CÂMARA MUNICIPAL DE
SALVADOR
A casa do povo,
a casa da cidadania.

COMISSÃO CONJUNTA DE COMISSÕES PERMANENTES
COMISSÃO DE TRANSPORTE TRÂNSITO E SERVIÇOS PÚBLICOS MUNICIPAIS
PARECER AO PROJETO DE LEI Nº 172/2026

Autoria: Poder Executivo Municipal

Ementa: Dispõe sobre a autorização para a concessão de subsídio orçamentário ao transporte público coletivo de passageiros por ônibus convencional e ao subsistema de transporte especial complementar no Município de Salvador e dá outras providências.

I. RELATÓRIO

Submete-se à apreciação desta Casa Legislativa o Projeto de Lei nº 172/2026, de iniciativa do Poder Executivo Municipal, que autoriza a concessão de subsídio orçamentário ao serviço de transporte público coletivo de passageiros por ônibus convencional e ao Subsistema de Transporte Especial Complementar – STEC, referente ao exercício de 2026, no valor total de até R$ 80.000.000,00, sendo R$ 75.000.000,00 destinados às concessionárias do sistema convencional e R$ 5.000.000,00 destinados ao transporte complementar.

Registre-se que a Comissão de Constituição e Justiça, por intermédio de seu relator e presidente, vereador Alexandre Aleluia, apresentou parecer favorável à tramitação da matéria, reconhecendo sua compatibilidade formal com a ordem jurídica vigente.

Todavia, a análise do ponto de vista da Comissão de Constituição e Justiça não afasta a competência das demais comissões e do Plenário para examinar o mérito administrativo, orçamentário e social da proposição.

A constitucionalidade de uma medida não implica necessariamente sua conveniência, oportunidade ou adequação ao interesse público.

Rua Ruy Barbosa, s/nº, Edf. Bahia Center, Centro
4º Andar-Gabinete 24
Salvador – Bahia CEP: 40.020-010
professorhamiltonassis@cms.ba.gov.br

Nesse sentido, ainda que não se identifiquem vícios formais, permanecem sem resposta questões fundamentais relacionadas à transparência dos cálculos que justificam os repasses, à ausência de controle social efetivo, à inexistência de metas de desempenho para as concessionárias e à falta de contrapartidas concretas para os usuários do sistema.

Assim, como membro da Comissão de Trânsito, Transportes e Serviços Públicos, manifesto o seguinte voto.

II – ANÁLISE

Da insuficiência dos mecanismos de controle social, transparência e participação popular

O Projeto de Lei nº 172/2026 pretende autorizar a transferência de até R$ 80 milhões em recursos públicos para o sistema de transporte coletivo por ônibus e para o subsistema de transporte especial complementar. Trata-se de uma intervenção financeira de grande relevância orçamentária e com impacto direto sobre uma política pública essencial para milhões de usuários da cidade. Apesar disso, a proposição não estabelece mecanismos adicionais de controle social, transparência e participação popular capazes de legitimar e fiscalizar a destinação desses recursos.

A Constituição Federal consagrou a publicidade, a eficiência e a transparência como princípios estruturantes da Administração Pública (art. 37), exigindo que decisões que envolvam a aplicação de recursos públicos sejam acompanhadas de mecanismos efetivos de controle institucional e social. No campo específico da mobilidade urbana, a participação da sociedade não constitui mera faculdade do Poder Público, mas elemento integrante da formulação, avaliação e fiscalização das políticas públicas.

Nesse aspecto, merece destaque a situação do Conselho Municipal de Transportes, órgão previsto na Lei Orgânica do Município como instância de participação da sociedade civil na discussão das políticas de mobilidade e transporte urbano. A não instalação e inefetividade do Conselho traduz uma opção institucional do próprio Município pela gestão não participativa do sistema de transportes, fazendo com que temas de grande relevância pública fiquem restritos à esfera administrativa ou às concessionárias.

