



CÂMARA DOS DEPUTADOS

PROJETO DE LEI N.º 2.283, DE 2026 **(Do Sr. Orlando Silva)**

Institui a Política Nacional de Incentivo ao Passe Livre no Transporte Público Coletivo Urbano, cria o Programa Nacional de Incentivo ao Passe Livre – PNIPL, altera a Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, e dá outras providências.

DESPACHO:

ÀS COMISSÕES DE
VIAÇÃO E TRANSPORTES;
DESENVOLVIMENTO URBANO;
FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO (MÉRITO E ART. 54, RICD) E
CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA (ART. 54, RICD).

APRECIACÃO:

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

PUBLICAÇÃO INICIAL

Art. 137, caput - RICD

PROJETO DE LEI Nº __, DE 2026

(Do Sr. Orlando Silva)

Institui a Política Nacional de Incentivo ao Passe Livre no Transporte Público Coletivo Urbano, cria o Programa Nacional de Incentivo ao Passe Livre - PNIPL, altera a Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, e dá outras providências.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

CAPÍTULO I

DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 1º

Esta Lei institui a Política Nacional de Incentivo ao Passe Livre no Transporte Público Coletivo Urbano e cria o Programa Nacional de Incentivo ao Passe Livre - PNIPL, no âmbito da Política Nacional de Mobilidade Urbana.

Art. 2º

São objetivos desta Lei:

- I - promover a efetivação do direito social ao transporte;
- II - ampliar o acesso universal à cidade, ao trabalho, à educação, à saúde, à cultura, ao esporte e ao lazer;
- III - reduzir desigualdades socioespaciais e ampliar a inclusão social;
- IV - induzir a redução progressiva das tarifas e a universalização gradativa do passe livre no transporte público coletivo urbano;
- V - estimular modelos de financiamento da mobilidade urbana menos dependentes exclusivamente da tarifa paga pelo usuário;



VI - fortalecer a sustentabilidade econômica, social e ambiental dos sistemas de transporte público coletivo;

VII - incentivar a priorização do transporte público coletivo e da mobilidade ativa na formulação das políticas urbanas.

Art. 3º

Para os fins desta Lei, considera-se:

I - passe livre: política pública de gratuidade integral do uso do transporte público coletivo urbano;

II - implantação progressiva do passe livre: processo escalonado de redução tarifária e ampliação gradual da gratuidade, com metas, indicadores e cronograma definidos pelo ente titular;

III - subsídio tarifário: aporte de recursos públicos destinado à redução ou eliminação do valor pago pelo usuário;

IV - receitas extra tarifárias: receitas alternativas, complementares, acessórias ou decorrentes de projetos associados destinadas ao custeio, expansão ou qualificação do serviço;

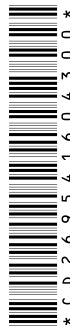
V - ente titular: ente federativo ou arranjo interfederativo responsável pela organização, planejamento, regulação e prestação do serviço de transporte público coletivo urbano.

CAPÍTULO II

DO PROGRAMA NACIONAL DE INCENTIVO AO PASSE LIVRE - PNIPL

Art. 4º

Fica criado o Programa Nacional de Incentivo ao Passe Livre - PNIPL, com a finalidade de prestar cooperação técnica, operacional e financeira da União aos entes federativos que instituíam, ampliem ou executem políticas de



passage livre ou de redução progressiva da tarifa no transporte público coletivo urbano.

§ 1º O apoio federal priorizará propostas orientadas à universalização progressiva da gratuidade, sem prejuízo do apoio a modelos parciais de redução tarifária.

§ 2º A adesão ao PNIPL será voluntária, preservada a autonomia do ente titular do serviço.

§ 3º Esta Lei não interfere na titularidade do serviço público de transporte coletivo urbano nem substitui a competência local para definição de política tarifária, modelo de prestação, planejamento operacional, integração ou regulação do sistema.

Art. 5º

Poderão aderir ao PNIPL:

I – os Municípios;

II – o Distrito Federal;

III – os Estados, quando responsáveis por serviços intermunicipais de caráter urbano ou por funções públicas de interesse comum.

