

**UNIVERSIDADE PRESBITERIANA MACKENZIE**

MARIA BEATRIZ WEHBY BARATA

LEI DE MOBILIDADE URBANA – LEI Nº 12.587/2012:  
O SUBSÍDIO COMO UMA DAS VERTENTES DA POLÍTICA TARIFÁRIA

São Paulo

2019

MARIA BEATRIZ WEHBY BARATA

Trabalho de Graduação  
Interdisciplinar apresentado como  
requisito para obtenção do título de  
Bacharel no Curso de Direito da  
Universidade Presbiteriana  
Mackenzie.

ORIENTADORA: LILIAN REGINA GABRIEL MOREIRA PIRES

São Paulo  
2019

MARIA BEATRIZ WEHBY BARATA

LEI DE MOBILIDADE URBANA – LEI Nº 12.587/2012:  
O SUBSÍDIO COMO UMA DAS VERTENTES DA POLÍTICA TARIFÁRIA

Trabalho de Graduação  
Interdisciplinar apresentado como  
requisito para obtenção do título de  
Bacharel no Curso de Direito da  
Universidade Presbiteriana  
Mackenzie.

Aprovada em:

BANCA EXAMINADORA

---

Examinador(a):

---

Examinador(a):

---

Examinador(a):

## **LEI DE MOBILIDADE URBANA – LEI Nº 12.587/2012: O SUBSÍDIO COMO UMA DAS VERTENTES DA POLÍTICA TARIFÁRIA**

**Maria Beatriz Wehby Barata**

**Resumo:** O presente trabalho acadêmico possui como objetivo a apresentação de um estudo crítico e descritivo acerca dos subsídios como um dos aspectos da política tarifária de acordo com a Lei nº 12.587/2012, que institui a Política Nacional de Mobilidade Urbana. Em um primeiro momento, a partir dessa linha de estudo, será demonstrado o contexto em que está inserida a matéria, com uma abordagem mais ampla acerca do assunto, seguida de uma breve explicação sobre as modalidades de contratação pública em nosso ordenamento jurídico. Posteriormente, será analisado em que medida os subsídios, como parte da política tarifária, viabilizam o sistema de transporte público urbano, seguida de um breve estudo acerca da política tarifária do Município de São Paulo e os desdobramentos deste modelo de gestão. Em sequência, passa-se a analisar os possíveis impactos da previsão de subsídios para, ao final, tecer considerações quanto a importância de uma política tarifária adequada bem como a análise desta como política de desenvolvimento urbano. Para tanto, foram analisados artigos científicos, legislação vigente, revistas, relatórios e doutrinas.

**Palavras-chave:** mobilidade urbana, política tarifária, subsídio, transporte público urbano, remuneração.

**Abstract:** This academic paper aims to present a critical and descriptive study on subsidies as one of the facets of tariff policy, in accordance with Law No. 12.587 / 2012, which establishes the National Urban Transportation Policy. At first, from this line of study, this paper will introduce the context in which the subject matter is inserted, broadly approaching the topic discussed and presenting a brief explanation about the types of public procurement in our legal system. Subsequently, this essay analyses the extent to which subsidies, as part of the tariff policy, make the urban public transport system viable, also presenting a brief study on the tariff policy of the city of São Paulo and the consequences of this management model. Then, the possible impacts of subsidy forecasting are investigated and, finally, considerations on the importance of a proper tariff policy and its analysis as an urban development policy are illustrated. To this end, academic papers, current legislation, journals, reports and doctrines were analyzed.

**Keywords:** mass transit; urban transportation; bus tariff; bus service funding; urban transport cost.

**Sumário:** Introdução. 1. Política Urbana e a Edição da Lei nº 12.587/2012. 2. Regime Jurídico dos Contratos Administrativos. 3. Aspectos da Política Tarifária e Análise Microeconômica. 4. Política Tarifária no Município de São Paulo. 5. Impactos da Previsão do Subsídio Tarifário. Considerações Finais. Referências.

## **Introdução**

No Brasil, o processo de urbanização teve início em meados do século VIII, em que se fundou a Vila de São Vicente e a cidade de Salvador. Contudo, foi apenas ao final do século XIX e meados do século XX, com o processo de industrialização e êxodo rural, que o processo se intensificou.

A maior parte dos municípios brasileiros surgiram em decorrência de uma evolução natural de pequenos povoados. Apesar do país possuir cidades planejadas como Belo Horizonte e Brasília (DF), são poucos os municípios que apresentam este crescimento ordenado.

À vista disso, o planejamento urbano tem como finalidade retificar ou ao menos diminuir a problemática desta dispersão territorial dos municípios, que ocorre - na maior parte das vezes - de modo desordenado.

É neste contexto que surge o Estatuto da Cidade, denominação oficial da Lei nº 10.257/2001, que regulamenta a Política Urbana disposta na Constituição Federal, e dispõe o planejamento do desenvolvimento das cidades como uma das diretrizes para execução desta política.

No entanto, o Estatuto não abrange mobilidade urbana, importante instrumento no que diz respeito ao deslocamento de pessoas. Por consequência, tornou-se necessário a edição de uma norma que instituisse diretrizes para o desenvolvimento urbano para direcionar os municípios a implementar políticas integradas a acessibilidade, desenvolvimento sustentável, gestão democrática e eficácia na circulação urbana.

Em 2012, foi promulgada a Lei nº 12.587 que instituiu a Política Nacional de Mobilidade Urbana que objetiva orientar e instituir diretrizes para os municípios aprimorarem a acessibilidade de pessoas e integrar as diferentes modalidades de transporte urbano.

Com a edição da lei, uma das inovações mais relevantes foi a previsão de subsídios para o transporte público urbano em caso de déficit na prestação de serviço de transporte público de passageiros.

Entretanto, a previsão legal trouxe consigo certas dúvidas acerca da adoção dos subsídios, dado que apresenta tanto aspectos jurídicos quanto econômico-financeiros.

O presente trabalho, assim, tem seu foco nesse tema, a previsibilidade de custeio do subsídio tarifário, previsto com a edição da Lei nº 12.587/12, e discorre acerca das externalidades positivas e negativas deste instrumento;

Parte-se, nessa análise, da perspectiva de que os subsídios, como um dos aspectos da política tarifária, têm relação direta com o acesso universal à cidade e consistem em um importante instrumento para tal.

Entretanto, deve-se considerar que a adoção de subsídios tarifários é um tema complexo que impacta diretamente os contratos de concessão e a remuneração dos parceiros privados e, quando não adotados em um modelo de gestão bem planejado, conforme será demonstrado, podem acarretar uma crise do sistema.

### **1. Política Urbana e a Edição da Lei nº 12.587/2012**

Com o advento da Constituição Federal de 1988, a Política Urbana, pela primeira vez, vem gizada no texto constitucional por meio dos artigos 182 e 183, sob o Título da Ordem Econômica e Financeira. Vale a transcrição do caput dos respectivos textos normativos:

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

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe à o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

O primeiro aspecto inserido no texto constitucional a ser observado é a outorga de poderes ao Município, em que o dispositivo estabelece o poder público municipal como responsável por executar as políticas de desenvolvimento urbano. Entretanto, ao efetuar-la, deve ater-se às diretrizes fixadas em lei.

Isto porque, em relação à competência legislativa, a Constituição estabeleceu, no inciso XX do artigo 21, a competência da União para instituir as diretrizes para o desenvolvimento urbano, em que se inclui habitação e transporte urbano.

No que diz respeito à gestão do transporte coletivo, sistema viário e circulação, esta ficou sob responsabilidade do Município, que possui competência para gestão do sistema de mobilidade local, ao executar a Política de Desenvolvimento Urbano conforme as diretrizes que devem ser fixadas em lei.

No âmbito municipal, o Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257 de 2001, é o responsável por instituir tais diretrizes e estabelecer as normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do interesse coletivo, segurança, bem-estar dos cidadãos e equilíbrio ambiental.

A norma jurídica que passou a disciplinar no plano infraconstitucional, em obediência às determinações da Constituição, não apenas o uso da propriedade urbana, mas as principais diretrizes política urbana, bem como o uso do espaço urbano<sup>1</sup>.

A intenção do legislador, quando da elaboração da norma, foi se certificar da efetividade do princípio da função social, vez que o plano diretor facilita a efetivação deste princípio, considerando que é o instrumento central no tocante a regulamentação da política urbana em âmbito municipal.

Nesse sentido, dispõe a norma:

Art. 1º Na execução da política urbana, de que tratam os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, será aplicado o previsto nesta Lei.

