

# Financiamento da operação dos sistemas **de transporte público coletivo nas cidades brasileiras**







# Financiamento da operação dos sistemas **de transporte público coletivo nas cidades brasileiras**

Agosto 2022

© 2022 ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS EMPRESAS DE TRANSPORTES URBANOS (NTU).

Qualquer parte desta publicação pode ser reproduzida, desde que citada a fonte. Todos os direitos desta edição estão reservados à Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos. Nenhuma parte desta publicação pode ser reproduzida por qualquer meio, sem a prévia autorização deste órgão/entidade.

Todo o conteúdo técnico deste trabalho, do capítulo 2 ao capítulo 6, foi desenvolvido pelo grupo de empresas de consultoria relacionadas abaixo, às quais agradecemos pelo envolvimento na elaboração dos estudos e pela grande capacidade técnica de todas as equipes participantes:

Empresas e equipe:

**ADDAX ASSESSORIA ECONÔMICA E FINANCEIRA LTDA - EPP**

Flávio Zaterca Chevis  
Roberto Gentilezza de Figueiredo Brito  
Arthur Yoiti Tazima Yamoto  
Luiz Gustavo Souza Duque

**DUARTE GARCIA, SERRA NETTO E TERRA – SOCIEDADE DE ADVOGADOS**

Luis Eduardo Menezes Serra Netto  
Alexandre Herlin  
Rodrigo Scalamandrê Duarte Garcia  
Raphael Bittar Arruda

**RT2 CONSULTORIA LTDA.**

Rodrigo Mata Tortoriello  
Mateus Araújo e Silva

**URUCUIA CONSULTORIA EM MOBILIDADE URBANA LTDA.**

Sérgio Henrique Passos Avelleda  
Mariê Xavier Clementino

**GRUPO DE ACOMPANHAMENTO NTU/CNT:**

Alexandre Biazus  
Dimas Humberto Silva Barreira  
Edmundo Carvalho Pinheiro  
Conselheiros da NTU

Francisco Armando Noschang Christovam  
Presidente Executivo da NTU

Marcos Bicalho dos Santos  
Diretor Administrativo e Institucional da NTU

Ivo Carlos de Almeida Palmeira  
Matteus de Paula Freitas  
Coordenadores da NTU

Bruno Rodrigues Lustosa  
Assessor da CNT

SAUS Quadra 1, Bloco J,  
Edifício Clésio Andrade,  
9º Andar, Ala A, CEP 70070-944, Brasília-DF

Tel.: (61) 2103-9293

[ntu@ntu.org.br](mailto:ntu@ntu.org.br)

[www.ntu.org.br](http://www.ntu.org.br)

[facebook.com/ntubrasil](https://facebook.com/ntubrasil)

[twitter.com/ntunoticias](https://twitter.com/ntunoticias)

[youtube.com/transporteurbanontu](https://youtube.com/transporteurbanontu)

[flickr.com/ntubrasil](https://flickr.com/ntubrasil)



# SUMÁRIO

## 1. Introdução

8



## 2. Remuneração dos serviços

10

### 2.1 Conceitos da Lei nº 12.587/2012

11

### 2.2 Modelos conhecidos

12



## 3. Peso dos subsídios do transporte público coletivo nos orçamentos públicos

14

### 3.1 Cases de São Paulo e Distrito Federal

15

### 3.2 Avaliação do impacto em outras cidades

16



## 4. Alternativas de fontes de recursos extratarifárias para subsídios ao transporte público coletivo nos orçamentos públicos

20

### 4.1 Fonte I: Tarifa sobre exploração de serviço de transporte remunerado por aplicativo

20

#### 4.1.1 Aspectos jurídico-constitucionais

20

#### 4.1.2 Diagrama do modelo lógico

21

### 4.2 Fonte II: Exploração de estacionamentos rotativos ou de estacionamentos de longa duração ao longo das vias públicas

22

#### 4.2.1 Aspectos jurídico-constitucionais

22

#### 4.2.2 Diagrama do modelo lógico

22

<b>4.3</b>	Fonte III: Custeio dos benefícios tarifários por meio dos orçamentos da União, dos Estados e dos municípios	23
4.3.1	Aspectos jurídico-constitucionais	23
4.3.2	Diagrama do modelo lógico	24
<b>4.4</b>	Fonte IV: Multas de Trânsito	24
4.4.1	Aspectos jurídico-constitucionais	24
4.4.2	Diagrama do modelo lógico	25
<b>4.5</b>	Fonte V: Multas pelo transporte irregular de passageiros	25
4.5.1	Aspectos jurídico-constitucionais	25
4.5.2	Diagrama do modelo lógico	26
<b>4.6</b>	Fonte VI: Taxa sobre a exploração de estacionamentos privados de automóveis e outros polos geradores de tráfego e atividades com externalidades negativas	26
4.6.1	Aspectos jurídico-constitucionais	26
4.6.2	Diagrama do modelo lógico	27
<b>4.7</b>	Fonte VII: Tarifa de congestionamento ou pedágio urbano em vias municipais	27
4.7.1	Aspectos jurídico-constitucionais	27
4.7.2	Diagrama do modelo lógico	28
<b>4.8</b>	Fonte VIII: Contribuição do TPU semelhante à Contribuição de Iluminação Pública	28
4.8.1	Aspectos jurídico-constitucionais	28
4.8.2	Diagrama do modelo lógico	29

## **5. Simulação da utilização das fontes extratarifárias para o município de São Paulo** 30

## **6. Roteiro para implantação das fontes extratarifárias** 34

## **7. Conclusões** 36

# 1

## Introdução

A covid-19 causou um profundo impacto nos sistemas de transporte público de todo o mundo, em especial no Brasil. A drástica queda na demanda de passageiros, resultado das medidas de distanciamento social, levou as empresas operadoras a uma profunda crise que evidenciou a falência do modelo atual, no qual o serviço é basicamente remunerado pelo passageiro pagante. Como resultado, pelo menos 55 empresas ou consórcios operacionais de transporte público coletivo foram obrigados a interromper a prestação dos serviços, enquanto outros 16 entraram em processos de recuperação judicial durante a vigência do estado de Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional, de fevereiro de 2020 a maio de 2022.

Já os passageiros de 108 sistemas de transporte enfrentaram um total de 397 paralisações, a maioria por greves motivadas por atrasos de salários e benefícios, oriundos da incapacidade das empresas em honrar seus compromissos — quase uma interrupção a cada dois dias. Mas há uma questão mais grave e menos evidente: as dificuldades econômicas e os aumentos generalizados de preços contribuíram para que 28,7% da demanda pré-pandemia<sup>1</sup> não tenham retornado ao transporte público, que paulatinamente tem se tornado menos universal e mais excludente do ponto de vista social.

O fato é que o modelo atual de financiamento da operação do serviço está ultrapassado e não tem mais viabilidade econômica sem um alto custo para os usuários do sistema. O cenário com a crise pandêmica só não foi mais dramático devido à resposta dada pelo poder público, por meio de medidas emergenciais adotadas por alguns municípios e estados de todo o Brasil, que reuniram condições econômicas e vontade política para aportar recursos e socorrer o transporte público coletivo.

<sup>1</sup> Anuário NTU 2021-2022; dado de queda da demanda referente a abril/2022.

A NTU identificou aportes de recursos, principalmente na forma de subsídios, em 125 sistemas que atendem 243 municípios; estão incluídos aqui 23 sistemas com atendimento nas capitais e regiões metropolitanas que, por isso, reúnem considerável parcela do transporte público coletivo por ônibus de todo o país. Boa parte das iniciativas teve caráter emergencial, mas dobrou — de 25 para 51 — o número de sistemas de transporte nos quais esses subsídios se tornaram permanentes, beneficiando, até junho de 2022, um total de 158 cidades. Cresceu também a percepção entre todas as partes interessadas de que os subsídios, que permitem tarifas públicas mais baratas, são parte indispensável do conjunto de medidas estruturantes que podem trazer soluções definitivas para os problemas históricos do setor.

É necessária a reconstrução dos serviços de transporte público em novas bases para garantir à sociedade serviços de maior qualidade, eficientes e baratos — o que é possível com um novo modelo de financiamento, com maior repartição dos custos entre usuários do serviço e poder público.

Nesse sentido, a NTU se aliou à Confederação Nacional do Transporte (CNT) para elaboração do presente estudo sobre o **Financiamento da Operação dos Sistemas de Transporte Público Coletivo nas Cidades Brasileiras**. Boa parte do trabalho se baseia no fortalecimento e aplicação dos princípios e diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, aprovada em 2012, de forma ampla — notadamente a adoção de uma tarifa pública, a ser definida politicamente pelo poder público, separada da justa tarifa de remuneração, a ser paga ao operador pela prestação do serviço, com base em indicadores de desempenho e eficiência. Isso implica em subsídio ao serviço público, mas que seria, na verdade, um subsídio ao passageiro, que assim poderá ter um transporte de menor preço e melhor qualidade, regular e confiável, que pode ainda ganhar com a prioridade na via e a redução no tempo de viagem. Com isso, veremos a melhora da avaliação do serviço e a redução do próprio custo do transporte, alcançando o esperado equilíbrio econômico-financeiro dos sistemas de transporte.

Este estudo avalia os *cases* de São Paulo e Brasília, onde essa realidade já existe, e avalia os impactos da sua aplicação em outras cidades (Belo Horizonte/MG, Rio de Janeiro/RJ e Curitiba/PR). As análises mostram que o caminho natural é buscar espaços nos orçamentos públicos para incluir, definitivamente, o transporte público coletivo urbano no rol dos serviços públicos que precisam ser subsidiados.

Caso tal espaço enfrente dificuldades em função de outras prioridades, o caminho seria buscar novas formas complementares de financiamento. Existem inúmeras boas ideias de como obter recursos extratarifários para complementar o custeio do serviço; este estudo examinou em profundidade as principais opções e detalhou as oito mais promissoras, considerando o contexto atual da legislação brasileira. A título de exemplo, apresenta também uma simulação da aplicação dessas fontes extratarifárias na cidade de São Paulo, avaliando o potencial de cada caso.

