



Direito Administrativo e Projetos Governamentais

Este boletim é um informativo da área de **Direito Administrativo e Projetos Governamentais** de TozziniFreire Advogados.

NOVO MARCO LEGAL DO TRANSPORTE PÚBLICO COLETIVO URBANO

Repercussões, pontos de atenção e expectativas para o setor

A Lei Federal nº 15.432/2026, publicada no Diário Oficial da União em 14 de junho de 2026, traz mudanças substanciais para a mobilidade urbana no Brasil. A partir de junho de 2027, será obrigatória a observância das novas regras por concessionárias, prestadoras de serviços de transporte público e entidades públicas do setor. Embora a norma entre em vigor um ano após a sua publicação (art. 44), não há dúvidas de que as empresas e o poder público deverão estar atentos aos impactos do novo marco para realizar as adequações necessárias até o término do período de vacância da lei.

A nova norma foi editada em meio a um contexto desafiador para o setor de transportes, o que inclui:

- a queda de demanda, agravada no contexto pós-pandêmico pela concorrência de modais individuais e aplicativos;



Segundo a pesquisa de Carlos Carvalho acervada pelo repositório do IPEA, entre 2018 e 2023, apenas no município de São Paulo houve queda de 35% do número de viagens; o transporte de ônibus foi o modal com maior perda (32% de queda)¹

- o aumento exponencial do preço dos combustíveis em meio às atuais tensões do cenário internacional; e



o preço de revenda da gasolina comum atingiu em 2026 o maior valor desde 2022²

- a excessiva dependência da tarifa paga pelos passageiros como principal fonte de sustentação dos sistemas de transporte público.

¹CARVALHO, Carlos Henrique Ribeiro de. Por que após a pandemia a demanda por transporte público coletivo não voltou ao nível anterior? Evidências da Pesquisa OD da RMSP. Brasília, DF: Ipea, 2025. 21 p. (Texto para Discussão, n. 3178 – Publicação Expressa). Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/19731>.

²Conforme informações extraídas do repositório da ANP: AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS. **Painel dinâmico: preços de combustíveis, derivados de petróleo e biodiesel**. Disponível em: <https://www.gov.br/anp/pt-br/centrais-de-conteudo/paineis-dinamicos-da-anp>.



De acordo com a Prefeitura de São Paulo o sistema de transporte coletivo municipal é custeado hoje da seguinte forma³:

- o usuário possui 31,6% de participação no financiamento do sistema;
- 10,5% do total parte da verba patronal destinada ao vale transporte, paga pelos empregadores de funcionários celetistas;
- O orçamento municipal custeia 56,9% do custo total do sistema;
- Apenas 1,6% do financiamento advém de receitas acessórias.

Para enfrentar esse cenário, a lei se fundamenta em cinco eixos centrais: (i) reconhecimento do transporte coletivo como serviço público essencial e direito social (art. 2º); (ii) diversificação e institucionalização das fontes de financiamento, com separação entre tarifa e remuneração do operador; (iii) reforço da regulação e do papel da União na edição de normas de referência; (iv) governança interfederativa, através de gestão associada e unidades regionais; e (v) adoção de metas de qualidade, matriz de riscos e mecanismos de reequilíbrio.

Tendo em vista os impactos e as repercussões esperadas para o setor, o time de Direito Administrativo e Projetos Governamentais de TozziniFreire Advogados realiza a seguir a análise das principais novidades e dos pontos de atenção a serem observados sobre o Novo Marco Legal do Transporte Público Coletivo Urbano (NMLT).



³SÃO PAULO (Município). Secretaria Municipal de Mobilidade e Transportes. **Relatório técnico: aspectos econômico-financeiros do Sistema de Transporte Coletivo Público do Município de São Paulo**. São Paulo: Prefeitura do Município de São Paulo, dez. 2025. Disponível em: <https://prefeitura.sp.gov.br/documents/d/mobilidade/relatorio-com-planilha-pdf>.

