

# Breves considerações sobre transporte público urbano As tarifas ou preços públicos e os limites ao controle jurisdicional do seu reajuste

Wanderley José Federighi<sup>1</sup>

Desembargador do Tribunal de Justiça de São Paulo

**Sumário:** Introdução ao tema. 1. As formas previstas na CF para a prestação do serviço de transporte coletivo: concessão, permissão e autorização. 2. Taxa e tarifa ou preço público. Considerações gerais. Os pontos de contato. 3. Diferenças e semelhanças entre *taxa e tarifa ou preço público*. 4. A tarifa de remuneração e preço público (art. 9º da Lei 12.587/12). 5. Modicidade tarifária x tarifa de remuneração e equilíbrio econômico-financeiro. 6. Circunstâncias excepcionais que autorizam a revisão tarifária. 7. O impacto das *gratuidades* e o *subsídio tarifário*. 8. O reajuste tarifário como dever legal e contratual. 9. Limites do controle jurisdicional das tarifas. 10. Conclusões. Referências bibliográficas.

## Introdução ao tema

Uma série de questões vêm à baila, quando se trata do tema referente ao *transporte público urbano*, impondo-se algumas reflexões.

Competindo aos Municípios, desde que se contenha nos seus limites territoriais, cuida-se o *transporte coletivo urbano* de autêntico *serviço público de interesse local, com caráter essencial*, nos termos do art. 30, inciso V, da Constituição Federal. Tal serviço tanto pode ser executado diretamente, pela própria Prefeitura, como também por autarquia municipal, entidade paraestatal do Município ou por empresas particulares, operando-se por meio de *concessão, permissão* ou até mesmo por *autorização*, conforme o dispositivo constitucional sobredito.

A importância da existência de um sistema de transporte é absolutamente cabal, e, no que tange às cidades - em especial às metrópoles, como São Paulo, Rio de Janeiro, Porto Alegre, Belo Horizonte e outras - é sem dúvida vital para a circulação dos habitantes; para as atividades laborativas; para a saúde, educação e para tantas outras questões vitais à própria continuidade da vida em comunidade<sup>2</sup>.

Tal *sistema de transporte* compreende, decerto, tanto os *meios privados*, como os *meios públicos* de transporte; os *coletivos* (destinados ao público, como os ônibus, trens, o metrô) e os *individuais* (figurando nessa categoria tanto aqueles destinados a atender à população, como os táxis e, mais recentemente, o Uber, como os particulares).

<sup>1</sup> Doutor e Mestre em Direito Civil pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP). Bacharel em Direito pela mesma Faculdade. Membro da Academia Paulista de Direito e da Academia Paulista de Magistrados.

<sup>2</sup> Vide, a propósito, a definição de José Afonso da Silva, no que tange ao *sistema de transporte urbano*, como sendo o “conjunto de meios e atividades destinados a conduzir pessoas e coisas de um ponto a outro dentro do perímetro urbano ou metropolitano e sua extensão suburbana (...) Constitui, como referimos antes, o lado dinâmico do sistema viário urbano” (SILVA, 2018, p. 234).

José Afonso da Silva lembra, ainda, que se pode reputar como *públicos* tanto os meios de transporte pertencentes a uma entidade pública, estatal ou paraestatal, como os meios de transporte de utilidade pública, nos termos estabelecidos pela Lei federal nº 6.251, de 14.11.1975, que dispõe sobre o sistema nacional de transportes urbanos (SILVA, 2018, p. 235).

Assim, observe-se a necessidade de estabelecimento de ordenamento jurídico para a questão, na medida em que as cidades crescem; o adensamento é inegável, trazendo uma considerável dificuldade à circulação, no futuro breve, o que redundará em menor qualidade de vida.

O que se verifica é que a *prestação dos serviços de transporte coletivo* à população, em geral, ainda é considerada como vital, malgrado a expansão contínua da utilização de automóveis particulares, do táxi e mais recentemente do Uber, como já referido. Assim, impende que seja a mesma convenientemente regrada, impondo-se deveres e atribuindo-se direitos, tanto às empresas concessionárias como ao Poder Público concedente, e, ainda, aos próprios usuários desses serviços.

De qualquer forma, a prestação de tal serviço é *onerosa* - e, como tal, deve ser remunerada, remuneração esta que se dá por meio de *tarifas*, entre outras formas.

Pertinente analisar-se, de início, a *forma* pela qual se dá o contrato da empresa fornecedora de tais serviços com a Administração, quando a referida prestação dos serviços se dá por meio de terceirização. De outra banda, cabível que se analise a já histórica diferença entre a *tarifa* ou *preço público*, pelo qual as empresas concessionárias do serviço público em questão são remuneradas, e as *taxas*, espécie tributária que com as primeiras não se deve confundir, malgrado verifique-se uma série de pontos de contato entre elas que acaba levando o intérprete da lei (que dirá o leigo...!) à confusão.

Em seguida, imperioso que se examine a questão atinente à diferença entre as *tarifas de remuneração* e as *tarifas públicas*, no tocante à mencionada remuneração, igualmente.

Questões como a *modicidade tarifária*; a possibilidade de *revisão* das mencionadas tarifas; a manutenção do *equilíbrio econômico-financeiro*; o *impacto das gratuidades* no tocante à remuneração das concessionárias e, por último, mas não menos importante, os *limites do controle jurisdicional das tarifas*, são de imprescindível obrigatoriedade no exame da matéria aqui enfocada.

### **1. As formas previstas na CF para a prestação do serviço de transporte coletivo: concessão, permissão e autorização**

Os *contratos administrativos*, impende observar inicialmente, à guisa de definição, são *ajustes estabelecidos entre a Administração Pública, agindo nessa qualidade, e terceiros, ou somente entre entidades administrativas, submetidos ao regime jurídico-administrativo para a consecução de objetivos de interesse público*.

A *competência para legislar* a respeito de tais contratos é privativamente da União (que pode estabelecer normas gerais sobre licitações e contratos). Os Estados e os Municípios podem expedir normas específicas sobre tais temas, respeitadas, evidentemente, a competência da União sobre ele<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> A propósito do tema, Pedro de Milanelo Piovezane anota, fazendo remissão ao texto da Constituição Federal anterior (de 1967, com a Emenda Constitucional de 1969): “Quanto ao tráfego e trânsito nas vias terrestres, a competência da União

Enfatize-se que os contratos administrativos são regidos pelas normas do Direito Público (ao contrário dos meros *contratos da Administração* que são contratos *comuns*, regidos pelo Direito Civil e pelo Direito Empresarial, como, p. ex., o contrato de locação), precedidos, obrigatoriamente, de *licitação*.

