



CÂMARA DOS DEPUTADOS

PROJETO DE LEI N.º 5.170, DE 2025

(Do Sr. Renildo Calheiros)

Cria o Programa Nacional de Transporte Público Coletivo de Passageiros com Tarifa Zero, institui o Fundo Nacional Tarifa Zero (FNTZ) e a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico destinada à Mobilidade Urbana (Cide-Mobilidade), e define as fontes de financiamento, as regras de adesão, contrapartidas, gestão, fiscalização e aplicação dos recursos, e dá outras providências.

DESPACHO:

APENSE-SE À(AO) PL-3413/2024.

APRECIÇÃO:

Proposição Sujeita à Apreciação Conclusiva pelas Comissões - Art. 24 II

PUBLICAÇÃO INICIAL

Art. 137, caput - RICD



CÂMARA DOS DEPUTADOS

PROJETO DE LEI Nº _____, DE 2025

(Do Sr. RENILDO CALHEIROS)

Apresentação: 14/10/2025 20:44:49,683 - Mesa

PL n.5170/2025

Cria o Programa Nacional de Transporte Público Coletivo de Passageiros com Tarifa Zero, institui o Fundo Nacional Tarifa Zero (FNTZ) e a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico destinada à Mobilidade Urbana (Cide-Mobilidade), e define as fontes de financiamento, as regras de adesão, contrapartidas, gestão, fiscalização e aplicação dos recursos, e dá outras providências.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Esta Lei cria, em todo o território nacional, o Programa Nacional de Transporte Público Coletivo de Passageiros com Tarifa Zero, denominado Programa Tarifa Zero, tendo como objetivo assegurar o acesso gratuito à população ao transporte público coletivo municipal, metropolitano e distrital, nos modais ônibus, trens urbanos, metrô e veículos leves sobre trilhos (VLT), como direito social, fundamental à mobilidade urbana, inclusão social e sustentabilidade ambiental.

Art. 2º Fica instituído o Fundo Nacional Tarifa Zero (FNTZ), de natureza contábil e financeira com a finalidade de reunir, gerir e destinar recursos exclusivamente ao custeio da gratuidade do transporte público coletivo abrangido por esta Lei.

Parágrafo único. Regulamento do poder executivo Federal disciplinará o órgão gestor do Fundo Nacional Tarifa Zero (FNTZ).

Art. 3º Constituirão receitas do FNTZ:

I – recursos provenientes da União das seguintes fontes:





a) proventos da CIDE-Mobilidade, incidente sobre a comercialização de combustíveis fósseis, previsto nesta lei;

b) taxa adicional sobre a produção e importação de veículos automotores, destinada ao fundo, nos termos de regulamento específico;

c) créditos orçamentários da União destinados à cobertura de insuficiência ou necessidade temporal de caixa do fundo;

d) contribuição patronal obrigatório incidente sobre folha de pagamento de empresas urbanas acima de 20 empregados, na forma de regulamento, em substituição ao vale transporte;

e) rendimentos resultantes de operações financeiras realizadas pelo FNTZ; e

e) doações, convênios, parcerias e eventuais outras fontes definidas em regulamento.

II – recursos provenientes dos municípios que aderirem ao Programa Tarifa Zero, nos termos do instrumento específico de adesão, as seguintes fontes, a ser regulamentado pelo município:

a) percentual de arrecadação do IPVA;

b) recursos provenientes da arrecadação de estacionamentos rotativos em vias públicas e áreas públicas urbanas, a ser definidos pelo município;

c) taxa sobre grandes polos geradores de viagens, assim entendidos, mas não exaustivo, os shoppings, universidades, complexos empresariais, shows de grande porte, eventos e feiras comerciais;

d) receitas acessórias provenientes de publicidade, concessões de uso em estações e veículos integrantes dos sistemas aderentes;

e) recursos obtidos com outorgas onerosas e instrumentos de valorização imobiliária relativos a empreendimentos situados a até 1.500 metros de eixos de transporte público coletivo; e

f) valores resultantes de pedágio urbano, cobrado em áreas de restrição ou rodovias urbanas, quando instituído; e





g) outras fontes que vierem a ser destinadas pelo município.

Art. 4º Os recursos do FNTZ serão repassados, a título de subsídio, aos municípios, regiões metropolitanas, e Distrito Federal que aderirem ao Programa Tarifa Zero, proporcionalmente à população urbana segundo estimativa anual do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, observado o limite de demanda efetivamente atendida e conforme regulamento.