PRINCIPAIS NOVIDADES

Diretrizes gerais e a criação das URTPCs

O novo marco legal consolida diretrizes gerais para a prestação dos serviços de transporte coletivo urbano e reforça princípios já previstos na Lei de Mobilidade Urbana (Lei Federal nº 12.587/2012), especialmente quanto ao acesso universal, à segurança dos usuários e à sustentabilidade ambiental, social e econômica do serviço.

Entre as principais novidades, o NMLT passa a conferir maior centralidade, como princípios e diretrizes gerais, à *“responsabilidade compartilhada entre os entes federados para a efetividade do serviço”*, reforçando a governança interfederativa na prestação dos serviços, e à *“distinção entre custo de remuneração pela prestação do serviço e a tarifa cobrada pelo usuário”*, sinalizando a diversificação e a institucionalização das fontes de financiamento, com separação entre tarifa paga pelo usuário e remuneração do operador. O artigo 4º, inciso V, também elenca como diretriz orientadora do sistema de transporte público coletivo a transição energética sustentável, mediante utilização de novas tecnologias e fontes renováveis de energia para redução de impactos ambientais, sem prejuízo da modicidade tarifária.

Apesar desse avanço programático, parte relevante das diretrizes e dos princípios previstos no NMLT ainda depende de mecanismos concretos de implementação. A ausência de *enforcement* específico pode limitar a efetividade desses enunciados caso a previsão normativa não seja acompanhada de atuação coordenada dos entes e agentes do setor, investimentos estruturais e, sobretudo, cláusulas contratuais capazes de

traduzir tais diretrizes em obrigações verificáveis, metas mensuráveis e incentivos adequados.

Há, contudo, avanços institucionais relevantes. É o caso das unidades regionalizadas: a Lei busca dar concretude ao princípio da “responsabilidade compartilhada entre os entes federados para a efetividade do serviço” ao prever expressamente o exercício da titularidade por gestão associada, mediante consórcio público ou convênio de cooperação, bem como a **criação de unidades regionais de transporte público coletivo (URTPC)**.

Tais unidades correspondem a agrupamentos de Municípios, Estados ou da União destinados ao planejamento e à oferta integrada e multimodal do serviço, inclusive entre municípios limítrofes pertencentes ou não a determinada região metropolitana. O instrumento procura enfrentar a fragmentação institucional típica dos serviços de abrangência metropolitana, criando condições para ganhos de escala, integração tarifária e operacional e planejamento em rede única.

Sob essa perspectiva, as URTPCs podem exercer papel semelhante ao da regionalização dos serviços de saneamento básico, ao buscar superar a fragmentação municipal e organizar a prestação dos serviços em escala mais eficiente. A formação de blocos regionais tende a viabilizar ganhos de escala, ampliar a atratividade — inclusive financeira — dos projetos e permitir a modelagem de contratos mais robustos, favorecendo arranjos econômico-financeiros mais sustentáveis e potencialmente mais atrativos ao mercado.

Estrutura de remuneração: a distinção entre tarifa pública e receita contratual

O NMLT atribui especial relevância à arquitetura de remuneração dos serviços ao estabelecer, de forma mais clara, a distinção entre a tarifa cobrada do passageiro e a remuneração devida ao operador. Nesse contexto, a receita contratual passa a ser compreendida como o conjunto de receitas tarifárias, extratarifárias e subsídios destinados a assegurar a sustentabilidade econômico-financeira da prestação do serviço (art. 6º, XII).

A medida procura enfrentar uma fragilidade estrutural histórica do setor: a dependência majoritária da tarifa paga pelos usuários como principal fonte de custeio do sistema. Esse modelo, além de intensificar a pressão tarifária, contribui para recorrentes tensões sobre o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos, especialmente em cenários de queda de demanda ou aumento relevante de custos operacionais. Ao prever que o operador seja remunerado por receita contratual vinculada a metas e padrões de desempenho (art. 6º, XII), e não apenas pela bilhetagem, o NMLT sinaliza uma transição para modelos contratuais mais estáveis, previsíveis e orientados à qualidade do serviço. Nessa mesma lógica, eventuais superávits de receitas alternativas deverão ser revertidos ao sistema (art. 33, § 3º) e poderão compor fundo de estabilização voltado à modicidade tarifária e à qualidade da prestação (art. 33, § 4º).