Esperamos contribuir, com este trabalho, com dados e subsídios técnicos para que os gestores públicos das três esferas de governo possam tomar as melhores decisões relativas ao financiamento do transporte público coletivo, um serviço essencial e um direito social previsto na Constituição Federal.

Brasília, agosto de 2022

**Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos - NTU**



## 2 Remuneração dos serviços

**E**mpresas de transporte público coletivo podem oferecer o seu serviço à população a partir de **contratos administrativos** firmados com o Poder Público, os quais podem ter natureza jurídica de concessão ou permissão<sup>2</sup>.

A execução de tais serviços pelo particular deve vir acompanhada de ganhos suficientes para cobrir custos de operação, de capital e de despesas diretas e indiretas, além de garantir a **remuneração** justa pela prestação do serviço aos usuários.

Nem sempre, porém, o Poder Público considera ser viável ao usuário arcar integralmente com a contraprestação devida às empresas operadoras. Para equacionar essa questão, foi criada a figura da Concessão Patrocinada, a qual está regulamentada na Lei Federal nº 11.079/04. Trata-se de uma modalidade de concessão que prevê não apenas a cobrança direta da tarifa ao passageiro, mas também a “contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado” (art. 2º, §1º da Lei nº 11.079/04).

Esse modelo híbrido, utilizado em algumas cidades, garante a remuneração do prestador de serviço, portanto, por meio da tarifa cobrada ao usuário e do complemento financeiro efetuado pelo Poder Público.

Porém, há situações em que a administração assume todos os custos, permitindo aos passageiros utilizarem o transporte gratuitamente, mas é uma realidade em poucos municípios do país.

### SAIBA MAIS



#### **Contrato administrativo:**

é aquele firmado entre qualquer órgão da administração pública e um particular. Em quase todos os casos, tem como objeto a prestação de serviço e/ou entrega de bem à administração pelo particular e o pagamento em dinheiro daquela em favor deste.

**Remuneração:** é definida como a contraprestação que deve ser paga ao prestador de serviço e que faça frente aos custos de capital, de operação e da remuneração pelo serviço prestado.

2

Construção a partir do art. 21, XI e XII da Constituição Federal.

## 2.1 Conceitos da Lei nº 12.587/2012

A Lei Federal nº 12.587/2012 – conhecida como Lei de Mobilidade Urbana (LMU) – trouxe maior segurança jurídica ao setor de transporte público coletivo, ao apresentar diversos conceitos e regulamentações, como, por exemplo, a definição da tarifa pública, que nada mais é que o valor da passagem paga pelo usuário, devendo ser “instituída por ato específico do poder público outorgante”<sup>3</sup>.

Se a tarifa pública for insuficiente para cobrir a contraprestação devida à empresa operadora, devem ser utilizadas fontes adicionais até que se atinja o valor da tarifa de remuneração.

Sobre isso, é importante destacar que, de acordo com a LMU, caso ocorra déficit tarifário (confira na sequência o box com os conceitos jurídicos da LMU), cabe ao Poder Público lançar mão de **subsídios**, seja de forma direta ou por outros recursos, os quais estão listados a seguir:



receitas  
extratarifárias;



receitas  
alternativas;



recursos  
orçamentários;



outras fontes a  
serem instituídas  
pelo Poder Público;



subsídios cruzados intrasetoriais e intersetoriais provenientes de outras categorias de beneficiários dos serviços de transporte. Nesse caso, a LMU permite que os recursos sejam gerados a partir da criação ou aumento de impostos de outros setores envolvidos com o transporte público.

### SAIBA MAIS

Segundo a LMU, é chamado de **SUBSÍDIO** o complemento financeiro da tarifa de remuneração pelo Poder Público, com o objetivo de cobrir o déficit tarifário na prestação de serviço de transporte público coletivo. Conforme definido na lei, trata-se de um benefício direto ao passageiro, pois permite que ele pague uma tarifa pública pela utilização do serviço menor que o custo real.

3

Lei nº 12.587/2012, art. 9º, § 2º.

### Conceitos jurídicos básicos envolvendo os serviços de transporte público coletivo e o seu modelo de remuneração previstos no art. 9º da LMU:



**Tarifa de remuneração:** tarifa constituída pelo preço público cobrado do usuário acrescido de outras fontes de custeio, de forma a cobrir os reais custos do serviço prestado ao usuário por operador público ou privado, além da remuneração do prestador.



**Tarifa pública:** preço público cobrado do usuário pelo uso do transporte público coletivo.



**Déficit ou subsídio tarifário:** diferença menor entre a receita da tarifa pública cobrada do usuário e o custo da tarifa de remuneração da prestação do serviço de transporte público coletivo.



**Superávit tarifário:** diferença maior entre o valor monetário da tarifa de remuneração da prestação do serviço de transporte público de passageiros e a tarifa pública cobrada do usuário.

## 2.2 Modelos conhecidos

Os contratos administrativos feitos entre as autoridades (poder delegante) e as empresas de transporte público de passageiros trazem as regras para calcular a remuneração devida aos operadores dos serviços. Pelo fato de o transporte público ser considerado “essencial”, as cláusulas contratuais devem buscar formas de assegurar que o serviço prestado seja de qualidade e sustentável tanto para o público quanto para o operador.

Nesse sentido, ao se preparar o escopo do contrato que irá definir o modelo de remuneração do serviço de transporte oferecido no município, é necessário calibrar a atuação de cada parte de acordo com os objetivos da autoridade local e as possibilidades da empresa operadora, levando-se em conta vários fatores:

- a realidade local do município;
- a estrutura de mercado;
- os objetivos das políticas de transportes;
- os riscos da atividade para as partes envolvidas;
- o período de vigência contratual;
- a liberdade conferida às empresas na estruturação do serviço;
- as responsabilidades da operadora do serviço e da administração pública e suas influências nas tomadas de decisão nos níveis estratégico, tático e operacional;
- a abordagem a ser seguida pela autoridade no planejamento dos serviços, a qual pode ter concepção construtiva (especificando todo o serviço) ou funcional (restringe-se à definição dos padrões de serviço);
- o controle do desempenho por meio de indicadores e/ou incentivos.

O gerenciamento de riscos, assumidos tanto pela autoridade quanto pelo operador, está entre as principais partes previstas no contrato e influencia diretamente a operação e sustentabilidade do sistema de transporte. Tais riscos podem ser classificados em:



**Riscos de custo (operacionais internos ou externos):** estão relacionados à variação de custos, os quais podem ser maiores ou menores que os previstos no contrato. Os riscos operacionais externos sofrem pouca ou nenhuma influência do operador, como é o caso da variação do preço dos combustíveis, por exemplo. Já os riscos operacionais internos têm influência direta de quem opera o serviço, como ocorre em processos de manutenção preventiva.



**Riscos de receita:** são relativos à variação da demanda de passageiros, a qual sofre mais influência das condições gerais da economia do que do desempenho do operador. A entrada de um novo serviço de transportes ou um desenvolvimento imobiliário, por exemplo, são fatores que podem aumentar a incerteza em relação ao contrato e gerar prêmios de risco maiores no processo licitatório. Vale ressaltar que a adoção em contrato da separação das tarifas pública e de remuneração do operador tem como resultado a mitigação dos riscos de receita para o operador.



**Riscos de investimento:** dizem respeito ao valor da infraestrutura e dos veículos ao término da vigência do contrato.



**Riscos de incentivos adicionais:** reforçam os riscos operacionais.



**Riscos de complexidade operacional:** dependem de fatores como o tamanho e a complexidade da rede, a possível falta de experiência na prestação do serviço e as novas tecnologias veiculares.

Para compensar esses riscos inerentes à prestação do serviço, o contrato deve contar com cláusulas de **reajuste** e **revisão tarifária**.

A administração pública ou autoridade, por sua vez, deve fiscalizar e mensurar, por meio de indicadores específicos de comparação e demonstração, o cumprimento das obrigações firmadas até o final da vigência contratual. Assim, é possível avaliar a produtividade do sistema, verificar se a demanda de passageiros está compatível com o número de viagens e se a frota disponível está sendo bem aproveitada, havendo possibilidade de penalizar ou bonificar a empresa pela má ou boa condução dos serviços.

## SAIBA MAIS



**Reajustes:** acompanham a variação de preços dos insumos necessários para a produção dos serviços, como o preço do combustível, peças dos componentes dos veículos e mão de obra. Os reajustes servem também para compensar tanto a variação da demanda quanto para minimizar o impacto dos riscos de custos operacionais, entre eles a variação da taxa de câmbio, destruição, roubo, furto ou perda dos veículos, desastres naturais, vandalismo etc.

**Revisões tarifárias:** visam recalcular o valor da tarifa para garantir a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro estabelecido no contrato.



# 3

## Peso dos subsídios do transporte público coletivo nos orçamentos públicos



### SITUAÇÃO DOS SUBSÍDIOS NO BRASIL

**51** sistemas de transporte público por ônibus operantes no Brasil atendem **158** cidades e oferecem algum tipo de subsídio aos passageiros:



**22** destinam os subsídios ao custeio de benefícios tarifários, integrações e redução do custo total.



**24** utilizam subsídios para promover a separação entre tarifa de remuneração e tarifa pública.

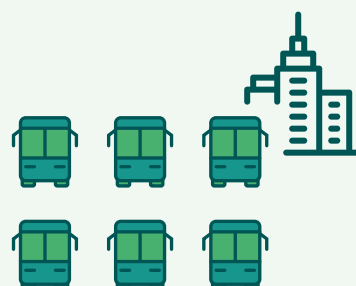


**5** subsidiam benefícios tarifários, integrações, para reduzir o custo total e para promover a separação entre tarifa de remuneração e tarifa pública.

