

# PARECER ÀS EMENDAS DE PLENÁRIO 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 - VOTO DO RELATOR

Durante a discussão da matéria, foram apresentadas **dezesesseis emendas de Plenário**.

A **Emenda nº 1**, de autoria do Deputado Eli Borges, objetiva alterar a redação do inciso IX do art. 16 do substitutivo ao Projeto de Lei nº 3.278, de 2021. Nesse quadro, o substitutivo prevê como um dos direitos dos passageiros dos serviços de transporte público coletivo ter um sistema integrativo e não discriminatório que respeite a dignidade e a integridade física e pessoal de todos os cidadãos, independentemente de identidades de gênero, raça, orientação sexual, idade, diversidade de corpos, condições motoras, entre outros. A Emenda nº 1 altera esse direito para um sistema inclusivo, com respeito à dignidade e à integridade física e pessoal de todos, vedada qualquer forma de discriminação.

A **Emenda nº 2**, de autoria do Deputado Jilmar Tatto, incide sobre o Substitutivo ao PL 3.278/2021 e propõe acrescentar disciplina autônoma para instituir o Programa Nacional de Tarifa Zero para o Transporte Urbano. A



emenda cria regime nacional de adesão voluntária por Estados, Distrito Federal e Municípios, com transição para gratuidade universal, financiamento vinculado ao custeio do serviço e alteração da sistemática do vale-transporte.

O efeito normativo é ampliar o conteúdo do Substitutivo para estabelecer fonte específica de financiamento por contribuição mensal do empregador, regras de repasse e controle dos recursos, remuneração dos prestadores com base em custos e indicadores de qualidade, além de fiscalização própria. A proposta também altera a Lei nº 7.418, de 1985, e a Lei Complementar nº 150, de 2015, para suspender ou substituir obrigações relativas ao vale-transporte nas localidades com tarifa zero integralmente implementada.

As **Emendas nº 3 e nº 8**, de autoria do Deputado Hugo Leal e do Deputado Sidney Leite, respectivamente, objetivam alterar a redação do inciso V do art. 4º do substitutivo ao Projeto de Lei nº 3.278, de 2021. Nesse quadro, o Substitutivo determina como uma das diretrizes que orienta o sistema de transporte público coletivo a transição energética sustentável com utilização de novas tecnologias e de fontes renováveis de energia para a redução dos impactos ambientais, mantendo a modicidade da tarifa. As Emenda nº 3 e nº 8 alteram para transição energética sustentável com utilização de novas tecnologias e de fontes energéticas de menor intensidade de carbono e menores emissões de poluentes locais e gases de efeito estufa, observada a modicidade da tarifa e a viabilidade técnico-operacional do sistema.

Outro objetivo das Emendas nº 3 e nº 8 é alterar a redação do inciso XIX do art. 6º do substitutivo ao Projeto de Lei n. 3.278, de 2021. Assim, o substitutivo define como transição energética do transporte público coletivo a política de substituição gradual de combustíveis fósseis por combustíveis renováveis, com menor geração de poluentes locais e gases de efeito estufa. As Emendas nº 3 e nº 8 alteram tal definição para política de substituição gradual da matriz energética do transporte por fontes de menor intensidade de carbono e menor geração de poluentes locais e gases de efeito estufa, incluindo soluções renováveis e combustíveis de transição com comprovado desempenho ambiental superior.



Como último objetivo, as Emendas nº 3 e nº 8 acrescentam parágrafo único ao art. 6º do substitutivo ao Projeto de Lei nº 3.278, de 2021, para dispor que se consideram compatíveis com a política de transição energética as tecnologias e combustíveis que comprovadamente reduzam emissões de gases de efeito estufa e poluentes locais em relação ao diesel convencional, inclusive o gás natural veicular (GNV), o gás natural comprimido (GNC) e o biometano.

A **Emenda nº 4**, de autoria do Deputado José Guimarães, altera os seguintes dispositivos do substitutivo apresentado:

- o art. 27, § 3º, para fazer referência ao ato, e não apenas à lei, que instituir o desconto ou a gratuidade da tarifa;
- o art. 28, inciso IV, e adiciona o § 3º, para detalhar que o apoio da União ao custeio de benefícios tarifários será para aqueles instituídos por legislação federal, sendo esta exigência apenas para os benefícios concedidos após a entrada em vigor da presente proposição.
- o art. 38, no trecho que modifica o art. 16 da Lei nº 12.587/2012 (Lei de Mobilidade Urbana), ao incluir o inciso XV, para restringir como atribuição da União o subsídio às tarifas de transporte público coletivo de passageiros urbano e de caráter urbano apenas para os casos previstos em legislação federal.

