PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

GABINETE DO PREFEITO

OFÍCIO AO LEGISLATIVO

Câmara Municipal de São Paulo

A/C: Excelentíssimo Senhor Milton Leite

Digníssimo Presidente da Câmara Municipal de São Paulo

ASSUNTO: Ofício SGP - 12 nº 89/2024

Senhor Presidente,

Reportando-me ao ofício acima referenciado, em atenção ao pedido de subsídios formulado pela Comissão de Trânsito, Transporte e Atividade Econômica, acerca do Projeto de Lei nº 428/2017, de autoria da Vereadora Rute Costa, que "Autoriza a concessão de gratuidade do transporte coletivo urbano municipal aos munícipes com exame ou consulta médica agendada pelo Sistema Único de Saúde - SUS", encaminho a essa Presidência cópia das informações prestadas pela São Paulo Transporte S/A e pela Secretaria Municipal de Mobilidade e Trânsito.

Na oportunidade, renovo-lhe meus votos de apreço e consideração.

Denise Soares Ramos
Chefe de Gabinete
Em 04/06/2024, às 18:29.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://processos.prefeitura.sp.gov.br, informando o código verificador **103484867** e o código CRC **7B11618F**.

Matéria DOCREC 350/2024. Documento digitalizado e autenticado por ANTONIO ISOLDI CALEARI, juntado ao PL 428/2017 por Antonio Isoldi Caleari. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=535852.

SÃO PAULO TRANSPORTE S/A
DIRETORIA DE OPERAÇÕES
Rua Boa Vista, 236, - Bairro Centro - São Paulo/SP - CEP 01014-000
Telefone: (11) 3396-6925
PROCESSO 6010.2024/0001336-3

Despacho interno SPTRANS/DO Nº 101126337

São Paulo, 05 de abril de 2024.

INTERESSADO: Prefeitura do Município de São Paulo - Assessoria Técnico-Legislativa III (Via SMT/SETRAM).

ASSUNTO: Câmara Municipal de São Paulo - Projeto de Lei nº 428/2017, de autoria da Vereadora Rute Costa, que "Autoriza a concessão de gratuidade do transporte coletivo urbano municipal aos munícipes com exame ou consulta médica agendada pelo Sistema Único de Saúde - SUS".

DP/GAB

Devolvemos o presente expediente, após análise do Projeto de Lei nº 428/17, que versa sobre a gratuidade no transporte aos munícipes com exame ou consulta médica agendada pelo SUS. No caso específico previsto no Projeto de Lei, não há condições do motorista fazer a análise documental necessária para comprovação ao direito do usuária à utilização da gratuidade, como pretendido.

Desta forma, somos pelo **Veto Total ao Projeto de Lei nº 428/17**.

Wagner Chagas Alves
Diretor de Operações
Em 05/04/2024, às 13:57.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://processos.prefeitura.sp.gov.br, informando o código verificador **101126337** e o código CRC **AC7DA0F9**.

Matéria DOCREC 350/2024. Documento digitalizado e autenticado por ANTONIO ISOLDI CALEARI, juntado ao PL 428/2017 por Antonio Isoldi Caleari. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=535852.

SÃO PAULO TRANSPORTE S/A
Superintendência de Receita e Remuneração
Rua Boa Vista, 236, - Bairro Centro - São Paulo/SP - CEP 01014-020
Telefone: (11) 3396-7886
PROCESSO 6010.2024/0001336-3

Despacho interno SPTRANS/DG/SRR Nº 101341979

São Paulo, 09 de abril de 2024.

INTERESSADO: Prefeitura do Município de São Paulo - Assessoria Técnico-Legislativa III (Via SMT/SETRAM).

ASSUNTO: Câmara Municipal de São Paulo - Projeto de Lei nº 428/2017, de autoria da Vereadora Rute Costa, que "Autoriza a concessão de gratuidade do transporte coletivo urbano municipal aos munícipes com exame ou consulta médica agendada pelo Sistema Único de Saúde - SUS".

DP/GAB

Trata-se de Projeto de Lei nº 0428/17, de autoria da Nobre Vereadora Rute Costa, que dispõe sobre a gratuidade do transporte coletivo urbano municipal com exame ou consulta médica agendada pelo Sistema Único de Saúde.

Ao que compete à DG/SRR, buscou-se estimar os impactos econômicos na concessão de dispensa do pagamento da tarifa pela utilização do Sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros do município de São Paulo pelo deslocamento de pacientes para as unidades do Sistema Único de Saúde localizadas nesta cidade. Impactos econômicos com a concessão de gratuidades, créditos eletrônicos ou dispensas de pagamentos são possíveis de serem estimados quando da existência de informações necessárias para se efetuar os cálculos, como quantidade de beneficiários atendidos pelo programa, frequência ou periodicidade de uso, duração do programa, créditos a serem concedidos, etc.

