



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE DIREITO

HEITOR GOMES DE OLIVEIRA VERAS

TARIFA ZERO E DIREITO SOCIAL À MOBILIDADE URBANA:
UMA ANÁLISE DA VIABILIDADE FINANCEIRA E JURÍDICA DA IMPLEMENTAÇÃO INTEGRAL
DO PROGRAMA “VAI DE GRAÇA” NO DISTRITO FEDERAL

Brasília
2026

HEITOR GOMES DE OLIVIERA VERAS

TARIFA ZERO E DIREITO SOCIAL À MOBILIDADE URBANA:

Uma análise da viabilidade financeira e jurídica da implementação integral do programa “Vai de Graça” no Distrito Federal

Trabalho de conclusão de curso apresentado à Faculdade de Direito da Universidade de Brasília como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientador(a): Prof. Dr. Luís Gustavo Faria Guimarães

Brasília

2026

HEITOR GOMES DE OLIVEIRA VERAS

TARIFA ZERO E DIREITO SOCIAL À MOBILIDADE URBANA:

Uma análise da viabilidade financeira e jurídica da implementação integral do programa “Vai de Graça” no Distrito Federal

Trabalho de conclusão de curso apresentado à Faculdade de Direito da Universidade de Brasília como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Direito.

Data da aprovação:

Prof. Dr. Luís Gustavo Faria Guimarães — Orientador
Professor da Faculdade de Direito (UnB)

Professor Dr. Jorge Otávio Lavocat Galvão
Professor da Faculdade de Direito (UnB)

Giancarlo Moreira Gama
Mestre em Políticas Públicas pela Blavatnik School of Government – Oxford University

*Dedico este trabalho aos brasileiros que, por meio
do estudo e da ciência, lutam por um país mais
justo.*

AGRADECIMENTOS

É necessário marcar palavras de gratidão onde a semântica se transforma em sentimento. Nas oportunidades colocadas pela existência no plano físico, sou muita memória e sei que uma grande parte de mim, antes que eu de fato fosse, sente mesmo sem se lembrar.

Por isso e por tanto eu agradeço, primeiro, à Deus, que, ao me reunir no amor de Cristo, fez de mim um coração que sente e, mesmo sem se lembrar, vislumbra o hoje pela ótica de suas passadas bênçãos. Assim, recobro a cada dia a certeza de que até aqui Ele esteve comigo e foi, até aqui, Aquele que me sustentou. Seu amparo me fez capaz de chegar a esta etapa final de uma segunda graduação ingressada no meio de uma pandemia, tendo por três oportunidades distintas cursado três períodos letivos em um espaço de tempo de um ano: 2021 a 2022 por conta da pandemia, 2023 a 2024 por conta da paralização meritória dos docentes, e 2024 a 2025 por conta da greve de servidores do quadro técnico. Não foi fácil, mas não há engano, ainda assim fui feliz e sou grato pois, a cada obstáculo, seu amor me lançou ao incerto com a coragem necessária para seguir.

Aos pais que o coração de Cristo me deu, agradeço por tudo: por me acompanharem em cada passo da vida, por cada conselho e cada momento de união que apenas uma mãe e um pai como Ildete e Henrique seriam capazes. A vida de vocês renova em mim a esperança na humanidade, a cada dia, pois se há gente como vocês, é certo que o bom há de prevalecer no mundo. Por este precioso ensinamento – o exemplo – obrigado.

À minha irmã Ana Luísa, por extrair de mim o senso de responsabilidade que um irmão há de cumprir pela perspectiva do cuidado: o futuro é minha promessa e compromisso de que estarei sempre ao seu lado.

No meio acadêmico e jurídico, comumente lidamos com a implicitude da impaciência, da ansiedade, da desconfiança e dos desgastes que as obrigações e as expectativas individuais nos impõem. Portanto, é indispensável reconhecer cada mão, mente, e motivo que proporcionou uma trajetória mais leve.

Ao professor dr. Luís Gustavo Faria Guimarães, pela orientação na produção deste trabalho, bem como por todo o conhecimento compartilhado aos sábados de manhã, pela didática exemplar e por todo o tempo dispensado no auxílio ao cumprimento desta – e de outras – tarefas.

Agradeço, igualmente, ao professor dr. Jorge Galvão, pela fonte de inspiração enquanto mestres do saber e pessoas de profunda sensibilidade humana.

Ao mestre Giancarlo Gama, por ser uma fonte de inspiração de imensa valia como cidadão e como referência para este trabalho. Sei que um dia a tarifa zero será uma realidade nacional, e indubitavelmente há grande mérito seu no fomento deste sonho possível.

Aos amigos e colegas de curso comprometidos com o senso de parceria e apoio que deve mover o espírito do estudante, em especial Rubens Rangel, Ana Vitória Oliveira, Guilherme Fernandes, Dylhermanno Reis, Clara Furtado, Jordy, Myllena Araújo, Rodrigo Volkmer, Raphael Thimóteo, Wendy Andrade, Luiz Resende, minha gratidão.

Ao Clube Desportivo Futebol Universidade de Brasília – Desportivo UnB – mais especialmente nas figuras da Pedro Victor, Caio Bauer, Daniel Saran, Mateus Takahashi, Guilherme Palacios, e Bruna Barbacena, pela parceria neste lindo e necessário projeto esportivo comunitário. O maior clube universitário da região.

À Ana Paula Nascimento, por tudo que o imaterial faz projetar na esperança de dias – cada vez – melhores.

Aos familiares queridos que depositaram sua torcida e confiança no meu potencial, em especial os que descansam na paz eterna e nunca serão esquecidos.

Muito obrigado. Se sou memória, sei que sou um pouco de cada um. Mesmo, eventualmente, sem lembrar (de algum nome).

"O que importa não é conhecer o mundo, mas mudá-lo".
Frantz Fanon.

RESUMO

A mobilidade urbana foi alçada, pela Emenda Constitucional nº 90, de 2015, à condição de direito social fundamental no rol do art. 6º da Constituição Federal. Em um contexto nacional de dificuldades estruturais no transporte público e crescente interesse político e acadêmico pela tarifa zero, este trabalho investiga a viabilidade jurídico-financeira da implementação integral da tarifa zero no Distrito Federal (DF), tomando como estudo de caso o Programa Vai de Graça, instituído pelo Governo do Distrito Federal em 2025 para ofertar gratuidade aos domingos e feriados. O trabalho articula fundamentos do Direito Constitucional, Financeiro e Tributário, com enfoque na derivação deontológica do direito à mobilidade urbana, avaliando se a tarifa zero integral pode representar a concretização constitucional desse direito social. Por meio de análise documental, estudo de caso, revisão de literatura especializada (Gama, Santarém, Barata) e diálogo com pesquisas aplicadas de organizações como a Jevy Cidades, investiga-se a viabilidade financeira via compensações tributárias, reestruturação do gasto público e impactos em externalidades sociais e raciais.

Palavras-chave: Tarifa Zero; mobilidade urbana; direito social; financiamento do transporte;; direito financeiro; renúncia fiscal.

ABSTRACT

Urban mobility was elevated, by Constitutional Amendment No. 90 of 2015, to the status of a fundamental social right within the framework of Article 6 of the Brazilian Federal Constitution. In a national context marked by structural difficulties in public transportation systems and growing political and academic interest in fare-free public transport, this study investigates the legal and financial feasibility of the full implementation of a zero-fare policy in the Federal District, using as a case study the *Vai de Graça* Program, instituted by the Government of the Federal District in 2025 to provide fare-free public transportation on Sundays and public holidays. The research articulates principles of Constitutional, Financial, and Tax Law, with particular emphasis on the deontological derivation of the right to urban mobility, assessing whether a comprehensive zero-fare policy may constitute the constitutional realization of this social right. Through documentary analysis, case study methodology, and a review of specialized literature (Gama, Santarém, Barata), combined with dialogue with applied research conducted by organizations such as *Jevy Cidades*, the study examines financial feasibility through tax compensation mechanisms, public expenditure restructuring, and the impacts on social and racial externalities.

Keywords: Zero Fare; Urban Mobility; Social Right; Transport Financing; Financial Law; Tax Expenditure.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Mapa 1 – Rendimento domiciliar versus população negra no DF (2021).....	26
Figura 2 – Gráfico 2 – População negra por Região Administrativa do DF (2021).....	28
Figura 3 - Estimativas de custo da tarifa zero no Distrito Federal.....	48

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Percentuais de utilização dos modos de deslocamento para o trabalho por cor/raça.....	15
Tabela 2 – Principais categorias orçamentárias ligadas ao transporte público (LOA 2025).....	43
Tabela 3 – Custeio do Transporte Público no Distrito Federal (LOA 2025)...	44

SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO	15
2.	O DIREITO SOCIAL À MOBILIDADE URBANA E SUA FUNDAMENTAÇÃO CONSTITUCIONAL	19
2.1	A derivação deontológica da norma constitucional e o caráter programático da Constituição brasileira	21
2.2	O princípio da máxima efetividade como vetor hermenêutico do direito social à mobilidade urbana	23
2.3	A Política Nacional de Mobilidade Urbana e a integração com o texto constitucional	24
2.4	A vinculação do Distrito Federal às exigências constitucionais relativas à mobilidade urbana	24
3.	MOBILIDADE URBANA, DESIGUALDADE RACIAL E JUSTIÇA NA CIDADE	25
3.1	Mobilidade urbana como fenômeno social e estruturante da vida urbana	25
3.2	A racialização da mobilidade urbana no Brasil	25
3.3	A configuração socioespacial do Distrito Federal e seus impactos sobre a mobilidade	26
3.4	Justiça na mobilidade: fundamentos teóricos e implicações práticas	27
3.5	Mobilidade, exclusão e o papel das políticas tarifárias	28
3.6	Considerações Finais do capítulo.....	29
4.	DIREITO FINANCEIRO, FINANCIAMENTO DO TRANSPORTE PÚBLICO E A NATUREZA JURÍDICA DA TARIFA	31
4.1	O financiamento público como elemento estrutural do direito à mobilidade urbana .	31
4.2	O subsídio tarifário e as limitações impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal ...	32
4.3	O papel das receitas públicas, urbanísticas e tributárias no financiamento do transporte	32
4.4	A natureza jurídica do bilhete de passagem: tarifa, taxa ou preço público?	34
4.5	Considerações finais do capítulo	36
5.	O PROGRAMA “VAI DE GRAÇA” COMO ESTUDO DE CASO: DIAGNÓSTICO INSTITUCIONAL, IMPACTOS E DESAFIOS PARA A TARIFA ZERO NO DISTRITO FEDERAL	37
5.1	Estrutura jurídico-institucional do Programa “Vai de Graça”.....	39
5.2	A dinâmica operacional e os impactos sobre a demanda.....	39
5.3	A crise institucional do transporte no Distrito Federal e seus efeitos sobre a política tarifária	40
5.4	O papel da tarifa zero como instrumento redistributivo e garantia do direito social à mobilidade urbana	41
5.5	Aplicação da metodologia de pesquisa e análise cruzada dos resultados	42

5.6	Considerações finais do capítulo	48
6.	Viabilidade Jurídica e financeira da implementação integral da Tarifa Zero no Distrito Federal ⁵⁰	
6.1	A compatibilidade da tarifa zero integral com a Constituição Federal e com o modelo de Estado Social.....	50
6.2	A Sustentabilidade financeira e o modelo de compensação tributária.....	51
6.3	A Sustentabilidade financeira e o modelo de compensação tributária.....	52
6.4	A Sustentabilidade financeira e o modelo de compensação tributária.....	53
6.5	Exigências institucionais, planejamentos e reformas necessárias para a tarifa zero integral.....	54
7.	Conclusão.....	55

1. INTRODUÇÃO

A mobilidade urbana foi incorporada ao texto constitucional brasileiro como direito social por meio da Emenda Constitucional nº 90, de 2015, que modificou o artigo 6º da Constituição para conferir ao transporte o mesmo patamar normativo de direitos como saúde, educação e trabalho. Essa alteração representou importante marco no constitucionalismo social brasileiro, cuja trajetória se caracteriza pela ampliação gradual do catálogo de direitos fundamentais e pela consolidação de garantias prestacionais vinculadas ao dever estatal de promover condições materiais adequadas ao exercício da cidadania. Desde então, a mobilidade urbana passou a ocupar posição central no debate jurídico contemporâneo, uma vez que o acesso ao transporte público se tornou elemento determinante para que milhões de brasileiros possam exercer plenamente direitos essenciais, frequentar escolas e universidades, acessar serviços públicos, trabalhar e participar da vida urbana de modo igualitário.

Em paralelo a esse avanço normativo, o Distrito Federal experimenta há muitos anos uma crise estrutural em seu sistema de transporte público, marcada por baixa eficiência operacional, tarifas elevadas, precariedade na oferta de linhas, irregularidades contratuais e episódios recorrentes de corrupção administrativa envolvendo o Sistema de Bilhetagem Automática¹, conforme relatado em documentos e investigações oficiais² amplamente divulgadas na imprensa local. A percepção cotidiana dos usuários confirma essa deterioração: longos tempos de espera, veículos sobrecarregados nos horários de pico, falhas persistentes na operação do metrô e dificuldades estruturais para deslocamentos inter-regionais se tornaram parte da vivência comum da população. Essa realidade impacta de forma particularmente mais intensa a população negra e periférica, fenômeno demonstrado por estudos sociológicos e urbanísticos que identificam padrões de desigualdade racial na distribuição dos custos da mobilidade, nos trajetos mais longos e na exposição a riscos, como apontado por pesquisas como a de Paulo Henrique Santarém (2025):

¹ A fraude no sistema de bilhetagem automática no Distrito Federal gerou ações penais contra cooperativas de transporte por inserir dados falsos no SBA, causando prejuízo ao erário. *Metrópoles*, Brasília, 27 nov. 2020. Disponível em: <https://www.metropoles.com/distrito-federal/fraude-em-bilhetagem-no-df-justica-determina-sequestro-de-r-71-milhoes>. Acesso em: 12 dez. 2025.

² O Tribunal de Contas do DF incluiu auditorias ao Sistema de Bilhetagem Automática em seu Plano Geral de Ação, em função de reclamações da população sobre a baixa eficiência do serviço e irregularidades no sistema de transporte público. TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL. Auditoria de regularidade no Sistema de Bilhetagem Automática. Brasília, 02 fev. 2016. Disponível em: <https://www2.tc.df.gov.br/sistema-de-bilhetagem-automatica/>. Acesso em: 12 dez. 2025.

Tabela 1 - Percentuais de utilização dos modos de deslocamento para o trabalho por cor/raça

Modo de deslocamento para o trabalho	Negros	Não negros
Ônibus	37,8%	26,9%
Automóvel	41,8%	57,7%
Transporte privado	1,6%	1,4%
Metrô	2,5%	2,5%
Motocicleta	4,0%	2,7%
Bicicleta	1,7%	0,9%
A pé	10,5%	7,9%

Fonte: PDAD (2021)

Elaboração DEPAT/IPEDF Codeplan.

Nota: A cor/raça não negra é composta de brancos, amarelos e indígenas.