Rua Ruy Barbosa, s/nº, Edf. Bahia Center, Centro
4º Andar-Gabinete 24
Salvador – Bahia CEP: 40.020-010
professorhamiltonassis@cms.ba.gov.br

Entretanto, a inatividade prática desse colegiado tem esvaziado um dos principais instrumentos de controle social previstos no ordenamento municipal. O projeto em análise, embora autorize novo e expressivo aporte de recursos públicos, não condiciona sua execução à reativação e ao funcionamento regular do Conselho, nem prevê a participação da sociedade civil na avaliação dos critérios técnicos utilizados para a definição dos subsídios.

A ausência de controle social torna-se ainda mais preocupante diante da insuficiente transparência das informações que fundamentam os repasses pretendidos. O projeto não assegura a ampla divulgação das planilhas de custos, dos estudos de demanda, dos indicadores de produtividade, da receita tarifária efetivamente arrecadada, dos custos operacionais reconhecidos pelo Poder Concedente ou dos parâmetros utilizados para aferição de eventual déficit do sistema.

Em matéria de subsídio ao transporte coletivo, a legitimidade do gasto público não decorre apenas da autorização legal para sua realização, mas também da possibilidade de controle permanente pela sociedade, pelos órgãos de fiscalização e pelo Poder Legislativo.

Da ausência de contrapartidas objetivas e da fragilidade do modelo de incentivo proposto

Outro aspecto que merece atenção refere-se à inexistência de contrapartidas concretas vinculadas à concessão do subsídio. O projeto autoriza a transferência de recursos públicos para o sistema, mas não estabelece indicadores de desempenho, metas de qualidade ou compromissos operacionais que permitam aferir benefícios efetivos para os usuários.

A lógica do subsídio público deve estar associada à indução de melhorias na prestação do serviço. Em outras palavras, a utilização de recursos do orçamento municipal deveria estar vinculada a resultados verificáveis, tais como ampliação da frota disponível, redução do tempo das viagens, melhoria dos índices de regularidade e pontualidade, renovação dos veículos, ampliação da acessibilidade ou expansão da climatização da frota.

Rua Ruy Barbosa, s/nº, Edf. Bahia Center, Centro
4º Andar-Gabinete 24
Salvador – Bahia CEP: 40.020-010
professorhamiltonassis@cms.ba.gov.br

Entretanto, a proposição limita-se a autorizar o repasse financeiro sem estabelecer qualquer mecanismo de vinculação entre o recebimento dos recursos e a melhoria dos padrões de atendimento à população. Cria-se, assim, um modelo em que o Município assume parcela crescente dos custos do sistema sem que os usuários recebam garantias objetivas de melhoria do serviço prestado.

A ausência de metas e indicadores de desempenho dificulta, inclusive, a avaliação futura da efetividade da política pública. Sem parâmetros previamente definidos, torna-se impossível aferir se o subsídio atingiu seus objetivos ou se os recursos públicos empregados produziram retorno social compatível com o investimento realizado.

Da consolidação de um modelo de aportes sucessivos sem reforma estrutural do sistema

O presente projeto não pode ser analisado de forma isolada. Ele integra uma sequência de medidas adotadas pelo Poder Executivo ao longo dos últimos anos para sustentar financeiramente o sistema de transporte coletivo mediante aportes diretos de recursos públicos, benefícios fiscais, reequilíbrios econômico-financeiros e outras formas de intervenção estatal.

Os sucessivos aportes realizados pelo Município demonstram que a crise do sistema não possui caráter episódico ou excepcional, mas revela dificuldades estruturais relacionadas ao modelo de operação atualmente vigente. Apesar dos recursos já destinados ao setor, persistem reclamações recorrentes da população relacionadas à insuficiência da frota, à superlotação, à redução de linhas, aos longos tempos de espera e ao elevado custo da tarifa.

Nesse contexto, a autorização de novo subsídio deveria vir acompanhada de uma reflexão mais ampla sobre o modelo de transporte urbano adotado pelo Município. Questões como a revisão contratual, a avaliação da licitação vigente, a redefinição das obrigações das concessionárias, a modernização dos mecanismos de fiscalização e a construção de novas formas de financiamento do sistema permanecem ausentes da discussão proposta.

