

CADERNO TÉCNICO

Mobilidade e Transporte

**Quem paga a
conta, e quem
cobra o resultado**

Principais desafios e linhas
de atuação de um mandato
legislativo federal

Apresentação do caderno técnico e seu propósito

Este caderno técnico consolida as diretrizes de atuação de Juliana Benício na Câmara dos Deputados para a temática da mobilidade e do transporte. Ele integra a série de cadernos da Agenda Brasil+ e foi construído a partir de estudos técnicos, dados verificados em fontes primárias e da escuta realizada nos encontros presenciais com especialistas e sociedade civil.

Propósito: transformar diagnóstico e escuta em uma agenda legislativa concreta, priorizada e executável, dentro do que uma deputada federal de fato entrega — legislar, votar orçamento, emendar, relatar e fiscalizar, não executar diretamente.



Definição do setor e cenário

Mobilidade é a política pública que decide quanto tempo o trabalhador perde no trajeto, quanto da renda familiar a passagem consome e quantas vidas o trânsito leva por ano. No Brasil, ela vive um paradoxo: nunca houve moldura legal tão moderna, e nunca a pergunta central do setor ficou tão sem resposta.

O marco do momento

Em junho de 2026, o Brasil sancionou a **Lei 15.432/2026**, o Marco Legal do Transporte Público Coletivo, após cinco anos de tramitação. Pela primeira vez, a lei reconhece que a passagem paga pelo passageiro não pode ser a única fonte de financiamento do sistema: separa a tarifa da remuneração da operadora, permite fontes extra tarifárias (publicidade, exploração comercial, instrumentos urbanísticos, valorização imobiliária), autoriza o uso da **Cide-Combustíveis** para subsidiar o transporte coletivo e vincula a remuneração das operadoras a metas de desempenho e qualidade.

O porém que define a agenda: os vetos presidenciais retiraram justamente os trechos que criavam obrigação de custeio: a obrigação de União, estados e municípios custearem integralmente as gratuidades, a vinculação dos subsídios à remuneração das operadoras e a destinação obrigatória de 60% da Cide às áreas urbanas. A lei só entra em vigor em **junho de 2027**. O Congresso aprovou a obrigação de pagar; a Presidência devolveu a lei sem a obrigação. O transporte brasileiro ganhou uma lei moderna, mas segue sem resposta para a pergunta mais antiga do setor: quem paga a conta.

O setor em números



⊕ Quem decide o quê

A divisão de competências organiza toda a agenda: **município** opera ônibus; **estado** responde por trens metropolitanos e barcas; **União** legisla sobre trânsito, tributa, financia e fiscaliza o dinheiro federal. Cada frente da Seção 4 está dentro da camada federal: moldura legal, orçamento e fiscalização.

A tese que orienta todo o documento: o Brasil aprende a escrever leis modernas de mobilidade, mas segue sem definir quem paga a conta e sem cobrar resultado do dinheiro que já gasta. Lei sem execução e benefício sem fonte é enxugar gelo.

Principais gargalos do setor

3.1 Financiamento do transporte coletivo: lei nova sem fonte de custeio

Durante décadas, o transporte coletivo foi financiado quase exclusivamente pela tarifa. Quando o passageiro some, o sistema quebra: menos gente pagando, menos ônibus rodando, espera maior, mais gente migrando para a moto e o carro: a espiral da perda de demanda, acelerada pela pandemia. A Lei 15.432/2026 criou as ferramentas para romper a espiral, mas os vetos retiraram a obrigação de custeio. Autorização sem obrigação e sem dinheiro no orçamento não resolve o problema estrutural do setor.