3

Nesse contexto, o Governo do Distrito Federal instituiu, em fevereiro de 2025, o Programa “Vai de Graça”, que estabeleceu a gratuidade tarifária nos serviços de transporte público coletivo aos domingos e feriados. A política foi formalizada por meio do Decreto nº 46.924, de 28 de fevereiro de 2025, que dispôs sobre a isenção da tarifa de usuário nos sistemas de ônibus e metrô integrantes do Sistema de Transporte Público Coletivo do Distrito Federal, bem como definiu diretrizes para a operacionalização da medida e para o custeio da gratuidade pelo próprio ente distrital⁴.

A gratuidade passou a vigorar imediatamente após a publicação do decreto, sendo aplicada subsequentemente durante o período do Carnaval de 2025, conforme divulgado em comunicações oficiais do Governo do Distrito Federal⁵. No âmbito da imprensa, houve ampla divulgação quanto ao programa ter passado a ser implementado de maneira regular aos

³ A tabela apresentada é resultado do trabalho de pesquisa da Tese de Doutorado de Paulo Henrique da Silva Santarém. Os dados disponibilizados foram obtidos por meio da “Como Anda Brasília”, levantamento que empregou dados recortados a partir dos resultados da Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios – PDAD 2021, realizada pelo Instituto de Pesquisa e Estatística do Distrito Federal – IPE-DF. Disponível em: <https://www.ipe.df.gov.br/wp-content/uploads/2021/12/Relatorio-COMO-ANDA-BRASILIA-Um-recorte-a-partirdos-dados-da-Pesquisa-Distrital-por-Amostra-de-Domicilios-PDAD-2021.pdf>

⁴ DISTRITO FEDERAL. Decreto nº 46.924, de 28 de fevereiro de 2025. Institui o Programa “Vai de Graça”, que estabelece gratuidade no transporte público coletivo do Distrito Federal aos domingos e feriados, e dá outras providências. Diário Oficial do Distrito Federal, Brasília, 28 fev. 2025. Disponível em: https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/558831a3dab946c48039686c52601071/exec_dec_46924_2025.html. Acesso em: 15 dez. 2025.

⁵ GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL. Transporte público gratuito aos domingos e feriados entra em vigor no DF. Brasília, 2025. Disponível em: <https://www.agenciabrasilia.df.gov.br/>. Acesso em: 15 dez. 2025.

domingos e feriados – conforme dispõe o art. 1º do Decreto que o instituiu – para alcançar os principais modais de transporte coletivo do Distrito Federal^{6 7}.

Trata-se, portanto, de política ainda embrionária que inaugurou, no âmbito distrital, uma experiência normativa de isenção tarifária no transporte público coletivo, fornecendo um referencial empírico e jurídico para o debate sobre políticas de financiamento público da mobilidade urbana.

Sem embargo, o programa se insere em um movimento mais amplo de expansão nacional da gratuidade no transporte público, presente em dezenas de municípios brasileiros e amparada por estudos acadêmicos recentes que avaliam seus impactos sobre a economia local, a empregabilidade, a arrecadação tributária e a sustentabilidade ambiental. Entre esses estudos, ganha destaque a produção de pesquisadores como Giancarlo Gama (2025), cujos trabalhos contribuíram para o desenvolvimento de pesquisas aplicadas por organizações especializadas em mobilidade urbana, a exemplo da Jevy Cidades, que elaborou estudos técnicos voltados à análise da viabilidade financeira da adoção da tarifa zero integral por municípios brasileiros⁸. Os resultados dessas análises têm sido utilizados como referência em estudos de impacto financeiro em municípios específicos, como no caso de capitais brasileiras em que se estimou que a implementação da tarifa zero poderia demandar investimentos da ordem de aproximadamente três por cento do orçamento municipal anual⁹.

Essas referências fornecem subsídios metodológicos relevantes para a investigação de experiências locais e para a análise da viabilidade jurídico-financeira de políticas de gratuidade no transporte público integrais no âmbito do objeto do estudo, qual seja, o Distrito Federal.

A partir da inclusão do transporte no rol dos direitos sociais e da emergência de experiências concretas de tarifa zero no país, este trabalho busca responder a uma pergunta central: seria juridicamente e financeiramente possível implementar a tarifa zero integral no Distrito Federal, transformando o Programa “Vai de Graça” em política permanente e universal? Essa pergunta envolve múltiplas dimensões analíticas, pois exige examinar,

⁶ ESTADÃO MOBILIDADE. Tarifa zero no DF: governo anuncia transporte público gratuito aos domingos e feriados. São Paulo, 2025. Disponível em: <https://mobilidade.estadao.com.br/>. Acesso em: 15 dez. 2025.

⁷ METRÓPOLES. Vai de Graça: tire dúvidas sobre a gratuidade no transporte público do DF. Brasília, 2025. Disponível em: <https://www.metropoles.com/conteudo-especial/vai-de-graca-tire-as-duvidas-sobre-a-gratuidade-no-transporte-publico>. Acesso em: 17 dez. 2025.

⁸ JEVY CIDADES. Como financiar a tarifa zero no transporte público no Brasil: possibilidades de contribuição de cada esfera do governo para o financiamento da tarifa zero. Brasília: Jevy Cidades, 2025. Disponível em: <https://www.jevycidades.com/>. Acesso em: 04 jan. 2026.

⁹ PORTAL ÔNIBUS. Estudo aponta que Natal pode adotar tarifa zero no transporte público com uso de apenas 3% do orçamento municipal. Natal, 2025. Disponível em: <https://portalunibus.com.br/>. Acesso em: 05 jan. 2026.

simultaneamente, a natureza constitucional do direito à mobilidade, o modelo de financiamento do transporte público, a estrutura de subsídios e renúncias fiscais, a repartição de competências entre os entes federativos e os impactos sociais, econômicos e ambientais dessa política pública.

A pesquisa ampara-se em uma abordagem interdisciplinar que articula Direito Constitucional, Direito Financeiro e Direito Tributário, complementada por referenciais teóricos das áreas da Economia, Ciência Política, Sociologia e Arquitetura e Urbanismo. A fundamentação teórica contempla autores que discutem mobilidade urbana inclusiva, justiça na mobilidade e desigualdades raciais, como Aline Barata, Giancarlo Gama e Paulo Henrique Santarém, além de análises sobre financiamento público, limites da Lei de Responsabilidade Fiscal e renúncias de receita, que são essenciais para compreender se a tarifa zero pode ser custeada sem violar normas de direito financeiro.

Do ponto de vista metodológico, o estudo adota a estratégia do estudo de caso, tomando como referência o Distrito Federal e o Programa “Vai de Graça”. A pesquisa se desenvolve a partir de análise documental de legislação, pareceres, dados orçamentários, relatórios de operações de fiscalização e investigações sobre o sistema de transporte, bem como dos resultados apresentados por experiências empíricas de outros municípios. A metodologia também incorpora análise comparativa com os estudos realizados por Giancarlo Gama (2025) e pela Jevy Cidades, com o objetivo de estabelecer estimativas de impacto financeiro que possam orientar a discussão sobre a viabilidade orçamentária da tarifa zero integral. Além disso, é realizada uma análise qualitativa da literatura sobre desigualdades raciais na mobilidade urbana, buscando compreender a relação entre transporte, raça e território no Distrito Federal, especialmente considerando a formação histórica da capital e seus fluxos de deslocamento.

A relevância deste estudo decorre da combinação entre um direito social constitucionalmente previsto, uma realidade local marcada por graves desafios no transporte público e uma experiência recente de gratuidade tarifária parcial que representa ponto de partida concreto para reflexões mais amplas sobre justiça urbana. A pesquisa pretende contribuir para o debate acadêmico ao integrar elementos constitucionais, financeiros e sociológicos em uma análise abrangente sobre a tarifa zero no Distrito Federal, buscando não apenas verificar sua viabilidade jurídica e econômica, mas também avaliar seus potenciais impactos distributivos, ambientais e raciais. Ao final, o trabalho procura demonstrar se a tarifa zero pode constituir instrumento de concretização do direito social à mobilidade urbana, aproximando a promessa constitucional da vida cotidiana da população que depende diariamente do transporte público no Distrito Federal.

2. O DIREITO SOCIAL À MOBILIDADE URBANA E SUA FUNDAMENTAÇÃO CONSTITUCIONAL

A inclusão da mobilidade urbana no rol dos direitos sociais, promovida pela Emenda Constitucional nº 90 de 2015, introduziu no artigo 6º da Constituição Federal a noção de que o acesso ao transporte público não constitui mera utilidade administrativa, mas sim um componente essencial da cidadania. Como observa Luís Roberto Barroso, os direitos sociais “não se satisfazem com garantias formais, pois demandam prestações estatais materiais que assegurem condições mínimas de existência digna” (BARROSO, 2013, p. 120). É nesse contexto que o transporte público se afirma como requisito para o exercício de outros direitos fundamentais, dado que o acesso à cidade, ao trabalho e aos serviços públicos depende, em larga medida, da efetividade da mobilidade urbana.

A Emenda Constitucional nº 90/2015 insere-se em um processo histórico de amadurecimento do debate legislativo sobre o papel do transporte público na ordem constitucional brasileira. Sua origem remonta à Proposta de Emenda à Constituição nº 90, de 2011, apresentada pela Deputada Federal Luiza Erundina, que propôs expressamente a inclusão do transporte no rol dos direitos sociais previstos no artigo 6º da Constituição Federal¹⁰.

A atuação de Luiza Erundina como autora da proposta legislativa não pode ser dissociada de sua trajetória política anterior, especialmente de sua experiência como Prefeita do Município de São Paulo entre 1989 e 1992. Durante sua gestão, foi implementada a primeira experiência institucional de tarifa zero no transporte público urbano brasileiro, ainda que de forma limitada e temporária. Essa iniciativa inaugurou, no plano da administração pública, o debate sobre a possibilidade de financiamento público integral da mobilidade urbana e sobre a inadequação de modelos tarifários regressivos, que transferem de maneira desproporcional os custos do sistema aos usuários de menor renda¹¹. Tal experiência influenciou diretamente a formulação da proposta de emenda constitucional apresentada anos depois, evidenciando a continuidade entre prática administrativa e reflexão legislativa.

Na justificativa da proposição, a parlamentar sustentou que o transporte público deveria ser reconhecido como direito fundamental por constituir condição indispensável para o acesso aos demais direitos sociais e para a fruição do direito à cidade, sobretudo pelas populações de

¹⁰ BRASIL. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição nº 90, de 2011. Altera o art. 6º da Constituição Federal para incluir o transporte como direito social. Autoria: Luiza Erundina. Brasília, 2011. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=507383>. Acesso em: 05 jan. 2026.

¹¹ VELOSO, André et al. A estrutura de poder do trânsito. São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo, 2020.

menor renda¹² – que, conforme apontado a partir dos dados dos estudos de Santarém (2024) e Gama (2025), são majoritariamente a parcela negra dos cidadãos brasileiros. O texto foi aprovado sem alterações substanciais e promulgado em 15 de setembro de 2015, consolidando o transporte público como direito social fundamental no texto constitucional¹³, em um momento político no qual o debate legislativo que acompanhou a tramitação da proposta estava influenciado diretamente pelo conteúdo social e histórico das manifestações nacionais de junho de 2013. Naquele período, o aumento das tarifas de transporte público figurou como elemento catalisador de reivindicações mais amplas relacionadas à qualidade dos serviços públicos e à justiça urbana¹⁴.

Inobstante, a constitucionalização do transporte público como direito social também dialoga diretamente com a Lei nº 10.257/2001, denominada Estatuto da Cidade, que estabelece diretrizes gerais da política urbana e reconhece o direito à cidade como direito coletivo a cidades sustentáveis, compreendendo o acesso à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana e aos serviços públicos, entre os quais se inclui o transporte¹⁵.

Ao incorporar o transporte ao rol dos direitos sociais, a Emenda Constitucional nº 90/2015 reforça a dimensão jurídica da mobilidade urbana como pressuposto material do direito à cidade, elevando o patamar normativo a partir do qual as políticas públicas de mobilidade devem ser concebidas, planejadas e avaliadas. Embora a emenda não tenha definido modelos específicos de financiamento ou níveis de gratuidade, ela abriu espaço constitucional para a discussão sobre instrumentos, como a tarifa zero, voltados à concretização efetiva do direito social à mobilidade urbana.

A partir desse reconhecimento constitucional, torna-se necessário compreender as bases teóricas que sustentam a exigibilidade desse direito. Com efeito, a doutrina constitucional brasileira enfatiza que os direitos sociais implicam deveres positivos, vinculando o Estado à

¹² ERUNDINA, Luiza. Justificação da Proposta de Emenda à Constituição nº 90, de 2011. Câmara dos Deputados, Brasília, 2011. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=931551. Acesso em: 05 jan. 2026.

¹³ BRASIL. Emenda Constitucional nº 90, de 15 de setembro de 2015. Dá nova redação ao art. 6º da Constituição Federal, para introduzir o transporte como direito social. Diário Oficial da União, Brasília, 16 set. 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc90.htm. Acesso em: 07 jan. 2026.

¹⁴ SINGER, André. Brasil, junho de 2013: classes e ideologias cruzadas. Novos Estudos CEBRAP, n. 97, p. 23–40, 2013.

¹⁵ BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 11 jul. 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm. Acesso em: 07 jan. 2026.

adoção de políticas públicas que não apenas respondam às demandas sociais, mas que sejam estruturadas segundo princípios constitucionais de inclusão, igualdade e justiça distributiva. José Afonso da Silva destaca que “os direitos sociais são prestações que o Estado deve fornecer para garantir o bem-estar material e espiritual dos indivíduos” (SILVA, 2012, p. 289). Tal compreensão é fundamental para situar o direito à mobilidade no conjunto das obrigações estatais que exigem concretização progressiva, especialmente em sociedades marcadas por desigualdades territoriais e raciais.

2.1 A DERIVAÇÃO DEONTOLÓGICA DA NORMA CONSTITUCIONAL E O CARÁTER PROGRAMÁTICO DA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA

Para compreender a extensão normativa do direito social à mobilidade urbana, é imprescindível analisar a estrutura da Constituição da República de 1988 e o modelo de normatividade por ela adotado. A doutrina constitucional brasileira é praticamente unânime em reconhecer que a Constituição de 1988 apresenta forte caráter programático, especialmente no que se refere aos direitos sociais. Isso significa que o texto constitucional não se limita a estabelecer garantias negativas ou formais, mas fixa objetivos, diretrizes e fins obrigatórios para a atuação estatal, cuja concretização depende de políticas públicas, planejamento administrativo e alocação de recursos.

A concepção de Constituição como ordem normativa dotada de força vinculante foi amplamente desenvolvida por Konrad Hesse, cuja influência sobre o constitucionalismo brasileiro é notória. Para o autor, a Constituição possui força normativa própria, que se manifesta na capacidade de orientar e conformar a realidade social, ainda que essa concretização se dê de modo progressivo e condicionado pelas circunstâncias históricas e materiais¹⁶. As normas constitucionais, especialmente as de caráter principiológico, operam como verdadeiros mandamentos de otimização, impondo ao Estado o dever de buscar sua máxima realização possível, dentro das possibilidades fáticas e jurídicas existentes.

