



CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE

ESTUDO TÉCNICO
Nº 19/2026

ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA

Estudo Técnico sobre a Viabilidade do Programa de Passe- livre Universitário

E 19.



Pedro Araujo Castro; Otávio Debien Andrade;
Pedro Schettini Cunha



DIRETORIA GERAL

Christian Aquino Cota

DIRETORIA DO PROCESSO LEGISLATIVO

Frederico Stefano de Oliveira Arrieiro

DIVISÃO DE CONSULTORIA LEGISLATIVA

Bruno Dias Lana

**SEÇÃO DE CONSULTORIA EM ADMINISTRAÇÃO E
FINANÇAS PÚBLICAS**

Evana Rezende Batista

CAPA

Larissa Metzker

Gustavo Ziviani

Yasmin Schiess

Seção de Criação Visual

Superintendência de Comunicação

Institucional

AUTORIA

Pedro Araújo Castro

*Consultor em Administração Pública, Orçamento e
Finanças*

Otávio Debien Andrade

Consultor de Ciências Sociais

Pedro Schettini Cunha

Consultor de Administração Pública

CONTATO: divcol@cmbh.mg.gov.br

URL: www.cmbh.mg.gov.br/A-Camara/publicacoes

Conforme a Deliberação da Mesa Diretora nº 7, de 2025, compete à Divisão de Consultoria Legislativa, entre outras atividades, elaborar textos técnicos, artigos, relatórios e outras peças informativas, bem como prestar assessoramento técnico às comissões, à Mesa Diretora e aos vereadores. Todos os Estudos e Notas Técnicas são produzidos em atendimento a solicitação de vereadora, de vereador, de comissão ou da Mesa Diretora.

O conteúdo deste trabalho é de responsabilidade dos autores e não representa posicionamento oficial da Câmara Municipal de Belo Horizonte ou da sua Divisão de Consultoria Legislativa.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Como citar este texto:

CASTRO, Pedro Araújo; ANDRADE, Otávio Debien; CUNHA, Pedro Schettini; Estudo Técnico nº 19: Estudo Técnico sobre a Viabilidade do Programa de Passe-livre Universitário. Belo Horizonte: Divisão de Consultoria Legislativa/Câmara Municipal de Belo Horizonte, maio 2026. Disponível em: . Acesso em: DD mmm. AAAA.



CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE

ESTUDO TÉCNICO
Nº 19/2026

ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA

Estudo Técnico sobre a Viabilidade do Programa de Passe- livre Universitário

E 19.

Pedro Araujo Castro; Otávio Debien Andrade;
Pedro Schettini Cunha

DIVISÃO DE CONSULTORIA LEGISLATIVA

**DIRETORIA DO PROCESSO LEGISLATIVO
DIVISÃO DE CONSULTORIA LEGISLATIVA**

**ESTUDO TÉCNICO SOBRE A VIABILIDADE DO PROGRAMA DE PASSE-
LIVRE UNIVERSITÁRIO**

1. Introdução

O presente estudo, solicitado formalmente à Divisão de Consultoria Legislativa, tem por objetivo analisar a viabilidade de implantação de programa de Passe-Livre Universitário no Município de Belo Horizonte. Em particular, deve avaliar a possibilidade de atender os estudantes em situação de vulnerabilidade socioeconômica, tais como bolsistas integrais ou parciais e inscritos no CadÚnico.

O debate sobre a gratuidade no transporte público urbano ganhou centralidade no Brasil nas últimas décadas. O avanço ocorre pelo entendimento do transporte coletivo como direito social e meio indispensável para acessar outros direitos fundamentais, como educação, trabalho, saúde e cultura. Diante disso, diversos municípios brasileiros passaram a discutir ou implementar o passe livre para estudantes de baixa renda.

Em Belo Horizonte, essa discussão é altamente relevante devido à dimensão da rede universitária local e à concentração regional das instituições de ensino superior. Somam-se a isso a alta dependência dos estudantes pelo transporte coletivo e o impacto das tarifas na evasão escolar. A capital mineira abriga grandes universidades públicas e privadas, atraindo diariamente milhares de alunos de diferentes regiões da cidade e da Região Metropolitana.

A implementação dessa política pública exige, contudo, uma análise jurídica, financeira, tributária e operacional aprofundada. É necessário compatibilizar o direito à educação com a sustentabilidade econômica do sistema de transporte e com as limitações da legislação orçamentária e fiscal.