Parágrafo único. Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

Os artigos 1º e 2º do Estatuto da Cidade são indiscutivelmente os mais importantes dispositivos da norma jurídica que estamos comentando, uma vez que, ao estabelecer os contornos constitucionais destinados a interpretar integralmente a norma e fixar os objetivos e as diretrizes gerais da lei, organizam a maneira pela qual todos os artigos da lei devem ser aplicados<sup>2</sup>.

Ademais, com o advento do Estatuto, as cidades com população acima de 20.000 habitantes, ou que pertençam a regiões metropolitanas, têm o dever de desenvolver o plano diretor, instrumento que direciona o desenvolvimento do município e favorece a integração entre o planejamento de mobilidade e o ordenamento urbano.

No Capítulo III do Estatuto, quanto ao plano diretor, a norma dispõe:

---

<sup>1</sup> Cf. FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. FERREIRA, Renata Marques. **Estatuto da Cidade comentado: Lei n. 10.257/2001: Lei do Meio Ambiente Artificial**. São Paulo: Saraiva Educação, 2019, p. 57/58.

<sup>2</sup> Ibidem. p. 57/58.

Art. 39. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2o desta Lei.

Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

O dispositivo acima está em concordância com o disposto na Constituição, posto que o parágrafo 2º do artigo 182 da CRFB que a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências expressas no plano diretor, demonstrando ser este o instrumento básico, portanto, para a Política de Desenvolvimento Urbano.

Nessa toada, em sendo evidente a relevância do plano diretor, cabe mencionar a finalidade de uma política de desenvolvimento urbano, que é conceber um ambiente socialmente construído. Não se trata apenas de políticas sociais, mas de todas aquelas relacionadas ao meio urbano que geram impactos significativos na vida população, como saneamento, mobilidade urbana, habitação etc.

Entretanto, apesar do Estatuto da Cidade dispor acerca do plano e ser um importante instrumento em matéria de regulamentação da política urbana em âmbito municipal, a norma não abrange mobilidade urbana, importante instrumento no que diz respeito ao deslocamento de pessoas.

Nesse contexto, sob a premissa de estabelecer princípios, diretrizes e instrumentos para que os municípios executem uma política de mobilidade urbana que promova o acesso universal à cidade, contribuindo para o desenvolvimento urbano sustentável, e em razão da necessidade de um instrumento legal que contemplasse políticas integradas a acessibilidade, desenvolvimento sustentável, gestão democrática e eficácia na circulação urbana, foi instituída a Lei Federal nº 12.587 em 2012, outro marco regulatório da Política Urbana.

A Política Nacional de Mobilidade Urbana (“PNMU”), instituída pela Lei nº 12.587/2012, objetiva orientar e instituir diretrizes para a legislação local. Essa política também abrange temas como o planejamento do sistema de transporte coletivo público municipal, e demonstra uma mobilidade urbana voltada para acessibilidade universal e equidade.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> O artigo 5º da Lei nº 12.587/2012 apresenta os princípios nos quais a lei se fundamenta, a saber: I - acessibilidade universal; II - desenvolvimento sustentável das cidades, nas dimensões socioeconômicas e ambientais; III - equidade no acesso dos cidadãos ao transporte público coletivo; IV - eficiência, eficácia e efetividade na prestação dos serviços de transporte urbano; V - gestão democrática e controle social do planejamento e avaliação da Política Nacional de Mobilidade Urbana; VI - segurança nos deslocamentos das pessoas; VII - justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do uso dos diferentes modos e serviços; VIII - equidade no uso do espaço público de circulação, vias e logradouros; e IX - eficiência, eficácia e efetividade na circulação urbana.



A mobilidade urbana é uma das problemáticas a ser enfrentada nos grandes centros urbanos, dado sua essencialidade tanto para a produtividade econômica quanto para a garantia da qualidade de vida dos cidadãos. Ter uma política de mobilidade urbana consiste em ter um conjunto de princípios e diretrizes que orientem as ações públicas de mobilidade urbana e as reivindicações da população.<sup>4</sup>

Neste contexto, dispõe os artigos 1º e 2º da Lei:

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

Art. 2º A Política Nacional de Mobilidade Urbana tem por objetivo contribuir para o acesso universal à cidade, o fomento e a concretização das condições que contribuam para a efetivação dos princípios, objetivos e diretrizes da política de desenvolvimento urbano, por meio do planejamento e da gestão democrática do Sistema Nacional de Mobilidade Urbana.

Em termos de acessibilidade, é importante destacar que, de acordo com GUIMARÃES (2012), esta acontece quando todos os indivíduos, em especial os portadores de deficiência física ou mobilidade reduzida, são conduzidos ou têm a viabilidade de, por meios próprios e de modo satisfatório, alcançar os modais que permitirão a mobilidade eficiente em qualquer circunstância.<sup>5</sup>

No tocante ao teor da lei, o texto apresenta, no teor do artigo 4º, certas definições que merecem destaque, como mobilidade urbana, definida como a condição em que se realizam os deslocamentos de pessoas e cargas no espaço urbano, e acessibilidade, que consiste na facilidade disponibilizada às pessoas que possibilite a todos autonomia nos deslocamentos desejados, respeitando-se a legislação em vigor.

Dentre as diretrizes da norma, apresentadas no artigo 6º, inclui-se a prioridade a modos de transporte não motorizados e do transporte público coletivo sobre o individual, além da integração de fato entre os modos e serviços de transporte urbano.

O texto normativo apresenta outras definições e estabelece os princípios nos quais se fundamenta, bem como define as diretrizes para regulação para o serviço de transporte público

---

<sup>4</sup> Cf. PIRES, Lilian Regina Gabriel Moreira. PIRES, Antonio Cecílio Moreira. (org.) **Mobilidade urbana: desafios e sustentabilidade**. São Paulo: Ponto e Linha, 2016, p. 4

<sup>5</sup> Cf. 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, p. 106.

coletivo. Contudo, a análise de cada dispositivo presente em lei contido foge do propósito do presente trabalho.

É importante destacar que o transporte público urbano é um dos instrumentos da política de desenvolvimento urbano, e é por meio da gestão e do planejamento da mobilidade urbana que os municípios poderão atingir os objetivos estabelecidos pela lei.

Nesse sentido, quanto a ideia de mobilidade urbana, Born<sup>6</sup> afirma que:

A mobilidade urbana é mais do que aquilo que se costuma chamar de 'transporte urbano' [...]. É o resultado da interação entre os deslocamentos de pessoas e bens com a cidade e a disponibilidade de meios (automóveis, ônibus, metrô, bicicletas, pedestres etc.) e infraestrutura adequados para os deslocamentos intraurbanos.

Nota-se, assim, que o sistema de mobilidade urbana pode ser compreendido como o conjunto organizado de transportes, serviços e infraestrutura que, por sua vez, garantem o deslocamento no território municipal.

Ainda, dentre os temas compreendidos em lei, faz-se relevante para a presente análise as inovações acerca de política tarifária, em que a norma faz uma distinção entre tarifa pública e tarifa de remuneração.

De acordo com o artigo 9º, parágrafos primeiro e segundo, tarifa pública refere-se ao valor cobrado do usuário pelo uso do transporte público coletivo, e tarifa de remuneração diz respeito ao valor cobrado do usuário somado à receita de outras fontes de custeio.

Merece destaque o parágrafo quinto do artigo 9º, em razão da norma prever subsídio tarifário em caso de déficit, na hipótese de haver uma diferença negativa entre o valor monetário da tarifa de remuneração da prestação do serviço e a tarifa pública cobrada do usuário.

Entretanto, dada a importância social do sistema de transporte coletivo, é importante que os critérios para fixação deste subsídio sejam claros e transparentes, pois há reflexos econômicos e financeiros na sua admissão.

Restam dúvidas acerca da sua aplicabilidade, tanto no aspecto jurídico quanto técnico. Um dos questionamentos que se faz presente é a adoção do subsídio nos contratos de concessão. Não muito se sabe a respeito dos seus desdobramentos, como o impacto no equilíbrio econômico-financeiro nos contratos, a política pública a ser aplicada, a garantia dada pelo poder concedente e até os limites para este subsídio.

---

<sup>6</sup> Born, L. N. **A política de mobilidade urbana e os planos diretores. Os Planos Diretores Municipais pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Letra Capital - Observatório das Cidades, 2011, p. 155–171.

Nesse contexto, a análise das modalidades de concessão existentes em nosso ordenamento é fundamental, dado que apresentam diferenças substanciais que devem ser compreendidas antes de analisar o tema a fundo.

## 2. Regime Jurídico dos Contratos Administrativos

A Constituição Federal dispõe em seu artigo 175 a obrigação do poder público em disponibilizar os serviços públicos de interesse social para a coletividade.