Nesse contexto, ganha relevo a noção de derivação deontológica da norma constitucional, entendida como o processo interpretativo pelo qual se extraem deveres jurídicos concretos a partir de normas constitucionais abertas, principiológicas ou programáticas. José Afonso da Silva, ao tratar da eficácia das normas constitucionais, esclarece que as normas programáticas não são meras declarações políticas desprovidas de juridicidade, mas comandos normativos que vinculam o legislador e a Administração Pública à adoção de medidas

¹⁶ HESSE, Konrad. A força normativa da Constituição. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1991.

destinadas à sua concretização¹⁷. A normatividade dessas disposições reside justamente na imposição de um dever de agir, ainda que mediado por escolhas legislativas e administrativas.

A Constituição de 1988, ao incorporar um amplo catálogo de direitos sociais, adotou deliberadamente um modelo de constitucionalismo dirigente, no qual o texto constitucional orienta o desenvolvimento das políticas públicas e condiciona as opções estatais aos fins constitucionalmente estabelecidos. Essa leitura é desenvolvida por José Joaquim Gomes Canotilho, para quem a Constituição dirigente estabelece programas e tarefas que vinculam os poderes públicos, funcionando como parâmetro normativo para a ação estatal¹⁸. No contexto brasileiro, essa característica se manifesta de forma particularmente intensa no campo dos direitos sociais, cuja efetividade depende da atuação positiva do Estado.

O caráter programático da Constituição, contudo, não autoriza a sua desconsideração sob o argumento da discricionariedade política ou da escassez de recursos. Ingo Wolfgang Sarlet sustenta que os direitos fundamentais sociais impõem ao Estado deveres de proteção, promoção e prestação, cuja concretização deve observar o princípio da máxima efetividade¹⁹. Ainda que se reconheça a incidência de limitações fáticas e financeiras, essas restrições não afastam a normatividade dos direitos sociais, mas apenas condicionam a forma e o ritmo de sua implementação, exigindo do Estado justificativas racionais e proporcionais para eventuais omissões.

No mesmo sentido, Luís Roberto Barroso ressalta que a Constituição de 1988 rompeu com uma concepção meramente simbólica dos direitos sociais, atribuindo-lhes densidade normativa suficiente para influenciar a formulação de políticas públicas e o controle da atuação estatal²⁰. Para o autor, a eficácia dos direitos sociais não se esgota na dimensão judicial, mas se projeta sobre o processo político e administrativo, funcionando como parâmetro de legitimidade das escolhas governamentais. Assim, a ausência ou insuficiência de políticas públicas voltadas à concretização de direitos sociais pode configurar violação constitucional, ainda que não haja previsão expressa de um meio específico de implementação.

A advertência crítica de Marcelo Neves complementa essa perspectiva ao alertar para o risco da constitucionalização simbólica, isto é, da consagração formal de direitos fundamentais

¹⁷ SILVA, José Afonso da. Aplicabilidade das normas constitucionais. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

¹⁸ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito constitucional e teoria da Constituição. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

¹⁹ SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia dos direitos fundamentais. 13. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018.

²⁰ BARROSO, Luís Roberto. Curso de direito constitucional contemporâneo. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

sem correspondência prática efetiva²¹. Segundo o autor, a força normativa da Constituição depende da capacidade do sistema político e jurídico de transformar comandos programáticos em práticas institucionais concretas. Essa reflexão reforça a necessidade de interpretar o direito social à mobilidade urbana não como promessa retórica, mas como norma constitucional que impõe ao Estado o dever de estruturar políticas públicas compatíveis com seus objetivos, sob pena de esvaziamento do próprio sentido normativo da Constituição.

Desse modo, a política de tarifa zero não se apresenta como inovação arbitrária ou ruptura com a ordem constitucional, mas como uma das alternativas possíveis dentro do espectro de medidas aptas a concretizar o direito social à mobilidade urbana. Considerando que a Constituição de 1988 tem como objetivos fundamentais a redução das desigualdades sociais e a promoção da justiça social, a interpretação sistemática e teleológica do texto constitucional autoriza a consideração de políticas de gratuidade tarifária como instrumentos constitucionalmente legítimos, desde que observados os limites jurídicos, financeiros e administrativos impostos pelo próprio ordenamento.

2.2 O PRINCÍPIO DA MÁXIMA EFETIVIDADE COMO VETOR HERMENÊUTICO DO DIREITO SOCIAL À MOBILIDADE URBANA

A forma correta de interpretar os direitos fundamentais, conforme consolidado pela doutrina constitucional, exige a aplicação do princípio da máxima efetividade. Canotilho afirma que o intérprete deve escolher, sempre que possível, a “interpretação que atribui maior eficácia e capacidade operacional ao direito consagrado” (CANOTILHO, 2003, p. 277). Esse princípio assume especial relevância no contexto dos direitos sociais, cujo conteúdo depende da ação estatal para se materializar na vida cotidiana dos cidadãos.

O transporte público é exemplo paradigmático dessa exigência. Em cidades como Brasília, onde o planejamento urbano combina grandes distâncias com forte segregação socioespacial, garantir a mobilidade significa não apenas assegurar deslocamentos, mas permitir que a população alcance serviços básicos e oportunidades econômicas. A máxima efetividade, portanto, exige avaliar se as políticas adotadas pelo Estado são suficientes para superar obstáculos de natureza econômica e territorial. A tarifa zero integral, ao eliminar a barreira financeira, torna-se um instrumento legítimo para ampliar a efetividade do direito e, por consequência, para reduzir desigualdades estruturais que afetam a mobilidade da população periférica.

²¹ NEVES, Marcelo. A constitucionalização simbólica. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2011.

2.3 A POLÍTICA NACIONAL DE MOBILIDADE URBANA E A INTEGRAÇÃO COM O TEXTO CONSTITUCIONAL

A Política Nacional de Mobilidade Urbana, instituída pela Lei nº 12.587 de 2012, antecedeu a própria EC 90 e já estabelecia um conjunto de diretrizes que reforçavam a compreensão da mobilidade como direito fundamental. Essa lei prevê objetivos como o acesso universal à cidade, a redução das desigualdades socioespaciais e a prioridade dos modos de transporte coletivo e não motorizados. O artigo 5º estabelece princípios como equidade, eficiência, sustentabilidade e justiça social, os quais dialogam diretamente com a ordem constitucional.

Essa complementaridade demonstra que, ainda antes da inclusão expressa da mobilidade no artigo 6º, o ordenamento já reconhecia a necessidade de políticas públicas robustas no setor. Após a EC 90, entretanto, essas diretrizes passaram a possuir ainda maior relevância, uma vez que auxiliam na materialização do conteúdo programático estabelecido pela Constituição. O Distrito Federal, dotado de competências municipais e estaduais, deve observar de maneira ainda mais rigorosa os princípios da Política Nacional, particularmente diante da centralidade do transporte na vida urbana e da dependência massiva da população por esse serviço.

2.4 A VINCULAÇÃO DO DISTRITO FEDERAL ÀS EXIGÊNCIAS CONSTITUCIONAIS RELATIVAS À MOBILIDADE URBANA

O Distrito Federal ocupa posição singular entre os entes federativos. Como unidade que acumula competências municipais e estaduais, seu dever de garantir políticas de mobilidade urbana é abrangente e integral. Diversos estudos observam que as desigualdades territoriais de Brasília foram estruturadas desde a própria construção da capital, criando padrões de deslocamento que favorecem o centro administrativo e penalizam a população periférica. Essa realidade, descrita por autores que analisam o urbanismo e a formação socioespacial do DF, reforça a importância de políticas públicas que reduzam desigualdades e promovam mobilidade mais justa.

Nesse sentido, a tarifa zero pode ser interpretada como política de concretização do direito social à mobilidade urbana no DF, especialmente diante do cenário contemporâneo de precariedade do serviço e dos custos elevados de deslocamento. Contudo, a adoção dessa política demanda análise rigorosa de sua viabilidade financeira, de suas implicações orçamentárias e de suas relações com a Lei de Responsabilidade Fiscal, temas que serão examinados no Capítulo 3 deste trabalho.

3. MOBILIDADE URBANA, DESIGUALDADE RACIAL E JUSTIÇA NA CIDADE

A mobilidade urbana, enquanto direito social, não pode ser compreendida isolada de seus condicionantes históricos e sociais. Sua efetivação envolve disputas, desigualdades e estruturas territoriais formadas ao longo de décadas, que delimitam os modos como diferentes grupos vivenciam a cidade. A relação entre transporte público, raça e território, amplamente explorada na produção acadêmica contemporânea, revela que a garantia formal do direito à mobilidade não se traduz automaticamente em acesso equitativo aos serviços urbanos. Assim, a análise do direito social ao transporte exige uma abordagem interdisciplinar que considere tanto a normatividade constitucional quanto as dinâmicas sociológicas, raciais e espaciais que condicionam a vida urbana no Brasil e, particularmente, no Distrito Federal.

3.1 MOBILIDADE URBANA COMO FENÔMENO SOCIAL E ESTRUTURANTE DA VIDA URBANA

Antes de analisar as desigualdades raciais que perpassam a mobilidade, é necessário compreender que o transporte não se reduz a um mecanismo técnico de deslocamento. Ele constitui fenômeno social central para o funcionamento das cidades, afetando diretamente o acesso à saúde, educação, trabalho e lazer. Como destaca Barroso, os direitos sociais somente se concretizam quando o Estado assegura condições materiais para seu exercício cotidiano, o que inclui instrumentos de deslocamento que conectam pessoas a serviços básicos (BARROSO, 2013, p. 120).

A literatura urbanística demonstra que a mobilidade é elemento estruturador do espaço urbano. Ela determina fluxos, produz centralidades e influencia decisões individuais e coletivas. Em contextos desiguais, como o brasileiro, a mobilidade atua também como marcador de pertencimento social, pois define quem pode circular, quanto tempo é gasto no trajeto e quais barreiras econômicas e físicas são enfrentadas diariamente.

Nesse sentido, a mobilidade urbana deve ser tratada como componente essencial para a realização de múltiplos direitos fundamentais, articulando-se com a noção de cidade democrática e com a busca pela redução das desigualdades territoriais e socioeconômicas.

3.2 A RACIALIZAÇÃO DA MOBILIDADE URBANA NO BRASIL

As relações entre mobilidade e raça constituem parte central da literatura recente sobre cidades brasileiras. A tese de doutorado de Paulo Henrique Santarém (2024), defendida na Universidade de Brasília, apresenta diagnóstico contundente ao demonstrar que a mobilidade urbana no país é marcada por desigualdades estruturais que atingem desproporcionalmente a

população negra. Para o autor, “a mobilidade negra no Brasil é continuamente marcada por desapropriações materiais e simbólicas que moldam a forma como se circula na cidade” (SANTARÉM, 2024, p. 57).

Essa perspectiva se articula com pesquisas anteriores de Nelson do Valle Silva (1991), que identificou padrões de segregação residencial profundamente vinculados ao processo de desigualdade racial brasileiro²². A concentração da população negra em áreas periféricas e menos providas de infraestrutura urbana produz efeitos indiretos relevantes sobre a mobilidade, uma vez que a baixa oferta de serviços públicos nessas regiões tende a ampliar o tempo de deslocamento, elevar o custo relativo da tarifa e restringir o acesso a oportunidades urbanas.

Dessa forma, a mobilidade urbana não apenas reflete desigualdades raciais como também as produz e reproduz diariamente. A forma como o sistema de transporte é estruturado determina quais grupos têm acesso mais rápido e barato à cidade e quais são submetidos a trajetos mais longos e exaustivos. Essa dinâmica aprofunda desigualdades históricas e impacta diretamente a efetividade do direito constitucional à mobilidade.

3.3 A CONFIGURAÇÃO SOCIOESPACIAL DO DISTRITO FEDERAL E SEUS IMPACTOS SOBRE A MOBILIDADE

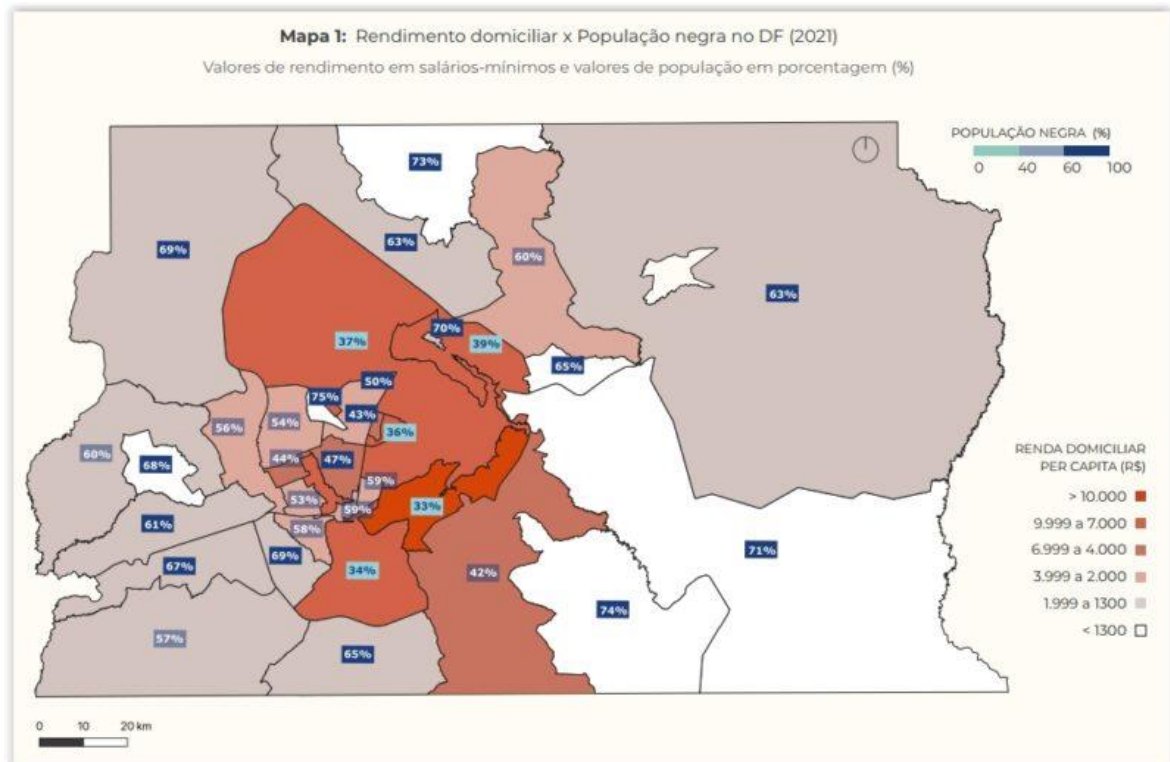
No Distrito Federal, o fenômeno da mobilidade racializada ganha contornos particulares. Embora Brasília tenha sido concebida como cidade planejada, a distribuição real da população pelas regiões administrativas resultou em periferização crescente, deslocando trabalhadores para distâncias superiores a trinta quilômetros do Plano Piloto. Esse modelo espacial consolidou uma segregação urbana que impõe à população periférica, composta majoritariamente por pessoas negras, cargas de deslocamento mais elevadas.