Para isso, este estudo examina os fundamentos constitucionais e legais da gratuidade tarifária, os instrumentos jurídicos para a concessão do benefício e

as fontes de financiamento da medida. Por fim, avalia os impactos financeiros e operacionais, analisa experiências de outros municípios, pondera os efeitos positivos e negativos da proposta e apresenta recomendações para a modelagem normativa do programa.

2. Fundamentação Constitucional e Legal

2.1 O transporte público como direito social

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 passou a reconhecer expressamente o transporte como direito social a partir da Emenda Constitucional nº 90, de 2015, que alterou o seu artigo 6º.

Dispõe o referido artigo:

São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

A inclusão do tema no rol dos direitos sociais consolidou o entendimento de que a mobilidade urbana é uma condição material indispensável para o exercício da cidadania e para o acesso efetivo a outros direitos fundamentais.

Cabe mencionar também a previsão contida no Capítulo XIII do Decreto 10.854 de 2021 de que os empregadores devem custear as despesas de vale-transporte de seus empregados quando tais despesas superarem 6% do salário pago.

No caso de estudantes universitários de baixa renda, o custo do deslocamento frequentemente atua como uma barreira concreta à permanência no ensino superior. Desse modo, as políticas de gratuidade ou de subsídio tarifário qualificam-se como instrumentos de efetivação do direito à educação, previsto nos artigos 205 e seguintes do texto constitucional.

2.2 Competência municipal sobre transporte coletivo

A Constituição Federal estabelece competência municipal para organização e prestação do transporte coletivo urbano.

O artigo 30, inciso V, dispõe:

Compete aos Municípios organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial.

Portanto, o Município de Belo Horizonte possui competência constitucional para instituir políticas tarifárias, subsídios, gratuidades e mecanismos de financiamento relacionados ao transporte coletivo municipal.

Além disso, cabe ao Poder Público assegurar a adequada prestação dos serviços públicos concedidos, observando princípios de continuidade, modicidade tarifária e equilíbrio econômico-financeiro dos contratos.

A Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte (LOMBH) atribui ao Município competência para organizar e prestar, diretamente ou mediante delegação, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial. Sobre a segurança financeira para prestação deste serviço essencial, dispõe a LOMBH:

Art. 198 - O equilíbrio econômico-financeiro dos serviços de transporte coletivo será assegurado por uma ou mais das seguintes condições, conforme dispuser a lei:

I - tarifa justa e sua revisão periódica;

II - subsídio aos serviços;

III - compensação entre a receita auferida e o custo total do sistema.

§ 1º - O cálculo das tarifas abrange o custo da produção do serviço definido pela planilha de custos e o custo de gerenciamento das delegações do serviço e do controle de tráfego, levando-se em consideração a expansão do serviço, a manutenção

de padrões mínimos de conforto, segurança e rapidez e a justa remuneração dos investimentos.

§ 2º - A fixação de qualquer tipo de gratuidade no transporte coletivo urbano só poderá ser feita mediante lei que indique a fonte de recursos para custeá-la.

Considerando que a realidade brasileira é marcada pelo baixo poder aquisitivo, muito se discute sobre o uso de fontes para financiar o transporte coletivo sem onerar a tarifa paga pelos usuários.

No tocante à legislação referente à mobilidade urbana propriamente dita, considera-se que o estabelecimento de políticas de promoção de subsídio tarifário para o transporte público coletivo por parte do poder público seja compatível com as disposições da Política Nacional de Mobilidade Urbana - PNMU (Lei nº 12.587/2012¹), da Política Municipal de Mobilidade Urbana - PMMU - e do Plano Diretor de Mobilidade Urbana de Belo Horizonte - PlanMob-BH (Lei Municipal nº 11.181/2019²); neste último, podemos destacar:

Art. 299 - Constituem objetivos relativos aos aspectos sociais da mobilidade urbana:

I - garantir a acessibilidade universal ao sistema de mobilidade nos padrões definidos nas leis específicas;

II - fortalecer a dimensão social do direito à mobilidade urbana, ampliando-a, especialmente no que se refere aos modos coletivos e não motorizados.

