Entre Norma, Orçamento e Cidadania Financeira: governança consensual e sustentabilidade fiscal na implementação da tarifa zero

DOI: https://doi.org/10.58766/rpgbcb.v20.1.1267

Johnny Edson Souza Vieira de Jesus*

Recebido/Received: 22/2/2026
Aprovado/Approved: 7/8/2026

Introdução. 1 Tarifa zero no transporte coletivo urbano: fundamentos econômicos e natureza da política pública. 2 Regime jurídico-orçamentário da tarifa zero: limites fiscais, despesa continuada e sustentabilidade contratual. 3 Sustentabilidade contratual do transporte coletivo urbano: equilíbrio econômico-financeiro, continuidade do serviço e riscos institucionais. 4 Governança pública e consensualidade administrativa na implementação de políticas tarifárias no transporte coletivo urbano. 5 Implementação de direitos sociais e restrições orçamentárias: sua dimensão material. 5.1 Estrutura fiscal e limites materiais da política pública. 5.2 Quem financia a cidadania? Direito social, custo público e reserva do possível. Conclusão.

Resumo

A implementação da política de tarifa zero no transporte coletivo urbano, sob a perspectiva de seus condicionantes jurídico-institucionais, fiscais e contratuais, constitui o objeto deste estudo. A política de tarifa zero no transporte coletivo urbano tem adquirido centralidade no debate público brasileiro, com expansão no âmbito municipal e repercussões político-eleitorais e normativas. A adoção do modelo desloca o foco para um problema recorrente das políticas prestacionais: sua implementação depende de condições institucionais e materiais, especialmente fiscais. Ao substituir a tarifa paga pelo usuário por financiamento público, o custo do serviço permanece, reconfigurando a estrutura de despesas do ente responsável e projetando efeitos sobre os limites da Lei de Responsabilidade Fiscal e a estabilidade econômico-financeira dos contratos de concessão. O artigo examina as condições jurídico-institucionais de implementação da tarifa zero, sustentando que sua viabilidade depende da coerência entre desenho normativo, capacidade fiscal e mecanismos de governança aptos a assegurar previsibilidade e continuidade do serviço, e adota abordagem descritivo-analítica de base documental, complementada por recorte empírico, com ênfase no estudo de caso do Município de Votorantim (SP). São examinados atos normativos, peças orçamentárias, parâmetros de modelagem econômico-financeira da concessão e dados oficiais de gestão e contexto socioeconômico. Conclui-se que o ponto crítico não reside na afirmação do direito à mobilidade, mas nas condições de implementação, uma vez que a estabilidade do financiamento influencia a previsibilidade do custo de deslocamento e a cidadania financeira.

Palavras-chave: tarifa zero; mobilidade urbana; direitos sociais; sustentabilidade fiscal; cidadania financeira.

* Mestrando em Soluções Alternativas de Controvérsias Empresariais pela Escola Paulista de Direito. Especialista em Direito Processual Civil (Mackenzie) e em Direito Público (PUC Minas). Graduando em Filosofia pela Universidade Estácio de Sá. Procurador Jurídico efetivo do Município de Votorantim-SP e ex-Procurador Legislativo da Câmara Municipal da Estância Hidromineral de Lindóia-SP. https://orcid.org/0009-0000-6861-6280

Between Law, Budget and Financial Citizenship: consensual governance and fiscal sustainability in the implementation of fare-free public transport

Abstract

The implementation of fare-free public transportation policy, from the perspective of its legal-institutional, fiscal, and contractual constraints, constitutes the subject matter of this study. Fare-free public transportation has gained increasing prominence in the Brazilian public debate, with expanding adoption at the municipal level and growing political-electoral and regulatory implications. The adoption of this model shifts attention to a recurring challenge of welfare policies: their implementation depends on institutional and material conditions, particularly fiscal capacity. By replacing user-paid fares with public funding, the cost of the service remains, reshaping the expenditure structure of the responsible governmental entity and affecting compliance with the limits established by the Fiscal Responsibility Law, as well as the economic and financial equilibrium of public concession contracts. This article examines the legal-institutional conditions governing the implementation of fare-free public transportation, arguing that its feasibility depends on the coherence among the regulatory framework, fiscal capacity, and governance mechanisms capable of ensuring predictability and continuity in service provision. The study adopts a descriptive-analytical documentary approach, complemented by an empirical case study focusing on the Municipality of Votorantim (State of São Paulo). It examines statutory and regulatory instruments, budgetary documents, concession financial modeling parameters, and official administrative and socioeconomic data. The study concludes that the critical issue lies not in the recognition of the social right to mobility itself, but in the institutional conditions required for its implementation, since the stability of funding directly influences the predictability of transportation costs and the promotion of financial citizenship.

Keywords: *zero fare; urban mobility; social rights; fiscal sustainability; financial citizenship.*

Introdução

A política de tarifa zero no transporte coletivo urbano tem ganhado centralidade no debate público brasileiro, com difusão crescente no plano municipal e repercussões no campo político-eleitoral e normativo. Levantamentos recentes indicam a expansão da iniciativa em municípios brasileiros, ao lado de sua incorporação em programas de governo locais e de propostas voltadas à sua institucionalização em nível federal, e sinalizam que a gratuidade tarifária deixou de ser hipótese excepcional para assumir relevância como agenda pública de mobilidade e inclusão.

O avanço desse modelo, contudo, desloca a discussão para um problema estruturante: direitos sociais de natureza prestacional não se realizam apenas por declaração normativa, mas dependem de condições materiais, especialmente orçamentárias, para sua execução continuada. Quando a tarifa paga pelo usuário é substituída por financiamento público, o custo do serviço permanece e tende a pressionar a estrutura fiscal do ente responsável, com potenciais efeitos sobre despesas correntes, limites da Lei de Responsabilidade Fiscal e preservação do equilíbrio econômico-financeiro de contratos de concessão. A questão central, portanto, não é a existência abstrata do direito à mobilidade, mas a definição das condições institucionais de sua efetividade em cenários de restrição fiscal.

Parte-se da hipótese de que a viabilidade jurídico-institucional da tarifa zero depende da coerência entre (i) desenho normativo da política pública, (ii) capacidade fiscal do ente municipal e (iii) mecanismos contratuais e de governança capazes de assegurar previsibilidade e continuidade do serviço. Nesse quadro, a consensualidade administrativa pode contribuir para a gestão de conflitos distributivos e a adaptação cooperativa da política, mas não substitui a necessidade de uma base de custeio estável e compatível com o regime orçamentário.

Para verificar essa hipótese, o artigo adota abordagem descritivo-analítica de base documental, combinando análise jurídico-orçamentária e contratual com recorte empírico de implementação e reversão da tarifa zero, tomando como referências experiências municipais e, de modo mais detalhado, o caso do Município de Votorantim (SP), mediante exame de atos normativos, peças orçamentárias, elementos de modelagem econômico-financeira da concessão e dados oficiais de gestão e contexto socioeconômico. O objetivo é identificar limites e condições de efetividade do direito social à mobilidade quando projetado como prestação universal, incluindo a discussão sobre fontes de custeio e alternativas extratarifárias.

Além da dimensão jurídico-institucional anteriormente apresentada, a substituição da tarifa individual por financiamento público pode ser observada sob a perspectiva dos custos recorrentes suportados pelas famílias para participação nas atividades econômicas urbanas. Despesas de deslocamento integram o conjunto de gastos necessários ao acesso ao trabalho, ao consumo e a serviços públicos e privados, representando parcela relevante do orçamento doméstico, estimada em cerca de 16% da renda em estudos sobre mobilidade urbana (Pozzobon; Amarante; Sarmanho, 2017, p. 39).

Alterações em sua forma de financiamento tendem, assim, a modificar a previsibilidade financeira dos usuários, de modo que políticas tarifárias podem repercutir não apenas na organização administrativa do serviço, mas também nas condições de planejamento econômico cotidiano, aproximando o debate da noção de cidadania financeira como participação econômica em ambiente de custos relativamente estáveis.

O texto organiza-se em cinco eixos: inicialmente, delimita-se a tarifa zero como política pública e seus fundamentos econômicos; em seguida, examina-se o regime jurídico-orçamentário aplicável às despesas continuadas e a sustentabilidade fiscal; posteriormente, discute-se a estabilidade contratual e os riscos institucionais. Na sequência, analisa-se o papel da governança e da consensualidade administrativa na gestão da política pública. Por fim, examina-se a implementação do direito social à mobilidade sob restrições orçamentárias, articulando estrutura fiscal, financiamento da cidadania e os limites jurídicos associados à reserva do possível e ao mínimo existencial.

1 Tarifa zero no transporte coletivo urbano: fundamentos econômicos e natureza da política pública

Tem sido progressivamente incorporada ao debate público sobre mobilidade urbana e inclusão social, no Brasil, a adoção da tarifa zero no transporte coletivo urbano. Dados recentes indicam que, até maio de 2025, 154 municípios brasileiros já haviam implementado a Tarifa Zero, de forma universal ou parcial, o que permite observar a crescente difusão dessa política no âmbito local (Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos – NTU, 2025, p. 34). Esse movimento também se reflete no plano político-eleitoral: levantamento jornalístico aponta que a proposta passou a integrar os programas de governo de ao menos 675 candidatos às prefeituras municipais, o que sugere sua centralidade no debate contemporâneo sobre políticas urbanas e financiamento do transporte público (BBC News Brasil, 2024).

CC BY NC SA

No plano normativo federal, tramita no Congresso Nacional a Proposta de Emenda à Constituição 25, de 2023, que contém dispositivo programático destinado à universalização do transporte coletivo gratuito como política pública, o que sinaliza uma tentativa de institucionalizar nacionalmente a lógica de financiamento público substitutivo da tarifa direta (Brasil, 2023).