No caso em tela, o Projeto de Lei 0428/17, bem como sua justificativa, não traz à tona informações necessárias mínimas para análise e estimação do impacto econômico-financeiro do programa.

Dessa forma, para que seja possível avaliar os custos quanto ao benefício pretendido, é necessário maior detalhamento da operação de concessão do benefício em decorrência da concessão de gratuidade do transporte coletivo urbano municipal aos munícipes, com exame ou consulta médica agendada pelo SUS.

Andréa Compri
Superintendente
Em 10/04/2024, às 10:09.

Matéria DOCREC 350/2024. Documento digitalizado e autenticado por ANTONIO ISOLDI CALEARI, juntado ao PL 428/2017 por Antonio Isoldi Caleari. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=535852.

George William Gidali
Diretor(a)
Em 10/04/2024, às 11:26.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://processos.prefeitura.sp.gov.br, informando o código verificador **101341979** e o código CRC **67F6C894**.

Matéria DOCREC 350/2024. Documento digitalizado e autenticado por ANTONIO ISOLDI CALEARI, juntado ao PL 428/2017 por Antonio Isoldi Caleari. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=535852.

SÃO PAULO TRANSPORTE S/A
Superintendência de Operações
Rua Santa Rita, 500, - Bairro Pari - São Paulo/SP - CEP 03026-030
Telefone: (11) 2796-3299
PROCESSO 6010.2024/0001336-3

Despacho interno SPTRANS/DO/SOP Nº 101483133

São Paulo, 11 de abril de 2024.

INTERESSADO: Prefeitura do Município de São Paulo - Assessoria Técnico-Legislativa III (Via SMT/SETRAM).

ASSUNTO: Câmara Municipal de São Paulo - Projeto de Lei nº 428/2017, de autoria da Vereadora Rute Costa, que "Autoriza a concessão de gratuidade do transporte coletivo urbano municipal aos munícipes com exame ou consulta médica agendada pelo Sistema Único de Saúde - SUS".

SJU/GDP

Em atenção ao doc. 101461901, restituímos o expediente reiterando o parecer contido no doc. 101126337, sendo que consideramos inviável a sua aprovação, do ponto de vista operacional, haja vista que não há condições dos motoristas e de eventuais cobradores ou fiscais das concessionárias fazer a análise documental necessária para comprovação ao direito do usuário à utilização da gratuidade, na forma pretendida.

Desta forma, somos, do ponto de vista operacional/fiscalizatório, favoráveis pelo **Veto Total ao Projeto de Lei nº 428/17**.

Jeova Tenório Lima
Superintendente
Em 11/04/2024, às 15:45.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://processos.prefeitura.sp.gov.br, informando o código verificador **101483133** e o código CRC **38589130**.

Matéria DOCREC 350/2024. Documento digitalizado e autenticado por ANTONIO ISOLDI CALEARI, juntado ao PL 428/2017 por Antonio Isoldi Caleari. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=535852.

autuado por Antonio Isoldi Caleari em 05/06/2024 11:37:20.

SÃO PAULO TRANSPORTE S/A
Gerência de Direito Público
Rua Boa Vista, 236, - Bairro Centro - São Paulo/SP - CEP 01014-000
Telefone: (11) 3396-6856 - www.sptrans.com.br

Manifestação

MANIFESTAÇÃO DP/SJU/GDP 141/2024

São Paulo, 2 de maio de 2024.

INTERESSADO: Câmara Municipal de São Paulo (Via SMT/SETRAM)

ASSUNTO: Projeto de Lei nº 428/2017, de autoria da Vereadora Rute Costa, que "Autoriza a concessão de gratuidade do transporte coletivo urbano municipal aos munícipes com exame ou consulta médica agendada pelo Sistema Único de Saúde - SUS."

DP/GAB

Trata o presente da solicitação (100818304) exarada pela Assessoria Técnico-Legislativa - CASA CIVIL/ATL III e dirigida à Secretaria Municipal de Mobilidade e Trânsito - SMT, por meio da qual se requer análise e manifestação fundamentada acerca do substitutivo Projeto de Lei nº 428/2017 (100816870), de autoria do Poder Legislativo, cuja justificativa (100818132) também foi encartada neste SEI.

Na sequência, os autos foram tramitados (100981049) pela Secretaria Executiva de Transporte e Mobilidade Urbana - SMT/SETRAM à São Paulo Transporte S.A. - SPTrans para a mesma finalidade.