Têm eles diversas características que os diferenciam dos contratos comuns, e que são: a) submissão às normas de Direito Administrativo; b) a presença da *Administração Pública* ao menos em um dos polos do contrato; c) a *desigualdade* entre as partes contratantes; d) a *mutabilidade*, ou seja, a possibilidade de *modificação unilateral das cláusulas do contrato*; e) existência de *cláusulas exorbitantes* que conferem poderes especiais à Administração; f) o *formalismo* (ou seja, a exigência de observância de forma especificamente prescrita para a sua perfectibilização); g) a *bilateralidade*, ou seja, a existência de obrigações para as duas partes contratantes; h) a *comutatividade*, ou seja, a equivalência entre as obrigações atribuídas às partes; i) a imprescindibilidade de tratar-se de contrato *intuitu personae*, sendo até mesmo cabível a rescisão contratual em casos como os de subcontratação, falência da empresa contratada ou insolvência civil da mesma e outros.

Os *sujeitos* do contrato administrativo são aqueles constantes no art. 6º, incisos VII e VIII, da Lei nº 14.133/2021 (correspondente ao art. 6º, incisos XIV e XV, da Lei nº 8.666/93). Ou seja; o *contratante* é o órgão ou entidade signatária do instrumento contratual; o *contratado* é a pessoa física ou jurídica signatária de contrato com a Administração Pública, podendo, ainda, verificar-se a presença de mais de um contratado em tal contrato, a depender de suas especificações.

O *contrato de concessão de serviço público* é considerado, pela maioria dos doutrinadores da área, como sendo o *mais importante contrato administrativo brasileiro*, que é utilizado sempre que a Administração opte por promover a *prestação indireta de serviço público mediante a delegação a particulares*. Em face da doutrina referente à Teoria Geral dos Contratos, também abarcada pela disciplina do Direito Civil, pode-se concluir que tal contrato tem as seguintes *características*: é um contrato *bilateral* (pressupõe, no mínimo, a existência de duas partes contratantes), *oneroso* (existe a prestação dos serviços por parte do contratado e a remuneração por parte da contratante), *comutativo* (ou seja, há obrigações para ambas as partes), *formal* (demanda, como já referido, forma específica, não se admitindo contrato administrativo meramente verbal), *consensual* (pressupõe o consenso de ambas as partes para com o estipulado) e *de adesão* (apesar de necessitar desse consenso, o particular apenas pode *aderir* às determinações e imposições do Poder Público contratante).

Pois bem. Para que haja contratação de empresa particular pela Administração Pública municipal, para a prestação de serviço público de transporte coletivo, demanda-se a sua celebração por meio de contrato administrativo, como já referido.

No que tange às *três modalidades de delegação* para a prestação do serviço de transporte coletivo, pertinente trazer-se à baila a lição sempre autorizada de Hely Lopes Meirelles, que aduzia que a modalidade mais recomendável para tal delegação a terceiros é a *concessão*, por meio de lei autorizativa, regulamentação do serviço por decreto e concorrência para a seleção do melhor proponente<sup>4</sup>.

---

afigura-se ampla, implicando no caráter complementar ou supletivo da legislação estadual, eventualmente editada. Assim, pela Lei nº 5.108, de 1966, a União instituiu o Código Nacional de Trânsito, que considera *vias terrestres* - as ruas, avenidas, logradouros, estradas, caminhos ou passagens de domínio público, inclusive as praias abertas ao trânsito" (PIOVEZANE, 1981, p. 44).

<sup>4</sup> MEIRELLES, 2013, p. 464.

Tal delegação, por meio de contrato com a Administração, dá-se por *tempo determinado*, com ou sem privilégio de área, a depender dos termos constantes do edital de licitação.

Sua vantagem, lembra ainda Hely Lopes Meirelles,

*é a estabilidade contratual que oferece para ambas as partes, garantindo ao Município concedente a obtenção de um serviço adequado e ao particular concessionário a rentabilidade de seu investimento nas condições previstas. (MEIRELLES, 2013, p. 464)*

Supera, sem dúvida, a *permissão*, que é *ato unilateral e precário* da Administração Pública. Também é Hely Lopes Meirelles que lembra que a permissão, devido às suas características, desestimula o permissionário a grandes investimentos, prestando-se, portanto, apenas para a delegação de pequenas linhas que podem, a qualquer momento, ser suprimidas ou alteradas (MEIRELLES, 2013, p. 464). Ainda é de se anotar a existência de uma *terceira modalidade* de delegação, que é a *autorização*, a qual, ainda no entender do mesmo respeitado autor, deve ser utilizada apenas em casos excepcionais e de pequena duração, quando fatos eventuais aumentarem extraordinariamente a demanda pelo transporte público em determinado local, citando o referido jurista como exemplo a inauguração de feira industrial ou de exposição agrícola, casos em que a Prefeitura local *autoriza* uma ou várias empresas a realizarem tal serviço enquanto durar o evento. Nesses casos, deve a Prefeitura fixar, desde logo, no alvará concedido, o itinerário, os horários, a tarifa e demais condições convenientes (MEIRELLES, 2013, p. 465).

Finalizando, o acatado jurista aduz que,

*Em qualquer hipótese, porém, esse serviço local ficará sujeito a regulamentação e controle do Município, quer na sua implantação e operação, quer na sua remuneração, cujas tarifas são fixadas por ato do prefeito, observadas as normas superiores pertinentes - federais e estaduais. (MEIRELLES, 2013, p. 465)*

Vê-se, assim, que a *competência* para estabelecer regras *locais* a respeito do transporte público municipal é da Prefeitura Municipal, tendo o prefeito do Município também a competência para fixar as tarifas de remuneração do serviço em questão, ainda que se subsumindo às normas hierarquicamente superiores.

A matéria é regida, em nosso ordenamento jurídico, por diversos textos legais.

Em nível constitucional, temos o disposto no inciso XX do art. 21 da Carta, que conferiu competência à União para instituir diretrizes para os transportes urbanos, assim como para legislar sobre trânsito e transporte; os incisos IX e XI do art. 22, que lhe dá competência para legislar sobre as diretrizes da política nacional de transportes; o inciso XXI do art. 37 da nossa Lei Maior, que estabelece a obrigatoriedade de *licitação* nos casos de contratação pelo Poder Público, comportando exceções em casos restritos, referidos na legislação específica (Lei nº 8.666/93 e Lei nº 14.133/2021, entre outras).