§1º Os entes federativos deverão, mediante instrumento específico de adesão, comprometer-se a:

I – implementar e manter a gratuidade integral nas tarifas de ônibus, trens urbanos, metrô, VLTs e sistemas similares abrangidos pela lei;

II – assegurar padrões mínimos de eficiência, acessibilidade, frequência, segurança e transparência;

III – adotar sistema de bilhetagem eletrônica e controles de demanda, inclusive para fins de auditoria;

IV – custear com recursos próprios eventuais insuficiências financeiras não cobertas pelo repasse federal, sem prejuízo de receitas complementares de outras esferas ou de recebimento de benefícios locais.

Art. 5º São contrapartidas dos entes participantes, além da execução do transporte gratuito:

I – implementação ou ampliação efetiva de faixas e corredores exclusivos para transporte coletivo;

II – adoção de ações para priorização do transporte público coletivo, com metas anuais de aumento de oferta e redução do tempo de viagem;

III – divulgação anual de relatório de desempenho do serviço, incluindo origem e aplicação dos repasses;

IV – criação ou fortalecimento de conselho municipal/metropolitano de mobilidade, com participação paritária de usuários, operadores e poder público, para monitoramento da execução local do programa;





V – realização de auditorias externas independentes anuais, com publicação dos resultados em meios acessíveis à população.

Art. 6º O FNTZ será gerido por conselho gestor nacional, composto por representantes do poder público federal, estadual, municipal e do Distrito Federal, assegurado a participação as da sociedade civil, setor acadêmico e de usuários do transporte público, na forma de regulamento.

§1º O conselho gestor deliberará sobre critérios complementares de repasse de recursos, formatos de auditoria e divulgação, acompanhamento de metas e aplicação dos recursos.

§2º Toda movimentação financeira e contratos realizados com recursos do FNTZ deverão ser publicados em portal oficial com linguagem clara e acessível, incluindo ferramenta de consulta, comparativo de indicadores e canal de denúncias.

Art. 7º O uso de recursos do FNTZ para finalidade diversa da estabelecida por esta lei, bem como a omissão, adulteração ou não divulgação dos dados exigidos, sujeitará os entes federativos e seus responsáveis:

I – à responsabilização administrativa, civil e criminal, conforme legislação vigente;

IV – ao enquadramento na Lei de Improbidade Administrativa e de Responsabilidade Fiscal.

Art. 8º Fica instituída a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico destinada à Mobilidade Urbana (Cide-Mobilidade), prevista no art. 149 da Constituição Federal, incidente sobre a comercialização de combustíveis fósseis (gasolina, diesel, gás liquefeito de petróleo veicular, etanol e outros definidos em regulamento), a ser integralmente aplicada no custeio do Programa Nacional de Tarifa Zero, por meio do Fundo Nacional Tarifa Zero (FNTZ).

Parágrafo único. O poder executivo disciplinará em regulamento:

I – os combustíveis sujeitos à incidência da Cide-Mobilidade;

II – os fatos geradores, base de cálculo, contribuintes e responsáveis tributários;





III – os critérios e procedimentos de arrecadação, fiscalização e repasse ao FNTZ;

IV – o valor da alíquota da contribuição, limitada inicialmente a R\$ 0,10 (dez centavos) por litro ou unidade, podendo ser ajustada anualmente para manter o equilíbrio financeiro do fundo, mediante ato do poder executivo e observância dos princípios orçamentários.

Art. 9º A arrecadação da Cide-Mobilidade será vinculada diretamente ao FNTZ, vedada sua destinação parcial, desvios de finalidade ou contingenciamento orçamentário, salvo caso de excepcional calamidade pública declarada pelo Congresso Nacional.

Art. 10. Será concedida prioridade na fiscalização, monitoramento e transparência dos dados de arrecadação da Cide-Mobilidade, devendo o montante arrecadado ser divulgado mensalmente em portal público unificado, com detalhamento por Unidade da Federação, segmento de combustível e alíquotas vigentes.

Art. 11 Os casos omissos serão definidos por decreto regulamentador no prazo máximo de 180 dias.

Art. 12. Esta Lei entra em vigor em 12 meses após a data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

O presente projeto de lei atende ao preceito constitucional de assegurar o direito social ao transporte, sanciona uma política nacional coordenada de tarifa zero com fontes robustas e diversificadas, viabiliza a mobilidade urbana universal, promove justiça social e reduz externalidades negativas dos grandes centros, assegurando ainda controles efetivos, gestão transparente e responsabilização por eventuais desvios.

No entanto, resta um desafio sobre os custos e a necessidade de financiamento robusto. O valor arrecadado com tarifas muitas vezes representa uma fatia relevante do orçamento do sistema. Tarifa zero demanda





financiamento integral do poder público - impostos diretos e indiretos ou subsídios de empresas.

