o subsídio em contratos como estes? Quais as implicações na área técnica/ operacional? Quais as providências jurídicas necessárias? Como fica o equilíbrio financeiro do contrato?

O presente artigo responde estes questionamentos, esclarece outras dúvidas que o tema suscita e propõe alternativas de fontes para contribuir com o custeio do subsídio para financiar o serviço de transporte público nas cidades brasileiras, beneficiando o usuário com mais oferta de viagens a um custo acessível.

## **2. SERVIÇOS PÚBLICOS E AS FUNÇÕES DO ESTADO**

As funções do Estado são amplas e diversificadas, porém, todas elas convergem para o mesmo fim, que é o serviço ao cidadão. Dentre as inúmeras obrigações, os serviços públicos possuem papel relevante, pois são através deles que o Estado propicia ao cidadão os requisitos necessários para elevar seu bem-estar e para alcançar o equilíbrio social.

É importante enfatizar que não se pretende neste artigo aprofundar a discussão sobre os conceitos que formam os serviços públicos<sup>1</sup> ou seus princípios, contudo, cabe salientar que os serviços públicos são aqueles que o Estado avalia como essenciais para que os objetivos da criação do próprio Estado sejam atingidos, tanto nas atividades exercidas pela própria máquina pública quanto a prestação do serviço particular (Mello, C. A. B. de., 2011).

Para se ater apenas ao objeto deste artigo é importante ressaltar os princípios da modicidade tarifária e o da universalidade, dentre todos os que regem os serviços públicos. Estes serviços foram explicitamente previstos na legislação, como por exemplo, na lei 8.987/95 em seu artigo 6º, §1º onde encontra-se a definição do que é efetivamente um serviço público adequado.

De acordo com Mello, C. A. B. de., (2011), um serviço público que impossibilite o acesso das pessoas em virtude da falta de modicidade tarifária o torna um serviço inadequado. Cabe ao Estado, portanto, cumprir a legislação e promover a prestação efetiva do serviço público, intervindo de forma consciente para que a generalidade e a modicidade tarifária sejam atingidas.

Quando se trata do transporte coletivo nas cidades brasileiras, a grande maioria dos serviços é realizado por empresas privadas através de contratos administrativos (concessão, permissão ou autorização). É importante destacar as características e peculiaridades que estes contratos possuem, evidenciados sobretudo, por cláusulas exorbitantes (Meirelles, H. L. 2006). Para limitar-se somente ao objeto deste artigo, destaca-se a possibilidade de alteração unilateral do contrato, desde que seu equilíbrio econômico-financeiro seja preservado.

A definição da concessão de serviços públicos é tratada de maneira distinta entre técnicos e acadêmicos. De acordo com Di Pietro, M. S. Z. (2008), e Justen Filho, M. (2003), concessão é o meio pelo qual um particular presta um serviço público, sendo remunerado, total ou parcialmente, pelo usuário. A remuneração deste modo poderá ser obtida diretamente através da tarifa paga pelos usuários ou por outro meio, entre os quais, destacam-se atividades acessórias ou subsídio efetuado pelo Estado.

Outro tema relevante e que merece destaque no presente artigo é o serviço adequado, o qual também pairam inúmeras discussões e definições. A definição legal adotada neste artigo sobre o que de fato é um serviço adequado é extraída do Art. 6º, §1º<sup>2</sup> da Lei 8.987/1995. Em síntese, considera-se adequado quando proporciona a satisfação da sociedade ao oferecer um serviço que seja seguro do ponto de vista de possibilidade de seu uso e seja acessível do ponto de vista financeiro.

### **3. TARIFA E MODELOS DE SUBSÍDIO PARA O TRANSPORTE PÚBLICO**

A tarifa paga pelo usuário trata-se da principal fonte de receita do concessionário e na maioria das vezes, a única. Também através da tarifa o cidadão usufrui do serviço público, podendo assim, implicar em duplicidade de visões:

- Sob a ótica do operador, a tarifa é sua fonte de receita.