A prestação direta dos serviços públicos será formalizada por lei que determinará a sua prestação por órgãos da Administração Direta ou por entidades da Administração Indireta. Na prestação indireta, o Estado, poder concedente, delega por contrato de concessão ou de permissão, precedido de licitação, o serviço público. Desse modo, a concessão de serviços públicos pode ser compreendida como um contrato administrativo por meio do qual o poder público concedente delega a execução de serviços a terceiros.<sup>7</sup>

À vista disso, em que a prestação dos serviços nem sempre ocorre de forma direta, o caput do artigo 175 determina que a delegação de serviço público deve ocorrer sob regime de concessão ou permissão, mas sempre por meio de licitação.

Nesse contexto, foi editada a Lei nº 8.666/93, tida como a Lei de Licitações, que aborda, especificamente, as normas para licitações e contratações públicas, e regulamenta o artigo 37, XXI da CRFB, que institui as normas e princípios gerais os quais norteiam a Administração Pública.

De acordo com OLIVEIRA<sup>8</sup>, o processo administrativo de licitação é utilizado pela Administração Pública com objetivo de garantir a isonomia, selecionar a melhor proposta e promover o desenvolvimento nacional sustentável, por meio de critérios objetivos e impessoais, para celebração de contratos<sup>9</sup>.

No que diz respeito às concessões, estas têm seu fundamento na Lei nº 8.987/95, que dispõe acerca dos regimes de concessão e permissão da prestação de serviços públicos no âmbito de todos os entes da federação.

---

<sup>7</sup> Cf. OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Administração pública, concessões e terceiro setor**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

<sup>8</sup> OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Licitações e contratos administrativos: teoria e prática**. 8ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019, p. 23.

<sup>9</sup> Nesse aspecto, vale ressaltar o artigo 3º da Lei nº 8.666/93, a saber: “Art. 3º. A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.”

A concessão de serviço público é, basicamente, o meio pelo qual um particular presta um serviço público e se remunera dos gastos com o empreendimento com a tarifa cobrada aos usuários. Por sua vez, a permissão de serviço público é um ato simples e discricionário, em que a Administração Pública delega de modo unilateral e pode impor novas condições ou cassar a autorização a qualquer momento.

A partir deste contexto, é possível constatar que, com delegação do serviço público em forma de concessão<sup>10</sup>, os custos são transferidos aos usuários que sustentam referido serviço com o pagamento da tarifa pública. Importa ressaltar que prestação indireta resulta da insuficiência de recursos do Estado ou, em outros casos, de mera decisão política.

À vista disso, deve-se salientar que, no tocante a delegação dos serviços públicos, tanto a concessão quanto a permissão presumem a prestação adequada de modo a satisfazer o interesse social.

Apesar de ambos os institutos - concessão e permissão - serem formalizados por contratos administrativos e terem o mesmo objeto, a delegação por meio de permissão pode ter como contratante uma pessoa física e pode ser desfeita a qualquer momento, o que não ocorre no regime de concessão, em que vigora o direito à indenização.

Para o presente estudo, importam apenas os regimes de concessão, em que a remuneração varia de acordo com a modalidade de concessão adotada.

Isto posto, passamos à análise de fato das modalidades de concessão encontradas em nosso jurídico: concessão comum, regulamentada pela Lei nº 8.987/95 e as concessões patrocinada e administrativa, regidas pela Lei nº 11.079/04 por se tratarem de Parcerias Público-Privadas.

A concessão comum é instituída quando, mediante contrato administrativo, o poder público delega o exercício de um serviço público à uma pessoa jurídica de direito privado, tida como concessionária, que é remunerada mediante a exploração do serviço, com a tarifa cobrada dos usuários.

Nesta modalidade, não há previsão legal acerca de prazo mínimo e máximo para os contratos, nem garantias oferecidas pela administração ou valor mínimo de contrato.

Nas palavras de Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>11</sup>:

---

<sup>10</sup> No ordenamento jurídico brasileiro, existem as concessões comuns dispostas na Lei nº 8.987/95 e as concessões sob o regime das Parcerias Público-Privadas. Neste caso, fala-se à respeito das concessões comuns. Os aspectos de cada modalidade serão analisados no tópico seguinte.

<sup>11</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. 33ª ed. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 729/730

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

Pela lógica deste instituto, mediante delegação da prestação do serviço, o Poder Público garante a prestação da utilidade à coletividade e, em contrapartida, a concessionária é remunerada pela percepção das tarifas, com possibilidade de receitas alternativas e acessórias.

Quanto à eficiência, para que o serviço seja prestado de modo satisfatório ao interesse público, há previsão de índices de desempenho que estabelecem as características do serviço prestado. Em contrapartida, a concessionária é remunerada pela percepção das tarifas, com possibilidade de receitas alternativas e acessórias.

De fato, as concessões são um instrumento de investimento de serviço público, principalmente no que se refere à rápida universalização do atendimento. Contudo, a principal limitação do instituto é a sua aplicabilidade apenas em empreendimentos autossustentáveis financeiramente, com a remuneração pela fruição individual e divisível do serviço.

Desse modo, não se cogita a hipótese de sua aplicação em projetos de grande interesse público que não consigam dar lucro ou sejam de difícil remuneração junto aos usuários. Isto porque a concessionária remunera-se exclusivamente da tarifa.

Nesse contexto, leciona JUSTEN FILHO<sup>12</sup>:

Quando se produz a delegação da prestação do serviço público para a iniciativa privada, introduz-se alteração radical na concepção político-econômica do custeio do serviço e da distribuição da riqueza coletiva. A concessão significa que o custeio dos serviços é transferido para os usuários. Tal decorre da circunstância de que a fruição do serviço é vinculada ao pagamento de uma remuneração. As despesas necessárias à manutenção do serviço concedido serão custeadas pelo volume global arrecadado dos usuários.

Então, a tarifa a ser exigida para a fruição do serviço por parte dos usuários deverá ser suficiente para a manutenção do serviço (e para a obtenção do lucro do delegatário). Isso produz a diferenciação entre dois conjuntos distintos de pessoas: a comunidade e os usuários. Os recursos da comunidade não mais serão aplicados para a implantação e manutenção do serviço. Caberá aos próprios usuários arcar com as despesas necessárias. Dito de outro modo, a concessão acarreta um alívio dos não usuários e o agravamento da situação econômica dos usuários do serviço.

---

<sup>12</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. As Diversas Configurações da Concessão de Serviço Público. **Revista de Direito Público da Economia**, n.1, Belo Horizonte: Editora Fórum, 2003, p. 95- 136.

A Lei nº 11.079/2004 introduziu no ordenamento jurídico brasileiro duas novas formas de contratação pública na forma de parcerias público-privada, aplicáveis no âmbito da União, Estados e Municípios.

A norma dispõe duas modalidades específicas, a concessão patrocinada e a concessão administrativa. Nas palavras da Professora Maria Sylvia Zanella di Pietro<sup>13</sup>:

Para englobar as duas modalidades em um conceito único, pode-se dizer que a parceria público-privada é o contrato administrativo de concessão que tem por objeto (a) a execução de serviço público, precedida ou não de obra pública, remunerada mediante tarifa paga pelo usuário e contraprestação pecuniária do parceiro público, ou (b) a prestação de serviço de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, com ou sem execução de obra e fornecimento e instalação de bens, mediante contraprestação do parceiro público.

Deste modo, tem-se que a concessão patrocinada é estabelecida, quando a remuneração do concessionário é composta pela tarifa cobrada do usuário e pela contraprestação paga pelo poder concedente, e o contrato de concessão administrativa quando a remuneração advém apenas da contraprestação do poder público.

Feita a distinção, pretende-se aqui traçar algumas reflexões acerca das principais diferenças entre ambas as modalidades, principalmente nas que possuem reflexos no âmbito econômico.

Como o objetivo do presente trabalho é analisar os impactos da adoção do subsídio tarifário nos contratos de concessão com tarifas públicas, merecem destaque a modalidade de concessão comum e a concessão patrocinada, vez que a modalidade administrativa não apresenta esta característica na sua forma de remuneração.

Ainda, no presente contexto, para a Professora Maria Sylvia Zanella di Pietro<sup>14</sup>, a principal diferença entre a concessão patrocinada e a concessão comum é a remuneração, muito embora esta diferença possa desaparecer em caso de subsídio pelo poder público na concessão comum.

Contudo, há outras diferenças consideráveis a serem ressaltadas, como os riscos, que nas concessões especiais são repartidos com a administração pública e as garantias que o ente público presta ao privado.

A partir da análise da Lei nº 8.666/93, é possível constatar que a contratação com o Poder Público apresenta alguns agravos econômicos, dentre eles, a possibilidade de alteração unilateral do contrato administrativo pela Administração Pública, as medidas tomadas sob

---

<sup>13</sup> PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. *Parcerias na Administração Pública*. Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 184.

