

PARECER DE PLENÁRIO PELAS COMISSÕES DE VIAÇÃO E TRANSPORTES; FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO; E CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA AO PROJETO DE LEI Nº 3.278, DE 2021

PROJETO DE LEI Nº 3.278, DE 2021

Institui o marco legal do transporte público coletivo urbano e altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade), a Lei nº 10.336, de 19 de dezembro de 2001, a Lei nº 10.636, de 30 de dezembro de 2002, e a Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012 (Lei de Mobilidade Urbana).

Autor: SENADO FEDERAL - ANTONIO ANASTASIA

Relator: Deputado JOSÉ PRIANTE

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 3.278, de 2021, com origem no SENADO FEDERAL, onde teve a autoria do Senador ANTONIO ANASTASIA, pretende instituir o marco legal do transporte público coletivo urbano no Brasil e promover extensas alterações no Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), na Lei nº 10.336/2001 (que estatui a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Cide) incidente sobre a importação e a comercialização de petróleo, gás natural, seus derivados e álcool etílico combustível), na Lei nº 10.636/2002 (que altera a Lei nº 10.336/2001, definindo deduções de PIS/PASEP e COFINS para contribuintes da CIDE) e na Lei nº 12.587/2012 (que institui a Política Nacional de Mobilidade Urbana).

A proposição parte do reconhecimento de que o transporte público coletivo é direito social fundamental (art. 6º da Constituição Federal) e serviço público essencial, indispensável ao desenvolvimento socioeconômico e à inclusão social. Nessa perspectiva, busca atualizar, integrar e modernizar o



regime jurídico do setor, oferecendo diretrizes nacionais para organização, regulação, financiamento e operação dos serviços.

O texto inicia-se definindo princípios estruturantes da política de transporte público coletivo, como universalização do acesso, prevalência do interesse público, modicidade tarifária, integração intermodal, qualidade do serviço, sustentabilidade ambiental e segurança jurídica. A proposta enfatiza a criação de uma rede única, integrada e intermodal, a ser organizada e gerida de forma articulada entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, respeitando as competências constitucionais de cada ente federativo. Também introduz a possibilidade de unidades regionais de transporte público, viabilizando gestão associada e governança interfederativa, especialmente útil para regiões metropolitanas.

O capítulo destinado ao planejamento estabelece que o titular dos serviços deve elaborar um plano amplo e integrado, alinhado ao plano diretor, ao plano de mobilidade urbana e aos objetivos de desenvolvimento urbano sustentável. O planejamento deve considerar metas de universalização, integração física e tarifária, transição energética, gestão pública de dados, atendimento à demanda, mecanismos de participação social e protocolos de emergência. Prevê-se a ampla divulgação de estudos, indicadores e processos decisórios, reforçando os princípios de transparência e controle social.

No eixo da regulação, o projeto em tela determina que cada titular dos serviços deverá designar órgão ou entidade responsável pela regulação e fiscalização, podendo conferir a essa entidade independência decisória e autonomia administrativa. A regulação deverá abranger dimensões técnicas, econômicas, sociais e ambientais, assegurando padrões de qualidade, política tarifária justa, mecanismos de revisão remuneratória e espaços de participação da sociedade civil. Estabelece-se, ainda, o dever dos operadores de fornecer dados desagregados, permitindo o acompanhamento efetivo pelo poder público.

A proposição em tela detalha os direitos e deveres dos usuários, ampliando garantias de informação clara, acessibilidade universal, segurança viária e atendimento adequado, especialmente em casos de



discriminação, violência ou assédio no ambiente do transporte coletivo. Também disciplina deveres como a preservação do patrimônio público, pagamento da tarifa ou comprovação de isenções e comportamento adequado.