Por meio do PL nº 428/2017 (100816870), o Poder Legislativo pretende "autorizar" o Poder Executivo a conceder gratuidade, no Serviço de Transporte Coletivo Público de Passageiros na cidade de São Paulo, aos munícipes com exame ou consulta médica agendada pelo Sistema Único de Saúde - SUS, desde que o beneficiário comprove adequadamente agendamento de consulta médica ou agendamento de exame médico, na rede de saúde pública, em quaisquer de seus postos ou unidades de saúde.

Na propositura, está previsto que os documentos (comprovante de agendamento de exame ou consulta no SUS, documento de identidade e cartão do SUS) deverão ser apresentados ao operador ou à fiscalização.

Instada a se manifestar, a Superintendência de Receita e Remunereção - DG/SRR pronunciou-se (101341979), concluindo que o PL em comento " *não traz à tona informações necessárias mínimas para*

Matéria DOCREC 350/2024. Documento digitalizado e autenticado por ANTONIO ISOLDI CALEARI, juntado ao PL 428/2017 por Antonio Isoldi Caleari. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=535852.

análise e estimação do impacto econômico-financeiro do programa" e que, consequentemente, "*para que seja possível avaliar os custos quanto ao benefício pretendido, é necessário maior detalhamento da operação de concessão do benefício em decorrência da concessão de gratuidade do transporte coletivo urbano municipal aos munícipes, com exame ou consulta médica agendada pelo SUS*".

A Gerência de Inteligência de Negócio - SAC/GIG, em um primeiro momento, asseverou (101394914) que seria inviável a implementação do PL nº 428/2017 (100816870), que "*no caso de Pessoas com Deficiência, cujas patologias estão previstas na relação que autoriza a concessão do referido benefício (Portaria Intersecretarial SMT/SMS nº 007/2020), Pessoas Idosas e Gestantes atendidas pelo Programa Mãe Paulistana, o benefício tarifário também é utilizado para os deslocamentos para consultas e tratamentos médicos*", que "*para operacionalização da distribuição do benefício tarifário aos pacientes, faz-se necessário proceder à realização de estudos técnicos para definição do melhor modelo a ser seguido, tendo em vista a necessidade de identificação e cadastramento dos beneficiários, gestão dos benefícios e controle de utilizações*" e que "*se o Projeto de fato se concretizar, a SPTrans poderá criar e instituir novas regras de negócio e operacionais, para viabilizar a concessão da gratuidade, o que deverá ser oportunamente discutido*".

Em complemento (102666301) ao despacho anterior, SAC/GIG afirmou que " *o pretendido pelo PL 428/17 é viável desde que sejam propostas e definidas, posteriormente, novas regras de negócio e operacionalização que melhor se adequem ao modelo de benefício idealizado, caso contrário, o texto, nos termos em que está redigido (doc. sei 100816870) não poderá ser implementado sob o risco de favorecer a fraude, por conseguinte trazendo prejuízos ao erário*", que "*a operacionalização seja realizada através do Bilhete Único, com prévio cadastramento, já temos um modelo negócio que poderá ser utilizado como exemplo para a implementação e operacionalização da distribuição do benefício tarifário em questão, qual seja este, o atual convênio que a SPTrans mantém com a Secretaria Municipal de Saúde para fornecimento de créditos de Bilhete Único para gestantes beneficiárias do programa Mãe Paulistana, sendo que os créditos e a gestão dos beneficios são de responsabilidade do próprio órgão*", que "*já existem também regras para a prevenção e combate à fraude bem definidas, as quais poderão ser replicadas se adequando ao modelo de negócio a ser estabelecido caso o projeto de fato de concretize*".

Em outras palavras, aquela Área entende ser viável a propositura, quanto ao mérito, somente se a isenção tarifária for instrumentalizada através do Bilhete Único, já que há risco de ocorrência de fraudes e subsequente prejuízo ao Erário.

A Superintendência de Operações - DO/SOP foi objetiva, considerando " *inviável a sua aprovação, do ponto de vista operacional, haja vista que não há condições dos motoristas e de eventuais cobradores ou fiscais das concessionárias fazer a análise documental necessária para comprovação ao direito do usuário à utilização da gratuidade, na forma pretendida*", razão pela qual posicionou-se (101483133) pelo veto total.

É o sucinto relatório. Fazem-se pertinentes as seguintes considerações.

A Lei Orgânica do Município - LOM, instrumento legislativo hierarquicamente superior à restante legislação local, estabelece:

> **Art. 172 -** Compete à Prefeitura planejar, organizar, implantar e executar, diretamente ou sob regime de concessão, permissão, ou outras formas de contratação, bem como regulamentar, controlar e fiscalizar o transporte público, no âmbito do Município.
>
> **Art. 173 -** O sistema de transporte urbano compreende:

Matéria DOCREC 350/2024. Documento digitalizado e autenticado por ANTONIO ISOLDI CALEARI, juntado ao PL 428/2017 por Antonio Isoldi Caleari. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=535852.

