

## O MARCO LEGAL DO TRANSPORTE PÚBLICO COLETIVO URBANO (PROJETO DE LEI 3.278/2021)

**Mônica Bandeira de Mello Lefèvre**

*Mestre em Direito do Estado pela USP  
Sócia da Justen, Pereira, Oliveira e Talamini  
arthur.wontroba@justen.com.br*

**Arthur Gressler Wontroba**

*Mestrando em Direito pela UFPR  
Advogado da Justen, Pereira, Oliveira e Talamini  
arthur.wontroba@justen.com.br*

### 1. Introdução

O transporte coletivo no Brasil vive um momento de inflexão histórica. Após mais de uma década de vigência da Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei 12.587/2012), e diante de uma crise estrutural marcada pela queda de demanda, pela dependência excessiva das receitas tarifárias e pela precariedade de parcela significativa dos contratos vigentes, a Câmara dos Deputados aprovou, em maio de 2026, o novo Marco Legal do Transporte Público Coletivo Urbano ([PL 3.278/2021](#)). O texto aguarda sanção presidencial e, caso aprovado, entrará em vigor um ano após a sua publicação.

Além de instituir novas regras e unificar o regime aplicável ao setor, o Projeto de Lei promove alterações na Lei de Mobilidade Urbana (L. 12.587/2012), no Estatuto da Cidade (L. 10.257/2001) e no regramento da CIDE-Combustíveis (L. 10.336/2001 e 10.636/2002). O presente artigo busca analisar algumas das principais inovações trazidas pelo Novo Marco.

### 2. O regime jurídico atualmente existente

O regime jurídico do transporte público urbano é constituído por um amplo conjunto de normas esparsas. A legislação federal (v.g., Lei de Mobilidade Urbana, Estatuto da Cidade, Lei de Concessões) é complementada por normas de caráter local, sobretudo no que diz respeito à organização e fiscalização dos serviços, às obrigações impostas aos prestadores e à política tarifária.

O Projeto de Lei busca inaugurar um novo regramento, mas também – e principalmente – reorganizar regras já positivadas de forma fragmentada, sistematizando a disciplina normativa aplicável ao setor.

### 3. Aspectos gerais, fundamentos constitucionais e estruturação jurídica dos serviços de transporte público à luz do Novo Marco Legal

Os artigos iniciais do Projeto de Lei delimitam o objeto, a abrangência e os conceitos estruturantes do Novo Marco Legal.

Como se extrai do art. 2º, o referido diploma ancora-se expressamente no art. 6º da Constituição Federal, que consagra o transporte público como verdadeiro direito social. A vinculação ao texto constitucional não é meramente retórica: reafirmar o caráter essencial e indispensável dos serviços de transporte significa impor ao Estado, em todos os seus níveis federativos, o *dever* de assegurar a prestação adequada e de adotar todas as providências necessárias para tanto.

Sob essa ótica, os princípios, diretrizes e objetivos estabelecidos pelo Projeto de Lei (arts. 3º a 5º) buscam assegurar a consolidação de sistemas amplamente acessíveis, integrados e dotados de sustentabilidade ambiental, social e econômico-financeira. Além disso, endereçam preocupação há muito destacada pelos agentes do setor quanto à necessidade de planejamento das redes de transporte e à preservação da segurança jurídica dos contratos de delegação dos serviços.

As principais definições aplicáveis ao setor, embora preservem o racional da Lei de Mobilidade Urbana (Lei 12.587/2012), passam a adotar abordagem mais ampla e sistemática. O art. 6º não apenas conceitua os serviços de transporte, como também disciplina os diversos elementos que integram a sua prestação, tratando das atividades que a compõem, da infraestrutura dos sistemas, de questões econômicas e operacionais relevantes, bem como de aspectos relacionados ao desenvolvimento das políticas públicas.

Do ponto de vista da repartição federativa de competências, a titularidade dos serviços permanece distribuída conforme a natureza da operação. A inovação consiste na organização estruturada desses serviços e na previsão de mecanismos destinados à integração interfederativa e à coordenação regional, inclusive mediante a constituição de Unidades Regionais de Transporte Público Coletivo (arts. 7º e 8º).

