

Regulação do transporte público coletivo: impressões do PL 3.278/21

No último dia 26, foi remetido ao Senado o Ofício nº 427/2026/OS-GSE, comunicando o encaminhamento à sanção presidencial do Projeto de Lei (PL) nº 3.278/2021, que, uma vez sancionado, instituirá o Marco Legal do Transporte Público Coletivo.

De autoria do então senador Antonio Anastasia — hoje ministro do TCU (Tribunal de Contas da União) —, o PL pretende alterar as Leis nº 12.587/2012, nº 10.636/2002 e nº 10.257/2001, por intermédio de modificações relevantes para o transporte público coletivo. Acredita-se que o alvo principal, com maior impacto, é o transporte público coletivo urbano intramunicipal, mas o PL é aplicável, no que couber, ao transporte coletivo intermunicipal, interestadual e internacional de caráter urbano, nos termos do artigo 1º, parágrafo único, da minuta.

As discussões legislativas tiveram início durante o período pandêmico, momento em que o transporte público coletivo, que já havia sentido o impacto dos aplicativos e do transporte clandestino, entre outros fatores, sentiu a drástica redução dos usuários pagantes, o aumento exponencial dos custos dos insumos e a majoração do desequilíbrio econômico-financeiro das concessões. Assim, a pretensão legislativa é criar mecanismos legais sobretudo ligados ao financiamento do serviço, sem descurar da função reguladora a direcionar aspectos voltados à qualidade e outras características. Importante recordar que a Constituição afirma a essencialidade do transporte coletivo urbano e alude ao transporte em geral como direito social consagrado.

O texto chegou à Câmara dos Deputados em 19/12/2024 — quando recebido o Ofício nº 1.535/2024, do Senado —, onde teve tramitação relativamente rápida, depois de alguns anos na Casa iniciadora. Por fim, como dito, o PL foi à sanção.

Estrutura financeira

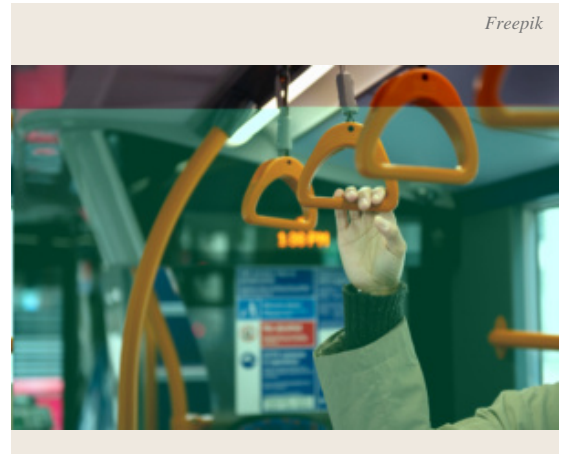
Na esteira do que se percebeu com outros movimentos legislativos anteriores, com destaque para as mudanças realizadas no âmbito do saneamento, reconhece-se a importância do papel da União, ainda que o serviço público não seja de sua titularidade, ressalvado o transporte a nível interestadual e internacional.

Sabe-se que parte relevante dos municípios possuem dificuldades financeiras, havendo os que sobrevivem graças aos repasses constitucionais. Neste sentido, o artigo 21 da minuta prevê que “*sem prejuízo das regras gerais definidas na Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012 (Lei de Mobilidade Urbana), e das normas específicas dos programas e das ações da União, a contratação de projetos de transporte público coletivo com recursos federais é condicionada ao atendimento do artigo 13 desta Lei.*” Ou seja, é legalmente viável que a União financie o transporte público coletivo intramunicipal e intermunicipal.

Todavia, claro, o cofre federal não está aberto de forma incondicionada. O dispositivo faz alusão ao artigo 13 que, por sua vez, estabelece que “*o titular do serviço de transporte público coletivo deverá fornecer, diretamente ou através de seu órgão ou entidade reguladora, os dados e informações necessários para o funcionamento do Sistema Nacional de Informações em Mobilidade Urbana (Simu), observadas a metodologia e a periodicidade estabelecidas pela União*”.

Ademais, essencial destacar o artigo 23 do projeto legislativo, que faz menção à sustentabilidade econômico-financeira e às fontes de custeio do serviço de transporte público coletivo. Pela importância do dispositivo, vale a sua transcrição integral:

Art. 23. A operação dos serviços de transporte público coletivo terá a sustentabilidade econômico-financeira assegurada por meio de:



Freepik

I – receitas de custeio e demais aportes de recursos orçamentários dos poderes públicos federal, estadual, distrital e municipal;
II – receitas tarifárias, quando houver;
III – receitas extratarifárias;
IV – contribuições e taxas decorrentes da justa distribuição dos benefícios e dos ônus do uso dos diferentes modos e serviços de mobilidade urbana;
V – subsídios cruzados intrasetoriais e intersetoriais provenientes de outras categorias de beneficiários dos serviços de transporte;
VI – outras fontes que venham a ser instituídas pelo poder público delegante, com objetivo de assegurar o financiamento do serviço de transporte público e o equilíbrio econômico-financeiro contratual.
Parágrafo único. Os aportes de recursos orçamentários estabelecidos no inciso I do caput, quando decorrentes de implementação de política de gratuidades e descontos tarifários, deverão ser suficientes para compensar o aumento de custos operacionais e a redução da arrecadação tarifária em razão do benefício concedido.

