

Breve análise dos vetos relativos ao PL nº 3.278/2021

Cristiana Fortini¹

Greycielle de Fátima Peres Amaral²

Caio Mário Lana Cavalcanti³

1. Introdução

O novo Marco Legal do Transporte Público Coletivo Urbano (Lei nº 15.432/2026), decorrente do PL nº 3.278/2021, representa um passo importante para a reorganização jurídica de um setor que há décadas convive com uma contradição estrutural: a despeito do reconhecimento de sua importância pelo texto constitucional, razão bastante para justificar os esforços no sentido de sua disponibilização de forma universal, o seu financiamento ainda recai, em grande medida, sobre o usuário pagante.

A remuneração baseada no pagamento de tarifa, se outrora fora suficiente para a justa remuneração dos operadores, há muito não mais se sustenta, considerando uma série de fatores, entre eles o custo dos insumos – suscetíveis a expressivos aumentos, sobretudo em tempos de guerras e incertezas –, a existência de plataformas de intermediação e o transporte clandestino a afugentar os usuários.

¹ Advogada do Pires Fortini Advogados. Doutora em Direito Administrativo pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Especialista em Mediação, Conciliação e Arbitragem pelo Instituto para o Desenvolvimento Democrático (IDDE). Professora da Graduação, Mestrado e Doutorado da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Membro da Comissão de Notáveis da OAB/MG. Ex-Presidente do Instituto Brasileiro de Direito Administrativo (IBDA). Ex-Presidente do Instituto Mineiro de Direito Administrativo (IMDA). Ex-Vice-Presidente Jurídica da Companhia Energética de Minas Gerais (CEMIG). Foi *Visiting Scholar* pela *George Washington University*. Professora visitante da *Università di Pisa* e da *Università degli studi di Milano-Bicocca*.

² Advogada do Pires Fortini Advogados. Graduada em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). MBA em Direito da Economia e da Empresa pela Fundação Getúlio Vargas (FGV). Especialista em Mediação, Conciliação e Arbitragem pelo Instituto para o Desenvolvimento Democrático (IDDE). Certificada em Compliance de Proteção de Dados pelo *Legal, Ethics & Compliance*. Integra o Instituto dos Advogados de Minas Gerais (IAMG), sendo Presidente da Comissão Especial da LGPD e Diretora do Departamento de Direito Administrativo. Ex-Assessora Jurídica da PBH Ativos S/A, da Fundação de Parques Municipais de Belo Horizonte, da Secretaria Municipal de Governo de Belo Horizonte, do Instituto Mineiro de Gestão de Águas e da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais.

³ Advogado do Pires Fortini Advogados. Procurador da Câmara Municipal de Belo Horizonte (CMBH). Ex-Procurador do Município de Itabirito. Graduado em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Especialista em Direito Administrativo, em Direito Tributário e em Direito Processual pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas). Especialista em Ciências Criminais, em Direito Tributário, em Direito Constitucional e em Direito Ambiental e Urbanístico pela Universidade Cândido Mendes (UCAM). Especialista em Advocacia Pública pelo Instituto para o Desenvolvimento Democrático (IDDE), conjuntamente com a Universidade de Coimbra. Especialista em Direito Administrativo, em Direito Público, em Direito Processual e em Direito Constitucional pela Faculdade de Estudos Administrativos de Minas Gerais (FEAD/MG). Especialista em Direito Penal e Processual Penal e em Direito Civil e Processual Civil pela Faculdade Arnaldo (FA). Especialista em Arbitragem, Conciliação e Mediação pelo Instituto Pedagógico de Minas Gerais (IPEMIG). Especialista em Direito Público Aplicado pela Escola Brasileira de Direito (EBRADI). Especialista em Direito Parlamentar e Processo Legislativo pelo Instituto de Gestão, Economia e Políticas Públicas (IGEPP). Especialista em Licitações e Contratos Administrativos pela Escola da Magistratura Federal do Paraná (ESMAFE/PR).

Superficial seria o argumento de que o problema há de ser enfrentado pelas empresas (concessionárias) e pessoas físicas (permissionárias) que assumem a missão de executar o serviço público. A natureza jurídica da atividade implica a preservação de sua titularidade pública, mesmo que os entes federados tenham, na circunferência de suas competências, optado pela delegação à iniciativa privada. Oferecer transporte coletivo é missão conferida aos Municípios, Estados, Distrito Federal e União, que podem, se assim julgarem adequado, prestar diretamente, ausente a colaboração privada.