Rua Ruy Barbosa, s/nº, Edf. Bahia Center, Centro
4º Andar-Gabinete 24
Salvador – Bahia CEP: 40.020-010
professorhamiltonassis@cms.ba.gov.br

A análise do histórico recente da política municipal para o transporte coletivo demonstra que o presente projeto não constitui uma medida excepcional destinada a enfrentar uma situação transitória, mas sim a continuidade de uma estratégia recorrente de transferência de recursos públicos para o sistema.

Nos últimos anos, o Município realizou aportes de diversas naturezas, incluindo R$ 5 milhões durante a pandemia por meio da antecipação de créditos de passagens; mais de R$ 86 milhões, entre 2020 e 2021, destinados ao chamado reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos; aproximadamente R$ 120 milhões relacionados à intervenção em concessionária do sistema e à assunção de passivos trabalhistas; além da renúncia anual superior a R$ 25 milhões em receitas tributárias decorrentes de isenções de ISS e IPTU. Soma-se a esse conjunto a autorização legislativa para concessão de cerca de R$ 200 milhões em subsídios durante a legislatura passada (2021-2024), bem como a recente anistia da outorga prevista como obrigação contratual da licitação de 2014, concedida por ato do Poder Executivo com fundamento em autorização legislativa anteriormente aprovada por esta Casa.

O que se observa, portanto, é um processo contínuo de socialização dos custos do sistema, mediante sucessivos aportes financeiros, benefícios fiscais e flexibilizações de obrigações contratuais, sem que tenham sido apresentados à sociedade indicadores equivalentes de melhoria da qualidade do serviço, expansão da oferta, renovação da frota ou redução do impacto tarifário para os usuários. A recorrência dessas medidas revela a necessidade de um debate mais profundo sobre a sustentabilidade econômica do modelo vigente e sobre os mecanismos de responsabilização das concessionárias, sob pena de se institucionalizar um regime permanente de dependência do sistema em relação aos recursos do Tesouro Municipal.

Ao concentrar-se exclusivamente na autorização de novos repasses financeiros, o projeto corre o risco de institucionalizar uma política permanente sem enfrentar as causas estruturais que têm levado à crescente dependência de recursos públicos para manutenção do serviço.

III. DA EMENDA DA TARIFA ZERO

Diante dos argumentos expostos, a aprovação do Projeto de Lei nº 172/2026 só se justifica se for condicionada à sua adequação ao interesse público mais amplo: a instituição da Tarifa Zero no transporte público coletivo de Salvador.

Rua Ruy Barbosa, s/nº, Edf. Bahia Center, Centro
4º Andar-Gabinete 24
Salvador – Bahia CEP: 40.020-010
professorhamiltonassis@cms.ba.gov.br

Trata-se de Emenda formulada com base em proposta do Observatório da Mobilidade Urbana de Salvador (OBMob), em uma iniciativa conjunta de diversas entidades de todo o país. A mobilização gerou o protocolo de projetos de lei em Belo Horizonte, Campinas-SP, João Pessoa, Manaus, São Gonçalo-RJ, São Paulo e Rio de Janeiro.

IV. EMENDA ADITIVA

Art. 1º Inclui Capítulo no PL 172/2026:

"CAPÍTULO Y
DA TARIFA ZERO

Art. x. Fica estabelecida gratuidade, a Tarifa Zero, a todos usuários do Sistema de Transporte Coletivo por Ônibus-STCO, Sistema de Transporte Especial Complementar (STEC), Bus Rapid Transit (BRT) e transportes aquaviários do município de Salvador.

Parágrafo único. A política pública instituída no caput deste artigo tem como objetivo materializar o direito social ao transporte, disposto no art. 6º da Constituição Federal.

