

## 1. Introdução

Este artigo investiga os instrumentos de planejamento juridicamente necessários para a concessão de reajustes tarifários ao transporte coletivo no Estado de São Paulo. Serviço público essencial para a vida comum, o transporte coletivo identifica-se como um direito social de necessária abrangência, assegurada por algumas ferramentas tradicionais da técnica do serviço público, tais como a continuidade e a modicidade tarifária. Há, no entanto, uma estrutura administrativa complexa que regula o setor e que deve dialogar com os instrumentos de planejamento financeiro e orçamentário da Administração Pública, de modo que os princípios mais abrangentes da continuidade e da modicidade tarifárias possam ser concretizados. Quais são, pois, os requisitos administrativo-financeiros exigidos para o reajuste das tarifas do transporte coletivo? Esta é a pergunta-chave a ser investigada pelo presente texto, o qual, dado o caráter federativo da questão, se debruçará sobre o caso do Estado de São Paulo, pois a amplitude dos modais de transporte, a quantidade de infraestrutura e a capacidade de passageiros ressaltam sua relevância no contexto brasileiro, podendo balizar outros entes federativos ao se depararem com desafios da mesma magnitude.<sup>1</sup>

Como metodologia, propõe-se elaborar estudo exploratório que possibilite compreender a política pública estadual de transporte coletivo nas suas três dimensões, quais sejam, a formulação das diretrizes regulatórias que asseguram o direito social ao transporte, a previsão de estruturas e de procedimentos que garantem a organização financeiro-orçamentário do setor e, por fim, a operação das atividades destinadas à implementação desse direito. Para tanto, serão ressaltadas as fontes primárias, sem deixar de recorrer às fontes secundárias, de índole doutrinária, para explorar conceitos e sistematizar os temas normativos. Com esta perspectiva, será possível apontar tanto as exigências legais para o reajuste tarifário, como também os seus problemas jurídicos atuais. Tem-se como hipótese de pesquisa que os reajustes tarifários devem atender a requisitos de planejamento que não têm recebido a devida importância concreta, apesar do dever legal de sua observância. Em razão do grande impacto sobre o orçamento público e sobre o orçamento das famílias, os estudos que amparam as políticas e que são, ademais, exigidos pela legislação regente não têm sido suficientemente feitos. O tema merece, assim, análise aprofundada.

---

<sup>1</sup> Segundo dados da Pesquisa Nacional de Mobilidade Urbana (Pemob) de 2023, divulgados anualmente pelo Ministério das Cidades, as regiões metropolitanas de São Paulo e do Rio de Janeiro são, indisputavelmente, as de maior projeção quantitativa (em termos do número de serviços e de passageiros abrangidos) e qualitativa (em termos das modalidades de transporte coletivo providas) na federação brasileira. Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/assuntos/mobilidade-urbana/pesquisa-nacional-de-mobilidade-urbana-pemob> / Acesso em: 04/06/2024.

Em termos de estrutura do trabalho, são expostas, inicialmente, as características do direito social ao transporte. Passa-se, na sequência, a uma breve explicação dos principais sistemas de transporte coletivo utilizados no Brasil e da relevante integração física, tarifária e operacional entre eles. Após, analisa-se a organização da Administração Pública no país, sua estrutura de prestação e supervisão administrativa dos serviços públicos, bem como o panorama das normas setoriais que disciplinam o serviço de transporte coletivo no âmbito estadual e municipal no Estado de São Paulo. Este quadro servirá de base para a compreensão da política tarifária, explicada no tópico seguinte. Em seguida, explora-se a organização orçamentária brasileira e como o planejamento financeiro da Administração Pública incide sobre os reajustes concedidos no âmbito desta política. Na última parte, os principais elementos de planejamento e transparência são evidenciados analiticamente, de forma a indicar com precisão os requisitos para a concessão adequada do reajuste das tarifas, levando em conta a essencialidade do serviço público do transporte coletivo.

## 2. Direito social ao transporte

O direito fundamental ao transporte é de reconhecimento recente, ao menos no direito positivo. Em âmbito doutrinário, seu tratamento se deu, mais costumeiramente, quanto ao seu aspecto de serviço público, qualificado por seu caráter essencial, ou então quanto às questões federativas que envolvem sua prestação.<sup>2</sup> Mais escassa e contemporânea é a doutrina jurídica que se refere explicitamente a ele como direito fundamental, embora, paralelamente, o tema do “direito à cidade” tenha conferido à mobilidade urbana uma de suas dimensões mais marcantes.<sup>3</sup> A Emenda Constitucional nº 90/2015, superando as discussões teóricas a respeito, fixou o direito ao transporte no rol dos direitos sociais e atribuiu notável reconhecimento à mobilidade urbana como um direito em si e como condição de fruição de outros direitos.

Como direito social, o transporte impõe-se como um dever ao Estado, devido ao próprio caráter prestacional desta categoria de direitos. Faz-se referência, aqui, ao conteúdo positivo dos

---

<sup>2</sup> Como bem examinado, a partir de extenso repertório, em GABARDO, Emerson. Competência para a prestação de serviços públicos e o transporte coletivo rodoviário no meio ambiente urbano. **Revista de Direito Administrativo e Constitucional**, Belo Horizonte, vol. 9, nº 37, jul.-set. 2009, p. 143-174. É de se notar, nas publicações mais antigas de Direito Administrativo do país, que o tema já aparecia em edições dos anos de 1960 (cf. ALMEIDA, Dimas de. Serviço público: transporte coletivo. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, vol. 86. 1966, p. 163-164).

<sup>3</sup> Ver, a propósito do chamado direito fundamental ao transporte, CIDADE, Roberto Berttoni; LEÃO Jr., Teófilo Marcelo de Arêa. O Direito ao Transporte como Direito Fundamental Social. **Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade**, Brasília, vol. 2, nº 1, jan.-jun. 2016, p. 196-216. Sobre o direito à cidade, ver, por todos, revisão elaborada em COELHO, Fabiana de Alcântara Pacheco. Direito à cidade e mobilidade urbana: reinventando o modal bicicleta. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, nº 75, jan.-mar. 2020, p. 53-100.

direitos sociais, ou de segunda geração, os quais, ao contrário de proibir uma ação estatal, como o fazem os de primeira geração, proíbem, na verdade, uma omissão: ao Estado é defeso não agir para fornecê-los, ou prejudicar a sua provisão.<sup>4</sup> Responsável por garantir a fruição de outros direitos, o direito ao transporte é pressuposto do direito individual de liberdade de ir e vir, mas não só: ele também é condição para usufruir do espaço urbano, para que o cidadão se aproprie do direito à cidade, permitindo-lhe vivenciar e compartilhar o espaço público.

Não é de se estranhar que a fundamentalidade do transporte na vida contemporânea, em que a mobilidade é verdadeiro requisito para o desenvolvimento pessoal e coletivo, seja elemento, hoje, positivado na Constituição, impregnado de todas as características de direito fundamental. As deficiências de sua provisão caracterizam uma ofensa a um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, qual seja, a erradicação da pobreza, da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais (art. 3º, III, CF/88).