#### **4. Planejamento, regulação e transparência**

O Novo Marco preocupa-se em conferir maior densidade normativa ao regime jurídico existente, detalhando deveres de planejamento, mecanismos de governança, competências regulatórias e obrigações de transparência aplicáveis aos titulares e operadores dos serviços.

Nesse sentido, atribui ao titular dos serviços o dever de planejamento das redes de transporte público coletivo, especificando os diferentes aspectos que deverão ser por ele ponderados. Há ainda previsão expressa quanto à necessidade de compatibilização desse planejamento com o plano diretor, o plano de mobilidade urbana e o plano de desenvolvimento urbano integrado, bem como quanto à necessária realização de audiências e consultas públicas voltadas a assegurar a ampla participação popular (art. 9º e §§ 2º e 3º).

O Projeto de Lei também avança na estruturação das atividades regulatórias, prevendo que o titular deverá designar órgão ou, preferencialmente, entidade específica para a regulação e fiscalização dos serviços (art. 10). Caberá ao regulador disciplinar temas relativos aos padrões de qualidade, à política tarifária, aos critérios de reajuste e reequilíbrio, aos mecanismos de

participação social e ao compartilhamento de dados operacionais entre prestadores e poder concedente (arts. 11 e 12).

No que tange à transparência, as regras propostas igualmente ampliam e especificam as obrigações já previstas na legislação atual, impondo a divulgação sistemática de informações sobre custos, tarifas, gratuidades, oferta, demanda e indicadores de qualidade (art. 14). Estabelece-se ainda que os prestadores com múltiplas operações terão a obrigação de manter sistema contábil capaz de demonstrar, separadamente, os custos e receitas de cada uma delas (art. 15).

## **5. Direitos dos usuários e controle social**

Verifica-se a consolidação de um rol atualizado e ampliado de direitos dos usuários (art. 16), dentre os quais se destacam: o acesso gratuito a informações; a implantação de sistema integrado e não discriminatório; a obrigatoriedade de acesso a canais de denúncia para casos discriminação, agressão ou assédio; e a garantia de pagamento em dinheiro mesmo nos sistemas dotados de bilhetagem eletrônica.

Os deveres dos passageiros também foram sistematizados (art. 17), contemplando obrigações relacionadas à preservação dos bens utilizados na prestação dos serviços, ao pagamento das tarifas e à comprovação do direito à gratuidade.

No mais, as novas regras reposicionam os mecanismos de controle social dentro da governança específica do transporte público coletivo, prevendo instrumentos institucionais mais diretamente vinculados à regulação, ao planejamento e à fiscalização dos serviços. O art. 18 do Projeto de Lei prevê a participação da sociedade por meio de órgãos colegiados com representação dos titulares, reguladores, operadores, passageiros e sociedade civil, dispondo também acerca da criação do Fórum Nacional de Mobilidade Urbana, de caráter consultivo – o que reforça a dimensão participativa e democrática da própria gestão dos sistemas de transporte.

## **6. Bens reversíveis, créditos e indenização**

O Novo Marco especifica o alcance do direito à indenização já assegurado pelo art. 35 da Lei de Concessões (L. 8.987/1995). Em seu art. 22, *caput*, estabelece que os investimentos vinculados a bens reversíveis “constituirão créditos perante o titular, a serem recuperados mediante remuneração estabelecida nos termos das normas regulamentares e contratuais e, quando for o caso, observada a legislação pertinente às sociedades por ações” – o que não contempla a implantação de empreendimentos imobiliários e os valores provenientes de subvenções ou transferências fiscais voluntárias (nos termos do § 1º).

Prevê ainda que os respectivos valores deverão ser auditados e certificados anualmente pelo poder concedente ou pelo regulador (§ 2º). Uma vez certificados, esses créditos poderão ser utilizados como garantia de

empréstimos destinados à realização de outros investimentos no sistema (§ 3º).

Ao término do contrato ou em caso de retomada dos serviços, a indenização dos investimentos ainda não amortizados ou depreciados deverá ser apurada e liquidada no prazo máximo de um ano (§ 4º), sendo que eventuais controvérsias acerca do *quantum* indenizatório deverão ser equacionadas, preferencialmente, por meios alternativos de resolução de conflitos (§ 5º).