<sup>14</sup> *Ibidem*, p. 147

titulação jurídica diversa da contratual (“fato do príncipe”), e os fatos imprevisíveis, produzidos por forças alheias aos contratantes.

Em contrapartida, é certo que o equilíbrio entre os encargos e a remuneração do contratado deve ser mantido. Com base na Constituição (artigo 37, XXI), é possível extrair a obrigatoriedade de se preservarem as condições efetivas da proposta, o dito equilíbrio econômico-financeiro.

Outro ponto a ser considerado é o fato dos contratos administrativos possuírem, por sua essência, um risco específico, que se soma às incertezas inerentes a qualquer espécie de acordo, principalmente os de longo prazo, uma vez que o suceder de fatos, eventos e circunstâncias modificam aspectos técnicos e econômicos do ajuste firmado, trata-se o risco político.

Apesar das garantias que a Lei de Licitações procura conferir àqueles que contratam com o Estado, sabe-se que existem muitas ferramentas para que um administrador arbitrário interfira no quanto acordado e lesione a esfera de direitos do contratado.

Para diminuir os riscos, a Lei das Parcerias Público-Privadas insere uma sistemática mais ampla de garantias ao particular, para além do direito ao equilíbrio econômico-financeiro do contrato, já que este parceiro privado terá demasiado comprometimento de capital, e por prazos longos, de tal sorte que pareça razoável que se lhe disponibilize mecanismos de defesa.

Assim, o modelo das PPPs abarca uma série de garantias ao polo privado da relação, as quais referem-se ao aspecto mais importante para o particular: o rendimento financeiro com o projeto. Trata-se de assegurar que ele terá a plena possibilidade de se ressarcir pelas perdas econômicas que não der causa.

O primeiro mecanismo que pode ser adotado nas Parcerias Público-Privadas é a garantia prevista pela Lei nº 8.666/93, com a redação dada pela própria Lei nº 11.079/04, no artigo 26, que abrange caução em dinheiro ou em títulos da dívida pública e garante a execução do contrato.

Ademais, outras formas de garantia estão dispostas no artigo 8º da Lei nº 11.079/04, que podem ser garantidas mediante a vinculação de receitas, observado o disposto no artigo 167, inciso V da Constituição Federal, a instituição de fundos especiais previstos em lei, a contratação de seguro-garantia com companhias seguradoras não controladas pelo Poder Público, a garantia prestada por organismos internacionais ou instituições financeiras não controladas pelo Poder Público ou, por fim, as garantias prestadas por fundo garantidor ou empresa estatal criada para essa finalidade.

Ainda, não se pode deixar de lado às questões pertinentes à política tarifária, ponto essencial ao desenvolvimento do presente artigo. O tema, por si, é de considerável relevância, pois é por meio da política tarifária que a conciliação dos interesses é concretizada, interesses estes tanto do Estado, quanto dos usuários e da Administração Pública.

Não obstante, convém ressaltar que as tarifas têm como finalidade gerar receita, de modo a garantir a prestação adequada do serviço oferecido e estabelecer o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos.

Para que sejam estipuladas, devem ser observadas a Lei das Licitações (8.666/1995), na Lei das Concessões (8.987/1995) e na Lei de Mobilidade Urbana (12.587/2012).

A forma de remuneração da concessionária é a tarifa estipulada para o serviço público objeto do certame. Nesse aspecto, o artigo 11 da Lei nº 8.987/95 dispõe que, nos editais de licitação, o poder público concedente poderá prever fontes provenientes de receitas alternativas, complementares, acessórias ou de projetos associados, tendo em vista a modicidade das tarifas, demonstrando que as tarifas devem ser compatíveis com os usuários.

Ainda, o parágrafo único do dispositivo menciona que tais receitas são consideradas para a aferição do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos, de modo a operar como um mecanismo de redução do valor das tarifas.

A Lei das Concessões também faz previsão acerca do equilíbrio econômico financeiro, ao dispor que os contratos poderão prever mecanismos de revisão das tarifas (artigo 9º, § 2º).

Quanto ao assunto, dispõe o doutrinador Hely Lopes Meirelles<sup>15</sup>:

O equilíbrio financeiro ou equilíbrio econômico do contrato administrativo, também denominado equação econômica ou equação financeira, é a relação que as partes estabelecem inicialmente, no ajuste, entre os encargos do contrato e a retribuição da Administração para a justa remuneração da obra, do serviço ou do fornecimento. Em última análise, é a correlação entre objeto do contrato e sua remuneração, originariamente prevista e fixada pelas partes em números absolutos ou em escala móvel. Essa correlação deve ser conservada durante toda a execução do contrato, mesmo que alteradas as cláusulas regulamentares da prestação ajustada, a fim de que se mantenha a equação financeira ou, por outras palavras, o equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

Diferente dos reajustes tarifários que ocorrem de periodicamente para reposição da inflação, as revisões se fazem presentes quando as condições estruturais dos contratos são alteradas, configurando referido desequilíbrio.

---

<sup>15</sup> LOPES MEIRELLES, Hely. *Licitação e Contrato Administrativo*, 11ª ed. São Paulo: Malheiros, 1996, p.165



De acordo com Marçal Justen Filho<sup>16</sup>:

O equilíbrio econômico-financeiro do contrato administrativo significa a relação (de fato) existente entre o conjunto dos encargos impostos ao particular e a remuneração correspondente.

O equilíbrio econômico-financeiro abrange todos os encargos impostos à parte, ainda quando não se configurem como “deveres jurídicos” propriamente ditos. São relevantes os prazos de início, execução, recebimento provisório e definitivo previstos no ato convocatório; os processos tecnológicos a serem aplicados; as matérias-primas a serem utilizadas; as distâncias para entrega dos bens; os prazos para pagamento etc.

O mesmo se passa quanto à remuneração. Todas as circunstâncias atinentes à remuneração são relevantes, tais como prazos e forma de pagamento. Não se considera apenas o valor que o contratante receberá, mas também as épocas previstas para sua liquidação.

Nota-se, a partir dos dispositivos mencionados, certo atento do legislador ao estabelecer o princípio da modicidade tarifária, cuja finalidade é tornar as tarifas cobradas compatíveis com a renda dos usuários que pagam pelo serviço.

Contudo, no que diz respeito à política tarifária, deve-se ressaltar que há certas formas de tarifação e composição de preços. Dentre eles, o subsídio tarifário, que foi tratado diretamente com a edição da Lei nº 12.587/2012.

### **3. Aspectos da Política Tarifária e Análise Microeconômica**

Quando se discute subsídio tarifário no sistema de transporte público coletivo, é importante salientar que o subsídio possui tanto a incumbência de viabilizar o funcionamento do sistema quanto de proporcionar suporte financeiro à determinados indivíduos.

Isso se deve ao fato da previsão dos subsídios e a política tarifária em si apresentarem um viés social que têm relação direta com os aspectos econômico-financeiros que circundam esta política, e que se explicam a partir de uma breve análise microeconômica, a partir da ideia de cesta de consumo e mais-valia relativa.

Inicialmente, à luz do marxismo e da escola neoclássica<sup>17</sup>, tem-se que remuneração da força de trabalho inclui os custos de moradia, alimentação e transporte, mas que a força de trabalho gera mais valores do que de fato depende. Esta é a ideia de mais-valia.

Contudo, apesar de tais custos garantirem a continuidade da força de trabalho, implicam despesas de fato para o empregador, e há algumas formas de aumentar a proporção

<sup>16</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 15ª ed. São Paulo: Dialética, 2012, p. 887

<sup>17</sup> A escola neoclássica é uma corrente do pensamento econômico surgida entre os séculos XIX e XX e tem como base o livre mercado.

de lucro. Dentre elas, a diminuição das despesas com o trabalhador, em que se busca desonerar um dos custos e alocar para o Estado.

Em tese, o fato de o empregador não possuir mais tal despesa teria como consequência o aumento da competitividade, pois os custos diminuem se comparados com aqueles que apresentam tal ônus, o que tende a refletir na economia.

Isto posto, deve-se considerar que na concepção da economia capitalista tem-se a ideia de que o Estado deve intervir nos mercados para corrigir eventuais falhas e estabelecer normas sociais. Nesse sentido, o Estado deve de fato intervir em determinadas situações para garantir o bem-estar coletivo pois, quando se fala em políticas públicas, fala-se em garantia de direitos. A previsão de gratuidades é um destes exemplos.

As políticas públicas podem representar um ganho de renda indireta na medida que o indivíduo não necessita mais despende com determinados os custos e dispor de verba para outros bens.

Quanto à adoção de subsídios públicos em si, esta requer certa atenção e cuidado, uma vez que implica em previsão no orçamento fiscal e fonte de custeio, além de uma política tarifária adequada.