O capítulo sobre financiamento é um dos mais robustos da proposição. Ele confere novos instrumentos para custear infraestrutura e operação, incluindo mecanismos urbanísticos de captura de mais-valia, contrapartidas, fundos públicos, receitas extratarifárias, subsídios orçamentários, taxas, contribuições, instrumentos extrafiscais e receitas provenientes de créditos de carbono. A política tarifária deve observar a capacidade de pagamento da população, a modicidade tarifária, a integração entre modos e a utilização ampliada de receitas não tarifárias. O projeto ainda consolida a distinção entre tarifa pública e remuneração do operador e determina que gratuidades e descontos devem ser integralmente custeados por dotações orçamentárias específicas, vedada a transferência do custo para os demais usuários.

Quanto à operação, o texto reforça que a prestação dos serviços depende de prévia licitação, vedando instrumentos precários como autorizações e convênios. Estabelece requisitos mínimos de qualidade, protocolos de segurança, padrões de desempenho e indicadores obrigatórios. Prevê mecanismos de reequilíbrio econômico-financeiro, matriz de riscos contratual clara, auditorias periódicas e incentivos à eficiência. Também autoriza a inclusão de áreas de interesse público e a geração de receitas alternativas por meio da exploração imobiliária vinculada a projetos de desenvolvimento orientado ao transporte.

Por fim, o projeto de lei em estudo promove alterações significativas na Lei de Mobilidade Urbana, redefinindo conceitos, reforçando princípios, ampliando competências da União, instituindo o Fórum Nacional de Mobilidade Urbana e estabelecendo bases para programas federais de fomento, planos nacionais e subsídios. Altera, ainda, o Estatuto da Cidade, para incluir novos instrumentos relacionados ao desenvolvimento orientado ao transporte, além de ajustar dispositivos da Lei da CIDE para priorizar investimentos urbanos e ampliar o uso dos seus recursos para o custeio da tarifa e infraestrutura cicloviária.



O projeto foi distribuído às Comissões de Desenvolvimento Urbano; Viação e Transportes; Finanças e Tributação (mérito e art. 54 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados - RICD) e de Constituição e Justiça e de Cidadania (art. 54 do RICD).

Em 10 de dezembro de 2025, foi aprovado, na Comissão de Desenvolvimento Urbano, o voto do Relator, Deputado José Priante, pela aprovação.

Em 15 de dezembro de 2025, foi recebido ofício do Senado Federal, que comunica a constatação de inexatidão material nos autógrafos anteriormente enviados e envia novos.

Foi aprovado requerimento de urgência, estando a matéria pronta para apreciação em Plenário.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

II.1. Mérito

Nos termos do art. 32, inciso XX, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), compete à Comissão de Viação e Transportes (CVT) apreciar matérias relativas aos sistemas de transportes em geral, à ordenação e exploração dos serviços de transporte, ao transporte urbano, intermunicipal, interestadual e internacional, bem como à segurança, à legislação e à política de trânsito. Sob esse enfoque, o Projeto de Lei nº 3.278, de 2021, revela-se plenamente pertinente ao âmbito material desta CVT.

Nesse contexto, a proposição objetiva instituir o marco legal do transporte público coletivo urbano no Brasil, estabelecendo normas gerais para a organização, o planejamento, a regulação, o financiamento e a operação dos serviços de transporte de passageiros. Trata-se de iniciativa de caráter estruturante, que incide diretamente sobre a forma como os sistemas de transporte público são concebidos, contratados, regulados e fiscalizados.



Do ponto de vista da organização dos sistemas de transporte, o projeto avança ao consolidar o conceito de rede única, integrada e intermodal, aplicável aos serviços municipais, intermunicipais, interestaduais e internacionais de caráter urbano. Essa diretriz contribui para superar a fragmentação operacional historicamente observada entre modos, linhas e redes, que resulta em ineficiências, sobreposição de serviços, aumento de custos e perda de atratividade do transporte coletivo frente aos modos individuais motorizados. A integração física, operacional e tarifária, prevista de forma expressa no texto, é elemento essencial para a racionalização da oferta e para a melhoria da qualidade do serviço prestado ao usuário.

