

Subsídio tarifário no transporte coletivo, aspectos técnicos, jurídicos e econômicos.

Fernando Leme Fleury¹; José Ricardo Biazzo Simon²; Rodrigo Eduardo Dias Verroni³; Stanislav Feriancic⁴

¹ A&F – Almeida e Fleury, Consultoria de economia Ltda., Endereço: Rua Charles Spencer Chaplim. 199, CEP:05642-011, Telefone (11) 2166-2090, e-mail: diretoria@almeidaefleury.com.br

² Biazzo Simon Advogados, Avenida Paulista, 2202, cj. 11, 12, 13, CEP:01310-932, Tel: (11) 2166-2001, e-mail: contato@biazzosimon.com.br

³ A&EM – assessoria e engenharia do movimento Ltda., Endereço: Rua Dr. Neto de Araújo, 348, CEP: 04111-001. Tel: 2166-2090, e-mail: aeem@aeem.com.br

⁴ Ettl – engenharia de transporte, tráfego e logística Ltda., Endereço: Rua Dr. Diogo de Faria, 1298, CEP: 04087-005. Tel: 2166-2090, e-mail: etl@etl.com.br

SÍNTESE:

Em 2013 ocorreram manifestações da sociedade, sendo uma das reivindicações a redução das tarifas de transporte. As desonerações promovidas não foram suficientes e devem ser revertidas no curto prazo, sendo necessária a discussão sobre os subsídios tarifários para a manutenção das tarifas em valores acessíveis à população sem comprometer a correta remuneração da operação. A implantação dos subsídios gera dúvidas, principalmente nos contratos vigentes.

PALAVRA-CHAVE: Contratos vigentes, subsídio, tarifa do transporte

INTRODUÇÃO

O subsídio tarifário para o transporte público foi explicitado no arcabouço jurídico com a edição da lei de mobilidade urbana (Lei 12.587), sendo definido como a diferença entre a tarifa cobrada do usuário (tarifa pública) e a tarifa de remuneração, sendo esta última a tarifa necessária para cobrir todas as despesas da concessão incluindo a depreciação e a remuneração de capital.

Apesar de aparentemente simples a adoção de subsídios levanta dúvidas sobre sua utilização, seja nos aspectos técnicos ou jurídicos, ambos tendo como pano de fundo os reflexos econômico-financeiros de sua adoção. Uma das dúvidas que surge nos gestores versa sobre a possibilidade técnico-jurídica da adoção de subsídios em contratos de concessão em curso e que não preveem a utilização do subsídio. Cabendo os questionamentos: O subsídio nesses contratos é possível? Qual o reflexo na esfera técnica? Quais as medidas jurídicas necessárias? Como fica o equilíbrio do contrato?

SERVIÇO PÚBLICO

O Estado possui uma gama enorme de funções, sendo todas canalizadas para um único objetivo que é o de servir ao cidadão. Dentre as tarefas os serviços públicos possuem importante destaque uma vez que é através deles que o Estado proporciona ao cidadão as condições necessárias para o seu bem estar e para a estabilidade social.

Não se vai aqui debater de forma aprofundada os conceitos formadores dos serviços públicos, bem como seus princípios, porém é importante destacar que os serviços públicos

são aqueles que o Estado considera fundamentais para que sejam atingidos os objetivos da criação do próprio Estado, sejam tais atividades exercidas pela própria máquina administrativa ou pela prestação do serviço por um particular.¹

Dentre os princípios que regem os serviços públicos é importante destacar, para este estudo, o da modicidade tarifária² e o da universalidade³. Tais princípios, dentre outros, foram expressamente previstos na legislação pátria, como por exemplo na lei 8.987/95 em seu artigo 6º, §1º que define o que é um serviço público adequado.

A interpretação do citado artigo permite concluir que um serviço público que impossibilite o acesso a todos devido à falta de modicidade tarifária o torna em um serviço inadequado. Por ser o Estado o detentor do dever de cumprir a legislação e propiciar a efetiva prestação do serviço público é sua obrigação intervir, de forma consciente, para que a generalidade e a modicidade tarifária sejam atingidas.