> [...]
>
> **IV -** mecanismos de regulamentação.
>
> Art. 175 - A regulamentação do transporte público de passageiros deverá contemplar:
>
> **XI -** a metodologia, as regras de tarifação e as formas de subsídios.
>
> [...]
>
> **Art. 178 -** As tarifas dos serviços públicos de transporte são de competência exclusiva do Município, e deverão ser fixadas pelo Executivo, de conformidade com o disposto no art. 7º, inciso III desta Lei.
>
> [...]

Por consequência lógica, a regulamentação do STCPP por parte da Prefeitura pode dar-se:

1. via legislativa (art. 69, incisos I e IX, e art. 172, parágrafo único, da LOM); ou
2. por meio de decreto editado pelo Sr. Prefeito (art. 70, XIII, da LOM c/c art. 27 da Lei Municipal nº 13.241/01).

Atualmente a política tarifária é exercida através de portaria da Secretaria Municipal de Mobilidade e Trânsito - SMT, por força do disposto no art. 2º, II, do Decreto Municipal nº 55.816/14 e no art. 6º do Decreto Municipal nº 58.639/19.

Sob este aspecto formal, estaria configurada hipótese para aposição de veto formal pelo Sr. Prefeito, nos termos do art. 42 da LOM. Da leitura da legislação consultada, infere-se que **o Prefeito é quem melhor administraria a conveniência e oportunidade para oferecer isenção tarifária a qualquer parcela populacional**, ainda mais se considerado o impacto bilionário anual de subsídios nas contas públicas a serem majorados com a implementação da propositura. A concessão de gratuidade a uma parcela populacional ou a todo o contingente de passageiros, conforme destacado em diversas manifestações técnicas e jurídicas desta SPTrans em outros casos similares, por óbvio, concorreria para o aumento dos custos do STCPP e consequentemente exerceria pressão no valor dos subsídios aportados pela Municipalidade.

Some-se a isso que é forçoso reconhecer que eventual lei oriunda do PL em comento violará o disposto no art. 159, parágrafo único, da Constituição do Estado de São Paulo, a qual é aplicável aos Municípios por força do art. 144 dela:

> **Artigo 144 -** Os Municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se auto-organizarão por Lei Orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.
>
> [...]
>
> **Artigo 159 -** A receita pública será constituída por tributos, preços e outros ingressos.
> Parágrafo único - Os preços públicos serão fixados pelo Executivo, observadas as normas gerais de Direito Financeiro e as leis atinentes à espécie.

Lembre-se que, por observância ao princípio da simetria, também é aplicável o art. 61, § 1º, inciso II, alínea "b", da Constituição Federal:

> **Art. 61.** A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da

Matéria DOCREC 350/2024. Documento digitalizado e autenticado por ANTONIO ISOLDI CALEARI, juntado ao PL 428/2017 por Antonio Isoldi Caleari. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=535852.

> República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.
>
> **§ 1º** São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:
>
> [...]
>
> **II -** disponham sobre:
>
> [...]
>
> **b)** organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;
>
> [...]

Aliás, a ATL já vem assim se manifestando em casos análogos, isto é, ao analiser proposituras de iniciativa do Legislativo que visam instituir alguma espécie de gratuidade no STCPP. Citam-se, a título de ilustração, os seguintes exemplos:

> **Ofício ATL nº 59, de 12 de novembro de 2019**
>
> [...]
>
> Por meio do ofício em epígrafe, Vossa Excelência encaminhou à sanção cópia do Projeto de Lei nº 508/16, de autoria dos Vereadores Reis, Antonio Donato, Celso Giannazi, Eduardo Matarazzo Suplicy, Eduardo Tuma, Gilberto Nascimento, Juliana Cardoso, Sâmia Bomfim e Toninho Vespoli, que institui cotas de passagem gratuitas para os estudantes de cursinhos populares pré-vestibular nos serviços de transporte coletivo do Município.
>
> Não obstante o meritório intento dos autores, vejo-me compelido a apor veto total à propositura, com fulcro no §1º do artigo 42 da Lei Orgânica, por inconstitucionalidade e contrariedade ao interesse público, nos termos das razões a seguir expostas.
>
> A proposta vinda à sanção consiste, em síntese, na dispensa do pagamento de tarifa, nos veículos do sistema coletivo de transporte, aos alunos de cursinhos comunitários e populares que atestem possuir renda familiar per capita de até um salário mínimo e meio.
>
> Nesse sentido, é de se observar que a isenção pretendida envolve questão que repercute em matéria orçamentária e configura ingerência no serviço de transporte coletivo de passageiros, matérias essas de iniciativa legislativa exclusiva do Chefe do Executivo (artigo 37, § 2º, inciso IV, e artigo 69, inciso IX, ambos da Lei Orgânica do Município de São Paulo), bem como interfere na fixação das tarifas dos serviços públicos de transporte, atribuição própria do Executivo (artigo 178 da Lei Maior local).
>
> [...]