---

<sup>1</sup> Para melhor compreender o conceito de serviço público, sua origem e desenvolvimento histórico recomenda-se a leitura da obra "O serviço público e a Constituição brasileira de 1988", de Dinorá Adelaide Musetti Grotti. (GROTTI, Dinorá Musetti. **O serviço público e a constituição brasileira de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2003).

<sup>2</sup> Art. 6º, §1º - Serviço adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas.

- Sob ótica do usuário, a tarifa é o instrumento que lhe permite utilizar o serviço público, desejando que seu valor seja o menor possível para utilizá-lo de forma plena com menor impacto em suas finanças pessoais.

Uma das questões mais delicadas quando se trata de concessão é a modicidade tarifária<sup>3</sup>, pois a tarifa deve ser suficiente para remunerar de forma justa e adequada o operador, e baixa o suficiente para propiciar a todos, amplo acesso ao serviço público que é considerado essencial para a sociedade. Cabe ao Estado proporcionar acesso ao serviço público a todos os cidadãos, pois dispõe de diversos instrumentos e prerrogativas, dentre elas o subsídio, que permite a efetiva redução do valor da tarifa custeada pelo usuário e também remunera de forma justa e adequada os operadores das concessões<sup>4 5</sup>.

De acordo com Ribeiro, M. P. (2015), subsídio é um conceito econômico e pode ser utilizado para qualquer caso em que um ente (geralmente, mas não necessariamente, o Estado) paga parcialmente ou totalmente por uma utilidade a ser usufruída por um indivíduo. Neste aspecto em especial é importante evidenciar a existência de diversos tipos de subsídio, entre eles, o subsídio cruzado<sup>6 7</sup>, bastante comum nos sistemas de transporte, e o subsídio orçamentário do Estado, referente ao aporte financeiro de forma direta<sup>8</sup> pelo Poder Público.

A Lei 12.587/12 evidenciou a possibilidade da implementação de subsídio direto para o transporte público, tendo o Poder Legislativo disponibilizado diretrizes efetivas aos gestores oficiais com o registro de que a tarifa deve permitir a todos os cidadãos amplo acesso aos serviços, incluindo a contribuição de toda a sociedade no custeio do serviço público, de tal forma que a mesma cumpra o preceito de modicidade, descrito no Art. 8º, incisos I, IV e VI. (Guimarães, G. S. 2012). Cabe destacar o cuidado demonstrado pelo Poder Legislativo com a transparência da concessão de benefícios ao informar para a sociedade o valor desses no cômputo tarifário, de acordo com o princípio básico da Constituição Federal, da informação e motivação dos atos administrativos conforme descrito no Art. 8º, §2º.

O Art. 9º da Lei da Mobilidade define a tarifa de remuneração e tarifa pública. A primeira é custeada pelo usuário e a segunda é a resultante do processo licitatório de outorga, incluindo a tarifa paga pelo usuário acrescida das demais fontes de custeio, inclusive o subsídio pago pelo Poder Público. De acordo com a parte final do Art. 9º, § 1º a tarifa de remuneração objetiva cobrir os custos do serviço oferecido e a justa remuneração dos operadores. Visando dirimir quaisquer dúvidas, o Poder Legislativo efetivou relevantes providências, destacando-se a apresentação de conceitos de déficit e superávit tarifário<sup>9</sup>.

---

<sup>3</sup> MELLO, Celso Antonio Bandeira de. Curso de direito administrativo. São Paulo: Malheiros, 2011. p.726

<sup>4</sup> CÂMARA, Jacintho Arruda. Tarifa nas concessões. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 23.

<sup>5</sup> Uma concessão onde a remuneração é inadequada para a sua efetiva manutenção, operação, atualização dos equipamentos e remuneração do capital investido, configura-se como uma concessão destinada à insolvência, tanto sob a perspectiva da qualidade do serviço oferecido, quanto da perspectiva estritamente econômico-financeiro.

<sup>6</sup> ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS EMPRESAS DE TRANSPORTES URBANOS. Relatório final: novas tendências em política tarifária. Brasília, DF, jun. 2005. Disponível em: < [https://mcadaval.com.br/blogs/tarifas\\_relatorio\\_final.pdf](https://mcadaval.com.br/blogs/tarifas_relatorio_final.pdf)>. Acesso em: 25 ago. 2022

<sup>7</sup> Nesta forma de contributo são implementados descontos para determinados grupos de usuários sendo esta diferença monetária custeada pelos demais usuários. O subsídio é internalizado no próprio sistema e não existe nenhum tipo de auxílio externo.