A tarifa zero pode ser compreendida como uma política pública de financiamento do transporte coletivo urbano que elimina a cobrança direta ao usuário, substituindo a tarifa individual por outras fontes de custeio, predominantemente de natureza orçamentária municipal. Nesse modelo, o serviço permanece remunerado, mas o ônus financeiro é deslocado para mecanismos de financiamento público, o que implica reorganização das despesas correntes e do planejamento fiscal do ente federativo (Ferraz *et al.*, 2025, p. 86).

Trata-se, portanto, de política pública que ultrapassa o domínio estrito da mobilidade urbana, produzindo efeitos diretos sobre a estrutura das despesas correntes, o planejamento orçamentário e a sustentabilidade fiscal dos entes públicos. Seus impactos alcançam igualmente a dinâmica da livre iniciativa e do trabalho autônomo, especialmente nos segmentos vinculados ao transporte individual por aplicativos, ao mesmo tempo em que se relacionam, no plano normativo, à ampliação do acesso à cidade, à promoção da cidadania e à redução das desigualdades territoriais. Nessa perspectiva, a ampliação da acessibilidade proporcionada pelo transporte coletivo tende a equalizar oportunidades sociais, favorecer a inclusão econômica e reduzir a dependência do transporte individual, produzindo efeitos positivos sobre a organização do espaço urbano e a qualidade ambiental das cidades (Bernardes, 2025).

Nesse contexto, o Estado, como garantidor de políticas sociais, exerce atividade financeira própria, orientada à obtenção, à administração e à aplicação dos recursos patrimoniais necessários à realização de seus fins. Essa atividade financeira do Estado estrutura-se, classicamente, em três campos fundamentais: a receita, relacionada à captação de recursos; a gestão, voltada à administração e conservação do patrimônio público; e a despesa, correspondente à aplicação desses recursos na consecução das finalidades estatais (Sousa, 1954, p. 4–5).

A realização das funções estatais pressupõe, de modo incontornável, a disponibilidade de recursos financeiros, uma vez que a própria existência e atuação do Estado dependem da arrecadação de receitas públicas. Nesse sentido, a doutrina do Direito Financeiro é convergente ao afirmar que não há exercício legítimo das competências estatais sem a correspondente base material de financiamento, pois é por meio das receitas que o Estado viabiliza o atendimento de suas demandas institucionais e sociais (Catarino, 2015, p. 16; Abraham, 2023, p. 85).

Dados da Confederação Nacional de Municípios indicam que, em 2024, aproximadamente 51% dos municípios brasileiros apresentavam resultado primário deficitário, com déficit acumulado da ordem de R$17 bilhões, o que sugere cenário de restrição fiscal no âmbito local (CNM, 2025, p. 4). Nesse cenário, ao deslocar o custeio do serviço para o orçamento público, a política de tarifa zero pode passar a competir com outras políticas públicas por recursos escassos, com repercussões sobre a estrutura das despesas correntes, a previsibilidade orçamentária e a sustentabilidade financeira dos entes federativos. A compreensão dessas implicações demanda exame do regime jurídico-orçamentário aplicável às despesas públicas continuadas e dos mecanismos normativos destinados à preservação do equilíbrio fiscal.

2 Regime jurídico-orçamentário da tarifa zero: limites fiscais, despesa continuada e sustentabilidade contratual

Estudos empíricos sobre a situação fiscal municipal no Brasil indicam que a maior parte dos municípios enfrenta elevada pressão financeira, caracterizada por forte dependência de transferências intergovernamentais, níveis significativos de endividamento e rigidez de custos fixos. Esse conjunto de fatores compromete a capacidade de alcançar estabilidade fiscal no longo prazo e impõe limitações estruturais ao crescimento sustentável das finanças públicas locais (Diniz; Macedo; Corrar, 2011).

Indicadores recentes de gestão fiscal municipal permitem inferir acentuada heterogeneidade na capacidade administrativa e financeira dos entes locais no Brasil. O Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF) reforça a hipótese de que, apesar de avanços pontuais, persiste uma discrepância significativa na qualidade da gestão dos recursos públicos, uma vez que apenas 23,3% dos municípios analisados, correspondentes a 1.196 cidades, alcançam patamar considerado de excelência na administração fiscal (Firjan, 2025, p. 8–9).

A distribuição desses resultados também varia conforme o porte populacional dos municípios. Embora o país seja majoritariamente composto por municípios de pequeno porte, que representam cerca de 68,6% do total e concentram até 20 mil habitantes, nesses entes reside apenas 15,3% da população brasileira. Em contraste, os municípios de grande porte, que somam aproximadamente 335 unidades, concentram 57,6% da população nacional, enquanto as cidades de médio porte abrigam 27,1% dos habitantes. Essa assimetria demográfica e fiscal contribui para explicar diferenças estruturais na capacidade de planejamento, execução orçamentária e sustentabilidade das políticas públicas no âmbito municipal (Firjan, 2025, p. 8–9).

Todavia, as despesas de deslocamento compõem parcela relevante do orçamento doméstico, sobretudo nos estratos de menor renda (IBGE, 2019). Em contextos de rigidez fiscal do ente, variações na capacidade de financiamento afetam a previsibilidade desses gastos e podem influenciar decisões cotidianas de trabalho e consumo, de modo que a sustentabilidade fiscal da política pública se relaciona não apenas ao equilíbrio das contas governamentais, mas também à estabilidade econômica enfrentada pelos usuários.

No plano constitucional, as políticas públicas se vinculam à promoção da qualidade de vida e à redução das desigualdades sociais, na medida em que materializam direitos sociais assegurados pela Constituição Federal de 1988 (Sousa, 2021, p. 15).

Contudo, as políticas públicas não se mostram neutras sob a perspectiva fiscal. A Lei de Responsabilidade Fiscal impõe limites à criação e à ampliação de despesas obrigatórias de caráter continuado, exigindo que tais compromissos sejam previamente planejados e acompanhados da correspondente estimativa de impacto orçamentário-financeiro. Essas despesas caracterizam-se por sua execução prolongada no tempo, ultrapassando dois exercícios financeiros, e por decorrerem de atos normativos que instituem obrigações permanentes ao Estado, o que reforça a necessidade de cautela na formulação de políticas públicas que impliquem encargos duradouros ao orçamento público (Cunha, 2023, p. 33).

A Constituição Federal instituiu um sistema orçamentário integrado, estruturado a partir de leis orçamentárias que devem ser elaboradas, aprovadas e executadas de forma harmônica e coordenada. Esse arranjo normativo viabiliza o planejamento das atividades financeiras do Estado em diferentes horizontes temporais, articulando instrumentos de médio e longo prazo, como o Plano Plurianual, com mecanismos de programação anual e de execução imediata, representados pela Lei de Diretrizes Orçamentárias e pela Lei Orçamentária Anual, conformando uma arquitetura constitucional voltada à racionalidade, à previsibilidade e ao controle da atuação financeira estatal (Abraham, 2023).

Sob essa perspectiva, a doutrina especializada aponta que a Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece, em seus arts. 15, 16 e 17, condicionamentos jurídicos à geração de despesas públicas, disciplinando tanto aquelas decorrentes de contratos e atos administrativos quanto as despesas obrigatórias de caráter

CC BY NC SA

continuado instituídas por atos normativos, cuja execução se projeta por mais de um exercício financeiro (Caixeta; Caixeta, 2019, p. 33).

À luz desse regime jurídico, a criação ou expansão de políticas públicas com impacto financeiro permanente submete-se à prévia estimativa do impacto orçamentário-financeiro, à demonstração de compatibilidade com o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual, bem como à indicação de medidas de compensação aptas a preservar o equilíbrio fiscal. Nesse quadro, políticas tarifárias que substituem receita do usuário por financiamento público tendem a aproximar-se do regime das despesas obrigatórias de caráter continuado, exigindo planejamento fiscal estruturado para sua manutenção ao longo do tempo.

Como referência empírica, pode-se mencionar o Município de Monte Mor (SP), que instituiu a política de Tarifa Zero em 2023 e a revogou em 2025. O orçamento fiscal do Poder Executivo para o exercício de 2025 foi fixado em R$393,1 milhões, e o projeto de lei revogatório indicou custo mensal superior a R$500.000,00, ou seja, aproximadamente R$6 milhões anuais, equivalentes a cerca de 1,5% do orçamento municipal (Monte Mor, 2025a; 2025b).

No caso empírico examinado, a revogação da política de gratuidade no Município de Monte Mor foi acompanhada de justificativa administrativa fundada na ausência de estudo prévio de custos e no impacto financeiro decorrente da necessidade de repasses mensais superiores a R$500.000,00 ao sistema de transporte coletivo. O documento também registra a intenção de reavaliar o modelo de financiamento do serviço e viabilizar investimentos operacionais futuros. Considerando que a política havia sido instituída aproximadamente dois anos antes de sua revogação, o episódio sugere a relevância de planejamento econômico prévio e de mecanismos de financiamento estáveis para a manutenção intertemporal de programas de gratuidade tarifária.

À luz desse quadro, políticas públicas universais de elevado custo fixo, como a tarifa zero, tendem a gerar tensões estruturais entre a concretização de direitos sociais e a sustentabilidade fiscal no âmbito municipal, a qual não se limita à obtenção pontual de equilíbrio entre receitas e despesas, mas envolve a organização eficiente das finanças públicas de modo a permitir a manutenção desse equilíbrio ao longo do tempo, de forma estável e compatível com as necessidades das gerações presentes e futuras. Essa compreensão vincula a política fiscal à racionalidade intertemporal e à responsabilidade na alocação dos recursos públicos (Abraham, 2023, p. 284).

Em perspectiva convergente, a literatura de finanças públicas associa a sustentabilidade fiscal à capacidade do Estado de preservar sua solvabilidade no médio e longo prazo, assegurando o cumprimento de suas obrigações financeiras sem comprometer a continuidade das políticas públicas e o funcionamento regular das funções estatais (Santos, 2016, p. 178).