> **Ofício AT.L nº 36, de 7 de junho de 2019, razões de veto ao PL nº 132/2017**
>
> [...]
>
> A extensão da gratuidade, na forma pretendida pela propositura implicaria em clara interferência no custo do transporte e na fixação da tarifa, envolvendo, pois, questão que repercute em matéria orçamentária, ao mesmo tempo em que configura ingerência no serviço de transporte coletivo de passageiros, atualmente prestado sob regime de concessão e permissão de serviço público, matérias cuja iniciativa legislativa é exclusiva do Prefeito, conforme estabelecido no artigo 37, § 2º, inciso IV, e no artigo 69, inciso IX, ambos da Lei Orgânica do Município de São Paulo.
>
> Simultaneamente, a propositura incide em ilegalidade, haja vista que contraria o disposto no artigo 178 da Lei Maior Local, o qual determina que as tarifas dos serviços públicos de transporte são de competência exclusiva do Município e deverão ser fixadas pelo Executivo.
>
> Desse modo, ao legislar sobre assuntos próprios da esfera privativa de competências do Poder Executivo, o texto vindo à sanção extrapola as atribuições do Legislativo, ferindo o princípio da independência e harmonia entre os Poderes, consagrado no artigo 2º da Carta Magna e reproduzido no artigo 6º da Lei Maior Local.
>
> Ademais, a questão relativa às isenções e reduções tarifárias no sistema de transporte coletivo municipal acha-se devidamente disciplinada por lei específica, que confere ao assunto tratamento amplo e sistemático.
>
> De fato, a Lei nº 13.241, de 12 de dezembro de 2001, que dispõe sobre a organização dos serviços

Matéria DOCREC 350/2024. Documento digitalizado e autenticado por ANTONIO ISOLDI CALEARI, juntado ao PL 428/2017 por Antonio Isoldi Caleari. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=535852.

do Sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros na Cidade de São Paulo e autoriza o Poder Público a delegar sua execução, estabelece, no § 4º de seu artigo 27, que "as dispensas ou reduções tarifárias de qualquer natureza, além daquelas já vigentes na data da promulgação desta lei, deverão dispor de fontes específicas de recursos".

Não há como deixar de assinalar que, ao impor a necessidade de aporte adicional de recursos, a medida importa aumento de despesas, sem a indicação dos recursos correspondentes, a par de envolver matéria orçamentária e de interferir na competência exclusiva do Executivo para conduzir a execução orçamentária. Além disso, acha-se em desacordo com o disposto nos artigos 15 e 16 da Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), o que a inquina simultaneamente de inconstitucionalidade e ilegalidade.

Nesses termos, por força dos óbices constitucionais e legais acima expostos a iniciativa não detém condições de prosperar, motivo pelo qual sou compelido a apor-lhe veto integral, com fundamento no artigo 42, § 1º, da Lei Orgânica do Município de São Paulo, devolvendo o assunto ao reexame dessa Colenda Casa Legislativa.

Ofício ATL nº 147, de 20 de julho de 2016, razões de veto ao PL nº 342/2015

[...]

Ademais, como o serviço de transporte coletivo de passageiros é prestado sob regime de concessão e permissão e consistindo a arrecadação tarifária fonte de receita para a remuneração do operador, a instituição de isenção ou desconto demanda, obrigatoriamente, o aumento da tarifa ou o aporte adicional de recursos por parte da Administração Municipal.

Considerando, nessa senda, que a teor do artigo 2º da proposta não poderá ser autorizada majoração na tarifa, a implementação da iniciativa implicaria, inevitavelmente, em importante aumento de despesa permanente a ser suportada pelos cofres públicos, sem a previsão de qualquer medida de compensação.

Ocorre que o orçamento municipal já conta com destinação obrigatória da maioria dos recursos, tendo a Administração margem deveras reduzida para a realização de despesas discricionárias e para fazer frente às demandas sociais prioritárias, de modo que a isenção em apreço não poderia ser efetivada sem que fosse diminuída a capacidade de atender os demais serviços e investimentos essenciais para promover o desenvolvimento econômico e social.

