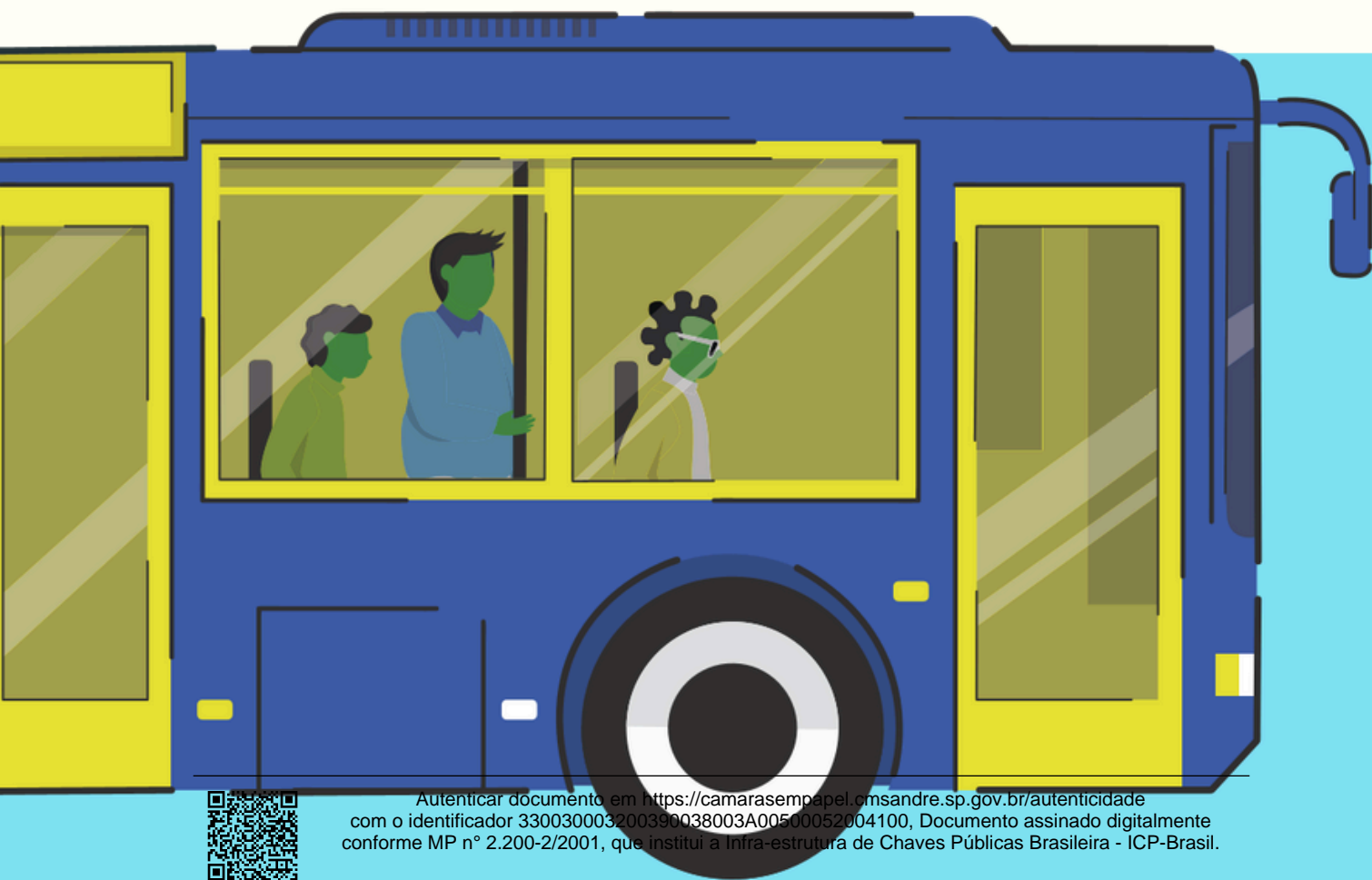


TARIFA ZERO

SANTO ANDRÉ

Análise de viabilidade e estimativa de investimento para a implementação do transporte público gratuito na cidade de Santo André/SP



FICHA TÉCNICA

SOBRE A JEVY CIDADES

A Jevy Cidades é um think-and-do-tank independente e sem fins lucrativos dedicado a transformar as cidades brasileiras em territórios mais justos e sustentáveis por meio de estratégias integradas de mobilidade urbana, justiça climática e equidade racial. Para isso, atuamos influenciando a agenda de políticas públicas das cidades brasileiras - especialmente as pequenas e médias - por meio da produção de conhecimento aplicado, advocacy político e formação de lideranças para atuação local. A Jevy já atuou em mais de 80 cidades, em 17 estados do Brasil, formou e apoiou mais de 70 políticos eleitos (vereadores e prefeitos) e produziu 25 estudos técnicos, influenciando decisões que impactam, diariamente, mais de 18 milhões de pessoas.

COORDENAÇÃO TÉCNICA

Giancarlo Gama

Cientista Político formado pela USP e Mestre em Políticas Públicas pela escola de governo da Universidade de Oxford, onde se especializou na implementação da política de Tarifa Zero no Brasil. Foi Vereador eleito em Cabreúva - SP. É especialista em sistemas de transporte público e sustentabilidade urbana. Atualmente é Fundador e Conselheiro da Jevy Cidades. Em 2025 foi premiado como um dos 30 jovens com menos de 30 anos que estão transformando a mobilidade urbana no mundo, pela Transformative Urban Mobility Initiative (TUMI) 2025.