Um ponto de atenção, contudo, decorre do veto presidencial ao art. 33, § 1º, que conferia caráter cogente à remuneração dos operadores por meio de subsídios. Com o veto, o subsídio público permanece expressamente autorizado e passa a integrar o repertório ordinário de financiamento do sistema, mas sem caráter obrigatório. Sua adoção dependerá, portanto, de decisão política, planejamento orçamentário e capacidade fiscal de cada ente federativo, configurando-se como faculdade — e não como dever vinculante — do poder concedente. Em termos práticos, a Lei institucionaliza o subsídio público como fonte regular de financiamento, mas deixa em aberto o grau de comprometimento financeiro que será efetivamente assumido por cada titular do serviço.

Assim, a nova arquitetura de remuneração representa avanço relevante ao reduzir a dependência da bilhetagem e ao permitir melhor alocação do risco de demanda entre operador e poder concedente. Sua efetividade, contudo, dependerá da existência de fontes orçamentárias estáveis, previsíveis e juridicamente bem estruturadas. Sem aporte público regular e mecanismos contratuais capazes de assegurar o fluxo de receitas, a transferência do risco ao poder concedente poderá permanecer apenas nominal, mantendo-se, na prática, a pressão sobre a tarifa e sobre o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos.



Fontes de financiamento

O Capítulo III do NMLT organiza as fontes de financiamento a partir de uma distinção relevante entre infraestrutura e operação. Enquanto a infraestrutura demanda investimentos de longo prazo, maior capacidade de estruturação financeira e instrumentos de captação de capital, a operação depende de receitas recorrentes, previsíveis e suficientes para assegurar a continuidade e a qualidade da prestação do serviço.

No financiamento da infraestrutura (Seção I — arts. 19 a 22), a Lei contempla um conjunto amplo de mecanismos, combinando captura de valorização imobiliária, contrapartidas por impactos à mobilidade, recursos orçamentários, incentivos tributários, operações estruturadas de financiamento, instrumentos de mercado de capitais, investimentos privados dos operadores e contribuições ou taxas vinculadas ao uso dos serviços de mobilidade urbana.

Para o financiamento da operação (Seção II — arts. 23 a 29), o NMLT estrutura uma matriz de custeio baseada em receitas tarifárias e extratarifárias, complementadas por contribuições e taxas vinculadas ao uso dos serviços de mobilidade, subsídios cruzados entre diferentes categorias de usuários e outras fontes instituídas pelo poder público. A lógica é deslocar o sistema de um modelo excessivamente apoiado na tarifa para uma composição mais diversificada de receitas, capaz de preservar o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos e reduzir a pressão direta sobre o usuário.

Em ambas as frentes, o NMLT institucionaliza um cardápio mais amplo de fontes de financiamento, mas sua efetividade dependerá menos da autorização legal em abstrato e mais da capacidade dos entes federativos de regulamentar, mobilizar e combinar esses instrumentos na prática. Algumas fontes têm natureza expressamente autorizativa — como dotações orçamentárias específicas, taxas e contribuições — e exigirão disciplina normativa própria, planejamento fiscal e coordenação institucional. Sem essa implementação concreta, a diversificação pretendida pela Lei poderá permanecer limitada, mantendo-se a pressão sobre a tarifa e sobre a sustentabilidade econômico-financeira dos sistemas.



Benefícios tarifários

Os benefícios tarifários ocupam posição sensível na política pública de transporte coletivo. Trata-se de medidas de política tarifária destinadas a assegurar isenção, gratuidade ou desconto a determinados grupos de passageiros ou em circunstâncias específicas (art. 6º, XI), como ocorre, por exemplo, com idosos, pessoas com deficiência e estudantes.

