

## Regulação do transporte público no Brasil: da Política Nacional de Mobilidade Urbana ao Marco Legal



Luís Marcelo Marconde\*



Rafael Gândara Calabria\*\*



Marcos Daniel Souza dos Santos\*\*\*

\*UFABC, \*\*BRCidades, \*\*\*MdasC.

DOI: <https://doi.org/10.36942/dialogossocio-ambientais.v8i23.1415>

**Palavras-chave:** marco Legal do transporte público coletivo; planejamento; financiamento; pacto federativo; gratuidade no transporte público.

**Resumo:** A Constituição de 1988 iniciou a regulamentação da mobilidade urbana, reforçada pelo Estatuto da Cidade (2001) e consolidada pela Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei nº 12.587/2012). Embora tenha priorizado o transporte coletivo e os modos ativos, a lei mostrou baixa efetividade. O Projeto de Lei nº 3278/2021 surge para superar essas fragilidades, modernizando contratos, ampliando o papel de União e estados, diversificando fontes de custeio e abrindo espaço para o debate da Tarifa Zero.

A Constituição Federal de 1988 pode ser considerada o marco essencial para a reformulação da política de mobilidade urbana no Brasil (Brasil, 1988), ao estabelecer como competência da União “(...) instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos” (Art. 21, inciso XX), assim como declarou ser de competência exclusiva dela legislar sobre as diretrizes da Política Nacional de Transportes (Art. 22, inciso IX).

A Carta de 1988 atribuiu aos municípios a responsabilidade pela organização e financiamento do Transporte Público Coletivo (TPC). Assim os estados herdaram a gestão dos transportes intermunicipais de passageiros, mas sem uma regulamentação clara e as regiões metropolitanas também ficaram em uma situação de indefinição regulatória.

A partir dos anos 2000 surgiram instrumentos regulatórios mais consistentes. O Estatuto das Cidades (Lei nº 10.257/2001), passou a exigir a elaboração de Planos Diretores que integrem mobilidade urbana e uso do solo, enquanto o Código Nacional de Trânsito (Lei nº 9.503/97, consolidado em 2001), estabeleceu como prioritários os transportes

públicos e não motorizados. Posteriormente, em 2012, foi promulgada a PNMU - Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei nº 12.587), consolidando princípios de acessibilidade, integração modal e prioridade ao transporte coletivo.

Recentemente, teve início a tramitação do Projeto de Lei nº 3278/2021, que propõe o Marco Legal do transporte público coletivo. Seu objetivo é estabelecer princípios, diretrizes, regras de financiamento, regulação e contratação, além de propiciar segurança jurídica e previsibilidade a estados e municípios, ao mesmo tempo em que busca romper com o modelo de financiamento baseado na tarifa paga pelos passageiros.

Este artigo tem o objetivo de discutir os principais problemas do atual modelo de organização do transporte público no Brasil e analisar como o PL nº 3278/2021 propõe solucionar esses desafios. Para isso, além desta introdução, o texto está organizado em mais três seções: (i) panorama da regulamentação do TPC, com foco nos limites da PNMU; (ii) análise do conteúdo do Marco Legal, destacando as mudanças propostas para superar os problemas atuais, bem como seus limites; (iii) considerações finais que sintetizam os resultados e indicam perspectivas para o avanço rumo à gratuidade universal.

## **Regulamentação do transporte público coletivo no Brasil**

A Constituição de 1988 foi a primeira a mencionar a necessidade de política nacional de transporte urbano no âmbito da política de desenvolvimento urbano. Sua regulamentação por lei específica, contudo, só foi promulgada em 2001, com o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257). No que concerne ao transporte urbano, a lei determinou o desenvolvimento de Planos Diretores de Transporte Urbano para municípios com mais de 500 mil habitantes, embora sem estabelecer parâmetros claros quanto ao seu conteúdo (Morais e Santos, 2020).

Ao passo que o Estatuto da Cidade jogou luz sobre a necessidade da construção de planos de mobilidade para cidades grandes, apenas em 2012, com a sanção da PNMU - Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei nº 12.587) que surgiu seu principal marco regulatório. Com um texto abrangente que trata o transporte de passageiros e de cargas, estabelece o princípio da prioridade ao transporte público e aos modos ativos em relação ao individual motorizado.

A lei atribui aos municípios a responsabilidade de planejar, executar, regulamentar, definir a política tarifária e prestar os serviços de transporte público coletivo urbano. Em áreas metropolitanas essa competência recai sobre os governos estaduais.