<sup>8</sup> Ver LORENZETTI, Maria Sílvia Barros. Gratuidade no sistema de transporte público coletivo de passageiros, 2004, pág. 5. e MORAES, Jacqueline Vera Hassun e BRITO, Wilson Folgozi de. Subvenção às gratuidades: uma nova fonte de recursos para o transporte coletivo público de campinas, 2009, Weblioteca ANTP.

Não há restrição jurídica quanto a utilização de subsídio orçamentário, conforme definido no art. 9º, § 5º da Lei 12.587/2012 e art. 13 da Lei 8.987/1995. Portanto, está plenamente pacificada essa discussão tanto pelo Poder Legislativo quanto pela doutrina jurídica em que o subsídio tarifário é um meio legal de atender a parcela mais vulnerável da sociedade, inexistindo qualquer ilegalidade ou inconstitucionalidade no emprego desse instrumento.

#### **4. CONTRATOS ASSINADOS SEM A PREVISÃO DE SUBSÍDIOS: QUESTÕES LEGAIS**

Mesmo sendo irrefutável a permissão legal para a adoção do subsídio, torna-se necessária esta previsão no edital de licitação e ter a correspondente autorização legal<sup>10</sup>. Neste sentido, o Poder Legislativo procurou manter a paridade no processo licitatório, impedindo que um concorrente obtenha vantagem em relação a outro. De forma análoga, os princípios da Lei 9.074/1995 em seu artigo 35, expõe que novos benefícios tarifários carecem previamente de autorização legal<sup>11</sup>.

Em princípio, configura-se uma assimetria notável entre as duas legislações: (i) a Lei das Concessões (Lei 8.987/1995) determina que o subsídio deve ser estabelecido antes do processo licitatório; (ii) já a Lei para outorga e prorrogações das concessões (Lei 9.074/1995) prevê a criação de benefícios tarifários, o que de certa forma não deixa de ser um tipo de subsídio tarifário, quando da existência plena da concessão, denotando assim um conflito entre legislações.

No intuito de desfazer o conflito acima, é importante realizar uma análise mais acurada das Leis. O subsídio mencionado na Lei 8.987/95 refere-se a um modo de auxílio ao concessionário, ou futuro concessionário, e, sendo assim, deve estar disponível para todos. No entanto, o subsídio previsto na Lei 9.074/1995 refere-se a um auxílio ao usuário e não ao operador, portanto, não se trata de algum tipo de vantagem para o concessionário visto que a manutenção do equilíbrio econômico financeiro já é prevista em contrato.

Por exemplo, há algum tempo o Estado de São Paulo utiliza tais conceitos para ampliar o acesso de determinada parcela da população ao transporte coletivo, concedendo gratuidade para todos os cidadãos com idade superior a 60 anos<sup>12</sup>. Em seguida, Estado e Município de São Paulo implantaram a gratuidade tarifária para estudantes enquadrados como carentes<sup>13</sup>. As duas situações apresentadas tratam da implantação de subsídio tarifário ao usuário com contratos de concessão ou permissão em vigência, em consonância com os princípios da universalidade, da modicidade tarifária e na viabilidade legal para sua instituição. É inequívoco, portanto, tratar-se de subvenção efetivamente ao usuário e não ao operador do serviço.

---

<sup>9</sup> Embora a legislação sugira como sinônimos o déficit tarifário e o subsídio tarifário (Art. 9º, §3º), é importante destacar que se tratam de conceitos muito diferentes, o primeiro refere-se ao fato de haver deficiência na relação entre os recursos arrecadados e os necessários para a prestação do serviço, já o segundo é conceituado como o complemento necessário para atenuar a falta de receita auferida. Cabe ressaltar que a distinta conceituação é utilizada pelo próprio legislador quando lista as opções que o poder público pode utilizar para corrigir o déficit tarifário, uma vez que utiliza as expressões “subsídios orçamentários” e “subsídios cruzados” (art. 9º, §5º).