Art. 6º

Constituem modalidades de apoio no âmbito do PNIPL:

I – assistência técnica para elaboração de estudos, projetos, planos operacionais, modelagens econômico-financeiras e sistemas de monitoramento;

II – apoio financeiro para custeio parcial ou total da política de passage livre ou de redução progressiva da tarifa;

III – apoio à implementação de instrumentos de transparência, controle social e avaliação de desempenho;



IV - apoio à integração interfederativa dos serviços em regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões;

V - incentivo à adoção de tecnologias limpas, de baixa emissão de poluentes e maior eficiência energética;

VI - apoio à modernização tecnológica dos sistemas de bilhetagem, fiscalização e informação ao usuário.

Art. 7º

A adesão ao PNIPL dependerá, no mínimo, da apresentação, pelo ente interessado, de:

I - ato normativo local ou interfederativo que discipline a política de passe livre ou de redução progressiva da tarifa;

II - plano de implementação contendo metas, cronograma, indicadores e estimativa de impacto sobre demanda, oferta e custeio;

III - demonstração de compatibilidade com o plano de mobilidade urbana;

IV - mecanismos de transparência, participação popular e controle social;

V - demonstração de sustentabilidade econômico-financeira da política pública proposta.

CAPÍTULO III

DOS CRITÉRIOS DE PRIORIZAÇÃO E TRANSPARÊNCIA

Art. 8º

Na seleção das propostas, serão observados, entre outros, os seguintes critérios:

I - impacto social e potencial de ampliação do acesso da população ao transporte público coletivo;

II - redução estimada do comprometimento da renda familiar com transporte;



III - grau de integração metropolitana ou regional da proposta;

IV - compromisso com acessibilidade universal e atendimento adequado às pessoas com deficiência, às mulheres, à população idosa, à juventude e às populações periféricas;

V - melhoria projetada da oferta, frequência e qualidade do serviço;

VI - redução de emissões e estímulo à sustentabilidade ambiental;

VII - priorização da circulação do transporte coletivo urbano.

Art. 9º

Os entes aderentes ao PNIPL deverão divulgar, em formato aberto, acessível e de fácil compreensão, no mínimo:

I - custos operacionais e administrativos do sistema;

II - fontes de custeio tarifárias e extratarifárias;

III - volume de passageiros transportados;

IV - quilometragem programada e realizada;

V - índices de regularidade, pontualidade, lotação e acessibilidade;

VI - dados sobre subsídios públicos concedidos;

VII - relatórios periódicos de avaliação da política implementada.

Parágrafo único. O descumprimento reiterado das obrigações previstas neste artigo poderá ensejar suspensão do apoio federal, na forma do regulamento.

CAPÍTULO IV

DO FINANCIAMENTO

Art. 10.

Os recursos destinados ao PNIPL correrão à conta:



I - das dotações orçamentárias próprias da União;

II - de recursos provenientes de fundos públicos;

III - de operações de crédito autorizadas na forma da legislação vigente;

IV - de transferências voluntárias e instrumentos congêneres;

V - de outras fontes legalmente instituídas para financiamento da mobilidade urbana.

§ 1º O apoio financeiro da União poderá ocorrer mediante transferências voluntárias, convênios, contratos de repasse, termos de compromisso ou outros instrumentos admitidos em regulamento.

§ 2º A participação da União no custeio das políticas locais não gera direito subjetivo à continuidade automática dos repasses.

Art. 11.

Sem prejuízo da legislação local e das competências do ente titular, poderão compor a estratégia de sustentabilidade econômico-financeira das políticas apoiadas pelo PNIPL:

I - recursos orçamentários próprios;

II - receitas extratarifárias e acessórias;

III - receitas decorrentes da exploração econômica associada à infraestrutura de mobilidade urbana;

IV - instrumentos de captura da valorização imobiliária decorrente de investimentos públicos em mobilidade;

V - outras fontes legalmente instituídas para financiamento do transporte público coletivo.

CAPÍTULO V

DOS PRINCÍPIOS E DIRETRIZES

Art. 12.



A implementação das políticas apoiadas pelo PNIPL observará os seguintes princípios:

I – continuidade, universalidade e modicidade do transporte público coletivo;

II – proteção do usuário e melhoria da experiência de deslocamento;

III – prioridade do transporte público coletivo sobre o transporte individual motorizado;

IV – promoção da justiça social e do direito à cidade;

V – redução das desigualdades territoriais e socioeconômicas;

VI – promoção da sustentabilidade ambiental e da transição ecológica da mobilidade urbana.