No campo da ordenação e da exploração dos serviços de transporte, a proposição fortalece o papel do poder público como planejador, gestor e regulador do sistema. Ao exigir a definição clara da titularidade dos serviços, a possibilidade de gestão associada e a instituição de unidades regionais de transporte público coletivo, o projeto confere maior coerência institucional à prestação dos serviços, especialmente em áreas metropolitanas e aglomerações urbanas, onde os fluxos de deslocamento ultrapassam os limites administrativos dos Municípios.

Merece especial destaque, sob a ótica da CVT, o robustecimento do modelo regulatório. O texto estabelece a obrigatoriedade de designação de órgão ou entidade responsável pela regulação e fiscalização dos serviços, preferencialmente dotada de autonomia administrativa, técnica e financeira, além de prever padrões mínimos de qualidade, indicadores de desempenho, regras objetivas de revisão e reequilíbrio econômico-financeiro e mecanismos transparentes de fiscalização. Essas disposições aumentam a segurança jurídica dos contratos, reduzem assimetrias de informação e contribuem para maior eficiência operacional dos sistemas de transporte.

No que se refere à operação dos serviços, o projeto inova ao distinguir, de forma expressa, a tarifa pública cobrada do passageiro da remuneração do operador, vinculando esta última ao cumprimento de metas de desempenho, qualidade e disponibilidade. Tal separação é fundamental para aprimorar a gestão contratual, evitar distorções tarifárias e permitir que o



usuário não arque com custos que não guardam relação direta com a prestação eficiente do serviço.

A proposição também apresenta avanços relevantes no financiamento da infraestrutura e da operação do transporte público coletivo, ao ampliar o rol de fontes extratarifárias e ao reconhecer que o transporte coletivo gera benefícios sistêmicos para a mobilidade, para a economia urbana e para a segurança viária. Embora a análise específica dos impactos fiscais e orçamentários caiba à Comissão de Finanças e Tributação, esta CVT reconhece o mérito técnico de um modelo que reduz a dependência exclusiva da tarifa e contribui para a modicidade tarifária, elemento central para a ampliação do uso do transporte público.

No âmbito da segurança e dos direitos dos usuários, o projeto estabelece padrões claros relacionados à segurança viária, à qualidade da frota, à acessibilidade, à transparência das informações e à proteção da dignidade dos passageiros. Esses dispositivos vão ao encontro de sistemas mais seguros, confiáveis e orientados ao usuário.

Em síntese, sob a perspectiva da Comissão de Viação e Transportes, o Projeto de Lei nº 3.278, de 2021, apresenta elevado mérito ao instituir um marco legal nacional capaz de modernizar a organização, a regulação e a operação do transporte público coletivo urbano, promovendo maior eficiência dos sistemas, segurança jurídica, integração modal e melhoria da qualidade do serviço.

À luz das competências da Comissão de Finanças e Tributação, previstas no art. 32, X, do Regimento Interno desta Casa, o projeto de lei em exame revela pertinência temática e mérito sob a ótica das finanças públicas. A instituição de um marco legal para o transporte público coletivo urbano reforça a sustentabilidade econômico-financeira de um serviço essencial que, historicamente, tem sido financiado de modo opaco e regressivo, por meio da própria tarifa e de subsídios cruzados entre usuários.

O texto avança ao explicitar que gratuidades e descontos tarifários devem estar lastreados em recursos financeiros específicos previstos em lei e em dotação orçamentária do ente competente, vedando a



transferência desses custos aos demais passageiros pagantes. Trata-se de medida alinhada a boas práticas de direito financeiro, pois introduz no orçamento público políticas públicas hoje frequentemente embutidas na tarifa, com ganhos de transparência, controle social e responsabilização do gestor. Ao deslocar o custeio para instrumentos orçamentários regulares, o projeto favorece a compatibilidade com os instrumentos de planejamento (PPA e LDO) e melhora a governança do gasto, reduzindo o risco de desequilíbrios contratuais e de passivos contingentes.