Art. 300 - A PMMU atenderá os interesses sociais por meio das seguintes ações:

¹ Lei Federal nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012 - Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana; revoga dispositivos dos Decretos-Leis nºs 3.326, de 3 de junho de 1941, e 5.405, de 13 de abril de 1943, da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e das Leis nºs 5.917, de 10 de setembro de 1973, e 6.261, de 14 de novembro de 1975; e dá outras providências.

² Lei nº 11.181, de 8 de agosto de 2019 - Aprova o Plano Diretor do Município de Belo Horizonte e dá outras providências.

I - promover a inclusão social por meio de políticas tarifárias que beneficiem o acesso ao transporte coletivo pela população de baixa renda, observados critérios efetivamente gerenciados pelo poder público que evitem a evasão e a penalização dos demais usuários;

II - contribuir para reduzir a tarifa básica, com base em estudos de aplicação de subsídios e desonerações tributárias que se mostrem viáveis e tenham fonte de custeio;

(...)

Com esta finalidade, a Superintendência de Mobilidade do Município de Belo Horizonte (SUMOB)³ foi imbuída de “estabelecer e administrar a política tarifária do transporte público, buscando a gestão eficiente de custos para aproveitamento de ganhos de produtividade, de forma a propiciar a modicidade tarifária” (Lei 11.319/21, art. 2º, inciso VII).

Nesse contexto, destaca-se a Lei Federal nº 12.587/2012 define que o serviço público de transporte coletivo deve ser custeado por preço público (tarifa) cobrada do usuário do serviço:

Art 9º - ...

§1º - A tarifa de remuneração da prestação do serviço de transporte público coletivo deverá ser constituída pelo preço público cobrado do usuário pelos serviços somado à receita oriunda de outras fontes de custeio, de forma a cobrir os reais custos do serviço prestado ao usuário por operador público ou privado, além da remuneração do prestador.

³ A Superintendência de Mobilidade do Município de Belo Horizonte (SUMOB) foi instituída, por meio da lei nº 11.319, de 22 de outubro de 2021, e tem por competência, planejar e gerenciar o sistema de mobilidade urbana no Município, além de administrar os serviços de transporte público coletivo, de transporte público individual de táxi, de transporte escolar e o fretado. Também é finalidade da SUMOB contribuir com as atividades de planejamento do trânsito e sistemas viários municipal e metropolitano.

O PlanMob-BH (Lei nº 11.181/2019) criou em seu art. 325, o Fundo Municipal de Melhoria da Qualidade e Subsídio ao Transporte Coletivo (FSTC), cujos recursos serão prioritariamente destinados a subsidiar o serviço de transporte coletivo no Município com vistas à manutenção e redução das tarifas cobradas. A Lei Municipal 11.319/2021⁴ estabeleceu que o FSTC constituir-se-á de recursos orçamentários, dotados anualmente em Lei Orçamentária e de recursos que lhes forem repassados pela SUMOB, bem como de fontes que venham a ser definidas em lei ou em regulamento. Estes dispositivos legais ainda não foram regulamentados pelo Poder Executivo e o FSTC ainda não está ativo. Cabe destacar que a Emenda Constitucional nº 109/2021⁵ dificultou a criação de fundos pelos entes federados e limitou o uso dos fundos existentes, mas suas disposições, a princípio, não afetariam a regulamentação do fundo já criado. De outro modo, a Emenda Constitucional nº 132/2023⁶ permitiu a utilização dos recursos provenientes da Contribuição de Intervenção do Domínio Econômico - CIDE - relativa às atividades de importação ou comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados e álcool combustível para pagamento de subsídios a tarifas de transporte público coletivo de passageiros. Apesar de existir a autorização legal para o uso da CIDE na estrutura de financiamento do transporte público, a União ainda não regulamentou o funcionamento dessa forma de financiamento.

O Projeto de Lei nº 3.278/2021, que cria o Marco Legal do Transporte Público Coletivo em âmbito nacional foi aprovado no Congresso Nacional e seguiu para sanção presidencial em 26/05/2026. Ele estabelece:

Art. 41. O art. 6º da Lei nº 10.636, de 30 de dezembro de 2002, passa a vigorar com a seguinte redação:

⁴ Lei nº 11.319, de 22 de outubro de 2021 - Cria a Superintendência de Mobilidade do Município de Belo Horizonte - Sumob - e dá outras providências.