Nesse aspecto, vale mencionar que a Lei de Mobilidade Urbana, que tem como foco o transporte coletivo de passageiros, definido, no inciso VII do artigo 4, como um “serviço de transporte de passageiros não aberto ao público para a realização de viagens com características operacionais exclusivas para cada linha e demanda”.

O serviço de transporte de passageiros, por se tratar de um serviço público, está sujeito aos princípios norteadores da administração pública, como universalidade, interesse público, eficiência, impessoalidade etc., e permite a delegação a empresas particulares.

Dentre as questões que circundam o serviço de transporte coletivo público urbano, merecem destaque o financiamento do sistema e os modelos de tarifação.

Primeiro, deve-se ressaltar que o termo político tarifário se refere ao conjunto de normas e determinações estipuladas pelo poder público que determinam a forma de remuneração da operação do empreendimento<sup>18</sup> e o valor a ser cobrado dos usuários.

Ainda, as políticas tarifárias podem ser caracterizadas como políticas públicas, ao passo que se prestam a atender o interesse da sociedade e pelo fato de pressupor uma conduta do poder público para serem alcançadas.

---

<sup>18</sup> A remuneração da operação diz respeito ao custo do sistema.

É importante mencionar que as políticas públicas lidam com a distribuição de recursos e abrangem conceitos como eficiência, justiça e equidade. No mais, a implementação de tais mecanismos depende de planejamento e gestão orçamentária.

Do ponto de vista da política tarifária, deve ficar claro que o poder público concedente tem à sua disposição certas formas de remuneração, e que a depender da estratégia empregada, será necessária a adoção de subsídios tarifários.

Uma política tarifária considerada adequada implica na garantia do acesso universal à cidade e a eficiência dos serviços. Estes, por sua vez, devem considerar a gestão dos recursos, a condição social e econômica dos usuários do serviço, equilíbrio econômico-financeiro dos contratos e, ainda, os aspectos regulatórios e econômicos no âmbito em que será aplicada esta política tarifária.

Dentre as formas de remuneração incluem-se a tarifa diferenciada, em que o preço varia de acordo com o usuário ou itinerário, a tarifa única, com preço padrão a todos, e as gratuidades.

Quando a política tarifária consiste em uma tarifa única, os usuários são tratados igualmente. Por consequência, não se contempla a equidade no acesso ao serviço, caracterizando uma violação às diretrizes constantes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. Ainda, outro aspecto relevante deste modelo é o custeio do sistema de transporte em si, que se torna mais oneroso e viola o princípio da modicidade das tarifas.

Entretanto, é importante fixar desde logo que as políticas tarifárias devem contemplar mecanismos de diferenciação das tarifas e múltiplas fontes de remuneração, dentre eles o emprego de receitas alternativas, o uso de subsídios públicos, em que deve considerar a previsão de tarifas gratuitas e contemplar os interesses distintos envolvidos.

Em matéria de legislação, o inciso III do artigo 175 da Constituição Federal prevê que a lei é o instrumento jurídico apto para dispor acerca de política tarifária. Assim, por se tratar de norma constitucional, é certo que sua existência é obrigação da Administração Pública.

À vista disso, a Lei nº 9.074/95 estabelece que o uso de benefícios tarifários e subsídios do poder público está condicionada à previsão legal da origem desses recursos, ou da revisão da estrutura tarifária do concessionário, dado que os subsídios concedidos impactam diretamente o orçamento público.

Isto posto, ressalta-se que o uso dos valores recolhidos por meio de tributos pela União, Estados e Municípios é matéria regulada pela Constituição Federal (artigo 165 e seguintes) e pela Lei nº 4.320/64. Em matéria de controle orçamentário, o poder público deve-se ater

também à Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000), pois é o plano plurianual, previsto na norma, que guia o governo na forma dos seus gastos e orienta as políticas públicas adotadas.

A relação entre orçamento e políticas públicas torna-se evidente ao passo que a implementação de políticas tarifárias e recursos extraorçamentários, como formas de políticas públicas adotadas, têm como pressuposto a previsibilidade de custeio e recursos orçamentários para que se tornem viáveis.

Nesse aspecto, a Lei de Mobilidade Urbana, no parágrafo 5º do artigo 9º, dispõe que, caso o poder concedente opte pela adoção de subsídio tarifário, o déficit deverá ser coberto por receitas extratarifárias, alternativas, subsídios orçamentários, dentre outras fontes.

Diante deste contexto, um estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)<sup>19</sup> apresentou possíveis fontes de recursos para o subsídio tarifário, como a taxa sobre combustíveis, a cobrança de estacionamentos em vias públicas e de uso privado, os tributos incidentes sobre a produção ou até a comercialização e propriedade de veículos e atividades que geram rendas associadas ao transporte.

No mesmo estudo, destaca-se “a necessidade de outros segmentos da sociedade, beneficiários do transporte público, contribuírem para seu financiamento (...)”, pois há certa distorção com relação à estrutura das tarifas.

Preliminarmente, coloca-se como questão o fato de que, no Brasil, as pessoas com renda mais baixa moram - via de regra - nas periferias, fazendo com que o transporte público apresente maior custo, por exemplo. As tarifas devem contemplar o custo integral para esses usuários, e a forma de reparar essa distorção seria utilizar fontes de custeio extratarifárias, isto é, recursos não que não consistem em tarifas para dar suporte ao custeamento do serviço.

Nesse contexto, a Lei de Mobilidade Urbana estipula que os municípios devem divulgar os impactos dos benefícios tarifários concedidos no valor das tarifas, de modo que as tarifas devem incorporar a parcela das receitas alternativas em favor da modicidade ao usuário.

No mais, outro aspecto importante das políticas tarifárias são as gratuidades<sup>20</sup> (descontos e isenções), pois o aumento dessas são causa de oneração das tarifas, na medida em que seu financiamento se dá por meio do subsídio cruzado, em que se aumenta o preço da tarifa para cobrir tais custos.

---

<sup>19</sup> Carvalho, C. Gomide, A. Pereira, R. Mation, L. Balbim, R. Lima Neto, V. Galindo, E. Krause, C. Guedes, E. **Tarifação e financiamento do transporte público urbano**. Nota Técnica nº 2. Brasília: IPEA, 2013.

<sup>20</sup> As gratuidades consistem em subsídio cruzado, dado que são financiadas pelos usuários pagantes do serviço e permitem, desta forma, uma homogeneidade dos preços da tarifa cobrada e do serviço em si.

Dentre as gratuidades existentes, a principal é a dos idosos, em que a Constituição Federal garante aos maiores de 65 anos, no parágrafo 2º do artigo 230, a gratuidade do transporte coletivo urbanos.

É indiscutível que as gratuidades são formas de realizar políticas públicas. Contudo, deve-se lembrar que os usuários pagantes são os responsáveis pelas gratuidades oferecidas a determinados grupos. Explica-se.

Pelo fato de as tarifas serem resultado da repartição de custos entre os usuários que pagam pelo serviço, quando há um maior número de gratuidades - e menos usuários pagando - a tendência é o preço da tarifa se elevar. E este é um ponto de suma importância: o país está envelhecendo, o que tende a gerar impactos com uma frequência cada vez maior.

No tocante aos contratos de concessão, verifica-se uma relação triangular em relação às políticas tarifárias, dado que usuário, empresa concessionária e administração pública possuem interesses distintos a serem ajustados. Enquanto o particular visa lucro, o poder público busca a eficácia dos serviços e os usuários a modicidade das tarifas.

Este fator é preponderante para a política tarifária, pois permite a universalização dos serviços prestados, além de constituir uma política pública de fato. Nesse aspecto, a Lei nº 12.587/12 estabelece certas diretrizes para a política tarifária. De acordo com o inciso I do artigo 8º, ela deve promover a equidade no acesso aos serviços, melhorar a eficiência na prestação dos serviços, trazer uma modicidade da tarifa ao usuário entre outras finalidades.

Contudo, não se pode deixar de lado que, a depender da modalidade de contrato de concessão, haverá uma política pública específica a ser aplicada e que atenda ao escopo do instrumento. Os contratos de concessão comum pressupõem um empreendimento que seja autossustentável, isto é, que a remuneração tarifária é suficiente para que o sistema se mantenha.

Os contratos de concessão com os parceiros privados consistem nos ativos associados diretamente à operação do serviço, mas há casos em que incluem recursos da infraestrutura, tendo em vista a construção e manutenção do empreendimento. A questão que se coloca nesse contexto é a oneração das tarifas quando não são identificadas fontes extratarifárias para a amortização dos investimentos e revisão desses ativos.

Ainda que os investimentos em infraestrutura impliquem em recursos advindos do orçamento público, há situações em que tais custos são transferidos para os parceiros privados, gerando impacto direto sobre o custo das tarifas.

