

OS VETOS PRESIDENCIAIS AO MARCO LEGAL DO TRANSPORTE PÚBLICO COLETIVO: LEI 15.432/2026

Mônica Bandeira de Mello Lefèvre

Mestre em Direito do Estado pela USP

Sócia da Justen, Pereira, Oliveira e Talamini

Monica.bandeira@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

A Lei 15.432/2026 inaugura um novo marco para a organização e a prestação dos serviços de transporte público coletivo urbano no Brasil. Seus principais aspectos já foram examinados pelos Autores em dois artigos anteriores, publicados, respectivamente, neste [Informativo Eletrônico](#) e no [Portal Migalhas](#).

Em síntese, além de promover alterações na disciplina estabelecida pela Lei de Mobilidade Urbana (Lei 12.587/2012), o diploma estrutura um regime jurídico próprio para o setor, disciplinando planejamento, organização institucional, regulação, financiamento, política tarifária, contratação e prestação dos serviços.

As inovações partem do reconhecimento de que o modelo tradicional de financiamento do transporte, excessivamente dependente da arrecadação tarifária, é insuficiente para assegurar a continuidade, a universalização e a qualidade dos serviços. O Marco Legal busca consolidar um sistema orientado pelo planejamento integrado, pela diversificação das fontes de custeio, pelo fortalecimento da capacidade regulatória do poder público e por mecanismos de sustentabilidade econômica e institucional.

Embora tenha preservado a estrutura geral do Projeto de Lei 3.278/2021 aprovado pelo Congresso Nacional, a sanção presidencial foi acompanhada de 20 vetos. Seus principais efeitos são examinados a seguir.

2. Arquitetura institucional e coordenação interfederativa

Uma das principais opções legislativas incorporadas pela Lei 15.432/2026 consiste na consolidação de um modelo de governança baseado na coordenação entre os entes federativos. A titularidade dos serviços permanece distribuída entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, conforme sua natureza, mas a organização adequada exige planejamento integrado, compartilhamento de responsabilidades e atuação coordenada entre os níveis de governo.

Essa diretriz aparece desde os primeiros dispositivos da Lei. Os princípios que orientam a prestação dos serviços incluem a responsabilidade compartilhada entre os entes federativos, enquanto as diretrizes de organização enfatizam a integração das redes, a cooperação interfederativa e o planejamento conjunto das políticas de mobilidade. A disciplina da gestão associada, das unidades regionais e dos instrumentos de integração operacional reforça a mesma lógica e confere densidade normativa ao modelo.

Nesse contexto, o parágrafo único do art. 2º do projeto foi um dos primeiros dispositivos vetados. Ele atribuía à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a responsabilidade compartilhada de adotar, no âmbito de suas competências, as medidas necessárias à efetivação do direito ao transporte público coletivo e à organização dos serviços em rede única, integrada e intermodal. O dispositivo enunciava a passagem de uma organização fragmentada para um modelo cooperativo de gestão.

O veto, contudo, não afastou essa opção legislativa. Embora tenha eliminado uma afirmação de caráter principiológico, a Lei preservou os mecanismos de cooperação interfederativa.

A responsabilidade compartilhada permanece entre os princípios fundamentais (art. 3º, X), enquanto a cooperação e a coordenação interfederativa continuam entre as diretrizes do sistema (art. 4º, VI). Também foram preservadas as regras sobre gestão associada e unidades regionais (art. 8º, §§ 2º a 7º) e planejamento integrado (art. 9º), que concretizam a atuação coordenada dos entes.

Sob essa perspectiva, o veto produz efeitos mais relevantes sobre a forma de apresentação da política pública do que sobre sua disciplina jurídica propriamente dita. O dispositivo vetado tinha caráter programático e funcionava como parâmetro interpretativo de todo o diploma. Sua supressão reduz a densidade normativa da parte introdutória, mas não compromete a coerência do modelo institucional. Assim, a coordenação interfederativa permanece essencialmente inalterada. Esse padrão se repete em outros vetos: comandos específicos foram suprimidos, embora diretrizes correlatas permaneçam na Lei.

3. Sustentabilidade econômico-financeira do transporte público coletivo

A Lei 15.432/2026 parte do diagnóstico de que a sustentabilidade econômica constitui um dos principais desafios enfrentados pelos sistemas de transporte público coletivo urbano.

Ao longo das últimas décadas, a redução da demanda de passageiros, a elevação dos custos operacionais e a crescente dependência da arrecadação tarifária comprometeram a capacidade de investimento dos operadores e dificultaram a manutenção de níveis adequados de qualidade e continuidade dos serviços.

O Marco Legal enfrenta esse cenário ao alterar a lógica tradicional de financiamento. Em vez de atribuir à tarifa paga pelo usuário o custeio integral da operação, adota um modelo baseado na diversificação das fontes, na

distinção entre tarifa pública e remuneração do operador e em instrumentos de sustentabilidade econômica.