A dependência do transporte coletivo no DF é estruturante. Linhas que conectam periferias ao Plano Piloto entram em colapso nos horários de pico, e o metrô, apesar de sua importância, apresenta falhas recorrentes e baixa expansão territorial. Investigações divulgadas pela Polícia Civil e pelo Ministério Público do DF revelam desvios e fraudes no Sistema de Bilhetagem Automática, o que compromete a gestão financeira e operacional do serviço. Assim, a baixa qualidade da mobilidade urbana no DF constitui obstáculo direto à concretização do direito social à mobilidade e aprofunda desigualdades raciais e territoriais.

Portanto, compreender o funcionamento da mobilidade no Distrito Federal exige atenção especial ao modo como políticas tarifárias, localização de equipamentos públicos,

²² SILVA, Nelson do Valle. Distância social e estratificação racial no Brasil. Cadernos de Pesquisa, São Paulo, n. 76, p. 54–70, 1991.

oferta de transporte e mecanismos de fiscalização interagem para reforçar ou mitigar desigualdades estruturais.



23

3.4 JUSTIÇA NA MOBILIDADE: FUNDAMENTOS TEÓRICOS E IMPLICAÇÕES PRÁTICAS

A discussão sobre mobilidade urbana tem sido profundamente influenciada pela noção de justiça na mobilidade, conceito sistematizado por Aline Fernandes Barata e por autores estrangeiros como Cook e Butz. Essa abordagem busca compreender o transporte como prática social que revela relações de poder, assimetrias e exclusões. Barata argumenta que “experiências desiguais de mobilidade produzem injustiças sistemáticas que afetam não apenas trajetos, mas o próprio pertencimento urbano” (BARATA, 2021, p. 32).

Esse conceito amplia a análise jurídica, pois demonstra que a efetivação do direito à mobilidade demanda mais do que garantia formal de acesso. Ela exige políticas públicas que reduzam barreiras econômicas, físicas e simbólicas que restringem a circulação de certos grupos. A tarifa zero, nesse contexto, emerge como instrumento de justiça, pois pode ampliar significativamente o acesso de populações vulnerabilizadas ao espaço urbano, reduzindo desigualdades e fortalecendo a autonomia individual.

²³ Fonte: PDAD/DF, 2021. Mapa utilizado na reportagem “Desigualdades sociais aumentam no DF, aponta estudo; íntegra”. Disponível em <https://www.viomundo.com.br/voce-escreve/desigualdades-sociais-aumentam-no-distrito-federal-aponta-estudo-integra.html>. Acesso em: 08 jan. 2026.

Além disso, a justiça na mobilidade exige avaliar os impactos distributivos das escolhas do Estado. Mudanças tarifárias, alterações de trajetos e investimentos desiguais entre regiões podem gerar efeitos discriminatórios indiretos. Por esse motivo, estudos recentes têm analisado como políticas de transporte afetam grupos raciais de forma desigual, e quais medidas podem promover maior equidade no uso dos serviços urbanos.

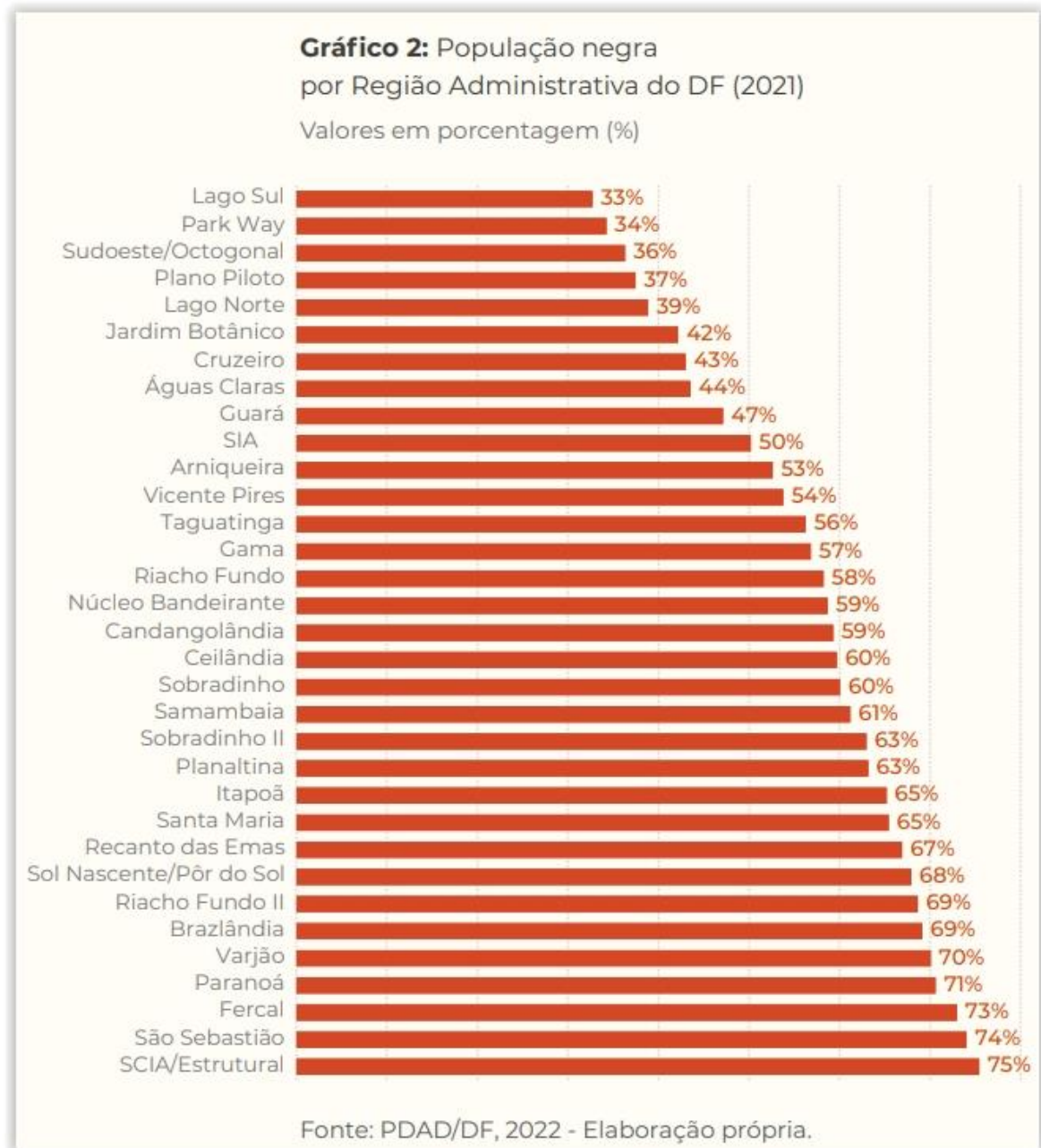
3.5 MOBILIDADE, EXCLUSÃO E O PAPEL DAS POLÍTICAS TARIFÁRIAS

O preço da tarifa é um dos fatores mais relevantes para determinar quem consegue acessar o transporte público. Em diversas cidades brasileiras, a tarifa elevada representa obstáculo significativo para trabalhadores informais, estudantes, pessoas desempregadas e famílias de baixa renda. Como consequência, deslocamentos necessários para saúde, educação ou lazer são reduzidos ou até inviabilizados. Estudos de mobilidade demonstram que, quando ocorre redução tarifária ou implementação de tarifa zero, há aumento expressivo de deslocamentos, redistribuição dos fluxos urbanos e maior integração entre regiões da cidade.

A literatura empírica, incluindo estudos da Jevy Cidades²⁴, indica que a eliminação da tarifa gera impactos positivos em áreas como empregabilidade, arrecadação tributária e sustentabilidade ambiental. No caso de Palmas, por exemplo, a organização constatou que o investimento necessário para a tarifa zero corresponderia a cerca de três por cento do orçamento municipal, ao mesmo tempo em que poderia aumentar a atividade econômica local e reduzir emissões de gases poluentes.

Esses resultados reforçam a ideia de que políticas tarifárias não devem ser analisadas apenas sob ótica econômica, mas também como instrumentos de justiça urbana. Uma tarifa elevada representa barreira econômica que recai desproporcionalmente sobre populações vulneráveis. A tarifa zero, ao contrário, pode democratizar o acesso à cidade e contribuir para a efetivação do direito social à mobilidade urbana, especialmente em regiões como o Distrito Federal, onde a desigualdade territorial é profunda.

²⁴ JEVY CIDADES. Como financiar a tarifa zero no transporte público no Brasil: possibilidades de contribuição de cada esfera do governo para o financiamento da tarifa zero. Brasília: Jevy Cidades, 2025. Disponível em: <https://www.jevycidades.com/>. Acesso em: 04 jan. 2026.



3.6 CONSIDERAÇÕES FINAIS DO CAPÍTULO

A análise da mobilidade urbana sob perspectiva racial e de justiça social revela que a efetivação do direito à mobilidade não é apenas desafio jurídico-administrativo, mas também social, histórico e territorial. No Distrito Federal, compreender o papel da mobilidade exige

²⁵ Fonte: PDAD/DF, 2022. Gráfico utilizado na reportagem “Desigualdades sociais aumentam no DF, aponta estudo; íntegra”. Disponível em <https://www.viomundo.com.br/voce-escreve/desigualdades-sociais-aumentam-no-distrito-federal-aponta-estudo-integra.html>. Acesso em: 08 jan. 2026.

considerar tanto a formação urbanística marcada pela centralização de serviços quanto as desigualdades raciais e econômicas que organizam a circulação no território. Assim, a discussão sobre tarifa zero deve ser entendida como parte de processo mais amplo de democratização da cidade e de concretização dos direitos constitucionais.

Conclusivamente, este capítulo estabelece o referencial teórico que fundamenta a necessidade de políticas públicas mais inclusivas e equitativas no setor de transporte, possibilitando o exame, nos capítulos seguintes, dos aspectos jurídicos, financeiros e tributários da tarifa zero no Distrito Federal.

4. DIREITO FINANCEIRO, FINANCIAMENTO DO TRANSPORTE PÚBLICO E A NATUREZA JURÍDICA DA TARIFA

A efetivação do direito social à mobilidade urbana depende, em larga medida, da existência de um modelo de financiamento adequado, transparente e sustentável, capaz de assegurar a operação regular, eficiente e acessível do transporte público. O caráter prestacional desse direito impõe ao Estado o dever de garantir recursos financeiros suficientes para sua implementação, seja por meio de dotações orçamentárias, subsídios, mecanismos de renúncia fiscal compensada ou receitas derivadas de políticas urbanísticas. O estudo da tarifa zero no Distrito Federal deve, portanto, ser acompanhado de análise sobre as bases do Direito Financeiro e Tributário que organizam o financiamento do transporte coletivo e condicionam a implementação de políticas públicas que ampliem o acesso ao serviço.

Assim, este capítulo examina a estrutura jurídica e financeira que sustenta o transporte público no Brasil com especial atenção ao papel da tarifa, dos subsídios e das receitas públicas, analisando de forma crítica como esses elementos podem permitir, ou limitar, a adoção da tarifa zero integral no Distrito Federal. Além disso, dedica-se a esclarecer a natureza jurídica do bilhete de passagem, elemento fundamental para compreender as possibilidades financeiras e tributárias relacionadas ao financiamento e eventual gratuidade do transporte.

4.1 O FINANCIAMENTO PÚBLICO COMO ELEMENTO ESTRUTURAL DO DIREITO À MOBILIDADE URBANA

A mobilidade urbana constitui direito social cuja efetivação depende não apenas de previsão normativa, mas também da existência de instrumentos financeiros que possibilitem a execução contínua e adequada do transporte coletivo. O dever estatal de garantir condições materiais para a realização desse direito encontra fundamento no caráter prestacional dos direitos sociais, que exigem a implementação de políticas públicas pautadas pelos princípios da eficiência, economicidade, igualdade e justiça distributiva.

O financiamento do transporte público no Brasil historicamente combinou mecanismos tarifários pagos pelo usuário e aportes públicos direcionados a subsidiar a operação. Entretanto, a fragilidade institucional de muitos sistemas, associada à falta de transparência na composição de custos e à resistência política em ampliar subsídios diretos, resultou em tarifas elevadas e insuficiência crônica na oferta de serviços. Como observa Maria Sylvia Zanella Di Pietro, o Estado possui “responsabilidade primária pela organização e pela adequada prestação dos serviços públicos essenciais” (DI PIETRO, 2018, p. 145), o que reforça seu papel no financiamento contínuo do transporte.

A ampliação do subsídio público, que antes representava parcela reduzida das receitas do setor, passou a ser vista como instrumento relevante para garantir acesso, sobretudo em contextos urbanos marcados por desigualdades profundas. Porém, essa ampliação deve observar os parâmetros da Lei de Responsabilidade Fiscal, especialmente no que diz respeito à renúncia de receitas, limites de despesa e planejamento por meio de lei orçamentária.

Assim, estudar a tarifa zero significa analisar a possibilidade real de o Estado assumir integralmente o custo da operação, substituindo a receita tarifária por fontes de financiamento público cuja natureza deve ser juridicamente adequada e financeiramente sustentável.

4.2 O SUBSÍDIO TARIFÁRIO E AS LIMITAÇÕES IMPOSTAS PELA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

A Lei Complementar nº 101, de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (“LRF”), estabeleceu parâmetros rigorosos para o gasto público, a fim de promover equilíbrio fiscal e gestão responsável das receitas e despesas. A adoção da tarifa zero exigirá que a administração pública do Distrito Federal observe especialmente dois dispositivos da LRF: o artigo 14, que trata da renúncia de receitas, e o artigo 16, que exige estimativa de impacto orçamentário-financeiro em ações que impliquem aumento de despesa.

O artigo 14 determina que qualquer renúncia de receita deve ser acompanhada de medidas compensatórias capazes de evitar que o equilíbrio fiscal seja prejudicado. Embora a tarifa seja tecnicamente um preço público, sua eliminação como fonte de financiamento do transporte implica redução de receita corrente, o que obriga o Estado a apresentar alternativas de compensação, seja por meio da elevação de tributos existentes, seja pela revisão de outras renúncias fiscais, seja pela realocação de dotações orçamentárias. Como observa Ricardo Lobo Torres, o princípio da compensação financeira nas renúncias tem função essencial para a manutenção da “responsabilidade fiscal como condição de eficácia dos direitos sociais” (TORRES, 2012, p. 89).

A adoção da tarifa zero exige, portanto, um modelo de financiamento que respeite os instrumentos de planejamento, especialmente o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual. Isso significa que a gratuidade integral não pode ser improvisada, mas deve ser estruturada a partir de estimativas sólidas, baseadas em dados confiáveis e submetidas ao controle democrático e fiscal.

4.3 O PAPEL DAS RECEITAS PÚBLICAS, URBANÍSTICAS E TRIBUTÁRIAS NO FINANCIAMENTO DO TRANSPORTE

Além das tarifas e dos subsídios diretos, diversos instrumentos financeiros podem ser mobilizados para financiar o transporte público. A literatura especializada aponta que políticas como contribuições de melhoria, outorgas urbanísticas, receitas provenientes da exploração de estacionamentos públicos, redirecionamento de receitas de IPVA e participação em fundos nacionais de mobilidade podem compor novas fontes estáveis de custeio para o sistema.