Dentre as disposições do rol, em primeiro lugar, merece ser realçado o inciso I, que faz menção à participação financeira das diferentes esferas e níveis governamentais no custeio do transporte público coletivo; ressaltando-se, também, o parágrafo único, a indicar que, se tais aportes forem consequências de gratuidades ou descontos de tarifa, deverão compensar o aumento dos custos de operação e a redução da arrecadação tarifária decorrentes do próprio benefício. Em segundo lugar, enfatiza-se o inciso II, que, ao utilizar a expressão “*quando houver*”, denota a possibilidade de inexistirem receitas tarifárias, o que vai ao encontro da tarifa zero no âmbito do referido serviço público.

Também relevante é salientar o artigo 41 da minuta, que altera a Lei nº 10.636/2002, afeta ao estabelecimento de critérios e diretrizes para aplicação dos recursos arrecadados pela Cide. Segundo a pretendida inovação legislativa, “*pelo menos 60% (sessenta por cento) dos recursos arrecadados pela Cide devem ser aplicados em áreas urbanas*” (parágrafo único), enfatizando-se, ainda, que “*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.*”

Nota-se, assim, que o legislador cogita a estruturação do transporte público coletivo sob uma ótica coordenada, trazendo União, estados e municípios como coparticipantes da ordenação e sistematização do referido direito social, à similaridade, com as devidas proporções, com o que já ocorre no Sistema Único de Saúde (SUS). Não por outra razão, há quem alcinhe o PL de “*SUS do Transporte Coletivo*”, na medida em que se cogita, observadas as demais regras contidas no texto, uma conjugação de esforços entre os entes visando à majoração da qualidade e da adequação de um serviço essencial, o que inclui, vale dizer, um financiamento plural, um sistema de subsídios efetivo e uma sustentação dos custos das gratuidades legais, de modo a manter saudável a concessão.

Em tal contexto, o tema financiamento do transporte público coletivo é uma das tônicas do Marco Legal, prevendo-se, para além dos subsídios, outros instrumentos que possam maximizar o acesso ao serviço público, tornando-o universal.

Vale salientar que toda essa preocupação legislativa com os subsídios e com o financiamento do transporte público coletivo não configura, absolutamente, um favor injustificado para as pessoas jurídicas delegatárias, senão estratégica para a realização plena do direito social ao transporte público coletivo. Isso na medida em que iniciativas governamentais e legislativas desse teor contribuem não apenas para a manutenção da equação econômico-financeira do contrato administrativo, mas para o respeito à modicidade tarifária, em última instância.

Inclusive, a depender das articulações e das estratégias a serem tomadas quanto ao exposto, abre-se caminho para a tarifa zero, o que obviamente não traduz a ideia de não remuneração das concessionárias, mas a inexistência de tarifas. Isso já é realidade em várias cidades, como Belgrado (Sérvia), Hasselt (Bélgica), Talin (Estônia) e Dunquerque (França). No Brasil, cidades como Agudos (São Paulo), Alumínio (São Paulo), Arceburgo (Minas Gerais), Barra Mansa (Rio de Janeiro) e Balneário Arroio do Silva (Santa Catarina) são exemplos de entes municipais que têm experiência com a tarifa zero do transporte público coletivo, ainda que parcialmente.

Além disso, importante, sobre a temática estruturação financeira, mencionar o artigo 34, §1º, da minuta, que versa que “a remuneração do operador deve ser coberta por receitas tarifárias, extratarifárias e subsídios, definidos na forma desta Lei e nas normas regulamentares e contratuais.” Assim, o texto legislativo corrobora a distinção entre tarifa e remuneração no âmbito do transporte coletivo: a primeira é o valor que o usuário paga para usufruir do serviço ofertado, sendo apenas uma das formas remuneratórias, não coincidindo, pois, com a remuneração; esta, lado outro, envolve todos os recursos percebidos pelo prestador pela prestação do serviço, sejam tais cifras tarifárias ou extratarifárias.

O artigo 27, *caput*, por sua vez, prevê que os entes federados poderão estabelecer programas de custeio da operação do transporte coletivo, visando ao estabelecimento de benefícios tarifários aos passageiros, à ampliação do nível de serviço ou a outros ajustes operacionais, por meio de subsídios ou subvenções orçamentárias. Novamente, identifica-se que o financiamento plural não é fim em si mesmo, mas ao contrário, está relacionado a melhorias, ajustes operacionais e a políticas sociais criadoras de benefícios tarifários.