Também é meritória a ênfase em mecanismos extratarifários de financiamento — como cobranças associadas ao uso do sistema viário e ao estacionamento — com destinação vinculada ao transporte público e aos modos ativos. Esses instrumentos, quando bem desenhados, permitem diversificar a base de receitas, mitigar a volatilidade tarifária e internalizar externalidades urbanas, contribuindo para a modicidade tarifária e para a eficiência alocativa do gasto público local. Do ponto de vista tributário e federativo, o projeto ainda aperfeiçoa o tratamento da Cide-Combustíveis, além de orientar a priorização de iniciativas voltadas à redução de tarifas, o que fortalece a coerência entre a fonte de financiamento e finalidade pública.

Por fim, ao exigir padrões de regulação, prestação de informações e transparência de custos, receitas e subsídios, a proposição aprimora a capacidade do Estado de planejar, monitorar e avaliar a política pública, reduzindo assimetrias informacionais e aumentando a qualidade do gasto.

II.2. Adequação orçamentária e financeira

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RI, arts. 32, X, “h”, e 53, II) e a Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação (NI/CFT) definem que o exame de compatibilidade ou adequação se fará por meio da análise da conformidade da proposição com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual. Além disso, a NI/CFT prescreve que também nortearão a análise outras normas pertinentes à receita e despesa públicas. São consideradas como outras normas, especialmente, a



Constituição Federal e a Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000).

O art. 1º, §1º, da Norma Interna define como compatível “a proposição que não conflite com as normas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias, da lei orçamentária anual e das demais disposições legais em vigor” e como adequada “a proposição que se adapte, se ajuste ou esteja abrangida pelo plano plurianual, pela lei de diretrizes orçamentárias e pela lei orçamentária anual”.

Da análise do projeto, observa-se que este promove vinculação de receita a despesas, tendo em vista que os artigos 41 e 42 trazem, respectivamente, aplicação mínima de recursos arrecadados pela Cide em área urbanas e nova destinação do produto da arrecadação da Cide, qual seja, para o pagamento de subsídios a tarifas de transporte público coletivo de passageiros.

Tais vinculações requerem cláusula de vigência de, no máximo, cinco anos, conforme preconiza o art. 147 da Lei nº 15.321/2025 (Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2026):

Art. 147. As proposições legislativas que vinculem receitas a despesas, órgãos ou fundos deverão conter cláusula de vigência da vinculação de, no máximo, cinco anos.

Desse modo e considerando o caráter meritório do projeto de lei, propõe-se emenda de adequação para prever cláusula de vigência das vinculações em comento.

II.3. Constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa

Nos termos do art. 32, inciso IV, alíneas "a" e "b", do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), compete a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) examinar a constitucionalidade, a juridicidade e a técnica legislativa do Projeto de Lei nº 3.278, de 2021.

Inicialmente, quanto à constitucionalidade formal da proposição, há três aspectos centrais a serem analisados: (I) a competência



legislativa para tratar da matéria; (II) a legitimidade da iniciativa para deflagrar o processo legislativo; e (III) a adequação da espécie normativa utilizada à luz do que autoriza a Constituição Federal.

Sob esses parâmetros, observa-se que a matéria se insere na competência legislativa da União para dispor sobre diretrizes da política nacional de transportes e trânsito e transporte, conforme dispõe o art. 22, incisos IX e XI, da Constituição Federal. A iniciativa parlamentar é legítima, uma vez que não há reserva para nenhum outro Poder. Por fim, revela-se adequada a veiculação da matéria por meio de projeto de lei ordinária, eis que não há exigência constitucional para o emprego de legislação complementar, e o projeto pretende alterar outras leis ordinárias.