Autores do campo do financiamento da mobilidade urbana sustentam que o custeio do transporte público deve ampliar sua base contributiva e incorporar mecanismos redistributivos, de modo que grupos que geram maiores externalidades e que se beneficiam do funcionamento do sistema urbano — como usuários de veículos individuais e agentes associados à valorização fundiária — contribuam de forma proporcional para financiar o transporte coletivo, reduzindo a concentração do custeio na tarifa paga pelos usuários^{26 27}.

Neste sentido, políticas inovadoras adotadas em cidades brasileiras, como a tarifa zero financiada por fundos municipais nos casos de Maricá^{28 29} e Vargem Grande Paulista³⁰, demonstram que modelos alternativos podem promover efetividade sem comprometer o equilíbrio fiscal. O Distrito Federal, dada sua relevância e capacidade arrecadatória, possui potencial para estruturar modelo semelhante, desde que elaborado com base em estimativas sólidas sobre custos operacionais e fontes de financiamento.

²⁶ CARVALHO, Carlos Henrique Ribeiro de; LUCAS, Vander Mendes. Novas fontes de custeio do transporte público urbano: princípios e potencialidades. Brasília: Ipea, 2022. (Texto para Discussão, n. 2824). p. 7. Ao defender novas fontes “com origem nas atividades e nos direitos dos grupos sociais que hoje são beneficiados pela disponibilidade [do transporte público] e não pagam nada por isso, como usuários de automóveis e proprietários de terra”, os autores articulam o argumento com o art. 9º da Lei nº 12.587/2012.

²⁷ CARVALHO, Carlos Henrique Ribeiro de; LUCAS, Vander Mendes. Novas fontes de custeio do transporte público urbano: princípios e potencialidades. Brasília: Ipea, 2022. (Texto para Discussão, n. 2824). p. 16–17. Os autores apontam como caminho politicamente e distributivamente mais aderente focar o financiamento no uso e na propriedade de veículos privados, mencionando medidas como taxaço de gasolina, IPVA, estacionamento público e pedágio urbano.

²⁸ Para Maricá, a base documental mais sólida é a Lei Complementar nº 244/2014, que cria a Empresa Pública de Transportes (EPT) como autarquia municipal, com autonomia orçamentária/financeira e previsão expressa de que despesas correrão por dotações orçamentárias próprias e de abertura de crédito especial/remanejamentos para viabilizar a implantação.

²⁹ MARICÁ (RJ). Lei Complementar nº 244, de 11 de setembro de 2014. Cria a Autarquia Municipal de Transportes denominada Empresa Pública de Transportes (EPT) e dá outras providências. Jornal Oficial de Maricá, Maricá, 12 set. 2014. Disponível em: https://www.marica.rj.gov.br/wpcontent/uploads/2022/08/lc_244_de_11_de_setembro_d_e_2014_cria_o_da_ept.pdf. Acesso em: 10 jan. 2026.

³⁰ RODRIGUES, Patrícia. “A Tarifa Zero vai além da mobilidade. É também uma questão social, geração de emprego e de renda”. Mobilidade Estadão, São Paulo, 7 maio 2024. Disponível em: <https://mobilidade.estadao.com.br/meios-de-transporte/onibus/tarifa-zero-como-vargem-grande-paulista-viabilizou-esse-modelo-de-transporte/>. Acesso em: 10 jan. 2026

4.4 A NATUREZA JURÍDICA DO BILHETE DE PASSAGEM: TARIFA, TAXA OU PREÇO PÚBLICO?

A natureza jurídica da contraprestação paga pelo usuário do transporte público é tema central no Direito Administrativo e Tributário. Sua definição influencia diretamente a forma como se estruturam políticas tarifárias e a possibilidade de implementação da tarifa zero. O bilhete de passagem, seja de ônibus, metrô ou outros modais, constitui contraprestação pelo serviço público prestado de forma delegada ou diretamente pela administração. É fundamental determinar sua natureza jurídica para compreender se a eliminação da tarifa se caracteriza como renúncia fiscal ou como política pública de custeio integral.

A doutrina majoritária no Brasil trata o valor pago pelo usuário como tarifa, entendida como preço público — uma contraprestação cobrada pela utilização efetiva de serviço público ou pela fruição de utilidade disponibilizada pelo Estado ou por concessionário. Segundo Hely Lopes Meirelles, “a tarifa é remuneração do serviço público, sujeita a regime jurídico de direito privado, embora subordinada ao controle estatal” (MEIRELLES, 2016, p. 338). Desse modo, a tarifa não possui natureza tributária, pois não decorre de compulsoriedade, mas da escolha do usuário em utilizar o serviço.

Essa compreensão é reforçada por Regis Fernandes de Oliveira, que distingue com precisão a tarifa — ou preço público — dos tributos propriamente ditos. Para o autor, o preço público caracteriza-se como prestação pecuniária cobrada em razão da utilização facultativa de serviços ou bens colocados à disposição do usuário pelo Poder Público, submetendo-se predominantemente ao regime jurídico de direito privado, ainda que sob fiscalização estatal³¹.

De outro modo com relação aos tributos, o preço público não decorre de imposição legal compulsória, mas da manifestação de vontade do usuário em usufruir do serviço, razão pela qual não se submete aos princípios constitucionais tributários, como legalidade estrita e anterioridade³². Essa distinção é fundamental para a análise do financiamento do transporte público, pois delimita o espaço jurídico para políticas de gratuidade tarifária sem implicar renúncia de receita tributária.

³¹ OLIVEIRA, Regis Fernandes de. Curso de direito financeiro. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p. 176–178. O autor define o preço público como contraprestação facultativa pela utilização de serviço ou bem público, diferenciando-o dos tributos em razão da ausência de compulsoriedade.

³² OLIVEIRA, Regis Fernandes de. Curso de direito financeiro. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p. 179. Segundo o autor, a tarifa ou preço público não se submete ao regime constitucional tributário, pois não constitui prestação compulsória instituída em lei.

Noutro giro, é fundamental destacar que, diferentemente da tarifa, a taxa é tributo vinculado à prestação potencial ou efetiva de um serviço público específico e divisível³³. Conforme dispõe o artigo 145, inciso II, da Constituição Federal e reforça Roque Carrazza, a taxa “não depende de utilização efetiva do serviço, bastando sua potencial disponibilidade ao contribuinte” (CARRAZZA, 2015, p. 412). Por esse motivo, à luz da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal³⁴ quanto à exigência de especificidade e divisibilidade do serviço para instituição de taxas, não se mostra constitucional o custeio do transporte coletivo por meio de taxa cobrada indistintamente, pois o serviço, nesse desenho, não é referível e divisível em relação a cada contribuinte, mas depende de fruição concreta e mensurável.

Logo, conclui-se que o bilhete de transporte público possui natureza de preço público, e não de taxa ou qualquer outra espécie tributária. Essa classificação tem implicações diretas para a política de tarifa zero. Como preço público, a tarifa compõe a receita operacional do serviço, e não receita tributária do Estado. Sua eliminação não constitui renúncia de tributo, mas renúncia de receita corrente derivada. Isso significa que, embora não se trate de renúncia fiscal *stricto sensu*, sua supressão deve observar o artigo 14 da LRF, dado que toda redução de receita pública deve estar acompanhada de estimativas de impacto e medidas compensatórias.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União³⁵, ao analisar revisões e reajustes tarifários no transporte rodoviário interestadual de passageiros, reconheceu que o serviço é considerado serviço público constitucional cuja remuneração decorre exclusivamente da tarifa cobrada dos usuários, reajustada periodicamente conforme critérios técnicos de regulação. No acórdão nº 715/2008-TCU-Plenário, a Corte reforçou também a necessidade de fundamentação

³³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula 545. “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.” Aprovada em 03 dez. 1969. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=30&sumula=2346>. Acesso em: 21 dez. 2025.

³⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental no Agravo de Instrumento (AI) 702.161 AgR/SC. Relator: Min. Roberto Barroso. 1ª Turma. Julgado em 15 dez. 2015. DJe 12 fev. 2016. No precedente, o STF reafirma que taxas de serviço exigem serviço público específico e divisível, sendo inconstitucional a cobrança de taxa associada a “serviços urbanos” sem essas características. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=26&sumula=1248>. Acesso em: 21 dez. 2025.

³⁵ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 715, de 23 de abril de 2008 (Plenário). Processo TC 003.183/2006-1. Analisou revisão/reajustes tarifários do Serviço de Transporte Rodoviário Interestadual e Internacional de Passageiros, considerando que o serviço é remunerado exclusivamente pela tarifa cobrada dos usuários e recomendando à ANTT aperfeiçoamento dos procedimentos de definição, reajuste e revisão tarifária para preservar o equilíbrio econômico-financeiro, com observância de fundamentação técnica. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/doc/acordao-completo/715/2008/Plen%C3%A1rio>. Acesso em: [14 jan. 2026].

técnico-jurídica para a definição e revisão das tarifas, de modo a preservar o equilíbrio econômico-financeiro do sistema, enfatizando que procedimentos tarifários devem ser aperfeiçoados em observância ao marco normativo e aos princípios da modicidade e do interesse público, o que aponta para a importância de modelos de custeio sustentáveis em qualquer política de gratuidade.

Assim, caso a integralização da tarifa zero no DF ocorra de forma a ampliar o escopo do disposto no decreto instituidor da política “Vai de Graça”, será juridicamente exigido modelo que garanta a recomposição financeira das empresas operadoras, por meio de subsídios públicos, repasses orçamentários ou outras fontes de custeio. A investigação de tais possibilidades é profícua para um estudo de rigor acadêmico de hierarquia superior.

Portanto, compreender a natureza jurídica do bilhete de passagem é essencial para a formulação do modelo financeiro da tarifa zero. A classificação da tarifa como preço público permite maior flexibilidade na formulação de políticas de gratuidade, ao mesmo tempo em que impõe responsabilidade fiscal e necessidade de planejamento fundamentado.

4.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS DO CAPÍTULO

A análise conjunta do Direito Financeiro, do Direito Tributário e da teoria dos serviços públicos demonstra que o financiamento do transporte coletivo constitui componente essencial para a concretização do direito social à mobilidade urbana. O Distrito Federal enfrenta desafios específicos decorrentes de sua formação socioespacial e de sua estrutura administrativa, mas também dispõe de instrumentos financeiros capazes de viabilizar a tarifa zero, desde que utilizados de forma planejada e compatível com as exigências constitucionais e legais.

Este capítulo estabeleceu os fundamentos para compreender o papel do Estado na organização financeira do transporte e para orientar a análise dos próximos capítulos, que examina, a partir da metodologia de estudo de caso, o Programa Vai de Graça e a viabilidade jurídica e econômica da tarifa zero integral.

5. O PROGRAMA “VAI DE GRAÇA” COMO ESTUDO DE CASO: DIAGNÓSTICO INSTITUCIONAL, IMPACTOS E DESAFIOS PARA A TARIFA ZERO NO DISTRITO FEDERAL

A análise da tarifa zero no Distrito Federal exige a observação de um caso concreto capaz de revelar as dimensões administrativas, financeiras, jurídicas e sociais envolvidas na implementação de políticas públicas de gratuidade no transporte coletivo. Nesse sentido, o Programa “Vai de Graça”, formalizada por meio do Decreto nº 46.924, de 28 de fevereiro de 2025, constitui ponto de partida adequado para investigar, sob método de estudo de caso, a viabilidade de expansão da gratuidade tarifária para todos os dias da semana. A partir do programa, torna-se possível observar, de forma empírica, elementos centrais das políticas de mobilidade urbana, como demanda dos usuários, estrutura tarifária, operação das concessionárias, impacto no fluxo de passageiros, desafios de fiscalização e, ainda, repercussão social da medida na imprensa e entre movimentos sociais.

A utilização do estudo de caso como metodologia é amplamente legitimada pela literatura das Ciências Sociais e do Direito. Yin explica que o estudo de caso é especialmente adequado quando o pesquisador busca compreender fenômenos complexos inseridos em contextos reais, cujas dinâmicas não podem ser reduzidas a variáveis isoladas (YIN, 2015, p. 17). Esse método permite a combinação de diversas fontes de informação, como documentos oficiais, relatórios administrativos, entrevistas, estudos acadêmicos e observações empíricas. No presente trabalho, o estudo de caso do Programa “Vai de Graça” articula-se à pesquisa documental e à revisão de literatura, ampliando a compreensão sobre as possibilidades de implementação da tarifa zero integral no Distrito Federal.

O Programa “Vai de Graça” iniciou-se em meio à crise do transporte público distrital, marcada por irregularidades administrativo-financeiras envolvendo o Sistema de Bilhetagem Automática e o BRB Mobilidade. Em 2020, o Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios (MPDFT) ofereceu denúncias no âmbito da Operação Trickster contra cooperativas de transporte que simularam milhares de viagens no sistema de bilhetagem automática do extinto DFTrans, provocando registros fraudulentos de créditos e prejuízos milionários ao erário, com bloqueio judicial de bens estimado em dezenas de milhões de reais³⁶. Em 2023, a Secretaria de Estado de Transporte e Mobilidade (SEMOB), em conjunto com a Polícia Civil

³⁶ Operação Trickster: o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios aceitou denúncias da Promotoria de Justiça de Defesa do Patrimônio Público e Social contra envolvidos em fraudes no sistema de bilhetagem automática do DFTrans, com simulação de milhares de viagens e sequestro de bens estimado em R\$ 71 milhões. Metrôpoles, Brasília, 27 nov. 2020. Disponível em: <https://www.metrôpoles.com/distrito-federal/fraude-em-bilhetagem-no-df-justica-determina-sequestro-de-r-71-milhoes>. Acesso em: 06 jan. 2026.

do DF, conduziu a Operação Cartão Vermelho, que resultou na prisão de fraudadores e na suspensão de milhares de cartões por uso indevido no Sistema de Bilhetagem Automática, revelando diversos tipos de fraude, como utilização indevida de cartões por terceiros, utilização de cartões de pessoas falecidas e comércio ilegal de créditos³⁷.

Em 2024, novas etapas da operação policial identificaram esquemas de venda ilegal de passagens com cartões de transporte no Terminal do BRT de Santa Maria, prática criminosa que, segundo estimativas das autoridades distritais, causa prejuízo anual significativo aos cofres públicos ao desviar créditos que deveriam beneficiar usuários legítimos³⁸. Esses episódios, amplamente relatados e investigados pelas autoridades distritais, indicam fragilidades institucionais relevantes no controle e fiscalização do sistema de bilhetagem automatizada, o que contextualiza a adoção de novas políticas de gestão e de mecanismos de modernização tecnológica sob a responsabilidade do BRB Mobilidade.

Inobstante, os eventos citados abalaram a confiança pública no sistema e evidenciaram a necessidade de políticas capazes de não apenas ampliar o acesso ao transporte, mas também reestruturar mecanismos de controle e transparência.