Importa ressaltar que tais possibilidades de contratação são oportunas às Parcerias Público-Privadas, pois a modalidade de concessão pressupõe que as tarifas são insuficientes para custear o empreendimento e, portanto, os recursos extratarifários se fazem necessários.

Exemplo disto é a Linha 4-Amarela do Metrô de São Paulo. O Estado é o responsável pelo custeio da infraestrutura e o parceiro privado pelo sistema, incluindo os trens.

Há, basicamente, dois modelos de remuneração. A concessionária pode ser remunerada de modo direta ou indireto. No primeiro caso, o parceiro privado é ressarcido diretamente pelos usuários com o pagamento das tarifas e o poder público é desonerado de recolher e repassar este custo. Consequente, não cobre eventuais déficits.

No modelo de remuneração indireta, por sua vez, o poder público administra as receitas, ao concentrar a arrecadação, e distribui conforme um critério estabelecido previamente, como a quantidade de passageiros transportados. Ressalta-se que esta remuneração não está vinculada a demanda.

Nesse contexto, o município de São Paulo demonstra as possíveis vertentes da adoção dos subsídios. Em análise, a necessidade de planejamento urbano<sup>21</sup> e uma análise orçamentária adequada torna-se evidente com os desequilíbrios financeiros decorrentes do sistema adotado, que exigem um custo alto de subsídio público.

#### **4. Política Tarifária no Município de São Paulo**

Na Cidade de São Paulo, percebe-se uma constante problemática em aspecto de gestão financeira. Isto porque o custo do sistema de transporte público coletivo do município é consideravelmente alto.

No que diz respeito à política tarifária, a tarifa pública não precisa ser equivalente à tarifa de remuneração, pois há previsão de fontes extratarifárias para o financiamento do sistema, como os subsídios com recursos do orçamento público. Contudo, é justamente a forma de financiamento deste sistema que impacta diretamente o valor das tarifas.

A remuneração dos parceiros privados ocorre de modo direto e indireto, o que caracteriza um modelo de remuneração misto. Há quatro fontes de receitas que fazem frente ao custeio: a arrecadação tarifária por meio da tarifa de utilização, o empregador, por meio do pagamento da parcela de vale-transporte, os subsídios do orçamento público e as receitas extratarifárias.

Vale destacar que no Brasil, na maior parte dos casos, o financiamento ocorre exclusivamente por meio da arrecadação tarifária. São poucos os Municípios que

---

<sup>21</sup> De acordo com PIRES, L. PIRES, A. (2016, p. 62), o processo de desenvolvimento econômico, urbano e social de qualquer cidade pressiona e exige uma infraestrutura de transporte capaz de conectar pessoas, produtos e serviços. Em uma cidade como São Paulo, centro de uma das maiores metrópoles do mundo, o planejamento da ocupação urbana deve ser integrado ao sistema de mobilidade.

complementam com recursos públicos: São Paulo é uma das exceções, cerca de 36% das receitas totais do sistema de transporte é composta por orçamentos públicos.

Em 2019, a Câmara Municipal autorizou R\$ 2,64 bilhões de receitas para subsídio do sistema de transporte público coletivo. Para o ano de 2020, a proposta orçamentária prevê um custo de R\$ 2,25 bilhões para compensações tarifárias, demonstrando que o poder público deverá reduzir os custos da operação: sabe-se que, anualmente, o sistema carece de receitas na ordem de R\$ 3 bilhões.

O alto custo do sistema de transporte público é uma das questões mais problemáticas da cidade. O ponto central não são os subsídios em si, mas a necessidade de se buscar recursos de outras áreas para complementar as tarifas.

Vale dizer que os subsídios fazem parte de uma política pública que tem como finalidade a equidade no acesso dos cidadãos ao transporte público coletivo. Ademais, parte considerável da população não tem suporte financeiro suficiente para custear as passagens e carece de gratuidades.

É fato notório que a problemática não é a existência - ou não - de subsídios tarifários para compensação das tarifas, mas o modelo em si. É perceptível que há um problema material que envolve a matéria.

Deve-se fixar que a complexidade se deve em razão do cálculo do valor dos subsídios que provém do orçamento público, pois a previsibilidade das receitas é uma decisão demasiadamente complexa.

Por óbvio, tal problemática apresenta, de fato, algumas soluções, é plenamente possível reduzir os custos aumentar a eficácia do sistema de transporte público. Entretanto, isto requer um conjunto de ações, da qual a Administração Pública não pode se abster.

No mais, sabe-se que as fontes de custeio mantêm relação direta com o pacto federativo, em que o Poder Municipal é colocado na ponta da prestação do serviço público.

Dentre as possíveis fontes que fazem frente ao custeio destaca-se, principalmente, os impostos municipais, previstos pela Constituição, e os Fundos, como o Sistema Único de Arrecadação, fruto de um Convênio entre o Governo do Estado e a Prefeitura do Município.

A maior parte dos recursos empenhados são para complementar, em forma de subsídios, a diferença entre a arrecadação do sistema e custo da operação.

Quanto ao tema, no Relatório Anual de Fiscalização do exercício de 2017 da Prefeitura do Município de São Paulo realizada pelo Tribunal de Contas do Município<sup>22</sup>, destaca-se:

A participação relativa dos passageiros transportados em 2017 no total do Sistema é a seguinte: Dinheiro 5,60%; Bilhete Comum 37,00%; Vale Transporte 30,60%; Estudante 1,60%; e Gratuidades 25,20%. Observa-se, a seguir, que a participação dos passageiros pagantes está diminuindo em relação ao total de passageiros transportados, em sentido contrário ao aumento de gratuidades (estudantes, idosos e deficientes físicos).

Nesse sentido, apesar da matéria que apresenta muitos aspectos técnicos, é evidente que a definição das fontes de custeio e do modelo da política tarifária apresenta diversos reflexos nas contratações públicas.

A questão que se coloca não é apenas a razão destes recursos públicos serem necessários, mas principalmente os impactos que sua adoção apresenta. É evidente que o sistema carece dessa complementação, mas é perceptível que há uma ausência de planejamento adequado, do ponto de vista financeiro.

Exemplo disto são os desenhos das linhas de ônibus do município, frequente motivo de discussão pelo fato de operarem com superlotação e intervalos excessivos. A malha de ônibus implica no desenho em si das linhas, em que se inclui a integração, distâncias percorridas e intervalos, e na capacidade dos veículos.

Há, portanto, um problema estrutural no sistema de transporte do município, com vários fatores a serem enfrentados, como a diminuição de subsídios aplicados e uma modelagem mais inteligente que inclua o incentivo modal e melhores métodos de tarifação.

É fato que muitas cidades - e muitos países, inclusive - subsidiam o transporte público urbano, mas é perceptível que município de São Paulo está em outro nível de financiamento.

Em relação a remuneração dos parceiros privados, há uma relação direta entre o número de usuários do sistema e os custos totais de operação e gerência, dado o rateamento deste custo entre os usuários, em que são excluídos aqueles que possuem gratuidades.

De acordo com um estudo tarifário publicado no ano de 2017 pela Prefeitura do Município de São Paulo<sup>23</sup>, os usuários que pagam tarifa integral representam 49% do total das

---

<sup>22</sup> TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. Relatório Anual de Fiscalização. Exercício de 2017. Prefeitura do Município de São Paulo. TCM-SP, 2017, p. 329. Disponível em: <https://portal.tcm.sp.gov.br/Publicacoes/index/38>. Acesso em: 19 out 2019.

<sup>23</sup> Cf. PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. Relatório disponível em: [https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/estudo\\_tarifa\\_2017\\_1500388954.pdf](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/estudo_tarifa_2017_1500388954.pdf)



viagens, sendo que nesse valor são abarcados os trabalhadores com emprego formal, cuja despesa com transporte é parcialmente subsidiada pelos empregadores.

Ademais, aproximadamente 1 de cada 4 usuários se beneficia de algum tipo de desconto previsto na política tarifária, incluindo e 1 de cada 5 usuários é beneficiário de isenção total do pagamento da tarifa, incluídos em políticas e programas públicos voltados para educação, saúde e proteção social.

De acordo com o estudo, em relação ao custeio do sistema, são contempladas duas atividades, a operação do sistema, a qual envolve a contratação de pessoal operacional e administrativo, os investimentos em veículos, a compra de combustíveis e demais itens de custos variáveis, e a operação da infraestrutura do sistema de transporte, envolvendo o custo de operação dos terminais de integração, a comercialização dos créditos eletrônicos e demais custos do Bilhete Único e o gerenciamento, planejamento e fiscalização do sistema, exercido pelo Poder Público.

Contudo, o tema é bastante controverso, isto porque os custos do sistema são demasiadamente altos e há uma crescente diminuição do número de passageiros, o que torna o sistema de transporte caro, com um alto custo por passageiro transportado, ainda que haja manutenção das tarifas.

