CAPA



MARCO LEGAL: o longo caminho à frente

O novo Marco Legal do Transporte Público tem potencial para transformar o setor, mas sua implementação ainda envolve diversas etapas, da aprovação da lei à efetiva melhoria dos serviços prestados à população

Resultado de uma resposta à crise estrutural do setor, agravada desde a pandemia, o Marco Legal do Transporte Público Coletivo Urbano reorganiza o arcabouço normativo da mobilidade no Brasil. Após cinco anos de tramitação no Congresso, o projeto foi finalmente aprovado no plenário da Câmara dos Deputados no dia 13 de maio. A aprovação, no entanto, não é o ponto final dessa história — a matéria exige uma série de adequações por parte do poder público e da iniciativa privada, para que os avanços previstos no texto se concretizem.

O PL 3278/2021 teve origem no Senado Federal, por autoria do então senador Antonio Anastasia, atualmente ministro do Tribunal de Contas da União (TCU). Após dois anos de debates, a proposta chegou à Câmara dos Deputados, onde foi relatada pelo deputado José Priante (MDB-PB). O presidente da casa, Hugo Motta, publicou mensagem em suas redes sociais após a aprovação, celebrando o novo Marco: "é uma lei que moderniza tudo, unindo ônibus, metrô e trem, em uma rede integrada. E com um detalhe fundamental: incentivando veículos novos e menos poluentes (...) São menos ônibus lotados, quebrados ou atrasados. Destravamos os recursos de tributos como a Cide-Combustíveis. E abrimos a possibilidade de se usar receitas com publicidade e até estacionamentos para ajudar a custear o sistema".

(A) Joa Souza/Shutterstock.com; (B) Fernando Frazão/Agência Brasil; (C) fabiolemossouza/Shutterstock.com; (D) felipequeiroz/Shutterstock.com

A lei entra em vigor um ano após sua publicação oficial. O novo Marco Legal reafirma o caráter essencial do transporte público e o posiciona como política de Estado, e não apenas como serviço setorial. Para isso, incorpora um conjunto de dispositivos que enfrentam os principais desafios do setor, como financiamento insuficiente, dependência excessiva da tarifa, falta de integração física e tarifária entre modais e redes, fragilidades regulatórias, baixa transparência operacional, governança interfederativa insuficiente e lacunas na prestação do serviço.

"É uma proposta bastante amadurecida, que traz uma atualização importante da base legal para o desenvolvimento do setor no Brasil", avaliou o diretor de Gestão da NTU, Marcos Bicalho dos Santos. "O transporte coletivo enfrenta há décadas dificuldades profundas, não apenas em termos de perda de passageiros, mas também de desequilíbrios econômicos e financeiros", complementou.

Com o financiamento baseado principalmente na tarifa paga pelo usuário, o transporte público urbano acumulou déficit bilionário desde a pandemia — foram R$ 16 bilhões, somente em 2021. A recuperação da demanda ainda é um desafio. Após quedas abruptas de até 80% durante a crise da covid-19, o número de passageiros permanece cerca de 20% abaixo dos níveis pré-pandemia.

O cenário pressiona a arrecadação tarifária e amplia a dependência de fontes complementares. Em algumas capitais, os efeitos são ainda mais intensos. No Rio de Janeiro, por exemplo, parte das operadoras já passou por processos de recuperação judicial, o que evidencia as dificuldades de sustentabilidade do serviço no curto prazo.

"O modelo historicamente adotado no Brasil partia do princípio de que a tarifa paga pelo passageiro seria suficiente para cobrir todos os custos. Isso funcionou por um período, especialmente quando as cidades estavam em expansão. Mas houve um descompasso entre o custo do serviço e a capacidade de pagamento dos usuários, o que tornou o transporte mais caro e levou à perda de passageiros, que buscaram outras alternativas", explicou Bicalho.