⁵ Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2021 - Altera os arts. 29-A, 37, 49, 84, 163, 165, 167, 168 e 169 da Constituição Federal e os arts. 101 e 109 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; acrescenta à Constituição Federal os arts. 164-A, 167- A, 167-B, 167-C, 167-D, 167-E, 167-F e 167-G; revoga dispositivos do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e institui regras transitórias sobre redução de benefícios tributários; desvincula parcialmente o superávit financeiro de fundos públicos; e suspende condicionalidades para realização de despesas com concessão de auxílio emergencial residual para enfrentar as consequências sociais e econômicas da pandemia da Covid-19.

⁶ Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023 - altera o Sistema Tributário Nacional.

“Art. 6º A aplicação dos recursos da Cide no pagamento de subsídios às tarifas de transporte público coletivo de passageiros e nos programas de infraestrutura de transportes terá como objetivos essenciais a modicidade tarifária do transporte público coletivo de passageiros, a redução do consumo de combustíveis automotivos, o atendimento mais econômico da demanda de transporte de pessoas e bens, o desenvolvimento de projetos de infraestrutura cicloviária, a implantação de ciclovias e ciclofaixas, a segurança e o conforto dos usuários, a diminuição do tempo de deslocamento dos usuários do transporte público coletivo, a melhoria da qualidade de vida da população, a redução das deseconomias dos centros urbanos e a menor participação dos fretes e dos custos portuários e de outros terminais na composição final dos preços dos produtos de consumo interno e de exportação.

Parágrafo único. Pelo menos 60% (sessenta por cento) dos recursos arrecadados pela Cide devem ser aplicados nas áreas urbanas.” (NR)

Por fim, vale notar que o município de Belo Horizonte já possui passe-livre estudantil para estudantes do ensino médio e da Educação de Jovens e Adultos (no qual o recorte não é por renda, mas para escolas públicas e bolsistas de escolas particulares), conforme previsto na Lei 10.106 de 2011 e no Decreto 18.404 de 2023. Assim, a implementação de um passe-livre universitário poderia ser visto como uma "expansão" de uma política já existente.

2.3 Política Nacional de Mobilidade Urbana

A Lei Federal nº 12.587/2012, que institui a Política Nacional de Mobilidade Urbana, representa o principal marco normativo infraconstitucional sobre o tema.

A legislação estabelece princípios relevantes para a discussão do Passe-Livre Universitário, dentre eles a acessibilidade universal, a equidade no acesso ao transporte público coletivo, a justiça social, a eficiência na prestação do serviço e o desenvolvimento sustentável das cidades. O artigo 8º da Lei nº 12.587/2012 dispõe:

“A política tarifária do serviço de transporte público coletivo é orientada pelas seguintes diretrizes:

I – promoção da equidade no acesso aos serviços;

II – melhoria da eficiência e da eficácia na prestação dos serviços;

III – ser instrumento da política de ocupação equilibrada da cidade;

IV – contribuição dos beneficiários diretos e indiretos para custeio da operação dos serviços.”

A legislação também admite expressamente a adoção de subsídios tarifários e extra tarifários.

O artigo 9º estabelece:

“A tarifa de remuneração da prestação do serviço de transporte público coletivo deverá ser constituída pelo preço público cobrado do usuário pelos serviços somado à receita oriunda de outras fontes de custeio.”

Portanto, a legislação federal admite que o financiamento do transporte coletivo não dependa exclusivamente da tarifa paga pelo usuário.

2.4 Lei de Responsabilidade Fiscal

Qualquer política pública de gratuidade tarifária deve observar as exigências da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

Especialmente relevantes são:

- necessidade de estimativa de impacto orçamentário-financeiro;
- demonstração da fonte de custeio;

- compatibilidade com a Lei Orçamentária Anual (LOA), Plano Plurianual (PPA) e Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO);
- observância das metas fiscais.

Caso o programa implique renúncia de receita ou aumento de despesa pública continuada, será necessária a observância dos artigos 14 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

3. Instrumentos Jurídicos para Instituição do Passe-Livre Universitário

O instrumento juridicamente mais adequado para implantação do Passe-Livre Universitário é a aprovação de lei municipal específica.

A lei deverá definir os beneficiários, estabelecer critérios socioeconômicos, disciplinar a forma de cadastramento, prever mecanismos de controle e fiscalização, indicar fonte de custeio, disciplinar limites quantitativos e operacionais, autorizar subsídio tarifário e prever eventual regulamentação por decreto. A adoção de lei específica aumenta a segurança jurídica da política pública e reduz riscos de judicialização.