Com efeito, diversos benefícios já são assegurados, tal como a gratuidade conferida aos estudantes, idosos e pessoas com deficiência, estando, pois, contemplados no atual elenco de isenções ou reduções os interesses sociais mais relevantes, não sendo o caso de instituir novas modalidades, sob pena de comprometimento da saúde financeira do sistema.

[...]

Por derradeiro, impende destacar que, além do não atendimento das exigências determinadas pelos artigos 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000), também incide sobre a iniciativa legislativa em apreço o óbice decorrente do disposto no § 10 do artigo 73 da Lei Eleitoral (Lei Federal nº 9.504, de 30 de setembro de 1997), que, no ano de realização de eleições, proíbe a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública, exceto nos casos de calamidade pública, de estado de emergência ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior.

Pelo exposto, ante as razões apontadas, vejo-me compelido a vetar na íntegra o projeto aprovado, com fulcro no § 1º do artigo 42 da Lei Orgânica do Município de São Paulo, devolvendo o assunto ao reexame dessa Egrégia Câmara.

É pacífico na doutrina de Direito Administrativo, bem como na jurisprudência, que ao Poder Executivo cabe primordialmente a função de administrar, que se revela em atos de planejamento, organização, direção e execução de atividades inerentes ao Poder Público, como é o caso de serviços públicos. Por outro lado, cabe ao Poder Legislativo a função de editar leis revestidas de generalidade e de abstração.

É oportuno destacar o comentário da balizada doutrina, em Direito Administrativo, do altamente gabaritado Hely Lopes Meirelles:

Matéria DOCREC 350/2024. Documento digitalizado e autenticado por ANTONIO ISOLDI CALEARI, juntado ao PL 428/2017 por Antonio Isoldi Caleari. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=535852.

> A atribuição típica e predominante da Câmara é a normativa, isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes no que afeta aos interesses locais. A câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de administração. Não executa obras e serviços públicos; dispõe, unicamente, sobre sua execução. Não compõe nem dirige o funcionalismo da Prefeitura; edita, tão-somente, preceitos para sua organização e direção. Não arrecada nem aplica as rendas locais; apenas institui ou altera tributos e autoriza sua arrecadação e aplicação. Não governa o Município; mas regula e controla a atuação governamental do Executivo, personalizado no prefeito.
>
> [MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro, 16ª Edição. São Paulo: Editora Malheiros, 2008, pp. 617/618.]

Na mesma obra, aquele autor discorre que em sua "*função normal e predominante sobre as demais, a Câmara elabora leis, isto é, normas abstratas, gerais e obrigatórias de conduta. Esta é sua função específica, bem diferenciada da do Executivo, que é a de praticar atos concretos de administração*" e que o Poder Legislativo "*não pode é prover situações concretas por seus próprios atos ou impor ao Executivo a tomada de medidas específicas de sua exclusiva competência e atribuição. Usurpando funções do Executivo, ou suprimindo atribuições do prefeito, a Câmara praticará ilegalidade reprimível por via judicial*".

Quando a matéria versa sobre políticas públicas, normas de execução orçamentária ou serviços para a população, a iniciativa é afeta ao Chefe do Executivo, por ser ele o responsável para gerir o orçamento e empregá-lo nos setores que entenda ser mais necessitado. Qualquer tentativa do Poder Legislativo em gerir estas matérias viola a independência dos Poderes.

> São, pois, de iniciativa exclusiva do prefeito, como chefe do Executivo local, os projetos de leis que disponham sobre a criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entes da Administração Pública Municipal; matéria de organização administrativa e planejamento de execução de obras e serviços públicos; criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta, autárquica e fundacional do Município; o regime jurídico e previdenciário dos servidores municipais, fixação e aumento de sua remuneração; o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, o orçamento anual e os créditos suplementares e especiais. Os demais projetos competem concorrentemente ao prefeito e à Câmara, na forma regimental.
>
> [op. cit., p. 620.]

Assim, de acordo com Hely Lopes Meirelles, "*a Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. Cada um dos órgãos tem missão própria e privativa: a Câmara estabelece regra para a Administração; a Prefeitura a executa, convertendo o mandamento legal, genérico e abstrato, em atos administrativos, individuais e concretos. O Legislativo edita normas; o Executivo pratica atos segundo as normas. Nesta sinergia de funções é que residem a harmonia e independência dos Poderes, princípio constitucional (art.2º) extensivo ao governo local. Qualquer atividade, da Prefeitura ou Câmara, realizada com usurpação de funções é nula e inoperante*".