Um novo marco para o financiamento

O Marco Legal define uma mudança estrutural na lógica tarifária do transporte coletivo, ao abandonar o modelo baseado exclusivamente no passageiro pagante e adotar um sistema de financiamento mais diversificado e transparente.

Para começar, a nova lei faz a distinção entre a tarifa pública (preço pago pelo passageiro) e a remuneração do operador (valor estabelecido em contrato para cobrir os custos reais do serviço). Esse novo arranjo permite estabelecer passagens mais acessíveis, uma vez que o custo da prestação do serviço passa a ser coberto por uma combinação de tarifas, subsídios orçamentários e receitas extratarifárias.

Conforme o novo modelo, o pagamento ao prestador deixa de ser vinculado exclusivamente ao volume de passageiros e passa a ser condicionado ao cumprimento de metas de desempenho, qualidade e disponibilidade. A mudança reduz o risco de que o usuário arque com custos decorrentes de ineficiências operacionais e exige transparência total, incluindo gestão pública de dados, monitoramento da frota e auditorias anuais obrigatórias.

Originalmente, a matéria estabelecia que os municípios deveriam instituir tributos específicos para financiar o transporte público. Esse dispositivo (Artigo 30), no entanto, foi suprimido. Segundo o relator, a medida era inconstitucional por ferir a autonomia tributária dos entes municipais.

O diretor de Gestão da NTU afirma que as fontes alternativas já estão consignadas na Lei de Mobilidade Urbana (12.587/2012), pela qual o poder público pode buscar recursos para complementar o custo dos serviços. "Nós entendemos que a supressão não compromete o projeto, pois já há previsão na lei de mobilidade urbana, que tem um cardápio de fontes alternativas que podem ser usadas por estados e municípios. O marco legal apenas reforça essa possibilidade de uso", disse Bicalho.

Paralelamente, no campo fiscal, o texto promove ajustes na legislação da Cide-Combustíveis, permitindo que seus recursos sejam direcionados ao subsídio das tarifas e ao financiamento de infraestrutura de transporte coletivo e cicloviário. A prioridade de uso será para municípios que adotem políticas de modicidade tarifária, com foco na redução do valor da passagem.

Para as fontes de natureza urbana e imobiliária, o projeto utiliza o Estatuto da Cidade, enquanto recorre ao próprio Marco Legal e à legislação da Cide para fontes de natureza comercial, ambiental e tributária.

De acordo com o superintendente da Associação Nacional de Transportes Públicos (ANTP), Luiz Carlos Mantovani Néspoli, há expectativa de aumento dos aportes públicos no setor com o novo Marco. "A maior expectativa é a participação da União no custeio do transporte público, para que se garanta possibilidade de melhorias na qualidade das redes e dos serviços prestados. Creio que o primeiro passo será a transparência das informações e dados dos serviços de transporte público, de maneira a permitir que os recursos federais sejam bem empregados", disse.

Incluída na Agenda Institucional Transporte e Logística 2026, a aprovação do Marco Legal do Transporte Público também foi acompanhada pela Confederação Nacional do Transporte (CNT). A entidade defendeu a revisão da Política Nacional de Mobilidade Urbana como etapa necessária para reestruturar o sistema, com foco na atualização das regras de financiamento, separação das tarifas e reequilíbrio econômico da operação.

De acordo com o presidente da Confederação Nacional do Transporte (CNT), Vander Costa, o transporte coletivo deve ser tratado como direito social e instrumento para o funcionamento das cidades, considerando a multimodalidade e as diferentes realidades regionais. "A aprovação do marco do transporte é fundamental para garantir ao cidadão brasileiro o direito de ir e vir, para trabalhar e estudar, e também para acessar serviços de saúde e lazer", disse.

Para o presidente da CNT, a matéria permitirá ao país avançar na multimodalidade. "O Brasil é um país continental, e a multimodalidade é importante para promover o desenvolvimento", afirmou Vander Costa.