Essa opção atravessa todo o diploma. Entre seus princípios, está a distinção entre o custo de remuneração pela prestação do serviço e a tarifa cobrada do usuário (art. 3º, XI). As diretrizes preveem novas fontes e mecanismos de financiamento para investimentos e custeio (art. 4º, X), bem como maior participação das receitas não tarifárias (art. 4º, XI). A Lei também define remuneração do operador, receitas tarifárias e extratarifárias, subsídios públicos e receitas de custeio (art. 6º, XII a XVI), conferindo unidade conceitual ao novo modelo econômico.

Essa reorganização conceitual é uma das principais inovações do Marco Legal. Ao dissociar a remuneração do operador da tarifa paga pelo passageiro, a Lei reconhece que o transporte público coletivo produz benefícios que transcendem os interesses individuais dos usuários e justifica mecanismos complementares de financiamento para preservar a continuidade e a qualidade dos serviços.

Nesse sentido, o projeto aprovado pelo Congresso ampliava o detalhamento dos instrumentos de financiamento e das obrigações do poder público. Prevvia aportes orçamentários dos entes federativos (art. 23, I e parágrafo único), fontes específicas para custear gratuidades e descontos (art. 27, §§ 3º e 4º), isenção de pedágio para os veículos do transporte coletivo (art. 27, § 5º), recursos de fomento e ambientais (art. 19, VIII), créditos de carbono (art. 29, VI) e cobertura da remuneração do operador por receitas tarifárias, extratarifárias e subsídios (art. 33, § 1º). Também atribuía à União o subsídio de tarifas nos casos previstos em lei federal (art. 16, XV, da Lei 12.587/2012) e destinava ao menos 60% dos recursos da Cide às áreas urbanas (parágrafo único do art. 6º da Lei 10.636/2002, na redação proposta pelo art. 40). No entanto, esses dispositivos foram vetados.

Também foi integralmente vetado o art. 22, que disciplinava os créditos relativos a investimentos em bens reversíveis, sua auditoria, utilização como garantia, indenização ao término do contrato e solução de controvérsias. A Mensagem 529/2026 apontou divergências em relação ao regime das concessões e parcerias público-privadas, com risco de insegurança jurídica, litigiosidade e impactos sobre o equilíbrio econômico-financeiro.

Ainda assim, a redação final preservou elementos centrais do novo modelo econômico: a distinção entre tarifa pública e remuneração do operador (arts. 3º, XI, e 6º, XII), a definição das receitas extratarifárias (art. 6º, XIV), o reconhecimento dos subsídios públicos (art. 6º, XV) e a busca de novas fontes de custeio (art. 4º, X e XI).

Os vetos, portanto, não afastaram a premissa de que a sustentabilidade econômica do transporte coletivo depende da combinação de diferentes fontes de financiamento. A Lei adota disciplina mais flexível, centrada em diretrizes gerais e em maior margem de conformação dos titulares dos serviços. A sustentabilidade econômico-financeira permanece central, mas seus

instrumentos são menos prescritivos do que aqueles originalmente aprovados pelo Congresso Nacional.

Diante disso, subsiste a inovação central, consistente no reconhecimento de que o transporte público coletivo é política pública cuja viabilidade econômica não pode depender exclusivamente da arrecadação tarifária.

4. Planejamento, gestão e fortalecimento da capacidade institucional

Outra característica marcante da Lei 15.432/2026 é o fortalecimento da capacidade institucional dos titulares dos serviços. O diploma estrutura mecanismos para qualificar o planejamento, a regulação, a gestão operacional e o acompanhamento da execução, superando modelos centrados exclusivamente na delegação contratual e na fiscalização dos operadores.

As diretrizes gerais enfatizam o planejamento integrado da rede (art. 4º, I a IV), a modernização dos modelos operacionais e contratuais (art. 4º, XIV), a gestão pública dos dados (art. 4º, XII) e a avaliação permanente da qualidade (art. 4º, IX). O Capítulo II atribui ao titular competências relacionadas ao planejamento da rede (art. 9º), à organização da regulação (arts. 10 a 12), à transparência (arts. 13 a 17) e ao controle social (art. 18).

Contudo, dois vetos incidiram diretamente sobre essa estrutura institucional. O primeiro suprimiu o § 1º do art. 10, que facultava ao titular estabelecer independência decisória e autonomia administrativa, orçamentária e financeira para a entidade reguladora. A Mensagem 529/2026 apontou a falta de requisitos claros para sua constituição ou designação e a possível criação de despesa sem indicação dos recursos correspondentes.

O segundo alcançou a previsão de lei específica para criar agência executiva técnica federal de apoio às atribuições da União em mobilidade urbana (art. 16-A da Lei 12.587/2012, na redação proposta pelo art. 38). A razão presidencial invocou a iniciativa reservada do Poder Executivo para dispor sobre a organização da administração federal.

Sob essa perspectiva, a sanção presidencial revela opção semelhante àquela observada nos capítulos anteriores. Em vez de afastar o fortalecimento institucional pretendido pelo Congresso Nacional, os vetos concentram-se sobre mecanismos específicos de implementação, preservando os elementos estruturantes do modelo de gestão.