Clóvis Girardi

Vereador na Cidade de Santo André - SP, Bacharel e Mestrando em Planejamento Territorial pela UFABC, onde foi liderança do Movimento Estudantil. Sua trajetória conecta-se profundamente com a população local, especialmente por meio de sua atuação em projetos educativos e sociais. Estudioso da Mobilidade Urbana, pesquisa a Tarifa Zero há 10 anos, como meio de promover o Direito e Acesso à Cidade, bem como dedica-se à defesa dos direitos das juventudes, mulheres, LGBTQIAPNB+, idosos, pessoas pretas e com deficiência, sempre com foco na justiça social e ambiental.

Jorge Silva de Andrade

Historiador e Educador pela UNESP, tem experiência na Gestão de Projetos e Pesquisa, atuando pela Educação Popular e Mobilidade Urbana na Cidade de Santo André - SP



Autenticar documento em <https://camarasempapel.cmsandre.sp.gov.br/autenticidade>
com o identificador 330030003200390038003A00500052004100, Documento assinado digitalmente
conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.

FICHA TÉCNICA

SOBRE A JEVY CIDADES

João Carlos Cardoso da Silva: Bacharel em Arquitetura e Urbanismo e em Processos Gerenciais, mestrando em Planejamento e Gestão do Território na UFABC.

Thaís Monteiro: Bacharela em Ciências e Humanidades e graduanda em Relações Internacionais pela UFABC.

Roger Meneze Pinheiro: Pesquisador da UFABC Isabella Tardelli Maio: Graduanda em Ciências e Humanidades e em Políticas Públicas na UFABC.

Melissa Souza Jorge: Bacharela em Ciências e Humanidades e estudante de Planejamento Territorial e Políticas Públicas na UFABC.

Rafaela Castilho Miranda: Graduanda em Ciências e Humanidades e em Ciências Econômicas na UFABC.

Rebeka Pinaffo do Santo: Graduanda em Políticas Públicas, Relações Internacionais e Ciências e Humanidades na UFABC.

Letícia Teixeira: arquiteta e urbanista graduada em 2021, estudando Arquitetura na América do Norte.

Alessandro Paulino Pereira: Graduado em Relações Internacionais e Ciências e Humanidades pela UFABC e graduando em Políticas Públicas na mesma universidade.

Maria Clara Oliveira Abreu: Graduanda em Políticas Públicas, Relações Internacionais e Ciências e Humanidades na Universidade Federal do Abc.

DESIGN

Manuela Veloso



Autenticar documento em <https://camarasempapel.cmsandre.sp.gov.br/autenticidade> com o identificador 330030003200390038003A00500052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.

1

Resumo Executivo



Autenticar documento em <https://camarasempapel.cmsandre.sp.gov.br/autenticidade>
com o identificador 330030003200390038003A00500052004100, Documento assinado digitalmente
conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.

RESUMO EXECUTIVO

Objetivo

Este documento tem como objetivo **analisar e demonstrar a viabilidade da tarifa zero no transporte público da cidade de Santo André**. Com mais de **748 mil habitantes** e cerca de 70 km² de área urbanizada, a cidade fica localizada no **ABC Paulista**, Região Metropolitana de São Paulo. Neste estudo, apresentaremos uma **análise sucinta do sistema de transporte público coletivo da cidade, bem como seu modelo de financiamento**, com o intuito de subsidiar discussões e aprofundar os estudos sobre a implementação da gratuidade no serviço.

Para avaliar a viabilidade da tarifa zero no transporte público, **estimamos o investimento público necessário para a implementação da gratuidade em Santo André**. Foram utilizados parâmetros definidos por agências nacionais de transporte, além de uma metodologia própria desenvolvida pela Jevy Cidades, **com base na experiência de outras cidades que já adotaram essa política**.

A estimativa será calculada a partir de uma fórmula de custo do serviço de transporte prestado. Para validar os resultados, aplicaremos uma **regressão linear simples**. Além disso, o documento apresentará **recomendações de política pública para a implementação** do transporte gratuito, inspiradas em modelos bem-sucedidos no Brasil e no exterior, bem como possíveis fontes de financiamento.

Ao final da leitura desse documento, esperamos fornecer uma **base técnica, política e de viabilidade que contribua para a implementação da política de tarifa zero no transporte público por parte dos tomadores de decisão**. Paralelamente, buscamos ampliar o acesso da sociedade civil ao tema, promovendo um debate público qualificado e pragmático. Pretende-se, ainda, que o leitor desenvolva uma compreensão contextualizada sobre a viabilidade da tarifa zero, a partir da compreensão sobre o sistema de transporte público vigente na cidade de Santo André.



Quanto custaria implementar a Tarifa Zero na cidade de Santo André?

Mínimo	Recomendado	Máximo
R\$154 milhões por ano	R\$177 milhões* por ano	R\$208 milhões por ano
R\$7 por km 40% aumento de km	R\$8,02 por km 40% aumento de km	R\$9,43 por km** 40% aumento de km
	+2 milhões de km/ano + de 400 veículos operando	

O que isso representa?

R\$0,67
por habitante (por dia)

3,4%
da receita anual da
Prefeitura de
Santo André (LOA 2025)



Autenticar documento em <https://camarasempapel.cms-sa.gov.br/autenticidade> com o identificador 330030003200390038003A00500052004100. Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira (ICP-Brasil).

**Receita por km arrecadada pelas empresas de acordo com a SA Trans

Recomendações para a implementação da Tarifa Zero na cidade de Santo André

Recomendações

Como financiar?

Destinar **1% do orçamento municipal** ao transporte público, complementando com receita do IPVA se necessário, bem **como estruturar Fundo de Transportes** por meio de diferentes **fontes de receita** (contribuição empresarial, cobrança extra no IPTU, alteração na alíquota do ISS, taxa sobre uso do espaço público por empresas de transporte por aplicativo, outorga onerosa e recursos de multas e outras possíveis fontes).