<sup>10</sup> Lei de Concessões - Art. 17. Considerar-se-á desclassificada a proposta que, para sua viabilização, necessite de vantagens ou subsídios que não estejam previamente autorizados em Lei e à disposição de todos os concorrentes.

<sup>11</sup> Art. 35. A estipulação de novos benefícios tarifários pelo poder concedente, fica condicionada à previsão, em lei, da origem dos recursos ou da simultânea revisão da estrutura tarifária do concessionário ou permissionário, de forma a preservar o equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

<sup>12</sup> Lei Estadual nº 15.187/2013

<sup>13</sup> Lei Estadual nº 15.692/2015 e Lei municipal 160.97/2014 – alterando o art. 12 da lei 8.424/1976.

Quanto a perspectiva doutrinária, há destaque para dois autores que tratam dessa temática, Marçal Justen Filho e Celso Antônio Bandeira de Mello, respectivamente.

Justen Filho, M. (2003), expressou fundamentos relevantes quanto aos benefícios para usuários estabelecidos supervenientemente.

Uma manifestação da alteração unilateral das condições originais da concessão reside na criação superveniente de benefícios para determinadas categorias de usuários. Essa solução equivale à ampliação dos encargos ou à redução de vantagens que compunham a equação econômico-financeira original. Em tais hipóteses, deverá ser promovida a alteração das condições da concessão, para promover a recomposição da equação original. [...]

Supõe-se que “benefícios tarifários” consistam em tratamento mais vantajoso para parte ou todos os usuários. Identifica-se o benefício tarifário quando a tarifa seja fixada em valor desvinculado dos custos a cuja remuneração se orienta. Assim, o montante arrecadado por meio da tarifa seria insuficiente para cobrir despesas necessárias à prestação do serviço e lucro assegurado ao concessionário. [...]

O autor ressalta que a simples redução do valor nominal da tarifa pode configurar-se como benefício tarifário, no entanto, pode-se também, interpretar como ausência de reajuste compatível com a elevação dos custos ocorrida em dado período.

Já o Bandeira de Mello, C. A. (2014), foi mais contundente ao dissertar sobre a possibilidade de instituição de subsídio tarifário para o usuário ainda que não tenha sido previsto no edital de licitação.

De outra parte, *in casu*, não haveria cogitar de violência ao princípio da licitação, porque, como é óbvio, outorga de subsídio, suscitada para manutenção do equilíbrio econômico-financeiro, é circunstância que jamais poderia significar estímulo para que acedessem ao certame eventuais licitantes que a ele não acudiram, assim como em nada poderia interferir com as propostas efetuadas pelos que o disputaram. Deveras, não há nisto qualquer vantagem suplementar para o concessionário, capaz de atrair concorrentes ou de alterar ofertas.

Constata-se, portanto, ser factível estabelecer benefícios tarifários não previstos antecipadamente no edital de concessão como descrito na legislação e dissertado pela doutrina jurídica. No entanto, é necessária a alteração unilateral do contrato que o Poder Concedente detém mediante atendimento do princípio da universalidade do serviço, bem como do atendimento imediato ao direito que o concessionário possui de equilíbrio econômico-financeiro do contrato, especificando a fonte de custeio das novas isenções, sempre com autorização legal antecipada.

É evidente a exigência de legislação específica para instituição de subsídio tarifário, competindo ao Poder Público atentar-se para a Lei de Responsabilidade Fiscal, sobretudo, a exigência de previsão na LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias de transferência de recursos, incluindo neste caso, o subsídio tarifário. Conforme apresentado, a Lei faculta a concessão de subsídios tarifários, no entanto, exige a satisfação de parâmetros legais visando preservar o orçamento público, bem como as metas orçamentárias.

## 5. ATRIBUTOS TÉCNICOS E OPERACIONAIS

Superadas as argumentações sobre a responsabilidade do Estado e das questões legais pertinentes ao subsídio tarifário, o presente capítulo aborda aspectos técnicos referentes a efetivação de subsídios diretos<sup>14</sup>.