No caso do transporte coletivo a grande maioria dos serviços são realizados pela iniciativa privada, que a faz através de contratos administrativos (concessão, permissão ou autorização). Tais contratos possuem características peculiares, expressando-se, principalmente, pelas cláusulas exorbitantes.^{4 5} Para o presente estudo merece destaque a possibilidade de **alteração unilateral do contrato**, desde que seja **mantido o equilíbrio econômico-financeiro do contrato**.

Diversas discussões doutrinárias cercam a definição da concessão de serviços públicos. Neste estudo destaca-se as conclusões apresentadas por Maria Sylvia Zanella Di Pietro⁶ e por Marçal Justen Filho⁷ sobre o tema. Na presente análise é suficiente compreender que a concessão é o meio pelo qual um particular presta um serviço público, sendo remunerado, **total ou parcialmente, pelo usuário**, dessa forma a remuneração poderá ser obtida diretamente da tarifa paga pelos usuários ou por outro meio, por exemplo por atividades acessórias ou **subsídio efetuado pelo Estado**.

Além dos aspectos já delineados sobre o serviço público deve-se inserir o tema sobre o serviço adequado, cabendo um sem número de discussões. Para este estudo busca-se a definição legal do que é o serviço adequado no art. 6º, §1º⁸ da Lei 8.987/1995, podendo ser sintetizado no conceito de que é aquele que propicia a satisfação da sociedade ao oferecer um serviço que seja seguro do ponto de vista de possibilidade de seu uso e seja acessível do ponto de vista financeiro.

¹ “Serviço público é toda atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade material destinada à satisfação da coletividade em geral, mas fruível singularmente pelos administrados, que o Estado assume como pertinente a seus deveres e presta por si mesmo ou por quem lhe faça as vezes, sob um regime de Direito Público – portanto, consagrador de prerrogativas de supremacia e de restrições especiais -, instituído em favor dos interesses definidos como públicos no sistema normativo.” MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de direito administrativo. 28 ed. São Paulo: Malheiros, 2011, pág. 679.

² Através deste princípio o Estado deve buscar ações que resultem em tarifas que possibilitem **a todos o acesso ao serviço, caso contrário estar-se-ia infringindo o princípio da universalidade**. Pode-se lançar mão de **subsídios** para que os serviços tenham tarifas ou taxas baixas o suficiente para que todos tenham acesso à prestação.

³ O serviço é indistintamente aberto à generalidade do público.

⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. Licitação e contrato administrativo. 14 ed. São Paulo: Malheiros, 2006, pág. 203.

⁵ As cláusulas exorbitantes não significam que o poder público não precisa cumprir seus contratos, apenas permite que os contratos sejam alterados com o objetivo de atingir o interesse público, que é o principal formador do Estado.

⁶ “O contrato administrativo pelo qual a Administração Pública delega a outrem a execução de um serviço público, para que o execute em seu próprio nome, por sua conta e risco, mediante **tarifa paga pelo usuário ou outra forma de remuneração decorrente da exploração do serviço**.” (grifo nosso) DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas. 6 ed. São Paulo: Atlas, 2008, pág. 75.

⁷ “[...] concessão de serviço público é um contrato plurilateral, por meio do qual a prestação de um serviço público é temporariamente delegada pelo Estado a um sujeito privado que assume seu desempenho diretamente em face dos usuários, mas sob controle estatal e da sociedade civil, **mediante remuneração extraída do empreendimento, ainda que custeada parcialmente por recursos públicos**.” (grifo nosso). JUSTEN FILHO, Marçal. Teoria geral das concessões de serviços públicos. São Paulo: Dialética, 2003, pág. 96

⁸ Art. 6º, §1º - Serviço adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas.

TARIFA E SUBSÍDIO

A tarifa paga pelo usuário do serviço prestado é a principal (e na maioria das vezes a única) fonte de receita do concessionário. É também a tarifa a forma pela qual o cidadão usufrui do serviço público, dessa forma a tarifa possui uma duplicidade de visões:

- Por um lado o concessionário entende a tarifa como sua fonte de receita;
- Por outro lado o usuário vê a tarifa como a forma de utilizar o serviço público, desejando que a mesma seja a menor possível para não causar um desequilíbrio em suas finanças pessoais e para que possa usufruir do serviço de forma plena.