#### Na pandemia:

Dos **51** sistemas, **49** lançaram mão de subsídios adicionais para reduzir o impacto no equilíbrio econômico-financeiro.

Outros **76** sistemas, que atendem **108** cidades, passaram a adotar subsídios pontuais somente após o início da pandemia.



Neste capítulo, vamos conferir a dimensão do déficit para o Distrito Federal e São Paulo, tendo como base os dados compilados dos últimos anos de custo de operação, receita tarifária arrecadada, complemento e orçamento público. Com isso, é possível calcular a participação do complemento orçamentário em relação ao custeio e ao orçamento; e do custo de operação em relação ao orçamento público.

A partir das relações complemento/custeio e complemento/orçamento para o município de São Paulo e para o Distrito Federal, ambos caracterizados por receberem complementos orçamentários, conseguimos também estimar a necessidade de recursos oriundos dos orçamentos públicos para os municípios de Belo Horizonte, Rio de Janeiro e Curitiba, na hipótese de essas capitais adotarem subsídios ao sistema de transporte público por ônibus similares aos de São Paulo e Distrito Federal.

### 3.1 Cases de São Paulo e Distrito Federal

O município de São Paulo tem como política direcionar recursos orçamentários para a operação do serviço de transporte público por ônibus.

Em 2020, foram orçados R\$ 3,1 bilhões em complemento orçamentário ao sistema de ônibus municipal, dos quais cerca de 65% por meio de ressarcimentos e os outros 35% como forma de complemento à operação. Com a pandemia de Covid-19, houve redução dos valores pagos por meio de ressarcimento, com consequente aumento da necessidade de complemento. Além disso, o equilíbrio do sistema financeiro foi fortemente atingido pelas altas nos preços dos insumos, em especial o óleo diesel, gerando descasamento entre as receitas, cuja tarifa é prefixada, e os custos.

Tabela 1: Impacto em São Paulo/SP<sup>4</sup>.

R\$ MM

SÃO PAULO	2015	2016	2017	2018	2019	2020*	2021*
Custeio	7.179,3	7.750,8	8.148,7	8.238,4	8.928,2	8.978,4	7.979,9
Receita tarifária	5.392,7	5.231,2	4.721,8	4.978,5	5.503,3	5.711,7	4.333,1
Complemento	1.639,1	2.382,7	3.282,4	3.098,8	3.208,2	3.116,6	3.646,8
Orçamento Público	51.390,0	54.407,3	54.600,0	56.260,6	60.137,7	68.968,3	67.962,7
Complemento/custeio	22,8%	30,7%	40,3%	37,6%	36,7%	34,7%	45,7%
Complemento/Orçamento	3,2%	4,4%	6,0%	5,5%	5,5%	4,5%	5,4%
Custeio/Orçamento	14,0%	14,2%	14,9%	14,6%	14,8%	13,0%	11,7%

Fonte: Prefeitura de São Paulo e SPTrans – Planilha Tarifária.  
Tabela elaborada pelo grupo de empresas de consultoria.

(\*) Previsão

#### SAIBA MAIS

Segundo os dados da Tabela 1, a relação do complemento orçamentário referente ao custeio do sistema de ônibus foi de 34,7% no ano de 2020. Esse percentual tem se mantido relativamente estável ao longo dos últimos anos, tendo ocorrido um pico no ano de 2017. Adicionalmente, é possível observar que a relação complemento/orçamento prevista para 2020 era de 4,5%, percentual inferior ao dos anos de 2017, 2018 e 2019.

#### IMPACTOS DA PANDEMIA NO SISTEMA DE TRANSPORTE COLETIVO EM SÃO PAULO (2020)\*:



Redução da receita tarifária de R\$ 5,7 bilhões para R\$ 4 bilhões – 70% do orçado

Redução do custeio de R\$ 8,9 bilhões para R\$ 7,4 bilhões – 83% do orçado

Complemento orçamentário: de R\$ 3,11 bilhões (previsão) para R\$ 3,45 bilhões = 5,6% do orçamento de 2020, de 61,25 bilhões<sup>5</sup>.

\*Valores em patamares similares também foram observados em 2021

#### 4

Na Tabela 1, os recursos orçamentários estão agregados e nomeados simplesmente de “complemento”, sendo divididos em “ressarcimentos” à gratuidade e descontos a usuários, e “complemento à operação”.

#### 5

<http://transparencia.prefeitura.sp.gov.br/receitas-despesas/>.

No **Distrito Federal**, o complemento orçamentário tem participação, em valores percentuais, ainda mais relevante que em São Paulo, representando de 41,6% a 47,5% do custeio total do sistema de transporte público coletivo entre 2017 e 2020.

Em 2019, o complemento orçamentário apresentou uma relação complemento/custeio de 47,1% e relação complemento/orçamento de 1,6%.

Por conta da pandemia, em 2020, houve redução de 27,45% na arrecadação tarifária em relação a 2019. Já o complemento orçamentário teve diminuição, no mesmo período, de 26,3%, passando de R\$ 661,7 MM para R\$ 487,5 MM, como mostra a **Tabela 2**.

**Tabela 2:** Impacto no Distrito Federal

R\$ MM

DISTRITO FEDERAL	2017	2018	2019	2020	2021
Custeio	1.209,0	1.280,7	1.404,4	1.026,3	1.823,1
Receita tarifária	637,3	748,5	742,7	538,8	620,8
Complemento	571,7	532,2	661,7	487,5	1.202,3
Orçamento Público	31.490,0	42.400,0	42.000,0	43.102,0	44.180,0
Complemento/custeio	47,3%	41,6%	47,1%	47,5%	65,9%
Complemento/Orçamento	1,8%	1,3%	1,6%	1,1%	2,7%
Custeio/Orçamento	3,8%	3,0%	3,3%	2,4%	4,1%

Fonte: DF e NTU. Tabela elaborada pelo grupo de empresas de consultoria.

## SAIBA MAIS

Em 2021, o sistema de transporte público no Distrito Federal apresentou aumento expressivo no custeio, em relação aos anos anteriores, demandando um complemento anual da ordem de R\$ 1,2 bilhão. A quantia representa cerca de 66% do custeio do ano. O valor obtido com as tarifas, por sua vez, recuperou um padrão próximo ao registrado em 2017.

## 3.2 Avaliação do impacto em outras cidades

As relações “complemento/custeio” e “complemento/orçamento”, observadas para os casos do município de São Paulo e para o Distrito Federal, serviram de base para calcular quais seriam os recursos orçamentários dos sistemas de ônibus municipais de Belo Horizonte (MG), Rio de Janeiro (RJ) e Curitiba (PR). Para isso, foram aventadas duas hipóteses diferentes e, como resultado, estimou-se a receita tarifária a ser arcada pelos passageiros.

- **1ª hipótese:** os recursos orçamentários representariam 47,1% do custeio, tal como observado no Distrito Federal pré-pandemia (2019).
- **2ª hipótese:** o complemento corresponderia a 5,5% do orçamento total do município, como no caso do município de São Paulo pré-pandemia (2019).

Ambas as hipóteses foram então comparadas com a necessidade de complemento estimado para o Cenário Base, correspondente à possibilidade de retomada da demanda aos patamares pré-pandêmicos, mas a custos de 2022.

A seguir, confira os valores obtidos para avaliação de impactos nas três capitais citadas.

Em **Belo Horizonte**, pelo Cenário Base, a operação de ônibus municipal demandaria um complemento orçamentário da ordem de R\$ 322,5 MM em 2022, cerca de 22,3% do custeio estimado para o ano, em **R\$ 1,44 bilhão**, para uma oferta equivalente àquela de 2019, o que não considera eventual incremento de qualidade do serviço.



Para a estimativa de custo, aplicou-se um fator de 30% sobre os custos observados em 2019, correspondente aos IGP-M e IPCA acumulados entre dezembro de 2019 e dezembro de 2021, ponderados em 50% cada.

O IGP-M acumulado entre dez/19 e dez/21 foi de 45,03%, enquanto o IPCA acumulado ficou em 15,03%.

Esta variação é compatível com o aumento de 30% do custeio observado no Distrito Federal em 2019-2021 e com o reajuste acumulado observado em Curitiba para a tarifa técnica entre jun/19 e jun/2022, de 30,32%.

Ao se levar em conta a primeira hipótese, com relações de complemento/custeio de 47,1%, o montante destinado ao sistema seria de R\$ 680,4 MM, correspondendo a 4,4% do orçamento municipal (**Tabela 3**). Nesse caso, a receita tarifária seria de R\$ 763,8 MM, o que representaria uma redução de cerca de 32% da receita tarifária em relação ao Cenário Base, sempre considerando que a demanda fique em patamar igual à de 2019.

Na segunda hipótese, com complemento correspondente a 5,5% do orçamento, o montante orçamentário somaria R\$ 836,8 MM, equivalendo a cerca de 57,9% do custeio. Nesse caso, a receita tarifária poderia ser de apenas R\$ 607,5 MM, correspondendo a uma redução de 45,8% da receita tarifária em relação ao Cenário Base, considerando a mesma demanda de 2019.