LINDAU, L. A; Ortúzar, J. de D.; Strambi, O. (2000), afirmam que a mera implementação de subsídio com o propósito de proteger as operadoras do déficit de demanda na prestação de serviço é um equívoco com potencial para tornar a prática um ciclo tão vicioso quanto a manutenção do subsídio cruzado.

Ao decidir pela instituição do subsídio tarifário é fundamental ponderar a relação entre a concessão do benefício e o serviço realizado. De acordo com os autores, a subvenção nunca deve ser uma forma de sustentar o sistema indiscriminadamente. O modelo ideal de concessão de subsídio é condicioná-lo a parâmetros e métricas de eficiência pré-estabelecidos na operação do serviço, evitando com isso alguma acomodação do operador no sentido de não identificar oportunidades de melhorias na prestação de serviço que resultem, por exemplo, na redução de custos.

Marcos, A. M. B. da S. B. (2002)<sup>15</sup>, expressou sua apreensão em um de seus trabalhos publicados ao demonstrar que o tema é objeto de preocupação também em âmbito internacional ao menos desde 1986, quando conclusões de estudos do Banco Mundial sobre subsídio tarifário já demonstravam relevância e requisitavam precaução.

Surgiu a necessidade de medir a eficácia e eficiência nos transportes públicos quando o nível de subsídios alcançou valores desmedidos na grande maioria dos países europeus. Na medida que a prática de implementação de subsídios crescia na Europa, inúmeras críticas surgiam quando comparados os resultados obtidos. A negligência decorrente da cobertura dos déficits, através da concessão de benefícios e subsídios, traduz-se muito claramente em diversas literaturas que abordam esse tema.

O relatório do Banco Mundial, datado de 1986, sugere que a causa principal para o insucesso da concessão dos subsídios consiste na falta de interesse em reduzir custos, implicando comumente em sistemas ineficientes, a déficits agravados e à necessidade viciosa de mais subsídios (*Urban Transport, A World Bank Policy Study, 1986, PP. IX e 22*).

A citada publicação demonstra a importância do desenvolvimento de métricas para avaliar a operação quando implementado o subsídio, impedindo, dessa forma, que a subvenção se torne algo simplesmente confortável para o concessionário. Cabe destacar a perversidade existente ao subsidiar o sistema de transporte, independentemente de passageiros transportados ou de qualquer outra relação com a operação em si. O subsídio voltado para o usuário reduz bastante a conjuntura perversa já que passa a ser conveniente para o operador otimizar a operação e melhorar o sistema visando atrair mais usuários e ampliar a arrecadação.

Na mesma publicação, Marcos (*op.cit.*) indica alguns estudos que apontam o aumento dos custos unitários nos sistemas onde foram concedidos subsídios. Porém, apresenta indicadores que atrelam o aumento desses custos ao aumento de insumos (salários e

---

<sup>14</sup> Entende-se a expressão “subsídio” neste capítulo como subsídio direto ou orçamentário, dado que o subsídio cruzado (interno ao sistema) não implica em diminuição da tarifa para parcela significativa de usuários.

<sup>15</sup> Anabela Maria Bello da Silveira Baptista de Figueiredo Marcos, Economista e Professora Adjunta no Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Coimbra, Portugal.

combustível) e, inclusive, na redução da velocidade operacional *vis a vis* o aumento dos congestionamentos<sup>16</sup>.

É relevante e carece de profunda análise o fato de que a diminuição da tarifa pode implicar no aumento de demanda<sup>17</sup> e, sendo assim, dois cenários divergentes são evidenciados:

- O sistema antes do subsídio direto opera abaixo de sua capacidade máxima;
- O sistema antes do subsídio direto opera próximo à sua capacidade máxima.

Percebe-se no primeiro cenário o incremento de demanda face a redução tarifária abarcado pelo sistema sem exigir novos investimentos para manutenção de níveis aceitáveis de qualidade no âmbito dos parâmetros estabelecidos. Tende-se, portanto, a ocorrer redução nos custos unitários (R\$/passageiro transportado).