O texto aprovado pelo Congresso tinha o mérito de enfrentar a distorção segundo a qual a justa remuneração (diante do custo do transporte coletivo, somado à amortização de investimentos e ao lucro) haveria de ser suportada apenas pelos valores obtidos com os pagamentos de tarifas. Ainda que inexistentes as gratuidades, a reduzir mais ou menos (a depender da política pública adotada) o rol de pagantes, os valores de fato recebidos por meio de tarifas não fazem frente à tríade acima referida. Elevá-las não é solução pelo sacrifício imposto aos pagantes, a desencadear efeito perverso no que toca à redução de usuários e/ou ofensa à modicidade tarifária.

Por isso, exsurge a ideia de um financiamento plural, sustentado por distintas fontes com o propósito de, ao final do dia, favorecer o usuário que poderia, inclusive, ver-se desonerado de qualquer encargo – a ideia da tarifa zero.

A Lei nº 15.432/2026, fruto do PL nº 3.278/2021, preserva avanços relevantes. Por exemplo, mantém a distinção entre tarifa pública e remuneração do operador, reforça a necessidade de transparência, prevê fontes alternativas de custeio, estimula receitas extratarifárias, reconhece a possibilidade de captura da valorização imobiliária e abre espaço para mecanismos de financiamento da infraestrutura e da operação.

Todavia, os vetos presidenciais merecem análise cuidadosa – nem todos têm o mesmo peso ou a mesma consequência.

2. Os vetos presidenciais

2.1 O veto ao custeio das gratuidades

Sob o ponto de vista técnico-fiscal, este é o veto mais grave, alcançando o art. 27, §§3º e 4º, bem como o art. 42, dispositivos que tratavam do custeio das gratuidades e descontos com

fonte específica e do período quinquenal de adaptação à nova normatividade. Foi vetado, ainda, o parágrafo único do art. 23, que previa aportes orçamentários, quando relacionados a gratuidades e descontos, suficientes para compensar o aumento de custos e a redução da arrecadação tarifária.

Gratuidades e descontos tarifários existem em múltiplas camadas: as garantidas pela Constituição da República (por exemplo, idosos, art. 230), as previstas em legislação federal (por exemplo, pessoas com deficiência, Lei nº 8.899/94), as instituídas por leis estaduais e as criadas por Municípios, cada qual com obrigação de custeio que recai sobre esferas distintas.

Quando o Poder Público concede uma gratuidade, mas não indica quem paga a conta, o custo não desaparece. Ele é apenas deslocado, normalmente para os demais usuários pagantes ou para o operador que, por sua vez, irá demandar o equilíbrio econômico-financeiro do contrato administrativo. E quais os efeitos disso? O transporte se torna mais caro, a perda de passageiros se intensifica, a arrecadação diminui e, com menos recursos disponíveis, reduzem-se os investimentos, comprometendo a qualidade, a regularidade e a própria atratividade do serviço.

O PL procurava enfrentar exatamente essa distorção ao exigir fonte financeira específica e previsão orçamentária para gratuidades e descontos.

Essa regra não era contra a gratuidade e nem a criava. Ao contrário, buscava conferir sustentabilidade, transparência e responsabilidade fiscal aos benefícios tarifários. O veto, nesse ponto, preserva uma aparente liberdade política dos entes federativos, mas enfraquece a correção estrutural do financiamento. Benefício social deve existir, mas deve ter fonte identificada. Caso contrário, o sistema continuará convivendo com uma conta invisível.

Pretendia-se o agir responsável e sustentável. As políticas públicas voltadas a acolher segmentos mais vulneráveis podem existir, mas atreladas à fonte de custeio, caso contrário, o sistema continuará convivendo com uma conta invisível, que poderá castigar o usuário não beneficiado.

2.2 O veto à responsabilidade compartilhada da União

O veto alcançou também o parágrafo único do art. 2º do PL nº 3.278/2021. A sua justificativa repousou no entendimento de que o dispositivo impunha à União o dever de

assegurar serviços de titularidade local, gerando despesa sem fonte de custeio identificada, o que violaria o art. 167, §7º da Constituição da República, bem como a LRF.

O PL condicionava a participação da União, no custeio do transporte coletivo de titularidade alheia, como é o caso do transporte urbano, a programas, leis específicas, regulamentação e disponibilidade orçamentária. O que o texto fazia era reconhecer algo evidente na prática: a crise do transporte coletivo urbano não é apenas municipal. Em verdade, o PL não criava, necessariamente, obrigação automática de repasse federal; mas reconhecia que o papel da União como ator ativo do transporte público coletivo é essencial.