Embora desempenhem função social relevante, esses benefícios historicamente geram incertezas quanto à sua fonte de custeio, à responsabilidade pelo financiamento e aos efeitos sobre o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos. No modelo tradicional, a ausência de fonte específica tende a deslocar o custo das gratuidades para a tarifa paga pelos demais usuários, ampliando a pressão tarifária e tornando menos transparente a alocação dos encargos do sistema.

O NMLT procura endereçar esse ponto ao prever que os recursos destinados a tais programas poderão ser oriundos de dotações específicas do orçamento do próprio titular dos serviços ou de repasses de outros entes federativos (art. 27, § 1º). Nos serviços prestados de forma indireta, os subsídios deverão observar critérios transparentes e objetivos de produtividade, eficiência e qualidade, definidos contratualmente, preferencialmente sob a forma de contraprestação pecuniária do poder concedente ao operador (art. 27, § 2º).

Com isso, em linha com a distinção entre tarifa pública e receita contratual, a Lei reforça a institucionalização do subsídio público como instrumento regular de custeio dos benefícios tarifários e como mecanismo de maior

transparência na alocação dos custos sociais do sistema.

Ainda assim, os vetos presidenciais impediram avanços mais robustos justamente nos dispositivos que buscavam conferir maior segurança jurídica ao financiamento das gratuidades e descontos.

O primeiro veto recaiu sobre o § 3º do art. 27, que determinava que a concessão de gratuidades e descontos a uma classe ou coletividade de usuários fosse custeada por fontes financeiras específicas previstas no próprio ato instituidor do benefício, vedando-se expressamente a transferência desse custo aos demais usuários do serviço. O segundo veto atingiu o § 4º do art. 27, segundo o qual os benefícios somente poderiam entrar em vigor após sua inclusão no orçamento público do ente responsável pela concessão, condicionando sua eficácia à correspondente previsão orçamentária.

O resultado é um avanço relevante, mas incompleto. O novo marco reconhece o subsídio público como fonte regular de custeio das gratuidades e incentiva maior transparência na remuneração dos operadores; contudo, a supressão dos dispositivos vetados manteve em aberto questões centrais, como a definição da responsabilidade financeira pelas gratuidades e a vedação ao seu repasse indireto aos demais usuários. Na prática, continuará sendo possível a diluição desses custos na tarifa, a menos que cada ente federativo estruture fontes orçamentárias estáveis, regras claras de custeio e mecanismos contratuais capazes de preservar o equilíbrio econômico-financeiro dos serviços.



Outros pontos relevantes

- **Contratação obrigatória por licitação (art. 30):** a delegação dos serviços a terceiros depende de prévia licitação, vedados contrato de programa, convênio, termo de parceria, autorização ou outros instrumentos de natureza precária; o transporte privado, por sua vez, não faz jus a subsídios governamentais (§ 1º).
- **Transparência e dados:** impõe-se ao titular o dever de divulgação sistemática e periódica de custos, gratuidades, tarifas, oferta, demanda e arrecadação (art. 14), bem como a manutenção de separação contábil por serviço e por ente, de modo a permitir o controle público sobre a formação da tarifa (art. 15).
- **Direitos, deveres e controle social (arts. 16 a 18):** assegura-se aos passageiros, entre outros, o direito à acessibilidade universal, à informação clara sobre o serviço e a canais de denúncia, prevendo-se ainda a participação social na fiscalização e na avaliação do transporte por meio de órgãos colegiados, assegurada a representação de: i. titulares e entidades reguladoras dos serviços; ii. órgãos governamentais do setor; iii. prestadores dos serviços; iv. passageiros e entidades técnicas; e v. organizações da sociedade civil.
- **Desenvolvimento orientado ao transporte – DOT (art. 32, § 2º):** áreas de interesse público e a exploração imobiliária a elas associada poderão compor a remuneração do operador, vinculando o financiamento dos serviços à valorização urbana gerada pela própria infraestrutura de transporte.
- **Regime econômico-financeiro (arts. 35 a 37):** o contrato deverá prever matriz clara de riscos, admitido o reequilíbrio inclusive por alteração dos níveis de oferta e por substituição tecnológica da frota (art. 37); fixa-se intervalo mínimo de 12 meses para reajuste (art. 36) e admite-se o estabelecimento de metas de produtividade e redução de custos (art. 35).