Aquele autor assevera ainda que "*todo ato do Prefeito que infringir prerrogativa da Câmara – como também toda deliberação da Câmara que invadir ou retirar atribuição da Prefeitura ou do Prefeito – é nulo, por ofensivo ao princípio da separação de funções dos órgãos do governo local (CF, art.2º c/c o art.31), podendo ser invalidado pelo Poder Judiciário*" (Direito municipal brasileiro, 15ª ed., atualizada por Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva, São Paulo, Malheiros, 2006, p.708 e 712).

Quando o Poder Legislativo administra, editando leis que equivalem - na prática - a verdadeiros atos de administração, há violação da harmonia e da independência que deve existir entre os Poderes estatais. Em outros termos, na prática, se cabe ao Poder Executivo, fixar o preço por decreto, cabe a ele por lei

Matéria DOCREC 350/2024. Documento digitalizado e autenticado por ANTONIO ISOLDI CALEARI, juntado ao PL 428/2017 por Antonio Isoldi Caleari. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=535852.

também – não ao Legislativo – modificar o valor ou isentar quanto ao pagamento e estabelecer a forma (ainda que gradual) de isso acontecer.

O Supremo Tribunal Federal - STF e o Superior Tribunal de Justiça - STJ têm vasto entendimento jurisprudencial consolidado de sentido de que pertence à Chefia do Poder Executivo a iniciativa de leis que disponham sobre serviços públicos e que disponham sobre a fixação de tarifas deles.

Ademais, a matéria ainda está sujeita a discussão quanto à violação ao disposto no art. 73, § 10, da Lei Federal nº 9.504/1997 (Lei Eleitoral), o qual veda a concessão de benefícios por parte da Administração Pública em ano eleitoral que não estivessem já em execução no ano anterior ao do pleito. Vide também as razões de veto ao Projeto de Lei nº 13/2017 .

Nesse sentido é a decisão do Tribunal Superior Eleitoral - TSE em resposta à Consulta nº 153169/DF:

> Respondo à consulta consignando não só a impossibilid e e implemento de benefício tributário previsto em lei no ano das eleição com também de encaminhamento de lei com essa finalidade em tal período, o qual veda a concessão de benefícios por parte da Administração Pública em ano eleitoral que não estivessem já em execução no ano anterior ao do pleito.
>
> No mais, decorre do § 10 em análise que, no ano relativo ao pleito, fica proibida a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública. Esta última, evidentemente, atua tendo em conta o princípio da legalidade estrita. Ao administrador público somente é dado fazer o que autorizado em lei, enquanto o particular encontra obstáculo quando existente disciplina proibitiva.
>
> Pois bem, a interpretação teleológica do preceito revela a impossibilidade de a máquina administrativa ser manipulada com vistas a conquistar simpatizantes a certa candidatura. De início, benefícios concernentes à dívida ativa do Município não podem, ainda que previstos em lei, ser implementados no ano das eleições. O mesmo se diga, no citado período, quanto à iniciativa de projeto de lei objetivando tal fim.
>
> Repita-se que o dispositivo legal referido visa a evitar o uso da máquina no que apresenta, sem dúvida alguma, efeitos nefastos em relação ao equilíbrio que deve prevalecer na disputa eleitoral.
>
> Respondo à consulta consignando não só a impossibilide de implemento de benefício tributário previsto em lei no ano das eleições com também de encaminhamento de lei com essa finalidade em tal período.

Embora, nesse caso, o TSE tenha tratado de benefício tributário, impende reconhecer que, por analogia, qualquer outro benefício por parte da Administração Pública que já não estivesse em andamento no ano anterior ao das eleições também estaria vetado pela legislação eleitoral, bem como a deflagração, tramitação ou sanção de projeto de lei com essa mesma intenção.

Noutro acórdão, em Agravo Regimental de Recurso Especial nº 36026, o TSE posicinou-se no seguinte sentido:

> AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL. CONDUTA VEDADA. DISTRIBUIÇÃO DE BENS, VALORES E BENEFÍCIOS EM PERÍODO VEDADO. RESSALVA DO ART. 73, § 10, DA LEI N° 9.504197. AUTORIZAÇÃO EM LEI E EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA NO EXERCÍCIO ANTERIOR. REQUISITOS. MULTA. RAZOABILIDADE. AGRAVOS PARCIALMENTE PROVIDOS.
>
> 1. A instituição de programa social mediante decreto, ou por meio de lei, mas sem execução orçamentária no ano anterior ao ano eleitoral não atende à ressalva prevista no art. 73, § 10, da Lei n° 9.504/97.
>
> 2. Para a configuração da conduta vedada do art. 73, § 10, da Lei no 9.504/97 não é preciso

Matéria DOCREC 350/2024. Documento digitalizado e autenticado por ANTONIO ISOLDI CALEARI, juntado ao PL 428/2017 por Antonio Isoldi Caleari. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=535852.

demonstrar caráter eleitoreiro ou promoção pessoal do agente público, bastando a prática do ato ilícito. Precedente.