A mobilidade urbana tem impactos nacionais: afeta produtividade, renda, acesso ao trabalho, saúde, educação, meio ambiente, emissões de gases de efeito estufa, segurança viária e desigualdade social. A Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei nº 12.587/2012) já reconheceu esse papel federativo da União no setor, razão pela qual o veto contraria, em certa medida, essa trajetória legislativa.

A ideia passada pelo PL não era de a União assumir sozinha o custeio dos sistemas locais. Não era isso. Até porque a redação legislativa explicitava que o compartilhamento se daria no âmbito das respectivas competências. Assim, a União não deveria se afastar do avanço pretendido de se pensar no transporte coletivo como uma política pública de Estado e um direito social.

A razão do veto, portanto, se mostra frágil, pois a pretendida responsabilidade compartilhada estava a indicar uma atuação de coordenação e apoio (edição de normas de referência, dentre outros), que não ensejaria necessariamente a criação de despesa. Para essa atividade de coordenação, inclusive, a União já possui estrutura pronta, por exemplo, já gere o Sistema Nacional de Informações em Mobilidade Urbana (SIMU), criado pela Lei nº 12.587/2012.

Nesse sentido, a União não precisa assumir sozinha o custeio dos sistemas locais, mas não pode se afastar completamente de uma política pública que é direito social e infraestrutura essencial ao desenvolvimento urbano.

2.3 O veto à isenção de pedágio

Foi vetado, ainda, o art. 27, §5º, do PL, que tratou da isenção de pedágio para veículos utilizados nos serviços de transporte público coletivo urbano e de caráter urbano.

O veto à isenção automática de pedágio para veículos de transporte coletivo alcança contratos de concessão rodoviária em vigor, o que poderia gerar passivos e interferir na competência dos entes titulares das rodovias. A medida demandaria estudos prévios, avaliação de impacto e indicação da recomposição do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos afetados, além de possível conflito com a Lei de Responsabilidade Fiscal, diante da ausência de dotação orçamentária específica no projeto.

De fato, ainda que a intenção de preservar a modicidade tarifária seja legítima, a ausência de estudo de impacto, realmente, parece justificar o veto, ao menos na formulação original. O caminho alternativo seria uma regulamentação específica que viabilizasse a isenção de forma gradual, com previsão de compensação financeira às concessionárias e fonte de custeio identificada.

2.4 O veto à agência executiva federal

Foi vetada a criação de agência executiva federal de mobilidade urbana (art. 38 do PL e art. 16-A da Lei 12.587/2012), ao fundamento de que os dispositivos pertinentes violariam a prerrogativa constitucional do Poder Executivo de dispor sobre organização administrativa (arts. 2º, 61 e 84 da Constituição da República).

A criação de agências técnicas requer investimentos e gasto público, o que explicaria a cautela do Executivo. Pondera-se, entretanto, que a existência de uma estrutura federal de apoio técnico poderia contribuir de forma relevante para uniformizar parâmetros regulatórios, auxiliar Municípios com menor capacidade institucional, organizar informações nacionais e fomentar boas práticas de contratação e modicidade tarifária.

O ponto mais relevante, porém, é de ordem sistêmica: o Brasil possui mais de 5.000 (cinco mil) Municípios, a grande maioria sem corpo técnico especializado em regulação de transporte. Essa assimetria institucional é invisível nos debates sobre a lei, mas seus efeitos são concretos: Municípios sem capacidade regulatória ficam expostos a contratos desequilibrados, a tarifas injustificáveis e à impossibilidade de fiscalizar adequadamente os operadores.

Ademais, o PL não criava imediatamente a agência, nem instituíra cargos, despesas ou estrutura administrativa automática. O texto apenas remetia a matéria a uma lei específica futura. Havia espaço para manter o dispositivo como diretriz institucional, sem que disso decorresse obrigação financeira imediata.

O veto, nesse ponto, privou o ordenamento de uma orientação que poderia guiar uma política nacional de regulação do setor.

2.5 O veto às compensações ambientais

Dentre os recursos previstos para o financiamento da infraestrutura do transporte coletivo (art. 19), estavam previstos aqueles “*oriundos de bancos de desenvolvimento e instituições de fomento, da comercialização de créditos de carbono, de outras compensações ambientais e de fundos e programas dedicados à sustentabilidade e adaptação às mudanças climáticas*”, no inciso VIII, que foi vetado pelo Presidente da República, juntamente com o inciso VI do art. 29, que previa o crédito de carbono como receita extratarifária.