Na concretização desse direito social, ganha relevância o transporte terrestre coletivo de passageiros, que, enquanto serviço público essencial, deve ser oferecido a toda sociedade de forma acessível e contínua, com satisfação de condições básicas de segurança e qualidade. Em razão destes elementos, a política tarifária a ser implementada deve seja transparente e compatível com o serviço prestado, de modo que os preços sejam razoáveis, sobretudo considerando que a população de menor poder aquisitivo é quem, em regra, mais depende desse tipo de serviço. Também em decorrência de seu caráter social, o transporte coletivo de passageiros deve observar as gratuidades e descontos estabelecidos em lei para aqueles grupos especialmente vulneráveis, como o dos idosos, dos portadores de deficiência física, dos jovens de baixa renda, entre outros.

No Brasil, os dois principais sistemas de transporte público coletivo (TPC) utilizados são os sistemas por ônibus e os sistemas sobre trilhos (metroferroviários). De acordo com o guia Transporte Público Coletivo (TPC), chamado “Guia TPC”, que foi desenvolvido pelo Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES) e pelo Ministério das Cidades, os sistemas de TPC por ônibus incluem desde configurações mais simples (redes básicas sem priorizações) e faixas exclusivas, chegando até a sistemas que oferecem maiores capacidades de atendimento, como o

---

<sup>4</sup> Vide CANOTILHO, J. J.. O Direito Constitucional como ciência de direção: o núcleo essencial de prestações sociais ou a localização incerta da socialidade (contributo para a reabilitação da força normativa da “constituição social”. *In*: CANOTILHO, J. J.; CORREIA, M.; CORREIA, E. (Coords.). **Direitos Fundamentais Sociais**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 11-33.

Corredor Central e o BRT.<sup>5</sup> No caso de sistemas sobre trilhos, é possível uma solução como o VLT, operado de forma compartilhada com o tráfego geral e de pedestres, ou como o Monotrilho, Metrô e Trem, que alcançam faixas de demanda superiores.

A referida publicação ainda explica que, no âmbito urbano, as redes de TPC são compostas por linhas estruturais e alimentadoras. As primeiras (principais ou troncais) captam a demanda proveniente das últimas (linhas de acessibilidade dos bairros), formando um sistema que pode ser baseado apenas em ônibus ou também incluir sistemas sobre trilhos (integração intermodal). Essa estrutura deve garantir o atendimento ao desejo de deslocamento do usuário utilizando mais de um serviço de transporte para completá-lo, quando for o caso, sendo necessário, para tanto, que o projeto de rede contemple uma integração física, tarifária e operacional dos sistemas de transporte público coletivo. Essa complexa rede baseada na integração dos sistemas visa a uma série de benefícios à sociedade, tais como: (i) redução do tempo de viagem dos usuários, (ii) redução do número de veículos em circulação, (iii) redução dos custos de manutenção do sistema viário, (iv) eliminação de viagens ociosas, (v) aumento da oferta de ligações transversais e interbairros, (vi) redução da incidência tarifária para os usuários que atualmente têm que utilizar mais de uma linha sem integração, (vii) maior confiabilidade, melhor desempenho operacional e mais rapidez, (viii) redução do consumo de combustíveis, (ix) melhorias em termos ambientais e (x) melhor circulação nos centros de cidade e nos corredores. Antes de se detalhar a forma e o meio como os serviços de transporte coletivo de passageiros são prestados no Estado de São Paulo, faz-se importante uma breve exposição geral sobre a organização da Administração Pública no Brasil.

### **3. A política pública de transporte coletivo no Estado de São Paulo**

A implementação do direito social ao transporte coletivo envolve prestações positivas do Estado, que pode executá-las direta ou indiretamente por meio de suas entidades ou concedê-las à iniciativa privada, recorrendo a diversos instrumentos que disciplinados pelo direito administrativo, como a concessão do serviço público, nos moldes tradicionais da Lei n. 8.987/1995, além da concessão patrocinada e da concessão administrativa no bojo de uma parceria público-privada, nos termos do Lei n. 11.079/2004. Essas prestações positivas que implementam o direito social ao

---

<sup>5</sup> BRASIL. Ministério das Cidades. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. **Guia TPC: Orientações para Seleção de Tecnologias e Implementação de Projetos de Transporte Público Coletivo**. Brasília: MC/BNDES, 2017. O “Guia” foi elaborado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e pela Secretaria Nacional de Mobilidade Urbana (SEMOB) do Ministério das Cidades, com recursos e apoio técnico da Cooperação Financeira Alemã, por meio do KfW, banco alemão de desenvolvimento. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/14921>. Acesso em 30/04/2024.

transporte coletivo pressupõem a formulação de política pública. Nela são definidos os objetivos e as metas do transporte coletivo, como a universalização do serviço e a modicidade tarifária, assim como as competências administrativas, as estruturas organizacionais, os meios de financiamento que garantem a realização das tarefas. No Estado de São Paulo, a prestação do serviço público de transporte coletivo de passageiros na região metropolitana da capital paulista envolve a integração de modais e de esforços entre o setor público e o setor privado, por intermédio das concessionárias, com seu financiamento por meio dos Sistemas de Bilhetagem Eletrônica que viabilizam a integração intermodal, física, tarifária e operacional, repercutindo na atuação orçamentário-financeira da Administração Pública. Esta é a síntese dos pontos que serão abordados a seguir.

### **3.1. Competências administrativas**

Nos termos do artigo 12, inciso I, da Lei Federal n.º 10.233/2001, que dispõe sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre, a descentralização das ações relativas ao transporte terrestre de passageiros é diretriz geral do gerenciamento da infra-estrutura e da operação do transporte terrestre. Assim, no âmbito federal, a política nacional de transportes ferroviário e rodoviário compete ao Ministério dos Transportes, que possui em sua estrutura organizacional a ANTT (Agência Nacional de Transportes Terrestres) (Anexo I do Decreto Federal n.º 11.360/2023). Criada pela própria Lei Federal n.º 10.233/2001, a ANTT possui em sua área de atuação o transporte ferroviário e rodoviário interestadual e internacional de passageiros e o transporte multimodal (art. 21, caput c/c art. 22, incisos I e III, da Lei Federal n.º 10.233/2001), além de outras modalidades. Como algumas das atribuições gerais da ANTT, esse mesmo diploma legal ainda definiu a promoção de estudos aplicados a definições de tarifas e a revisão/reajuste de tarifas dos serviços prestados (art. 24, incisos II e VII, da Lei Federal n.º 10.233/2001), estando a prestação dos serviços de transporte na esfera federal regulamentada pela Resolução n.º 4.777/2015.