O efeito normativo é reforçar a vinculação entre a criação do benefício tarifário e a correspondente fonte de custeio, vedando a transferência desse ônus aos usuários do serviço e delimitando a responsabilidade financeira da União. Com isso, o Substitutivo condiciona a cobertura federal de gratuidades e descontos supervenientes à existência de lei federal específica, preservando o equilíbrio econômico-financeiro da prestação e a repartição federativa de encargos.

A **Emenda nº 5**, de autoria do Deputado Tarcísio Motta, pretende acrescentar o § 3º ao art. 18 do substitutivo ao Projeto de Lei nº



3.278, de 2021 para dispor que o controle social dos serviços de transporte público coletivo será complementado por processos mínimos de participação popular, com consulta pública de 60 dias e audiências públicas regionalizadas na revisão da legislação local ou na contratação dos serviços, além de audiência pública e reunião de conselho de participação local em matérias tarifárias, remuneratórias e operacionais relevantes.

A **Emenda nº 6**, de autoria do Deputado Isnaldo Bulhões Jr., altera o art. 40 do substitutivo, propondo a alteração do art. 6º da Lei nº 10.636/2002, para possibilitar, em seu § 1º, o custeio de programas de gratuidade dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios dentro de percentual mínimo dos recursos arrecadados pela CIDE-Combustíveis, e prevê que os recursos da CIDE-Combustíveis serão direcionados, por dois exercícios, ao custeio da gratuidade tarifária à pessoa idosa dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, através de regulamentação do Poder Executivo federal.

A **Emenda nº 7**, de autoria do Deputado José Guimarães, objetiva promover alterações pontuais ao substitutivo do Projeto de Lei nº 3.278/2021, com foco na modernização do modelo regulatório do transporte público coletivo, aumento da segurança jurídica dos contratos e garantia de maior eficiência econômica na prestação do serviço.

Em primeiro lugar, a Emenda nº 7 modifica o inciso XII do art. 6º ao substituir o conceito de “remuneração do operador” por “receita contratual do operador”, detalhando que essa deve cobrir custos eficientes e garantir retorno justo pelo capital investido e pelos riscos assumidos.

Além disso, a emenda inclui o inciso V-A no art. 7º para definir como uma das diretrizes gerais de organização dos serviços de transporte público coletivo, a exigência de transparência e segregação contábil dos custos, com distinção entre amortização de investimentos, remuneração do capital investido e ressarcimento dos custos operacionais.

No art. 27, a Emenda nº 7 altera a redação do § 5º para estabelecer que a isenção de pedágio para veículos do transporte público se aplique apenas a contratos firmados após a vigência da lei. A intenção com



isso é evitar impactos retroativos que poderiam gerar desequilíbrios em contratos já existentes, preservando a estabilidade jurídica e evitando custos adicionais ao poder público.

Por fim, a Emenda nº 7 altera a redação do inciso I do art. 32 para ampliar seu conteúdo, pois inclui infraestruturas essenciais, como garagens e pátios de estacionamento, manutenção ou recarga.

A **Emenda nº 9**, de autoria da Deputada Flávia Morais, objetiva suprimir o art. 30 do Projeto de Lei nº 3.278/2021. Nesse quadro, tal artigo estabelece a faculdade ao poder público, responsável pelo planejamento e gestão da mobilidade urbana, em promover a justa distribuição dos benefícios e dos ônus decorrentes do uso dos diferentes modos e serviços de mobilidade urbana, mediante a cobrança de contribuições ou tarifas face a ocorrência de externalidades que impactem negativamente a mobilidade urbana, e principalmente a vida da população.

A **Emenda nº 10**, de autoria dos Deputados Bacelar, Evair Vieira de Melo e outros, objetiva modificar o parágrafo único do art. 1º do Substitutivo ao Projeto de Lei nº 3.278/2021, para excluir, da aplicação da futura lei, o transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros regido pela Lei nº 10.233/2001, seja sobre a modalidade regular ou sob a modalidade de fretamento eventual, colaborativo ou contínuo, autorizadas pela Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT).