3.2 Tarifa zero: benefício sem fonte identificada

A gratuidade universal se espalhou como resposta ao peso da passagem no orçamento familiar: **143 municípios** mantêm tarifa zero. Mas a gratuidade não elimina o custo: apenas o transfere ao orçamento municipal. Cerca de **65% dessas cidades têm menos de 50 mil habitantes**; apenas 14 municípios acima de 100 mil moradores sustentam o modelo. Em 2026, pela primeira vez, houve recuo: 8 cidades suspenderam o passe livre, entre elas Porto Real (RJ). Retirar um benefício de quem organizou a vida em torno dele é a face mais cruel da promessa sem fonte. O desafio não é ser contra ou a favor da gratuidade: é exigir que toda gratuidade venha com a conta na mesa: quanto custa, de onde sai o dinheiro, o que deixa de ser feito.

3.3 Reforma tributária: a isenção que devolve menos do que promete

Pela **LC 214/2025**, o transporte público coletivo urbano, semiurbano e metropolitano rodoviário e metroviário é isento de IBS e CBS (art. 157), e o ferroviário e hidroviário urbanos têm redução de 100% (art. 285), em ambos os casos **sem direito a crédito**. A empresa não recolhe imposto sobre a tarifa, mas também não recupera o IBS e a CBS embutidos no diesel, nos pneus, nas peças, na energia e na frota. Já o transporte intermunicipal e interestadual e a aviação regional receberam redução de 40% com direito a crédito (arts. 286 e 287). Resultado: o serviço que a própria Lei 15.432 declara prioritário ficou com o único regime em que o benefício é parcialmente neutralizado pelo imposto que entra pelos insumos. Quem paga a diferença é o custo do sistema urbano. E, no fim, a tarifa ou o subsídio municipal.

A ASSIMETRIA, LADO A LADO

Transporte coletivo urbano rodoviário e metroviário

Isento (art. 157)

Sem direito a crédito. O IBS e a CBS dos insumos — diesel, pneus, peças, energia, frota — ficam no custo.

Intermunicipal, interestadual e aviação regional

–40% (arts. 286 e 287)

Com direito a crédito. O imposto pago nos insumos é recuperado pela empresa.



CONTEÚDO SINTÉTICO GERADO POR IA

3.4 Trilhos: trem sucateado, metrô prometido e o contraste com São Paulo

O Rio de Janeiro, segunda maior região metropolitana do país, passou 2026 trocando o operador de um trem sucateado: a SuperVia encerrou a operação em **29/05/2026**, após quase 30 anos de concessão e recuperação judicial desde 2021; o consórcio Nova Via Mobilidade (TrensRJ) assumiu por leilão judicial com um único interessado, contrato de 5 anos e previsão de mais de R\$ 600 milhões em investimentos. O **BNDES**, banco federal, responde por cerca de 70% da dívida da antiga concessionária.

A Linha 3 do metrô (Praça XV-Niterói-São Gonçalo) é prometida desde **1968** e, em ano eleitoral, voltou como estudo: dois estudos simultâneos, ambos pagos com dinheiro público. Um contratado pelo governo do estado com a FIPE e outro conduzido pela Coppe/UFRJ com R\$ 26 milhões de emendas parlamentares federais, com desenhos divergentes (28 km e 15 estações num caso; 50 km e 29 estações no outro). Enquanto isso, São Paulo iniciou em 27/03/2026 as obras do Trem Intercidades São Paulo-Campinas, primeiro trem de média velocidade do país, com custo comparável ao anunciado para a Linha 3. A diferença entre os dois estados não é dinheiro: é a distância entre transformar projeto em obra e transformar projeto em campanha.



RIO DE JANEIRO

Linha 3 prometida desde 1968

Dois estudos simultâneos pagos com dinheiro público, com desenhos divergentes.



SÃO PAULO

Obra iniciada em 27/03/2026

Trem Intercidades São Paulo-Campinas, com custo comparável ao da Linha 3.