É bem verdade que, diante da institucionalização de mecanismos permanentes de controle e certificação dos investimentos realizados, a liquidação de eventuais saldos poderia (em tese) ocorrer ainda no curso do contrato, sem que o operador tivesse de aguardar até um ano para ser efetiva e devidamente indenizado pelos valores por ele despendidos. Ainda assim, o regramento instituído pelo Projeto de Lei tem a potencial vantagem de conferir maior segurança jurídica e previsibilidade, evitando longas discussões acerca da apuração dos valores eventualmente devidos pelo poder concedente e da sistemática a ser observada para fins de pagamento.

## **7. A nova arquitetura de financiamento da infraestrutura e da operação**

Uma das principais inovações do Novo Marco – senão a mais relevante delas – diz respeito à reestruturação do modelo de financiamento dos serviços de transporte público coletivo.

### **7.1 A separação entre tarifa pública e remuneração do operador**

O Projeto de Lei aprofunda, em seu art. 6º, a distinção entre “tarifa pública” (preço cobrado do usuário) e remuneração do operador (definida como o valor pago ao prestador para cobertura dos custos, proveniente de receitas e subsídios, vinculado a metas de desempenho e qualidade).

Enquanto a Lei de Mobilidade Urbana (L. 12.587/2012) confere aos subsídios e às receitas complementares o caráter de meros instrumentos de cobertura de déficit tarifário, o Novo Marco passa a incorporá-los como elementos estruturantes da modelagem econômico-financeira dos sistemas de transporte. Com isso, fornece suporte jurídico mais consistente para modelos de tarifa reduzida ou até mesmo tarifa zero, sem acarretar ônus excessivo aos usuários ou tornar a operação economicamente inviável para o prestador.

Há evidente mudança de paradigma: o transporte coletivo deixa de ser concebido como serviço custeado predominantemente pelo usuário, mediante o pagamento de tarifa, e passa a ser tratado como política pública a ser financiada também por fontes complementares de receita e por aportes públicos estruturados.

### **7.2 Diversificação das fontes de financiamento**

As novas regras ampliam as fontes de financiamento disponíveis para os investimentos em infraestrutura e para a operação dos serviços de transporte, valendo-se de instrumentos urbanísticos de captura de valorização imobiliária, contrapartidas decorrentes do impacto de empreendimentos, operações

estruturadas de financiamento, comercialização de créditos de carbono, dentre outros mecanismos (art. 19).

Elencam-se seis fontes principais para o custeio das operações: recursos orçamentários dos diferentes entes federativos; receitas tarifárias (“quando houver”); receitas extratarifárias; contribuições relacionadas à distribuição dos ônus e benefícios do sistema; subsídios cruzados; e outras fontes a serem instituídas pelo poder delegante (art. 23). A expressão “quando houver”, aplicada às receitas tarifárias, não é casuística. Tal previsão rompe com o entendimento segundo o qual a cobrança tarifária constituiria elemento inerente ou necessário à prestação dos serviços públicos de transporte coletivo, abrindo espaço para outros arranjos e modelagens (como, por exemplo, eventuais sistemas estruturados em torno da chamada “tarifa zero”).

### **7.3 CIDE-Combustíveis e apoio federal ao custeio**

O Novo Marco altera a disciplina da CIDE-Combustíveis para ampliar as possibilidades de financiamento do transporte público.

O art. 40 passa a prever expressamente a possibilidade de utilização desses recursos no pagamento de subsídios às tarifas do transporte público coletivo de passageiros e determina que, pelo menos, um determinado percentual da arrecadação (60%) seja aplicado em áreas urbanas. O art. 41, por sua vez, inclui, dentre os objetivos da contribuição, o pagamento de subsídios às tarifas do transporte público coletivo de passageiros, com prioridade para Municípios que adotem programas de modicidade tarifária voltados à redução das tarifas cobradas dos usuários, conforme regulamentação do Poder Executivo.

A transferência desses recursos, contudo, não é automática: dependerá de regulamentação específica, disponibilidade orçamentária e definição de programas federais de apoio ao setor.

### **8. Subsídios, gratuidades e descontos tarifários**

Ao tratar da implementação de programas de custeio das operações mediante subsídios ou subvenções orçamentárias, o Projeto de Lei condiciona a sua implementação à observância de critérios de produtividade, eficiência e qualidade, definidos com a devida transparência (art. 27).