ESTIMATIVA DE CUSTO

Estimar o valor nacional anual para implantar a gratuidade completa do transporte público coletivo urbano no Brasil exige considerar vários fatores, como o número de passageiros, o volume de viagens, o custo médio por viagem e as diferentes realidades regionais. Embora não exista uma cifra oficial definitiva, é possível fazer aproximações a partir dos dados disponíveis mais recentes. Para tal se faz necessário identificar algumas variáveis que compõe o custo operacional do transporte público.

1. Identificação do custo do sistema: O custo total do transporte público urbano no Brasil envolve todos os recursos necessários para operação: salários, combustível, manutenção, renovação de frota, bilhetagem, administração etc.

2. Volume de viagens: Em 2023, segundo a Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos (NTU), o transporte público por ônibus urbano realizou cerca de 5,1 bilhões de viagens pagas no Brasil. Lembrando que a pandemia reduziu drasticamente esse número em 2020-2022, e cidades de porte médio e pequenas ainda estão recuperando o volume anterior. Antes da pandemia, o volume anual era por volta de 10 bilhões de viagens - 2014, por exemplo. Se incluirmos sistemas sobre trilhos - metrô, trens urbanos e VLTs -, esse número cresce. Em 2022, o setor metroferroviário urbano somou cerca de 2,8 bilhões de viagens anuais (ANPTTrilhos).

3. Custo operacional médio por viagem: O valor médio da tarifa técnica, ou seja, a quantia necessária para cobrir custos, varia conforme a cidade. Considerando médias de capitais, e arredondando para o cenário nacional, a tarifa técnica média nacional (2023) é de R\$ 6,00, segundo estudos da NTU, com variação entre R\$ 4,50 e R\$ 7,50, dependendo do município e do tipo de transporte - ônibus ou trilho.





4. Cálculo do Custo Total: Somando viagens de ônibus mais trilhos urbanos, chega a um montante aproximado de 8 bilhões de viagens por ano, número conservador para estimativa, ainda aquém do pico histórico pré-2019.

Assim, multiplicando 8 bilhões de viagens x R\$ 6,00, chega-se ao montante de R\$ 48 bilhões. Este valor cobre o que os passageiros atualmente pagam, ou seja, a receita tarifária. Para a tarifa zero, é preciso cobrir também as gratuidades já existentes (idosos, estudantes, PcD) e ampliar oferta de viagens. Estima-se em cerca de 20% a 30% de aumento esperado na demanda, nos cenários internacionais.

Custo realista ajustado: Supondo aumento de 20% da demanda pelo incentivo da tarifa zero, ou seja, 8 bilhões + 20% é igual a 9,6 bilhões de viagens ao ano, multiplicado por R\$ 6,00, temos um total de R\$ 57,6 bilhões ao ano. Pode-se arredondar para R\$ 60 bilhões ano – um patamar seguro para projeção macro.

Estes cálculos são com base em dados da Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos (NTU); Associação Nacional dos Transportadores de Passageiros sobre Trilhos (ANPTrilhos) e Relatórios ANTP - Associação Nacional de Transportes Públicos (ANTP).

COMPARATIVO COM OUTRAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Vejamos um exemplo comparativo com outras políticas públicas constantes no orçamento da União:

- Orçamento do Ministério da Saúde (2024): R\$ 220 bilhões.
- Orçamento anual do Bolsa Família: R\$ 170 bilhões.

Portanto, o valor nacional anual estimado para implantar tarifa zero nas cidades brasileiras hoje ficaria entre R\$ 55 e R\$ 65 bilhões anuais. Este é um investimento muito menor se comparável a grandes programas sociais nacionais, exigindo financiamento estável, distribuição equitativa e sinergia com estados e municípios.

FONTES DE RECURSOS





A chave para a viabilidade da tarifa zero nacional está na criação, ou diversificação, de fontes sólidas, perenes e socialmente justas de financiamento. E neste sentido já existe em experiências internacionais aplicáveis à inovações possíveis no contexto brasileiro.

1. Taxação sobre Combustíveis (CIDE-Mobilidade): A criação específica de uma CIDE para financiar mobilidade sustentável se justifica porque, quem polui ou gasta infraestrutura urbana deve contribuir para o transporte coletivo.

2. Cobrança pelo Estacionamento em Vias Públicas e Áreas Privadas (Rotativo/Parklets): Cobranças do tipo Zona Azul já aplicadas por algumas prefeituras brasileiras, se bem administradas podem levantar recursos expressivos, além de desestimular o uso do carro. Paris e Londres subsidiam parte do transporte coletivo com receitas de estacionamento. E tem potencial, em cidades grandes, que pode representar centenas de milhões por ano.