**Tabela 3:** Impacto em Belo Horizonte/MG

				ESTIMATIVAS PARA 2022		
BELO HORIZONTE	2019	2020	2021	Cenário Base	Cenário Complemento/ Custeio	Cenário Complemento/ Orçamento
Custeio	1.110,7	610,8	664,5	1.444,2	1.444,2	1.444,2
Receita tarifária	1.121,7	616,9	671,2	1.121,7	763,8	607,5
Complemento	0,0	0,0	0,0	322,5	680,4	836,8
Orçamento Público	12.933,7	13.753,7	14.351,0	15.341,0	15.341,0	15.341,0
Complemento/custeio	0,0%	0,0%	0,0%	22,3%	47,1%	57,9%
Complemento/ Orçamento	0,0%	0,0%	0,0%	2,1%	4,4%	5,5%
Custeio/ Orçamento	8,6%	4,4%	4,6%	9,4%	9,4%	9,4%

**Fonte:** Prefeitura de Belo Horizonte e BHTrans. Tabela elaborada pelo grupo de empresas de consultoria.

Já no **Rio de Janeiro**, para o Cenário Base, a operação de ônibus municipal demandaria um complemento orçamentário da ordem de R\$ 1,07 bilhão em 2022, o equivalente a cerca de 29,0% do custeio estimado, de **R\$ 3,72 bilhões**. Esse custo também pressupõe uma oferta equivalente àquela de 2019 e não considera eventual incremento de qualidade do serviço.

No caso de se aplicar a primeira hipótese, tem-se um montante orçamentário destinado ao sistema de R\$ 1,75 bilhão, o que corresponderia a 6,6% do orçamento municipal (**Tabela 4**). A receita tarifária, por sua vez, ficaria em R\$ 1,96 bilhão, representando uma redução no valor dela da ordem de 25% frente ao Cenário Base, para a mesma demanda observada em 2019.

Por outro lado, caso fosse colocada em prática a segunda hipótese, os recursos orçamentários passariam a somar R\$ 1,45 bilhão, equivalentes a 39,1% do custeio. Nessa situação, a receita tarifária poderia ser reduzida para R\$ 2,26 bilhões, permitindo um abatimento de cerca de 14% da receita tarifária quando comparada ao Cenário Base e assumindo a mesma demanda de 2019.



Foi aplicado o fator de 30% sobre o custo resultante do acumulado do IGP-M e IPC-A ponderados em 50%.

**Tabela 4:** Impacto no Rio de Janeiro/RJ

				ESTIMATIVAS PARA 2022		
RIO DE JANEIRO	2019	2020	2021	Cenário Base	Cenário Complemento/ Custeio	Cenário Complemento/ Orçamento
Custeio	2.862,0	1.537,3	1.651,9	3.721,5	3.721,5	3.721,5
Receita tarifária	2.643,1	1.537,3	1.651,9	2.643,1	1.968,1	2.266,4
Complemento	0,0	0,0	0,0	1.078,4	1.753,3	1.455,0
Orçamento Público	28.625,1	31.001,4	32.414,6	26.675,9	26.675,9	26.675,9
Complemento/custeio	0,0%	0,0%	0,0%	29,0%	47,1%	39,1%
Complemento/ Orçamento	0,0%	0,0%	0,0%	4,0%	6,6%	5,5%
Custeio/ Orçamento	10,0%	5,0%	5,1%	14,0%	14,0%	14,0%

**Fonte:** Prefeitura do Rio de Janeiro e Secretaria de Transportes. Tabela elaborada pelo grupo de empresas de consultoria.

Por fim, em **Curitiba**, o Cenário Base traz como perspectiva um complemento orçamentário da ordem de R\$ 274,4 MM, correspondente a cerca de 22,7% do custeio estimado para 2022, de **R\$ 1,20 bilhão**, para uma oferta equivalente à de 2019. Tal cenário não leva em conta um eventual aumento na qualidade do serviço. Considera-se ainda que a tarifa básica ao usuário foi reajustada em março de 2022, de R\$ 4,50 para R\$ 5,50.

Diante da primeira hipótese, cujas relações de complemento/custeio seriam de 47,1%, os recursos orçamentários ficariam em R\$ 570,0 MM, a serem destinados ao transporte público sobre pneus, correspondendo a 6,3% do orçamento (**Tabela 5**). Nesse caso, a receita tarifária seria de R\$ 639,9 MM, o que representaria uma redução de 32% em relação ao Cenário Base, dada a mesma demanda observada em 2019.

Já na segunda hipótese, com complemento correspondente a 5,5% do orçamento total do município, o montante orçamentário é calculado em R\$ 493,4 MM, equivalente a 40,8% do custeio. Nesse caso, a receita tarifária poderia ser reduzida para R\$ 716,5 MM, o que representa um abatimento de 23% em relação ao Cenário Base, considerando a mesma demanda de 2019.

+++

Foi aplicado um fator de 30% sobre o custo de 2019, resultante do acumulado do IGP-M e IPCA ponderados em 50%.

Esta variação de 30% é equivalente ao reajuste acumulado entre 06/2019 e 06/2022 para a tarifa técnica do sistema de ônibus municipal de Curitiba, que fora de 30,32%.

**Tabela 5:** Impacto em Curitiba/PR

				ESTIMATIVAS PARA 2022		
CURITIBA	2019	2020	2021	Cenário Base	Cenário Complemento/ Custeio	Cenário Complemento/ Orçamento
Custeio	930,5	926,3	871,2	1209,9	1209,9	1209,9
Receita tarifária	789,4	519,5	483,2	935,6	639,9	716,5
Complemento	141,1	406,7	388,0	274,4	570,0	493,4
Orçamento Público	8.769,4	9.425,0	9.566,9	9.046,0	9.046,0	9.046,0
Complemento/custeio	15,2%	43,9%	44,5%	22,7%	47,1%	40,8%
Complemento/ Orçamento	1,6%	4,3%	4,1%	3,0%	6,3%	5,5%
Custeio/ Orçamento	10,6%	9,8%	9,1%	13,4%	13,4%	13,4%

**Fonte:** Prefeitura de Curitiba e Urbs. Tabela elaborada pelo grupo de empresas de consultoria.

2 / Entrada  
Terminal Centenário  
Terminal Pinhais  
Terminal Santa Cândida



SANTA CANDIDA



NEOBUS

BE704

AUG-1461

E BOAS LEMBRANÇAS  
CURITIBA.  
SUGERIMOS.COM

CURITIBA

AUG-1461

# 4

## Alternativas de fontes de recursos extratarifárias para subsídios ao transporte público coletivo



**D**urante a pandemia, 243 municípios brasileiros subsidiaram seus sistemas de transporte público coletivo utilizando seus próprios orçamentos. Assim, evitaram o aumento da tarifa e a paralisação dos serviços. Os orçamentos públicos, que sempre enfrentam a escassez de recursos, estão sujeitos a prioridades do momento definidas em função de aspectos sociais, econômicos e políticos. Se não há espaço orçamentário em alguns casos, é possível lançar mão de fontes alternativas, que podem ser vinculadas a uma destinação específica no orçamento público. Confira, a seguir, quais são essas fontes e sua viabilidade jurídica. Caso não haja essa viabilidade, são apontadas soluções referentes às possíveis mudanças legislativas.

### 4.1 Fonte I: Tarifa sobre exploração de serviço de transporte remunerado por aplicativo

#### 4.1.1 Aspectos jurídico-constitucionais

Em relação ao transporte remunerado por aplicativo, não é possível instituir **taxas**, visto que estas são usadas para poderes de polícia específicos, não havendo prerrogativa legal para servirem como fontes de recursos para subsídios ao transporte público coletivo. Porém, pode-se cobrar **preços públicos** pelo uso do espaço público (vias públicas).

Outro aspecto a ser observado diz respeito à incidência do **ISSQN** sobre os serviços de transporte remunerado por aplicativo.

#### SAIBA MAIS

**Preço público:** tem natureza contratual e não é compulsório, podendo ser instituído por Decreto, a partir de ato do Poder Executivo. Trata-se de um valor cobrado pela prestação de um serviço de interesse público, o qual é oferecido por uma pessoa jurídica de direito privado. O preço público só é pago por quem efetivamente usa o serviço. É o caso, por exemplo, da cobrança de energia elétrica, água, transporte público coletivo e pedágio.

**Taxa:** tem natureza tributária e é compulsória, podendo ser instituída somente por lei. Segundo o Código Tributário Nacional (Lei no 5.172/1966), em seu art. 77, "As taxas cobradas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, têm como fato gerador o exercício regular do poder de polícia, ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição".

Sobre isso, vale destacar que, em muitas cidades, é obrigatório o credenciamento das operadoras de tecnologia de transporte (OTTC) perante município. São elas as responsáveis por fazer a intermediação entre os motoristas prestadores de serviços e os usuários. Em muitos casos, essas operadoras devem ter um centro de atendimento, que é uma sede física permanente no município, para dar suporte aos condutores e àqueles que utilizam o serviço. Esse fator possibilita a cobrança tributária de ISSQN.

Trata-se, portanto, de uma solução viável para gerar receitas ao transporte público coletivo, ainda que não haja vinculação da fonte a tal destinação.

## SAIBA MAIS

**ISSQN:** Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza. Conhecido também, simplesmente, como ISS (Imposto Sobre Serviços), esse tributo é cobrado pelos municípios e Distrito Federal, atingindo quase todos os profissionais e empresas que prestam serviços.

### Proposta de mudança legislativa

A Lei Complementar nº 175/2020 determina que o local do imposto recolhido a título de planos de saúde e convênios médicos, bem como de administração de fundos, consórcios, cartão de crédito e débito, dentre outros, seja o do tomador de serviço.

Nesse sentido, entendendo-se que o mesmo raciocínio se aplica aos serviços de aplicativo, uma modificação na Lei Complementar nº 116/2003<sup>6</sup>, como realizada por meio da LC 175/2020, possibilitaria a cobrança do ISS sobre o próprio serviço.

6

Dispõe sobre o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, de competência dos Municípios e do Distrito Federal, e dá outras providências.