Quanto à legislação *federal*, verifica-se: a) a já referida Lei federal nº 6.261, de 14.11.1975, que dispõe sobre o sistema nacional de transportes urbanos; b) a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previstos no art. 175 da Constituição Federal e dá outras

providências; c) a Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana e dá outras providências, além de legislação esparsa sobre a matéria.

A cidade de São Paulo também tem, já há algum tempo, textos legais que tratam da matéria. Assim: a) a Lei Municipal nº 13.241, de 12 de dezembro de 2001, que dispõe sobre a organização dos serviços do Sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros na Cidade de São Paulo; autoriza o Poder Público a delegar a sua execução e dá outras providências; b) o antigo Decreto-lei municipal nº 365, de 10 de outubro de 1946, que estabelece medidas complementares às determinadas pelo Decreto-lei estadual nº 15.958/46 e dá outras providências.

Cabível estabelecer-se, de plano, que a remuneração dos serviços de transporte dá-se por meio das ditas *tarifas*, sendo imprópria a referência a *taxas* como se fossem expressões sinônimas. As *taxas* não remuneram tais serviços. Segue, assim, análise a respeito dessa figura de nosso Direito Tributário.

## 2. Taxa e tarifa ou preço público. Considerações gerais. Os pontos de contato

A *remuneração* dos serviços de transporte coletivo, prestados à população em geral pelas empresas contratadas pela Administração Pública municipal, é, como já observados linhas atrás, ao tratar-se das diversas *características* do contrato de concessão de serviço público, perfeitamente cabível, posto tratar-se de contrato *oneroso* e *comutativo*. Assim, há pagamento pelos serviços prestados, pagamento este que pode dar-se por meio da denominada *tarifa*.

Outrossim, é bastante comum, infelizmente, que as *tarifas*, pela sua forma, sejam confundidas indevidamente com *taxas*, sendo certo que, muitas vezes, o vulgo refere-se às tarifas com essa indevida denominação.

É importante que se recorde que as *taxas* são *tributos*, e as tarifas não o são. Elabore-se um pouco a respeito.

Os *tributos* consistem em uma das fontes de *receita da Administração Pública*, no sentido de habilitá-la a cumprir as suas diversas metas, inclusive com o pagamento das suas várias dívidas e obrigações. Outrossim, o *conceito* do que é o tributo é oferecido no texto do art. 3º do próprio Código Tributário Nacional, que assim se pronuncia:

*Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada.*

Desse texto, é possível extrair-se as várias *características* do que é o *tributo*, e que são:

- a) Compulsoriedade: ou seja, o tributo é “toda prestação pecuniária compulsória”, denotando a sua exigibilidade pelo fisco, o que não significa que o contribuinte não possa pagá-lo espontaneamente;
- b) Mensurabilidade econômica: ou seja, é ele “expresso em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir”;
- c) Caráter não punitivo: não constitui o tributo, como diz o art. 3º do CTN, “sanção de ato ilícito”, o que afasta, em tese, o caráter de tributo da multa;

- d) Legalidade: ou, como diz o mesmo texto, “instituída em lei”, o que afasta a possibilidade de instituição de tributo por meio de decreto ou outra espécie legislativa, à exceção das medidas provisórias, em casos bem específicos;
- e) Inexistência de discricionariedade na sua cobrança: isto é, o tributo é cobrado “mediante atividade administrativa plenamente vinculada”<sup>5</sup>.

Geraldo Ataliba, em sua clássica obra *Hipótese de incidência tributária*, propunha classificação dos tributos em *vinculados* e *não vinculados a uma atuação do Estado*. Os *vinculados* seriam aqueles *dependentes de uma atividade estatal*; quais sejam, as *taxas* e as *contribuições de melhoria*. Já os tributos *não vinculados* seriam aqueles cuja imposição, pelo fisco, *independe de qualquer espécie de contraprestação específica e direta por parte do Poder Público*. Ou seja; basicamente, *todos os impostos*<sup>6</sup>.

A questão, para a correta classificação do tributo, em face dessa visão, é a *referibilidade direta ou indireta da atuação do Estado, no que diz respeito ao sujeito passivo*. Proceda-se, destarte, à *análise do fato gerador, que se encontra na legislação tributária, levando-se-o ao sujeito passivo*.

As *taxas* são referidas no art. 77 do CTN, que assim dispõe:

*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.*

Em consequência, a taxa é um *tributo vinculado a uma atuação do Estado*.

Alexandre de Moraes aduz serem essas taxas tributos instituídos em razão do *poder de polícia*, ou pela *utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos à sua disposição*<sup>7</sup>.

Dividem-se, normalmente, pela doutrina mais autorizada do Direito Tributário, em *taxas de serviço* e *taxas de polícia*.

Yoshiaki Ichihara aduz, a propósito, que tal tipo de tributo é sempre dependente de uma atuação estatal, seja na forma do *exercício do poder de polícia*, seja na forma de *prestação de serviço público específico e divisível*, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição, sendo apenas nessas duas formas de atuação do Estado possível a cobrança de taxa<sup>8</sup>.

O *poder de polícia* da Administração Pública, para efeito de nossa análise, é conceituado no art. 78 do CTN, que diz:

<sup>5</sup> Nesse sentido também é a lição de José Afonso da Silva (SILVA, 2008, p. 643).

<sup>6</sup> ATALIBA, 1992, p. 121.

<sup>7</sup> MORAES, 2009, p. 860. José Afonso da Silva lembra, por seu turno, citando a lição de Bernardo Ribeiro de Moraes, que a taxa deve atender a três elementos essenciais: (a) ter um pressuposto material vinculado a uma atividade do Poder Público, relacionada diretamente ao contribuinte; (b) ter como sujeito passivo da obrigação tributária a pessoa ligada a essa atividade estatal; (c) ter como base de cálculo elemento relacionado com essa atividade estatal (SILVA, 2008, p. 644).

<sup>8</sup> ICHIHARA, 1997, p. 75.



*Considera-se poder de polícia atividade de administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.*

Novamente é Alexandre de Moraes quem lembra ser o *poder de polícia* da Administração Pública a *faculdade concedida à mesma para restringir e condicionar o uso e gozo de bens, atividades e direitos individuais em benefício da coletividade ou do próprio Estado, visando preservar-se a ordem pública e estabelecer-se regras de conduta necessárias e suficientes para evitar conflitos e compatibilizar direitos*. Cita, como exemplo, a taxa florestal pelo exercício do poder de polícia sobre o carvão vegetal (MORAES, 2009, p. 860-861). Cuida-se, ainda segundo o mesmo autor, de uma *contraprestação* do contribuinte, por ter recebido do Estado uma “prestação mensurável e vantajosa” (MORAES, 2009, p. 861). Por fim, lembra que o Supremo Tribunal Federal consagrou a obrigatoriedade de o Poder Público respeitar, no que tange às taxas, como princípios regentes de sua fixação, a *reserva de competência impositiva*; a *legalidade*; a *isonomia* e a *anterioridade* (MORAES, 2009, p. 861-862).