Coordenador do Núcleo Jurídico e Parlamentar da NTU, Ivo Palmeira esclarece que o Marco Legal respeita a Lei de Concessões e outras legislações, como a Lei de Mobilidade Urbana. Ao mesmo tempo, traz maior segurança jurídica para o cumprimento dos contratos por operadores e poder público, ao transformar princípios e diretrizes em instrumentos operacionais.



"Seu objetivo é tornar as regras mais claras. A Lei de Mobilidade Urbana, por exemplo, tem princípios e diretrizes. Mas princípios e diretrizes não têm força coercitiva. Portanto, a diferença é que [o Marco] traz regras de caráter contratual, obrigações ao poder público, e amplia a responsabilidade do usuário sobre o serviço público. Ele organiza a relação entre os três atores — poder público, operador e usuários —, além de outros como Judiciário e Legislativo local", destacou.

Nesse sentido, a atenção aos prazos será fundamental. O tempo de um ano deverá estar focado nas adaptações das relações jurídicas e contratuais com os operadores, incluindo ajustes em contratos e na legislação local de concessões.

"O processo legislativo é lento, mas acreditamos se tratar de prazos razoáveis para que estados e municípios se preparem para esta nova legislação, incluindo a revisão de contratos em vigor, estruturação de órgãos de gestão e reorganização das redes de transporte", detalhou Bicalho.

> “O MARCO TRAZ REGRAS DE CARÁTER CONTRATUAL, OBRIGAÇÕES AO PODER PÚBLICO, E AMPLIA A RESPONSABILIDADE DO USUÁRIO SOBRE O SERVIÇO PÚBLICO. ELE ORGANIZA A RELAÇÃO ENTRE OS TRÊS ATORES — PODER PÚBLICO, OPERADOR E USUÁRIOS —, ALÉM DE OUTROS COMO JUDICIÁRIO E LEGISLATIVO LOCAL.”
>
> **Ivo Palmeira**
> coordenador do Núcleo Jurídico e Parlamentar da NTU

Redesenho dos contratos

No domínio da regulação e dos contratos, o foco do novo Marco Legal do Transporte Público é a transparência nas relações público-privadas e o aumento da segurança jurídica no ambiente setorial. Com isso, a expectativa do setor é de atração de novos investimentos.

O coordenador do Núcleo de Mobilidade Urbana do Insper e sócio fundador da Urucuia, Sérgio Avelleda, compara a nova legislação a outra, que instituiu o Marco Legal do Saneamento. “O Marco Legal do Transporte Público, assim como foi o Marco Legal do Saneamento, pavimenta a estrada para a melhoria do serviço”, afirmou.

Entretanto, a efetividade dos resultados dependerá diretamente da forma como estados e municípios irão regulamentar e aplicar os dispositivos previstos. “Sozinho, ele [o Marco] não faz nada, é só uma lei”, pondera. “Mas a forma de aplicação dessa lei poderá contribuir para melhoria da qualidade, atração de investimentos e ampliação da estabilidade na remuneração e das garantias para o prestador de serviço”, acrescenta.

Aprovado em 2020, o novo Marco Legal do Saneamento partiu de cenário de forte déficit. À época, cerca de metade da população brasileira ainda não tinha acesso à coleta de esgoto. A estratégia adotada foi ampliar a segurança jurídica para atrair investimentos privados. Desde então, dados do setor indicam aumento relevante nos aportes e na estruturação de projetos. Trajetória que reforça que, mais do que a aprovação da lei, o desafio está na sua execução ao longo do tempo.

Neste sentido, Avelleda aponta “sofisticação das relações jurídicas do setor” e cita outro exemplo. “A gente tem visto nas concessões de transportes de trilhos contratos muito sofisticados, com uso de garantias, parcerias público-privadas, garantias cruzadas, uso de arbitragem, câmaras de solução de conflitos. Mas no setor de ônibus isso ainda não ocorreu no mesmo nível. Eu acho que o Marco Legal vai oferecer instrumentos para mais estabilidade, segurança e, como consequência, atração de investimentos capazes de melhorar a qualidade do transporte público”, defendeu.