A modicidade tarifária é uma das questões mais delicadas quando se trata de concessão, uma vez que ao mesmo tempo deve ser suficiente para remunerar de forma justa o particular (concessionário) e baixa o suficiente para permitir que todos tenham acesso ao serviço público que é considerado essencial para a sociedade. É neste momento que deve-se lembrar que o Estado tem o dever de proporcionar o acesso ao serviço público a todos os cidadãos e, para tanto, possui uma série de ferramentas e prerrogativas, dentre elas o subsídio⁹ podendo efetivar a diminuição da tarifa paga pelo usuário, atingindo os princípios da modicidade tarifária e da igualdade dos usuários, possibilitando, ao mesmo tempo, a remuneração justa da concessão.¹⁰

Importante destacar que existem diversas formas de subsídio, desde o subsídio cruzado¹¹ (muito utilizado nos sistemas de transporte) até o subsídio orçamentário do Estado, caracterizado pelo aporte do Poder Público de forma direta.¹²

Com a edição da Lei da Mobilidade Urbana a possibilidade da implantação de subsídio direto para o transporte público ficou mais evidente. Ao editar essa lei o legislador demonstrou preocupação em fornecer diretrizes concretas aos gestores do transporte público no sentido de indicar que a tarifa deve ser tal que permita a todos o acesso aos serviços, incluindo a contribuição de toda a sociedade no custeio do serviço público de tal forma que a tarifa empregada atenda ao preceito de modicidade¹³. O legislador também preocupou-se em tornar transparente a concessão de benefícios, informando a toda a sociedade qual o valor destinado ao pagamento dos benefícios tarifários, atendendo ao preceito básico da Constituição Federal de informação e motivação dos atos administrativos.¹⁴

O artigo 9º da citada lei traz as importantes definições de tarifa de remuneração e tarifa pública, sendo esta a tarifa paga pelo usuário e aquela sendo a tarifa resultante do processo licitatório de outorga, compreendendo a tarifa paga pelo usuário somada às demais fontes de custeio, incluindo o subsídio pago pelo Poder Público. A tarifa de remuneração tem como meta a cobertura dos custos do serviço prestado e a remuneração do prestador do serviço, conforme consta da parte final do art. 9º, § 1º.

⁹ “Subsídio é um conceito econômico e pode ser utilizado para qualquer caso em que um ente (geralmente, mas não necessariamente, o Estado) paga parcialmente ou totalmente por uma utilidade a ser usufruída por um terceiro.” RIBEIRO, Maurício Portugal. Artigo: Aspectos relevantes do subsídio a investimento em concessões e PPP. Site: observatório das Parcerias Público-Privadas.

¹⁰ Não se pode deixar de destacar que uma concessão onde a remuneração é insuficiente para a sua efetiva manutenção, operação, atualização dos equipamentos e remuneração do capital investido é uma concessão fadada à falência, seja do ponto de vista de qualidade do serviço oferecido seja do ponto de vista estritamente econômico-financeiro.

¹¹ Nesta modalidade de subvenção são implantados descontos para determinadas categorias de usuários sendo essa diferença monetária arcada pelos demais usuários, ou seja, o subsídio é internalizado no próprio sistema não existindo nenhum tipo de contribuição externa.

¹² Ver LÖRENZETTI, Maria Sílvia Barros. Gratuidade no sistema de transporte público coletivo de passageiros, 2004, pág. 5. e MORAES, Jacqueline Vera Hassun e BRITO, Wilson Folgozi de. Subvenção às gratuidades: uma nova fonte de recursos para o transporte coletivo público de campinas, 2009, Webloteca ANTP.

¹³ Art. 8º, incisos I, IV e VI.

¹⁴ Art. 8º, §2º.

Em um esforço de não deixar dúvidas quanto a este complexo e delicado assunto o legislador pátrio continuou a efetuar definições importantes para o tema, apresentando o conceito de déficit e superávit tarifário.¹⁵

Do ponto de vista jurídico não há restrição na utilização de subsídio orçamentário, uma vez que a legislação traz em seu conteúdo, de forma expressa, a possibilidade do uso de subsídio (ex: art. 9º, § 5º da Lei 12.587/2012 e art. 13 da Lei 8.987/1995). Percebe-se que tanto o legislador quanto a doutrina jurídica indicam que o subsídio tarifário é uma forma de atender a parcela mais carente da população e que não há nenhuma ilegalidade ou inconstitucionalidade na adoção dessa ferramenta.