O cenário seguinte apresenta-se completamente diferente. Caso o sistema já esteja operando com toda sua capacidade ou próximo a ela, a redução tarifária atrairá ainda mais usuários. Conseqüentemente haverá necessidade de aumentar a oferta de serviço através de investimentos em recursos humanos e equipamentos. O capital exigido para atender os novos usuários com a qualidade balizada por parâmetros pré-definidos influenciará na elevação da relação custo/usuário.

Condicionantes externas como a elevação do preço dos insumos podem impactar e elevar a relação custo/usuário, mas também características do próprio sistema que demandou aporte de recursos para assegurar a qualidade do serviço podem influenciar essa relação. Nesse aspecto, cabe destacar mais uma abordagem da autora Anabela sobre o tema.

Assim, se é vulgarmente apontado que as subvenções conduzem a perdas de produtividade e a aumentos irracionais dos custos unitários, os resultados a que se chegaram junto dos membros do UITP<sup>18</sup> não confirmam o primeiro argumento, nem fornecem uma resposta objetiva ao segundo<sup>19</sup>.

Torna-se vital aos gestores públicos acompanhar e estimular permanentemente a redução de custos operacionais, até mesmo com investimentos em obras no sistema viário que priorizem o transporte coletivo e reduzam o tempo de viagem da população. Para viabilizar esse cenário devem ser adotadas medidas intensas de fiscalização, de modo a coibir a execução de fraudes com o possível descontrole do subsídio implementado.

Quando o subsídio implementado tiver como característica a relação com a quantidade total de passageiros transportados é fundamental controlar, fiscalizar e cotejar os dados de demanda para evitar eventuais fraudes. No entanto, quando o subsídio ocorrer através do complemento da tarifa paga pelos usuários que possuem algum tipo de desconto ou isenção tarifária, é substancial controlar a quantidade dessa parcela de usuários tanto diretamente no sistema, quanto na concessão dos benefícios.

---

<sup>16</sup> Destaca-se neste caso que os custos unitários representam não somente os custos operacionais, mas também à depreciação e remuneração do capital investido.

<sup>17</sup> Conclusões apresentadas no estudo citado acima.

<sup>18</sup> UITP - International Association of Public Transport.

<sup>19</sup> Conclusões apresentadas pela Economista e Professora Anabela Maria Bello da Silveira Baptista de Figueiredo Marcos, extraídas da publicação do Banco Mundial.

Na cidade de Campinas-SP, Moraes, J. V. H. e Brito, W. F. de. (2009) experimentaram e analisaram uma experiência muito semelhante:

[...] o fato de haver verba pública custeando a gratuidade aos idosos e aos deficientes incapacitados ao trabalho traz mais responsabilidade a todos os agentes públicos envolvidos com a questão, incluindo a rede municipal de saúde, responsável pelos relatórios médicos por meio dos quais são solicitadas as concessões de gratuidade aos deficientes, o que facilita a coibição de fraudes.

Por fim, são inequívocos a função e o dever do Poder Concedente quanto a fiscalização dos serviços públicos através de instrumentos de análises e monitoramento de todos os sistemas, sem se furtar de sua obrigação inerente.

## **6. FONTES ALTERNATIVAS PARA CONTRIBUIR COM O CUSTEIO DO TRANSPORTE**

O tema financiamento social do transporte público brasileiro não é um assunto novo e inclusive, países de todos os continentes já o pratica há décadas. No entanto, ainda permanece praticamente como um tabu no País, e por anos e anos ainda não avançou em território nacional. Agora, no período pós-pandemia e a fuga de 11 milhões de passageiros dos ônibus provocada pela COVID-19 somente no ano de 2021, o tema ganha nova força e dentre as variadas e possíveis novas fontes de financiamento para melhorar o serviço no Brasil, recomenda-se a adoção de 8 práticas que se adequam perfeitamente ao contexto brasileiro, a saber:

- i. Tarifa sobre exploração de serviço de transporte por aplicativo, como Uber e 99

É possível cobrar valores pela utilização do espaço viário que é público ou seja, de todos. A cobrança pode ser estabelecida através de decreto do Poder Executivo. Refere-se a uma quantia cobrada pela prestação de um serviço de interesse público, o qual é oferecido por uma pessoa jurídica de caráter privado. O preço público só é pago por quem efetivamente usa o serviço. É o caso, por exemplo, da cobrança de energia elétrica, água, gás encanado, transporte público coletivo e pedágio, por exemplo.