No âmbito estadual, o governo criou através da Lei n.º 9.361/1996<sup>6</sup> o Programa Estadual de Desestatização (PED), que buscou, dentre outros objetivos, a reordenação da atuação do Estado ao propiciar à iniciativa privada a prestação de serviços públicos e a execução de obras de infraestrutura, sob o argumento de retomar os investimentos nessas áreas. Nesse sentido, instituiu-se, nos termos do Decreto Estadual n.º 43.011/1998, a Comissão de Monitoramento das Concessões e Permissões de Serviços Públicos (CMCP), no âmbito da Secretaria dos Transportes, destinada a

---

<sup>6</sup> Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/1996/original-lei-9361-05.07.1996.html> . Acesso em 12/05/2024.

controlar e fiscalizar as concessões e permissões de serviços públicos do setor de transportes. Devido ao seu caráter temporário, a CMCP manteria essas competências até a criação de agência reguladora para tais fins.<sup>7</sup>

Atualmente, nota-se que a competência pela organização e prestação dos serviços de transporte coletivo intermunicipal nos limites estaduais está dividida entre a Agência de Transporte do Estado de São Paulo (ARTESP) e a própria Secretaria de Estado dos Transportes Metropolitanos (STM), que atua diretamente em certos serviços, com o auxílio da supracitada CMCP. Instituída pela Lei Estadual n.º 914/2002 e regulamentada pelo Decreto Estadual n.º 46.708/2002, a ARTESP é uma autarquia de regime especial, vinculada à Secretaria de Transportes, dotada de autonomia orçamentária, financeira, técnica, funcional, administrativa e poder de polícia, para regulamentar e fiscalizar todas as modalidades de serviços públicos de transporte autorizados, permitidos ou concedidos à iniciativa privada, não se incluindo na sua área de atuação as atividades legalmente atribuídas à Pasta.<sup>8</sup> Quanto ao transporte coletivo, é responsável pelo transporte intermunicipal de passageiros dentro dos limites do Estado, exceto entre Municípios da mesma Região Metropolitana.

Por sua vez, a Secretaria de Estado dos Transportes Metropolitanos (STM) é responsável por fiscalizar e regulamentar o transporte intermunicipal dentro das regiões metropolitanas formalmente estabelecidas. A STM foi criada pela Lei n.º 7.450/1991 e reorganizada pelo Decreto n.º 49.752/2005 (Anexo 06), tendo sua competência institucional ampliada por meio do Decreto n.º 55.564/2010. Constitui o campo funcional da STM, nos termos artigo 2º, do Decreto n.º 49.752/2005 (alterado pelo Decreto n.º 55.564/2010).

Da leitura do dispositivo acima reproduzido, extrai-se, em linhas gerais, que compete à STM a organização, a coordenação, a operação e a fiscalização do sistema metropolitano de transportes públicos de passageiros e de sua infraestrutura viária. Ademais, previu-se no § 1º do referido artigo a possibilidade de constituição pelo Estado de organismos destinados a operar o transporte metropolitano público de passageiros nas áreas de interesse metropolitano. Ou seja, permitiu-se a descentralização dos serviços de gerenciamento e a operação do transporte metropolitano público de passageiros pela STM. Nesse sentido, o parágrafo único do artigo 3º do Decreto n.º 49.752/2005 estabelece que três entidades estão vinculadas à STM, quais sejam o

---

<sup>7</sup> Artigo 2.º - A Comissão de Monitoramento das Concessões e Permissões de Serviços Públicos do Setor de Transportes atuará como agente controlador e fiscalizador das concessões e permissões de serviços públicos do setor de transportes até a implantação da agência reguladora citada no inciso &#39;V do artigo anterior.

<sup>8</sup> Decreto n.º 46.708/2002, artigo 3º - A ARTESP tem a finalidade de regulamentar e fiscalizar todas as modalidades de serviços públicos de transporte autorizados, permitidos ou concedidos, no âmbito da Secretaria dos Transportes, a entidades de direito privado, não se incluindo na sua área de atuação as atividades legalmente atribuídas à Secretaria dos Transportes Metropolitanos, tendo as seguintes atribuições: [...]

METRÔ, a CPTM e a EMTU.<sup>9</sup> Desde 1º de janeiro de 2011, a Estrada de Ferro Campos do Jordão – EFCJ também foi integrada à STM, por meio do Decreto Estadual n.º 56.635/2011.

### **3.2. Estruturas organizacionais**

No Estado de São Paulo, a Secretaria de Estado dos Transportes Metropolitanos (STM) não só regulamenta o transporte intermunicipal dentro das regiões metropolitanas, mas também organiza, coordena, opera e fiscaliza o sistema metropolitano de transporte público de passageiros. Quanto à operação do transporte metropolitano, a STM promoveu a descentralização administrativa dos serviços, transferindo a execução de atividades para empresas estatais que foram criadas com fundamento no Decreto-Lei n. 200/1967. Dotadas de autonomia administrativa, patrimônio próprio e orçamento público, as entidades descentralizadas estão sujeitas às regras da licitação para a celebração de contratos, à realização de concurso para a admissão dos empregados, ao controle externo pelo Poder Legislativo e pelos Tribunais de Contas.

A despeito da descentralização, a Administração Direta direciona e monitora as atividades realizadas por suas entidades por meio da supervisão. Segundo o artigo 37, parágrafo único, do Decreto-lei n.º 200/1967, as entidades da Administração Indireta vinculam-se ao Ministério em cuja área de competência estiver enquadrada sua principal atividade. No âmbito estadual e municipal, as entidades descentralizadas estão sujeitas à tutela administrativa, reforçando o vínculo entre a Administração Direta e a Administração Indireta. Como visto logo acima, no Estado de São Paulo, o artigo 3º, parágrafo único, do Decreto n.º 49.752/2005 vinculou três entidades à Secretaria de Estado dos Transportes Metropolitanos, quais sejam o METRÔ, a CPTM e a EMTU, além da Estrada de Ferro Campos do Jordão – EFCJ.

A Companhia do Metropolitano de São Paulo (METRÔ) é empresa pública independente instituída inicialmente como Sociedade de Economia Mista pela Lei Municipal n.º 6.988/1966, vinculada à STM, sendo regida pela Lei n.º 6.404/1976 (Lei das Sociedades por Ações), pela Lei n.º 13.303/2016 (Lei das Estatais) e pelas demais disposições legais aplicáveis. A Companhia é responsável pela operação e expansão da rede metroviária e pelo planejamento de transporte metropolitano de passageiros da Região Metropolitana de São Paulo. Atualmente, a rede

---

<sup>9</sup> Artigo 3º - A Secretaria dos Transportes Metropolitanos tem a seguinte estrutura básica: [...]

Parágrafo único - A Secretaria dos Transportes Metropolitanos conta, ainda, com as seguintes entidades vinculadas:

1. Companhia do Metropolitano de São Paulo - METRÔ;
2. Companhia Paulista de Trens Metropolitanos - CPTM;
3. Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos de São Paulo S/A - EMTU-SP.

metroviária da cidade de São Paulo é composta por seis linhas, totalizando 104,4 km de extensão e 91 estações, sendo o Metrô de São Paulo responsável pela operação das Linhas 1-Azul, 2-Verde, 3-Vermelha e do Monotrilho da Linha 15-Prata. A Linha 4-Amarela é operada pela Concessionária Via Quatro, subsidiária do Grupo CCR, nos termos do Contrato de concessão patrocinada n.º 4232521201, assinado em 19/11/2006 junto ao Estado, prevendo investimentos públicos e privados da ordem de R\$ 6,7 bilhões, durante o prazo de 32 anos.<sup>10</sup> Já a Linha 5- Lilás é operada pela Concessionária Via Mobilidade Linhas 5 e 17, também subsidiária do Grupo CCR, conforme o Contrato de concessão comum n.º 003/2018, assinado em 05/04/2018. Referido contrato foi assinado pelo prazo de 20 anos, prevendo mais de R\$ 9 bilhões em investimentos públicos e privados, incluindo, também, a operação da futura Linha 17-Ouro do monotrilho.<sup>11</sup>