Qual tipo de contrato?

Recomendamos **reorganizar a subconcessão**, diminuindo os operadores de serviço, criando mecanismos mais efetivos de fiscalização dos critérios de qualidade bem como detalhar de forma pública o cálculo para os subsídios. Ainda, é importante que o financiamento da SATRANS **não dependa da receita tarifária**.

Quem controla?

A **prefeitura deve ter controle** da bilhetagem, de dados atualizados sobre os veículos, bem como das alterações nas linhas e decisões sobre investimentos. Para isso, é importante o fortalecimento e autonomia da SATRANS.

Como avaliar?

Realizar **avaliações qualitativas contínuas** para aprimorar o serviço, com participação popular, e avaliar semestralmente os impactos da política de gratuidade por meio de avaliações de impacto quantitativas.



Modelos de financiamento da Tarifa Zero x potencial

Modelo de financiamento	Potencial de arrecadação*
Contribuição empresarial em substituição do vale-transporte	R\$234 milhões
Alteração ISS (Imposto Sobre Serviços)	R\$60 milhões
Receita orçamentária da Prefeitura de Santo André	R\$52 milhões
Cobrança extra de 15% sobre o IPTU	R\$50 milhões
Destinação de recurso de multas	R\$17 milhões
Destinação de parte da Outorga Onerosa	R\$6 milhões
Taxa por uso do espaço público do transporte por aplicativo	R\$6 milhões
TOTAL	+R\$425 milhões

*valores aproximados



Autenticar documento em <https://camarasempapel.cmsandre.sp.gov.br/autenticidade> com o identificador 330030003200390038003A00500052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.

SUMÁRIO EXECUTIVO

A implementação da política de **Tarifa Zero no transporte público da cidade de Santo André é viável e financeiramente sustentável. Com um custo anual estimado em cerca de R\$177 milhões, e potencial de geração de receitas para seu financiamento superiores a R\$425 milhões** - bem acima do necessário - a medida representa não apenas a oportunidade de promover justiça social e sustentabilidade urbana, mas também uma ruptura necessária com o modelo vigente de financiamento, baseado na quantidade de passageiros no sistema, que se mostra **insustentável**.

Recomendamos a reorganização da subconcessão, **reduzindo o número de operadores** para facilitar a gestão e ampliar a eficiência do sistema. É essencial também fortalecer os mecanismos de fiscalização para garantir o cumprimento dos critérios de qualidade e assegurar **transparência no cálculo dos subsídios**, que deve ser divulgado **de forma pública**. Por fim, destacamos que o financiamento do sistema de transporte público coletivo da cidade não deve depender exclusivamente da receita tarifária, mas ser sustentado **por fontes mais diversificadas e estáveis**.

Ainda, para **viabilizar o financiamento da Tarifa Zero**, recomendamos **destinar ao menos 1% do orçamento municipal** ao transporte público, complementado por parte da receita do **IPVA** se necessário. Além disso, recomendamos a **criação ou revisão para um Fundo de Transportes** estruturado a partir de **múltiplas fontes**, como contribuição empresarial, cobrança extra de IPTU, ajuste na alíquota do ISS, cobrança pelo uso do espaço público por aplicativos de transporte, outorga onerosa, recursos de multas, entre outras receitas, com uso dos recursos restrito ao transporte público coletivo.

Por fim, é fundamental que a prefeitura implemente **mecanismos de avaliação (quantitativas e qualitativas)** do sistema de transporte público e da gratuidade, com participação popular e amparado por evidências transparentes. Assim, a cidade de Santo André pode melhorar seu sistema de transporte público coletivo, combater as desigualdades sociais **e garantir o transporte como, de fato, um direito básico constitucional**.



2

Contexto e explicação



Autenticar documento em <https://camarasempapel.cmsandre.sp.gov.br/autenticidade>
com o identificador 330030003200390038003A00500052004100, Documento assinado digitalmente
conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.

CONTEXTO

O sistema de transporte público coletivo de Santo André é administrado pela empresa pública de direito privado SATRANS, antiga EPT (Empresa Pública de Transportes) criada em 1975. Anteriormente, a EPT era o ente que operava o sistema e hoje, por meio da SATRANS, é o responsável **por gerenciar e fiscalizar os prestadores de serviço do transporte público coletivo**, transporte escolar privado e táxi.

Especificamente para o transporte público coletivo, a **SATRANS celebra um contrato de subconcessão com 5 empresas** prestadoras de serviço. Em agosto de 2022, a rede contava com 49 linhas distribuídas em dois lotes: no Lote 1, o **Consórcio União Santo André** – formado pelas empresas Vaz, Curuçá, Guaianazes e Etursa – operava 33 linhas, enquanto no Lote 2, a **SUZANTUR Ltda.** explorava 16 linhas do Sistema Tronco Alimentado Vila Luzita.

A SATRANS estabelece itinerários e horários, dimensiona a frota necessária por tipo de veículo, define os tempos de ciclo e o número de viagens diárias por meio de Ordens de Serviço Operacional (OSO). O contrato de subconcessão **estabelece parâmetros de qualidade** do serviço, como: máximo de 6 (seis) passageiros em pé por metro quadrado; cumprimento mínimo de 98% dos horários e no máximo uma interrupção por pane a cada 6.500 km rodados. Esses parâmetros devem ser monitorados pela empresa pública.