Além da dimensão estritamente orçamentária, tem-se que a adoção da tarifa zero projeta efeitos diretos sobre a sustentabilidade contratual dos serviços de transporte coletivo. A previsibilidade dos fluxos financeiros, a regularidade dos pagamentos e a preservação do equilíbrio econômico-financeiro constituem pressupostos essenciais à estabilidade das concessões públicas. Políticas estatais que alteram de forma estrutural a fonte de custeio do serviço, sem planejamento financeiro robusto, tendem a fragilizar a relação contratual, ampliando riscos de inadimplemento, judicialização e descontinuidade do serviço.

A experiência observada permite compreender que a existência de restrições fiscais não implica negação dos direitos sociais, mas delimitação das condições institucionais de sua concretização. Nessa perspectiva, a efetivação de prestações públicas continuadas depende não apenas de sua previsão normativa, mas da compatibilização entre o desenho jurídico da política e as capacidades financeiras do ente responsável por sua implementação.

3 Sustentabilidade contratual do transporte coletivo urbano: equilíbrio econômico-financeiro, continuidade do serviço e riscos institucionais

No contexto da nova Lei de Licitações (Lei Federal 14.133/2021), a fase de planejamento da contratação pública é concebida como instrumento central para a mitigação de riscos e para a criação de condições que aumentem as probabilidades de que o resultado da licitação atenda plenamente ao interesse público, especialmente no que se refere à definição de objeto, critérios e mecanismos de execução adequados (Carmona; Alamy, 2025, p. 491).

A fase de planejamento, embora central, integra um *iter* procedimental mais amplo da contratação pública, no qual os contratos administrativos se apresentam como instrumentos de concretização das políticas públicas voltadas à efetivação dos direitos fundamentais consagrados pela Constituição de 1988. Nesse sentido, a atuação estatal no campo contratual deve ser compreendida como um processo politicamente e constitucionalmente orientado, estruturado em etapas concatenadas de formulação, planejamento, orçamentação e execução, cuja processualização visa não apenas à racionalização do exercício das prerrogativas administrativas, mas também à mitigação dos riscos inerentes à ação estatal e à ampliação das possibilidades de controle institucional e social sobre a contratação pública (Caldas, 2022, p. 249).

Sob esse enfoque, a estabilidade contratual do serviço não possui apenas relevância administrativa, pois constitui condição relevante para a regularidade de sua oferta ao longo do tempo. Alterações no modelo de custeio ou na execução contratual podem estar associadas a variações no acesso ao transporte, introduzindo incerteza quanto ao custo de deslocamento enfrentado pelos usuários. Nessa perspectiva, a continuidade contratual se relaciona não apenas à segurança jurídica da concessão, mas também à previsibilidade econômica associada ao uso do serviço.

Nessa perspectiva, a sustentabilidade pode ser compreendida como um conjunto de ações orientadas à preservação das condições necessárias à continuidade da exploração econômica dos recursos, de modo a atender simultaneamente às demandas das gerações presentes e futuras. Tal concepção pressupõe não apenas a conservação das riquezas naturais, mas também, sempre que possível, a recomposição dos danos decorrentes de processos de degradação, em consonância com os limites de regeneração dos próprios recursos afetados (Caldas, 2022, p. 244).

A noção de sustentabilidade aplicada à Administração Pública não se restringe à dimensão ambiental, alcançando também a gestão das finanças públicas, com fundamento constitucional e infraconstitucional, especialmente no regime da responsabilidade fiscal (Valente *et al.*, 2020, p. 79). Cumpre ao planejamento orçamentário desempenhar função estruturante, pois orienta a definição dos objetivos institucionais e condiciona a direção das ações administrativas, influenciando a própria eficiência das contratações públicas (Gonçalves, 2019, p. 5). Assim, a execução de políticas públicas por meio de contratos administrativos passa a depender da compatibilização entre planejamento financeiro e prestação do serviço, situando a sustentabilidade econômica como elemento relevante para a continuidade da atuação estatal.

Sob essa ótica, a sustentabilidade deve orientar a atuação do intérprete e do gestor público em todas as esferas e em todas as etapas do processo decisório, especialmente no âmbito dos procedimentos licitatórios e dos contratos administrativos. Trata-se de um critério transversal de interpretação e aplicação do direito público, destinado a evitar a violação de parâmetros normativos relevantes do ordenamento jurídico brasileiro, notadamente aqueles relacionados à preservação ambiental, à justiça e responsabilidade social e à prosperidade econômica, concebidos de forma integrada e voltados à harmonização institucional e à pacificação social dos conflitos inerentes à atuação estatal (Caldas, 2022, p. 259).

CC BY NC SA

A partir da leitura sistemática de Caldas, é possível compreender a contratação pública sustentável como aquela que, apoiada em arranjos adequados de governança, supera a lógica restrita do menor preço ou do simples cumprimento formal das obrigações contratuais. Nessa perspectiva, a sustentabilidade da contratação pública manifesta-se na capacidade de o contrato administrativo promover prosperidade econômica, associada à responsabilidade e justiça social e à preservação ambiental, de forma integrada e funcional. Trata-se, assim, de uma concepção ampliada de eficiência pública, na qual a contratação deixa de ser apenas instrumento de aquisição ou execução isolada de prestações e passa a atuar como mecanismo de coordenação institucional orientado à realização de fins públicos duradouros (Caldas, 2022).

Nesse contexto, a busca pelo equilíbrio financeiro deve ser compreendida como elemento estruturante de uma sistemática mais ampla de sustentabilidade das políticas públicas. Tal equilíbrio relaciona-se à compatibilização entre as despesas fixadas e as receitas previstas no orçamento, de modo que a atuação estatal se mantenha subordinada à capacidade financeira efetivamente disponível, orientando-se por critérios de racionalidade fiscal e responsabilidade na gestão dos recursos públicos (Melo; Antonovz, s.d., p. 8).

No âmbito das contratações públicas, a previsibilidade quanto aos riscos e aos resultados associados à política instituída tende a constituir fator relevante para a prestação adequada do serviço. Essa adequação relaciona-se aos parâmetros legais dos serviços públicos, como regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia e modicidade (Brasil, 1995), inclusive quando o modelo de custeio se baseia em fontes alternativas de financiamento em substituição à tarifa direta do usuário. Esse planejamento tem sua relevância reforçada por dados nacionais que apontam dificuldades estruturais de financiamento do transporte coletivo municipal, com parcela expressiva dos entes declarando incapacidade total ou parcial de subsidiar seus sistemas, o que aponta para riscos de descontinuidade operacional (CNM, 2024, p. 22).

Estudo empírico sobre a experiência do Município de Mariana (MG) permite concluir que a política de Tarifa Zero, embora apresente economias associadas à substituição do vale-transporte, mantém-se estruturada sobre custos fixos elevados e reduzida flexibilidade orçamentária (Santini, 2023).

A análise dos dados relativos à implementação da Tarifa Zero sugere significativa variação no custo mensal do sistema ao longo do tempo. Conforme o estudo, o marco normativo que instituiu o programa fixou inicialmente um valor mensal de referência para a manutenção das rotas e horários de operação, admitindo ajustes em função da ampliação da demanda. Com o aumento progressivo do número de usuários e a incidência de cláusulas contratuais de reequilíbrio econômico-financeiro, o custo mensal do programa sofreu elevação substancial ainda no primeiro ano de execução, alcançando patamar significativamente superior ao valor originalmente previsto. Posteriormente, a renovação do programa por meio de novo procedimento licitatório resultou em novo incremento do custo mensal, que passou a representar parcela relevante do orçamento municipal, aproximando-se de 2,5% das despesas totais no exercício correspondente (Santini, 2023, p. 65).

O estudo empírico também aponta que o aumento da utilização do sistema produziu efeitos operacionais relevantes, como episódios de superlotação e intensificação de reclamações por parte dos usuários. Em resposta a essas pressões, a administração pública promoveu sucessivos ajustes na execução do serviço, incluindo o redesenho de linhas, o aumento da frequência dos veículos e a criação de novas rotas, medidas que, embora necessárias para assegurar a continuidade e a adequação da prestação, contribuíram para o aumento estrutural dos custos do programa (Santini, 2023, p. 78).

Essa configuração pode ampliar a exposição a riscos fiscais e afetar a sustentabilidade da política no médio prazo, especialmente em contextos municipais caracterizados por restrições financeiras e elevada rigidez das despesas correntes.

A experiência do referido Município aponta para a possibilidade de que a viabilidade financeira da política de Tarifa Zero estivesse associada à combinação de fontes alternativas de custeio, incluindo receitas extraordinárias provenientes da atividade minerária, economias decorrentes da redução do vale-transporte e aportes diretos do orçamento municipal. Essa arquitetura de financiamento mitigou parcialmente o impacto fiscal da política, mas não eliminou a necessidade de planejamento contínuo e ajustes ao longo do tempo, conforme elemento indicativo na análise empírica do caso (Santini, 2023, p. 65).

Segundo a doutrina especializada, corroborada por dados recentes sobre as finanças municipais, a adoção de políticas públicas de elevado custo fixo exige planejamento fiscal rigoroso e sustentável, sobretudo em municípios com limitada capacidade de geração de receitas próprias. Levantamento nacional indica que parcela expressiva dos municípios brasileiros enfrenta restrições estruturais de arrecadação, o que intensifica a dependência de transferências intergovernamentais e amplia os riscos associados à criação de despesas continuadas (Agência Brasil, 2023).

O marco normativo da Lei Federal 12.587/2012 organiza a política de mobilidade urbana em torno de parâmetros relacionados à eficiência, eficácia e efetividade da prestação do transporte coletivo, à segurança dos deslocamentos e à racionalidade da circulação urbana. A consideração desses parâmetros contribui para a gestão institucional das tensões entre limitações orçamentárias e ampliação da cidadania urbana, permitindo avaliar a relação entre custos fiscais e resultados sociais associados à política pública.