A implantação do benefício pode demandar revisão dos contratos de concessão do transporte coletivo municipal. Isso ocorre porque a criação de novas gratuidades impacta diretamente a remuneração das concessionárias.

Nos termos da legislação administrativa e da jurisprudência atual, gratuidades instituídas pelo Poder Público devem observar o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos. Assim, o Município deverá prever compensação financeira às concessionárias, revisar mecanismos tarifários, ajustar indicadores de remuneração e definir metodologia de cálculo do subsídio.

4. Formas de Financiamento da Gratuidade Tarifária

A principal questão relacionada à implantação do Passe-Livre Universitário consiste na definição do modelo de financiamento.

Historicamente, o transporte público brasileiro foi estruturado sob lógica de financiamento predominantemente tarifário, na qual o custo do sistema é suportado majoritariamente pelos próprios usuários.

Esse modelo produz efeitos regressivos, pois transfere o ônus do financiamento justamente para a população mais dependente do transporte coletivo.

A Política Nacional de Mobilidade Urbana passou a admitir expressamente financiamento extra tarifário, permitindo que o custo do sistema seja compartilhado entre usuários diretos e beneficiários indiretos da mobilidade urbana.

A forma mais comum de financiamento das gratuidades consiste na utilização de recursos do orçamento municipal.

Nesse modelo, o Município aporta recursos diretamente ao sistema de transporte coletivo. As vantagens dessa forma de financiamento são maior segurança jurídica, simplicidade administrativa, e transparência orçamentária. Já as desvantagens são: pressão sobre orçamento municipal, dependência de disponibilidade fiscal, concorrência com outras políticas públicas.

Atualmente, Belo Horizonte já adota mecanismos de subsídio tarifário ao transporte coletivo. Portanto, juridicamente existe possibilidade de ampliação parcial desse modelo para custear programa de Passe-Livre Universitário.

4.1 Utilização de impostos

Do ponto de vista jurídico-tributário, o uso de receitas provenientes de impostos apresenta elevada pertinência para financiamento de gratuidades tarifárias.

Os impostos possuem natureza não vinculada e destinam-se ao custeio geral das atividades estatais.

Nesse contexto, a utilização de receitas tributárias para subsidiar transporte coletivo encontra fundamento:

- no caráter essencial do serviço;
- na natureza social da política pública;
- no princípio da solidariedade social;
- na promoção do direito à educação e à mobilidade.

Além disso, o transporte coletivo produz externalidades positivas para toda a cidade, inclusive para indivíduos que não utilizam diretamente o sistema, como

redução de congestionamentos, diminuição da poluição, aumento da produtividade econômica, redução de acidentes e inclusão social.

Dessa forma, há fundamento econômico e jurídico para que o financiamento seja compartilhado por toda a coletividade.

Com intuito de analisar a viabilidade da cobrança de tributos como meio de obter recursos para o custeio do sistema de transporte coletivo urbano, é necessário trazer uma breve exposição conceitual do tema. Inicialmente, cabe destacar o art. 3º do Código Tributário Nacional – CTN:

Art. 3º. Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada.

Em poucas palavras, tributo é uma obrigação legal de pagar determinada quantia em dinheiro. Trata-se de uma forma de o Estado intervir nas situações sociais e econômicas, arrecadando recursos para custear sua atuação em geral. Levando em conta o objetivo deste Estudo Técnico, duas espécies tributárias merecem maior exposição: imposto e taxa. Também se torna relevante esclarecer a diferença entre taxa e tarifa (também chamada como preço público).

O ente público pode exigir o pagamento de imposto ainda que não tenha realizado alguma atividade para o contribuinte. Nos termos do art. 16 do CTN, a hipótese de incidência do imposto é não-vinculada, posto que os recursos desse tributo podem ser utilizados com quaisquer despesas previstas no orçamento. Ou seja, a Constituição Federal (CR/88) vedou, em seu art. 167, IV, a vinculação de sua destinação:

Art. 167. São vedados:

[...]

IV – a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos

para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo.