A Companhia Paulista de Trens Metropolitanos (CPTM) é empresa pública dependente, de capital fechado, instituída pela Lei Estadual n.º 7.861/1992, alterada pela Lei Estadual n.º 9.342/1996, vinculada à STM, regida pela Lei n.º 6.404/1976 (Lei das Sociedades por Ações), pela Lei n.º 13.303/2016 (Lei das Estatais) e pelas demais disposições legais aplicáveis. Constituída para o fim especial de explorar os serviços de transporte de passageiros, sobre trilhos ou guiados, nas entidades regionais do Estado de São Paulo, compreendendo as regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, a CPTM tem hoje 196 km de linhas e 57 estações operacionais, atendendo 18 Municípios. Atualmente, a Companhia opera as Linhas 7-Rubi, 10-Turquesa, 11-Coral, 12-Safira, 13-Jade, Expresso Aeroporto e Expresso Turístico. As linhas 8-Diamante e 9-Esmeralda passaram a ser operadas em 2022 pela Concessionária Via Mobilidade Linhas 8 e 9, conforme Contrato n.º 02/2021 firmado junto ao Governo do Estado de São Paulo, que previu a concessão onerosa da prestação de serviços públicos de transporte das referidas linhas por 30 anos, com investimento total estimado de R\$ 3,9 bilhões (base abr/21).<sup>12</sup>

A Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos de São Paulo S.A (EMTU/SP) é uma empresa pública independente, instituída pela Lei Estadual n.º 1.492/1977, reconstituída através do Decreto Estadual n.º 27.411/1987, vinculada à STM, com atribuições introduzidas pelo Decreto n.º 24.675/1986, regida pela Lei n.º 6.404/1976 (Lei das Sociedades por Ações), pela Lei n.º 13.303/2016 (Lei das Empresas Estatais) e pelas demais disposições legais aplicáveis. A EMTU é

---

<sup>10</sup> Maiores informações e a íntegra do contrato estão disponíveis em: <https://www.parcerias.sp.gov.br/Parcerias/Projetos/Detalhes/123> . Acesso em 02/05/2024.

<sup>11</sup> Maiores informações e a íntegra do contrato estão disponíveis em: <https://www.parcerias.sp.gov.br/Parcerias/Projetos/Detalhes/109> . Acesso em 02/05/2024.

<sup>12</sup> Conforme o disposto na Resolução STM n.º 03/2022, publicada no diário oficial de 22/01/2022. Disponível em: <https://www.stm.sp.gov.br/wp-content/uploads/2022/01/RESOLUCAO-STM-003.pdf> . Acesso em 03/05/2024.



responsável pelo gerenciamento do sistema de transporte coletivo intermunicipal sobre pneus nas cinco Regiões Metropolitanas do Estado de São Paulo (São Paulo, Campinas, Sorocaba, Baixada Santista e Vale do Paraíba e Litoral Norte).<sup>13</sup> Em uma área que abrange 134 Municípios, a EMTU coordena e regulamenta todo o serviço prestado por concessionárias que, efetivamente, realizam o transporte dos passageiros.

No âmbito municipal, as ações relativas aos serviços de transporte público competem à Prefeitura de São Paulo, através da Secretaria Municipal de Transportes, nos termos do disposto no artigo 30, inciso V, da Constituição Federal 22 e no artigo 172 da Lei Orgânica do Município de São Paulo.<sup>23</sup> Essa competência foi descentralizada à São Paulo Transporte S.A. (SPTrans), consoante o disposto no artigo 29 da Lei n.º 13.241/2001.<sup>14</sup> A SPTrans, empresa de economia mista criada em 8 de março de 1995<sup>15</sup>, é sucessora da Companhia Municipal de Transportes Coletivos (CMTC), cuja constituição fora autorizada pelo Decreto Municipal n.º 365/1946,<sup>26</sup> regendo-se por seu Estatuto Social e demais disposições legais aplicáveis. O resgate da legislação municipal se faz importante no presente caso dada a integração tarifária e operacional da prestação dos sistemas de transporte coletivo por ônibus e sobre trilhos no Município de São Paulo, remunerados pelo sistema do Bilhete Único, implementado pela própria SPTrans.

### **3.3. Meios de financiamento e a política tarifária**

Definidas as competências administrativas e as estruturas organizacionais que são responsáveis pela organização, coordenação, operação e fiscalização dos serviços públicos de transporte coletivo de passageiros, resta verificar como a legislação de regência disciplina o custeio dessas atividades e, especificamente, o estabelecimento da política tarifária nas esferas federal,

---

<sup>13</sup> O sistema metropolitano de transporte sobre pneus é gerenciado pela EMTU/SP e operado por empresas privadas. Ele é composto pelo sistema regular, fretamento, Airport Service e VLT. (Extraído do site da EMTU: <https://www.emtu.sp.gov.br/emtu/redes-de-transporte/sistema-de-transporte.fss> . Acesso em 03/05/2024).

<sup>14</sup> CAPÍTULO V - DA GESTÃO DESCENTRALIZADA DO SISTEMA DE TRANSPORTE COLETIVO URBANO DE PASSAGEIROS

Art. 29 - Sem prejuízo das demais atribuições expressas previstas no seu estatuto social, compete à São Paulo Transporte S.A, no tocante ao Sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros:

I - elaborar estudos para a realização do planejamento do Sistema;

II - executar a fiscalização da prestação dos serviços;

III - gerenciar o Sistema de acordo com as diretrizes e políticas estabelecidas pela Prefeitura do Município de São Paulo, por meio da Secretaria Municipal de Transportes.

Parágrafo único - Para executar as atribuições dispostas neste artigo, a São Paulo Transporte S.A. será contratada pelo Poder Público.

<sup>15</sup> Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/publicacao-companhia-municipal-de-transporte-coletivo-91103-de-11-de-marco-de-1995> . Acesso em 07/05/2024.

estadual e municipal, tema relevante ao considerar o contexto social envolvido e a integração intermodal, física, tarifária e operacional observada na operação dos serviços de transporte coletivo público nas regiões metropolitanas de São Paulo.

O estabelecimento da política tarifária pelo Poder Público é competência constitucional instituída pelo artigo 175, parágrafo único, inciso III, da Constituição Federal de 1988.<sup>16</sup> Sobre o assunto, a Lei Federal n.º 12.587/2012, que dispõe sobre a Política Nacional de Mobilidade Urbana, estabelece, no seu artigo 8º, inciso VI, a modicidade tarifária como uma das principais diretrizes para a regulação da política tarifária. O mesmo artigo também determina, no seu § 2º, a necessidade de divulgação, sistemática e periódica, dos impactos dos benefícios tarifários pelos Municípios.<sup>17</sup> Já a Lei Geral de Concessões e Permissões de Serviços Públicos (Lei Federal n.º 8.978/1995) prevê, nos seus artigos 18, VIII<sup>18</sup>, 23, IV<sup>19</sup> e 29, V<sup>20</sup>, que os critérios e procedimentos de reajuste e revisão da tarifa devem constar do edital de licitação e do contrato de concessão dos serviços, incumbindo ao poder concedente à revisão tarifária, na forma das normas pertinentes e do contrato firmado.