A experiência recente do Município de Sorocaba (SP) ilustra os limites fiscais associados à manutenção de políticas tarifárias subsidiadas no transporte coletivo urbano. O ente municipal havia adotado modelo de tarifa zero parcial direcionado a estudantes; contudo, diante do agravamento de seu quadro financeiro, marcado por elevado endividamento apontado por órgão de controle externo, a administração local promoveu a redução de aproximadamente 50% do benefício. A medida foi justificada como necessária à recomposição do equilíbrio financeiro do sistema de transporte e à preservação da sustentabilidade das contas públicas municipais, registra que mesmo políticas tarifárias focalizadas podem se tornar fiscalmente insustentáveis em contextos de restrição orçamentária e elevada rigidez das despesas correntes (G1, 2026; Prefeitura de Sorocaba, 2026).

As experiências analisadas sugerem que a implementação de políticas tarifárias subsidiadas no transporte coletivo urbano, sobretudo de caráter universal ou parcialmente universal, envolve tensão entre objetivos de inclusão social e limites fiscais estruturais; na ausência de planejamento financeiro estruturado e mecanismos permanentes de compensação, tais políticas tendem a pressionar a previsibilidade orçamentária do ente e a estabilidade econômico-financeira das concessões, demandando ajustes institucionais recorrentes, contexto em que a consensualidade administrativa pode operar como instrumento de governança para redução de incerteza regulatória, acomodação de custos e preservação da continuidade do serviço, com efeitos indiretos sobre a previsibilidade econômica enfrentada pelos usuários.

4 Governança pública e consensualidade administrativa na implementação de políticas tarifárias no transporte coletivo urbano

Estudos sobre sociedades complexas e multiculturais apontam que o fortalecimento do individualismo nas formações sociais contemporâneas influencia as formas de interação entre os indivíduos e destes com o ambiente coletivo. Esse processo relaciona-se à dinâmica econômica da modernidade tardia, caracterizada pela valorização da diferenciação pessoal, da competitividade e da busca por reconhecimento em um contexto orientado pelo capital e pela ideia de progresso econômico (Silva; Kuhn Júnior, 2017, p. 299).

CC BY NC SA

A centralidade do individualismo nas sociedades complexas e multiculturais pode contribuir para a ampliação da pluralidade de interesses que se manifestam nas arenas decisórias atuais. No âmbito das políticas públicas tarifárias de transporte coletivo urbano, essa multiplicidade tende a se expressar na coexistência de atores institucionais, econômicos e sociais com expectativas distintas e, por vezes, tensionadas.

Usuários podem priorizar acessibilidade, modicidade tarifária e qualidade na prestação do serviço; a concessionária tende a enfatizar a preservação do equilíbrio econômico-financeiro e a previsibilidade contratual; a Administração Pública permanece vinculada à responsabilidade fiscal, à continuidade do serviço e à realização do interesse público; e os operadores do transporte individual, como motoristas de aplicativos e serviços de táxi, também podem ser impactados pela alteração da política tarifária, na medida em que mudanças estruturais no sistema coletivo podem repercutir sobre a dinâmica concorrencial e sobre a demanda por serviços alternativos de mobilidade urbana.

Em contextos de prestação continuada de serviços públicos, a interação institucional entre os diferentes agentes envolvidos pode contribuir para reduzir incertezas quanto às condições de execução da política ao longo do tempo. Mecanismos cooperativos permitem ajustes graduais na forma de prestação e financiamento do serviço, evitando alterações abruptas em sua oferta. A consensualidade administrativa pode ser compreendida não apenas como técnica procedimental, mas como instrumento de coordenação voltado à estabilidade operacional da política pública.

Esse conjunto de interesses sugere que a política tarifária se desenvolve em ambiente institucional complexo, no qual decisões públicas tendem a produzir efeitos econômicos e sociais que ultrapassam o âmbito estrito da relação entre Poder Público e concessionária.

A partir dessas premissas, a consensualidade passa a ser compreendida como instrumento de reconfiguração da atuação estatal em contextos de complexidade econômica, pluralidade social e intensificação de conflitos regulatórios, deslocando-se de modelos baseados na imperatividade e unilateralidade para uma de negociação institucional e cooperação procedimental, na qual o processo decisório lógico-administrativo não se concentra em um único ator (Lacerda, 2024, p. 61-62). Nessa perspectiva, o acordo administrativo integra os próprios mecanismos de realização do interesse público, permitindo a negociação de prerrogativas e a produção de soluções mais adequadas e efetivas às particularidades do caso concreto (Palma, 2010, p. 153).

No Estado Democrático de Direito, a participação popular tem sido compreendida como elemento relevante para a legitimidade das decisões governamentais, na medida em que contribui para aproximar a atuação estatal das expectativas coletivas. Embora modelos de democracia direta, como a experiência ateniense clássica ou determinadas práticas cantonais suíças, representem um ideal teórico de deliberação imediata, a organização política contemporânea estrutura-se predominantemente em mecanismos de representação indireta. Ainda assim, sustenta-se que a participação, mesmo mediada por representantes, pode funcionar como fator de eficiência institucional fundada na legitimidade, pois decisões respaldadas por consenso social tendem a conferir maior aceitação e adesão cidadã ao exercício do poder estatal (Moreira Neto, 1992, p. 35-50, *apud* Oliveira, 2008, p. 62).

Segundo Cahali (2017, p. 49), a consensualidade apresenta vantagens relevantes em relação à solução adjudicada de conflitos. O autor sustenta que acordos construídos de forma consensual tendem a ser espontaneamente cumpridos pelas partes, enquanto decisões impostas judicialmente, por se contraporem à vontade de ao menos um dos envolvidos, frequentemente geram resistência, interposição de recursos e prolongamento do litígio, inclusive por meio de fases executivas e incidentes processuais subsequentes.

O arcabouço normativo contemporâneo e a releitura dos princípios da Administração Pública têm favorecido a adoção de posturas consensuais não apenas como faculdade administrativa, mas como diretriz de atuação institucional. Nesse cenário, a consensualidade contribui para o fortalecimento do

constitucionalismo democrático ao permitir a participação do administrado nas decisões administrativas e favorecer a pacificação social (Mascarenhas; Neves, p. 200).

Diversos diplomas recentes registram a institucionalização de mecanismos consensuais e extrajudiciais como instrumentos legítimos de atuação estatal, a exemplo da Lei Federal 13.140/2015 (mediação), da Lei Federal 8.987/1995 (concessões), da Lei Federal 13.655/2018 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB) e da Lei Federal 14.133/2021 (Lei de Licitações), indicando a expansão de espaços procedimentais voltados à negociação, cooperação e prevenção de conflitos na Administração Pública e sinalizando releitura contemporânea do princípio da legalidade em chave dialógica e participativa.

Nesse contexto, a Lei Federal 14.133/2021 amplia mecanismos de participação e transparência ao admitir audiência pública prévia à licitação, com divulgação antecipada de estudos técnicos e elementos do edital, facultando a manifestação de interessados e reforçando a dimensão preventiva da consensualidade ao permitir a discussão prévia de controvérsias potenciais (Costa, 2026).

Paralelamente, o regime jurídico da consensualidade encontra balizas no art. 26 da LINDB, que admite a composição de interesses orientada por proporcionalidade, equidade e eficiência, vedando a desoneração permanente de deveres ou a modificação de direitos definidos por orientação geral e exigindo definição clara de obrigações, prazos e sanções (Cyrino; Salathé, 2024, p. 651), de modo que a atuação consensual permanece vinculada ao princípio da legalidade e à busca por previsibilidade e justiça nas decisões administrativas (Silva; Caballero; Rocha, 2024).

Essa compreensão encontra respaldo nos estudos sobre governança pública, que identificam a emergência de um modelo de gestão estatal estruturado em redes e processos decisórios compartilhados, distintos das concepções tradicionais de administração pública, sem afastar a autonomia administrativa nem a observância da legalidade.

Nesse arranjo, as relações de poder entre Estado e sociedade tornam-se mais fluidas, com crescente protagonismo do setor privado e do terceiro setor na formulação e implementação de políticas públicas. Tal dinâmica pode, em determinados contextos, aproximar-se de matrizes ideológicas associadas ao neoliberalismo, ainda que as fronteiras conceituais não sejam necessariamente rígidas. Nesse cenário, a adoção de modelos de governança exige diagnósticos institucionais situados, capazes de considerar a estrutura e a força relativa dos diferentes atores envolvidos no processo decisório (Peci; Pieranti; Rodrigues, 2008, p. 52).

Assim, a desjudicialização passou a ser compreendida como uma necessidade institucional decorrente das transformações sociais e tecnológicas contemporâneas, na medida em que o aumento da complexidade das relações jurídicas e a intensificação das demandas sociais por respostas mais céleres impulsionaram o legislador à adoção de mecanismos alternativos de solução de conflitos. Nesse contexto, a busca por maior eficiência na resolução de litígios deixou de ser mera conveniência e passou a configurar imperativo de reorganização do sistema jurídico (Gerstenberger, 2025, p. 21.743).

A audiência pública administrativa pode funcionar como mecanismo institucional de diálogo entre Administração e atores sociais, permitindo a coleta de informações, manifestações técnicas e críticas relevantes à formulação de políticas públicas. Ao possibilitar a apresentação de alternativas e a participação dos interessados, o procedimento contribui para a redução de conflitos e para a construção de soluções mais legitimadas socialmente, ainda que não integralmente consensuais, reforçando a dimensão participativa do processo decisório estatal (César, 2011, p. 359).

Em perspectiva ampliada, mecanismos participativos dessa natureza inserem-se em arranjos institucionais mais abrangentes de deliberação pública. Nesse cenário, estudos sobre o Orçamento Participativo no Brasil enunciam que instituições participativas ampliam a transparência do processo

CC BY NC SA

orçamentário e permitem a participação direta dos cidadãos na definição de prioridades de políticas públicas, influenciando a alocação de investimentos e a interação entre Estado e sociedade (Abers, 2000; Baiocchi, 2005; Avritzer, 2002 *apud* Wampler, 2008).