3. Taxação adicional sobre a produção e importação de Veículos: Acrescentar taxa extra na produção de automóveis, ou percentual emplacamento de carros novos, representa um pequeno adicional fixo. Ao criar o repasse obrigatório anual de um percentual do IPI ao Fundo de Tarifa Zero, é uma recompensação de externalidades do transporte individual motorizado.

4. Contribuição sobre Grandes Geradores de Viagens: Shopping centers, supermercados, universidades, feiras e eventos geradores de tráfego intenso e podem e devem ser obrigados a pagar taxas proporcionais à geração de viagens. Alguns estados norte-americanos utilizam esse mecanismo para grandes eventos e polos comerciais.

5. Taxação sobre Empresas e Empregadores: Contribuição patronal específica inspirada na “*Versement Transport*” francesa, onde empresas acima de um determinado número de empregados pagam contribuição mensal obrigatória para o financiamento do transporte coletivo. As empresas são grandes beneficiárias da circulação de trabalhadores. Este tributo substituirá o Vale-Transporte.

6. Imposto/Taxa sobre Propriedade Imobiliária Valorizada pela proximidade ao Transporte: Este tributo é considerado pela captura da





valorização imobiliária. É cobrando dos proprietários ou empreendedores próximos a estações e linhas de transporte coletivo. Hong Kong financia metrô com recursos da valorização fundiária ao redor das estações.

7. Pedágio Urbano (Congestion Charge): Cobrança de taxas de veículos que acessam certas áreas centrais e congestionadas das cidades. Londres e Estocolmo utilizam este método onde parte da receita vai para financiar o transporte coletivo.

8. Publicidade e Naming Rights: Venda de espaços publicitários em ônibus, estações, pontos e naming rights (patrocínio de linhas ou estações), complementa as receitas maiores.

9. Receitas de Infraestrutura Digital e Serviços: Exploração comercial de dados, wi-fi nos ônibus, parcerias para serviços digitais em terminais e redes de transporte. São modelos em cidades norte-americanas.

10. Recursos Orçamentários Diretos e Fundo Nacional: Alíquota das receitas de tributos, onde parte do imposto de renda, ICMS, IPI, ISS ou outros, vinculada constitucionalmente à mobilidade urbana deverão ser alocadas no fundo. São transferências federativas voluntárias ou obrigatórias para o Fundo Nacional de Tarifa Zero.

QUADRO RESUMO – ESTIMATIVA POR FONTE

(R\$ bilhões)

Fonte de Receita	Potencial Anual
Estacionamento Rotativo	R\$ 3,3
CIDE-Mobilidade (combustível)	R\$ 26
Taxa sobre veículos novos	R\$ 2,2
Repasse de IPVA	R\$ 6
Grandes polos geradores de viagens	R\$ 5
Contribuição patronal ("Versement")	R\$ 10
Valor imobiliário/solo criado	R\$ 2
Pedágio Urbano	R\$ 2,2
Publicidade/Naming rights/acessórios	R\$ 1
Orçamento federal (complementação)	R\$ 2,3 – 7,3





TOTAL	R\$ 60
--------------	---------------

Ante todo o exposto, entendemos ser perfeitamente viável a instituição do Programa Nacional de Transporte Público Coletivo de Passageiros com Tarifa Zero.

Tarifa zero é uma tendência crescente para inclusão social, mas depende crucialmente de arranjos de financiamento público, o qual o presente projeto de lei responde satisfatoriamente. No Brasil, esta política ganha fôlego principalmente em cidades pequenas e médias, onde a viabilidade financeira é mais favorável e o potencial de transformação social é significativo.

É importante salientar que ao implantar uma política nacional de transporte gratuito resultará em impactos econômicos positivos para o conjunto da população brasileira, especialmente a mais carente. Trará maior inclusão social, facilitando o acesso de pessoas de baixa renda a oportunidades de trabalho, educação, saúde e lazer.

O transporte gratuito de passageiro estimulará o comércio local. Com mais pessoas circulando haverá o incremento do consumo em áreas comerciais. Resultará em benefícios ambientais, haja vista que quando combinada com o incentivo a restrição ao uso do automóvel particular, reduzirá consideravelmente a poluição e o congestionamento no longo prazo.

Os impactos esperados com o aumento do uso do transporte coletivo melhorar a equidade social e a redução da segregação urbana. Mais oportunidades econômicas surgirão e a redução da dependência do automóvel particular representará um avanço na mobilidade urbana e na qualidade de vida das pessoas.

Sala das Sessões, em de de 2025.

Deputado **RENILDO CALHEIROS**
PCdoB-PE



FIM DO DOCUMENTO