Nessa linha, a Lei Estadual n.º 7.835/1992, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão de obras e serviços no Estado de São Paulo, determina que a tarifa deve ser fixada “[...] segundo critérios que propiciem harmonia entre a exigência de prestação e de manutenção de serviço adequado e a justa remuneração da empresa concessionária” (g.n.) (art. 11, caput). Ademais, a elaboração do custo deve estar acompanhada de planilhas de custos que “[...] deverão conter os parâmetros, os coeficientes técnicos e a metodologia de cálculo usualmente aceitos, em função do tipo de serviço delegado” (g.n.) (art. 13, § 1º).

Como visto anteriormente, a competência para a fixação das tarifas a serem implementadas no sistema metropolitano de transportes públicos de passageiros é da Secretaria de Estado dos

---

<sup>16</sup> Art. 175, CF/88 - Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.  
Parágrafo único. A lei disporá sobre: (...)  
III - política tarifária;

<sup>17</sup> Art. 8º A política tarifária do serviço de transporte público coletivo é orientada pelas seguintes diretrizes: (...)  
VI - modicidade da tarifa para o usuário; (...)  
§ 2º Os Municípios deverão divulgar, de forma sistemática e periódica, os impactos dos benefícios tarifários concedidos no valor das tarifas dos serviços de transporte público coletivo.

<sup>18</sup> Art. 18. O edital de licitação será elaborado pelo poder concedente, observados, no que couber, os critérios e as normas gerais da legislação própria sobre licitações e contratos e conterà, especialmente: [...]  
VIII - os critérios de reajuste e revisão da tarifa;

<sup>19</sup> Art. 23. São cláusulas essenciais do contrato de concessão as relativas: [...]  
V - ao preço do serviço e aos critérios e procedimentos para o reajuste e a revisão das tarifas;

<sup>20</sup> Art. 29. Incumbe ao poder concedente:  
V - homologar reajustes e proceder à revisão das tarifas na forma desta Lei, das normas pertinentes e do contrato;

Transportes Metropolitanos (STM), nos termos do artigo 2º, inciso II, alínea “c” do Decreto n.º 49.752/2005 (alterado pelo Decreto n.º 55.564/2010). Tal competência é reforçada mais adiante, no artigo 38, inciso III, alínea “a” do mesmo ato normativo infralegal, que atribui especificamente tal função ao Secretário dos Transportes Metropolitanos, em relação aos serviços de transporte metropolitano público de passageiros nas Regiões Metropolitanas.

Ainda no âmbito estadual, a matéria também foi regulamentada pela Lei Estadual n.º 9.166/1995, que, no seu artigo 1º, dispõe que, na fixação das tarifas dos serviços públicos de transporte coletivo intermunicipal, o Poder Executivo deverá encaminhar para a Assembleia Legislativa, em até cinco dias úteis antes da entrada em vigor da nova tarifa, todas as planilhas de custos e outros elementos que foram utilizados para a fixação dos valores a serem praticados, divulgando amplamente para a população os critérios observados no cálculo, de modo que os usuário do serviço público possam tomar conhecimento da matéria.

Por sua vez, na esfera municipal, a Lei Orgânica do Município de São Paulo estabelece, em seu artigo 7º, caput e inciso III, ser dever do Poder Municipal, em cooperação com a União, o Estado e com outros Municípios, assegurar direitos sociais, em especial no que diz respeito à locomoção através de transporte coletivo adequado, mediante tarifa acessível ao usuário. Também nessa esteira, a Lei Municipal n.º 13.241/2001, no seu artigo 3º, inciso III, estipula ser a modicidade tarifária umas das diretrizes a serem observadas para a consecução do direito social ao transporte.

A fixação e a modificação das tarifas pagas pelos passageiros para custear os serviços públicos de transporte municipais são de competência exclusiva do Município de São Paulo, encontrando-se delegadas ao Secretário Municipal de Transportes, nos termos do artigo 2º, inciso II, do Decreto n.º 55.816/2014.<sup>21</sup> Quanto ao prazo de divulgação, deve o Chefe do Poder Executivo Municipal enviar para a Câmara Municipal de São Paulo, até cinco dias úteis antes da entrada em vigor da tarifa, todas as planilhas e outros elementos que lhe servirão de base, divulgando amplamente para a população os critérios observados, nos termos do artigo 178, caput e parágrafo

---

<sup>21</sup> Art. 2º Fica também delegada ao Secretário Municipal de Transportes a competência para, respeitado o disposto no parágrafo único do artigo 178 da Lei Orgânica do Município, estabelecer as tarifas para a prestação dos serviços de: [...]  
II - transporte coletivo urbano de passageiros, nos termos da Lei nº 13.241, de 12 de dezembro de 2001.

único c/c artigo 27 e artigo 179, inciso III, da Lei Orgânica de São Paulo, reforçando a publicidade e a transparência de atos públicos que interferem na vida cotidiana dos cidadãos.<sup>22</sup>

### **3.4. Integração tarifária pelos Sistemas de Bilhetagem Eletrônica**

Considerando a integração intermodal, física, tarifária e operacional dos serviços públicos de transporte coletivo de passageiros nas Regiões Metropolitanas de São Paulo, o financiamento desses serviços segue uma política tarifária que se vale, em termos operacionais, das soluções de bilhetagem eletrônica. Nesse sentido, vale destacar dois sistemas largamente utilizados nas Regiões Metropolitanas de São Paulo, quais sejam: o cartão TOP e o Bilhete Único.

Em substituição ao antigo cartão BOM, o cartão TOP foi lançado em novembro de 2021. Sua implantação foi concluída em 2022, com aceitação do sistema em todas as estações do Metrô e da CPTM e em todos os ônibus do sistema regular gerenciado pela EMTU. O cartão TOP também passou a ser aceito nos ônibus municipais de São Roque, Ibiúna, Cotia, Taboão da Serra, Arujá e Rio Grande da Serra, encontrando-se disponível, atualmente, nas modalidades comum, escolar, sênior, vale-transporte e especial. Além de possibilitar aos usuários descontos na integração entre ônibus e trilhos, o cartão TOP também agrega as funções de débito e crédito, bem como outros serviços financeiros ao cidadão. A mudança do cartão BOM para o cartão TOP foi realizada sob modelagem baseada na Associação de Apoio e Estudo da Bilhetagem e Arrecadação dos Serviços Públicos de Transporte de Passageiros do Estado de São Paulo (ABASP), ensejando a celebração de contrato com a empresa privada Autopass.

Quanto ao Bilhete Único, trata-se de sistema de bilhetagem eletrônico lançado em 2004, que, mediante o pagamento de apenas uma única tarifa, permite a utilização de modais de transporte integrados na Região Metropolitana de São Paulo, quais sejam, os serviços de transporte coletivo público por ônibus do Município de São Paulo e os metroferroviários. Atualmente, são inúmeros os tipos de bilhetes únicos disponíveis (personalizado, estudante, professor, pessoa com deficiência,

---

<sup>22</sup> Art. 178 As tarifas dos serviços públicos de transporte são de competência exclusiva do Município, e deverão ser fixadas pelo Executivo, de conformidade com o disposto no art. 7º, inciso III desta Lei.

Parágrafo único - Até 05 dias úteis antes da entrada em vigor da tarifa, o Executivo enviará à Câmara Municipal as planilhas e outros elementos que lhe servirão de base, divulgando amplamente para a população os critérios observados.