CAPÍTULO VI

DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 13.

O Poder Executivo regulamentará esta Lei no prazo de 120 (cento e vinte) dias, contado da data de sua publicação.

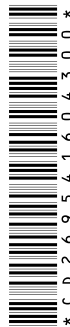
Art. 14.

Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

O transporte público coletivo urbano constitui direito social fundamental expressamente reconhecido pela Constituição Federal e elemento indispensável para a efetivação do direito à cidade, do acesso ao trabalho, à educação, à saúde, à cultura e às oportunidades econômicas e sociais.

Apesar disso, o atual modelo de financiamento do transporte público brasileiro permanece excessivamente dependente da tarifa paga diretamente pelos usuários, impondo



elevado comprometimento da renda das famílias trabalhadoras, especialmente da população periférica e de baixa renda.

Em inúmeras cidades brasileiras, o custo diário do deslocamento tornou-se barreira concreta ao acesso a direitos fundamentais. O transporte deixa de funcionar como instrumento de integração urbana e inclusão social para converter-se, muitas vezes, em fator de exclusão territorial e econômica.

A crise estrutural do financiamento da mobilidade urbana agravou-se nos últimos anos em razão da redução da demanda de passageiros, da elevação dos custos operacionais e da ausência histórica de um modelo nacional estável de financiamento do transporte coletivo.

Ao mesmo tempo, experiências nacionais e internacionais demonstram que políticas de gratuidade integral ou de redução progressiva das tarifas podem ampliar o acesso da população ao transporte; estimular a atividade econômica urbana; reduzir desigualdades; fortalecer a integração territorial; diminuir emissões de poluentes e incentivar a migração do transporte individual para o coletivo.

Entretanto, a implementação dessas políticas exige responsabilidade fiscal, sustentabilidade financeira e respeito ao pacto federativo estabelecido pela Constituição Federal.

A Constituição atribui à União competência para instituir diretrizes de desenvolvimento urbano e mobilidade, ao passo que confere aos Municípios a titularidade dos serviços de transporte coletivo urbano. Dessa forma, não cabe à União impor diretamente modelos tarifários aos entes locais, mas sim criar instrumentos de cooperação federativa capazes de apoiar tecnicamente e financeiramente os entes que desejem avançar em políticas de democratização do acesso ao transporte. É exatamente esse o objetivo do presente Projeto de Lei.

A proposta institui a Política Nacional de Incentivo ao Passe Livre e cria o Programa Nacional de Incentivo ao Passe Livre - PNIPL, estruturado em bases: constitucionais; cooperativas; financeiramente responsáveis; transparentes e socialmente inclusivas.

O modelo proposto preserva integralmente a autonomia dos entes federativos, estabelece adesão voluntária e condiciona o apoio da União à apresentação de planejamento, metas, transparência e sustentabilidade econômico-



financeira. Além disso, o projeto fortalece: a integração metropolitana; a acessibilidade universal; a transição ecológica da mobilidade; o controle social e a eficiência operacional dos sistemas.

Trata-se de iniciativa alinhada aos princípios da Política Nacional de Mobilidade Urbana, especialmente:

- a) universalização do acesso;
- b) equidade no uso do espaço urbano;
- c) prioridade do transporte coletivo;
- d) sustentabilidade ambiental;
- e) eficiência dos deslocamentos urbanos;
- f) redução das desigualdades sociais e territoriais.

O presente Projeto de Lei busca recolocar o transporte público no centro da agenda nacional como política estruturante de inclusão social, desenvolvimento urbano, sustentabilidade ambiental e efetivação de direitos fundamentais.

Destarte, ante a relevância social, econômica e urbana da matéria, contamos com o apoio dos nobres Pares para aprovação da presente proposição.

Sala das Sessões, em ____ de _____ de 2026.

Orlando Silva
Deputado Federal – PCdoB/SP





CÂMARA DOS DEPUTADOS

CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO E INFORMAÇÃO – CEDI
Coordenação de Organização da Informação Legislativa – CELEG

LEI Nº 12.587, DE 3 DE JANEIRO DE 2012

<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2012/lei-12587-3-janeiro-2012612248-norma-pl.html>

FIM DO DOCUMENTO