Art. x. A Tarifa Zero aos usuários do Sistema de Transporte Coletivo por Ônibus-STCO, Sistema de Transporte Especial Complementar (STEC), Bus Rapid Transit (BRT) e transportes aquaviários do Município de Salvador será financiada por recursos do Fundo Municipal de Mobilidade Urbana (FMMU), instituído pela Lei Municipal nº 9.414/2018, criado em conformidade com o estabelecido na Lei Federal nº 12.587/2012 e a Política Municipal de Mobilidade Urbana Sustentável de Salvador, Lei Municipal nº 9.374/2018, e por outras receitas não-tarifárias oriundas da operação dos respectivos serviços.

Parágrafo único. O pagamento do serviço às empresas concessionárias e aos permissionários seguirá os termos estabelecidos em lei, nos contratos de concessão e permissão e em outras normas pertinentes.

Seção I
Da Taxa do Transporte Público (TTP)

Rua Ruy Barbosa, s/nº, Edf. Bahia Center, Centro
4º Andar-Gabinete 24
Salvador – Bahia CEP: 40.020-010
professorhamiltonassis@cms.ba.gov.br

Art. x. Na implementação da Tarifa Zero o Poder Executivo instituirá Taxa do Transporte Público (TTP), que tem como fato gerador a utilização potencial do serviço público de transporte coletivo por ônibus e os benefícios difusos da mitigação climática advindos deste.

Parágrafo Único. Os recursos arrecadados com a TTP serão vinculados ao FMMU.

Art. x. O responsável tributário pelo recolhimento deverá ser as pessoas jurídicas que exerçam atividades no município e empreguem 10 (dez) ou mais funcionários, independente do local de residência destes.

Parágrafo Único. Poderá ser deduzida do número de empregados sujeitos à incidência mensal da TTP a quantia de até 9 funcionários por empregador.

Art. x. O empregador pessoa jurídica com sede, filial ou qualquer estabelecimento no Município de Salvador é responsável tributário pelo recolhimento da TTP.

§ 1º. As empresas instaladas no Município deverão contribuir com a TTP independentemente do local de residência de seus funcionários.

§ 2º. As pessoas jurídicas de direito público que possuam servidores estatutários poderão aderir ao pagamento da TTP, conforme regulamento.

Art. x. A TTP terá como base de cálculo o custo do serviço de transporte público coletivo do Município de Salvador, considerando o Sistema de Transporte Coletivo por Ônibus-STCO, Sistema de Transporte Especial Complementar (STEC), Bus Rapid Transit (BRT) e transportes aquaviários do Município de Salvador.

Art. x. Para obter o valor da TTP, será considerado o custo total dos serviços do Sistema de Transporte Coletivo por Ônibus-STCO, Sistema de Transporte Especial Complementar (STEC), Bus Rapid Transit (BRT) e transportes aquaviários do Município de Salvador, dividido pelo número de empregados ativos em Salvador obtido pela Relação Anual de Informações Sociais – RAIS, divulgada pelo Ministério do Trabalho e Emprego.

Parágrafo Único. O valor da TTP será reajustado pelo município em conformidade com os parâmetros do custo do serviço, os recursos disponíveis no FMMU e a regulamentação da presente lei.

Rua Ruy Barbosa, s/nº, Edf. Bahia Center, Centro
4º Andar-Gabinete 24
Salvador – Bahia CEP: 40.020-010
professorhamiltonassis@cms.ba.gov.br

Seção II
Da Tarifa Zero e da prestação do serviço de transporte público coletivo no Município de Salvador

Art. x. A Tarifa Zero no serviço de transporte público coletivo por ônibus, transportes aquaviários e ascensores será implementada para todos seus usuários no prazo de 1 (um) ano.

Art. x. Serão retiradas as catracas do Sistema de Transporte Coletivo por Ônibus-STCO, Sistema de Transporte Especial Complementar (STEC), Bus Rapid Transit (BRT) e transportes aquaviários do Município de Salvador.

Art. x. O poder público se responsabilizará pela fiscalização e contabilização automática da quilometragem e das viagens, produtivas e improdutivas, realizadas pelo referido sistema.