A participação dos interessados no processo decisório pode influenciar a implementação de políticas de financiamento do transporte coletivo, especialmente quanto à definição de mecanismos compensatórios. Durante a tramitação do Projeto de Lei Federal 3.278/2021, propostas como a instituição de taxa de congestionamento suscitaram elevada controvérsia pública e resistência social, posteriormente refletida em sua retirada do texto legislativo, em contexto marcado por intensa circulação de informações em redes digitais (Brasil, 2021; CNN Brasil, 2023).

Estudos sobre desinformação indicam que a difusão de conteúdos imprecisos pode interferir na percepção social acerca de políticas públicas e afetar sua viabilidade institucional (Gomes, 2020). Nesse cenário, a ausência de espaços participativos estruturados tende a ampliar incertezas regulatórias e dificultar a implementação de modelos de financiamento, com potenciais efeitos sobre a estabilidade tarifária e, consequentemente, sobre as condições econômicas de acesso dos usuários ao serviço.

A análise da tarifa zero sob a perspectiva da governança e da consensualidade permite observar que a sustentabilidade de políticas públicas dessa natureza não se restringe ao equilíbrio fiscal ou à previsibilidade contratual, envolvendo igualmente formas institucionais de gestão de conflitos e legitimação das decisões administrativas. A participação procedimental, contudo, somente cumpre essa função quando estruturada em condições efetivas de acesso, com transparência, divulgação adequada e realização de audiências em horários compatíveis com a rotina dos trabalhadores, de modo a permitir contribuição social qualificada e orientada ao interesse público.

Nesse sentido, órgãos de controle já apontaram que a realização de audiências orçamentárias em dias úteis e horário comercial reduz a participação popular, recomendando sua adequação para ampliar o comparecimento da população (TCE-SP, TC-2431/026/12).

Ainda assim, a dimensão participativa não elimina a materialidade do direito: a realização de direitos sociais depende das condições financeiras que viabilizam sua execução continuada. A discussão desloca-se, portanto, da governança da decisão para a materialidade da cidadania, exigindo examinar não apenas como a política é deliberada, mas quem suporta seus custos e em que medida o ordenamento admite sua implementação diante das restrições orçamentárias. A seção seguinte passa, assim, à análise da implementação de direitos sociais sob limites financeiros, abordando a estrutura fiscal da política pública e a relação entre custo público, financiamento estatal e reserva do possível.

5 Implementação de direitos sociais e restrições orçamentárias: sua dimensão material

O reconhecimento normativo de direitos sociais não encerra a discussão acerca de sua efetividade. A experiência constitucional contemporânea sustenta que a positivação de prestações estatais representa apenas o primeiro momento de um processo mais amplo, cuja realização depende de condições institucionais, administrativas e, sobretudo, financeiras. Direitos que exigem prestações materiais não se concretizam exclusivamente pela via declaratória, mas pressupõem organização orçamentária capaz de suportar custos permanentes e previsíveis.

Nesse cenário, a análise da mobilidade urbana como direito social apresenta indícios da necessidade de aproximação entre a dimensão jurídica da titularidade do direito e a dimensão econômica de sua implementação. A discussão desloca-se do plano da existência do direito para o das condições de sua

execução, sinalizando a tensão entre universalidade da garantia constitucional e limitação dos recursos públicos. A materialidade dos direitos sociais passa, assim, a depender da estrutura fiscal do ente responsável pela política pública, do desenho institucional adotado e dos mecanismos de financiamento escolhidos.

A presente seção examina essa relação entre implementação de direitos sociais e restrições orçamentárias a partir de duas perspectivas complementares. Inicialmente, analisa-se a estrutura fiscal e os limites materiais envolvidos na execução da política pública, apontando como o custo do serviço condiciona sua forma de prestação. Em seguida, discute-se quem suporta financeiramente a cidadania material, abordando a interação entre direito social, custo público e reserva do possível.

5.1 Estrutura fiscal e limites materiais da política pública

A análise da materialidade financeira das políticas de mobilidade urbana parte da própria estrutura de deslocamentos nos municípios brasileiros. Dados nacionais indicam que o transporte coletivo responde por cerca de 28% das viagens urbanas, situando-se atrás dos deslocamentos a pé (39%) e próximo ao transporte individual motorizado (26%), enquanto bicicleta e motocicleta representam parcelas reduzidas. No interior do transporte coletivo, a predominância do ônibus é expressiva, concentrando aproximadamente 85,7% das viagens desse modo. Paralelamente, a gestão do serviço apresenta caráter fortemente municipalizado, sendo atribuída diretamente aos próprios municípios em mais da metade dos casos observados. Esse quadro denota que a política de mobilidade urbana, embora relacionada ao exercício de direitos sociais, depende fundamentalmente da capacidade financeira local, uma vez que a responsabilidade administrativa e o principal custo operacional concentram-se no ente municipal (CNM, 2024, p. 10; 14).

Para ilustrar as condicionantes materiais relacionadas à implementação da política pública, toma-se como referência o Município de Votorantim (SP). O ente municipal encontra-se submetido a regime de contingenciamento orçamentário instituído pelo Decreto Municipal 8.056, de 24 de setembro de 2025, que implicou restrições à prestação de serviços públicos, inclusive com limitação de horários de funcionamento de equipamentos administrativos, posteriormente prorrogado pelo Decreto Municipal 8.160, de 15 de dezembro de 2025, com efeitos até junho de 2026 (Votorantim, 2025a; 2025b). Soma-se a esse quadro a dinâmica territorial local, marcada pela continuidade urbana com o Município de Sorocaba (SP), cuja população supera 760 mil habitantes, configurando área funcionalmente integrada de deslocamentos cotidianos (IBGE, 2021; IBGE, 2024). O recorte empírico foi selecionado em razão das especificidades institucionais e territoriais do Município de Votorantim.

Segundo o Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M), o Município de Votorantim (SP) apresenta evolução administrativa com variações de desempenho entre as áreas avaliadas (São Paulo, 2025). No plano socioeconômico, o Município possui população estimada de 133.510 habitantes, Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) de 0,767 e Produto Interno Bruto per capita de R$40.724,92 (IBGE, 2025). Esses indicadores o situam em faixa de desenvolvimento médio-alto no contexto estadual e contribuem para a interpretação dos resultados administrativos, considerando que a efetividade das políticas públicas se relaciona tanto à capacidade gerencial quanto à complexidade demográfica e econômica local.

A Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2026 fixa despesa total de R$764.906.536,87, dos quais R$660.969.369,36 correspondem a despesas correntes. Nesse conjunto, o grupo "pessoal e encargos sociais" alcança R$356.704.754,89, indicando predominância de gastos de caráter continuado no orçamento municipal (Votorantim, 2025).

CC BY NC SA

No exercício de 2025, a margem de discricionariedade fiscal pode ser observada por ocasião do contingenciamento orçamentário decretado. A sucessão de atos normativos sugere situação financeira não episódica, o que tende a limitar a assunção continuada de despesas obrigatórias associadas a políticas públicas de caráter universal, como a tarifa zero.

A LOA, em seu art. 5º, inciso II, fixa dotação de R$31.722.008,00 para a Secretaria Municipal de Mobilidade Urbana (Votorantim, 2025). Consta do contrato valor estimado de R$32.216.661,60, relativo ao total de investimentos previstos durante a concessão, conforme Anexo III — Estudo de Viabilidade Econômico-Financeira do Edital da Concorrência Pública 006/2023 e do Termo de Contrato 033/2024 (Votorantim, 2024). A comparação entre os valores expõe correspondência significativa entre a dotação orçamentária da pasta e os montantes associados ao serviço concedido.

Considerando a Receita Corrente Líquida municipal estimada em R$592.919.057,54 (Votorantim, 2026), o custeio do transporte coletivo, ainda estruturado em modelo híbrido – tarifa paga pelo usuário combinada a subsídio público –, corresponde a aproximadamente 4,47% da RCL. O dado sugere participação relevante do serviço na estrutura de despesas municipais e indica que eventual gratuidade universal tenderia a deslocar o financiamento do regime parcialmente tarifário para predominância orçamentária. À luz do Demonstrativo 8 da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2026, a margem líquida para expansão de despesas obrigatórias de caráter continuado do Município é estimada em R$6,5 milhões. O indicador traduz a capacidade anual de incorporação permanente de novas obrigações sem comprometimento do equilíbrio intertemporal das contas públicas.

Nos termos do Anexo X – Especificações para Controles Eletrônicos do Edital da Concorrência Pública 006/2023, o próprio modelo operacional do sistema prevê a existência de categorias de usuários com tratamento tarifário diferenciado, abrangendo gratuidades integrais e reduções tarifárias. Entre os beneficiários de gratuidade encontram-se crianças de até 5 anos, pessoas com 65 anos ou mais, pessoas com deficiência acompanhadas e agentes públicos em serviço, ao passo que estudantes e professores são contemplados com tarifa reduzida de 50%. Tal estrutura oferece indícios de que parte da demanda transportada não está vinculada ao pagamento integral da tarifa desde a concepção do contrato, incorporando ao equilíbrio econômico-financeiro a necessidade de compensação pública das viagens não remuneradas diretamente pelo usuário (Votorantim, Concorrência Pública 006/2023, Anexo X).

O estudo de viabilidade econômico-financeira que acompanha o Edital da Concorrência Pública 006/2023 apresenta a projeção de demanda do sistema a partir da distinção entre passageiros pagantes e usuários beneficiários de gratuidades. Conforme o Anexo técnico, a estimativa média mensal do serviço é de 220.061 viagens, das quais aproximadamente 142.944 correspondem a usuários pagantes e 77.119 a usuários transportados sem cobrança tarifária.