O movimento político que culminou na implementação da gratuidade parcial aos domingos e feriados também foi influenciado por pressões sociais. O Movimento Passe Livre do Distrito Federal e Entorno (MPL-DFE), por exemplo, afirmou que a adoção da tarifa zero nesses dias respondia à crise sistêmica do transporte e que sua eficácia dependeria de mudanças na estrutura de gestão, financiamento e operação das empresas concessionárias. Essa leitura é consistente com a literatura sobre mobilidade urbana, que destaca a importância da participação social para a legitimação de políticas públicas voltadas à democratização do acesso aos serviços urbanos. Como observa Barata, políticas de mobilidade que desconsideram experiências cotidianas dos usuários tendem a reproduzir injustiças estruturais, mesmo quando ampliam formalmente o acesso (BARATA, 2021, p. 41).

³⁷ Auditoria integrada da SEMOB e do BRB Mobilidade no Sistema de Bilhetagem Automática resultou em prisões por fraude no uso de cartões de transporte coletivo e na suspensão de milhares de cartões por irregularidades, com múltiplos tipos de fraude identificados pela Subsecretaria de Auditoria e Controle da SEMOB. Secretaria de Estado de Transporte e Mobilidade do Distrito Federal, 29 jun. 2023. Disponível em: <https://semob.df.gov.br/w/auditoria-da-semob-e-brb-mobilidade-leva-a-prisao-de-fraudadores-de-cartoes>. Acesso em: 06 jan. 2026.

³⁸ O Governo do Distrito Federal realizou nova etapa da Operação Cartão Vermelho para combater esquema de venda ilegal de passagens usando cartões de transporte no Terminal do BRT de Santa Maria, resultando em prisões em flagrante e apreensões de cartões e dinheiro, com prejuízo estimado às contas públicas. Secretaria de Estado de Transporte e Mobilidade do Distrito Federal, 19 nov. 2024. Disponível em: <https://semob.df.gov.br/w/gdf-combate-venda-ilegal-de-passagens-e-fraudes-nos-cartoes-de-transporte>. Acesso em: 07 jan. 2026

5.1 ESTRUTURA JURÍDICO-INSTITUCIONAL DO PROGRAMA “VAI DE GRAÇA”

O Programa “Vai de Graça” foi desenvolvido pelo Poder Executivo distrital em articulação com o BRB Mobilidade e as empresas concessionárias. Sua estrutura normativa fundamentou-se na competência do Distrito Federal para organizar e prestar serviços de interesse local, nos termos do artigo 30, inciso V, da Constituição Federal, combinado com a competência estadual para organizar sistemas regionais de transporte, conforme o artigo 25, parágrafo 1º.

A gratuidade parcial foi viabilizada mediante aportes orçamentários destinados à compensação tarifária, substituindo a receita proveniente das passagens pagas pelos usuários nos dias de gratuidade. Essa compensação, embora limitada, constitui importante precedente para a expansão futura da política, pois demonstra que o Estado possui instrumentos jurídicos e administrativos para assumir o financiamento do transporte público. Para que a tarifa zero integral seja viável, o modelo adotado no “Vai de Graça” precisa ser ampliado em escala e aprimorado em transparência, eficiência e previsibilidade financeira.

Além disso, a estrutura normativa do programa evidencia que a política foi implementada sem alteração substancial nos contratos de concessão, o que indica a flexibilidade contratual para adoção de mecanismos tarifários diferenciados. A doutrina administrativa confirma que o poder concedente pode alterar unilateralmente aspectos econômicos do contrato, desde que preservado o equilíbrio econômico-financeiro, conforme ensina Celso Antônio Bandeira de Mello (MELLO, 2016, p. 215).³⁹ Assim, a expansão da gratuidade teria respaldo jurídico desde que acompanhada de mecanismos de recomposição financeira claros, definidos em lei orçamentária.

5.2 A DINÂMICA OPERACIONAL E OS IMPACTOS SOBRE A DEMANDA

A operacionalização do Programa “Vai de Graça” permitiu observar fenômenos relevantes para a formulação da tarifa zero integral. Um deles é o aumento significativo da demanda aos domingos e feriados⁴⁰, fenômeno já identificado em experiências nacionais e

³⁹ O autor sustenta que, embora a Administração Pública detenha a prerrogativa de alterar unilateralmente contratos administrativos por razões de interesse público, deve sempre assegurar a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro originalmente pactuado, sob pena de violação ao regime jurídico do contrato.

⁴⁰ Vai de Graça: 96% dos lojistas notam aumento de clientes e vendas, mostra pesquisa do Instituto Fecomércio-DF. Disponível em <https://www.fecomerciodf.com.br/pesquisa-revela-que-programa-vai-de-graca-aumentou-o-movimento-no-comercio-do-df/> e em

internacionais de gratuidade tarifária. Resultados publicados no *policy brief* produzido pela Jevy Cidades demonstram que reduções tarifárias produzem efeitos diretos sobre o comportamento dos usuários, ampliando deslocamentos para lazer, cultura, trabalho e serviços essenciais.

No Distrito Federal, a ampliação da demanda dominical consolidou empiricamente a hipótese de que a tarifa constitui barreira econômica importante, cuja eliminação tem potencial de aumentar a circulação urbana e dinamizar a vida social e econômica. Como apontado em análises de cidades brasileiras que adotaram a tarifa zero, há evidências de que a gratuidade pode gerar aumento da empregabilidade e fortalecimento do comércio local, ao proporcionar maior fluxo de pessoas e reduzir os custos de deslocamento, conforme estudo realizado em Palmas, onde o custo diário estimado por habitante seria de R\$ 0,77 e poderia representar aproximadamente três por cento do orçamento municipal.

No caso do DF, os efeitos observados nos primeiros meses do programa reforçam a hipótese metodológica desta pesquisa: a eliminação da tarifa, mesmo que apenas em dias específicos, produz impacto imediato e significativo na mobilidade da população. Essa constatação preliminar corrobora a literatura que associa políticas tarifárias inclusivas à ampliação do direito à cidade e à redução de desigualdades territoriais. Como observa Peter Newman, cidades que estimulam o uso do transporte público por meio de incentivos e políticas de acessibilidade tendem a se tornar mais sustentáveis e socialmente integradas (NEWMAN; KENWORTHY, 2015, p. 63).

Além disso, a ampliação da demanda nos dias gratuitos gera dados relevantes para estimar custos operacionais, dimensionar frota, analisar elasticidades e projetar a viabilidade da tarifa zero integral. A metodologia do estudo de caso adotada neste trabalho utiliza esses indicadores como subsídios para comparar a experiência distrital com estudos de impacto existentes, como a tese de mestrado apresentada por Giancarlo Gama em Oxford. A comparação permite inferir que, embora o Distrito Federal possua estrutura populacional e territorial mais complexa do que os municípios elencados na referida tese, a relação entre custo, demanda e subsídio pode ser proporcionalmente adequada ao orçamento distrital.

5.3 A CRISE INSTITUCIONAL DO TRANSPORTE NO DISTRITO FEDERAL E SEUS EFEITOS SOBRE A POLÍTICA TARIFÁRIA

Um elemento central para compreender o “Vai de Graça” é o contexto de crise institucional que antecedeu sua criação. Como registrado no anteprojeto e amplamente divulgado por investigações jornalísticas, o transporte público do DF foi afetado, nos últimos anos, por diversos episódios de corrupção e fraudes envolvendo o Sistema de Bilhetagem Automática e o BRB Mobilidade. Em 2017, servidores foram presos por liberação irregular de veículos mediante pagamento de propina, enquanto em 2018 a Polícia Civil estimou desvios de aproximadamente um bilhão de reais no sistema de bilhetagem.

Essa conjuntura fragiliza a capacidade administrativa do Estado e compromete a confiança da população no transporte público. Também impacta diretamente a discussão sobre financiamento, pois desvios desse tipo reduzem recursos disponíveis e dificultam que a política tarifária seja sustentável. A literatura sobre políticas públicas enfatiza que falhas de governança reduzem a capacidade estatal de implementar políticas sociais amplas, exigindo reformas institucionais que garantam transparência, controle social e eficiência administrativa.

A adoção do “Vai de Graça”, apesar dessas dificuldades, representa tentativa de reconstrução da legitimidade do sistema por meio de política pública de impacto direto e perceptível. Entretanto, para que a tarifa zero integral seja viável, é imprescindível que a administração pública do Distrito Federal aprimore seus mecanismos de governança e fiscalização, evitando que recursos destinados à gratuidade sejam desviados por intermediários ou pela própria fragilidade institucional do sistema.

5.4 O PAPEL DA TARIFA ZERO COMO INSTRUMENTO REDISTRIBUTIVO E GARANTIA DO DIREITO SOCIAL À MOBILIDADE URBANA

A literatura jurídica contemporânea reconhece que políticas sociais, como a tarifa zero, podem funcionar como instrumentos redistributivos destinados à concretização dos direitos fundamentais. Ao eliminar a tarifa, o Estado reduz barreiras econômicas que recairiam mais intensamente sobre populações de baixa renda, muitas vezes negras e periféricas. Em Brasília, essa relação entre mobilidade e desigualdade racial é documentada por Santarém, que demonstra como trajetos mais longos, custos elevados e precariedade do transporte afetam desproporcionalmente a população negra (SANTARÉM, 2024, p. 112).

Dessa forma, a tarifa zero pode ser analisada não apenas como política de mobilidade, mas como política de igualdade racial e territorial. Essa perspectiva dialoga com o princípio da máxima efetividade constitucional, que exige que a interpretação dos direitos fundamentais busque conferir-lhes a maior eficácia possível. Se a tarifa constitui obstáculo material ao

exercício do direito social à mobilidade, sua eliminação pode representar forma legítima de concretização do comando constitucional.

Além disso, políticas tarifárias inclusivas podem fortalecer a cidadania e ampliar a participação social no espaço urbano. Como observa Caribé ao analisar a experiência da tarifa zero em municípios brasileiros, a gratuidade tende a fortalecer a economia local, ampliar a circulação de pessoas e estimular o uso do espaço público, o que contribui para a democratização da cidade (CARIBÉ, 2019, p. 241).

5.5 APLICAÇÃO DA METODOLOGIA DE PESQUISA E ANÁLISE CRUZADA DOS RESULTADOS

No desenvolvimento deste capítulo, a metodologia adotada combina análise documental, estudo de caso e revisão de literatura especializada. O estudo de caso do Programa “Vai de Graça” foi utilizado para observar elementos reais de implementação, resultados iniciais, desafios e impactos. Essa etapa seguiu a abordagem de Yin, segundo a qual o estudo de caso permite analisar fenômenos complexos a partir de múltiplas fontes de evidência, integrando dados empíricos e teóricos (YIN, 2015, p. 17).

A análise documental incluiu legislação federal e distrital relacionada ao transporte público, documentos administrativos, reportagens investigativas e relatórios técnicos sobre a crise da bilhetagem. Esses documentos foram examinados com objetivo de identificar fragilidades institucionais, compreender os mecanismos de compensação tarifária e analisar os fluxos financeiros do sistema.

A revisão de literatura contribuiu para identificar referenciais teóricos sobre mobilidade, desigualdade racial, justiça urbana e financiamento do transporte. Essa etapa utilizou autores das áreas de Direito, Sociologia, Arquitetura e Urbanismo e Ciência Política, o que permitiu abordagem interdisciplinar coerente com a complexidade do tema.

Em adição, a aplicação da metodologia demonstra que a implementação parcial da gratuidade no DF confirma a hipótese de que o transporte público é intensamente sensível à eliminação da tarifa e que políticas de gratuidade têm potencial de promover inclusão social, ampliar o uso do transporte público e fortalecer a efetividade do direito constitucional à mobilidade urbana.

A análise da viabilidade jurídico-financeira da integralização da política pública de tarifa zero no Distrito Federal exige, como ponto de partida, a compreensão da dimensão global do orçamento distrital. A Lei Orçamentária Anual (LOA) constitui o principal instrumento de planejamento financeiro do ente federativo, fixando as despesas e estimando as receitas para

cada exercício, de modo a delimitar o espaço fiscal disponível para a implementação e ampliação de políticas públicas.

No exercício financeiro de 2025, o orçamento global do Distrito Federal foi fixado em R\$ 66,6 bilhões, valor que contempla tanto as receitas próprias do Tesouro Distrital quanto os repasses oriundos do Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF), responsável pelo financiamento de áreas sensíveis como segurança pública, saúde e educação⁴¹. Esse montante representa a base patrimonial e financeira a partir da qual devem ser avaliados os impactos de políticas públicas que demandam aportes diretos do erário, como é o caso do Programa “Vai de Graça”.

Para o exercício de 2026, o Governo do Distrito Federal aprovou proposta orçamentária com crescimento significativo em relação ao exercício anterior, fixando o orçamento total em aproximadamente R\$ 74,4 bilhões⁴². Desse total, cerca de R\$ 45,9 bilhões correspondem a recursos do Tesouro Distrital, enquanto aproximadamente R\$ 28,4 bilhões decorrem de transferências do Fundo Constitucional do Distrito Federal. O aumento nominal do orçamento reflete tanto a expansão da arrecadação quanto a ampliação das despesas obrigatórias e programáticas, o que deve ser considerado na análise da sustentabilidade fiscal de políticas de gratuidade tarifária.

A apresentação comparativa dos valores globais dos orçamentos de 2025 e 2026 é fundamental para a metodologia adotada neste trabalho, pois permitirá, nas etapas seguintes, calcular o percentual do orçamento comprometido com o Programa “Vai de Graça”, bem como projetar o impacto financeiro da eventual integralização da tarifa zero para todos os dias da semana e para todos os modais do Sistema de Transporte Público Coletivo do Distrito Federal.

No tocante às dotações específicas ligadas ao transporte e ao custeio de tarifas e subsídios, a peça orçamentária não costuma discriminar diretamente rubricas com os nomes das políticas públicas — como “Vai de Graça” — na estrutura de programas. Essas políticas são normalmente englobadas em ações orçamentárias maiores, tais como “Transporte Público Coletivo”, “Subsídios ao Transporte”, “Mobilidade Urbana”, “Integração Multimodal” ou “Sistema de Bilhetagem Automática”, que estão agrupadas dentro do programa de trabalho da

⁴¹ DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Estado de Economia. Orçamento do Distrito Federal para 2025 será de R\$ 66,6 bilhões. Brasília, 11 dez. 2024. Disponível em: <https://www.economia.df.gov.br/w/orcamento-do-distrito-federal-para-2025-sera-de-r-666-bilhoes>. Acesso em: 14 jan. 2026.

⁴² DISTRITO FEDERAL. Proposta do GDF é aprovada e orçamento para 2026 será de R\$ 74,4 bilhões. Agência Brasília, Brasília, 10 dez. 2025. Disponível em: <https://www.agenciabrasilia.df.gov.br/w/proposta-do-gdf-%C3%A9-aprovada-e-or%C3%A7amento-para-2026-ser%C3%A1-de-r-74-4-bilh%C3%B5es>. Acesso em: 14 jan. 2026.