O aspecto mais impactante reside nas regras relativas às gratuidades tarifárias. Nos termos dos §§ 3º e 4º do referido dispositivo, a transferência do custo das gratuidades e descontos tarifários aos usuários pagantes é expressamente vedada, sendo que a instituição de benefícios tarifários fica condicionada à específica previsão em lei e à prévia dotação orçamentária.

A sistemática altera a lógica historicamente adotada no âmbito do setor. No regime atual, não é incomum que novos benefícios sejam instituídos sem qualquer previsão de contrapartida aos prestadores e/ou sem identificação da respectiva fonte de custeio, gerando insegurança jurídica e sucessivos pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro de difícil e demorada resolução.

De acordo com o Novo Marco, as leis que instituem gratuidades e descontos tarifários deverão ser adequadas às suas disposições no prazo de até cinco anos, contados da publicação do ato normativo (conforme prevê o art. 42).

## **9. A contratualização da prestação dos serviços**

### **9.1. A obrigatoriedade de licitação e a vedação de instrumentos precários**

O art. 30 prevê que a delegação dos serviços de transporte público coletivo deve ser precedida de licitação, nos termos do art. 175 da Constituição Federal, vedando a contratação desses serviços mediante contratos de programa, convênios, termos de parceria, autorizações ou outros instrumentos precários. A única exceção admitida refere-se aos serviços sob demanda, que poderão ser contratados de forma acessória, desde que não prejudiquem o atendimento dos serviços básicos e complementares (§ 2º).

O dispositivo busca enfrentar situação recorrente em diversos sistemas, derivada do emprego prolongado de instrumentos contratuais precários ou da manutenção de operações sem prévia licitação. Com isso, o Novo Marco reforça a necessidade de estruturação contratual estável e juridicamente padronizada, de modo a conferir maior segurança jurídica tanto aos titulares dos serviços quanto aos respectivos operadores.

### **9.2. Remuneração vinculada ao desempenho**

De acordo com o regramento recentemente aprovado, a remuneração dos prestadores passa a estar vinculada ao atendimento de requisitos mínimos de qualidade, tais como: disponibilidade e continuidade, regularidade e pontualidade, segurança viária, acessibilidade e conforto, satisfação dos passageiros, aspectos ambientais e integração intermodal (art. 31). O modelo – frequentemente denominado pela literatura especializada como contrato por desempenho ou *performance-based contract* – representa ruptura relevante com a lógica tradicional de remuneração baseada no número de passageiros transportados ou na quilometragem percorrida, estimulando os operadores a buscarem o aprimoramento contínuo dos serviços por eles prestados.

Em atenção à segurança jurídica, à estabilidade das relações constituídas e ao princípio da confiança, as novas regras não se aplicam automaticamente aos contratos anteriores ao Novo Marco, salvo em caso de renovação, prorrogação ou revisão contratual (§ 3º do art. 31). Na hipótese de renovação não prevista do vínculo, o contrato deverá ser adaptado para incorporar a sistemática instituída.

### **9.3. Matriz de riscos, reajustes e reequilíbrio econômico-financeiro**

O Projeto de Lei também reforça a necessidade de estruturação dos contratos a partir de matriz de riscos clara e objetivamente delineada desde o momento da celebração da avença (art. 37).

Além disso, ao disciplinar determinadas hipóteses de reequilíbrio econômico-financeiro, atribui-se ao poder concedente os riscos decorrentes da variação dos níveis de oferta determinada pelo Poder Público e da substituição

de veículos da frota em razão da incorporação de novas tecnologias cuja adoção venha a ser exigida. A medida tende a conferir maior previsibilidade aos operadores e a reduzir disputas relacionadas à alocação dos custos decorrentes de decisões regulatórias ou determinações administrativas unilaterais.

As revisões extraordinárias poderão ocorrer de ofício ou mediante provocação das partes envolvidas, exigindo-se adequada instrução para apuração do desequilíbrio, bem como observância da publicidade dos atos praticados. Como resultado, tais procedimentos passam a ser dotados de maior objetividade e previsibilidade, de modo a fortalecer a transparência regulatória e reduzir espaços para atuações arbitrárias do regulador ou do poder concedente.

## **10. Transição energética e sustentabilidade ambiental**

O Novo Marco incorpora de forma transversal a agenda de descarbonização do transporte coletivo urbano.