O sistema é financiado **principalmente pela tarifa dos passageiros**, com valores de R\$5,90 (dinheiro/cartão comum) e R\$7,25 (vale-transporte), arrecadando em média **R\$15 milhões por mês**. Além disso, desde 2013, a Prefeitura subsidia o sistema para supostamente cobrir as gratuidades, com aporte que superou **R\$45 milhões** em 2024. Até 2028, está previsto um investimento municipal de mais de R\$250 milhões segundo a Prefeitura. Embora o contrato n.º 006/2008 estimasse arrecadação de R\$1,2 bilhão entre 2008 e 2024, **já foram arrecadados mais de R\$2,7 bilhões até 2024, mais que o dobro do previsto**.



No que se refere ao financiamento da empresa pública de transporte SATRANS, a participação direta da Prefeitura é bastante limitada. **A empresa gera uma receita própria anual de aproximadamente R\$ 12 milhões**, que em 2024 foi complementada por um aporte extraordinário de apenas R\$ 500 mil do Poder Público Municipal. Essa receita tem origem na retenção de parte da arrecadação tarifária das empresas operadoras do sistema. Conforme previsto em contrato, **2% do total arrecadado** pelas tarifas são destinados à uma taxa de gerenciamento e **0,5% à uma outorga** da subconcessão.

O instrumento contratual também prevê mecanismos de reequilíbrio econômico-financeiro em situações de criação, extinção ou alteração de tributos; modificações legislativas específicas; imposições de novas obrigações pelo poder concedente; ou impactos resultantes de fontes alternativas de receita e ganhos de produtividade, vedando expressamente pedidos de reequilíbrio motivados por ineficiência ou negligência das operadoras.

Por fim, o contrato permite prorrogação de até 15 anos, desde que as metas de qualidade sejam cumpridas e haja interesse da administração pública, garantindo continuidade, desde que observados os parâmetros operacionais e financeiros pactuados. O prazo de 15 anos iniciais venceu em 2023, tendo sido renovado pela Prefeitura de Santo André para mais 15 anos. Assim, o novo prazo de vigência das subconcessões é até 2038. Embora o contrato tenha sido renovado por mais 15 anos, o contrato possui uma série de problemas a serem melhorados.



Principais problemas contratuais do sistema de transporte coletivo Santo André

Análise contratual | problemas identificados

- **Modelo tarifário centrado na arrecadação por passageiro e dependência da receita tarifária:** Em Santo André, a remuneração das operadoras segue a lógica do Índice de Passageiros por Quilômetro (IPK), vinculando o repasse exclusivamente ao número de passageiros pagos e à quilometragem percorrida, sem considerar efetivamente a qualidade do serviço ou a cobertura ofertada. Sem mecanismos sólidos de subsídios ou fontes extratarifárias, o sistema depende quase totalmente da receita tarifária, tornando-se altamente vulnerável a oscilações de demanda e dificultando sua sustentabilidade financeira e regularidade operacional;
- **Falta de critérios específicos e transparência na destinação dos repasses da Prefeitura:** Os repasses financeiros da Prefeitura às subconcessionárias, destinados a cobrir gratuidades e integrações, carecem de critérios objetivos e transparência. Sem metodologia pública ou auditoria independente, esses valores são definidos majoritariamente a partir dos dados fornecidos pelas operadoras, prejudicando o controle social, a previsibilidade orçamentária e a boa governança do sistema, com repasses que ultrapassaram R\$ 45 milhões em 2024;
- **Segmentação dos operadores e limitação de racionalização:** A divisão do sistema entre duas subconcessionárias – Consórcio União Santo André e Suzantur Ltda. – dificulta o planejamento integrado, a revisão de itinerários e a otimização do serviço. Essa estrutura estimula disputas e interesses particulares, gera sobreposições de linhas e limita a capacidade da SATRANS de promover soluções eficientes, inovações e ganhos de escala, prejudicando a melhoria e a qualidade do transporte para os usuários;



Análise contratual I problemas identificados

- **Instabilidade dos recursos públicos:** Apesar do Fundo Municipal de Transporte, os subsídios repassados pela Prefeitura ao sistema apresentam grande variação e imprevisibilidade. Para 2025, estão previstos R\$25,6 milhões, valor bem inferior aos R\$45,6 milhões pagos em 2024. Isso dificulta o planejamento financeiro das operadoras, compromete a continuidade do serviço e impede a implementação de melhorias estruturais.
- **Redução da frota e risco de descontinuidade:** Entre 2018 e 2025, a frota do sistema municipal caiu de 392 para 295 ônibus, uma redução de 25%. Essa diminuição impacta diretamente a oferta, gera sobrecarga dos veículos remanescentes e pode comprometer a regularidade e a abrangência do serviço, especialmente em horários de pico e em regiões periféricas.
- **Carência de fontes extratarifárias:** O sistema praticamente não explora receitas alternativas, como publicidade, concessões comerciais ou parcerias urbanas. Dessa forma, a dependência integral da tarifa torna a operação financeiramente frágil, dificulta investimentos e amplia a pressão sobre os usuários.
- **Exclusão social e restrição ao direito ao transporte:** Com a dependência da tarifa e a ausência de subsídios sociais mais amplos, o transporte coletivo impõe barreiras econômicas de acesso, especialmente para famílias de baixa renda. Isso aprofunda desigualdades, restringe a mobilidade e compromete a garantia do direito constitucional ao transporte.



Investimento para a Tarifa Zero Santo André: explicação da estimativa

Para estimarmos a demanda de investimento público necessária para custear a Tarifa Zero no transporte público da cidade, precisamos entender modelo de remuneração por km executado. A Tarifa Zero **preconiza um rompimento com o modelo de remuneração de passageiro por quilômetro, representado pelo IPK (Índice de Passageiro por km)**. Esse modelo está em colapso e já não é mais capaz de estruturar o sistema de financiamento do transporte público, em Santo André e em todo o país.