Com base nos dados constantes do estudo de viabilidade econômico-financeira da concessão, a demanda operacional projetada corresponde a 220.061 viagens mensais, totalizando 2.640.732 viagens anuais. Considerando a tarifa média adotada na modelagem econômica do edital, estimada em aproximadamente R$5,00 por viagem, a substituição integral da receita tarifária por financiamento público implicaria necessidade anual aproximada de R$13.203.660,00, obtida pela fórmula: número de viagens anuais × tarifa média (2.640.732 × 5,00). Do total projetado, 77.119 viagens mensais correspondem a gratuidades legais, equivalentes a cerca de R$4,63 milhões anuais, enquanto as viagens atualmente pagantes (142.944/mês) representariam aproximadamente R$8,58 milhões por ano a serem absorvidos adicionalmente pelo erário para implementação da tarifa zero. Trata-se, portanto, de estimativa baseada na própria engenharia econômico-operacional do contrato, limitada ao cenário de demanda previsto no edital e sem considerar eventuais variações decorrentes de aumento de usuários ou reequilíbrios contratuais posteriores.

Pode-se ilustrar a dimensão material da política por meio de hipótese simplificada. Considere um trabalhador submetido à jornada 6x1 que realiza dois deslocamentos diários ao custo médio de R$5,00 por viagem. O gasto mensal aproximado com transporte alcança R$260,00. A eliminação da tarifa não representa apenas benefício financeiro imediato, mas a incorporação dessa quantia à renda disponível, influenciando decisões cotidianas de consumo, poupança ou qualificação profissional. Em termos econômicos, a previsibilidade do custo de deslocamento reduz incertezas de participação no mercado urbano; em termos jurídicos, aproxima a prestação estatal das condições práticas de exercício de direitos sociais. A discussão desloca-se, assim, da mera gratuidade para a forma de financiamento da cidadania material.

Diante desse quadro, a discussão sobre a gratuidade do transporte coletivo assume dimensão jurídico-constitucional. A implementação da tarifa zero não elimina o custo do serviço, mas transfere seu financiamento ao Poder Público, deslocando o debate da existência do direito social à mobilidade para as condições institucionais e fiscais de sua concretização. Nesse contexto, a questão central consiste em definir a quem compete financiar a cidadania material e quais são os limites jurídicos dessa imposição.

5.2 Quem financia a cidadania? Direito social, custo público e reserva do possível

O transporte, tradicionalmente tratado no campo técnico da engenharia e das políticas operacionais de circulação até o final do século XX, passou a adquirir relevo jurídico-constitucional com a promulgação da Constituição de 1988, inserindo-se progressivamente no debate sobre direitos sociais. Em leitura ampliada, a mobilidade relaciona-se ao acesso a outros direitos fundamentais, como educação, trabalho, saúde, cultura e lazer, funcionando como condição material para sua fruição. Nesse sentido, estudos especializados registram que a capacidade de deslocamento não apenas viabiliza o exercício de direitos individuais e coletivos, mas também influencia processos de desenvolvimento urbano, econômico e social, ao permitir participação ativa dos cidadãos na organização do espaço urbano e na dinâmica produtiva (Chaves, 2023, p. 111-113).

Delimitar normativamente o direito ao transporte apresenta dificuldades conceituais, razão pela qual sua compreensão tem sido frequentemente construída a partir do próprio texto constitucional. Com a inserção do transporte público no rol dos direitos sociais pela Emenda Constitucional 90/2015 e a regulamentação promovida pela Política Nacional de Mobilidade Urbana em relação aos arts. 21, XX, e 182 da Constituição Federal, passaram a existir parâmetros jurídicos mais definidos para a interpretação e a implementação desse direito no ordenamento brasileiro (Costa, 2018).

Direitos que demandam prestações materiais do Estado, inclusive aqueles previstos em normas programáticas, pressupõem a realização de despesas públicas, pois sua efetividade depende da alocação de recursos financeiros. Embora a proteção dos direitos de defesa também envolva custos, os direitos prestacionais apresentam maior impacto econômico, uma vez que sua concretização está diretamente condicionada à disponibilidade orçamentária (Pimenta, 2012, p. 13).

Limitações à prestação estatal são, com frequência, justificadas pela Administração com fundamento na reserva do possível. Em termos conceituais, essa noção corresponde a limite jurídico e fático à efetivação de direitos fundamentais, inclusive daqueles previstos em normas constitucionais programáticas, cuja eficácia pode sofrer restrições diante da insuficiência de recursos públicos para a adoção das providências materiais necessárias (Pimenta, 2012, p. 15).

A compreensão dos direitos econômicos, sociais e culturais como direitos originários altera a função tradicional dos direitos fundamentais e desloca o debate para sua efetivação concreta. Embora sua realização esteja condicionada à disponibilidade de recursos, expressa na ideia de reserva do possível, tais direitos não

CC BY NC SA

se reduzem a mera recomendação ao legislador, constituindo imposição constitucional capaz de legitimar transformações econômicas e sociais necessárias à sua concretização (Canotilho, 1999, p. 448).

Nesse sentido, a limitação orçamentária não autoriza o Estado a decidir livremente sobre a implementação dos direitos fundamentais sociais, pois deve ser assegurado ao menos um núcleo essencial indispensável à vida digna, o chamado mínimo existencial. Assim, ainda que a concretização integral desses direitos dependa da disponibilidade de recursos, a reserva do possível não afasta a obrigação de garantir prioritariamente esse patamar mínimo nas alocações orçamentárias (FDSM, 2013, p. 211; 213).

A legislação infraconstitucional brasileira prevê hipóteses específicas de gratuidade no transporte coletivo. O Estatuto do Idoso assegura aos maiores de 65 anos o acesso gratuito aos serviços públicos de transporte coletivo urbano e semiurbano (Brasil, 2003, art. 39), enquanto a Lei 8.899/1994 disciplina o passe livre às pessoas com deficiência comprovadamente carentes no transporte coletivo interestadual (Brasil, 1994). Essas previsões indicam que o ordenamento jurídico admite a exigibilidade direta da prestação de mobilidade em situações delimitadas pelo legislador, especialmente relacionadas a grupos legalmente protegidos.

Todavia, a existência de direitos subjetivos individualizados não conduz automaticamente à configuração de um direito subjetivo universal à gratuidade do transporte coletivo. A ampliação do benefício para a totalidade dos usuários desloca a questão do plano da proteção individual para o da formulação de política pública distributiva, sujeita a condicionamentos institucionais e financeiros.

Observa-se em decisões judiciais relativas à concessão de gratuidades no transporte coletivo que a simples previsão normativa do benefício não assegura, por si só, sua plena eficácia quando ausente a correspondente fonte de custeio. Nesses casos, tem-se exigido a compatibilização entre a garantia material do direito e sua viabilidade orçamentária, indicando que a implementação do benefício depende não apenas da previsão legal, mas também de arranjo financeiro apto a viabilizar sua execução (TJRJ, Apelação n. 0083260-60.2006.8.19.0001, j. 6 nov. 2007).

Nesse contexto, a universalização da gratuidade pressupõe definição prévia de fontes estruturais de custeio. Estudos econômicos demonstram que o financiamento exclusivamente orçamentário tende à insustentabilidade, recomendando-se a diversificação de receitas mediante fontes extratarifárias, especialmente aquelas vinculadas aos beneficiários indiretos do sistema, como usuários do transporte individual e proprietários de imóveis valorizados pela rede urbana (Carvalho; Lucas, 2022).

Entre os instrumentos sugeridos destacam-se tributos com função *pigouviana*, incidentes sobre externalidades negativas do automóvel, congestionamento, poluição e uso intensivo do espaço viário, bem como mecanismos de progressividade arrecadatória e contribuições urbanas vinculadas à valorização imobiliária decorrente da oferta de transporte público. Assim, a gratuidade pode assumir natureza de direito subjetivo em hipóteses legalmente delimitadas, enquanto sua universalização configura opção de política pública dependente de desenho institucional e de arranjo financeiro próprio (Carvalho; Lucas, 2022).

Argumenta-se que políticas de gratuidade no transporte coletivo relacionam-se a contextos de desigualdade socioeconômica e transformação do mercado de trabalho, nos quais parcela da população encontra dificuldades de acesso pleno aos meios de circulação urbana. Nessa perspectiva, medidas como a tarifa zero são apresentadas como instrumentos de garantia de condições mínimas de participação social, especialmente diante da crescente concentração de renda e da redução da capacidade de inserção universal pelo trabalho (Zilbovicius, 2024).

Assim, a doutrina reconhece que os direitos fundamentais não são absolutos e podem sofrer limitações, inclusive com exemplos expressos no próprio texto constitucional, como a previsão de pena de morte em caso de guerra formalmente declarada (Branco, 2007, p. 230). Tal relativização, contudo, não autoriza seu esvaziamento material: a limitação decorrente de condicionantes fáticos e orçamentários incide sobre o grau de concretização do direito, e não sobre sua própria existência jurídica.

Desse modo, mesmo sob a incidência da reserva do possível, permanece a exigência de garantia do mínimo existencial, entendido como núcleo indispensável à preservação da cidadania e parâmetro orientador da atuação estatal.

Conclusão

A investigação indica que a efetividade dos direitos sociais não decorre apenas de sua positivação normativa, mas da correspondência entre a pretensão jurídica e a capacidade institucional de realizá-la. A experiência da tarifa zero sugere que a universalização de prestações permanentes exige base financeira igualmente estável, sob pena de instabilidade administrativa ou de compressão de outras políticas públicas.

Nessa perspectiva, a viabilidade do modelo relaciona-se ao planejamento fiscal, à diversificação de fontes de custeio e à eficiência operacional do sistema ao longo do tempo. A implementação gradual e focalizada, associada a fundos de mobilidade, tende a apresentar maior estabilidade quando acompanhada de desenho normativo e governança aptos a reduzir contingenciamentos.