3.5 Transporte aquaviário: a avenida subutilizada da Baía de Guanabara

A Baía de Guanabara é a ligação natural entre Rio, Niterói e São Gonçalo, e o país a usa cada vez menos: a travessia de barcas perdeu **37% do movimento entre 2019 e 2023** (Coppe/UFRJ). Desde 12/02/2025, o serviço é operado pelo consórcio Barcas Rio num modelo novo: o estado paga por **milha náutica navegada** e define grade, horários e embarcações, com contrato na casa de R\$ 1,9 bilhão e 13,5 milhões de passageiros no primeiro ano. O desenho contratual de comprar serviço medido, com régua de desempenho, é o caminho certo, mas o modal segue **fora da fila do financiamento federal** por falta de quem o defenda em Brasília.

-37%

movimento da travessia
entre 2019 e 2023

R\$ 1,9 bi

contrato do consórcio
Barcas Rio, em vigor
desde 12/02/2025

13,5 mi

passageiros no primeiro
ano do novo modelo

➡ Comprar serviço medido, com régua de desempenho, é o desenho certo. O que falta ao aquaviário urbano é **lugar na fila do financiamento federal**.

3.6 A década da moto: recorde de mortes no trânsito

A moto virou, ao mesmo tempo, ferramenta de trabalho de milhões de brasileiros e o principal foco da piora recente da segurança viária: das 37.150 mortes no trânsito em 2024, **15.459 foram com motocicleta, 41,6% dos óbitos**. Entre 2019 e 2024, as mortes com moto subiram **38%**, de 11.182 para 15.459. O Atlas da Violência 2026 associa essa escalada, entre outros fatores, à expansão do trabalho mediado por aplicativos e à ausência de proteção adequada para quem depende da moto para gerar renda. O peso da motocicleta varia muito entre os estados: no Piauí, ela esteve envolvida em 72,7% das mortes no trânsito em 2024. No outro extremo está o Rio de Janeiro, com a menor taxa do país: 7,8 mortes por 100 mil habitantes, contra 39,1 no Tocantins e 17,5 na média nacional. Onde há trem, metrô, barca e ônibus, o trabalhador não precisa arriscar a vida no corredor: é o **efeito protetor do transporte coletivo**. A resposta precisa juntar segurança viária e proteção do trabalhador, em vez de tratar os dois problemas separadamente. O Brasil é signatário da meta do Phatrans de reduzir as mortes pela metade até 2030; no ritmo atual, a meta não será cumprida.

41,6%

dos óbitos no trânsito em 2024 envolveram motocicleta

+38%

mortes com moto entre 2019 e 2024: 11.182 → 15.459

7,8

mortes por 100 mil no Rio, a menor taxa do país (39,1 no Tocantins)



CONTEÚDO SINTÉTICO GERADO POR IA

Atuação no Legislativo federal

Sete frentes, organizadas em quatro eixos de poder real da Câmara: votação e regulamentação de leis, orçamento federal, correção tributária e fiscalização de recursos públicos.

4.1 Votar os vetos e regulamentar o Marco Legal do Transporte Público

PRIORIDADE

- Votar os vetos à Lei 15.432 em sessão do Congresso: **voto nominal e público**, que definirá se o financiamento do transporte terá obrigação de custeio ou ficará na mera autorização;
- Atuar na regulamentação durante o ano de vacância (até junho de 2027), que definirá como as fontes extratarifárias funcionarão na prática;
- Garantir a destinação da Cide ao transporte coletivo na Lei Orçamentária Anual, por emenda e voto: a lei abriu a torneira no papel; quem abre no orçamento é a Câmara.

4.2 Condicionar dinheiro federal à transparência de custos

- Defender que qualquer recurso da União no setor exija transparência obrigatória de custo por passageiro e por quilômetro. Em uma frase de mandato: **dinheiro federal só entra onde a conta é pública**;
- Debater a PEC 25/2023 (Sistema Único de Mobilidade) pelo financiamento, não pela intenção: a proposta acerta ao apontar que a União quase não participa do custeio; a divergência está no instrumento: gratuidade constitucionalizada e tributo novo sobre folha e veículos, na contramão da simplificação tributária recém-aprovada;
- Trazer o aprendizado internacional pelo princípio, não pelo imposto: sistema de transporte estável exige fonte permanente definida em lei, não sobra de orçamento (caso do *versement mobilité* francês).