Art. 179 Ao Município compete organizar, promover, controlar e fiscalizar:

I - o trânsito no âmbito do seu território, inclusive impondo penalidades e cobrando multas ao infrator das normas sobre utilização do sistema viário, seus equipamentos e infra-estruturas;

II - o transporte fretado, principalmente de escolares;

III - o serviço de táxis e lotações, fixando a respectiva tarifa; (g.n.)

idoso, mãe paulistana, pessoa obesa etc). A consolidação e a atualização das normas sobre Bilhete Único encontram fundamento no Decreto Municipal n.º 58.639/2019. Segundo o artigo 12 desse decreto, a SPTrans, empresa vinculada à Secretaria Municipal de Transportes, tem a competência para a emissão e o fornecimento do Bilhete Único, cabendo-lhe, ainda, definir seus instrumentos de operacionalização.<sup>23</sup> Esse decreto também estabelece critérios para a concessão de gratuidades e de meia-tarifa, reforçando, no seu artigo 6º, inciso I, a competência da Pasta Municipal de Transporte quanto à fixação, ao reajuste e à revisão das tarifas públicas cobradas dos usuários pela prestação do serviço público na cidade de São Paulo.

Quanto à integração do sistema tarifário com os serviços metroferroviários, o parágrafo único do artigo 2º da Lei Municipal n.º 13.241/2001 estabelece que as linhas metroviárias e ferroviárias metropolitanas são funcionalmente consideradas como parte do Subsistema Estrutural, compondo o Sistema Integrado do transporte coletivo de passageiros municipal. No Capítulo III dessa lei estão dispostas as regras para as integrações, com destaque para a previsão expressa de possibilidade de integração com o Sistema Estadual de Transporte Metropolitano Metroferroviário, no período de duas horas a contar da primeira utilização do bilhete (art. 7º, § 2º). Nesse sentido, firmou-se em 2005, entre Estado e Município, o Convênio de Integração Operacional e Tarifária SPTrans n.º 2005/023,<sup>24</sup> por meio do qual se formalizou a utilização integrada do Bilhete Único nos sistemas de transporte coletivo sob gestão da SPTrans, CPTM e METRÔ. Ao longo dos anos, ao referido Convênio foram firmados Termos Aditivos destinados tanto à prorrogação da integração como à inclusão das concessionárias privadas como partícipes do acordo.

#### **4. Alinhamento da política tarifária ao quadro financeiro-orçamentário da Administração**

Ao conjugar as competências administrativas, as estruturais organizacionais, os meios de financiamento e as regras de política tarifária num mosaico normativo que é composto por leis, decretos, portarias federais, estaduais e municipais, a política pública de transporte coletivo de

---

<sup>23</sup> Art. 12. Compete à SPTrans a emissão e o fornecimento do Bilhete Único, bem como a definição dos seus instrumentos de operacionalização, tais como:

I – o desenvolvimento dos sistemas aplicativos utilizados e de outras mídias que vierem a ser desenvolvidas;

II – o atendimento aos usuários, aos seus responsáveis legais ou mandatários;

III – a organização da colaboração e o treinamento dos representantes das instituições de ensino envolvidas nos processos de cadastramento;

IV – a produção, a inicialização, o envio e o recebimento dos cartões de Bilhete Único.

<sup>24</sup> A íntegra do Convênio e de alguns Termos Aditivos está disponível em: [https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/transportes/SPTrans/acesso\\_a\\_informacao/2016\\_convenios/2005-0023-01-00%20-%20METRO%20e%20outros\\_compressed.pdf](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/transportes/SPTrans/acesso_a_informacao/2016_convenios/2005-0023-01-00%20-%20METRO%20e%20outros_compressed.pdf). Acesso em 08/05/2024.

passageiros na região metropolitana da capital paulista precisa se alinhar aos demais instrumentos de planejamento governamental, sobretudo aos instrumentos financeiros e orçamentários, na medida em que a prestação desse serviço público é financiada tanto pelas tarifas dos usuários, quanto pelos subsídios do Poder Público que garantem a modicidade tarifária.

Não há, assim, possibilidade de fuga ao planejamento, pois a estrutura orçamentária da Administração Pública impõe-se a todos os entes e, no interior destes, a todas as entidades e órgãos que exercem a atividade administrativa. Entre as principais diretrizes na atuação orçamentário-financeira da Administração Pública brasileira estão o alinhamento entre planejamento financeiro e execução, de forma que as decisões tomadas nesta fase ocorram de forma coerente com o programa traçado nas leis orçamentárias (quais sejam, o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual)<sup>25</sup>. A importância do planejamento encontra-se reforçada também no artigo 174, caput, da Carta Magna, que dispõe que a função é “[...] determinante para o setor público e indicativo para o setor privado” (g.n.).<sup>26</sup>

Atualmente, as normas gerais do direito financeiro que disciplinam, em caráter nacional, as leis orçamentárias, estão sedimentadas principalmente em dois instrumentos legais. O primeiro é a Lei n.º 4.320/1964, a qual define as diretrizes fundamentais do direito financeiro e regula o controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. O segundo é a Lei Complementar n.º 101/2000, mais conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a qual estipula regras para as finanças públicas com foco na responsabilidade na gestão fiscal. Ambas as normas são importantes ferramentas norteadoras da responsabilidade na gestão dos recursos públicos, estabelecendo diretrizes e limites para a elaboração e execução dos orçamentos públicos, bem como para o devido controle sobre as finanças públicas.

Essencial à gestão financeira de qualquer entidade governamental, o orçamento público pode ser definido como o instrumento capaz de desempenhar diversas funções, entre as quais se incluem o controle parlamentar das finanças públicas, o planejamento internamente voltado para a eficiência da administração pública, o planejamento externamente orientado para o exercício de funções estabilizadoras, alocativas e distributivas, assim como a formulação democrática de programas orçamentários que se destinam à satisfação das necessidades coletivas e à implementação das políticas públicas (causa final), seguindo um procedimento específico de

---

<sup>25</sup> Conforme o disposto no artigo 165, I, II e III, da Constituição Federal.

<sup>26</sup> Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

elaboração, aprovação, execução e controle.<sup>27</sup> Esse procedimento tem como ponto de partida os vetores fixados pelo órgão central de planejamento, as propostas parciais dos órgãos públicos, as manifestações populares colhidas nas audiências públicas e a elaboração de um projeto de lei com poucos artigos de vigência temporária (causa eficiente). Assim, o orçamento público surge no mundo jurídico como uma lei de iniciativa do Poder Executivo que deve ser aprovada pelo Poder Legislativo para determinado período, com diferentes anexos, quadros e tabelas explicativas (causa formal), objetivando estimar as receitas e fixar as despesas que se distribuem por várias classificações, sem perder de vista as diretrizes, as estratégias, os objetivos, os programas e as ações do governo (causa material).<sup>28</sup>

Quanto ao processo orçamentário, sua obrigatoriedade encontra-se definida no artigo 165 da CF/88, que determina a necessidade do planejamento das ações do governo por meio da tríade orçamentária, vale dizer, do plano plurianual (PPA), da lei de diretrizes orçamentárias (LDO) e da lei orçamentária anual (LOA). Aprovado e sancionado o orçamento público, as despesas e as receitas devem ser detalhadas de modo a serem especificadas as unidades orçamentárias de cada posterior discriminação e classificação adequadas, em resguardo ao pleno controle dos recursos públicos. Nessa esteira, o artigo 2º da Lei Federal n.º 4.320/1964 determina que “a Lei do Orçamento conterà a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Govêrno, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade.” (sic)

Ademais, consoante o artigo 16, inciso I c/c artigo 15 da LRF, é considerada lesiva ao patrimônio público a geração de despesa decorrente de ação governamental desacompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes. A clara previsão e exposição dos impactos oriundos de determinação ação governamental auxilia no planejamento orçamentário das entidades, evitando o socorro desarrazoado à descentralização de créditos orçamentários e aos créditos adicionais.