Art. x. Os funcionários alocados em funções de bilhetagem deverão ser incorporados em novas funções, para oferta, ampliação e melhoria do serviço.

Art. x. Deverão ser realizadas atualizações no modelo de concessão e operação do serviço para adequação da prestação do serviço.

Art. x. O Poder Executivo se responsabilizará pela fiscalização da prestação e qualidade do serviço e deverá garantir:

I – a arrecadação e a administração dos valores da TTP;

II – a administração dos valores e pagamentos à(s) concessionária(s) do serviço;

III – a inclusão da Tarifa Zero no município de Salvador nas respectivas diretrizes orçamentárias, bem como a previsão das receitas e das despesas nas leis orçamentárias de planejamento do município (PPA, LDO e LOA);

IV – a disponibilização de frota com idade média de menos de 05 (cinco) anos de uso;

V- a observância da Política Nacional de Mobilidade Urbana, da Política Municipal de Mobilidade Urbana-PMMU e do Plano de Mitigação e Adaptação às Mudanças do Clima (PMAMC);

Rua Ruy Barbosa, s/nº, Edf. Bahia Center, Centro
4º Andar-Gabinete 24
Salvador – Bahia CEP: 40.020-010
professorhamiltonassis@cms.ba.gov.br

V – a implementação de sistema de transporte coletivo público inteligente, com a aplicação de soluções tecnológicas que contribuam para a melhoria da mobilidade urbana;

VI – a observância das normas ambientais relacionadas ao transporte público, em especial ao uso de combustíveis menos poluentes e à poluição sonora;

VII – a implementação de políticas e tecnologias para evitar assédios, especialmente contra mulheres e comunidade LGBTQIA+, nos equipamentos e estruturas do transporte público coletivo;

VIII – a implementação de políticas e tecnologias para garantir a acessibilidade, especialmente de pessoas com deficiência, pessoas idosas e crianças, nos equipamentos e estruturas do transporte público coletivo;

XI – a integração do transporte público coletivo com bicicletas, permitindo o embarque de equipamentos e fornecendo paraciclos nas estações;

X – a recomposição da frota e restabelecimento de linhas de ônibus nos bairros periféricos e com os menores índices de desenvolvimento humano do município de Salvador;

XI – a realização de campanhas e ações para o incentivo e priorização do uso do transporte coletivo em relação aos meios individuais motorizados.

Seção III

Das disposições finais

Art. x. Fica acrescentado ao artigo 2º da Lei nº 9414, de 13 de dezembro de 2018, o seguinte inciso:

"Art. 2º - [...]
IX - financiamento da Tarifa Zero aos usuários do Sistema de Transporte Coletivo por Ônibus-STCO, Sistema de Transporte Especial Complementar (STEC), Bus Rapid Transit (BRT) e transporte aquaviário no Município de Salvador".

Art. x. Fica acrescentado ao artigo 3º da Lei nº 9414, de 13 de dezembro de 2018, o seguinte inciso:

"Art. 3º - [...]

Rua Ruy Barbosa, s/nº, Edf. Bahia Center, Centro
4º Andar-Gabinete 24
Salvador – Bahia CEP: 40.020-010
professorhamiltonassis@cms.ba.gov.br

VII - produto da Taxa do Transporte Público (TPP)".

V – CONCLUSÃO

Diante do exposto, opina-se pela APROVAÇÃO do Projeto de Lei nº 172/2026 CONDICIONADA à aprovação da emenda aditiva que institui a TARIFA ZERO no transporte público coletivo de Salvador, nos termos apresentados, e à reativação imediata do Conselho Municipal de Transporte de Salvador.

Salvador, 15 de junho de 2026.

PROFESSOR HAMILTON ASSIS

Rua Ruy Barbosa, s/nº, Edf. Bahia Center, Centro
4º Andar-Gabinete 24
Salvador – Bahia CEP: 40.020-010
professorhamiltonassis@cms.ba.gov.br