4.3 Corrigir a assimetria tributária do transporte urbano

- Apresentar ou apoiar projeto de lei complementar corrigindo o **creditamento dos insumos** do transporte coletivo urbano (IBS/CBS), na janela de regulamentação da Reforma Tributária ainda aberta: pauta técnica, de baixa visibilidade e alto impacto na tarifa, matéria obrigatoriamente federal;
 - Estender a correção ao modal aquaviário urbano, submetido ao mesmo regime do art. 285 da LC 214/2025.
-

4.4 Fiscalizar o dinheiro federal nos trilhos do Rio

- Fiscalizar os R\$ 26 milhões de emendas federais que financiam o estudo da Coppe para a Linha 3 e os R\$ 20 milhões anunciados pelo Ministério das Cidades para estudos de expansão, com prazo, produto e publicidade. A pergunta-réguas: o que os R\$ 46 milhões públicos já gastos em estudos entregaram, e por que dois estudos para o mesmo trilho?
 - Acompanhar o BNDES, banco federal e credor de cerca de 70% da dívida da antiga concessionária dos trens, cuja recuperação interessa diretamente ao contribuinte;
 - Votar o orçamento e as seleções federais de mobilidade de que qualquer obra estrutural dependerá, sem prometer obra, tarifa ou linha, que não são competência de deputado federal.
-

4.5 Segurança viária: transformar meta em execução

- Legislar sobre **padrão nacional de segurança para o transporte por moto**: equipamento certificado, telemetria, seguro de acidente custeado pela plataforma e dado público de sinistro por empresa, para que cada cidade decida com evidência, não com liminar;
- Cobrar em comissão que a meta do Pnatrans (reduzir mortes pela metade até 2030) vire lista de ações com responsável, prazo e orçamento, na lógica do Vision Zero sueco: meta de redução vira lista de obras e fiscalizações, não promessa de papel;

- Votar o orçamento das ações federais de segurança viária: o capítulo em que fiscalização rende mais por real: cada ponto percentual de redução representa centenas de vidas por ano.
-

4.6 CNH: decidir com dados, não com lobby

- Exigir a série de dados de aprovação e sinistralidade dos habilitados pelo novo modelo antes de qualquer votação das três frentes de reversão em tramitação na Câmara (parecer na CCJ, comissão especial do PL 8085/14 e PDL 1031/25);
 - Tomar a **Lei 15.428/2026** como precedente de método: na tramitação da MP 1.327/2025, o Congresso preservou a exigência de exame de aptidão física e mental após o alerta técnico de mais de 35 entidades médicas. Baratear e simplificar a formação é uma coisa; dispensar avaliação de aptidão é outra. A lição é decidir com evidência, sem atropelo de prazo nem lobby .
-