Ainda que tenha instituído a obrigatoriedade dos Planos de Mobilidade Urbana (PLAMOB), como condição para acesso a recursos, a Lei nº 12.587/2012 não define de forma clara como elaborar esses planos nem sua natureza jurídica, o que reduz a efetividade da norma (Morais e Santos, 2020). O estabelecimento de um prazo de três anos para que os municípios com mais de 20 mil habitantes elaborassem seus planos se mostrou inviável para a maioria, resultando em diversas ampliações, que se encerraram em 2025.

A PNMU é uma lei principiológica, então teve baixa efetividade. Um dos exemplos disso foi a ausência de mecanismos de avaliação. Rubim e Leitão (2013) ressaltam que a lei não estabeleceu critérios para monitorar a implementação e os resultados dos planos, o que comprometeu a construção de metas efetivas. Do mesmo modo, a União permaneceu sem papel relevante na capacitação municipal e financiamento. É importante destacar

que a alocação de recursos federais para mobilidade é escassa e mal distribuída. Segundo estudo do IPEA (2012), entre 2006 e 2010, apenas 4% dos municípios brasileiros receberam verbas federais para o setor. O mesmo estudo aponta que 94% destes recursos foram destinados a cidades com mais de um milhão de habitantes.

No campo do financiamento e da política tarifária, a PNMU manteve o custeio do transporte público vinculado à tarifa paga pelos passageiros e eventuais subsídios. O que reforçou a estrutura predominante antes da regulamentação e caracterizada pela pressão por aumentos de tarifa e restrição às gratuidades.

Em síntese, a Política Nacional de Mobilidade Urbana tem o mérito de ter aprofundado o debate nacional sobre priorizar o TPC. Entretanto sua efetividade foi limitada pela falta de efetividade normativa, pelos prazos inexecutáveis e, sobretudo, pela ausência de um arranjo de financiamento sólido. Ainda assim desempenhou papel relevante para iniciar o debate e elaboração do PL nº 3278/2021, que propõe o Marco Legal do Transporte Público.

## **Surge o Marco Legal do Transporte Público**

O PL nº 3278/2021 foi resultado de um debate feito pelo Ministério das Cidades, com o objetivo de reformar o sistema de transporte público, a partir do agravamento da crise dos transportes públicos no Brasil após a pandemia. O texto foi debatido no Fórum Consultivo de Mobilidade Urbana, do Ministério, submetido a consulta pública, com mais de 800 contribuições, e depois incluído em um projeto de lei que começou a tramitar no Senado.

O texto ambiciona mudar a governança do transporte urbano no Brasil, para reverter os problemas históricos de má gestão no setor, além de detalhar e regulamentar diretrizes amplas da PNMU que não foram efetivadas em políticas públicas.

## **Planejamento**

No que diz respeito ao planejamento, o Marco Legal preconiza uma atuação cooperativa dos entes federativos para a elaboração da política de transporte público coletivo. Os preceitos do PL reforçam os conceitos de transparência e participação na elaboração dos planos, bem como o alinhamento com políticas de sustentabilidade ambiental e redução da emissão de poluentes. Os planos de mobilidade urbana devem prever a integração dos diversos modos e, caso necessário, a criação de uma autoridade reguladora para organizar, fiscalizar e dar transparência às informações.

O PL nº 3278/2021 busca modernizar as regras e contratos de licitações, para fortalecer o poder público na relação com os operadores privados, com a definição mais clara de papéis e ferramentas, com remuneração vinculada a fatores como qualidade, frequência e quilometragem, superando a remuneração por passageiro, com a previsão de indicadores de desempenho para acompanhar as metas.

A previsão da elaboração do Plano Nacional de Mobilidade Urbana; da criação de uma agência executiva federal; da elaboração e implementação do Programa Nacional de Desenvolvimento do TPC; e da gestão das informações do transporte coletivo por meio do SIMU (Sistema Nacional de Informações em Mobilidade Urbana) demonstram o intento de fortalecimento institucional do marco.

## Papel dos entes federativos

Enquanto na PNMU, os municípios estão sobrecarregados, arcando sozinhos com a maior parte das responsabilidades práticas, o Marco Legal estabelece contornos mais fortes na atribuição de papéis para estados e União. Ao Governo Federal caberá estabelecer diretrizes nacionais específicas para o transporte público coletivo, definindo normas contratuais e uniformidade regulatória que tragam segurança jurídica e qualidade. A União pode também criar programas específicos para apoiar o desenvolvimento do setor.