É compreensível que recursos ambientais, quando vinculados à determinada finalidade legal, não podem ser simplesmente deslocados para outra política pública. Compensação ambiental não é receita livre. Todavia, a infraestrutura de transporte coletivo pode produzir relevante retorno ambiental: redução de emissões, menor uso do transporte individual, melhoria da qualidade do ar, incentivo à frota limpa e transição energética.

O melhor caminho seria preservar a possibilidade de financiamento climático e ambiental quando houver compatibilidade finalística, metodologia certificada e vinculação a resultados ambientais concretos, como a aquisição de ônibus menos poluentes, a infraestrutura de recarga, a eletrificação da frota e a redução mensurável de emissões.

2.6 A CIDE e o financiamento federal

A Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico incidente sobre combustíveis (CIDE-Combustíveis) é abordada constitucionalmente. De acordo com o previsto no art. 177, §4º, da Constituição da República, trata-se de tributo voltado a sustentar a infraestrutura de transportes, inclusive o transporte coletivo.

O Marco abriu o debate sobre a CIDE como fonte de subsídio tarifário, mantendo-a. Todavia, o veto ao art. 40 retirou o percentual mínimo de 60% previsto na redação oriunda do

legislativo. Com isso, a lei preserva a possibilidade de utilização da CIDE, mas sem a mesma densidade normativa quanto à vinculação de recursos às áreas urbanas e à modicidade tarifária.

A retomada dessa discussão no âmbito regulatório é uma agenda prioritária para os próximos anos, especialmente em um contexto de pressão por modicidade tarifária e de transição para frotas menos poluentes, que exigem maior investimento inicial.

2.7 Bens reversíveis e indenização

O veto ao art. 22, que tratava sobre bens reversíveis, merece leitura equilibrada.

De um lado, é compreensível a preocupação do Executivo com a criação de potenciais passivos indenizatórios para o Poder Público. Ao prever que os valores investidos em bens reversíveis pelos operadores privados constituiriam créditos perante o titular, recuperáveis por meio da remuneração contratual, o PL poderia ampliar disputas sobre indenizações, amortização de investimentos e reconhecimento de créditos ao final dos contratos.

A preocupação fiscal, portanto, não é desprezível. Em contratos de transporte coletivo, especialmente aqueles celebrados por longos períodos e com baixo grau de precisão sobre matriz de riscos, investimentos, depreciação e amortização, a disciplina dos bens reversíveis pode gerar controvérsias relevantes. Sem inventário adequado, sem critérios objetivos de avaliação e sem regras claras sobre quais ativos são indispensáveis à continuidade do serviço, o tema pode se transformar em fonte permanente de litígio entre operadores e poder concedente.

De outro lado, o veto também retirou do Marco Legal a oportunidade de organizar um dos pontos mais sensíveis das concessões de transporte público. Bens reversíveis não são apenas uma questão patrimonial. Eles cumprem função essencial para assegurar a continuidade do serviço público quando o contrato se encerra, seja pelo advento do termo, caducidade, encampação, rescisão ou outra forma de extinção. Garagens, terminais, sistemas de bilhetagem, centros de controle operacional, equipamentos tecnológicos, bases de dados, instalações, infraestrutura de apoio e outros ativos podem ser decisivos para evitar descontinuidade, perda de informações e dependência excessiva do operador privado.

Assim, o veto pode ser compreendido sob a perspectiva da cautela fiscal, mas deixa uma lacuna regulatória relevante. O tema dos bens reversíveis continuará exigindo tratamento

cuidadoso nos editais, contratos e regulamentos locais, sob pena de comprometer a segurança jurídica, a continuidade do serviço e a própria capacidade do Poder Público de reassumir ou relícitar sistemas de transporte coletivo de forma eficiente.

2.8 O veto sobre o aporte de recursos orçamentários como receita de custeio da operação

O art. 23, I do PL previa o aporte de recursos orçamentários como receita de custeio da operação. Foi vetado porque, segundo a justificativa presidencial, o dispositivo consolidaria obrigação de financiamento da operação, criando despesa sem indicação de fonte de custeio, com violação ao art. 167, § 7º, da Constituição da República, ao art. 113 do ADCT e à LRF. O veto também sustentou que a previsão imporia riscos contratuais indevidos ao Poder Concedente ao vincular aportes orçamentários à sustentabilidade dos contratos.