Tanto é assim que permanecem mantidas as competências do titular para definir metas de desempenho (art. 9º, VI e VII), estruturar políticas de gestão de dados (art. 9º, IX), organizar ações de contingência (art. 9º, X) e disciplinar mecanismos de participação e fiscalização (art. 9º, XI). Também foram preservadas as atribuições do órgão ou entidade reguladora (arts. 10 a 12) e os deveres de transparência (arts. 13 a 17).

Desse modo, o poder público conserva papel central na governança do sistema, embora a Lei não mais preveja expressamente a autonomia da entidade reguladora nem antecipe a criação de uma agência técnica federal. Permanece, ainda assim, o destaque ao fato de que a Lei não condiciona a

melhoria dos serviços apenas à expansão da infraestrutura ou à modernização da frota, mas que a qualidade depende da capacidade do poder público de planejar a rede, produzir informações confiáveis, estabelecer metas de desempenho, acompanhar indicadores e exercer suas funções regulatórias.

5. Flexibilidade regulatória e redução da densidade normativa

Os vetos examinados revelam um padrão relativamente uniforme. Embora tenham incidido sobre temas distintos, como coordenação interfederativa, financiamento e instrumentos de gestão, reduziram o detalhamento de algumas soluções aprovadas pelo Congresso, sem afastar a estrutura geral do Marco.

Alguns vetos suprimiram deveres gerais dos entes federativos sem eliminar os mecanismos concretos de coordenação institucional. Outros retiraram regras que conferiam maior concretude ao financiamento, mas preservaram as diretrizes de sustentabilidade econômico-financeira. Também se tornou menos prescritiva a disciplina de certos instrumentos de planejamento e gestão.

A redação final privilegia princípios, diretrizes e instrumentos gerais e atribui aos titulares maior margem para estruturar soluções adequadas às peculiaridades de cada sistema. O Marco Legal organiza os elementos essenciais do regime jurídico e preserva espaço para escolhas administrativas e regulatórias na implementação dos serviços.

Essa característica é, em algum grau, coerente com a heterogeneidade dos sistemas de transporte público coletivo. As diferenças de porte, demanda, capacidade institucional e disponibilidade de recursos dificultam a adoção de soluções uniformes. A flexibilidade normativa pode permitir a adaptação dos instrumentos às especificidades de cada sistema, sem afastar as diretrizes gerais da Lei.

No entanto, os efeitos variam conforme a matéria. A redução da densidade normativa pode aumentar a insegurança para o setor e os operadores ou transferir aos entes públicos maior responsabilidade pela regulamentação e implementação da política, exigindo capacidade técnica e institucional.

6. Conclusões

A comparação entre o projeto aprovado pelo Congresso, a Lei 15.432/2026 e a Mensagem 529/2026 mostra que os vetos não descaracterizaram as principais escolhas regulatórias do novo marco. Permaneceram o planejamento integrado, o fortalecimento da regulação, a diversificação das fontes de financiamento, a distinção entre tarifa pública e remuneração do operador e os instrumentos de sustentabilidade econômica.

Contudo, a sanção presidencial alterou a técnica legislativa do diploma. Foram suprimidos dispositivos que conferiam maior densidade a algumas diretrizes ou disciplinavam seus mecanismos de implementação. A redação final passou a privilegiar comandos gerais e ampliou o espaço de atuação normativa e regulatória dos titulares e das entidades responsáveis.

Esse resultado aparece nos três eixos examinados. No plano institucional, a supressão do comando geral de responsabilidade compartilhada não afastou a lógica cooperativa refletida nas regras sobre planejamento integrado, gestão associada e coordenação interfederativa. No campo econômico-financeiro, os vetos restringiram mecanismos específicos, mas preservaram a combinação de receitas tarifárias, extratarifárias e outras fontes de custeio. Em planejamento e gestão, foram mantidos os instrumentos essenciais de governança, ainda que sob disciplina menos detalhada. A supressão do regime de bens reversíveis foi mais abrangente e remeteu a matéria às normas gerais e aos contratos.

Essa opção permite adaptar as soluções jurídicas às diferentes realidades dos sistemas de transporte coletivo, preservando margem para escolhas regulatórias compatíveis com as especificidades locais. Também amplia a importância da atuação administrativa e exige dos entes competentes capacidade institucional para transformar as diretrizes gerais da Lei em instrumentos efetivos de planejamento, financiamento e gestão.

A Lei 15.432/2026 institui novo paradigma para a organização e o financiamento do transporte público coletivo urbano. A concretização de seus objetivos dependerá da qualidade da regulamentação, da coordenação entre os entes e da capacidade institucional de implementá-los.

Informação bibliográfica do texto:

LEFÈVRE, Mônica Bandeira de Mello; WONTROBA, Arthur Gressler. Os vetos presidenciais ao Marco Legal Do Transporte Público Coletivo: Lei 15.432/2026. *Informativo Justen, Pereira, Oliveira e Talamini*, Curitiba, n.º 233, julho de 2026, disponível em <http://www.justen.com.br>, acesso em [data].