Um típico exemplo de taxa considerada como referente ao exercício do poder de polícia da Administração é a denominada *taxa de fiscalização de localização e funcionamento*, cobrada pelos Municípios. De outro lado, no que concerne às denominadas *taxas de prestação de serviços*, verifica-se a existência de diversas de tais taxas, como a de *conservação de estradas rurais*; a de *serviços urbanos*, também conhecida como taxa de *remoção de lixo* (reconhecido, no seu caso, tratar-se de serviço público *específico e divisível*); a taxa de *combate a sinistros*, cobrada no Município de São Paulo, e tantas outras. São casos em que se reconhece a existência de *atividade administrativa plenamente vinculada*, no sentido de que existe efetiva prestação de serviço público para os particulares contribuintes.

### 3. Diferenças e semelhanças entre taxa e tarifa ou preço público

É extremamente comum que as pessoas, em especial os leigos, refiram-se a *taxas* e *tarifas* como se fossem expressões sinônimas.

Contudo, *não o são*.

A *taxa*, como modalidade de *tributo* que é, *não é tarifa*. As duas não se confundem.

Podem ter - e têm - alguns *pontos em comum*. Ou seja: ambas são *prestações pecuniárias*, tendentes a suprir de recursos os cofres estatais, em face de serviços públicos prestados.

Na Constituição Federal, as taxas encontram previsão expressa no art. 145, II, que abre o Título VI da Carta da República, atinente ao ponto da Tributação e Orçamento - e, em especial, ao Sistema Tributário Nacional, referindo-se o caput do artigo em questão expressamente aos *tributos* que passa a enumerar.

Já as tarifas são referidas no art. 175, parágrafo único, III, da Constituição, que se encontra no Título VII, atinente à Ordem Econômica e Financeira, em seu Capítulo I, que diz respeito aos Princípios Gerais da Atividade Econômica, tratando o dispositivo em questão da “política tarifária”.

O quê, então, é a *tarifa*? Como pode esta ser conceituada?

Pode-se dizer que a **tarifa** é o preço de venda do bem, exigido por empresas prestadoras de serviços públicos (concessionárias e permissionárias), como se vendedoras fossem.

O traço marcante para diferir as tarifas das taxas é a *inerência ou não da atividade à função do Estado*. Ou seja: havendo vinculação e nexos evidentes do serviço com o desempenho de função eminentemente estatal, estaremos diante de uma autêntica TAXA.

Havendo, contudo, desvinculação do serviço com a ação estatal, e não havendo óbice ao desempenho da atividade por particulares, estaremos diante de autêntica TARIFA.

A matéria tem sido objeto de constante análise, não apenas pela doutrina, como também pelo Poder Judiciário, tendo a questão sido, por fim, objeto da **Súmula 545 do STF**:

*Preços de serviços públicos e taxas não se confundem, porque estas, diferentemente daqueles, são compulsórias e têm sua cobrança condicionada à prévia autorização orçamentária, em relação à lei que as instituiu.*

*Compulsoriedade e facultatividade*, contudo, já não são mais considerados fatores para a diferenciação, atualmente. **O que se leva em conta é se a atividade executada configura um serviço público ou não. É a natureza do serviço prestado que importa!**

Assim, não é desautorizado concluir-se que o **regime jurídico** é a verdadeira “bússola” para encontrar-se a contraprestação adequada do serviço: se taxa ou tarifa.

Há um julgado emblemático nesse sentido, em que foi Relator o Ministro CARLOS VELLOSO, no RE 209.365-3/SP, indicando a classificação adotada pelo STF.

Em face do que até aqui foi colocado, podem-se obter os traços que efetivamente distinguem um do outro, da seguinte forma:

- 1) Taxa é *tributo*. Sua existência depende de *lei*. Tarifa não é tributo. Independe de lei, e sim de *contrato administrativo*.
- 2) *Regime jurídico adotado*: quanto às *taxas*, prevalecem as *normas de direito público*, pois o fenômeno da tributação vem do *poder de império estatal*. Quanto às *tarifas*, estão elas sob o manto das *regras do direito privado*.
- 3) *Tarifas* são *prestações pecuniárias não compulsórias*. Permite-se a voluntariedade ou facultatividade das ações do interessado. As *taxas* são espécies tributárias *inexoravelmente compulsórias*, inclusive, como são tributos, pela expressa aplicação do disposto no art. 3º do Código Tributário Nacional.
- 4) Nas *tarifas* há a *autonomia da vontade* ou a *liberdade de contratar*. Nas *taxas* verifica-se a *compulsoriedade* e a *submissão aos efeitos tributários*, quando se der a realização do *fato gerador* do tributo.
- 5) Serviços públicos, se específicos e indivisíveis, ensejam a cobrança de *taxa*, pois são *res extra commercium*. Já as *tarifas* são aptas a remunerar serviços *não públicos*, pois são regidas pelas regras do direito privado. (O Estado, caso pretenda desempenhar atividades econômicas com objetivo de lucro, à semelhança da empresa privada, e pode fazê-lo, poderá ser remunerado por preços públicos).
- 6) *Serviços essenciais do Estado* (p. ex., saúde pública, justiça e outros) devem ser remunerados por *taxas*. Às *tarifas* cabe a contraprestação dos serviços *não essenciais do Estado*. P. ex., remoção de lixo.



#### 4. A tarifa de remuneração e preço público (art. 9º da Lei nº 12.587/12)

Afastada a possibilidade de haver pagamento das atividades de empresas contratadas pelo Poder Público para a realização de serviços de transporte por meio de *taxas*, mas firmando-se, pelo que até aqui foi dito, o cabimento de tal remuneração por meio de *tarifa*, passa-se a estudar o que, especificamente, é cabível no caso de pagamento às referidas empresas por tais serviços.

É conhecida a existência da denominada *Tarifa de Remuneração*.