Esse veto é muito relevante porque atinge o coração da nova arquitetura de financiamento da operação. Ele retirou do art. 23, I a previsão de que a sustentabilidade econômico-financeira da operação pode ser assegurada por *“receitas de custeio e demais aportes de recursos orçamentários dos poderes públicos federal, estadual, distrital e municipal”*.

O argumento até pode ser compreendido se o dispositivo fosse lido como imposição de que todos os entes – inclusive a União – teriam dever automático de financiar operações locais. Mas a redação do art. 23, I não precisava ser lida dessa forma. Ela pode ser interpretada como enumeração de fontes possíveis, e não como imposição automática de despesa.

O problema é que o veto retira justamente uma premissa importante: a operação de transporte coletivo pode e deve ser custeada também por orçamento público, especialmente quando a política tarifária é definida pelo próprio Poder Público. Se o Município congela tarifa, concede isenção, cria gratuidade, aumenta oferta ou exige padrões de qualidade, é natural que haja aporte orçamentário para cobrir a diferença entre o custo real do serviço e a tarifa pública.

O veto ao art. 23, I não impede que Municípios utilizem recursos orçamentários para custear a operação do transporte coletivo. Essa possibilidade permanece decorrente da autonomia municipal, da competência local para organizar o serviço e da própria lógica das políticas públicas de mobilidade. O que se perdeu foi a afirmação expressa, no marco legal nacional, de que os aportes orçamentários integram a arquitetura ordinária de financiamento

da operação. Assim, o veto não veda o subsídio público, mas enfraquece sua consagração normativa como instrumento estrutural de modicidade tarifária e sustentabilidade do sistema.

O veto não fecha a porta do orçamento, deve ser dito. Ele apenas retirou da lei a sinalização mais clara de que o orçamento público deve compor, de forma ordinária e transparente, o financiamento da operação.

2.9 O veto à autonomia da entidade reguladora

O Presidente vetou o §1º do art. 10 do PL 3.278/2021, que concedia ao titular o poder de estabelecer mecanismos de independência decisória e autonomia administrativa, orçamentária e financeira à entidade reguladora e fiscalizadora. Isso ao fundamento de que inexistiam requisitos claros para constituição dessa entidade, bem como haja vista que criava despesa sem fonte.

Trata-se, entretanto de veto juridicamente frágil. Primeiro, porque o dispositivo vetado não obrigava o Município, Estado ou ente metropolitano a criar uma agência ou entidade reguladora autônoma. Apenas autorizava que, se o titular designasse entidade reguladora, pudesse prever mecanismos de independência decisória e autonomia. Isso é bem diferente de criar despesa obrigatória.

Para uma entidade reguladora existir com estrutura, orçamento, cargos e competências, seria necessária lei própria do ente titular, com desenho institucional e previsão orçamentária. Portanto, o §1º funcionava mais como uma diretriz nacional de boa regulação do que como criação imediata de despesa.

Não bastasse, o veto revela contradição em si, pois a lógica de eleger uma entidade reguladora para ser o palco dos debates sobre o transporte coletivo continuou a existir por meio do *caput* do art. 10. A independência regulatória era assim coerente com o desenho da lei. O resultado é o enfraquecimento da sua autonomia.

Em setor marcado por contratos complexos, tarifa, subsídios, metas de qualidade, dados operacionais e equilíbrio econômico-financeiro, a autonomia regulatória não se mostra como luxo institucional, mas condição de estabilidade, transparência e segurança jurídica.

3. Conclusão

Os vetos revelam uma tensão central: de um lado, o Executivo buscou evitar passivos, obrigações automáticas e interferências federativas; de outro, acabou abalando a força transformadora do projeto justamente nos pontos em que ele enfrentava a raiz do problema: quem paga a conta do transporte coletivo. O resultado é uma lei importante, mas com menor aptidão para o manejo dos desafios.

Ainda assim, o novo Marco deixa caminhos abertos. Municípios e Estados poderão avançar em leis sobre polos geradores de viagens, contrapartidas de empreendimentos, fundos de mobilidade, receitas extratarifárias, estacionamento, captura de valorização imobiliária, créditos de carbono e programas de modicidade tarifária. A CIDE também passa a integrar o debate sobre subsídio tarifário, embora sua aplicação dependa de regulamentação e decisão federal.

O desafio agora será aproveitar os avanços e fazer prevalecer a ideia de que o transporte coletivo deve ser entendido como uma política pública em que toda a cidade se beneficia de um sistema eficiente – e que, por isso, toda a cidade deve contribuir para financiá-lo, não apenas quem passa pela catraca.