CONTRATOS ASSINADOS SEM A PREVISÃO DE SUBSÍDIOS

É pacífico o entendimento de que a legislação, ao permitir o uso do subsídio, destaca que o mesmo deve ser previsto no edital de licitação, além de ter autorização legal.¹⁶ A intenção do legislador foi no sentido de manter a equidade no momento da licitação, não deixando que um concorrente tenha vantagens em relação ao outro, sendo impossível implementar algum tipo de vantagem ao vencedor.

Em sentido similar são os ditames da lei 9.074/1995 que traz, em seu artigo 35, a determinação de que novos benefícios tarifários necessitam de prévia previsão legal.¹⁷

À primeira vista existe uma enorme incompatibilidade entre as duas legislações: (i) a lei das concessões determina que o subsídio deve ser instituído antes da licitação e (ii) a 9.074/1995 prevê a criação de benefícios tarifários (o que não deixa de ser um tipo subsídio tarifário) quando da existência plena da concessão, criando, dessa forma, um conflito entre legislação.

Para dissipar esse pseudoconflito deve-se efetuar uma análise mais cuidadosa das leis. Percebe-se que o subsídio na lei 8.987/95 é tratado com um auxílio ao concessionário (ou futuro concessionário) dessa forma deve estar disponível a todos; porém na lei 9.074/1995 o subsídio é tratado como auxílio ao usuário e não ao concessionário, dessa forma não se está pensando em vantagem alguma ao concessionário, uma vez que a própria legislação prevê a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

Recentemente o Estado de São Paulo lançou mão dos conceitos apresentados acima, como passa-se a discorrer.

No sentido aumentar o acesso de determinada parcela da população ao transporte coletivo o Governo do Estado de São Paulo concedeu gratuidade aos cidadãos que possuem idade acima de 60 anos¹⁸. Recentemente tanto o Estado de São Paulo como o município de São Paulo implantaram a gratuidade tarifária a estudantes carentes¹⁹. Todos estes casos são caracterizados como implantação de subsídio tarifário ao usuário com contratos de concessão ou permissão já vigentes, pautando-se nos princípios da universalidade, da

¹⁵ Cabe uma pequena crítica ao fato da legislação identificar como sinônimos o déficit tarifário e o subsídio tarifário (art. 9º, §3º), quando na realidade são conceitos bastante distintos, aquele relaciona-se com o fato de haver deficiência na relação entre os recursos arrecadados e os necessários para a prestação do serviço, enquanto este é conceituado como o complemento necessário para corrigir a falta de receita auferida. Tal conceito distinto é utilizado pelo próprio legislador ao listar as alternativas que o poder público pode lançar mão para corrigir o déficit tarifário, uma vez que utiliza as expressões "subsídios orçamentários" e "subsídios cruzados" (art. 9º, §5º).

¹⁶ Lei de Concessões - Art. 17. Considerar-se-á desclassificada a proposta que, para sua viabilização, necessite de vantagens ou subsídios que não estejam previamente autorizados em lei e à disposição de todos os concorrentes.

¹⁷ Art. 35. A estipulação de novos **benefícios tarifários** pelo poder concedente, fica condicionada à previsão, em lei, da origem dos recursos ou da simultânea revisão da estrutura tarifária do concessionário ou permissionário, de forma a preservar o equilíbrio econômico-financeiro do contrato. (grifo nosso)

¹⁸ Lei Estadual nº 15.187/2013

¹⁹ Lei Estadual nº 15.692/2015 e Lei municipal 160.97/2014 – alterando o art. 12 da lei 8.424/1976.

modicidade tarifária e na possibilidade legal para sua implantação. Claro está que trata-se de subsídio ao usuário e não ao ente privado.

Do ponto de vista doutrinário destacam-se dois importantes autores que trataram do tema.

Marçal Justen Filho faz importantes ponderações sobre a introdução superveniente de benefícios para usuários.

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

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

O benefício tarifário pode caracterizar-se como uma redução do valor nominal da tarifa. Mas também se pode cogitar da ausência de reajuste compatível com a elevação dos custos ocorrida em certo período de tempo.²⁰

Celso Antônio Bandeira de Mello demonstra de forma cabal a possibilidade de instituição de subsídio tarifário ao usuário mesmo que este não tenha sido previsto no edital de licitação.