Em termo de subsídios, de acordo com o documento, a política de subsídio ao transporte da Prefeitura Municipal divide-se em dois segmentos: uma parte do subsídio destina-se diretamente ao usuário e outra destina-se ao custeio da infraestrutura do sistema.

Outro ponto que deve ser considerado no caso de São Paulo é a modalidade de contratação pública, visto que os contratos que dizem respeito à política tarifária são concessões comuns, regidas pela Lei nº 8.987/95, e esta não é uma modalidade que pressupõe complementação de tarifas por recursos públicos, muito embora nesse caso sejam essenciais ao município.

Nesta análise, fica claro que a problemática apresentada em São Paulo muito se deve em razão da forma que a política tarifária assume.

Há diversos fatores que devem ser analisados pelo poder público antes mesmo da definição da política a ser adotada, pois a previsibilidade de custeio de subsídios públicos, quando necessários, é uma questão verdadeiramente complexa, e que apresenta diversas consequências nas contratações públicas.

## 5. Impactos da Previsão do Subsídio Tarifário

A concessão de serviço público traz consigo a ideia de que a remuneração do concessionário seja variável em função do desempenho obtido por meio da atividade concedida, de acordo com JUSTEN FILHO<sup>24</sup>.

Por esta concepção, extrai-se a ideia de que, quando o Estado opta por delegar determinado serviço público, pressupõe que o parceiro privado está apto a obter a remuneração necessária para custeamento da obra ou serviço.

Nas concessões regidas pela Lei nº 8.987/95, a remuneração do parceiro privado decorre do seu caráter autossustentável, em que a obtenção de recursos se dá por meio das tarifas. No caso destes contratos, os subsídios não seriam, em tese, necessários, ao contrário das Parcerias Público-Privadas, que têm em sua concepção a complementação das tarifas com subsídios públicos.

Ocorre que, a depender da modalidade de contratação pública, será necessária a adoção de subsídios para o custeio do serviço, conforme mencionado, tanto em razão da impossibilidade de a concessionária arcar com os custos do serviço quanto pelo regime jurídico adotado.

Nesse contexto, conforme analisado, a adoção de subsídios públicos é justificável apenas em razão da espécie de contratação pública, dado que a matéria possui um importante viés social, atrelado às questões de acessibilidade.

Contudo, indaga-se não a razão da necessidade de subsídios tarifários, pois é sabido que eles são indispensáveis nestas circunstâncias, mas os impactos e possíveis consequências da sua adoção. Ainda que justificáveis, demandam uma fonte de custeio adequada e o devido planejamento orçamentário.

Sob o prisma jurídico, a questão apresentou certa repercussão após o advento da Lei nº 12.587/2012, que prevê no parágrafo 5º do artigo 9º a possibilidade de subsídio tarifário no caso de déficit, com receitas extratarifárias, receitas alternativas, subsídios orçamentários, subsídios cruzados intrasetoriais e intersetoriais, dentre outras fontes, instituídos pelo poder público delegante.

Entretanto, a questão apresenta certos impasses, dado que não há previsão acerca de possíveis limites deste subsídio ou das garantias que o parceiro privado possui. Tal fato demonstra que há diversas questões que circundam o tema.

---

<sup>24</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. As Diversas Configurações da Concessão de Serviço Público. **Revista de Direito Público da Economia**, n.1, Belo Horizonte: Editora Fórum, 2003, p. 95- 136.

A matéria torna-se problemática ao passo que a mera previsibilidade para tais subsídios se torna insuficiente. Também se faz necessária uma análise orçamentária e um adequado planejamento urbano.

O caso do município de São Paulo ilustra notadamente esta situação, pois uma das indagações mais frequentes é o porquê da quantidade de recursos aplicados. Há diversas consequências deste custeamento, pois o sistema carece da complementação tarifária com recursos públicos em razão da modelagem que os contratos assumem.

Merece destaque, também, o fato do Município de São Paulo ter implantado gratuidades e subsídios aos usuários nas tarifas para estudantes carentes em contratos de concessão já vigentes.

Ainda que a lei permita tal fixação<sup>25</sup>, deve-se ater ao fato de que a estipulação de isenções tarifária pressupõe, além de autorização legal, indicação das respectivas fontes de custeio. No mais, é evidente que os subsídios públicos precisam estar de acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal, para que não acarretem prejuízo à meta orçamentária

A aplicação de subsídios tarifários requer uma metodologia adequada, pois a previsão de orçamento público na política tarifária pressupõe o custeio destes recursos. Contudo, a política tarifária deve olhar para o sistema como todo, de modo que enfrente os diversos fatores que circundam a matéria.

Nesse contexto, em que São Paulo apresenta um problema estrutural, com um desenho problemático das linhas de transporte público e alto custo do sistema, resta demonstrado que a falta desse olhar sistêmico para o assunto evidencia os diversos desdobramentos que impactam de forma negativa o serviço.

Outro fator importante, não apenas no Município de São Paulo, mas que se aplica principalmente ao caso, é o fato do planejamento urbano carecer de investimento em infraestrutura. Os problemas apresentados devem-se muito em razão da falta de transporte em massa e desta falta de planejamento, em que deveria haver uma requalificação das áreas periféricas, por exemplo, questões estruturais que requerem uma organização adequada.

Ademais, deve-se lembrar que os serviços públicos universais dependem de financiamento para sua viabilidade, principalmente em razão do poder municipal ser a ponta da prestação dos ditos serviços.

---

<sup>25</sup> A Lei nº 9.074/95 dispõe no artigo 35 que novos benefícios tarifários requerem prévia previsão legal.

Aponta-se, ainda, que a implantação dos subsídios não deve oferecer certo conforto aos concessionários, que deve adotar medidas de fiscalização, de modo que continue a melhorar e a fortalecer a prestação dos serviços.

É importante considerar que, em matéria de gestão de serviço de transporte público coletivo, cabe à Administração Pública certificar que as concessionárias mantenham a qualidade do serviço e instituir mecanismos que as vinculem à remuneração, pois o problema de financiamento e a demanda de usuários do serviço está diretamente ligada à questão da qualidade e eficiência deste serviço.

Deve-se atentar que, no caso do município de São Paulo, o número de passageiros não aumenta no mesmo ritmo dos gastos com subsídios às tarifas. Há um impacto excessivo nesse caso, dado que o orçamento apresenta limites e há um alto nível de recursos públicos utilizados, o eventual corte neste custeamento acarretaria numa crise do sistema.

Não obstante, há um contraponto neste caso. Ainda que seja necessário diminuir a quantidade de recursos públicos aplicados, tal abatimento influencia diretamente àqueles que não tem condição de pagar pelo serviço.

É justificável o uso dos subsídios, cabe uma reflexão na forma em que são utilizados, isto é, em que medida são de fato políticas públicas.

Isto porque a matéria implica em uma gestão primária de direitos, e emana medidas que tem amparo no estado de direito e na distinção dos três poderes, uma vez que cabe ao Executivo, em sua função típica, administrar os entes da federação e, em matéria de governo, implantar ações e políticas públicas.

Dentre as consequências ideais da adoção dos subsídios tarifários está o ganho de renda indireta, outrora mencionado, em que o Estado concede benefícios via políticas públicas. Entretanto, o que se percebe na prática são efeitos como o congelamento de recursos e um sistema que não funciona de modo adequado, demonstrando uma constante problemática na modelagem das contratações públicas.

De certo que não se deve levar tais efeitos colaterais como via de regra. São as consequências observadas no município de São Paulo, nesta análise, e que se presta a ilustrar a matéria. Considerando as proporções e importância que a cidade assume, ela deveria ser um modelo em termos de política tarifária e transportes urbanos, o que não ocorre de fato.

### **Considerações Finais**

Diante de todo o exposto, fica evidente que a mobilidade urbana, em especial o serviço de transporte público coletivo, é fundamental ao desenvolvimento urbano das cidades e, quando

planejada de modo adequado, à medida que considera uma modelagem compatível em termos de análise econômica e regulatória com a demanda sistêmica atual, garantindo um sistema integrado que contempla o acesso universal, a mobilidade urbana favorece o planejamento e ordenamento urbano.

Nesse aspecto, a Política Nacional de Mobilidade Urbana, fruto do Projeto de Lei nº 694 de 1995, embora tardia, ao determinar aos municípios a tarefa de planejar e executar a política de mobilidade urbana, tem como desafio o financiamento do sistema de transporte público urbano, a qualidade desses serviços e a acesso universal.

Contudo, ainda que seja uma questão problemática, dada a complexidade e magnitude da matéria, é expressiva a importância da garantia da acessibilidade para o efetivo deslocamento de pessoas.