- ii. Tarifa sobre estacionamentos rotativos ou de longa duração no espaço viário público.

Os estacionamentos rotativos denominados “Zona Azul”, a depender da cidade, podem contribuir para custear subsídios, contudo, dependerá do modelo adotado pelo executivo municipal. Caso a cobrança seja realizada diretamente pela Administração Pública, apenas um Decreto do Poder Executivo é necessário para estabelecer a cobrança, sem a necessidade de legislação específica.

No entanto, caso os estacionamentos sejam concedidos a iniciativa privada, que venha a ser remunerada com o exercício dos serviços, não existiria impeditivo jurídico junto à Administração Pública para decretar, como ônus pela concessão, o pagamento de determinada quantia a título de outorga direta aos sistemas de transporte, com o firme propósito de custear parte dos subsídios do transporte público de passageiros.

- iii. Financiamento dos subsídios tarifários através dos orçamentos da União, dos Estados e dos Municípios

Para auxiliar na cobertura do déficit tarifário entende-se que a transferência direta de recursos pela União para os municípios, configura-se como uma das formas mais factíveis. Não existe, no entanto, uma norma em âmbito federal ou constitucional que obrigue a União a subsidiar às tarifas de transporte público coletivo de passageiros, como acontece, por exemplo, nas áreas da saúde e educação, em que pese ser fundamental regulamentar o processo.

- iv. Multas de trânsito

As normas referentes à aplicação de multas não preveem atualmente a destinação de recursos como subsídio para o transporte público coletivo. Para isso é necessária uma articulação política para alterar o Código de Trânsito Brasileiro (CTB), especificamente o Artigo 320.

- v. Multas pelo transporte irregular de passageiros

Em cidades como Recife-PE, por exemplo, as multas pelo transporte irregular de passageiros (previsto no Artigo 231 do CTB) alcançam aproximadamente R\$ 4,000,00. Recursos como estes podem ser destinados ao custeio do subsídio do transporte público.

- vi. Taxa sobre a exploração de estacionamentos privados de automóveis e outros polos geradores de tráfego e atividades com externalidades negativas

Embora a exploração de estacionamentos privados não implique no usufruto de bem ou serviço público, não cabendo, neste caso, a instituição de taxas, os serviços de *valet* utilizam diretamente o espaço público (viário) para a prestação da atividade privada. Seria a lógica da contrapartida.

- vii. Tarifa de congestionamento ou pedágio urbano em vias municipais

A Lei de Mobilidade Urbana (12.587/2012) autoriza estados e municípios a restringir e controlar a circulação de veículos motorizados em locais e horários predeterminados, além de cobrar um pedágio urbano dos motoristas pela entrada e saída destes locais. Cabe destacar, no entanto, que esta iniciativa depende da administração pública de cada município e sua aplicação deve ocorrer mediante criação de lei específica.

- viii. Contribuição do transporte público semelhante à contribuição de iluminação pública

A Contribuição de Iluminação Pública (CIP) ou a Contribuição para o Custeio do Serviço de Iluminação Pública (Cosip) está prevista na Constituição Federal, sendo a taxa de iluminação pública permitida para custear esse serviço e cobrada na fatura de energia elétrica. Portanto, desde que adequadamente instituída por Emenda Constitucional, a criação de mecanismo semelhante em relação ao transporte público urbano é plenamente viável.

## 7. CONCLUSÕES

Espera-se que este artigo tenha contribuído para o preenchimento existente da lacuna literária sobre o tema e ainda para o esclarecimento completo e necessário de Gestores Públicos, concessionários, especialistas e acadêmicos, visando permitir a opção da melhor modalidade de subsídio ao transporte público com o urgente objetivo de atendimento da

mobilidade universal, modicidade tarifária, satisfação social dos cidadãos e estabelecimento da adequada condição de reequilíbrio econômico financeiro das operadoras.