## 4.1.2 Diagrama do modelo lógico

**Figura 1** Diagrama Fonte I: Tarifa sobre exploração de serviço de transporte remunerado por aplicativo.



**Fonte:** elaborado pelo grupo de empresas de consultoria.

## 4.2 Fonte II: Exploração de estacionamentos rotativos ou de estacionamentos de longa duração ao longo das vias públicas

### 4.2.1 Aspectos jurídico-constitucionais

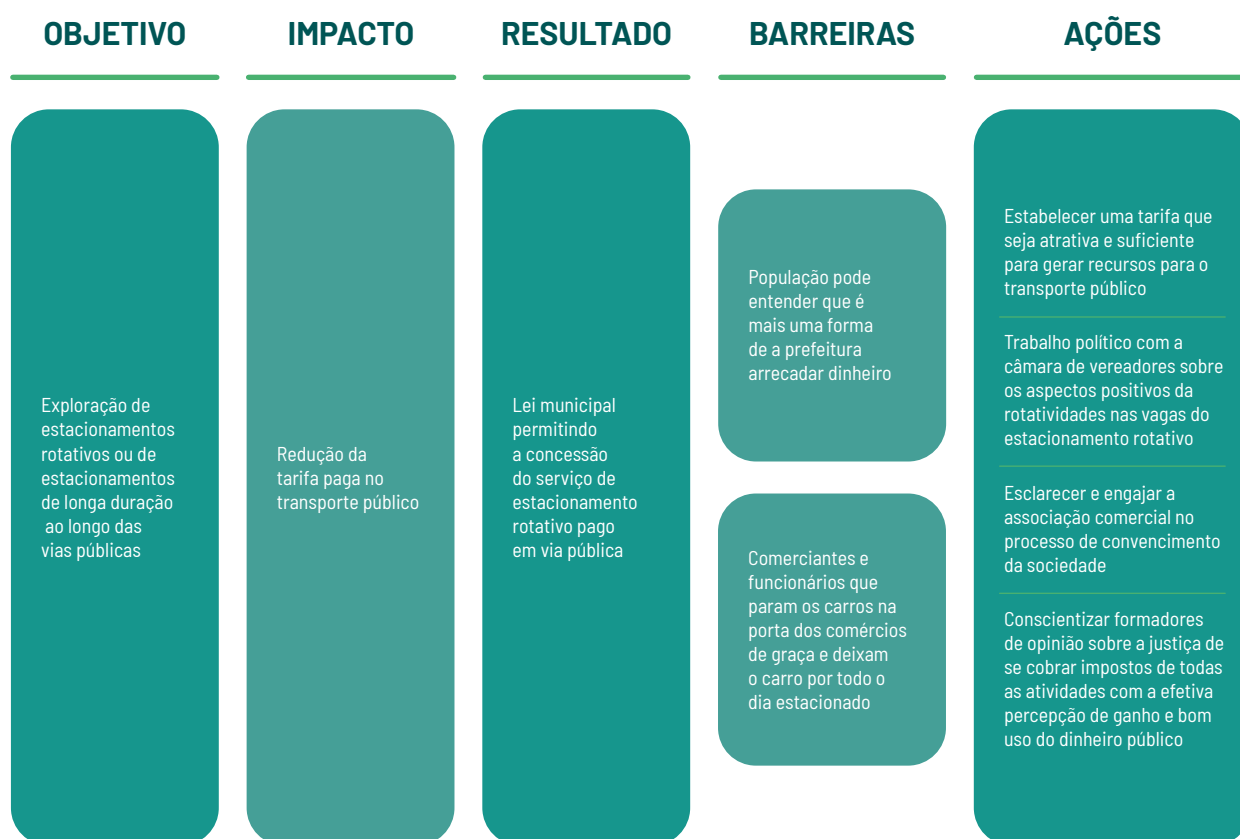
A adoção de estacionamentos rotativos pagos para veículos em logradouros públicos — a chamada “zona azul” — pode ser uma forma de custear subsídios, mas dependerá do modelo utilizado pelo município. Se a cobrança ocorrer diretamente pela Administração Pública, estaremos diante da figura do **preço público**, o qual pode ser estabelecido mediante **Decreto**, sem necessidade de lei.

A questão é polêmica, mas entendemos que deve prevalecer o entendimento de que o **princípio da não afetação** dos recursos está reservado aos impostos.

Por outro lado, é possível que a atividade seja delegada a parceiros privados, que se remuneram com a exploração dos serviços. Nessa hipótese, não haveria impedimento jurídico à Administração para determinar, como ônus pela delegação, que operadores fossem obrigados a pagar determinada outorga direta aos sistemas de transporte, com o intuito de custear os subsídios do transporte público de passageiros. A fonte de custeio é chamada, nesse caso, de “outorga devida por delegatário particular”.

### 4.2.2 Diagrama do modelo lógico

**Figura 2** Diagrama Fonte II: Exploração de estacionamentos rotativos ou de estacionamentos de longa duração ao longo das vias públicas.



**Fonte:** elaborado pelo grupo de empresas de consultoria.

## SAIBA MAIS



**Princípio da não afetação:** princípio segundo o qual todas as receitas orçamentárias são recolhidas ao Caixa Único do Tesouro, sem vinculação específica, proporcionando flexibilidade no uso dos recursos pelo setor público.

### 4.3 Fonte III: Custeio dos benefícios tarifários por meio dos orçamentos da União, dos Estados e dos Municípios

#### 4.3.1 Aspectos jurídico-constitucionais

Para cobrir o déficit tarifário, uma das formas mais viáveis é a transferência direta de recursos pela União, a fim de prestar assistência financeira aos municípios. Porém, não há norma em âmbito federal ou constitucional que obrigue a União a prestar auxílio com fins de subsídio às tarifas de transporte público coletivo de passageiros, como ocorre, por exemplo, com as áreas da saúde e educação.

Enquanto não houver lei regulamentando a questão, a decisão de subsidiar — ou não — por meio do orçamento da União é um ato discricionário do Executivo, que poderá prever a inclusão desses recursos nas leis orçamentárias (Lei Orçamentária Anual, Diretrizes Orçamentárias e o Plano Plurianual).

Por enquanto, o aparato legal mais consistente, nesse sentido, é a LMU (Lei federal nº 12.587/2012), a qual determina, ainda que de forma genérica, que a União preste assistência financeira aos Estados e Municípios, além de prever, nos projetos de planos plurianuais e de leis de diretrizes orçamentárias, as ações programáticas e instrumentos de apoio que serão utilizados, em cada período, para o aprimoramento dos sistemas de mobilidade urbana.

Isto, no entanto, não é suficiente. Para que o déficit tarifário seja coberto por meio de recursos orçamentários de forma recorrente e obrigatória — e não sujeita à discricionariedade do Executivo —, é imprescindível a edição de lei federal com dispositivos que exijam expressamente, ao ente federativo, a disponibilização de parte da receita para subsidiar o transporte público coletivo.

Como exemplo concreto dessa política, vale mencionar o PL nº 4392/2021 — aprovado muito recentemente pelo Senado Federal e encaminhado à Câmara dos Deputados para votação —, que institui o Programa Nacional de Assistência à Mobilidade dos Idosos em Áreas Urbanas (PNAMI).

O objetivo é garantir a gratuidade do transporte público para idosos acima de 65 anos por meio de repasses da União para os Estados, Distrito Federal e Municípios, diminuindo-se, assim, o déficit tarifário.

O PL em questão prevê que o Orçamento Geral da União disponibilize recursos públicos necessários ao custeio do PNAME, cabendo aos Estados e Municípios a instituição de fundos para receber esses repasses.

Assim como ocorre na União, não há normas em São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais que obriguem expressamente esses Estados a utilizarem seus orçamentos para financiar o transporte coletivo urbano. Cabe a cada governo, de forma discricionária, implementar e regular o subsídio.

Apesar disso, está em vigor, no Estado de São Paulo, a Lei estadual nº 15.187/2013, que confere gratuidade às pessoas maiores de 60 anos nos transportes públicos de passageiros operados pela Companhia do Metropolitano de São Paulo (Metrô), Companhia Paulista de Trens Metropolitanos (CPTM) e Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos (EMTU).

No Estado do Rio de Janeiro, por sua vez, a Lei nº 7.916/18 garante esse mesmo benefício nos transportes públicos coletivos intermunicipais. Essa isenção é financiada diretamente pelo orçamento estadual, não havendo qualquer fonte de recursos específica para o financiamento.

Já no caso dos municípios, como São Paulo<sup>7</sup> e Brasília<sup>8</sup>, a decisão de subsidiar o déficit tarifário do transporte público por meio do orçamento local é estritamente política. Futuras gestões podem desfazer esse tipo de medida. Por essa razão, há a necessidade de se criar legislação municipal com esse objetivo, de modo a tornar vinculante essa obrigação, independentemente de quem estiver à frente do Poder Executivo local.