Quanto à esta última, é certo que as gratuidades consistem em uma importante política que garante o acesso universal à cidade, mas isto implica em uma gestão adequada para que não se torne uma questão problemática, conforme demonstrado no caso de São Paulo.

É neste contexto que a política tarifária e os subsídios ganham certa relevância, na medida que viabilizam o sistema de transporte público urbano. O subsídio tarifário configura uma política pública e apresenta um viés social com variáveis econômicas que não devem ser ignoradas, dado que apresentam externalidades positivas e negativas.

É em razão de tais externalidades que deve haver uma adequada fiscalização quando da implementação de subsídios públicos, pois a comodidade por parte dos parceiros privados implicaria na ineficácia dos serviços quando, na verdade, a previsão de receitas extratarifárias deve resultar na melhoria do sistema.

À vista disso, é importante ressaltar que, embora não exista um modelo de fato em termos de política tarifária e remuneração, devem ser considerados os aspectos regulatórios da matéria, incluindo-se as possíveis formas de tarifação de acordo com as especificidades e demanda local. Afinal, a mera previsão de subsídios públicos e outras receitas extratarifárias não é suficiente, devendo essa ser realizada dentro de uma política tarifária adequada.

No que diz respeito aos contratos de concessão, a previsão de subsídios tarifários é importante pois mantém o equilíbrio econômico-financeiro. Contudo, deve-se atentar às modelagens destes contratos, uma vez que devem apresentar projetos que reflitam a atual situação do sistema. Em contrapartida, o município de São Paulo apresenta um custo alto em oposto ao decrescente número de passageiros e aumento do número de gratuidades, quando deveria ser um modelo de gestão às demais cidades.

Nesse aspecto, o pacto tributário fiscal contido na Constituição Federal estabelece muitas atribuições aos municípios, mas poucos recursos disponíveis. Esta é outra questão que deve ser repensada.

A política tarifária deve ser oportuna aos usuários do serviço, ao poder público concedente e ao parceiro privado. Conforme mencionado, o fato de ser considerada como adequada envolve a garantia do acesso universal à cidade, eficiência dos serviços, o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos e, ainda, os aspectos regulatórios e econômicos no âmbito em que é aplicada. Em situação contrária, o município de São Paulo apresenta uma política inoportuna e que, além de ineficaz, tende a ocasionar em uma crise do sistema de transporte público.

Para tanto, deve-se lembrar que as escolhas realizadas no presente determinam nosso futuro como cidade e os impactos inerentes a serem enfrentados. Se não nos atentarmos às problemáticas atuais, a tendência é que a situação piore e acarrete numa crise sistêmica com o congelamento de recursos.

Por fim, deve ser lembrada a função do Estado em garantir os serviços públicos de caráter essencial, que ele tem ao seu alcance diversos mecanismos para atingir este propósito, que deve estar sempre de acordo com o interesse público.

## **Referências**

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 33ª ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 4 set 2019

BRASIL. **Lei nº 4.320 de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm). Acesso em: 13 out 2019

BRASIL. **Lei nº 8.666 de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: 8 set 2019  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm). Acesso em: 10 set 2019

BRASIL. **Lei nº 8.987 de 1995**. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previstos no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8987cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8987cons.htm). Acesso em: 8 set 2019

BRASIL. **Lei nº 9.074 de 1995**. Estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos e dá outras providências. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19074cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19074cons.htm). Acesso em: 13 out 2019

BRASIL. **Lei Complementar nº 101 de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm). Acesso em: 13 out 2019

BRASIL. **Estatuto da Cidade. Lei nº 10.257 de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm). Acesso em: 29 set 2019

BRASIL. **Lei nº 11.079 de 2004**. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2004/Lei/L11079.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L11079.htm). Acesso em: 28 set 2019

BRASIL. **Política Nacional de Mobilidade Urbana. Lei nº 12.587 de 2012**. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana; revoga dispositivos dos Decretos-Leis n.º 3.326, de 3 de junho de 1941, e 5.405, de 13 de abril de 1943, da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e das Leis nºs

5.917, de 10 de setembro de 1973, e 6.261, de 14 de novembro de 1975; e dá outras providências. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/112587.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112587.htm). Acesso em: 13 out 2019

BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES. **O Estatuto da Cidade: comentado**. Brasília: Ministério das Cidades, São Paulo: Aliança das Cidades, 2010. Disponível em: [http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/Biblioteca/PlanelamentoUrbano/EstatutoComentado\\_Portugues.pdf](http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/Biblioteca/PlanelamentoUrbano/EstatutoComentado_Portugues.pdf). Acesso em: 31 ago 2019

BORN, L. N. **A política de mobilidade urbana e os planos diretores**. Os Planos Diretores Municipais pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas. 1ª ed. Rio de Janeiro: Letra Capital - Observatório das Cidades, 2011.

CARVALHO, C. GOMIDE, A. PEREIRA, R. MATION, L. BALBIM, R. LIMA NETO, V.; GALINDO, E. KRAUSE, C. GUEDES, E. **Tarifação e financiamento do transporte público urbano**. Nota técnica nº 2. Brasília: IPEA, 2013

CARVALHO, Carlos Henrique Ribeiro de. **Aspectos Regulatórios e Conceituais das Políticas Tarifárias dos Sistemas de Transporte Público Urbano no Brasil**. Brasília: IPEA, 2016.

CARVALHO, Carlos Henrique Ribeiro de. GOMIDE, Alexandre de Ávila. **A Regulação dos Serviços de Mobilidade Urbana por Ônibus no Brasil**. Brasília: IPEA, 2016.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. FERREIRA, Renata Marques. **Estatuto da Cidade comentado: Lei n. 10.257/2001: Lei do Meio Ambiente Artificial**. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

FLEURY, Fernando Leme. BIAZZO SIMON, José Ricardo. DIAS VERRONI, Rodrigo Eduardo. **Subsídio tarifário no transporte coletivo, aspectos técnicos, jurídicos e econômicos**. São Paulo: ANTP, 2015. Disponível em:

[http://files-server.antp.org.br/\\_5dotSystem/download/dcmDocument/2015/06/15/67D014D6-6B19-4B8C-AFA8-7F7B95D40258.pdf](http://files-server.antp.org.br/_5dotSystem/download/dcmDocument/2015/06/15/67D014D6-6B19-4B8C-AFA8-7F7B95D40258.pdf). Acesso em: 26 out 2019



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.

IPEA. INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **A Nova Lei de Diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana.** Comunicados do Ipea nº 128. Brasília: IPEA, 2012.

JUSTEN FILHO, Marçal. **As Diversas Configurações da Concessão de Serviço Público.** Revista de Direito Público da Economia, n.1, Belo Horizonte: Editora Fórum, 2003. Disponível em: <http://justenfilho.com.br/wp-content/uploads/2008/12/mjf60.pdf>. Acesso em: 28 set 2019

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos.** 15ª ed. São Paulo: Dialética, 2012.

LOPES MEIRELLES, Hely. **Licitação e Contrato Administrativo**, 11ª ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Administração pública, concessões e terceiro setor.** 3ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Licitações e contratos administrativos: teoria e prática.** 8ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. **Parcerias na Administração Pública.** Rio de Janeiro: Forense, 2017.

PIRES, Lilian Regina Gabriel Moreira. PIRES, Antonio Cecílio Moreira. (org.) **Mobilidade urbana: desafios e sustentabilidade.** São Paulo: Ponto e Linha, 2016. Disponível em: <http://cidadeemovimento.org/wp-content/uploads/2016/10/Mobilidade-Urbana-Desafios-e-Sustentabilidade.pdf>. Acesso em: 4 nov 2019

SECRETARIA NACIONAL DE TRANSPORTES E DA MOBILIDADE URBANA. Ministério das Cidades. **Caderno de Referência para Elaboração de Plano de Mobilidade Urbana**. República Federativa do Brasil, Ministério das Cidades, 2015.

SÃO PAULO. PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. **Relatório. Descreve, analisa e comenta fatos relativos à gestão financeira do sistema de transporte gerenciado pela Prefeitura do Município de São Paulo**. Disponível em:

[https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/estudo\\_tarifa\\_2017\\_1500388954.pdf](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/estudo_tarifa_2017_1500388954.pdf). Acesso em: 2 nov 2019

SCHWIND, Rafael Wallbach. **Remuneração do Particular nas Concessões e Parcerias Público-Privadas**. Dissertação de Mestrado (Mestrado em Direito). Universidade de São Paulo. São Paulo, 2010.

TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. **Relatório Anual de Fiscalização. Exercício de 2017. Prefeitura do Município de São Paulo**. TCM-SP, 2017. Disponível em: <https://portal.tcm.sp.gov.br/Publicacoes/index/38>. Acesso em: 19 out 2019.