De outra parte, *in casu*, não haveria cogitar de violência ao princípio da licitação, porque, como é óbvio, outorga de subsídio, suscitada para manutenção do equilíbrio econômico-financeiro, é circunstância que jamais poderia significar estímulo para que acedessem ao certame eventuais licitantes que a ele não acudiram, assim como em nada poderia interferir com as propostas efetuadas pelos que o disputaram. Deveras, não há nisto qualquer vantagem suplementar para o concessionário, capaz de atrair concorrentes ou de alterar ofertas.²¹

Verifica-se que a legislação permite e a doutrina entende que é possível instituir benefícios tarifários não existentes no início da concessão, utilizando-se, para tanto, a possibilidade de alteração unilateral do contrato que detém o Poder Concedente, desde que vise atender ao princípio da universalidade do serviço e atenda de forma imediata ao direito que o concessionário tem ao equilíbrio econômico-financeiro do contrato, indicando a fonte de custeio das novas isenções, sempre com prévia autorização legal.

Está claro que é exigida legislação específica para a implantação de subsídio tarifário, devendo o Poder Público ater-se também à Lei de Responsabilidade Fiscal, principalmente na exigência de previsão na lei de diretrizes orçamentárias de transferência de recursos (o que inclui o subsídio tarifário).

Como se pode verificar, a lei permite a concessão de subsídios tarifários contudo, exigindo para tanto a realização de medidas legais com o objetivo de resguardar o orçamento público e as metas orçamentárias.

ASPECTOS TÉCNICOS

²⁰ JUSTEN FILHO, Marçal. Teoria geral das concessões de serviços públicos. São Paulo: Dialética, 2003, pág. 409

²¹ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Admissibilidade de aplicação de subsídio tarifário para recomposição de equilíbrio econômico-financeiro de contrato de concessão ou permissão de transporte coletivo de passageiros: inaplicabilidade da Lei de Mobilidade Urbana a contratos de concessão ou permissão celebrados antes do início de sua vigência. Revista Brasileira de Infraestrutura – RBINF, Belo Horizonte, ano 3, n. 6, p. 197-204, jul./dez. 2014. Parecer, pág. 200.

Passado o debate em torno da função do Estado e dos aspectos legais relacionados ao subsídio tarifário cabe efetuar o debate acerca dos aspectos técnicos da implementação de subsídios tarifários diretos.²²

Para um maior aprofundamento da discussão sobre o impacto da implantação de subsídios diretos na operação de sistemas de transporte coletivo toma-se as lições de José M. Viegas e Rosário Macário (na obra compilada por Lindau, Ortúzar e Strambi)²³ que dissertam sobre esse aspecto, destacando que a simples implementação de subsídio com o objetivo de proteger as empresas operadoras do déficit na prestação do serviço é uma medida errônea e que leva a um ciclo tão vicioso quanto a manutenção do subsídio cruzado.

Quando se opta pela implementação do subsídio tarifário deve-se sopesar a relação entre o subsídio e o serviço que será prestado, em hipótese alguma a subvenção deve ser uma forma de “sustentar” o sistema operado de forma indiscriminada. A forma mais recomendada de implementação do subsídio é atrelá-lo a parâmetros de eficiência na prestação do serviço, dessa forma previne-se a eventual “acomodação” do concessionário no sentido de não buscar melhorias na operação com o objetivo de redução de custos.

Em um trabalho publicado pela economista portuguesa Anabela Maria Bello da Silveira Baptista de Figueiredo Marcos é possível verificar que a preocupação com esse tema possui âmbito internacional.

A autora destaca algumas conclusões de estudos do Banco Mundial, realizados em 1986 que merecem atenção neste estudo.

Quando o nível dos subsídios cresceu na maior parte dos países europeus, despontou a necessidade de se medir a sua eficácia nos transportes públicos. Na sequência da prática crescente do recurso à subsidiação, numerosas críticas surgiram à medida que foram sendo observados os resultados. A desmotivação resultante da cobertura dos défices, através de subsídios, está, aliás, traduzida, de um modo muito nítido, na literatura que se tem centrado nesta temática.