Impactos e projeções para o setor

Na nossa visão, a Lei nº 15.432/2026 inaugura uma nova etapa para os setores de mobilidade urbana e transporte público coletivo no Brasil. Mais do que atualizar o arcabouço normativo, o novo marco legal cria uma agenda concreta de reorganização institucional, contratual e econômico-financeira, que exigirá das concessionárias, operadoras, investidores e entes públicos uma revisão cuidadosa de seus modelos de atuação, contratos, fontes de receita e estratégias de adaptação regulatória.

A transição para novas estruturas de remuneração, a necessidade de investimentos em tecnologia sustentável e a busca por fontes complementares de financiamento tendem a representar desafios relevantes, mas também oportunidades expressivas para agentes capazes de se antecipar ao novo ambiente regulatório. A experiência prática dos parceiros público e privado será decisiva para a construção de modelos de referência, capazes de servir de *benchmarking* e de orientar a difusão de soluções mais eficientes em escala nacional.

Para o mercado, o NMLT abre uma janela estratégica importante. A profissionalização do setor, a possibilidade de contratos mais robustos e previsíveis, a mitigação de riscos historicamente relevantes — como demanda, tarifa e combustíveis — e a diversificação das fontes de financiamento podem elevar a atratividade de

projetos de mobilidade urbana, inclusive para novos investidores. A regionalização por meio das URTPCs, por sua vez, tende a favorecer ganhos de escala, maior eficiência operacional e estruturas contratuais mais sofisticadas, com potenciais benefícios para operadores, usuários e poder público.

Em termos práticos, entendemos que concessionárias e operadoras que atuarem de forma proativa, revendo contratos, mapeando riscos, avaliando oportunidades de receitas alternativas, estruturando mecanismos de qualidade e incorporando inovação e sustentabilidade à sua estratégia, estarão mais bem posicionadas para capturar as oportunidades desse novo ciclo regulatório, há muito esperado.

O marco também atende a uma demanda antiga do setor, que carecia de um marco legal capaz de conferir maior institucionalização e segurança jurídica. A dispersão normativa entre diferentes normas estaduais e municipais, sem qualquer unidade, historicamente dificultou a formulação de políticas consistentes, a padronização de soluções contratuais mais robustas de atração de investimentos de longo prazo. Ao criar parâmetros nacionais mais claros, o NMLT oferece uma base mais sólida para a estruturação de projetos, concessões, parcerias e políticas públicas voltadas à mobilidade urbana.

Nossa avaliação é que o novo marco é relevante e bem-vindo, mas sua efetividade dependerá da capacidade dos entes federativos e dos agentes privados de transformar diretrizes legais em instrumentos concretos de implementação. Isso envolve regulamentação complementar, revisão de contratos, estruturação de fontes de financiamento, desenho adequado de matriz de riscos e construção de soluções juridicamente seguras e economicamente sustentáveis.

O desafio é significativo, especialmente diante da crescente centralidade da mobilidade urbana nos grandes centros, mas o setor passa a contar com uma plataforma normativa mais adequada para iniciar esse novo ciclo.





TozziniFreire Advogados está preparado para apoiar clientes públicos e privados na avaliação dos impactos do NMLT, na estruturação de projetos e na adaptação estratégica ao novo ambiente regulatório.

Sócios responsáveis pelo conteúdo:

- ⑧ Caio de Souza Loureiro
- ⑧ José Augusto Dias de Castro

Contribuíram para este boletim:

- ⑧ Filipe Camponez Brambilla | Advogado Pleno
- ⑧ Fernando Guimarães Mandaji | Advogado Júnior