A rede de transportes deverá ser planejada de forma a contemplar metas de redução de emissão de poluentes e estratégias de transição energética (art. 9º, VIII). Tendo em vista que se trata de verdadeira política pública a ser perseguida pelos diferentes entes federativos, as novas regras vedam expressamente o repasse dos respectivos custos aos usuários, transferindo aos titulares dos serviços a responsabilidade pela estruturação de mecanismos específicos de financiamento destinados à renovação tecnológica da frota e à implementação de soluções ambientalmente sustentáveis.

A comercialização de créditos de carbono é expressamente mencionada como possível fonte de financiamento tanto da infraestrutura quanto das receitas extratarifárias do sistema (art. 19, VI e VIII).

Adicionalmente, o Projeto de Lei condiciona a concessão de benefícios fiscais (L. 12.431/2011) à observância de requisitos observância de requisitos ESG, criando estímulo regulatório adicional para os operadores.

## **11. Desafios de implementação e efetividade do Novo Marco**

A aprovação do Projeto de Lei inaugura nova etapa de desafios jurídicos, regulatórios, institucionais e financeiros. À primeira vista, quatro aspectos do Novo Marco parecem merecer especial atenção:

- (1) Segurança jurídica: embora a regra de transição ressalve que as disposições do Novo Marco não se aplicam automaticamente aos contratos celebrados antes de sua vigência, é esperado que a implementação concreta de suas disposições exija amplo ciclo de renegociação contratual, especialmente diante da necessidade de adaptação gradual dos modelos atualmente existentes à nova realidade instituída.
- (2) Prazo de *vacatio legis*: o período de um ano mostra-se relativamente reduzido diante da complexidade das inovações propostas, sobretudo no

que se refere à criação de sistemas de informação, à definição de novas metodologias regulatórias e à elaboração de editais e modelos contratuais efetivamente compatíveis com a lógica de intermodalidade, integração e remuneração por desempenho instituída pelo Novo Marco.

- (3) Regulamentação infralegal: diversos dispositivos dependem de normas complementares, especialmente no que se refere a parâmetros federais de referência, indicadores de qualidade, requisitos ESG e regras de utilização dos recursos da CIDE-Combustíveis.
- (4) Viabilidade dos mecanismos de financiamento: a efetividade dos novos meios de financiamento legalmente admitidos dependerá da capacidade institucional dos entes federativos e da concreta instituição de receitas extratarifárias, fundos específicos, mecanismos de captura de valorização urbana e eventuais programas federais de apoio e incentivo ao setor de transportes.

## 12. Considerações finais

O PL 3.278/2021 representa significativo esforço de modernização do regime jurídico do transporte público coletivo urbano brasileiro desde a edição da Lei de Mobilidade Urbana, em 2012. Ao consolidar a distinção entre tarifa pública e remuneração do operador, diversificar as fontes de financiamento, vedar o repasse do custo das gratuidades aos usuários pagantes, fortalecer a exigência de licitação e de contratos estruturados por desempenho, estimular a integração física, tarifária e operacional dos diferentes modos de transporte e incorporar, de forma transversal, a agenda ambiental e de transição energética, o Projeto de Lei busca criar ambiente regulatório mais estável, racional e financeiramente sustentável para o setor.

Contudo, o sucesso da implementação dependerá de fatores que transcendem a alteração legislativa proposta. A efetividade prática das inovações pressupõe o aprimoramento dos modelos regulatórios existentes, a implementação de mecanismos estáveis de financiamento, o fortalecimento das estruturas institucionais de gestão e a adaptação dos operadores à nova lógica contratual baseada em desempenho, qualidade e eficiência.

Mais do que simples atualização normativa, o PL 3.278/2021 propõe verdadeira reformulação da estrutura de incentivos, financiamento e regulação do transporte público coletivo urbano brasileiro. Seu potencial transformador dependerá menos da densidade do texto legal e mais da capacidade institucional, financeira e regulatória de convertê-lo em política pública efetivamente implementada.

### Informação bibliográfica do texto:

LEFÈVRE, Mônica Bandeira de Mello; WONTROBA, Arthur Gressler. O novo Marco Legal do Transporte Coletivo Urbano (Projeto de Lei 3.278/2021). *Informativo Justen, Pereira, Oliveira e Talamini*, Curitiba, n.º 231, maio de 2026, disponível em <http://www.justen.com.br>, acesso em [data].