Tal tarifa é aquela paga pelo Poder Público à empresa contratada, que abrange eventual subsídio, nos termos do art. 9º, caput, da Lei nº 12.587/12 (Lei de Mobilidade Urbana) e seu parágrafo 1º:

*Art. 9º. O regime econômico e financeiro da concessão e o da permissão do serviço de transporte público coletivo serão estabelecidos no respectivo edital de licitação, sendo a tarifa de remuneração da prestação de serviço de transporte público coletivo resultante do processo licitatório da outorga do poder público.*

*Parágrafo 1º. A tarifa de remuneração da prestação do serviço de transporte público coletivo deverá ser constituída pelo preço público cobrado do usuário pelos serviços somado à receita oriunda 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.*

E o parágrafo 2º. do mesmo artigo estabelece:

*O preço público cobrado do usuário pelo uso do transporte público coletivo denomina-se tarifa pública, sendo instituída por ato específico do poder público outorgante.*

Então, temos que a *Tarifa de Remuneração* é o preço público cobrado do usuário do transporte + receita oriunda de outras fontes de custeio. É a remuneração dos prestadores do serviço. Pode abranger eventual subsídio, como dispõe o parágrafo 1º. Outrossim, a *Tarifa Pública* é o preço público cobrado do usuário pelo uso do transporte público. Quem a reajusta é o Poder Público outorgante (p. ex., a Prefeitura Municipal).

As *concessões de serviço público* são remuneradas por meio de *tarifa*, a referida *tarifa de remuneração*.

A *concessão*, conforme o entendimento de Celso Antônio Bandeira de Mello, é o

*ato complexo através do qual o Estado atribui a alguém o exercício de um serviço público e este aceita prestá-lo em nome do Poder Público, sob condições fixadas e alteráveis pelo Estado, mas por sua conta, risco e perigos, remunerando-se pela cobrança de tarifas diretamente dos usuários do serviço e tendo a garantia de um equilíbrio econômico-financeiro<sup>9</sup>. (BANDEIRA DE MELLO, 1973, p. 35)*

<sup>9</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Prestação de serviços públicos e administração indireta*. São Paulo: RT, 1973.

O Banco do Brasil e a Companhia do Metropolitan de São Paulo (METRÔ) são exemplos de prestadores de *serviços públicos constituídos sob o feito privado*.

## 5. Modicidade tarifária x tarifa de remuneração e equilíbrio econômico-financeiro

O art. 37, XXI, da CF dispõe que:

*ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, os serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta. (grifo meu)*

Tal referência torna obrigatória a criação de um *sistema legal de preservação da margem de lucro do contratado*, o que se denomina **equilíbrio econômico-financeiro**. A disciplina é abordada na Lei nº 8.666/93 (arts. 57, § 1º, e 65, II, “d”, tendo correspondência, na nova Lei nº 14.133/2021, nos arts. 57, § 1º, e 124, II, “d”); na Lei nº 8.987/95 (art. 9º., § 2º.) e na Lei nº 9.074/95 (art. 35).

O que é o denominado *equilíbrio econômico-financeiro* dos contratos públicos?

Pode-se dizer que a equação econômico-financeira é a **relação que se estabelece, no momento da celebração do contrato, entre o encargo assumido e a remuneração pactuada**. É um *direito constitucionalmente tutelado* do contratado, decorrente do princípio da boa-fé, além da busca do interesse público primário, tendo como fundamentos a regra do *rebus sic stantibus* e a teoria da imprevisão.

Em termos práticos, a garantia em questão *obriga o contratante a alterar a remuneração do contratado sempre que sobrevier circunstância excepcional capaz de tornar a execução mais onerosa, buscando recompor-se a margem de lucro inicialmente projetada no momento da celebração contratual*.

Tal alteração pode dar-se por meio de **reajuste** ou de **revisão**.

Assim:

- Reajuste** - denomina a *atualização* do valor remuneratório ante as perdas inflacionárias ou majoração nos insumos. Normalmente tem previsão contratual.
- Revisão** ou **recomposição** - são *alterações no valor efetivo da tarifa*, quase sempre sem previsão contratual, diante das circunstâncias insuscetíveis de recomposição por reajuste.

A diferença entre os dois é que, no **reajuste**, há uma simples *atualização monetária* da remuneração; na **revisão**, há um *aumento real* no valor pago ao contratado.

A matéria já foi objeto da **Orientação Normativa nº 22, da Advocacia Geral da União**, que assim dispõe:

*O reequilíbrio econômico-financeiro pode ser concedido a qualquer tempo, independentemente de previsão contratual, desde que verificadas as circunstâncias elencadas na letra “d” do inc. II do art. 65, da Lei n. 8.666, de 1993.*

Tal dispositivo prevê que os contratos regidos por tal lei poderão ser alterados por acordo entre as partes,

*para restabelecer a relação que as partes pactuaram inicialmente entre os encargos do contratado e a retribuição da Administração para a justa remuneração da obra, serviço ou fornecimento, objetivando a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, na hipótese de sobrevirem fatos imprevisíveis, ou previsíveis porém de consequências incalculáveis, retardadores ou impeditivos da execução do ajustado, ou ainda, em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe, configurando álea extraordinária e extracontratual.*

## 6. Circunstâncias excepcionais que autorizam a revisão tarifária

No desenrolar da prestação de serviços públicos de transporte à comunidade, várias circunstâncias diferentes podem ocorrer, ocasionando a necessidade de se proceder à *revisão* da tarifa remuneratória do mencionado serviço. Assim, podem ser enumeradas as seguintes hipóteses:

- I) *Alteração unilateral do contrato*: podem ocorrer modificações quantitativas ou qualitativas no objeto contratual (art. 65, §§ 1º. e 4º., da Lei nº 8666/93, encontrando-se tais dispositivos, no texto da nova Lei nº 14.133/21, no art. 125, § 1º, e 129).
- II) *Fato do príncipe*: tal instituto do direito administrativo configura-se quando ocorre um *acontecimento externo ao contrato e de natureza geral*, que abrange *toda a coletividade, provocado pelo ente contratante*. Alguns exemplos: a criação de benefício tarifário não previsto; ou, ainda, o aumento de tributo, promovido pela entidade contratante, com reflexos na atividade da concessionária.
- III) *Fato da Administração*: tal instituto, igualmente do direito administrativo, ocasionalmente confundido com o *fato do príncipe*, é, em verdade, uma ação ou omissão da Administração contratante, *sem natureza geral, que retarda ou impede a execução do contrato*. Por exemplo: a Administração não providencia a desapropriação necessária para a duplicação de uma rodovia. Pode também ser considerado como um comportamento irregular do contratante.
- IV) *Álea econômica ou teoria da imprevisão*: é o acontecimento externo ao contrato, de natureza estranha à vontade das partes, imprevisível e inevitável, que cause o desequilíbrio contratual. Por exemplo: o aumento de tributo determinado por entidade federativa *diversa* da administração contratante (em contraposição à citada hipótese referente ao *fato do príncipe*).
- V) *Sujeições ou interferências imprevistas*: consistem em dificuldades imprevisíveis de ordem material. Por exemplo: a construção de túnel que esbarra inesperadamente em lençol freático.
- VI) *Agravos econômicos resultantes da inadimplência da Administração*: são os usuais (e infelizmente conhecidos) *atrasos de pagamentos*. Quando magistrado atuante nas Varas de Fazenda Pública, teve a oportunidade de julgar diversas *ações de cobrança*, movidas por empresas contratadas por entes públicos que começavam a enfrentar dificuldades para dar conta de suas obrigações, inclusive as de ordem trabalhista, por conta de tais atrasos de pagamento, nunca conveniente ou convincentemente explicados.