A ideia é que os impostos incidam sobre as manifestações de riqueza do sujeito passivo, de modo que sua arrecadação seja usada em benefício de toda a coletividade. A competência para sua instituição está prevista na CR/88 de maneira privativa para cada ente federado. No âmbito municipal, são cabíveis tão somente o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) e o Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI), conforme dispõe o art. 156 da CR/88. A Carta Magna não confere a possibilidade de um Município criar novo imposto.

Deve estar claro, entretanto, que a vinculação direta de imposto a despesa específica encontra limitações constitucionais. O artigo 167, inciso IV, da Constituição Federal veda vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, salvo exceções constitucionais. Portanto, embora o Município possa utilizar recursos gerais provenientes de impostos para custear gratuidades, não é permitido criar vinculação rígida de determinado imposto ao programa.

4.2 Utilização de taxas

A utilização de taxas para financiamento do Passe-Livre Universitário apresenta limitações relevantes.

A tarifa de transporte de serviços delegados é de natureza jurídica privada, ou seja, dentro dela tem o lucro, que atende ao objetivo econômico do operador privado, o que é incompatível com a função da taxa. A doutrina e a jurisprudência majoritárias afastam a taxa porque ela é pensada para custear o Estado (custo administrativo), sem relação contratual ou comercial.

Assim, a criação de taxa especificamente voltada ao financiamento de gratuidades tarifárias provavelmente enfrentaria questionamentos constitucionais. Por essa razão, a utilização de taxas não se mostra juridicamente recomendável como principal mecanismo de custeio.

4.3 Subsídio cruzado tarifário

Historicamente, muitas gratuidades do transporte público brasileiro foram financiadas por meio de subsídio cruzado tarifário. Nesse modelo, o custo dos beneficiários gratuitos é incorporado ao valor da tarifa paga pelos demais usuários.

Embora juridicamente possível, esse modelo apresenta problemas relevantes, como aumento da tarifa, redução da demanda pagante, regressividade social, incentivo ao transporte individual e agravamento da crise estrutural do transporte coletivo.

Especialistas em mobilidade urbana frequentemente criticam o modelo tarifário puro por produzir ciclo de aumento de tarifas e perda de passageiros. Esse modelo tende a penalizar trabalhadores de baixa renda que já dependem intensamente do transporte coletivo. Por essa razão, há crescente consenso técnico no sentido de que políticas de gratuidade devem ser financiadas predominantemente por receitas extra tarifárias.

4.4 Receita de Repartição da CIDE

O financiamento de gratuidades no transporte coletivo urbano pelos municípios ganhou um forte respaldo com a aprovação do Projeto de Lei nº 3.278/2021, que institui o novo Marco Legal do Transporte Público Coletivo Urbano e aguarda sanção do Presidente da República. Conhecido como o "SUS do transporte público", o texto reformula a política de mobilidade do país e valida o uso de receitas extra-tarifárias, determinando explicitamente a destinação de ao menos 60% da arrecadação da CIDE-Combustíveis para o custeio dos sistemas de transporte. Caso sancionada, essa mudança cria uma fonte de receita adicional para que as prefeituras arquem com o passe livre de estudantes, idosos e PCDs por meio de fundos públicos específicos, sem repassar esse ônus para as tarifas gerais.

Apesar do avanço regulatório, a aplicação prática desses recursos federais exigirá das prefeituras um planejamento fiscal estratégico e monitoramento constante. A arrecadação da CIDE é historicamente sujeita a oscilações o que pode trazer instabilidade aos caixas locais. Para expandir os benefícios e assegurar a transição para modelos sustentáveis de tarifa zero ou modesta, os municípios precisarão combinar os repasses vinculados da CIDE com outras fontes autorizadas pelo novo marco — como receitas de publicidade, créditos de carbono e estacionamentos públicos —, garantindo o equilíbrio dos contratos de concessão sem comprometer investimentos essenciais em infraestrutura viária.

5. Experiências Comparadas em Outras Cidades

O Município de Maricá (RJ) tornou-se referência nacional em políticas de gratuidade tarifária. A cidade opera sistema público denominado “Vermelhinho”, com gratuidade universal em diversas linhas municipais. O financiamento ocorre principalmente por receitas oriundas de royalties do petróleo. Embora o modelo seja distinto do Passe-Livre Universitário focalizado, a experiência demonstra viabilidade operacional de sistemas subsidiados integralmente.

Caucaia (CE) implementou sistema de tarifa zero em linhas municipais, financiado por recursos públicos municipais. A experiência é frequentemente citada em estudos sobre ampliação do acesso ao transporte coletivo.