Logo, um orçamento público preciso é imprescindível para a excelência da gestão fiscal, pressupondo atuação planejada e transparente do gestor no manejo dos recursos financeiros públicos (art. 1º, § 1º, da LRF). No contexto do direito social ao transporte, a responsabilidade da gestão fiscal demanda o estabelecimento de políticas fiscais sólidas, voltadas para a constante

---

<sup>27</sup> CARVALHO, André de Castro; LOCHAGIN, Gabriel Loretto; SILVEIRA, Francisco Secaf. Orçamento Público. In: OLIVEIRA, Regis Fernandes de (Coord.). **Lições de Direito Financeiro**. São Paulo: RT, 2016, p. 72-77.

<sup>28</sup> BALDO, Rafael Antonio. **Técnicas do orçamento público**: funções, procedimentos, formas e conteúdo. Curitiba: Juruá, 2022, p. 19.

melhoria e ampliação da oferta dos serviços prestados, que devem ser oferecidos com segurança e qualidade aos usuários, sem que seja deixada de lado a modicidade nas tarifas. No mesmo sentido, aos vultuosos recursos públicos aplicados e às volumosas receitas auferidas no setor deve ser concedida total publicidade e transparência, possibilitando o pleno controle interno, externo e social efetivado pela sociedade, no resguardo do interesse público.

Da análise dos elementos acima, depreende-se que a concessão dos reajustes tarifários requer estrita adesão ao sistema de planejamento orçamentário, bem como a supervisão, pela secretaria estadual competente, da política tarifária praticada pelas entidades Administração Indireta de seu âmbito. Em desacordo com estes requisitos estariam todos os atos concessivos de reajuste de tarifas que estejam desacompanhados de estudos demonstrativos do impacto econômico e social da medida e dos respectivos impactos orçamentários. É possível demonstrar que a alteração dos valores praticados perante o usuário do serviço das estatais gestoras do transporte coletivo exige que a Administração considere ambos ambos elementos.

#### **4.1. Estudos técnico-econômicos**

Com relação aos estudos técnico-econômicos que norteiam o reajuste tarifário, sua necessidade é reforçada ao se considerar o contexto social do direito ao transporte e a modicidade tarifária, diretriz para a regulação dos serviços de transporte público coletivo, nos termos da Política Nacional de Mobilidade Urbana (artigo 8º, inciso VI, Lei Federal n.º 12.587/2012). Nesse sentido, a aplicação de reajuste inferior à inflação acumulada no período não comprova, por si só, a modicidade tarifária, devendo, para tanto, ser considerados inúmeros fatores relacionados não apenas ao serviço prestado (eficiência, eficácia, efetividade, qualidade, segurança etc.) como também ao impacto causado no orçamento dos usuários.

Essa ausência, além de configurar falha no planejamento orçamentário do Estado, ofende a Lei Estadual n.º 7.835/1992, na medida em que o referido diploma legal, ao dispor sobre o regime de concessão e permissão de obras e serviços no Estado de São Paulo, determina que a tarifa deve ser fixada “[...] segundo critérios que propiciem harmonia entre a exigência de prestação e de manutenção de serviço adequado e a justa remuneração da empresa concessionária” (g.n.) (art. 11, caput). Além disso, a supracitada norma estabelece no seu artigo 13, § 1º, que a elaboração do custo deve estar acompanhada de planilhas de custos, que “[...] deverão conter os parâmetros, os coeficientes técnicos e a metodologia de cálculo usualmente aceitos, em função do tipo de serviço delegado” (g.n.) (art. 13, § 1º).



Frise-se que a ausência de fundamentação técnica para o reajuste das tarifas nos moldes estabelecidos prejudica, inclusive, a comprovação da eventual afirmação feita pela Administração Pública no sentido de que o reajuste reduziria significativamente os aportes públicos do Governo às empresas públicas. Na realidade, todo o exposto mais adiante acerca da problemática do rateio da receita tarifária leva a afirmar, apenas, que o aumento das tarifas gerará maiores receitas à iniciativa privada, considerando sua prioridade no recebimento dos recursos provenientes da integração tarifária. Já quanto às empresas públicas, entende-se que a tendência, a princípio, é de manutenção dos prejuízos verificados nos respectivos resultados fiscais. Isso porque o METRÔ e a CPTM continuarão recebendo o “resto” da receita da integração tarifária, fatia que provavelmente continuará sendo incapaz de suportar as despesas futuras das estatais, que devem crescer com o passar dos anos.

A quem caberia, entretanto, a realização ampla destes estudos? A partir das informações no âmbito de cada uma das estatais sob sua supervisão (EMTU, METRÔ e CPTM), compete a centralização da responsabilização dos atos do governo na figura da Secretaria dos Transportes Metropolitanos (STM). Afinal, trata-se entidade da Administração Direta responsável por fiscalizar, regulamentar e estabelecer a política tarifária do transporte público coletivo dentro das regiões metropolitanas formalmente estabelecidas, e por exercer a tutela administrativa sobre as três estatais mencionadas, a ela legalmente vinculadas, nos termos dos artigos 2º e 3º, parágrafo único, do Decreto n.º 49.752/2005.

#### **4.2. Estimativa de impacto orçamentário**

A eventual ausência de análise de impacto orçamentário configura, igualmente, uma afronta às diretrizes da boa gestão pública. Consoante o já exposto anteriormente, a harmonia entre planejamento e execução das ações governamentais impõe a observância do processo orçamentário estabelecido por meio da tríade orçamentária (art. 165 da CF/88), acompanhada do detalhamento preciso das despesas e receitas, nos termos das regras estabelecidas na Lei Federal n.º 4.320/1964. Ademais, um orçamento público adequado é imprescindível para a excelência da gestão fiscal, pressupondo atuação planejada e transparente do gestor no manejo dos recursos financeiros públicos. Vale lembrar que, consoante o artigo 16, inciso I c/c artigo 15 da LRF, é considerada lesiva ao patrimônio público a geração de despesa decorrente de ação governamental desacompanhada de estimativa do impacto orçamentário- financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes.

Em termos concretos, é possível alegar que a LDO em vigência no respectivo ente federativo, no Anexo de Riscos Fiscais, ocasionalmente faz referências ao impacto dos reajustes tarifários como um dos passivos contingentes aos quais se sujeita a Administração Pública.<sup>29</sup> Esta mera menção, entretanto, tem caráter abstrato, jamais servindo de suficiente razão para dispensar os estudos de impacto econômico-social e orçamentário.