A *tarifa de remuneração*, como já observado, é o preço público cobrado do usuário do transporte mais a receita oriunda de subsídios ou outras fontes de custeio. É a remuneração do prestador do serviço público de transporte.

O **equilíbrio econômico-financeiro** há de determinar *o reajuste ou a revisão das tarifas, cada vez que ocorrer uma das referidas causas de diminuição no seu valor, que redunde em oneração indevida do prestador do serviço*. É a forma de se preservar o encargo assumido entre as partes (Administração e prestador do serviço de transporte) no momento da celebração do contrato, visando não onerar indevidamente a este último.

Sucessivas perdas inflacionárias podem resultar nesse prejuízo, redundando em tarifas módicas para o usuário do serviço, que não irão remunerar condignamente o prestador, levando, assim, à necessidade de revisão.

## 7. O impacto das *gratuidades* e o *subsídio tarifário*

Vinha se falando repetidamente em *tarifa zero*, como forma de justiça social. Os defensores dessa tese aduzem ser o *direito ao transporte* autêntico *direito social*, malgrado não esteja previsto no art. 6º. da Constituição Federal. A tese é de que deveria assim ser considerado, por tratar-se de serviço de *caráter essencial*, nos termos do inciso V do art. 30 da CF.

A proposta é no sentido de que o usuário deixe de pagar o transporte coletivo diretamente, cada vez que o use, passando a pagá-lo indiretamente, através dos impostos. Distribui-se esse ônus por toda a sociedade, com um critério de *justiça fiscal*; quem tem mais (pessoas físicas e jurídicas) paga mais; quem tem pouco ou nada não paga nada<sup>10</sup>.

Os defensores dessa tese aduzem que as principais alternativas nesse sentido são a **majoração do IPTU**, de modo progressivo e de acordo com o patrimônio de cada contribuinte; do **IPVA**, para veículos de passeio e da **CIDE** sobre a gasolina, como forma inclusive de incentivar a utilização do transporte coletivo. Ou, ainda, a regulamentação do **Imposto Sobre Grandes Fortunas** (art. 153, inciso VII da CF)<sup>11</sup>. A ideia é de que as empresas de transporte não mais cobriam de cada usuário uma tarifa, mas os valores seriam pagos pelo Município para prestar o serviço.

Os **supostos benefícios à coletividade** seriam a economia pelo abandono do automóvel, com suas despesas inegáveis; o impacto ambiental positivo pela diminuição da emissão de poluentes; e o aumento do bem-estar social...!

A tese em questão, com a devida vênia daqueles que a reputam como viável, *esbarra em aspectos práticos insuperáveis*, acabando por revestir-se de caráter utópico, merecendo lugar não junto às tertúlias jurídicas, mas àquelas políticas e filosóficas...

A adoção de tal postura poderia redundar em **grave lesão à economia pública**, pois o ônus financeiro do não pagamento de tarifa pelos usuários será, evidentemente, *carreado à Municipalidade*, na forma da necessidade de *maiores subsídios* - e, por conseguinte, *a todos os municípios*, mesmo aos que não se utilizam diretamente do serviço, redundando em grande

<sup>10</sup> Vide, a propósito, Chico Whitaker. *Procurando entender a tarifa zero*. Disponível em: <http://www.tarifazero.org>. Acesso em: 24 abr. 2019. p. 3.

<sup>11</sup> Vide, a propósito, Eduardo Ricardo Scolari Filho. *Direito social ao transporte e tarifa zero: noções introdutórias*. *Jus Navigandi*, Teresina, 2014. Disponível em: <https://bit.ly/3xCuwG9>. Acesso em: 24 abr. 2019.

prejuízo à coletividade. É resultado de um pensamento assistencialista que, novamente com a devida vênia, ignora os aspectos jurídicos e práticos de sua possível implantação.

## 8. O reajuste tarifário como dever legal e contratual

Como já observado, a concessão de serviço público é espécie de *contrato administrativo*, pelo qual a Administração Pública delega ao particular a *prestação de serviço público*, a *execução de obra pública* ou o *uso de bem público*. Tal tipo de contrato é **bilateral, comutativo, remunerado e intuitu personae**.

A *remuneração*, como referido alhures, decorre do disposto no art. 37, XXI, da CF, o que é o próprio *equilíbrio econômico-financeiro*, que deve ser mantido, sob pena de lesar-se o contratado pela Administração Pública.

A Lei nº 8666/93, em seu art. 40, XI, e a nova Lei nº 14.133/21, em seu art. 6º, LVIII, determinam que o edital deve conter os critérios de reajuste, que configura uma conduta *contratual*, autorizada por lei, para corrigir os efeitos ruinosos da inflação. Não é decorrência de imprevisão das partes contratantes; ao contrário, é previsão de uma realidade existente, que vem alterando a conjuntura econômica em índices insuportáveis para o executor de obras, serviços ou fornecimentos de longa duração.

Hely Lopes Meirelles lembrava que o reajustamento contratual de preços está intimamente relacionado com a correta execução do *ajuste*, eis que os atrasos ocasionados pelo contratado eximem a Administração de proceder à correção<sup>12</sup>.

Aduzia o referido autor que para fazer jus ao reajuste de preços,

*necessário é que o contratado esteja em dia com os cronogramas da obra, do serviço ou do fornecimento à Administração, salvo se o atraso decorrer de ato ou omissão da própria Administração, bem como de caso fortuito ou força maior, ou de outras superveniências imprevistas. (MEIRELLES, 2010, p. 269)*

O contrato deverá abordar as épocas de reajuste dos preços e os índices de correção, além da fórmula estabelecida em norma legal ou regulamentar da respectiva Administração contratante.

Efetuada o cálculo do reajustamento devido, é feito um *aditamento* ao contrato, ou se consignam simplesmente os novos preços, com a demonstração dos respectivos cálculos, na forma estabelecida no contrato ou na legislação pertinente.

Sem esses requisitos, é *inadmissível o reajuste dos preços*.