#### 7

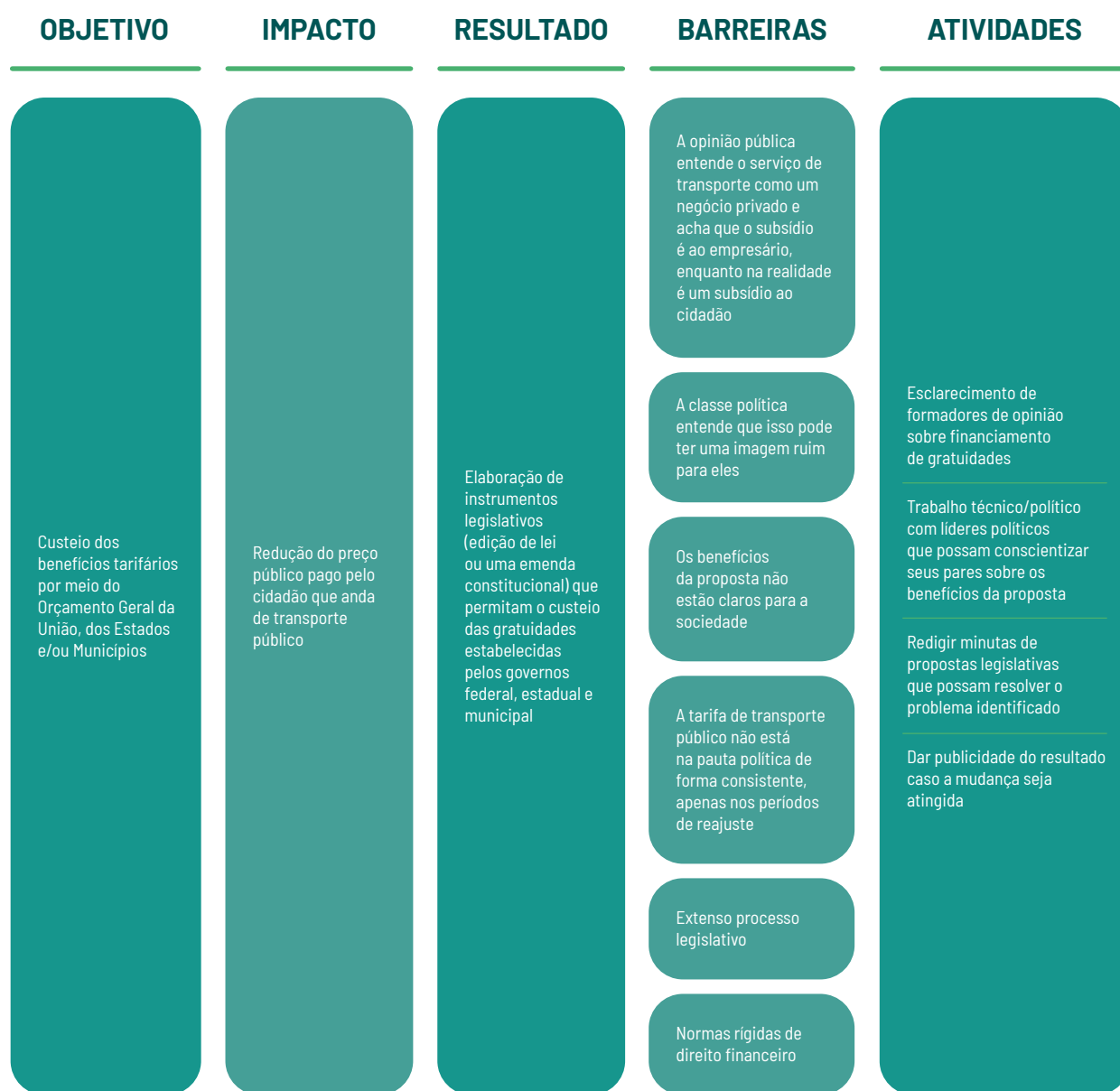
Na Lei Orçamentária Anual do Município de São Paulo, para o ano de 2021 (Lei nº 17.544/2020), foram previstos mais de R\$ 2,25 bilhões a título de subsídios (20.10.26.453.3009.4701 — Compensações tarifárias do sistema de ônibus).

#### 8

No Distrito Federal, o orçamento de 2021 (Lei nº 6.778/2021) previu o custeio de gratuidades e o complemento tarifário (26.453.6216.4302 — “concessão de passe livre” — e 26.453.6216.2455, “manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do sistema de transporte público coletivo”).

#### 4.3.2 Diagrama do modelo lógico

**Figura 3** Diagrama Fonte III: Custeio dos benefícios tarifários por meio do Orçamento Geral da União, dos Estados e dos Municípios.



Fonte: elaborado pelo grupo de empresas de consultoria.

### 4.4 Fonte IV: Multas de Trânsito

#### 4.4.1 Aspectos jurídico-constitucionais

Atualmente, as normas referentes à aplicação de multas não preveem a alocação de tais recursos no subsídio do transporte público coletivo.

Segundo o **Código de Trânsito Brasileiro** (CTB), em seu art. 320, “A receita arrecadada com a cobrança das multas de trânsito será aplicada, exclusivamente, em sinalização, engenharia de tráfego, de campo, policiamento, fiscalização e educação de trânsito”, sendo determinado percentual de cinco por cento desse valor para o fundo de âmbito nacional destinado à segurança e educação de trânsito (art. 320, §1º).

Já a Resolução Contran nº 875/2021 regulamenta esse dispositivo legal, citando, de forma exemplificativa, os sinais e dispositivos que se inserem no conceito de “sinalização”, bem como as atividades incluídas no âmbito das engenharias de tráfego e campo, do policiamento, fiscalização e educação de trânsito.

Portanto, as normas são muito claras e específicas, não havendo qualquer brecha para alocação de recursos de multas fora do que está determinado em lei. Para viabilizar essa fonte de custeio, é necessário alterar o CTB, a fim de que seja incluída a possibilidade de utilizar a receita arrecadada com multas para complemento financeiro do transporte público urbano.

#### 4.4.2 Diagrama do modelo lógico

Figura 4 Diagrama Fonte IV: Multas de Trânsito.



Fonte: elaborado pelo grupo de empresas de consultoria.

### 4.5 Fonte V: Multas pelo transporte irregular de passageiros

#### 4.5.1 Aspectos jurídico-constitucionais

O transporte irregular de passageiros é considerado infração de trânsito, segundo o art. 231 do CTB: “Art. 231. *Transitar com o veículo: (...) VIII - efetuando transporte remunerado de pessoas ou bens, quando não for licenciado para esse fim, salvo casos de força maior ou com permissão da autoridade competente: Infração – gravíssima; Penalidade – multa; Medida administrativa – remoção do veículo*”.

Diante disso, assim como nas multas de trânsito, também nesse caso valem as regras do art. 320 do CTB, quanto ao destino dos recursos advindos da cobrança de multas aos infratores, não havendo, portanto, previsão de alocação desse montante para o subsídio do transporte público urbano de passageiros. A viabilização dessa fonte de custeio depende de alteração do CTB.

Sobre esse assunto, é importante destacar a Medida Provisória nº 1.112/2022, que alterou provisoriamente o art. 320 do CTB para permitir que as receitas das multas fossem destinadas também para a renovação da frota circulante<sup>9</sup>.

9

A Medida Provisória, depois de editada pelo Presidente, depende de aprovação da Câmara e do Senado para que seja transformada definitivamente em lei.

#### 4.5.2 Diagrama do modelo lógico

Figura 5 Diagrama Fonte V: Multas de Transporte Irregular.



Fonte: elaborado pelo grupo de empresas de consultoria.

## 4.6 Fonte VI: Taxa sobre a exploração de estacionamentos privados de automóveis e outros polos geradores de tráfego e atividades com externalidades negativas

### 4.6.1 Aspectos jurídico-constitucionais

A atividade de exploração de estacionamentos privados não implica no usufruto de bem ou serviço público, não cabendo, nesse caso, a instituição de taxas, as quais precisam estar vinculadas a uma atividade estatal direta. Já nos serviços de *valet* existe o uso direto do espaço público (viário) para a prestação da atividade privada.

Por outro lado, a partir da edição de um simples decreto elaborado pelo chefe do Poder Executivo local, é possível cobrar preços públicos referentes à utilização do espaço público para a coordenação da atividade de estacionamento.

Essa questão também pode ser vista sob o prisma dos chamados **Polos Geradores de Tráfego (PGT)**. Há legislações que impõem a empreendimentos classificados como PGT a obrigação de arcar com contrapartidas ou compensações, como forma de diminuir o impacto causado sobre o tráfego das vias que lhes dão acesso.

É o caso da cidade de São Paulo, cuja legislação regulamenta esse instituto, vinculando a aprovação de projetos arquitetônicos à obrigatória execução de obras e serviços necessários à minimização de impactos no sistema viário.

Essa lógica da contrapartida pode ser aplicada a quaisquer empresas que causem **externalidades negativas** ao uso do transporte público, como locadoras de veículos e proprietárias de estacionamentos, por explorarem atividades que incentivam ou facilitam o uso de veículos particulares. Desde a obtenção de seus respectivos alvarás de funcionamento, elas seriam obrigadas a arcar com medidas compensatórias em razão da atividade prestada, destinando um percentual de sua receita ao subsídio do transporte público.

### SAIBA MAIS

**Polos Geradores de Tráfego:** classificação conferida a determinados empreendimentos que contribuem para o aumento do trânsito de veículos nas cidades.

**Externalidades negativas:** referem-se a atividades que causam impactos ou custos a terceiros. Já as externalidades positivas geram efeitos benéficos.

Nesse contexto, entendemos, portanto, como alternativas viáveis:

- destinar parte das contrapartidas exigidas dos PGTs para o subsídio do transporte público coletivo; e
- qualificar legalmente os estacionamentos de veículos privados como esses polos, independentemente do número de vagas.

Vale destacar que tais soluções dependem de autorização legislativa própria, com criação de lei ordinária em cada um dos municípios onde tais medidas compensatórias forem implantadas.

#### 4.6.2 Diagrama do modelo lógico

**Figura 6** Diagrama Fonte VI: Destinação da compensação cobrada dos Polos Geradores de Tráfego (PGT).



**Fonte:** elaborado pelo grupo de empresas de consultoria.

### 4.7 Fonte VII: Tarifa de congestionamento ou pedágio urbano em vias municipais

#### 4.7.1 Aspectos jurídico-constitucionais

A LMU permitiu que Estados e Municípios pudessem restringir e controlar a circulação de veículos motorizados em locais e horários predeterminados, além de cobrar um tributo (“pedágio urbano”) dos motoristas pela entrada e pela saída nos referidos locais.