Como alternativa, a Tarifa Zero prevê **uma metodologia de remuneração baseada no serviço prestado**. Para isso, é utilizado a quantidade de quilômetros executada como métrica para estabelecer o custo do serviço de transporte público e uma remuneração às empresas, **independente da quantidade de pessoas inseridas no sistema**. Assim, para a estimativa aqui apresentada, foram utilizados os parâmetros apresentados em seguida, que combinam a lógica de remuneração por km e parâmetros de custeio da política de Tarifa Zero.

Com base nesses indicadores, foi desenvolvido o **EMI (Estimativa Média de Investimento)**, um método para calcular o custo da implementação da Tarifa Zero que tem como objetivo oferecer uma alternativa ao IPK. Com essa estimativa, conseguimos prever cenários de implementação da política baseando-se em parâmetros da realidade e projetados. Neste estudo, apresentamos variações do EMI, com valor mínimo, médio e máximo alterando variáveis do cálculo. Esse intervalo de estimativa tem como objetivo fornecer uma visão mais abrangente do investimento, inclusive em um cenário de maior variação dos fatores. Assim, estima-se que o investimento real esteja aproximadamente neste intervalo.



Parâmetros de cálculo da estimativa

Parâmetro	Explicação
Custo do transporte público por KM	Estimativa baseada nas diretrizes da ANTP (Associação Nacional de Transportes Públicos) e NTU (Agência Nacional de Empresas de Transportes Urbanos) que estimam o custo por km para executar o serviço de transporte público por ônibus, considerando veículos (com ar-condicionado e outros requisitos de qualidade), degradação, motoristas e outros custos envolvidos.
Quilometragem Rodada	Número de km por mês operados atualmente no transporte público da cidade.
Porcentagem de aumento do km após a implementação da Tarifa Zero	Dado médio de aumento da quilometragem após a implementação da Tarifa Zero no transporte público, de acordo com referência de outras cidades que implementam a política.
Custo por KM em cidades similares	Dados do custo da política em cidades com perfil demográfico e de quilometragem parecidos com a cidade analisada.
Remuneração às empresas	Taxa de remuneração por prestação de serviços, parametrizados por outros tipos de contratos similares.



Fórmula EMI (Estimativa Média de Investimento)

EMI: Estimativa Média de Investimento

KA: Quilômetros executados por mês na cidade A (cidade analisada)

FA: Percentual fictício de aumento de frota na cidade (em decimais)

CA: Parâmetro de custo por quilômetro (ANTP e NTU)

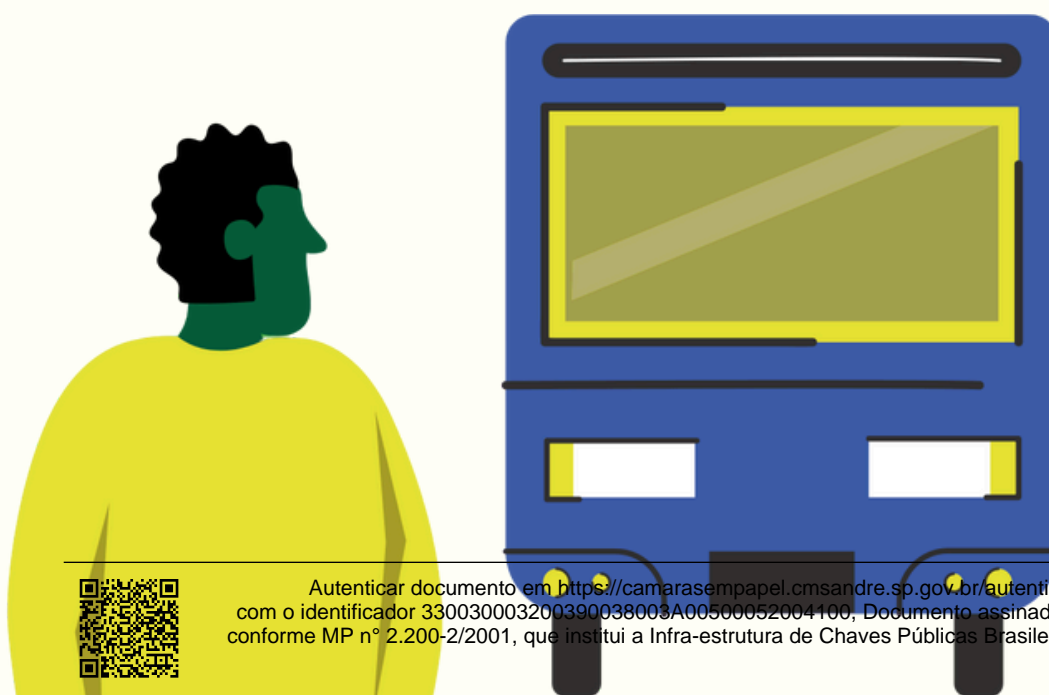
KB: Quilômetros executados por mês na cidade B (cidade referência)

FB: Percentual real de aumento de frota na cidade B (em decimais)

CB: Custo por quilômetro real da cidade B (cidade referência)

$$EMI = \frac{[CA.(KA+(KA.FA)).12] + [CB.(KB+(KB.FB)) 12]}{2}$$

2



Autenticar documento em <https://camarasempapel.cmsandre.sp.gov.br/autenticidade> com o identificador 3300300032003390038003A00500052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.