Nota-se também que os parágrafos do artigo 27 estabelecem uma teia de regras a serem observadas, especialmente no tocante à especificação da dotação orçamentária, à transparência administrativa, à eficiência e à objetividade. Transcreva-se o texto legal:

Art. 27. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no âmbito de suas competências, de forma independente ou consorciada entre as esferas de governo, poderão estabelecer programas de custeio da operação do transporte coletivo, visando ao estabelecimento de benefícios tarifários aos passageiros, à ampliação do nível de serviço ou a outros ajustes operacionais, por meio de subsídios ou subvenções orçamentárias.

1º Os recursos destinados aos programas e subsídios referidos no caput poderão originar-se de dotações específicas do orçamento do titular dos serviços ou de repasses de outros entes da federação, observado o disposto no parágrafo único do art. 23 desta Lei.

2º No caso de serviços prestados de forma indireta ou parcialmente indireta, os subsídios concedidos serão estabelecidos com base em critérios transparentes e objetivos de produtividade, eficiência e qualidade, devendo estar previstos em contrato, preferencialmente sob a forma de contraprestação pecuniária do poder concedente ao contratado.

3º A concessão de gratuidades e de descontos tarifários a uma classe ou coletividade de usuários nos serviços de transporte público coletivo urbano e de caráter urbano deve ser custeada com recursos financeiros específicos previstos em lei, sendo vedado atribuir o referido custeio aos usuários do respectivo serviço público.

4º Os benefícios referidos no §3º somente podem entrar em vigor após a inclusão no orçamento público do ente responsável pela concessão.

5º Os veículos utilizados nos serviços de transporte público coletivo urbano e de caráter urbano são isentos do pagamento da tarifa de pedágio no âmbito das rodovias dos entes federativos referidos no caput, para fins da preservação da modicidade tarifária a que fazem jus os pagantes do serviço.

Vale salientar, dentre as disposições acima transcritas, o §3º, que expressamente prevê que as gratuidades e os descontos tarifários somente são legítimos se houver previsão de custeio próprio determinado em lei, vedando-se que os demais usuários cubram os custos decorrentes dessas benesses; de todo modo, estabelece o §4º que tais gratuidades e descontos somente podem entrar em vigor após a devida inclusão dessas previsões no orçamento público, o que privilegia o planejamento orçamentário. Já o §5º, em interessante previsão, concede isenção da tarifa do pedágio aos veículos utilizados no serviço, visando à preservação da modicidade tarifária — naturalmente, após o início da vigência da lei decorrente do PL ora comentado.

Especificamente no referente aos recursos federais, o artigo 28 corrobora que o seu uso para os fins do transporte público coletivo não é vulgarizado, mas por intermédio de algumas formas previstas nos incisos do mencionado artigo. Quais sejam: “no âmbito de programas federais de fomento ao desenvolvimento institucional e melhoria da prestação dos serviços, ou de atividades componentes do serviço de transporte público” (inciso I); “no âmbito de programas sociais ou para custeio de atividades ou equipamentos dos serviços de transporte público coletivo locais” (inciso II); “como contrapartida ao alcance de metas de desempenho operacional, de satisfação e ambientais previamente estabelecidas nas normas de referência para a regulação da prestação dos serviços de transporte público coletivo expedidas pela União” (inciso III); “para cobertura de custos adicionais ou perda de receitas decorrentes de benefícios tarifários” (inciso IV); e “por meio de programas e legislações que regulamentem e apoiem os instrumentos previstos nos arts. 19, 23, 29 e 30 desta Lei.”



Por fim, importa sublinhar o artigo 35 da minuta legislativa, que prevê cláusulas indispensáveis aos contratos administrativos afetos ao serviço de transporte público coletivo, sem prejuízo da previsão constante do artigo 92 da Lei nº 14.133/2021, bem como sem embargo das exigências da Lei nº 8.987/1995, a Lei de Concessões. Dito isso, por derradeiro, o indicado artigo estipula que *“os contratos de prestação de serviços de transporte público coletivo deverão estabelecer”* (caput) *“a distinção entre a tarifa cobrada dos passageiros e a remuneração da prestação do serviço”* (inciso I); *“as multas os encargos e as indenizações aplicáveis em casos de descumprimento contratual ou inadimplemento das partes”* (inciso II); e *“a definição objetiva dos meios de prevenção e resolução de controvérsias contratuais e a identificação, em comum acordo, dos responsáveis pela realização dos referidos procedimentos, bem como os meios de transparência e publicidade desses processos”* (inciso III).

Feitas essas considerações iniciais, somadas aos aspectos da estrutura financeira pensados pelo PL, em oportunidade subsequente, será finalizado o texto, trazendo-se aspectos conclusivos e afetos à regionalização e integração.

Clique [aqui](#) para ler o artigo na íntegra

Fonte: <https://conjur.jumps.com.br/2026-mai-28/regulacao-do-transporte-publico-coletivo-impressoes-do-pl-3-278-21/>