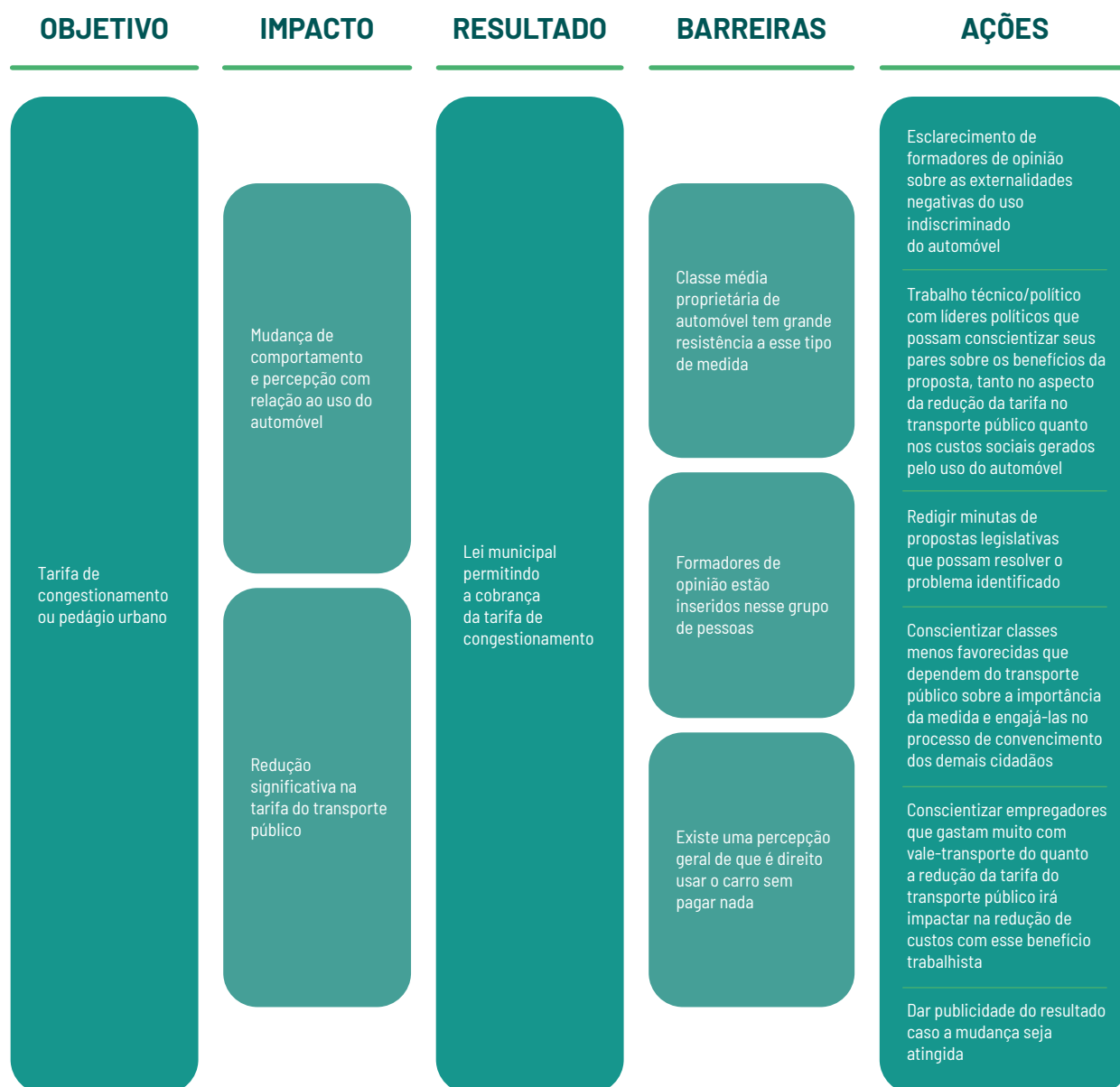
No entanto, por se tratar de política pública de interesse local, a implementação de uma tarifa de congestionamento ou pedágio urbano nas grandes cidades brasileiras depende da iniciativa da administração pública de cada município, o que deverá ser feito mediante criação de lei<sup>10</sup>.

**10**

(FONSECA, Gustavo. Pedágio urbano no Brasil?, in <https://jus.com.br/artigos/65078/pedagio-urbano-no-brasil>).

#### 4.7.2 Diagrama do modelo lógico

**Figura 7** Diagrama Fonte VII: Tarifa de congestionamento ou pedágio urbano.



**Fonte:** elaborado pelo grupo de empresas de consultoria.

### 4.8 Fonte VIII: Contribuição do TPU semelhante à Contribuição de Iluminação Pública

#### 4.8.1 Aspectos jurídico-constitucionais

A Contribuição de Iluminação Pública (CIP) ou a Contribuição para o Custeio do Serviço de Iluminação Pública (Cosip) está estabelecida na Constituição Federal<sup>11</sup>, sendo a taxa de iluminação pública permitida para custear esse serviço e cobrada na fatura de energia elétrica.

Assim, desde que adequadamente instituída por **Emenda Constitucional**, nada impede que seja criado mecanismo similar em relação ao transporte público urbano.

**11**

Art. 149-A Os Municípios e o Distrito Federal poderão instituir contribuição, na forma das respectivas leis, para o custeio do serviço de iluminação pública, observado o disposto no art. 150, I e III. Parágrafo único. É facultada a cobrança da contribuição a que se refere o caput, na fatura de consumo de energia elétrica.

#### 4.8.2 Diagrama do modelo lógico

**Figura 8** Diagrama Fonte VIII: Contribuição do TPU semelhante a Contribuição de Iluminação Pública.



**Fonte:** elaborado pelo grupo de empresas de consultoria.



# 5

## Simulação da utilização das fontes extratarifárias para o município de São Paulo

**T**endo em vista o potencial das fontes extratarifárias citadas anteriormente para custeio do sistema, elaboramos um exercício sobre como esses recursos poderiam ser adotados para o município de São Paulo e os possíveis resultados.

Mas antes de apresentar essa simulação, vamos conhecer como é o modelo de remuneração atual do sistema de transportes da capital paulista, no qual é possível identificar quatro grandes grupos de receitas (*os dados percentuais citados são de 2020 – fonte: SPTrans*):

- a) **Receitas tarifárias** – referem-se à tarifa cobrada ao usuário, independentemente do tipo de pagante. Representam 63,6% do total das receitas no sistema do município de São Paulo.
- b) **Receitas não tarifárias operacionais** – consistem em: publicidade em pontos de ônibus e veículos, exploração de áreas comerciais (aluguéis) e recursos de multas e taxas de recarga. Representam 1,7% das receitas no sistema paulistano.
- c) **Receitas de ressarcimento de isenções tarifárias** – atualmente cobertas integralmente pelo orçamento municipal. Correspondem a 23,2% das receitas do sistema municipal de São Paulo: 15% referem-se à gratuidade a idosos e pessoas com deficiência; 6,7% dizem respeito à gratuidade a estudantes; e 1,5% é relacionado à meia-entrada para estudantes.
- d) **Receitas não tarifárias orçamentárias** – referem-se ao **complemento orçamentário**, que se faz necessário para cobrir os custos de operação do sistema. Representam 11,5% do total de receitas do sistema do município de São Paulo.

Portanto, a cobrança de tarifa ao usuário é a principal e mais tradicional fonte de receitas, sendo que as modalidades do ressarcimento tarifário e do complemento orçamentário surgem devido à necessidade de se cobrir os custos crescentes do sistema. Ao mesmo tempo, a capacidade de reajuste do valor da tarifa é limitada, seja devido à própria limitação financeira de quem utiliza o serviço ou à competitividade dos outros modais.

Contudo, é possível reduzir a tarifa cobrada ao passageiro, tornando o sistema de ônibus mais competitivo e com demanda mais expressiva. Para isso, seria necessário, dentro do exercício proposto para o município, implementar um modelo de remuneração que invertesse a hierarquia de obtenção de recursos, tirando o protagonismo das receitas tarifárias. Assim, o objetivo seria dar prioridade aos recursos não tarifários orçamentários, a fim de que o valor da tarifa paga pelos usuários seja resultante do saldo não coberto pelo orçamento.

Essa proposta inclui, além dos recursos não tarifários orçamentários, outros quatro grandes grupos de receitas, listados a seguir em ordem de importância na obtenção de recursos ao sistema de transporte público coletivo:

- a) **Receitas não tarifárias orçamentárias** – seu objetivo é custear o sistema. São considerados nessa proposta como fontes desse tipo de receita o ISS sobre serviço de transporte privado remunerado por aplicativo; o ISS e outorga sobre exploração de estacionamentos rotativos ou de estacionamentos de longa duração ao longo das vias públicas; as multas de trânsito; as multas de transporte irregular; a taxa sobre a exploração de estacionamentos privados de automóveis e outros polos geradores de trânsito (PGT); a tarifa de congestionamento ou pedágio urbano; e a contribuição do Transporte Público Urbano (TPU) semelhante à Contribuição de Iluminação Pública e Taxa de Mobilidade Corporativa e Vale-Transporte.
- b) **Receitas não tarifárias operacionais** – consistem em: patrocínio dos benefícios e modelos de termos de cooperação; exploração comercial e de publicidade em pontos de ônibus e veículos; captura de valor decorrente de valorização imobiliária; e recursos de multas e taxas de recarga.
- c) **Receitas de ressarcimento de isenções tarifárias** – valores a serem custeados por meio do Orçamento Geral da União, dos Estados e/ou Municípios, a título de ressarcimento tarifário relativo às isenções tarifárias. No caso do sistema de ônibus municipal de São Paulo, passariam a representar R\$ 928 MM/ano, entre idosos, pessoas com deficiência e estudantes, frente a R\$ 1,95 bilhão, segundo a SPTrans.
- d) **Receitas tarifárias** – oriundas dos diferentes tipos de passageiros pagantes, totalizariam R\$ 2,70 bilhões, levando-se em conta a tarifa de R\$ 2,1842 e mantida a demanda.
- e) **Receitas de ressarcimento de integrações** – são valores residuais relacionados ao impacto das integrações, os quais podem ser custeados por meio do ressarcimento do subsídio à integração. Também podem ser embutidos no valor da tarifa paga pelo usuário. Porém, como objeto de estudo, foi escolhida a opção de custeio via ressarcimento a integrações.