Custo por km: operação do transporte público SA

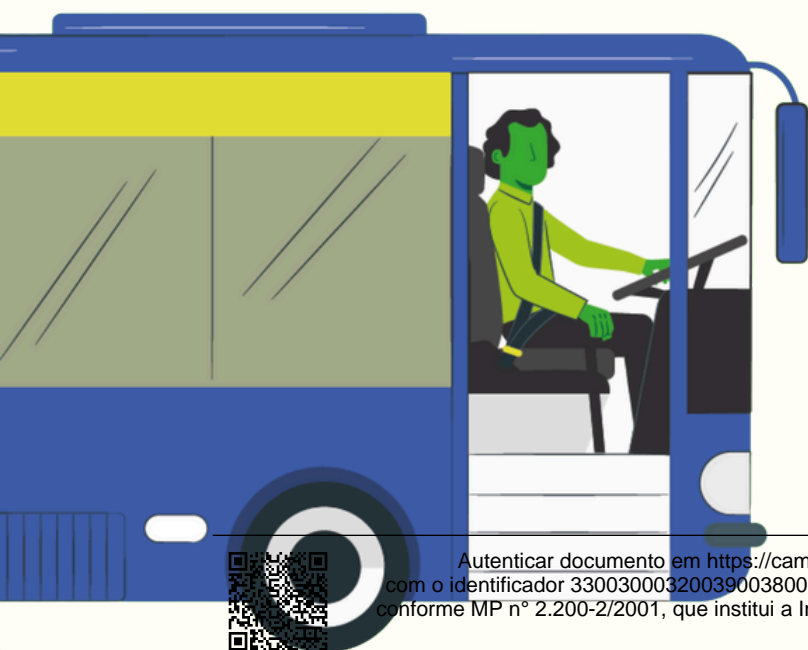
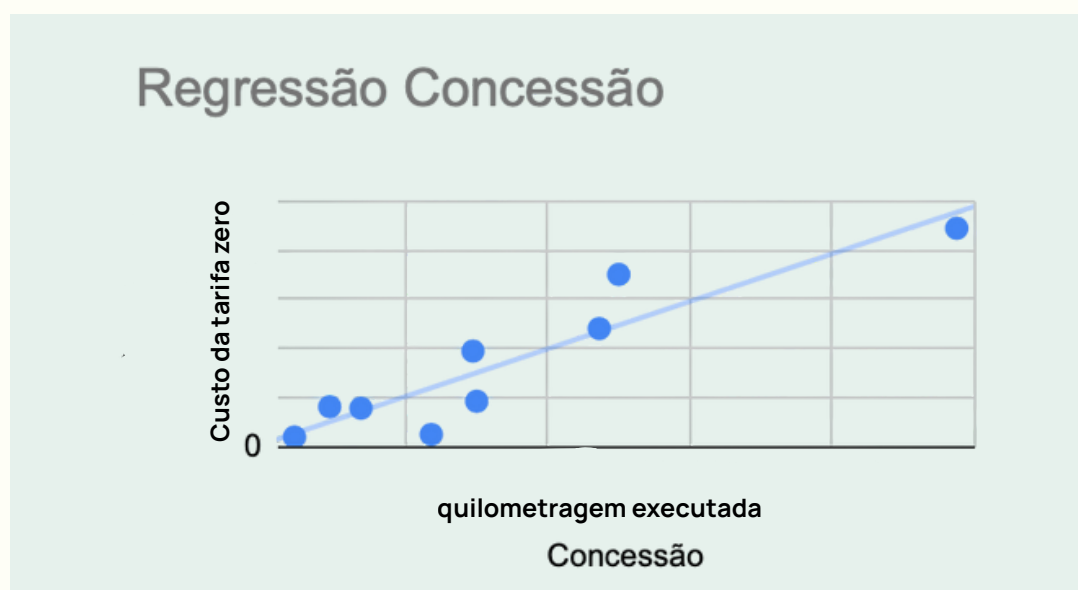
Para o caso de **Santo André**, pensando em um modelo que **remunere as empresas pelo serviço prestado**, adaptamos a metodologia para a realidade local. Calculamos o **custo do serviço dividindo os custos fixos e variáveis da operação do transporte público de Santo André**, para chegar a um valor local por **km rodado** específico da cidade de Santo André. Utilizamos dados de custos locais, assim como parâmetros da **ANTP** (Associação Nacional de Transportes Públicos) e da **NTU** (Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos), além de informações de **outras cidades com gratuidade**. Isso nos permitiu chegar a **um valor por km**, que garante a adequada remuneração dos serviços.

Despesa operacional	Custo por km
Diesel e lubrificantes (ANTP e SA Trans)	R\$2,75
Pessoal e adm. (Sintetra e SA Trans)	R\$2,45
Impostos (ISS e outros)	R\$0,70
Manutenção e peças (ANTP e NTU)	R\$0,47
Depreciação (ANTP)	R\$0,50
Taxa de remuneração	R\$1,15
TOTAL	R\$8,02



Regressão linear simples: validação da fórmula EMI

Para validar as estimativas, usamos uma regressão linear simples para **comparar o valor que nossa fórmula estimou com os custos reais observados em outras cidades que já implementaram a Tarifa Zero**. Embora essa amostra usada na regressão não seja representativa de todas as cidades brasileiras, ela serve como uma **referência prática**. A regressão nos ajuda a verificar se nosso número faz sentido em comparação com experiências reais, funcionando como uma **validação externa do nosso cálculo**. Com isso, temos uma estimativa bastante assertiva dos custos da política, demonstradas pela linha de regressão do modelo abaixo.