Já os governos estaduais deverão coordenar e regular o transporte regional. A possibilidade da formação de consórcios interfederativos, traz um papel importante para o estadual criar redes de transporte regionais, metropolitanas e intermunicipais, com integração física, tarifária e institucional. Como não tem força constitucional, o projeto não obriga o estabelecimento, mas define as regras e diretrizes para estes consórcios.

Os municípios ainda são o ente federativo sobre o qual recai a maior parte das atribuições, no entanto, o PL detalha essas atribuições especialmente em relação à gestão contratual e tarifária, exigindo mais transparência e critérios de qualidade. Na prática, ele transforma as diretrizes da Lei nº 12.587/2012 em regras operacionais claras.

## Financiamento

Sobre os mecanismos de financiamento, o Marco Legal muda a forma como as fontes de receita se organizam. A tarifa paga pelo passageiro não deve ser a única fonte de custeio do sistema, até porque pode nem existir. Se houver tarifa, ela irá compor uma série de fontes de recursos para o setor, como: orçamentos públicos da União, estados e municípios; fundos específicos; e receitas acessórias e alternativas, como publicidade; exploração de serviços comerciais nas estações; até receitas provenientes da comercialização de créditos de carbono ou outros mecanismos de compensação ambiental.

Enquanto a lei atual dá tratamento genérico aos subsídios, o marco os coloca na categoria de instrumentos estruturais das políticas de TPC, com previsão contratual e estabelecido através de critérios transparentes, com definição de objetivos, fontes, periodicidade e beneficiários. O objetivo é garantir um novo padrão de qualidade e atendimento, buscando aumentar a disponibilidade, oferta e cobertura do serviço, de forma que supere o quadro de superlotação e intervalos excessivos.

Apesar desta mudança de paradigma, o projeto de lei apenas autoriza a criação de fontes de financiamento pelos municípios e pela União. Porém, os avanços institucionais somados às definições contratuais irão levar os gestores municipais e estaduais a constituir fundos e parcerias com programas federais.

## Considerações Finais

Este trabalho trouxe um panorama da regulamentação do transporte público coletivo no Brasil a partir da Constituição Federal de 1988, destacando a Lei nº 12.587/2012, e o PL nº 3287/2021 que traz instrumentos para consolidar os avanços no setor.

O Marco Legal surge para ser a regulamentação necessária a partir dos preceitos lançados na PNMU e de fortalecimento institucional das políticas de mobilidade urbana e TPC. Seu principal mérito é trazer um arcabouço legal robusto, que estabelece de forma mais assertiva questões referentes ao planejamento e financiamento, bem como a necessidade de participação maior de estados e União na gestão e capacitação.

Ao estabelecer que a operação do transporte público coletivo não deve ser custeada apenas pela tarifa paga pelos passageiros e ressaltar a importância dos subsídios no financiamento desse serviço, o PL possibilita a discussão sobre a Tarifa Zero no transporte público, uma vez que reconhece a necessidade de outras fontes de financiamento que não a arrecadação obtida nas catracas.

Embora o Marco Legal traga sinalizações claras de que outras regulamentações serão necessárias, seja por meio de normas infralegais complementares, ou pelo tratamento em outras legislações específicas, é importante destacar que uma modificação mais sólida e definitiva do padrão de qualidade e de gestão do transporte público no país demandam a aprovação da Proposta de Emenda Constitucional nº 25 de 2023, em tramitação no Congresso Nacional.

## Referências

BRASIL. Lei nº 12.587, de 03 de janeiro de 2012. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12587.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12587.htm)> Acesso em: 20 de setembro.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)> Acesso em: 20 de setembro

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). Comunicação nº 128: a nova lei de diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. Brasília, 2012.

MORAIS, A. C. M.; SANTOS, E. M. Avaliação das estruturas organizacionais dos organismos gestores da mobilidade diante da Política Nacional de Mobilidade Urbana. *urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, v. 12, e20190232, 2020. DOI: <https://doi.org/10.1590/2175-3369.012.e20190232>.

RUBIM, B.; LEITÃO, S. O plano de mobilidade urbana e o futuro das cidades. *Estudos Avançados*, v. 27, p. 55-66, 2013.