Outro desafio relevante está na adaptação dos contratos. A nova legislação exigirá do titular do serviço que o planejamento esteja alinhado aos planos diretores e de mobilidade urbana, bem como aos objetivos de desenvolvimento urbano sustentável. Isso pressupõe a definição de metas como a universalização do serviço, a integração física e tarifária e a transição energética. O texto reforça a prestação de serviços por licitação, vedando instrumentos como autorização e convênios.

Em paralelo, a proposta prevê a criação de unidades regionais de governança do transporte para regiões metropolitanas e regiões integradas de desenvolvimento, o que exigirá coordenação entre estados e municípios.



Pesquisador da Rede BrCidades, Rafael Calabria observa que o Marco implica em maior responsabilidade para as prefeituras, que passam a desempenhar papel mais ativo na orientação técnica e política do sistema. "Acredito que o Marco tende a melhorar a organização do serviço porque pode dar mais segurança para as empresas operarem, ao mesmo tempo que aumenta o controle público sobre a prestação. Empresas acostumadas a operar com baixa qualidade terão que se adaptar, pois o marco estabelece parâmetros mais exigentes."

Com avaliação positiva sobre as mudanças em curso, o superintendente da ANTP, Luiz Carlos Mantovani Néspoli, afirma que o projeto avança ao ampliar as possibilidades de investimento em infraestrutura e no custeio da operação, o que pode tornar o sistema mais atrativo e contribuir para a recuperação gradual da demanda.

Néspoli ressalta, no entanto, que a efetividade das medidas dependerá da implementação pelos entes locais. "As leis estabelecem princípios e diretrizes, mas não se implantam automaticamente", afirma. Para ele, será necessário esforço coordenado que envolva comunicação com a população, capacitação de gestores públicos e maior engajamento da sociedade civil para pressionar pela adoção das mudanças. Nesse contexto, acrescenta que o aporte de recursos federais pode atuar como indutor para que estados e municípios avancem na reestruturação dos sistemas.

Para a NTU, a efetividade das medidas dependerá de fatores complementares, como o combate ao transporte irregular, que afeta a competitividade do sistema formal, e a capacitação de gestores e operadores para lidar com novas exigências contratuais, indicadores de qualidade e instrumentos de financiamento. Diante desse cenário, a implementação do Marco Legal não representa um ponto de chegada, mas sim o início de um processo gradual de reestruturação do transporte público no país.

ENTENDA AS MUDANÇAS DO PL 3278/2021

O novo Marco Legal do Transporte Público Coletivo Urbano reúne um conjunto de regras criadas com o intuito de melhorar a qualidade do serviço, em benefício dos seus passageiros:



GOVERNANÇA:
Federalismo cooperativo

Criação de redes integradas e intermodais para regiões metropolitanas, com gestão articulada entre União, estados, DF e municípios.



PLANEJAMENTO:
Metas de universalização e sustentabilidade

Plano alinhado ao plano diretor e mobilidade urbana, instituindo integração tarifária, transição energética e gestão pública de dados.



FINANCIAMENTO:
Diversificação de fontes

Estruturação de novos instrumentos de custeio como fundos públicos, receitas extratarifárias, subsídios, taxas, contribuições e instrumentos extrafiscais.



TARIFAS:
Separação tarifária

Gratuidades e descontos custeados por dotações orçamentárias específicas, não mais pelos passageiros pagantes. Distinção clara entre tarifa pública e remuneração do operador.



CONTRATOS:
Segurança jurídica

Veda autorização e convênios. Prevê reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos, matriz de riscos, auditorias periódicas e incentivos à eficiência.




PRODATA
mobility Brasil
somos nós
que fazemos
você chegar
onde precisa