Modelos de financiamento da tarifa zero: Análise de riscos

Modelo de financiamento		Riscos
Receita orçamentária da prefeitura de Santo André	<p>Destinação de 1% da receita do orçamento municipal para o financiamento da gratuidade. Recomenda-se destinar, se necessário, recursos do IPVA, tendo em vista seu caráter progressivo e de taxação das externalidades do transporte individual. Com 25% do IPVA a ser arrecadado na cidade em 2025, a prefeitura poderia gerar mais de R\$50 milhões por ano para a gratuidade.</p>	<p>Risco Jurídico: Nulo</p> <p>Risco Político: Baixo</p> <p>Risco Financeiro: Médio, possível comprometimento de outras despesas</p>
Contribuição empresarial em substituição do vale-transporte	<p>Criação de contribuição empresarial para o financiamento do sistema de transporte público. Esse modelo está sendo analisado pela cidade de Belo Horizonte e de Juiz de Fora, e tem como objetivo substituir o vale-transporte pago pelas empresas. Ele é inspirado no modelo francês de financiamento do transporte público, e cria uma contribuição mensal por trabalhador para as empresas médias e grandes, com mais de 10 funcionários.</p>	<p>Risco Jurídico: Alto, ainda nenhum modelo implementado</p> <p>Risco Político: Médio, resistência do setor privado</p> <p>Risco Financeiro: Nulo, geração de receita alta e constante</p>
Alteração ISS (Imposto sobre Serviços)	<p>Recomenda-se a alteração da alíquota do ISS, visando ampliar a arrecadação municipal sem gerar impactos relevantes no mercado. Como estimativa, elevar a alíquota mínima de 2% para 3% – hoje aplicada a 18% dos serviços, segundo dados da própria Prefeitura – poderia gerar cerca de R\$ 60 milhões em receita adicional.</p>	<p>Risco Jurídico: Baixo, cidade tem autonomia para alterar.</p> <p>Risco Político: Médio, conflito com as empresas impactadas.</p> <p>Risco Financeiro: Nulo, geração de receita constante.</p>



Modelo de financiamento

Riscos

Taxa por uso do espaço público do transporte por aplicativo

Empresas de transporte por aplicativo usam o espaço público sem contribuir para sua manutenção. No Brasil, tentativas foram consideradas inconstitucionais, mas um novo modelo alinhado à legislação federal pode viabilizar a arrecadação, compensando externalidades negativas. Em 2017, esses serviços realizaram 13.589 viagens diárias em Santo André (Plano de Mobilidade, 2018). Com crescimento anual de 14,4% (porcentagem de aumento no setor), o volume pode chegar a 41.350 viagens por dia até 2025. Com taxa de 2% sobre corridas de R\$ 21 (média), a arrecadação seria de cerca de R\$ **6 milhões ao ano.**

Risco Jurídico: Nulo

Risco Político: Baixo

Risco Financeiro: Médio, possível comprometimento de outras despesas

Outorga Onerosa

A outorga onerosa do direito de construir (OODC), prevista no Estatuto da Cidade e regulamentada em Santo André, **permite construir acima do limite básico mediante contrapartida financeira.** A Prefeitura prevê arrecadar R\$ 22 milhões em 2025. Dado seu caráter de justiça urbana, destinar **30% desse valor** poderia gerar cerca de **R\$ 6 milhões** para financiar a gratuidade do transporte público.

Risco Jurídico: Baixo, política já implementada.

Risco Político: Médio, alterações na legislação necessárias

Risco Financeiro: Médio, geração de receita constante mas baixa no modelo atual.

Recurso de multas

A cidade de Santo André planeja arrecadar em 2025 por meio de **Multas Infrações de Trânsito aproximadamente R\$55 milhões.** Tendo em vista seu caráter de tributação do transporte individual, recomenda-se que **parte do valor arrecadado seja destinado para o financiamento do transporte público.** Assim, ao destinar 30% desse valor arrecadado, no modelo atual, poderia destinar cerca de **R\$17 milhões para a gratuidade.**

Risco Jurídico: Alto, decisões judiciais anteriores negativas

Risco Político: Médio, conflito com as empresas de transporte por aplicativo

Risco Financeiro: Nulo, geração de receita alta e constante



Modelo de financiamento

Cobrança extra de 15% no IPTU

Proprietários de imóveis **se beneficiam da infraestrutura urbana e podem contribuir de forma proporcional à sua capacidade econômica**. Em Santo André, com uma alíquota complementar, seria possível gerar recursos para financiar a tarifa zero de forma progressiva, tendo em vista que proprietários de imóveis possuem maior renda. Em 2024 foram emitidos 243 843 carnês e 21 773 imóveis estavam isentos, restando cerca de **222 070** contribuintes. Se cada pagante arcasse com um **acréscimo médio de aproximadamente 15%** sobre o IPTU, a arrecadação extra ficaria de aproximadamente **R\$50 ao ano**. Essa cobrança faria com que proprietário de imóveis contribuam para o financiamento do transporte público.

Riscos

Risco Jurídico: Nulo

Risco Político: Alto, resistência pelo aumento do tributo.

Risco Financeiro: Baixo, fonte de receita constante e sustentável.