O Município de São Paulo (SP) possui sistema de gratuidade parcial para estudantes. Há previsão de meia tarifa para todos os estudantes e gratuidade tarifária exclusivamente para estudantes de baixa renda cadastrados em programas sociais. O financiamento ocorre através de subsídios municipais. A experiência paulistana demonstra viabilidade de modelos focalizados na população vulnerável.

O Distrito Federal (DF) implementou programa de Passe Livre Estudantil abrangendo estudantes da rede pública e privada. O benefício contempla deslocamentos relacionados às atividades educacionais. O programa é financiado pelo orçamento público distrital.

Foz do Iguaçu (PR) instituiu política de gratuidade para estudantes universitários em determinadas condições socioeconômicas. A iniciativa demonstra possibilidade de focalização em estudantes de baixa renda.

6. Impactos Econômicos e Sociais Esperados

6.1 Potenciais efeitos positivos

O principal benefício esperado da política consiste na redução da evasão universitária. Diversos estudos indicam que o custo do deslocamento urbano representa parcela significativa das despesas estudantis. Para estudantes de baixa renda, especialmente moradores de periferias urbanas e municípios metropolitanos, o transporte pode comprometer significativamente o orçamento familiar. Dessa forma, a gratuidade tende a aumentar a frequência acadêmica, reduzir o abandono de cursos, ampliar o acesso à educação superior e fortalecer políticas de inclusão social.

A política pode contribuir também para redução de desigualdades territoriais. Em grandes cidades brasileiras, estudantes periféricos frequentemente enfrentam maiores tempos de deslocamento e custos mais elevados. Em termos econômicos, políticas de subsídio ao transporte coletivo direcionadas à população vulnerável tendem a produzir efeito progressivo, uma vez que beneficiam proporcionalmente indivíduos que comprometem parcela maior de sua renda com despesas de mobilidade. Esse aspecto assume relevância especial em cidades caracterizadas por profundas desigualdades territoriais, como Belo Horizonte e sua região metropolitana. A distribuição espacial desigual de empregos, equipamentos públicos, universidades e serviços urbanos faz com que estudantes residentes em áreas periféricas frequentemente necessitem realizar deslocamentos mais longos, complexos e onerosos.

A gratuidade pode incentivar ainda uso do transporte coletivo em detrimento do transporte individual motorizado. Isso produz externalidades positivas, como redução de congestionamentos, diminuição da emissão de poluentes, melhoria ambiental e redução de acidentes.

A política também pode gerar benefícios econômicos indiretos, como aumento da qualificação profissional, fortalecimento do capital humano, dinamização da economia urbana e aumento da produtividade futura.

Por fim, a utilização de critérios socioeconômicos associados, por exemplo, ao Cadastro Único, pode aumentar capacidade estatal de identificação e acompanhamento de populações vulneráveis, favorecendo coordenação intersetorial entre diferentes áreas da administração pública.

Assim, a implementação de Passe-Livre Universitário em Belo Horizonte possui potencial para produzir impactos positivos relevantes nas dimensões educacional, social, econômica, urbana e ambiental, desde que estruturada de forma financeiramente sustentável e integrada às demais políticas públicas municipais.

6.2 Potenciais efeitos negativos e riscos

O principal risco associado ao programa é o aumento das despesas públicas. Sem planejamento e fiscalização adequados, a política pode pressionar significativamente o orçamento municipal. Embora a implantação de programa de Passe-Livre Universitário possa produzir efeitos sociais relevantes, a literatura especializada em mobilidade urbana e finanças públicas demonstra que políticas de gratuidade tarifária exigem elevado grau de planejamento institucional, sustentabilidade financeira e capacidade administrativa. A ausência desses elementos pode gerar efeitos adversos tanto para a qualidade do serviço de transporte coletivo quanto para a própria sustentabilidade da política pública.

Nesse contexto, é importante observar que o transporte coletivo urbano brasileiro atravessa crise estrutural há décadas, caracterizada pela perda progressiva de passageiros, aumento dos custos operacionais, envelhecimento da frota em diversas cidades, crescimento do transporte individual motorizado e elevada dependência de subsídios públicos. A introdução de novas gratuidades sem correspondente ampliação das fontes de financiamento pode aprofundar desequilíbrios financeiros já existentes.