Todas as falhas de planejamento são potencializadas pela problemática do rateio das receitas oriundas do sistema de integração tarifária. Se, por um lado, a participação da iniciativa privada na modernização e expansão das linhas metroferroviárias traz alguns benefícios inegáveis aos usuários dos serviços, por outro lado, nota-se que os moldes das concessões firmadas pelo Estado conferem uma prevalência dos interesses privados sobre os públicos, especialmente quanto ao recebimento da receita proveniente das tarifas aplicadas na prestação dos serviços públicos de transporte num modelo de integração tarifária que se vale dos sistemas de bilhetagem eletrônica.

A priorização concedida à iniciativa privada no recebimento das receitas advindas da integração tarifária e o consequente reflexo nos resultados das empresas estatais vêm sendo noticiados pela imprensa durante os últimos anos. Recentemente, em matéria publicada pelo UOL na data de 09/05/2024, expôs-se que o METRÔ e a CPTM perderam 85,6% dos repasses do Bilhete Único após as privatizações de linhas da cidade de São Paulo. Enquanto o repasse para as estatais reduziu de R\$ 1,8 bilhão, em 2018, para R\$ 260 milhões, em 2023, o valor destinado à iniciativa privada totalizou R\$ 2,3 bilhões no exercício passado. Isso porque a prioridade concedida às concessionárias no recebimento das receitas provenientes do Bilhete Único independe delas transportarem mais ou menos passageiros do que as estatais. Em 2022, o UOL havia revelado que a ViaQuatro e a ViaMobilidade, empresas do grupo CCR responsáveis pelas linhas 4-Amarela, 5-Lilás, 8-Diamante e 9-Esmeralda, receberam, juntas, R\$ 2 bilhões para transportar cerca de 500 milhões de passageiros, ao passo que o METRÔ e a CPTM receberam apenas R\$ 460 milhões no período, mesmo transportando 1,23 bilhão de passageiros.<sup>30</sup>

Contudo, a “sobra” do rateio da receita tarifária é insuficiente para a operacionalização dos serviços prestados pelas estatais, motivo pelo qual o Estado compensa esse prejuízo, por meio de Termo de Recomposição de Perdas Tarifárias, o qual evidencia a transferência de significativos

---

<sup>29</sup> Como é o caso, no Estado de São Paulo, da previsão do Anexo II – Riscos Fiscais, Item IV, subitem 3, da LDO para o exercício de 2024.

<sup>30</sup> Disponível em: <https://tab.uol.com.br/noticias/redacao/2023/11/27/privatizacoes-privilegiadas-onus-ao-estado-bonus-a-iniciativa-privada.htm> . Acesso em 12/05/2024.

aportes governamentais. No caso do Estado de São Paulo, esses aportes alcançaram mais de R\$ 900 milhões apenas para o METRÔ, em decorrência do prejuízo reportado pela estatal.<sup>31</sup>

#### 4. Conclusões

A relevância conferida pelo Direito ao transporte coletivo (consagrado como direito fundamental e serviço público essencial) permite que daí se extraiam consequências jurídicas importantes, as quais foram analisadas acima.

A estrutura política da Administração Pública, que descentralizada a execução do serviço para entidades da Administração Indireta, não exclui responsabilidades do órgão da Administração Direta a quem compete sua supervisão. No caso do Estado de São Paulo, à Secretaria de Transportes Metropolitanos é atribuído o controle das políticas em curso pelas estatais encarregadas do transporte coletivo, entre as quais se situa a política tarifária. A ausência de orientações e de monitoramento sobre os reajustes tarifários evidencia desatenção ao mencionado dever de planejamento das políticas públicas.

O planejamento tarifário é condição objetiva para o atendimento do princípio da modicidade tarifária e do dever estatal de ampliação da mobilidade urbana. Assim, os principais instrumentos técnicos de diagnóstico e de prognóstico são os estudos de impacto econômico e social, exigido pela legislação estadual, e os planos orçamentários, que devem estipular concretamente (e não meramente a título abstrato com previsões genéricas) a dimensão e os efeitos financeiros da política tarifária.

Sem estes instrumentos de gestão administrativa, financeira e orçamentária, é o próprio interesse público que fica comprometido, sobretudo diante do rateio das receitas oriundas do sistema de integração tarifária, o qual, por privilegiar os repasses para os particulares concessionários, potencializa os prejuízos das empresas estatais.

#### Referências bibliográficas

ALMEIDA, Dimas de. Serviço público: transporte coletivo. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, vol. 86. 1966, p. 163-164.

BALDO, Rafael Antonio. **História do orçamento público nos paradigmas da legalidade, da economicidade e da legitimidade**. Curitiba: Juruá, 2022.

---

<sup>31</sup> Relatório Integrado do Metrô – 2023, p. 265. Disponível em: <https://www.metro.sp.gov.br/metro/sustentabilidade/relatorio-integrado/>. Acesso em 08/05/2024.

BALDO, Rafael Antonio. **Técnicas do orçamento público**: funções, procedimentos, formas e conteúdo. Curitiba: Juruá, 2022.

BALDO, Rafael Antonio. **Teorias do orçamento público**: natureza jurídica, planejamento e jogos orçamentários. Curitiba: Juruá, 2024.

BRASIL. Ministério das Cidades. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. **Guia TPC**: Orientações para Seleção de Tecnologias e Implementação de Projetos de Transporte Público Coletivo. Brasília: MC/BNDES, 2018.

CANOTILHO, J. J.. O Direito Constitucional como ciência de direção: o núcleo essencial de prestações sociais ou a localização incerta da socialidade (contributo para a reabilitação da força normativa da “constituição social”. *In*: CANOTILHO, J. J.; CORREIA, M.; CORREIA, E. (Coords.). **Direitos Fundamentais Sociais**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

CARVALHO, André de Castro; LOCHAGIN, Gabriel Loretto; SILVEIRA, Francisco Secaf. Orçamento Público. *In*: OLIVEIRA, Regis Fernandes de (Coord.). **Lições de Direito Financeiro**. São Paulo: RT, 2016, p. 72-77.

CIDADE, Roberto Berttoni; LEÃO Jr., Teófilo Marcelo de Arêa. O Direito ao Transporte como Direito Fundamental Social. **Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade**, Brasília, vol. 2, nº 1, jan.-jun. 2016, p. 196-216.

COELHO, Fabiana de Alcântara Pacheco. Direito à cidade e mobilidade urbana: reinventando o modal bicicleta. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, nº 75, jan.-mar. 2020, p. 53-100.

DALLARI, Adilson Abreu. Tarifa remuneratória dos serviços concedidos. *In*: TORRES, Heleno Taveira (Coord.). **Serviços públicos e direito tributário**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

FEDERIGHI, Wanderley José. Breves considerações sobre transporte público urbano As tarifas ou preços públicos e os limites ao controle jurisdicional do seu reajuste. **Cadernos jurídicos**, São Paulo, vol. 23, nº 62, abr.-jun. 2022, p. 173-190.

GABARDO, Emerson. Competência para a prestação de serviços públicos e o transporte coletivo rodoviário no meio ambiente urbano. **Revista de Direito Administrativo e Constitucional**, Belo Horizonte, vol. 9, nº 37, jul.-set. 2009, p. 143-174.

SOUZA, Horácio Augusto Mendes. **Regulação jurídica do transporte rodoviário de passageiros**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.