Fontes de financiamento da tarifa zero: detalhamento dos modelos propostos*

Substituição vale-transporte

Quantidade aproximada de empresas médias e grandes na cidade de Santo André (RAIS, 2022)	47,500 mil empresas grandes e médias
Quantidade aproximada de trabalhadores formais em empresas grandes e médias (RAIS, 2022)	133 mil trabalhadores formais
Taxa de contribuição mensal por trabalhador formal das empresas	R\$130
TOTAL	R\$234 milhões

Alteração ISS

Número de serviços que possuem alíquota de cobrança de ISS de 2% (Prefeitura de Santo André, 2025)	18%
Proposta de aumento da alíquota de cobrança do ISS	de 2% para 3%
Previsão total de arrecadação de ISS em 2025 na cidade de Santo André	R\$674 milhões
Estimativa total de arrecadação com a nova alíquota	R\$60 milhões



Destinação 1% da Receita Municipal

Receita total estimada para a cidade de Santo André em 2025 (LOA 2025)	R\$5 bilhões 205 milhões
Destinação de 1% da Receita Municipal de 2025 para a tarifa zero	R\$52 milhões

Cobrança extra de 15% no IPTU

Quantidade aproximada de contribuintes ativos no IPTU (Repórter Diário, 2025)	222 mil pagantes
Arrecadação média de IPTU por imóvel (Repórter Diário, 2025)	~R\$1500
Estimativa de arrecadação aproximada com cobrança extra de 15%	R\$50 milhões

Multas de trânsito

Total estimado de arrecadação por multas de trânsito em Santo André (LOA 2025)	R\$55 milhões
Porcentagem de 30% do valor destinada ao sistema de transporte público	R\$17 milhões

Taxa veículos por aplicativo

Número estimado de viagens por dia realizadas na cidade de Santo André (Planmob, 2018)	42 mil viagens
Taxa paga por viagem	2% por viagem com valor médio de R\$21
TOTAL	R\$6 milhões



Outorga Onerosa

Total estimado de arrecadação de
Outorga Onerosa em 2025 (LOA, 2025)

R\$22 milhões

Porcentagem de 30% do valor destinada
ao sistema de transporte público

R\$6 milhões

Potencial total de arrecadação
para financiar a tarifa zero

R\$425 milhões

*valores estimados



4

Conclusão



Autenticar documento em <https://camarasempapel.cmsandre.sp.gov.br/autenticidade>
com o identificador 330030003200390038003A00500052004100, Documento assinado digitalmente
conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.

CONCLUSÃO

A implementação da Tarifa Zero no transporte público de Santo André representa uma **oportunidade estratégica para garantir o direito constitucional ao transporte, promovendo justiça social e combatendo desigualdades históricas**. Com a eliminação da barreira tarifária, a política assegura acesso universal ao transporte público, essencial **para o exercício de outros direitos fundamentais, como educação, saúde e trabalho**. Além disso, a Tarifa Zero se configura como uma ferramenta de desenvolvimento econômico, pois ao reduzir os custos de deslocamento para trabalhadores e famílias, pode fomentar o comércio local, atrair investimentos para a cidade e gerar mais empregos.

No que se refere aos aspectos ambientais, a gratuidade do transporte público pode incentivar a migração do transporte individual motorizado para o coletivo, contribuindo diretamente para a redução das emissões de gases de efeito estufa e promovendo um modelo urbano mais sustentável. A política também oferece uma **solução concreta para a crise no sistema de transporte público**, especialmente do seu financiamento, rompendo com o modelo insustentável baseado no Índice de Passageiro por Quilômetro (IPK), que perpetua aumentos tarifários, piora na qualidade e queda na demanda de passageiros.

A Tarifa Zero não é apenas viável financeiramente, mas também **indispensável para construir uma cidade mais desenvolvida, justa, equitativa e sustentável**.

Só com a concretização do direito ao transporte é que outros direitos constitucionais poderão ser plenamente exercidos, especialmente para pessoas pretas e pobres.





Autenticar documento em <https://camarasempapel.cmsandre.sp.gov.br/autenticidade>
com o identificador 330030003200390038003A00500052004100, Documento assinado digitalmente
conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO Nacional das Empresas de Transportes Urbanos (NTU). Anuário NTU 2023-2024. Brasília, agosto de 2024.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE TRANSPORTES PÚBLICOS (ANTP). Revista dos Transportes Públicos. São Paulo: ANTP, 2019. Ano 41, 2º quadrimestre.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE TRANSPORTES PÚBLICOS (ANTP). Custos dos serviços de transporte público por ônibus: método de cálculo. São Paulo: ANTP, 2017. 191 p. ISBN 978-85-86454-03-5.

CARIBÉ, Daniel Andrade. "Tarifa Zero: mobilidade urbana, produção do espaço e Direito à Cidade." (2021).

GAMA, Giancarlo Moreira. "Fare-Free Public Transportation: How to Make the Policy Feasible to Address the Public Transportation Crisis and the Racist Mobility in Brazilian Cities. (2024) [ainda não publicado]

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Censo Demográfico 2010: Aglomerados Subnormais - Informações Territoriais. Rio de Janeiro: IBGE (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA), 2010.

SANTARÉM, P. D.; ALBERGARIA, R.; SANTINI, D. (Orgs.). Mobilidade antirracista. São Paulo: Autonomia Literária, 2021.

SANTARÉM, Paíque Duques. Ensaio sobre o incontornável: do ciclo vicioso da tarifa ao ciclo virtuoso da Tarifa Zero. Journal of Sustainable Urban Mobility, v. 3, n. 1, p. 21-32, 2023.

PREFEITURA DO RIO DE JANEIRO. Secretaria Municipal de Transportes. NOTA TÉCNICA TR/SUBP No 02/2024. Rio de Janeiro, 2024

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Ação Civil Pública Nº 0045547-94.2019.8.19.0001. Rio de Janeiro, 2019





contato: giancarlo@jevycidades.org

Qualquer parte desta publicação pode ser reproduzida, desde que citada a fonte. Todos os direitos desta edição estão reservados à Jevy Cidades. Nenhuma parte desta publicação pode ser reproduzida por qualquer meio, sem a prévia autorização deste órgão/entidade.

Setembro, 2025.



Autenticar documento em <https://camarasempapel.cmsandre.sp.gov.br/autenticidade> com o identificador 330030003200390038003A00500052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.