A **Emenda nº 11**, de autoria dos Deputados Bacelar, Evair Vieira de Melo e outros, objetiva modificar o art. 38 do Substitutivo, para alterar o parágrafo único acrescido pelo Substitutivo ao art. 11 da Lei nº 12.587/2012, de forma a determinar que se caracteriza transporte ilegal de passageiros a exploração do transporte privado coletivo em âmbito municipal ou intermunicipal de caráter urbano sem o cumprimento dos requisitos na mesma lei e na regulamentação do ente federativo competente, ressalvado o transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros regido pela Lei nº 10.233/2001, seja sobre a modalidade regular ou sob a modalidade de fretamento eventual, colaborativo ou contínuo, autorizadas pela Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT).



Nesse contexto, informamos que o *caput* do referido art. 11 determina que os serviços de transporte privado coletivo, prestados entre pessoas físicas ou jurídicas, deverão ser autorizados, disciplinados e fiscalizados pelo poder público competente, com base nos princípios e diretrizes da Lei nº 12.587/2012. Ademais, o parágrafo único acrescentado pelo Substitutivo ao art. 11 define que a exploração do transporte privado coletivo sem o cumprimento dos requisitos previstos Lei nº 12.587/2012 e na regulamentação do poder público responsável caracterizará transporte ilegal de passageiros.

Dessa maneira, a Emenda nº 11 introduz duas modificações cumulativas. A primeira qualifica o âmbito territorial de incidência do tipo sancionador, restringindo-o às operações "em âmbito municipal ou intermunicipal de caráter urbano". Segundo os autores da Emenda nº 11, esse recorte preserva integralmente a função regulatória do transporte público coletivo urbano, ao mesmo tempo em que afasta sua incidência sobre o transporte interestadual federal. A segunda substituição é de "poder público responsável" por "ente federativo competente". A nova fórmula é constitucionalmente mais precisa: ela exige que o ente que regulamenta o transporte privado coletivo seja, efetivamente, o titular da competência sobre aquela operação, na forma do art. 8º do Substitutivo. Estados e municípios não têm competência para regulamentar o transporte interestadual federal, e a redação atual abriria espaço para que o façam, criando requisitos cuja inobservância dispararia a aplicação das sanções.

A **Emenda nº 12**, de autoria dos Deputados Bacelar, Evair Vieira de Melo e outros, objetiva modificar o art. 38 do Substitutivo, para alterar o inciso VII do art. 4º da Lei nº 12.587/2012, que já havia sido modificado pelo Substitutivo.

No Substitutivo, tal inciso define o transporte privado coletivo como o serviço de transporte de passageiros não aberto ao público, para a realização de viagens com características operacionais exclusivas para cada linha e demanda, destinado a passageiros previamente cadastrados e realizado por empresa autorizada pelo poder público responsável. Nesse quadro, a Emenda nº 12 modifica tal definição para "empresa autorizada pelo



ente federativo competente para a regulação do modal, na forma da legislação aplicável".

Dessa maneira, a Emenda nº 12, segundo os Autores, tem o objetivo de sanar a ambiguidade da expressão "empresa autorizada pelo poder público responsável" no novo art. 4º, VII, da Lei nº 12.587/2012, alterado pelo art. 38 do Substitutivo, qualificando o ente federativo competente em coerência com a repartição constitucional de competências. Trata-se de emenda de caráter esclarecedor, que não modifica o conteúdo substantivo da definição de transporte privado coletivo — preserva os elementos "não aberto ao público", "passageiros previamente cadastrados" e "empresa autorizada", todos compatíveis com o modelo do fretamento sob a Lei nº 10.233/2001 — e apenas elimina a ambiguidade sobre qual ente é competente para a autorização.

A **Emenda nº 13**, de autoria dos Deputados Bacelar, Evair Vieira de Melo e outros, objetiva acrescentar ao art. 30 do Substitutivo ao PL 3.278/2021 o parágrafo 3º para determinar que é possível disciplinar, mediante contrato de programa, convênio, termo de parceria, autorização ou outros instrumentos de natureza precária, a prestação dos serviços de serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros — regular ou por fretamento — regido pela Lei nº 10.233/2001, em que o regime de autorização permanece válido por força do art. 13, V, e do art. 14, III, da referida lei, em qualquer das modalidades operacionais autorizadas pela ANTT.