Nesta simulação de uso das fontes extratarifárias para o sistema de transportes da capital paulista, foram obtidos os seguintes resultados:

### SAIBA MAIS



Após a obtenção de recursos advindos de **receitas não tarifárias orçamentárias e operacionais**, é calculado o montante dos custos não cobertos por eles. Ao dividir o valor pelo total de passageiros transportados (primeiro embarque), chega-se ao preço da tarifa a ser paga pelos usuários do serviço e, no caso dos passageiros gratuitos, à quantia a ser ressarcida pelo poder público. De acordo com o exercício proposto para adotar no sistema de São Paulo, as receitas não tarifárias orçamentárias e operacionais são capazes de representar R\$ 5,27 bilhões (**ver Tabela 6**), cobrindo cerca de 58,7% dos custos totais do sistema. Restam R\$ 3,70 bilhões a serem custeados via receita tarifária que, divididos pelo total de 1,69 bilhão de passageiros transportados no ano, resultam em uma tarifa comum de R\$ 2,1842 por passageiro transportado (primeiro embarque).

**Tabela 6** Estudo de caso proposto para o Sistema de São Paulo - 2020

GRUPO DE RECEITA	SUBGRUPO / DESCRIÇÃO	%	RECEITAS ANO
Receitas não tarifárias operacionais	Patrocínios e Cooperações	0,1%	R\$ 13.228.788
	Publicidade em paradas e veículos	0,5%	R\$ 46.468.564
	Captura de valorização mobiliária	2,5%	R\$ 227.186.000
	Recursos de multas e taxas de recarga	0,5%	R\$ 40.649.342
Receitas não tarifárias orçamentárias	ISS sobre transporte privado por aplicativo	0,2%	R\$ 18.976.548
	ISS sobre Estacionamento Rotativo	0,1%	R\$ 9.138.889
	Multas de Trânsito e transporte irregular	5,2%	R\$ 464.948.996
	ISS sobre estacionamentos privados	0,2%	R\$ 14.697.157
	Taxa sobre Polos Geradores de Tráfego	1,0%	R\$ 88.015.720
	Taxa de Congestionamento (% para o TPU)	15,5%	R\$ 1.388.686.523
	Taxa de Congestionamento (ISS)	2,5%	R\$ 220.965.169
	Contribuição do TPU (sobre imóveis/IPTU)	8,8%	R\$ 793.788.628
	Contribuição do TPU (sobre carros e motos/Licenciamento)	10,2%	R\$ 918.007.234
	Contribuição do TPU (sobre empregados/vínculos RAIS)	11,5%	R\$ 1.029.650.688
Custeio por meio do Orçamento Geral da União, dos Estados e/ou Municípios	Ressarcimento de Idosos (PL Federal)	0,9%	R\$ 78.273.887
	Ressarcimento de Idosos (prefeitura)	4,1%	R\$ 371.671.149
	Ressarcimento de Pessoas com Deficiência	1,3%	R\$ 115.312.547
	Ressarcimento de Outras Gratuidades	0,0%	-
	Ressarcimento de Estudantes (gratuitos)	3,3%	R\$ 298.302.979
	Ressarcimento de Estudantes (meia)	0,7%	R\$ 64.919.368
	Ressarcimento do subsídio a integração	0,7%	R\$ 66.301.478
Receitas Tarifárias	Paga pelo usuário	30,2%	R\$ 2.708.864.539
	Paga pelo empregador	0,0%	—
		100%	R\$ 8.978.403.399

**Fonte:** elaborado pelo grupo de empresas de consultoria.

Entre as receitas não tarifárias orçamentárias listadas na **Tabela 6**, destacam-se, pelo grande potencial de arrecadação, a Taxa de Congestionamento (pedágio urbano) e as contribuições do TPU, seja sobre imóveis — por meio do IPTU —, seja sobre os veículos privados, por meio do licenciamento, ou sobre o empregador, por intermédio da quantidade de vínculos empregatícios formais.

Portanto, apostar prioritariamente nas receitas não tarifárias pode ser uma boa medida para cobrir os custos do sistema de transporte da capital paulista, amenizando o peso que recai sobre a receita tarifária tradicional.

Inclusive, uma eventual tarifa de R\$ 2,1842, como calculado no estudo, resultaria em um sistema de ônibus muito mais competitivo, com acréscimo exponencial na demanda e, conseqüentemente, da receita oriunda dos passageiros pagantes.

ÔNIBUS





# 6

## Roteiro para implantação das fontes extratarifárias



Acesse o QR Code a seguir e confira a tabela com o roteiro completo para implantação das fontes extratarifárias para utilização nos subsídios ao transporte público coletivo.





ED. DONA JULIA NUNES GUER. A



# 7 Conclusões

**O**s estudos e pesquisas sobre o financiamento da operação dos sistemas de transporte público coletivo urbano e de caráter urbano desenvolvidos ao longo deste trabalho apontam caminhos importantes para solucionar um grande desafio estrutural do setor, que é a oferta de um serviço público de qualidade, que atenda às expectativas dos seus usuários, com um preço módico acessível à grande maioria da população brasileira.

Em primeiro lugar, é fundamental deixar claro que a base legal para a separação das tarifas pública (paga pelo usuário) e de remuneração (destinada a cobrir os custos do operador) já existe na legislação brasileira desde 2012, quando foi promulgada a Lei nº 12.587/2012, que instituiu as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana.

Foi apoiado nessa legislação que diversos municípios e regiões metropolitanas brasileiras implementaram essa medida de separação tarifária, para vencer a crise nos transportes públicos originada pela pandemia de covid-19 e manter a continuidade dos serviços. Ao longo dos mais de dois anos de pandemia assistimos ao número de sistemas de transporte que aplicam essa separação avançar de 4 para 29 casos, dos quais 12 deles localizados em capitais ou regiões metropolitanas.

É natural que a separação das tarifas pública e de remuneração leva, na maior parte dos casos, à necessidade de recursos externos ao setor para reequilibrar custos e receitas dos sistemas de transporte. Importante constatação deste trabalho mostra que, na realidade, o montante de recursos necessários não é parte tão relevante dos orçamentos públicos, fonte primária dos subsídios aos serviços de natureza pública.

O estudo analisa os casos das cidades de São Paulo (SP) e Brasília (DF), onde a prática da separação das tarifas já é realizada há anos, e mostra que, em São Paulo, o comprometimento do orçamento público para um subsídio de 33,8% do custo dos serviços foi de 4,8% na média do período avaliado. No caso de Brasília, para um subsídio médio de 49,9% do custo total, o comprometimento médio do orçamento foi de 1,7%.

Com base nos dados acima, o estudo simulou o comprometimento dos orçamentos públicos com o custeio parcial dos sistemas de transporte público nas cidades de Belo Horizonte, Rio de Janeiro e Curitiba.

Considerando um subsídio fixo de 47,1% do custo total dos serviços nessas cidades, o comprometimento dos orçamentos ficou em 4,4% para Belo Horizonte, 6,6% para o Rio de Janeiro e 6,3% para Curitiba.

Os resultados das pesquisas e dos ensaios realizados mostram que é perfeitamente viável considerar os orçamentos públicos das cidades como fonte primária dos subsídios aos sistemas de transporte público coletivo.

É claro que a gestão dos orçamentos públicos dos municípios e dos estados está sujeita à definição de prioridades que levam em conta aspectos sociais, econômicos e políticos, além das questões emergenciais.

Dessa forma, o estudo se dedicou à identificação, análise e avaliação de uma série de alternativas de fontes extratarifárias que poderiam ser implementadas pelos governos municipais e estaduais e utilizadas como complemento aos orçamentos públicos para garantir os subsídios aos sistemas de transporte público.

As alternativas de receitas extratarifárias ao transporte público coletivo tratadas neste relatório devem ser analisadas e aplicadas de acordo com as condições locais, em função das distintas peculiaridades encontradas em cada município.

Tem-se por premissa que uma medida, ou conjunto de medidas de receitas extratarifárias, pode funcionar melhor em um município do que em outro. A experiência dos autores deste estudo na área de transporte público coletivo demonstra que um projeto nunca é desenvolvido da mesma forma para dois municípios.

Ressalta-se que o desenvolvimento de um plano para um sistema de transportes consubstancia uma série de julgamentos de valores, avaliações e escolhas. Desta forma, para atingir o objetivo de garantir a melhoria do sistema de transporte público coletivo, recomenda-se a realização de avaliações do sistema antes da implementação da(s) medida(s).

Recomenda-se ainda que a tarifação do sistema de transporte público coletivo e as medidas para implantação de subsídios não devem ser analisadas exclusivamente pela ótica do equilíbrio entre oferta e demanda, com o objetivo de cálculo dos custos envolvidos na operação do sistema, mas também pela ótica dos benefícios sociais que níveis de serviços da oferta possam proporcionar à população do município.

No capítulo 5 é apresentado o estudo de impacto financeiro para o caso do município de São Paulo, com a adoção das fontes extratarifárias selecionadas que permitiu identificar como principais fontes, além da receita orçamentária para fins de ressarcimento do benefício e gratuidades: (i) a Taxa de Congestionamento (Pedágio Urbano), com grande potencial de arrecadação; e (ii) as Contribuições do TPU (Transporte Público Urbano), em qualquer uma das formas consideradas de incidência, e que podem ser simultâneas, seja sobre imóveis, pelo IPTU, seja sobre os veículos privados, pelo licenciamento, ou sobre o empregador, pela quantidade de vínculos empregatícios formais.

Todos os esforços para implementar a separação das tarifas pública e de remuneração dos operadores deve levar em conta que uma redução de preço para o usuário tornaria os sistemas de transporte público muito mais competitivos diante dos modos de transporte individuais, permitindo um expressivo incremento de demanda e, conseqüentemente, da receita tarifária, retroalimentando o modelo de fontes e o uso de recursos, e permitindo uma redução dos recursos públicos e/ou um incremento de oferta e melhorias na qualidade dos serviços.