O reajustamento contratual de preços não se confunde nem impede a *revisão do contrato* e a *recomposição extraordinária de preços*, quando a Administração altera o projeto ou as condições de sua execução; ou, ainda, quando ocorrem fatos novos e excepcionais que agravam extraordinariamente os encargos do contratado.

Os *atrasos de pagamento* também dão causa à revisão ou recomposição de preços, pois constituem um ilícito contratual por parte da Administração, que fica, então, obrigada a reparar o dano causado ao contratado. O atraso de pagamento superior a 90 dias

<sup>12</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Licitação e contrato administrativo*. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 269.

constituía até mesmo motivo para a rescisão do contrato, a ser pleiteada pelo contratado, nos termos do art. 78, XV, da Lei nº 8.666/93. Nesse caso, *seria cabível também a condenação da Administração no pagamento de prejuízos decorrentes da mora da Administração*. Já a Lei nº 14.133/21, em seu art. 137, § 2º, IV, aduz que o contratado terá direito à *extinção do contrato*, no caso de atraso superior a 2 (dois) meses, contado da emissão da nota fiscal, dos pagamentos ou de parcelas de pagamentos devidos pela Administração por despesas de obras, serviços ou fornecimentos.

Modernamente, tem sido adotadas as *tarifas indexadas* ou a *indexação de preços* nos contratos de longa duração, para se obter o reajustamento automático em função da alteração dos fatores a que se vinculam, tais como os salários, o encarecimento de matéria-prima, a majoração dos transportes e outros elementos que influem nos custos de produção e de operação dos serviços tarifados. Tais parâmetros são aceitáveis, desde que constem de cláusula contratual expressa que estabeleça o índice de alteração e o coeficiente de correção do preço-base.

### 9. Limites do controle jurisdicional das tarifas

A princípio, é perfeitamente admissível o controle jurisdicional a respeito de qualquer aspecto da atuação da Administração Pública, direta ou indireta, bem como de eventuais concessionárias, ressaltando-se, outrossim, que esse controle deve dar-se sob o prisma da **legalidade**. Ou seja; o Judiciário pode perquirir aspectos da atuação da Administração no que diz respeito a tal aspecto, mas não pode adentrar temas atinentes ao *mérito administrativo*.

Mais uma vez era Hely Lopes Meirelles quem aduzia que

*A competência do Judiciário para a revisão de atos administrativos restringe-se ao controle da legalidade do ato impugnado. [...] Ao Poder Judiciário é permitido perquirir todos os aspectos de legitimidade, para descobrir e pronunciar a nulidade do ato administrativo onde ela se encontre, e seja qual for o artifício que a encubra. O que não se permite ao Judiciário é pronunciar-se sobre o mérito administrativo, ou seja, sobre conveniência, oportunidade, eficiência ou justiça do ato, porque, se assim agisse, estaria emitindo pronunciamento de administração, e não de jurisdição judicial. O mérito administrativo, relacionando-se com conveniências do governo ou com elementos técnicos, refoge do âmbito do Poder Judiciário, cuja missão é a de aferir a conformação do ato com a lei escrita, ou, na sua falta, com os princípios gerais do Direito<sup>13</sup>.*

Caso que envolva a análise dos reajustes tarifários *poderá* ser objeto de controle jurisdicional, desde que seja o mesmo abordado sob o aspecto da *legalidade*; portanto, inadmitindo-se qualquer espécie de análise, pelo Poder Judiciário, dos aspectos de *conveniência, oportunidade, eficiência* ou *justiça* da matéria em discussão.

De outra banda, também será imperioso que seja a matéria trazida às lides forenses relativa a *grave ofensa à ordem, saúde, segurança e economia públicas*.

<sup>13</sup> MEIRELLES, Hely Lopes *et al.* *Direito administrativo brasileiro*. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 678.



Constatando-se a existência de tal fato, poder-se-á falar no denominado *periculum in mora*, requisito de eventual concessão de medida liminar, obstativa de ato do Poder Público que venha a causar lesão aos administrados.

### **O que vem a ser a *ordem pública*?**

O Supremo Tribunal Federal tem entendido que tal conceito, para os fins do art. 15 da Lei nº 12.016/2009 e do art. 4º da Lei nº 8.437/92, abrange o de “*ordem administrativa em geral*”, compreendida como a **normal execução dos serviços públicos; o regular andamento das obras públicas e o devido exercício das funções da Administração pelas autoridades constituídas**” (STA - AgRg 112, Rel. Min. Ellen Gracie, j. 27.02.2008; Pet-AgRg 1.890, Rel. Min. Marco Aurélio, red. Ac. Min. Carlos Velloso, j. 01.08.2002; SS-AgRg 846, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, j. 29.05.96; e SS-AgRg 284, Rel. Min. Néri da Silveira, j. 11.03.91).

Episódio relativamente recente, em que a Defensoria Pública do Estado de São Paulo ajuizou Ação Civil Pública (processo nº 2029492-42.2019.8.26.0000, da e. 11ª Vara da Fazenda Pública da Capital), solicitando a concessão de medida liminar para *suspender os efeitos da Portaria SMT nº 189/2018, que estabeleceu novas tarifas para a utilização dos serviços do Sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros na Cidade de São Paulo*, restabelecendo as tarifas anteriormente vigentes, veio a receber o beneplácito do magistrado de primeiro grau que efetivamente atendeu ao mencionado pedido.

Os argumentos invocados pelo magistrado foram: 1. *O Município não demonstrou haver embasamento contratual para o reajuste efetuado, principalmente pelo fato de os contratos em vigor serem emergenciais*; 2. *A edição da Portaria não observou requisito procedimental previsto em lei; qual seja, a análise prévia pelo CMTT dos estudos técnicos que embasaram o reajuste*.

Contudo, Pedido de Suspensão de Medida Liminar, formulado pelo Município de São Paulo à Presidência do Tribunal de Justiça do Estado veio a ter sucesso, entendendo a referida Presidência que efetivamente houve, em tal decisão de primeira instância, **risco à ordem pública**, razão maior do atendimento do pleito municipal.