A consensualidade administrativa não constitui mecanismo de financiamento, mas pode atuar como instrumento de governança para redução de riscos institucionais e preservação da continuidade do serviço por meio de ajustes cooperativos entre Poder Público, operadores e usuários.

Desse modo, a questão jurídica desloca-se da existência do direito social à mobilidade para a definição de suas condições de exigibilidade. A universalização depende de financiamento estrutural prévio, enquanto hipóteses individualizadas admitem incidência imediata. A juridicidade da política pública passa, assim, a vincular-se à coerência entre desenho normativo, capacidade fiscal e continuidade administrativa.

Por fim, a estabilidade intertemporal do financiamento revela dimensão que ultrapassa a governança interna do Estado: ela incide sobre a previsibilidade econômica enfrentada pelos usuários. O custo de deslocamento integra o orçamento doméstico e condiciona decisões de trabalho, consumo e acesso a serviços, de modo que políticas tarifárias instáveis podem transferir risco fiscal ao cidadão, reduzindo sua capacidade prática de planejamento. Nessa chave, sustentabilidade fiscal, estabilidade contratual e coordenação institucional convergem como condições de concretização da cidadania financeira, entendida como participação econômica em ambiente de custos previsíveis e riscos públicos mitigados. Assim, o debate jurídico desloca-se de afirmar o direito para governar sua implementação intertemporal, prevenindo volatilidade institucional apta a gerar insegurança econômica ao usuário.

Referências

ABRAHAM, Marcus. **Curso de direito financeiro**. 8. ed. atual. e reform. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

AGÊNCIA BRASIL. **De cada dez municípios, três não têm recursos próprios para se manter.** Por Bruno de Freitas Moura. Rio de Janeiro, 31 out. 2023. Disponível em: https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2023-10/de-cada-dez-municipios-tres-nao-tem-recursos-proprios-para-se-manter. Acesso em: 21 fev. 2026.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS EMPRESAS DE TRANSPORTES URBANOS (NTU). **Pesquisa temática**: tarifa zero nas cidades do Brasil. Brasília, DF: NTU, 2025. 34 p. (Série Pesquisas Temáticas NTU, n. 4). ISBN 978-65-992900-1-5. Disponível em: https://ntu.org.br/publicacoes. Acesso em: 21 fev. 2026.

CC BY NC SA

BBC NEWS BRASIL. **Tarifa zero entra em programas de governo de candidatos às prefeituras**. Por Thais Carrança. 18 set. 2024. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/articles/cdrjyoyrr3jo. Acesso em: 21 fev. 2026.

BERNARDES, Claudio. **Transporte público democratiza o espaço urbano e promove inclusão social**. Secovi-SP, São Paulo, 2025. Disponível em: https://secovi.com.br/transporte-publico-democratiza-o-espaco-urbano-e-promove-inclusao-social/. Acesso em: 21 fev. 2026.

BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2007.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 21 fev. 2026.

BRASIL. **Lei 8.899, de 29 de junho de 1994**. Concede passe livre às pessoas portadoras de deficiência no sistema de transporte coletivo interestadual. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 30 jun. 1994. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8899.htm. Acesso em: 21 fev. 2026.

BRASIL. **Lei 8.987, de 13 de fevereiro de 1995**. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 14 fev. 1995. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8987compilada.htm. Acesso em: 15 fev. 2026.

BRASIL. **Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal**.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 maio 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 21 fev. 2026.

BRASIL. **Lei 10.741, de 1º de outubro de 2003.** Dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências**.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 3 out. 2003. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.741.htm. Acesso em: 21 fev. 2026.

BRASIL. **Lei 12.587, de 3 de janeiro de 2012.** Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 4 jan. 2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12587.htm. Acesso em: 21 fev. 2026.

BRASIL. **Lei 13.140, de 26 de junho de 2015.** Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 29 jun. 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13140.htm. Acesso em: 15 fev. 2026.

BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição 25, de 2023.** Altera a Constituição Federal. Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2273368&filename=PEC%2025/2023. Acesso em: 21 fev. 2026.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei 3.278, de 2021**. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2481715. Acesso em: 21 fev. 2026.

CALDAS, Roberto Correia da Silva Gomes. Contratação pública sustentável no Brasil: a evolução legislativa e sua transição. **Revista de Direito Brasileira**, Florianópolis, v. 30, n. 11, p. 239–264, 2022. DOI: 10.26668/IndexLawJournals/2358-1352/2021.v30i11.7537. Disponível em: https://indexlaw.org/index.php/rdb/article/view/7537. Acesso em: 11 jul. 2026.

CAHALI, Francisco José. **Curso de arbitragem**: mediação, conciliação, Resolução CNJ 125/2010. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

CAIXETA, Amanda Oliveira Gurgel; CAIXETA, Lucas Corrêa Oliveira. Lei de responsabilidade fiscal: a importância do ordenador de despesa para a adequação orçamentária e financeira da despesa. Virtu: **Revista do ICESP**, Brasília, v. 1, n. 9, p. 25-43, set./dez. 2019. Disponível em: https://revistas.icesp.br/index.php/Virtu/article/download/1369/4019. Acesso em: 21 fev. 2026.

CARVALHO, Carlos Henrique Ribeiro de; LUCAS, Vander Mendes. **Novas fontes de custeio do transporte público urbano**: princípios e potencialidades. Brasília, DF: IPEA, 2022. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/items/56bc2c77-8fe9-4d9f-822b-91ccf0545374. Acesso em: 21 fev. 2026.

CÉSAR, João Batista Martins. A audiência pública como instrumento de efetivação dos direitos sociais. **Revista de Direito da Universidade Católica de Brasília – RVMD**, Brasília, v. 5, n. 2, p. 356-384, jul./dez. 2011. Disponível em: https://portalrevistas.ucb.br/index.php/rvmd/article/download/3124/1933/10782. Acesso em: 19 fev. 2026.

CHAVES, Gustavo Vinicius Delmondes. **O transporte como direito social**: perspectivas do transporte público e da mobilidade para o desenvolvimento da RIDE/DF. *In*: Editora Científica (org.). p. 108-125. DOI: https://doi.org/10.37885/240416497. Disponível em: https://www.editoracientifica.com.br/books/chapter/o-transporte-como-direito-social-perspectivas-do-transporte-publico-e-da-mobilidade-para-o-desenvolvimento-da-ridedf. Acesso em: 21 fev. 2026.

CNN BRASIL. **Relator retira novas taxações de novo marco do transporte público**. Por Daniel Rittner. São Paulo, 13 dez. 2023. Disponível em: https://www.cnnbrasil.com.br/economia/macroeconomia/relator-retira-novas-taxacoes-de-novo-marco-do-transporte-publico/. Acesso em: 19 fev. 2026.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS (CNM). **Panorama geral do transporte público coletivo nos municípios.** Brasília, DF: CNM, mar. 2024. 31 p. Disponível em: https://cnm.org.br/storage/biblioteca/2024/Estudos_tecnicos/202403_ET_MOBI_Panorama_geral_de_Transporte_Publico_Coletivo_Municipios2.pdf. Acesso em: 21 fev. 2026.

COSTA, Carlos Alves da. Participação popular como instrumento de legitimação das compras públicas: um estudo à luz das Leis 8.666/1993 e 14.133/2021**. Revista Di Fatto**, Joinville, SC, n. 6, 20 fev. 2026. DOI: https://doi.org/10.5281/zenodo.18714468. Disponível em: https://revistadifatto.com.br/artigos/participacao-popular-como-instrumento-de-legitimacao-das-compras-publicas-um-estudo-a-luz-das-leis-no-8-666-1993-e-no-14-133-2021/. Acesso em: 21 fev. 2026.

COSTA, Matheus Gregorini; SAMPAIO, Joelson Oliveira Ubida. Análise da viabilidade financeira da implementação da política de tarifa zero no transporte público urbano por ônibus em grandes municípios brasileiros. **Revista DELOS**, v. 17, n. 61, e2597, 2024. DOI: https://doi.org/10.55905/rdelosv17.n61-057. Disponível em: https://ojs.revistadelos.com/ojs/index.php/delos/article/view/2597. Acesso em: 21 fev. 2026.

COSTA, Ruan Carlos Pereira. **A Emenda Constitucional 90/2015: o direito fundamental social ao transporte público coletivo sob uma perspectiva simbólica**. 2018. Dissertação (Mestrado em Direito Público) – Universidade Federal de Uberlândia, Programa de Pós-Graduação em Direito, Uberlândia, 2018. Orientadora: Cândice Lisbôa Alves. DOI: http://dx.doi.org/10.14393/ufu.di.2018.905. Disponível em: https://repositorio.ufu.br/bitstream/123456789/21225/1/EmendaConstitucionalDireito.pdf. Acesso em: 21 fev. 2026.

CC BY NC SA

CYRINO, André; SALATHÉ, Felipe. A consensualidade abusiva no direito administrativo. **Revista Estudos Institucionais**, v. 10, n. 2, p. 634-660, maio/ago. 2024. DOI: https://doi.org/10.21783/rei.v10i2.808. Disponível em: https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/808/963. Acesso em: 21 fev. 2026.

DINIZ, Josedilton Alves; MACEDO, Marcelo Álvaro da Silva; CORRAR, Luiz João. Mensuração da eficiência financeira municipal no Brasil e sua relação com os gastos nas funções de governo. *In*: CONGRESSO BRASILEIRO DE CUSTOS, 18., 2011, Rio de Janeiro, RJ. **Anais** [...]. Rio de Janeiro: ABC, 2011. Disponível em: https://anaiscbc.emnuvens.com.br/anais/article/view/504. Acesso em: 21 fev. 2026.