Nesse sentido, os Autores argumentam que, tecnicamente, o art. 30 do Substitutivo trata apenas do transporte público coletivo "municipal ou de caráter urbano", não alcançando o TRIIP federal regulado pela Lei nº 10.233/2001. A Emenda nº 13 tem, portanto, função declaratória e pedagógica: explicita a coexistência dos dois regimes constitucionais, a saber, o do art. 175 da Constituição, que disciplina o transporte público coletivo dependente de licitação, e o do art. 21, XII, "e", combinado com o art. 22, XI, da Constituição, que rege o transporte rodoviário interestadual autorizado pela ANTT na forma da Lei nº 10.233/2001.

A **Emenda nº 14**, de autoria dos Deputados Bacelar, Evair Vieira de Melo e outros, objetiva alterar os §§ 1º e 2º do art. 22 da Lei nº



12.587/2012, na redação proposta pelo art. 38 do Substitutivo ao Projeto de Lei nº 3.278/2021. Assim, no cumprimento do combate ao transporte ilegal de passageiros, o poder público responsável pela fiscalização pode estabelecer multas e, em casos de risco concreto à segurança dos passageiros ou de terceiros, devidamente fundamentado em ato administrativo motivado, sanções administrativas de retenção e recolhimento do veículo utilizado no transporte ilegal de passageiros, observados o contraditório, a ampla defesa e os princípios da proporcionalidade e razoabilidade. Ademais, o perdimento do veículo somente se aplica em caso de reincidência específica e contumaz, assim entendida a prática de três ou mais infrações, dentro do período de um ano, todas com decisão administrativa transitada em julgado e contraditório regularmente observado.

Desse modo, a Emenda nº 14 pretende modular as sanções de retenção, recolhimento e perdimento de veículo previstas no novo art. 22 da Lei nº 12.587/2012, as quais trazidas pelo art. 38 do Substitutivo, exigindo proporcionalidade, contraditório, ampla defesa e graduação na sua aplicação, e restringindo o perdimento a hipóteses de risco concreto à segurança. Segundo os Autores, a Emenda nº 14 preserva integralmente o efeito sancionatório do dispositivo, mantendo a multa de até R\$ 15.000 e a disponibilidade das medidas de retenção e recolhimento, que passam a ser moduladas pela exigência de risco concreto e devido processo. Não haveria, portanto, prejuízo à função de combate ao transporte clandestino, apenas a adequação do instrumento à Constituição.

A **Emenda nº 15**, de autoria dos Deputados Bacelar, Evair Vieira de Melo e outros, objetiva acrescentar aos arts. 11 e 12 do Substitutivo, parágrafo único com o mesmo teor, para determinar que as normas de referência e os parâmetros de regulação previstos nesses artigos não se aplicam ao transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros, regido pela Lei nº 10.233/2001, cuja regulação infralegal é privativa da ANTT. Dessa maneira, a medida busca explicitar a delimitação federativa adequada e impedir que atos do Poder Executivo federal alcancem matéria que já se encontra sob regime regulatório próprio, privativo da ANTT.



A **Emenda nº 16**, de autoria do Deputado Marcel Van Hattem e outros, possui uma parte idêntica à Emenda nº 10 e outra à Emenda nº 11.

Portanto, após amplo diálogo com diversos Líderes Partidários, entendemos que poderíamos incorporar o que sugerido pelas emendas sem alteração de mérito (pontos de aperfeiçoamento meramente redacional) e o fizemos no próprio texto da emenda de redação por nós mesmos apresentada.

**Para evitar a volta da matéria ao Senado, temos por bem rejeitar formalmente todas as emendas.**

Ante o exposto, no âmbito das Comissões de Desenvolvimento Urbano e de Viação e Transporte, somos pela rejeição de todas as emendas oferecidas em Plenário.

Na Comissão de Finanças e Tributação, somos pela não implicação financeira ou orçamentária da matéria em aumento ou diminuição da receita e da despesa pública de todas as Emendas de Plenário, não cabendo pronunciamento quanto à adequação financeira ou orçamentária; e, no mérito, pela rejeição de todas as emendas oferecidas em Plenário.

Na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, somos pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa de todas as emendas de Plenário.

Sala das Sessões, em        de        de 2026.

Deputado JOSÉ PRIANTE  
Relator

2026-7550





Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD268189899900>  
Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. José Priante



Apresentação: 13/05/2026 18:37:45.927 - PLEN  
PRLE 1 => PL 3278/2021

**PRLE n.1**