Secretaria de Transporte e Mobilidade (SEMOB) e da Companhia do Metropolitano do Distrito Federal (Metrô-DF), embora haja, na estrutura do orçamento, dotações próprias para cobrir obrigações contratuais, subsídios e despesas com bilhetagem.

O BRB Mobilidade — unidade responsável pelo gerenciamento do sistema de bilhetagem automática em parceria com o Banco de Brasília (BRB) — é custeado por meio de dotações orçamentárias vinculadas a contratos de subvenção econômica e repasses contratuais do DF, que não se configuram como tributos, mas como transferências intraorçamentárias ou subvenções financeiras outorgadas pelo Tesouro Distrital sob a égide de vigência contratual e regulamentar. Esses repasses pressupõem previsões claras dentro da LOA de cada exercício, classificadas como “Subvenções Sociais” ou “Transferências a Instituições Financeiras e Outras Entidades”, com foco na manutenção da operação dos sistemas de bilhetagem e no custeio de serviços públicos essenciais.

No que concerne aos contratos com as empresas concessionárias e prestadoras de serviços de transporte público coletivo no DF, a modalidade contratual vigente é de concessão ou permissão de serviço público, regulada por atos administrativos do SMU/SEMOB e veiculada por meio de editais e termos contratuais específicos. Esses instrumentos contratam a operação dos serviços de ônibus e metrô, definem parâmetros de desempenho, metas operacionais, mecanismos de ajuste e indicadores de equilíbrio econômico-financeiro, e preveem cláusulas que autorizam repasses orçamentários para garantir a continuidade do serviço em cenários de políticas tarifárias diferenciadas, desde que observados os limites legais e fiscalmente sustentáveis.

A integração entre a alocação orçamentária da SEEC-DF, as dotações previstas para custeio do transporte e as obrigações contratuais com o BRB Mobilidade e demais operadores do sistema reforça a importância de uma análise detalhada dos anexos da LOA (demonstrativos de despesa por órgão e unidade), de modo que se identifiquem os valores destinados a subsídios, transferências e programas específicos de mobilidade urbana. Essa identificação é essencial para a avaliação jurídica e econômica da política “Vai de Graça” e para a projeção de cenários alternativos de financiamento, incluindo a integralização da tarifa zero para todos os dias do ano e modais.

Tabela 2: Principais categorias orçamentárias ligadas ao transporte público (LOA 2025)

Categoria orçamentária	Órgão responsável	Objetivo principal
Transporte Público Coletivo	SEMOB/DF	Custear operação do STPC/DF e subsídios tarifários

Complemento Tarifário	SEMOB/DF	Repasse do Governo ao sistema para modicidade tarifária
Bilhetagem Automática	Branches or unitários	Recursos para operação e manutenção do sistema de bilhetagem (inclui BRB Mobilidade)
Mobilidade Urbana	SEMOB/DF/Metrô-DF	Investimentos e manutenção da infraestrutura de transporte
Contratos de Concessão	SMU/SEMOB	Pagamentos vinculados ao equilíbrio econômico-financeiro

Descrição: A tabela 2 apresenta as categorias orçamentárias consolidadas relacionadas ao transporte público coletivo na LOA 2025. É importante observar que esses agrupamentos representam as principais rubricas de gasto associadas ao transporte e à mobilidade, incluindo complementos tarifários e subvenções, que compõem a base de cálculo para o custo efetivo de políticas como a tarifa zero.

A tabela 3, disposta a seguir, apresenta a consolidação das principais informações orçamentárias relevantes para o custeio do transporte público coletivo no Distrito Federal no exercício de 2025, com base nos Anexos IV e V da Lei Orçamentária Anual. Observa-se que a política pública “Vai de Graça” não possui ação orçamentária específica, sendo financiada por meio de reprogramação de despesas correntes, sobretudo no âmbito da Secretaria de Estado de Economia, o que permite analisar sua expansão a partir da estrutura fiscal já existente.

Tabela 3: Custeio do Transporte Público no Distrito Federal (LOA 2025)			
Elemento orçamentário	Órgão/ Programa	Valor (R\$)	Observação analítica
Orçamento global do Distrito Federal	Governo do Distrito Federal – LOA 2025	R\$ 66,6 bilhões	Base macro para cálculo do impacto orçamentário da política pública “Vai de Graça” e para a aferição de proporcionalidade do gasto com mobilidade urbana
Despesa total da Secretaria de Estado de Economia	Secretaria de Estado de Economia do DF (SEEC-DF)	R\$ 7.706.377.669,00	Órgão responsável pela execução financeira indireta dos subsídios ao

			transporte público e pela gestão orçamentária que viabiliza a política
Outras Despesas Correntes	Secretaria de Estado de Economia do DF (SEEC-DF)	R\$ 1.424.657.544,00	Rubrica orçamentária que abriga subsídios operacionais, compensações tarifárias e repasses às empresas operadoras do sistema
Reserva de Contingência	Secretaria de Estado de Economia do DF (SEEC-DF)	R\$ 184.994.289,00	Margem fiscal potencialmente mobilizável para expansão gradual da política pública, observados os limites da LRF
Programa 6216 – Mobilidade Urbana	Casa Civil do Distrito Federal / Função 15 – Urbanismo	R\$ 1.074.007,00	Programa finalístico com baixa concentração orçamentária direta, indicando que o custeio do transporte ocorre majoritariamente por outras rubricas
Ação orçamentária específica do Programa “Vai de Graça”	—	Inexistente	A política é financiada por reprogramação de despesas correntes e

			subsídios contratuais, sem ação orçamentária própria
--	--	--	---

Fonte: Lei Orçamentária Anual do Distrito Federal (Anexos IV e V)⁴³. Elaboração própria.

Em seguida, ao aplicar-se ao Distrito Federal a métrica proposta por Giancarlo Moreira Gama para aferição da viabilidade fiscal da tarifa zero — isto é, o custo anual da gratuidade como proporção do orçamento público — observa-se que, na amostra de 114 municípios brasileiros analisados, a tarifa zero representou, na mediana, 0,78% do orçamento anual, com variação entre 0,39% e 1,38% conforme o porte populacional e as condições locais⁴⁴. Cumpre ressaltar que o autor registra não haver, na base empírica examinada, municípios com mais de 400 mil habitantes com tarifa zero integral, o que impõe cautela metodológica na extrapolação para o DF, recomendando a leitura dos valores a seguir como estimativas de ordem de grandeza⁴⁵.

Tomando-se como referência o orçamento total do Distrito Federal fixado na LOA de 2025 de R\$ 66,6 bilhões, a aplicação da mediana (0,78%) resulta em estimativa aproximada de R\$ 519,5 milhões por ano para uma política de tarifa zero integral – ou seja, todos os dias da semana ao longo de todo o ano – podendo variar, na faixa observada por Gama, entre R\$ 259,7 milhões e R\$ 919,1 milhões anuais. Ao aplicar-se o mesmo procedimento para 2026, ano cujo orçamento total aprovado no âmbito do DF é de R\$ 74,4 bilhões, a estimativa mediana alcança o valor de R\$ 580,3 milhões para a integralização hipotética do Programa Vai de Graça, com variação aproximada de R\$ 290,2 milhões e R\$ 1.026,7 bilhão.

Para comparar tais parâmetros com o desenho do Programa Vai de Graça, que é, na atualidade, de gratuidade aos domingos e feriados, adota-se hipótese de proporcionalização por dias de vigência: considerando-se 52 domingos e um conjunto típico de feriados, perfazendo cerca de 64 dias por ano – o que corresponde aproximadamente a 17,5% do calendário – o custo

⁴³ DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal. Lei Orçamentária Anual 2025. Anexos IV e V – Demonstrativo da Despesa por Poder, Órgão, Unidade Orçamentária, Fonte e Grupo de Despesa; Detalhamento dos Créditos Orçamentários. Brasília, 2024.

⁴⁴ GAMA, Giancarlo Moreira. Opções de financiamento e implementação da tarifa zero no transporte público em municípios brasileiros: considerando os impactos nas emissões e na equidade socioeconômica e racial. Policy brief. [s.l.]: [s.n.], 2025, p. 18–20. (Mediana de 0,78% e faixa 0,39%–1,38%).

⁴⁵ GAMA, Giancarlo Moreira. Opções de financiamento e implementação da tarifa zero[...] 2025, p. 19–20. (Registro de inexistência de município > 400 mil na amostra).

anualizado do programa corresponderia, na mediana, a cerca de R\$ 91,1 milhões em 2025 e R\$ 101,8 milhões em 2026, mantendo-se, em ambos os casos, a razão de aproximadamente 0,137% do orçamento anual. Ressalva-se que, para o exercício de 2025, considerando a instituição do programa ao fim de fevereiro, apresenta-se também uma aproximação do impacto no próprio exercício de março a dezembro, estimada em cerca de R\$ 76,4 milhões, por anualização proporcional ao período de vigência da política pública analisada.

Essas estimativas, derivadas do método de comparação orçamentária de Gama, permitem delimitar um intervalo fiscal inicial para o debate sobre integralização da tarifa zero no DF, sem prejuízo da etapa posterior de validação por dados administrativos locais – como demanda, quilometragem ofertada, estrutura contratual e custos operacionais – bem como da compatibilização com o regime fiscal, o planejamento e as fontes de custeio previstas no orçamento distrital⁴⁶.

5.6 CONSIDERAÇÕES FINAIS DO CAPÍTULO

O Programa “Vai de Graça” constitui experiência empírica valiosa para analisar a viabilidade da tarifa zero integral no Distrito Federal. Os resultados iniciais, aliados à literatura especializada e à análise jurídica e financeira, apontam que a gratuidade pode ser mecanismo eficaz para promover inclusão social, reduzir desigualdades raciais e territoriais e ampliar o acesso à cidade. Contudo, sua implementação integral depende de aprimoramento da governança institucional, reorganização do financiamento público e observância das exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Assim, este capítulo confirma que a tarifa zero, desde que planejada com rigor técnico e jurídico, pode constituir instrumento legítimo de concretização do direito social à mobilidade urbana em uma proporção inédita no Brasil, visto que nenhuma localidade com população superior a 400 mil habitantes implementou políticas de mobilidade urbana baseadas em modelos integrais de tarifa zero.

⁴⁶ Neste sentido, a aprovação e promulgação de iniciativas como o Projeto de Lei Distrital nº 1.162/2024, de autoria de Max Maciel, denotam a busca, no âmbito político, de obrigatoriedade na publicidade de dados abertos relativos ao Sistema de Transporte Público Coletivo do Distrito Federal. A garantia de informações financeiras e fiscais de interesse público, como prevê a proposição, visa auxiliar na fiscalização e no planejamento das políticas e ações no campo da mobilidade urbana do Distrito Federal.

Estimativas de Custo da Tarifa Zero no Distrito Federal (Metodologia Giancarlo Gama, 2025)

Ano	Cenário	Custo estimado (R\$)	% do orçamento
2025	Tarifa zero integral (todos os dias)	519,5 milhões (faixa: 259,7 - 919,1 milhões)	0,78%
2025	Vai de Graça (domingos e feriados - anualizado)	91,1 milhões	0,137%
2025	Vai de Graça (março a dezembro)	76,4 milhões	0,115%
2026	Tarifa zero integral (todos os dias)	580,3 milhões (faixa: 290,2 - 1.026,7 milhões)	0,78%
2026	Vai de Graça (domingos e feriados - anualizado)	101,8 milhões	0,137%

Figura 3 - Estimativas de custo da tarifa zero no Distrito Federal (geração própria baseada na metodologia de Giancarlo Gama)

6. VIABILIDADE JURÍDICA E FINANCEIRA DA IMPLEMENTAÇÃO INTEGRAL DA TARIFA ZERO NO DISTRITO FEDERAL

A possibilidade de implementação integral da tarifa zero no Distrito Federal deve ser analisada a partir de perspectiva holística, que considere simultaneamente a exigibilidade constitucional do direito à mobilidade urbana, os limites e possibilidades do Direito Financeiro, a natureza jurídica da tarifa, a estrutura institucional do transporte no DF e os impactos sociais observados no estudo de caso do Programa “Vai de Graça”. A investigação conduzida neste trabalho, fundamentada em metodologia que combina estudo de caso, análise documental, revisão bibliográfica interdisciplinar e aplicação de doutrina constitucional e financeira, permite examinar se a tarifa zero integral constitui política pública juridicamente possível e financeiramente sustentável.

Embora o transporte coletivo tenha sido historicamente estruturado em modelo tarifário que atribui aos usuários parcela significativa ou total dos custos operacionais, a inclusão da mobilidade urbana no artigo 6º da Constituição Federal alterou profundamente esse paradigma. A partir da Emenda Constitucional nº 90, de 2015, o Estado passou a ter responsabilidade constitucional explícita pela garantia do transporte público como direito social. Essa mudança impõe leitura que prestigie a máxima eficácia do comando constitucional, conforme orienta Canotilho ao afirmar que os dispositivos sobre direitos fundamentais devem ser interpretados de forma a assegurar-lhes a “melhor concretização possível” (CANOTILHO, 2003, p. 277).

Dessa forma, a transição de um modelo tarifário para um modelo de custeio público integral não só é juridicamente admissível, como pode ser considerada coerente com a estrutura programática da Constituição de 1988, que estabelece objetivos de inclusão, justiça social e redução de desigualdades.

6.1 A COMPATIBILIDADE DA TARIFA ZERO INTEGRAL COM A CONSTITUIÇÃO FEDERAL E COM O MODELO DE ESTADO SOCIAL

O ponto de partida da análise jurídica é o entendimento de que o direito à mobilidade urbana, ao integrar o rol dos direitos sociais, passou a exigir postura ativa do Estado, que não pode se omitir diante de políticas públicas insuficientes, regressivas ou incapazes de garantir acesso equitativo ao transporte coletivo. Conforme defende José Afonso da Silva, os direitos sociais “são prestações positivas do Estado, que devem ser promovidas segundo políticas adequadas” (SILVA, 2012, p. 289). Assim, a implementação da tarifa zero pode ser

compreendida como uma das formas possíveis de materialização do dever estatal de garantir transporte acessível à população.

Sob perspectiva constitucional, a gratuidade tarifária não viola qualquer comando jurídico, desde que seja adotada mediante instrumentos legais adequados e observados os limites de responsabilidade fiscal. Ao contrário, a tarifa zero integral pode fortalecer diversos princípios constitucionais, como igualdade, justiça social, eficiência administrativa, universalização do acesso e redução das desigualdades territoriais. O transporte como direito social exige políticas direcionadas não apenas à manutenção do serviço, mas à ampliação de seu acesso material. Tal lógica integra a dimensão deontológica dos direitos fundamentais, segundo a qual a norma constitucional programática não é mera diretriz política, mas ordem jurídica que impõe o dever de atuação progressiva do Estado.

A jurisprudência constitucional brasileira também reconhece que políticas públicas podem conferir gratuidade a serviços essenciais quando isso se mostrar meio eficaz de concretizar direitos fundamentais. Embora não exista precedente direto sobre tarifa zero em transporte, há decisões sobre gratuidade em educação, saúde e assistência social que afirmam que políticas de gratuidade são instrumentos legítimos de realização dos direitos sociais. Em todos esses casos, prevalece a ideia de que as escolhas administrativas e orçamentárias devem convergir para a efetivação da cidadania, especialmente quando a tarifa representa obstáculo material à inclusão.