Sob o prisma da constitucionalidade material, em termos gerais, a proposição examinada não contraria princípios ou regras constitucionais. Ao veicular as normas específicas atinentes às regras gerais para prestação dos serviços de transporte público coletivo, dá concretude ao *caput* do art. 6º da Constituição da República. Além disso, estrutura transparência, publicidade, eficiência, governança e controle social, dando efetividade aos princípios da Administração Pública consagrados no art. 37 da mesma Carta.

Ademais, o projeto é jurídico, uma vez que inova no ordenamento jurídico e a ele se harmoniza, além de ser dotado de generalidade normativa e observar os princípios gerais do direito. Como ressaltou a Comissão encarregada de lhe apreciar o mérito, a proposição institui um marco legal nacional capaz de modernizar a organização, a regulação e a operação do transporte público coletivo urbano, promovendo maior eficiência dos sistemas, segurança jurídica, integração modal e melhoria da qualidade do serviço.

Quanto à técnica legislativa, não há reparos a fazer, uma vez que o projeto atende aos ditames da Lei Complementar nº 95, de 1998.



II.1 - Conclusão do voto

Ante o exposto, na Comissão de Viação e Transportes, compreendemos que o Projeto de Lei nº 3.278, de 2021, apresenta elevado mérito ao instituir um marco legal nacional capaz de modernizar a organização, a regulação e a operação do transporte público coletivo urbano, promovendo maior eficiência dos sistemas, segurança jurídica, integração modal e melhoria da qualidade do serviço. Portanto, somos pela aprovação do Projeto de Lei nº 3.278, de 2021, e da emenda da Comissão de Finanças e Tributação, em anexo.

Na Comissão de Finanças e Tributação somos pela compatibilidade e adequação orçamentária e financeira do Projeto de Lei nº 3.278, de 2021, desde que adotada a emenda de adequação em anexo; e, no mérito, somos pela aprovação do Projeto de Lei nº 3.278, de 2021, e da emenda da Comissão de Finanças e Tributação, em anexo.

Na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, somos pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei nº 3.278, de 2021, e da emenda da Comissão de Finanças e Tributação, em anexo.

Sala das Sessões, em de de 2026.

Deputado JOSÉ PRIANTE
Relator

2026-711



COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

PROJETO DE LEI Nº 3.278, DE 2021

Institui o marco legal do transporte público coletivo urbano e altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade), a Lei nº 10.336, de 19 de dezembro de 2001, a Lei nº 10.636, de 30 de dezembro de 2002, e a Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012 (Lei de Mobilidade Urbana).

EMENDA Nº

Dê-se aos arts. 41 e 42 do Projeto de Lei nº 3.278, de 2021, a seguinte redação:

Art. 41. O art. 6º da Lei nº 10.636, de 30 de dezembro de 2002, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 6º 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 ciclovitária, 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.

§ 1º Pelo menos 60% (sessenta por cento) dos recursos arrecadados pela Cide devem ser aplicados nas áreas urbanas.

§ 2º A vinculação de que trata o § 1º deste artigo vigorará por cinco exercícios.” (NR)



Art. 42. O art. 1º da Lei nº 10.336, de 19 de dezembro de 2001, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art.1º.....

§

1º.....

.....

V – pagamento de subsídios a tarifas de transporte público coletivo de passageiros.

.....

§ 3º No âmbito da eventual ação prevista no inciso V do caput deste artigo, revestida de caráter discricionário, o produto da arrecadação das operações de que trata o inciso I do art. 3º desta Lei será aplicado prioritariamente nos Municípios com programa de modicidade tarifária que garanta a redução de tarifas para os usuários, nos termos da regulamentação do Poder Executivo.

§ 4º A vinculação de que trata o § 3º deste artigo vigorará por cinco exercícios.” (NR)

Sala da Comissão, em de de 2026.

Deputado JOSÉ PRIANTE
Relator