É assim que um relatório do Banco Mundial de 1986 refere que a principal razão para o fracasso dos subsídios reside no desincentivo para reduzir custos, o que, geralmente, conduz à ineficiência, a défices agravados e à necessidade viciosa de mais subsídios (Urban Transport, A World Bank Policy Study, 1986, PP. IX e 22).²⁴

Percebe-se que juntamente com a implantação de subsídios é preciso tomar medidas que compilem o operador a continuar otimizando e melhorando a operação, não deixando que a subvenção seja uma forma de conforto.

Há que se destacar que o subsídio ao sistema, independentemente dos passageiros transportados ou de outra relação com a operação em si, possui esse lado perverso, contudo quando se trata de subsídio ao passageiro tal situação é bastante diminuída, uma vez que é interesse do operador melhorar o sistema para atrair mais usuários e, conseqüentemente, aumentar a arrecadação.

No mesmo artigo em comento a autora destaca estudos que indicam o aumento dos custos unitários em sistemas onde os subsídios foram implantados, porém faz o contraponto ao apresentar uma série de outros estudos que apontam que o referido aumento de custos

²² Para efeito deste tópico a expressão “subsídio” será entendida como subsídio direto ou orçamentário, uma vez que o subsídio cruzado (interno ao sistema) não acarreta a diminuição da tarifa para parcela preponderante dos usuários.

²³ LINDAU, Luis Antonio; ORTÚZAR, Juan de Dios; STRAMBI, Orlando. Engenharia de tráfego e transportes 2000: avanços para uma era de mudanças. Trabalhos apresentados no XI Congresso Panamericano de Engenharia de Trânsito e Transporte, Gramado, Brasil, 19 a 23 de novembro de 2000, pág. 441

²⁴ MARCOS, Anabela Maria Bello da Silveira Baptista de Figueiredo. As repercussões nos custos da atribuição de subsídios públicos às empresas de transporte colectivos, 2002, pág. 3.

unitários possuem origem no aumento dos insumos (salários, combustível) e até mesmo na diminuição da velocidade operacional em função do aumento dos congestionamentos²⁵.

Outro ponto que deve ser cuidadosamente analisado é o fato que a diminuição na tarifa pode acarretar aumento na demanda²⁶, nesse caso tem-se duas situações bastante distintas:

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

Na primeira situação o aumento da demanda, decorrente da redução das tarifas, é plenamente absorvido pelo sistema, não exigindo novos investimentos para a manutenção de níveis de qualidade dentro de parâmetros considerados aceitáveis, portanto a tendência é de ocorrer a redução nos custos unitários (\$/passageiro transportado).

Na segunda situação o panorama é bastante discrepante da primeira. Quando o sistema está operando em sua capacidade máxima (ou muito próxima dela) a redução da tarifa irá acarretar aumento na demanda, e a conseqüente necessidade de aumento na oferta dos serviços, através de investimentos tanto em equipamentos quanto em pessoal. O investimento necessário para atender com qualidade os novos usuários irá alterar a relação custo/usuário, podendo elevar essa relação.

Ou seja, o aumento na relação custo/passageiro pode ser acarretado por condicionantes externas (elevação dos preços dos insumos) ou até mesmo pelas características do sistema que necessitou de novos investimentos para manutenção da qualidade do serviço prestado.

Neste ponto cabe mais um destaque da autora portuguesa sobre o tema.

Assim, se é vulgarmente apontado que as subvenções conduzem a perdas de produtividade e a aumentos irracionais dos custos unitários, os resultados a que se chegaram junto dos membros do UITP não confirmam o primeiro argumento, nem fornecem uma resposta objectiva ao segundo.²⁷

Conclui-se que com a implementação de subsídios é imprescindível que o poder concedente verifique, de forma ainda mais intensa, a evolução dos custos do sistema e os parâmetros de qualidade e operacionais, de tal forma que possa detectar eventuais desvios por parte dos operadores.

Cabe destacar também que independentemente da existência ou não de subsídios orçamentários o poder concedente tem por obrigação legal zelar pela modicidade tarifária, devendo, portanto, acompanhar e incentivar de forma permanente a redução de custos operacionais, incluindo, a execução de obras e intervenções viárias com o objetivo de priorizar o transporte coletivo, aumentando a velocidade operacional.