Por fim, com base na legislação, nos argumentos da doutrina jurídica e nas análises e reflexões contidas neste documento, sobre a implementação de subsídios, conclui-se que:

- É função indispensável do Estado assegurar proteção e bem-estar à sociedade através dos serviços públicos de caráter essencial, tornando-os disponíveis aos cidadãos.
- É responsabilidade do Estado identificar as ferramentas jurídicas, econômicas e políticas adequadas aos objetivos e metas necessárias para assegurar à sociedade o bem-estar, segurança e acesso as oportunidades.
- A instituição de subsídio tarifário em contratos de concessão é um instrumento previsto na legislação vigente.
- Desde que não seja uma mera vantagem ao concessionário, o subsídio tarifário pode ser implementado em concessões ou permissões vigentes, no firme intuito de resguardar a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato.
- O estabelecimento de isenções tarifárias deve necessariamente ser precedido de anuência formal com a designação da fonte de custeio, mantendo-se desta forma, o equilíbrio econômico financeiro do contrato.
- Qualquer modalidade de subsídio orçamentário exige o cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal, firmando que a implementação da subvenção não incorrerá em prejuízos ao erário e metas orçamentárias.
- É extremamente recomendável que a instituição de subsídios seja efetivada em conjunto com instrumentos que controlem e avaliem parâmetros de qualidade com capacidade de analisar o eventual avanço dos custos operacionais, bem como sua causalidade, de modo que seja possível também, identificar constantemente meios de redução de custos.

## 8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Admissibilidade de aplicação de subsídio tarifário para recomposição de equilíbrio econômico-financeiro de contrato de concessão ou permissão de transporte coletivo de passageiros: inaplicabilidade da Lei de Mobilidade Urbana a contratos de concessão ou permissão celebrados antes do início de sua vigência.** Revista Brasileira de Infraestrutura – RBINF, Belo Horizonte, ano 3, n. 6, p. 197-204, jul./dez. 2014. Parecer.

CÂMARA, Jacintho Arruda. **Tarifa nas concessões.** São Paulo: Malheiros, 2009. p. 23.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas.** 6 ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GUIMARÃES, Geraldo Spagno. **Comentários à Lei de Mobilidade Urbana – Lei nº 12.587/12: essencialidade, sustentabilidade, princípios e condicionantes do direito à mobilidade.** Belo horizonte: Fórum, 2012.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Teoria geral das concessões de serviços públicos.** São Paulo: Dialética, 2003.

LINDAU, Luis Antonio; ORTÚZAR, Juan de Dios; STRAMBI, Orlando. **Engenharia de tráfego e transportes 2000: avanços para uma era de mudanças**. Trabalhos apresentados no XI Congresso Panamericano de Engenharia de Trânsito e Transporte, Gramado, Brasil, 19 a 23 de novembro de 2000.

LORENZETTI, Maria Sílvia Barros. **Gratuidade no sistema de transporte público coletivo de passageiros**, 2004, pág. 5.

MARCOS, Anabela Maria Bello da Silveira Baptista de Figueiredo. **As repercussões nos custos da atribuição de subsídios públicos às empresas de transporte coletivos**, 2002, pág. 3.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Licitação e contrato administrativo**. 14 ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 28 ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

MORAES, Jacqueline Vera Hassun e BRITO, Wilson Folgozi de. **Subvenção às gratuidades: uma nova fonte de recursos para o transporte coletivo público de campinas**, 2009, Webliblioteca ANTP.

NTU - ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS EMPRESAS DE TRANSPORTES URBANOS. **Relatório final: novas tendências em política tarifária**. Brasília, DF, jun. 2005. Disponível em: <http://brasil.indymedia.org/media/2006/12/369544.pdf>. Acesso em: 18 ago. 2022.

RIBEIRO, Maurício Portugal. Artigo: **Aspectos relevantes do subsídio a investimento em concessões e PPP**. Disponível em: <http://www.pppbrasil.com.br/portal/content/artigo-aspectos-relevantes-do-sub%C3%ADdio-investimento-em-concess%C3%B5es-e-ppps>. Acesso em 19 ago. 2022.