FACULDADE DE DIREITO DO SUL DE MINAS (FDSM). Reserva do possível e o mínimo existencial. **Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas**, Pouso Alegre, v. 29, n. 1, p. 205-226, jan./jun. 2013. Disponível em: https://www.fdsm.edu.br/adm/artigos/86a7cb9df90b6d9bbd8da70b5f295870.pdf. Acesso em: 21 fev. 2026.

FERRAZ, Antonio Clóvis Pinto *et al*. **Mobilidade urbana e tarifa zero**. São Carlos, SP: RiMa Editorial, 2025. 107 p. ISBN 978-65-84811-91-1. Disponível em: https://editorarima.com.br/wp-content/uploads/2025/05/E-Book_Mobilidade-Urbana-e-Tarifa-Zero.pdf. Acesso em: 21 fev. 2026.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (FIRJAN). **Índice Firjan de Gestão Fiscal – IFGF 2025**. Rio de Janeiro: Firjan, 2025. 21 p. Disponível em: https://storsiteobservatorio.blob.core.windows.net/midiasiteobservatorio-prod/2025-09/IFGF%202025_Firjan.pdf. Acesso em: 21 fev. 2026.

GOMES, Camila Paula de Barros. O impacto das fake news sobre as políticas públicas. **Revista Digital de Direito Administrativo**, Ribeirão Preto, v. 7, n. 2, p. 83-104, 2020. Disponível em: https://revistas.usp.br/rdda/article/download/179180/174571/506179. Acesso em: 19 fev. 2026.

GONÇALVES, Fabio Ricardo Bernardo. **O planejamento orçamentário como ferramenta para eficiência nas contratações de TIC**. 2018. Disponível em: https://semanaacademica.org.br/system/files/artigos/o_planejamento_orcamentario_como_ferramenta_para_eficiencia_nas_contratacoes_de_tic.pdf. Acesso em: 21 fev. 2026.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Mapa municipal de Votorantim – SP**. 2021. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/sp/votorantim.html. Acesso em: 21 fev. 2026.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Sorocaba – SP: panorama**. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/sp/sorocaba.html. Acesso em: 21 fev. 2026.

LACERDA, Isadora Alves de. Consensualidade na Administração Pública e renegociação de concessões rodoviárias federais. **Revista do MPC-PR**, p. 53-70, 2024. Disponível em: https://revista.mpc.pr.gov.br/index.php/RMPCPR/article/view/166/130. Acesso em: 21 fev. 2026.

MARO, Kemi Helena Bomor. A consensualidade no âmbito do Poder Público**. Revista da PGE-MS**, p. 67-85, 2021. Disponível em: https://www.pge.ms.gov.br/wp-content/uploads/2021/03/Revista-PGE-artigo-consensualidade-no-poder-publico.pdf. Acesso em: 21 fev. 2026.

MASCARENHAS, Leticia Martins de Araújo; NEVES, Cleuler Barbosa das. A consensualidade na Administração Pública. **Revista de Direito Público**, Londrina, v. 16, n. 2, p. 189-203, 2021. DOI: https://doi.org/10.5433/24157-108104-1.2021v16n2. Disponível em: https://ojs.uel.br/revistas/uel/index.php/direitopub/article/view/40256/30200. Acesso em: 21 fev. 2026.

MONTE MOR (SP). Câmara Municipal. LOA 2025 é aprovada em definitivo durante sessão extraordinária. **Câmara Municipal de Monte Mor**. 2025. Disponível em: https://www.montemor.sp.leg.br/conteudo/4642-loa-2025-e-aprovada-em-definitivo-durante-sessao-extraordinaria. Acesso em: 21 fev. 2026.

MONTE MOR (SP). **Projeto de Lei 37, de 2025.** Revoga lei da tarifa zero. Câmara Municipal de Monte Mor. Disponível em: https://sapl.montemor.sp.leg.br/materia/6641. Acesso em: 21 fev. 2026.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Direito da participação política**. Rio de Janeiro: Renovar, 1992.

OLIVEIRA, Farlei Martins Riccio. Controle de Legitimidade das Políticas Públicas: Limites e Possibilidades. **Revista de Direito Administrativo**, [S. l.], v. 247, p. 57–97, 2008. DOI: 10.12660/rda.v247.2008.41547. Disponível em: https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/41547. Acesso em: 14 ago. 2026.

PALMA, Juliana Bonacorsi de. **Atuação administrativa consensual**. 2010. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-18112011-141226/publico/Dissertacao_Juliana_Bonacorsi_de_Palma. Acesso em: 21 fev. 2026.

PECI, Alketa; PIERANTI, Octavio Penna; RODRIGUES, Silvia. Governança e new public management. **Organizações & Sociedade**, v. 15, n. 46, p. 39-55, jul./set. 2008. Disponível em: https://www.scielo.br/j/osoc/a/Mpktr8kGXJ4hpRnhZshSRSJ/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 21 fev. 2026.

PIMENTA, Paulo Roberto Lyrio. Normas constitucionais programáticas e reserva do possível. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 49, n. 193, p. 7-20, jan./mar. 2012. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/496554/000940642.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 21 fev. 2026.

POZZOBON, Fernando; AMARANTE, Adriano de; SARMANHO, Lucas. Qual o custo de oportunidade das famílias brasileiras entre o gasto com transporte público e o gasto com transporte privado? Elasticidade de gasto cruzada e elasticidade renda. **Revista dos Transportes Públicos**, São Paulo: ANTP, ano 39, 2º quadrimestre, 2017, p. 37-47. Disponível em: https://files.antp.org.br/2017/10/31/rtp146-4.pdf. Acesso em: 18 fev. 2026.

RIO DE JANEIRO (Estado). Tribunal de Justiça. Apelação n. 0083260-60.2006.8.19.0001. **Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, 2007.

SANTOS, José Albano. **Finanças públicas.** 2. ed. Lisboa: INA, 2016.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP). **Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M)**. Disponível em: https://painel.tce.sp.gov.br/pentaho/api/repos/%3Apublic%3Aieg_m%3Aiegm.wcdf/generatedContent?userid=anony&password=zero. Acesso em: 21 fev. 2026.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. **TC-002431/026/12**. Contas anuais da Câmara Municipal de Presidente Bernardes, exercício de 2012. Relator: Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho. Primeira Câmara, sessão de 25 nov. 2014. Disponível em: https://jurisprudencia.tce.sp.gov.br/arqs_juri/pdf/1/5/7/438751.pdf. Acesso em: 11 jul. 2026.

SILVA, Beatriz Caetano da *et al*. A consensualidade na Administração Pública e LGPD. **Revista Escola de Governo de Alagoas**, v. 1, 3. ed., 2024. DOI: https://doi.org/10.5281/zenodo.14446146. Acesso em: 21 fev. 2026.

SOUSA, Aliomar Baleeiro de. **Uma introdução à ciência das finanças**. Rio de Janeiro: Forense, 1954.

CC BY NC SA

VALENTE, Thiago Leite Cruz *et al*. Sustentabilidade e finanças públicas. **Revista Contexto – TCE-GO**, p. 69-81, 2020. Disponível em: https://revcontext.tce.go.gov.br/index.php/context/article/view/37/34. Acesso em: 21 fev. 2026.

VOTORANTIM (SP). **Concorrência Pública 006/2023**. Processo administrativo 9431/2023. Concessão onerosa para prestação exclusiva do serviço de transporte público coletivo urbano de passageiros por ônibus no Município de Votorantim. Votorantim, 2023-2024. Documento administrativo consultado presencialmente junto ao Departamento de Licitações e Contratos da Prefeitura Municipal de Votorantim.

VOTORANTIM (SP). **Contrato administrativo 033/2024**. Concessão onerosa para prestação e exploração exclusiva do serviço de transporte público coletivo de passageiros no Município de Votorantim. Votorantim, 2024. Documento administrativo consultado presencialmente junto à Secretaria de Administração – Departamento de Licitações e Contratos.

VOTORANTIM (SP). **Decreto 8.056, de 24 de setembro de 2025**. Prefeitura Municipal de Votorantim. Disponível em: https://www.votorantim.sp.gov.br/publicos/dec8056_29011140.pdf. Acesso em: 21 fev. 2026.

VOTORANTIM (SP). **Lei 3.159, de 10 de dezembro de 2025**. Estima a receita e fixa a despesa do Município de Votorantim para o exercício de 2026. **Jornal do Município**, Votorantim, 12 dez. 2025. Disponível em: https://sapl.votorantim.sp.leg.br/norma/4565. Acesso em: 21 fev. 2026.

VOTORANTIM (SP). **Projeto de Lei Ordinária 100, de 2025**. Dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício de 2026 e dá outras providências. Câmara Municipal de Votorantim. Disponível em: https://sapl.votorantim.sp.leg.br/materia/21609. Acesso em: 21 fev. 2026.

VOTORANTIM (SP). **Portal da Transparência – Prestação de Contas (LRF)**. Prefeitura Municipal de Votorantim. Disponível em: https://s141.asp.srv.br/admweb.votorantim.sp/com.asp.transparencia.cadastros.wpmodulodescricao?pModuloId=0013&pExercicio=0&pVisualizacao=2&ModuloAnexoId=0&pGestoraId=0&pConfigTransparenciaId=1. Acesso em: 21 fev. 2026.

WAMPLER, Brian. A difusão do orçamento participativo brasileiro: "boas práticas" devem ser promovidas? **Opinião Pública**, v. 14, n. 1, p. 65-95, jun. 2008. DOI: https://doi.org/10.1590/S0104-62762008000100003. Disponível em: https://www.scielo.br/j/op/a/4xS4YRF3bXT8BNtxVcGQrZk/. Acesso em: 21 fev. 2026.

ZILBOVICIUS, Mauro. Tarifa zero: viável, necessária, contra a exclusão social. Quem paga? Por que paga? **Jornal da USP**, 29 abr. 2024. Disponível em: https://jornal.usp.br/artigos/tarifa-zero-viavel-necessaria-contra-a-exclusao-social-quem-paga-por-que-paga/. Acesso em: 21 fev. 2026.