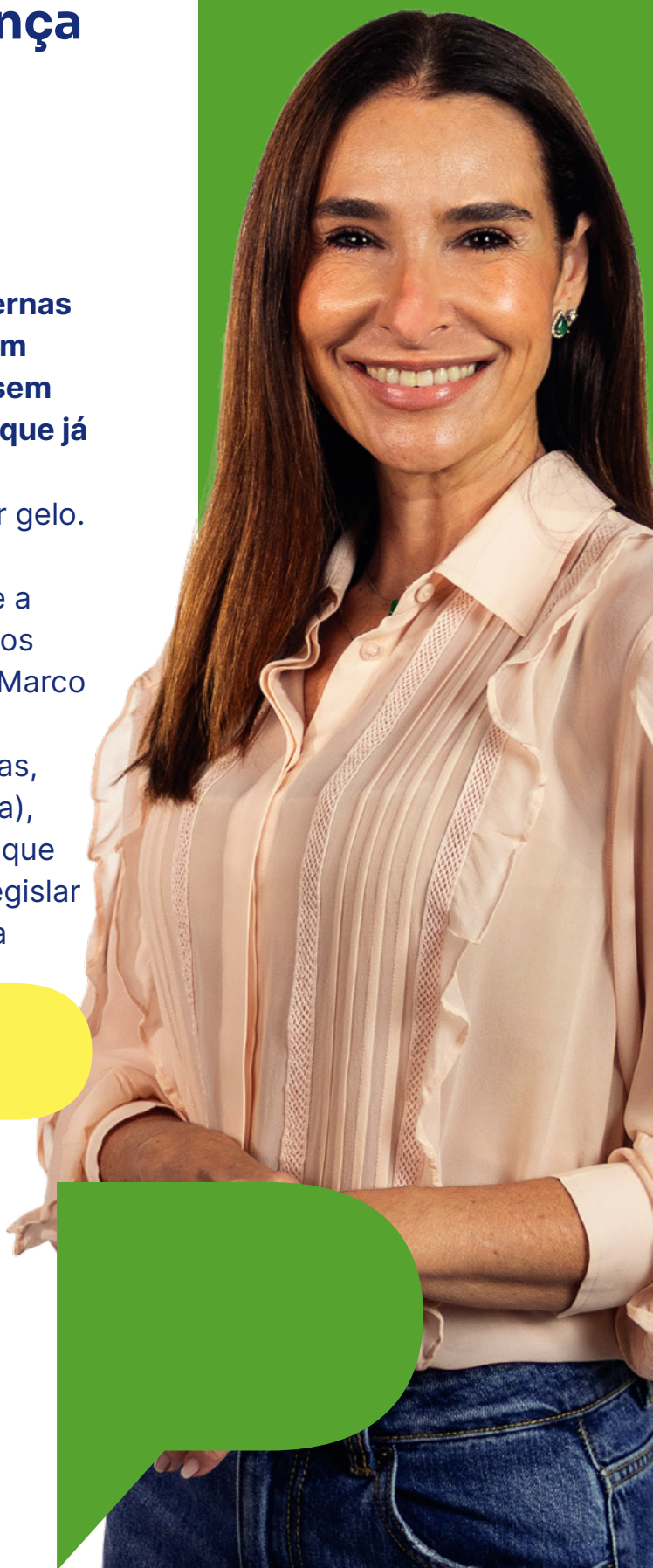
4.7 Regulamentação dos motoristas de aplicativo com método

- Atuar na comissão especial pela **inclusão de motociclistas e entregadores** no PLP 12/2024: o elo mais exposto, hoje fora do texto;
- Exigir como pré-requisito de votação a abertura de dados das plataformas sobre os ganhos reais da categoria, para que a regra nasça de número público, com piso transparente que o motorista confira na tela ;
- Defender proteção previdenciária desenhada para renda variável, sem retirar a autonomia que o próprio motorista valoriza, evitando a armadilha binária CLT versus autonomia que divide a categoria.

S Í N T E S E

Menos promessa de obra, mais cobrança de resultado

O fio que atravessa todos os desafios é o mesmo: **o Brasil aprende a escrever leis modernas de mobilidade, mas segue sem definir quem paga a conta e sem cobrar resultado do dinheiro que já gasta.** Lei sem execução e benefício sem fonte é enxugar gelo. As linhas de atuação deste mandato concentram-se onde a Câmara tem poder real: votar os vetos e a regulamentação do Marco Legal, destinar e fiscalizar o dinheiro federal (Cide, emendas, orçamento de segurança viária), corrigir a assimetria tributária que encarece o ônibus urbano e legislar com dado público: na CNH, na moto, no aplicativo.



Você paga a conta duas vezes.

No imposto que financia o transporte e no carro, na moto ou no aplicativo quando ele não funciona. Quem cobra o resultado precisa estar no Congresso.

Nota editorial: dados e status legislativo atualizados para agosto de 2026, com base nas fontes oficiais e técnicas citadas ao longo do caderno. Tramitações, regulamentações e julgamentos podem sofrer alterações; para atualizações posteriores, consultar as fontes oficiais correspondentes.

Juliana
Benício
4550
DEPUTADA FEDERAL