Em todos os casos é preciso que sejam implementadas medidas de fiscalização intensa de forma a não permitir a execução de fraudes, com o conseqüente descontrole do subsídio implementado.

Quando se implementa o subsídio orçamentário sendo a sua forma de aferição a quantidade total de passageiros transportados, ou seja, quando a complementação da tarifa é paga sobre o volume total de passageiros, é imprescindível que o controle e fiscalização sobre o

²⁵ Deve-se ter em mente que os custos unitários referem-se não somente aos custos operacionais, mas também à depreciação e remuneração do capital investido.

²⁶ Conclusões apresentadas no estudo citado acima.

²⁷ Idem, pág. 7

volume total de passageiros transportados seja intensa e constante para que não sejam cometidas fraudes.

Quando a subvenção é realizada através da complementação da tarifa paga pelos usuários que detém algum tipo de desconto ou isenção tarifária o controle da quantidade dessa parcela de passageiros deve ser efetuada tanto diretamente no sistema, quanto na concessão dos benefícios.

Nesse sentido dissertam os autores Jacqueline Vera Hassun Moraes e Wilson Folgozi Brito ao apresentarem a experiência da Cidade de Campinas:

[...] o fato de haver verba pública custeando a gratuidade aos idosos e aos deficientes incapacitados ao trabalho traz mais responsabilidade a todos os agentes públicos envolvidos com a questão, incluindo a rede municipal de saúde, responsável pelos relatórios médicos por meio dos quais são solicitadas as concessões de gratuidade aos deficientes, o que facilita a coibição de fraudes.²⁸

Não resta dúvida de que é função indelegável do poder concedente a fiscalização da operação dos serviços públicos, devendo implementar métodos de verificação de todos os sistemas, não se furtando à sua atividade inerente.

CONCLUSÕES SOB A IMPLEMENTAÇÃO DE SUBSÍDIOS

Dos ensinamentos dos doutrinadores e das reflexões efetuadas em todo este estudo pode-se concluir que:

- O Estado tem a função precípua de promover a segurança e o bem-estar à sociedade, através dos serviços públicos que possuem caráter essencial e devem estar disponíveis à toda a sociedade;
- O Estado tem o dever de utilizar as ferramentas jurídicas, econômicas e políticas necessárias para atingir os objetivos de bem-estar da sociedade e interesse público;
- A implementação de subsídio tarifário em uma concessão é uma medida prevista na legislação;
- O subsídio tarifário pode ser implementado em concessões (ou permissões) vigentes, desde que não sejam vantagens ao concessionário, devendo ser mantido o equilíbrio econômico-financeiro do contrato;
- A criação de isenções tarifárias, totais ou parciais deve ser precedida de autorização legal com a indicação da fonte de custeio, mantendo-se o equilíbrio econômico-financeiro do contrato;
- Todo e qualquer subsídio orçamentário deve atender aos preceitos da Lei de Responsabilidade Fiscal, devendo indicar que a implementação da subvenção não irá acarretar prejuízos às metas orçamentárias entre outros requisitos;
- A implementação de subsídios orçamentário deve ser acompanhada da implementação de controles de qualidade capazes de verificar a evolução dos custos operacionais e sua causa, de tal forma que permita e incentive a busca constante de redução de custos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Admissibilidade de aplicação de subsídio tarifário para recomposição de equilíbrio econômico-financeiro de contrato de concessão ou permissão de transporte coletivo de passageiros: inaplicabilidade da Lei de Mobilidade

²⁸ MORAES, Jacqueline Vera Hassun e BRITO, Wilson Folgozi de. Subvenção às gratuidades: uma nova fonte de recursos para o transporte coletivo público de campinas, 2009, Weblioteca ANTP.

Urbana a contratos de concessão ou permissão celebrados antes do início de sua vigência. Revista Brasileira de Infraestrutura – RBINF, Belo Horizonte, ano 3, n. 6, p. 197-204, jul./dez. 2014. Parecer.

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

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

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

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

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

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

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

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

RIBEIRO, Maurício Portugal. Artigo: Aspectos relevantes do subsídio a investimento em concessões e PPP. Site: observatório das Parcerias Público-Privadas, 2015.