Além da questão fiscal, há desafios operacionais relevantes. A ampliação substancial do número de passageiros transportados sem estrutura adequada

pode gerar sobrecarga operacional. O aumento expressivo do número de usuários beneficiados pode exigir ampliação de frota, aumento da quilometragem operacional, contratação de trabalhadores adicionais e revisão da programação operacional do sistema.

Outro ponto que demanda atenção refere-se à governança e aos mecanismos de controle. Programas de gratuidade podem enfrentar problemas relacionados a fraudes cadastrais, compartilhamento indevido de cartões, utilização irregular do benefício e dificuldades de fiscalização. Em políticas focalizadas, como a proposta de Passe-Livre Universitário para estudantes vulneráveis, a confiabilidade dos critérios socioeconômicos torna-se elemento central para legitimidade e sustentabilidade do programa. A ausência de integração eficiente entre o sistema de transporte, as instituições de ensino e as bases de dados governamentais pode dificultar a verificação periódica da elegibilidade dos beneficiários.

7. Considerações Finais

A análise apresentada neste estudo demonstra que a implantação de programa de Passe-Livre Universitário no Município de Belo Horizonte é compatível com os princípios constitucionais relacionados ao direito à educação, à mobilidade urbana e à redução das desigualdades sociais.

A Constituição Federal, especialmente após a Emenda Constitucional nº 90/2015, reconhece o transporte como direito social, enquanto a Política Nacional de Mobilidade Urbana admite expressamente utilização de subsídios públicos e financiamento extra tarifário.

Do ponto de vista jurídico-tributário, a utilização de recursos orçamentários provenientes de impostos mostra-se mais adequada do que a criação de taxas específicas ou a ampliação do financiamento tarifário. A utilização exclusiva da tarifa para custear gratuidades tende a produzir efeitos regressivos e aprofundar a crise estrutural do transporte coletivo urbano.

As experiências de outras cidades demonstram que políticas de gratuidade ou subsídio estudantil são viáveis quando acompanhadas de:


- planejamento fiscal;

- definição clara de público-alvo;
- financiamento estável;
- mecanismos de controle;
- integração tecnológica.

No caso de Belo Horizonte, a adoção de modelo focalizado em estudantes vulneráveis, especialmente inscritos no Cadastro Único e bolsistas integrais ou parciais, apresenta maior viabilidade financeira e distributiva. A implementação gradual do programa, acompanhada de monitoramento contínuo e avaliação periódica, tende a reduzir riscos fiscais e operacionais.

Por fim, o Passe-Livre Universitário pode constituir importante instrumento de inclusão social, permanência estudantil e democratização do acesso à educação superior, desde que estruturado em bases jurídicas, financeiras e institucionais sustentáveis.

Belo Horizonte, 28 de maio de 2026

Documento assinado digitalmente
 PEDRO ARAUJO CASTRO
Data: 28/05/2026 15:46:56-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Pedro Araujo Castro
Consultor de Administração Pública, Orçamento e Finanças
CM 883

Otávio Debien Andrade
Consultor de Ciências Sociais

Pedro Schettini Cunha
Consultor de Administração Pública

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 90, de 15 de setembro de 2015.

BRASIL. Lei Federal nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana.

BRASIL. Lei Federal nº 12.852, de 5 de agosto de 2013. Estatuto da Juventude.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Lei de Responsabilidade Fiscal.

CARVALHO, Carlos Henrique Ribeiro de. Mobilidade Urbana Sustentável: conceitos, tendências e reflexões. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA.

GREGORI, Lúcio; WHITAKER, Chico; VAROLI, José Jairo; ZILBOVICIUS, Mauro; GREGORI, Márcia Sandoval. *Tarifa Zero: a cidade sem catracas*. São Paulo: Autonomia Literária, 2020. ISBN 978-65-87233-10-9.

INSTITUTO DE POLÍTICAS DE TRANSPORTE E DESENVOLVIMENTO (ITDP Brasil). Financiamento da Mobilidade Urbana no Brasil.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Tarifação e financiamento do transporte público urbano no Brasil.

CNT – Confederação Nacional do Transporte. Pesquisa de Mobilidade Urbana.



CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE
Avenida dos Andradas 3100 . Santa Efigênia . BH . MG
www.cmbh.mg.gov.br
31 3555.1100