6.2 A SUSTENTABILIDADE FINANCEIRA E O MODELO DE COMPENSAÇÃO TRIBUTÁRIA

A viabilidade financeira da tarifa zero integral no Distrito Federal depende da capacidade do Estado de substituir a receita tarifária por fontes estáveis de financiamento. Essa substituição exige planejamento, transparência e instrumentos de recomposição de receita que respeitem o artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Como argumenta Ricardo Lobo Torres, o princípio da responsabilidade fiscal não deve ser compreendido como obstáculo à implementação de direitos fundamentais, mas como instrumento que “condiciona o Estado a financiar adequadamente as políticas públicas que tornam tais direitos eficazes” (TORRES, 2012, p. 89).

No estudo de caso do Programa “Vai de Graça”, observou-se que o Distrito Federal já realizou compensações tarifárias por meio de aportes orçamentários, o que demonstra que existe estrutura institucional capaz de financiar parcialmente a gratuidade. A questão central, portanto,

não é a inexistência de instrumentos jurídicos, mas sim a necessidade de ampliar recursos e fontes de financiamento.

Experiências brasileiras analisadas por pesquisadores como Caribé demonstram que municípios de diferentes portes têm conseguido financiar a tarifa zero integral utilizando fundos municipais, receitas próprias, participação de empresas públicas e reestruturação de tributos (CARIBÉ, 2019, p. 238). Embora o Distrito Federal possua dimensão muito maior que municípios como Maricá ou Vargem Grande Paulista, sua capacidade arrecadatória e seu orçamento são consideravelmente superiores, o que permite imaginar soluções de financiamento em larga escala.

O estudo da Jevy Cidades, que estimou custo diário de cerca de R\$ 0,77 por habitante para implementação da tarifa zero, fornece metodologia que pode ser adaptada ao DF. Mesmo que o custo proporcional seja possivelmente maior em Brasília devido à complexidade do sistema e ampla extensão territorial regional, as estimativas obtidas por meio deste trabalho indicam que o impacto orçamentário da tarifa zero poderia situar-se na faixa próxima a 0,78% do orçamento total do DF, percentual que se mostra viável diante de remanejamento de outras despesas públicas e das possibilidades de revisão de renúncias fiscais distritais, como tributação distrital sobre veículos automotores.

Além disso, a eliminação de distorções e desvios no Sistema de Bilhetagem Automática, como demonstrado nas operações policiais descritas neste trabalho, poderia recuperar recursos significativos, aumentando a margem para investimentos e subsídios. A literatura sobre governança e políticas públicas é unânime ao afirmar que sistemas marcados por corrupção e fraudes têm custos substanciais que reduzem a qualidade do serviço e comprometem a sustentabilidade financeira. Portanto, o combate às irregularidades não é apenas requisito ético, mas componente central da viabilidade financeira da tarifa zero.

6.3 A SUSTENTABILIDADE FINANCEIRA E O MODELO DE COMPENSAÇÃO TRIBUTÁRIA

Conforme discutido no Capítulo 4, a doutrina de Direito Administrativo e Tributário é pacífica ao classificar o bilhete de transporte público como preço público, e não como taxa ou qualquer outra espécie tributária. Essa classificação, defendida por autores como Regis Oliveira, Meirelles, Di Pietro e Carrazza, reforça que a tarifa é contraprestação vinculada à utilização do serviço e, portanto, pode ser modificada ou eliminada para atender finalidades públicas, desde que observado o equilíbrio econômico-financeiro das concessões.

Tal característica confere flexibilidade jurídica ao Estado. Como a tarifa não é tributo, sua eliminação não exige processo legislativo específico para renúncia de receita tributária, o

que torna mais ágil sua substituição por financiamento público direto. Contudo, a eliminação da tarifa implica redução de receita corrente, o que aciona o artigo 14 da LRF, que exige medidas compensatórias.

A natureza de preço público também significa que a tarifa zero não afronta o regime constitucional tributário. Ela atua, antes, como política pública de financiamento, legitimada pelo artigo 6º e pelos dispositivos que tratam do desenvolvimento urbano e da ordem social. A consequência prática é clara: a tarifa zero integral não encontra obstáculos jurídicos diretos em sua natureza financeira, mas exige racionalidade administrativa e responsabilidade fiscal no momento de sua implementação.

6.4 A SUSTENTABILIDADE FINANCEIRA E O MODELO DE COMPENSAÇÃO TRIBUTÁRIA

A implementação integral da tarifa zero não deve ser analisada apenas sob perspectiva financeira, mas também à luz dos impactos econômicos, sociais e ambientais que a política tende a produzir. O estudo comparado com experiências nacionais e internacionais demonstra que a gratuidade tarifária pode gerar benefícios de grande magnitude para o desenvolvimento urbano, especialmente em cidades com forte desigualdade territorial.

Em termos econômicos, há evidências de que a tarifa zero aumenta a circulação de pessoas em áreas comerciais, incentiva atividades produtivas e reduz gastos familiares com transporte, liberando renda para outras finalidades. A tese de Giancarlo Gama indicou de forma minuciosa que municípios que adotaram a gratuidade observaram aumento da arrecadação de impostos locais, especialmente ISS e ICMS, reflexo da intensificação do consumo e do fluxo urbano.

Sob perspectiva social, a tarifa zero contribui para inclusão de populações vulneráveis, especialmente trabalhadores informais, desempregados, estudantes, idosos e pessoas negras. No Distrito Federal, onde a mobilidade é profundamente marcada por desigualdades raciais, a gratuidade pode reduzir custos significativos enfrentados pela população periférica, ampliando o acesso à cidade e fortalecendo a cidadania.

Do ponto de vista ambiental, a tarifa zero pode contribuir para redução de emissões de gases poluentes, na medida em que estimula a migração de usuários do transporte individual motorizado para o transporte coletivo. A literatura urbanística, como demonstrado por Newman e Kenworthy, confirma que cidades com políticas que incentivam o transporte público tendem a apresentar melhores indicadores ambientais e menor dependência do automóvel (NEWMAN; KENWORTHY, 2015).

A metodologia aplicada neste trabalho, ao integrar estudo de caso, revisão de literatura e análise jurídica, permite concluir que os impactos potenciais da tarifa zero no DF são amplamente positivos, desde que acompanhados de reformas institucionais e financeiras adequadas.

6.5 EXIGÊNCIAS INSTITUCIONAIS, PLANEJAMENTOS E REFORMAS NECESSÁRIAS PARA A TARIFA ZERO INTEGRAL

A implementação integral da tarifa zero no Distrito Federal depende de um conjunto de reformas institucionais e administrativas que envolvem planejamento orçamentário de médio e longo prazo, modernização do sistema de bilhetagem, transparência contratual e participação social. O sistema de transporte do DF, historicamente afetado por práticas de corrupção, requer fortalecimento das capacidades de controle interno, auditoria contínua e sistemas digitais de monitoramento.

O modelo de financiamento deverá considerar destinação orçamentária específica, ou criação e reestruturação de fundos públicos destinados exclusivamente à mobilidade urbana. Poderão ser adotadas fontes alternativas, como receitas de estacionamento rotativo, outorgas urbanísticas, participação no IPVA e revisão de renúncias fiscais distritais.

Ademais, é essencial que o processo de implementação seja precedido de ampla discussão pública, envolvendo movimentos sociais, parlamentares, tomadores de decisão, especialistas, usuários e operadores do transporte. A participação social é reconhecida pela Política Nacional de Mobilidade Urbana como princípio estruturante, o que reforça a necessidade de construção coletiva de soluções.

Portanto, a partir da análise interdisciplinar desenvolvida ao longo deste capítulo, é possível concluir que a implementação integral da tarifa zero no Distrito Federal é juridicamente possível, financeiramente viável e socialmente desejável. A viabilidade depende, contudo, de planejamento rigoroso, observância da Lei de Responsabilidade Fiscal, fortalecimento institucional e adoção de fontes estáveis de financiamento.

Em síntese, a tarifa zero constitui política pública compatível com a Constituição e com o direito social à mobilidade urbana, podendo se tornar instrumento de justiça distributiva, combate às desigualdades raciais e territoriais e promoção da cidadania.

7. CONCLUSÃO

A mobilidade urbana, reconhecida pela Emenda Constitucional nº 90 de 2015 como direito social fundamental, representa componente indispensável para o exercício da cidadania e para a efetivação de outros direitos previstos na Constituição Federal. A presente pesquisa demonstrou que a concretização desse direito exige políticas públicas capazes de ampliar o acesso ao transporte coletivo, reduzir desigualdades territoriais e raciais e promover maior justiça urbana. Nesse contexto, a tarifa zero surge como alternativa que dialoga diretamente com a estrutura programática da Constituição de 1988, ao alinhar-se aos objetivos de promoção da igualdade, universalização do acesso a serviços essenciais e redução de vulnerabilidades socioeconômicas.

A análise teórica, jurídica e empírica empreendida neste trabalho, estruturada por meio de metodologia que combinou estudo de caso, pesquisa documental e revisão bibliográfica, permitiu compreender que a implementação integral da tarifa zero no Distrito Federal é juridicamente possível e financeiramente viável. O estudo de caso do Programa “Vai de Graça” evidenciou que a gratuidade parcial já produz impactos positivos na demanda, no acesso à cidade e na percepção social sobre o transporte público. Esses resultados, quando combinados às experiências de municípios que adotaram políticas semelhantes e às estimativas de custos realizadas por instituições como a Jevy Cidades, indicam que o Distrito Federal possui condições institucionais e fiscais adequadas para avançar na adoção de um modelo integral de financiamento público do transporte.

A pesquisa demonstrou também que a crise institucional do sistema de transporte do Distrito Federal — exemplificada por fraudes no Sistema de Bilhetagem Automática e falhas de fiscalização — constitui obstáculo relevante, mas superável, desde que sejam adotadas medidas estruturantes de governança, transparência e controle externo e interno. A eliminação dessas distorções é essencial para recuperar a eficiência do setor e garantir que recursos destinados ao financiamento da tarifa zero sejam efetivamente utilizados na melhoria da mobilidade pública.

A natureza jurídica da tarifa como preço público, e não como tributo, reforça a flexibilidade estatal para adotar políticas tarifárias inclusivas. Entretanto, a Lei de Responsabilidade Fiscal impõe limites que exigem planejamento adequado, estimativa de impactos e adoção de medidas compensatórias. A tarifa zero integral deve, portanto, ser

implementada por meio de políticas estáveis, respaldadas por fontes consistentes de financiamento e incorporadas ao planejamento orçamentário do Distrito Federal.

Em síntese, os resultados obtidos indicam que a tarifa zero integral, além de juridicamente admissível, constitui política pública compatível com a dimensão deontológica do direito social à mobilidade urbana. Sua implementação contribuiria para reduzir desigualdades históricas, especialmente as dimensões raciais e territoriais presentes na mobilidade do Distrito Federal, ampliando o acesso à cidade e fortalecendo a cidadania democrática. A pesquisa conclui, assim, que a tarifa zero representa caminho legítimo, racional e constitucionalmente adequado para a efetivação plena do direito à mobilidade urbana, desde que acompanhada de reformas institucionais, responsabilidade fiscal e ampla participação social na sua elaboração e monitoramento.

A conclusão deste Trabalho de Conclusão de Curso não encerra o debate sobre a mobilidade urbana no Distrito Federal. Pelo contrário, abre espaço para reflexões futuras que ultrapassam os limites deste estudo, como a necessidade de aprofundar pesquisas sobre fontes alternativas de financiamento, impactos ambientais de larga escala e mecanismos de governança capazes de assegurar que o transporte público opere com transparência, eficiência e respeito aos usuários.

Conclusivamente, a mobilidade urbana, enquanto direito social fundamental, continuará a demandar atenção constante do Poder Público, da sociedade civil e da academia. O presente trabalho buscou contribuir para esse debate ao demonstrar que a tarifa zero integral se apresenta como política pública constitucionalmente legítima, financeiramente possível e socialmente necessária. Ainda que desafios institucionais persistam, a consolidação dessa política representa oportunidade concreta de transformar as dinâmicas urbanas do Distrito Federal e de aproximar a realidade cotidiana dos cidadãos da promessa constitucional de uma sociedade mais justa e igualitária.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BARATA, Aline Fernandes. Mobilidade, corpo e cidade: travessias urbanas e desigualdades. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2021.
- BARROSO, Luís Roberto. Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.
- BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.
- BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 11 jul. 2001.
- BRASIL. Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012. Institui a Política Nacional de Mobilidade Urbana. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 4 jan. 2012.
- BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Lei de Responsabilidade Fiscal. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 5 maio 2000.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito constitucional e teoria da constituição. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.
- CARRAZZA, Roque Antônio. Curso de direito constitucional tributário. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.
- CARIBÉ, Marcelo. Tarifa zero no Brasil: o transporte público como direito social. São Paulo: Elefante, 2019.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 31. ed. São Paulo: Atlas, 2018.
- DISTRITO FEDERAL. Decreto nº 46.924, de 28 de fevereiro de 2025. Institui o Programa “Vai de Graça”, que estabelece gratuidade no transporte público coletivo do Distrito Federal aos domingos e feriados. Diário Oficial do Distrito Federal: Brasília, 28 fev. 2025. Disponível em: <https://www.sinj.df.gov.br>. Acesso em: 26 jul. 2025.
- DISTRITO FEDERAL. Lei Orçamentária Anual – LOA 2025. Lei nº 15.121/2025. Brasília: Governo do Distrito Federal, 2025.
- DISTRITO FEDERAL. Projeto de Lei Orçamentária Anual – PLOA 2026. Brasília: Governo do Distrito Federal, 2025.
- GAMA, Giancarlo Moreira. How to fund fare-free public transport: evidence from Brazilian cities. Oxford: Blavatnik School of Government, University of Oxford, 2025. (Policy Brief).
- HESSE, Konrad. A força normativa da Constituição. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002.

JEVY CIDADES. Como financiar a tarifa zero: evidências e caminhos para municípios brasileiros. São Paulo, 2024. Disponível em: <https://jevicidades.org>. Acesso em: 11 dez. 2025.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 43. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de direito administrativo. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2018.

NEVES, Marcelo. A constitucionalização simbólica. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2011.

NEWMAN, Peter; KENWORTHY, Jeffrey. The end of automobile dependence: how cities are moving beyond car-based planning. Washington, DC: Island Press, 2015.

SANTARÉM, Paulo Henrique da Silva. A mobilidade negra: território, desigualdade e circulação no Distrito Federal. 2024. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade de Brasília, Brasília, 2024.

SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo. 41. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

TORRES, Ricardo Lobo. Tratado de direito financeiro e de direito tributário. v. 1. Rio de Janeiro: Renovar, 2012.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (Brasil). Acórdão nº 715/2008 – Plenário. Relator: Min. Walton Alencar Rodrigues. Brasília, 2008. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br>. Acesso em: 03 jan. 2026.

YIN, Robert K. Case study research: design and methods. 5. ed. Thousand Oaks: Sage, 2015.