Com foco no texto do art. 9º., §§ 1º., 2º. e 3º. da Lei Federal nº 12.587/2012, que instituiu as *diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana*, a Presidência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo entendeu que o pedido formulado pela Defensoria Pública do Estado de SP apresentava equívoco, na medida em que *confundia os dois tipos de tarifas - a tarifa pública*, que é o preço cobrado do usuário do transporte público, com a *tarifa de remuneração*, paga ao concessionário do serviço. A Portaria suspensa pela decisão de 1º. Grau *trata do reajuste da primeira tarifa, não da segunda*, objetivando reduzir o aporte feito pelo Município ao sistema na forma de subsídios (de R\$ 3,3 bilhões para R\$ 2,8 bilhões). Assim, a matéria em debate não guardava relação direta com qualquer vício que alegadamente pudesse macular os contratos celebrados entre o Poder Público e os prestadores de serviços de transporte (em especial as prorrogações contratuais e contratos emergenciais que se desenrolam desde 2013), pois dizia respeito ao *preço público cobrado dos usuários*, o qual, como estabelece o § 2º. do art. 9º. da Lei sobredita, “será instituído por ato específico do Poder Público outorgante”.

Entendeu-se que o campo adequado de impugnação dos supostos vícios das referidas prorrogações contratuais não pareceria residir no questionamento do valor do preço público cobrado do usuário final, mesmo porque o único impacto concreto do aumento operado pela Prefeitura de SP é a *redução do subsídio*, que deverá ser arcado pelo povo paulistano como um todo; até daqueles que não se valem do serviço em questão.

Importante, na análise de demandas como essa, o teor do art. 20 da **Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro**, que diz:

*Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.*

Constatou-se, destarte, a existência do *risco à ordem pública*, no tocante à questão da *normal execução dos serviços públicos*, afetada pela decisão de primeiro grau combatida.

Entendeu-se descabido que o Judiciário interferisse: a) no exercício de função própria do Executivo Municipal (edição de Portaria para reajustar tarifa de transporte urbano); e b) na própria execução de tal serviço público, na medida em que o não reajuste pode levar a reflexos em sua regularidade e qualidade.

Em outro pedido de suspensão de liminar (AgInt no AgInt na Suspensão de Liminar e de Sentença nº 2.240-SP (2017/0011208-5)), o STJ, por decisão da ínclita Ministra LAURITA VAZ, aduziu que

*a interferência judicial para invalidar a estipulação das tarifas de transporte público urbano viola gravemente a ordem pública. A legalidade estria orienta que, até prova definitiva em contrário, prevalece a presunção de legitimidade do ato administrativo praticado pelo Poder Público [...] A cautela impediria a decisão de sustar a recomposição tarifária estipulada pelo Poder Público para a devida manutenção da estabilidade econômico-financeira dos contratos de concessão de serviço público. Postura tão drástica deveria ocorrer somente após a constatação, estreme de dúvidas, de ilegalidade - desfecho que, em regra, se mostra possível somente após a devida instrução, com o decurso da tramitação completa do processo judicial originário.*

A ínclita Ministra conclui seu raciocínio, aduzindo:

*Impedir judicialmente o reajuste das tarifas a serem pagas pelos usuários também configura grave violação da ordem econômica, por não haver prévia dotação orçamentária para que o Estado de São Paulo custeie as vultosas despesas para a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro dos acordos administrativos firmados pelo Poder Público com as concessionárias de transporte público.*

É de saltar aos olhos, portanto, o enfoque do necessário respeito às normas gerais de Direito Administrativo, quando a questão é trazida à baila em nossas Cortes, tendo as incisivas palavras da nobre Ministra bem o demonstrado.

## 10. Conclusões

A importância do sistema de transportes urbanos é, como referido no início deste artigo, absolutamente cabal para a continuidade da própria *vida* em sociedade. Destarte, o estabelecimento de um *sistema de regras jurídicas* voltadas ao seu funcionamento

adequado, começando pelo *traçado das cidades*; pelos *planos diretores* e pela legislação reguladora do sistema viário e do tráfego; da outorga de concessões, permissões e eventuais autorizações; da licitação para a mencionada outorga; da *forma de remuneração* dos serviços das empresas prestadoras de transportes, por meio de tarifas, é imprescindível para que tudo funcione adequadamente.

Afastou-se, assim, neste estudo, eventual consideração equivocada no sentido de que tal remuneração se daria por meio de *taxas*, termo usado correntemente pelo vulgo para se referir às tarifas, demonstrando-se a impropriedade da confusão que aí se faz, malgrado haja pontos de contato entre as duas.

A partir dessa premissa, analisou-se a própria *tarifa*, constatando-se a diferença entre a *tarifa de remuneração* e a *tarifa de serviço*, nos termos do art. 9º. da Lei nº 12.587/12. Chegou-se à questão do *equilíbrio econômico-financeiro*, imprescindível à *continuidade* da prestação dos serviços de transporte público; a *modicidade* das tarifas e do impacto negativo das *gratuidades*, que muitas vezes acabam por comprometer a qualidade dos serviços.

Por fim, a questão ingente: os *limites do controle jurisdicional da revisão das tarifas*. Importante anotar-se que o limite da atuação do Poder Judiciário é e deve ser, sempre, a *análise da legalidade*.

Se o juiz intenta revestir-se de poderes outros, mais adequados à atividade administrativa, à análise de questões afeitas à conveniência e oportunidade da Administração, o que é apanágio do Poder Executivo, além de impor a toda a sociedade critérios subjetivos seus, tem-se aí decisão flagrantemente *ilegal*, que pode eventualmente ser mais prejudicial do que benéfica à comunidade que o (talvez bem intencionado) magistrado intenta trazer a lume.

Pertinente lembrar-se, ao fechar este pequeno trabalho, da frase de José Afonso da Silva, no sentido de que “as cidades formam-se ou transformam-se em função dos transportes” (SILVA, 2018, p. 235). A importância de um adequado sistema viário, aliada ao fornecimento contínuo de serviços de transporte público, devida e justamente remunerados, trazem em si a marca do progresso de que a sociedade moderna tanto precisa. Oxalá tanto a Administração Pública como os usuários de tais meios de transporte tenham essa percepção.

## Referências bibliográficas

- ATALIBA, Geraldo. *Hipótese de incidência tributária*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 1992.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Prestação de serviços públicos e administração indireta*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1973.
- ICHIHARA, Yoshiaki. *Direito tributário*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 1997.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Licitação e contrato administrativo*. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.
- MEIRELLES, Hely Lopes et al. *Direito administrativo brasileiro*. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.
- MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2009.
- PIOVEZANE, Pedro de Milanelo. *Elementos de direito urbanístico*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1981.

SCOLARI FILHO, Eduardo Ricardo. Direito social ao transporte e tarifa zero: noções introdutórias. *Jus Navigandi*, Teresina, 2014. Disponível em: <https://bit.ly/3xCuwG9>. Acesso em: 24 abr. 2019.

SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à Constituição*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2018.

WHITAKER, Chico. *Procurando entender a tarifa zero*. Disponível em: <http://www.tarifazero.org>. Acesso em: 24 abr. 2019.