3. Em atenção ao princípio da proporcionalidade e da razoabilidade, deve ser reduzido o quantum da multa aplicada.

4. Agravos regimentais parcialmente providos apenas para reduzir o valor da multa de cem mil para dez mil UFIRs.

É ainda importante considerar que o presente expediente foi recebido pela Superintendência Jurídica - DP/SJU hoje, no dia 02/05, data do vencimento do prazo estipulado (102187233) pela Chefia de Gabiente - DP/GAB.

Ante o exposto, esta Gerência de Direito Público - SJU/GDP entende ser j **uridicamente cabível a aposição de veto total ao Projeto de Lei nº 428/2017** (100816870) com fundamento no art. 42, caput e § 1º, da Lei Orgânica do Município de São Paulo - LOM , não havendo viabilidade jurídica para que sejam apresentadas sugestões redacionais para um substitutivo, já que a propositura encontra-se eivada de **vício de iniciativa**. Nos termos da NP AD.SM.04 os autos encontram-se aptos a regular encaminhamento à Pasta interessada, a qual poderá concordar ou não com os argumentos jurídicos aqui trazidos.

André Luiz Halley Silva Rodrigues
Assessor(a) VII
Em 02/05/2024, às 17:49.

Cintia Regina Clementino da Silva
Gerente de Direito Público
Em 02/05/2024, às 18:06.

Luciano José da Silva
Superintendente Jurídico
Em 03/05/2024, às 10:25.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://processos.prefeitura.sp.gov.br, informando o código verificador **102691545** e o código CRC **3E0269C5**.

Referência: Processo nº 6010.2024/0001336-3 SEI nº 102691545

Matéria DOCREC 350/2024. Documento digitalizado e autenticado por ANTONIO ISOLDI CALEARI, juntado ao PL 428/2017 por Antonio Isoldi Caleari. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=535852.

SÃO PAULO TRANSPORTE S/A
Chefia de Gabinete da Presidência
Rua Boa Vista nº 236, - Bairro Centro - São Paulo/SP - CEP 01014-000
Telefone: 3396-6813/3396-6815
PROCESSO 6010.2024/0001336-3

Encaminhamento SPTRANS/DP/GAB Nº 102727309

São Paulo, data da assinatura eletrônica.

INTERESSADO: Câmara Municipal de São Paulo (Via SMT/SETRAM)

ASSUNTO: Projeto de Lei nº 428/2017, de autoria da Vereadora Rute Costa, que "Autoriza a concessão de gratuidade do transporte coletivo urbano municipal aos munícipes com exame ou consulta médica agendada pelo Sistema Único de Saúde - SUS."

SMT/SETRAM

Em atenção aos documentos SEI 100981049 e 101847812, restituímos o presente com os esclarecimentos prestados pela Gerência de Direito Público por meio da Manifestação SPTRANS/DP/SJU/GDP 141/2024 (102691545).

Luciana Durand Garda
Chefe de Gabinete
Em 03/05/2024, às 17:15.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://processos.prefeitura.sp.gov.br, informando o código verificador **102727309** e o código CRC **FF85FEDB**.

Matéria DOCREC 350/2024. Documento digitalizado e autenticado por ANTONIO ISOLDI CALEARI, juntado ao PL 428/2017 por Antonio Isoldi Caleari. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=535852.

autuado por Antonio Isoldi Caleari em 05/06/2024 11:37:20.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

SECRETARIA MUNICIPAL DE MOBILIDADE E TRÂNSITO

Assessoria Jurídica

Rua Boa Vista, 128 / 136, 4º andar - Fundos - Bairro Centro - São Paulo/SP - CEP 01014-000

Telefone:

PROCESSO 6010.2024/0001336-3

Informação SMT/AJ Nº 102957051

INTERESSADO

Casa Civil

ASSUNTO

Projeto de Lei n. 428/2017

Ao

SMT/SETRAM

Sr. Secretário Executivo,

Trata-se de solicitação de análise e manifestação acerca do Projeto de Lei nº 428/2022 (100818304), de autoria de membro do Poder Legislativo, à vista do pedido de subsídios formulado pela Comissão de Trânsito, Transporte e Atividade Econômica da Câmara Municipal (100814208).

Pois bem.

Encaminhado o expediente à SPTrans, a Gerência de Inteligência de Negócio e a Diretoria de Operações manifestaram preocupações quanto à viabilidade da propositura, notadamente pela facilitação a fraudes e pela impossibilidade prática de implantação (101483133 e 102666301).

Tramitado o expediente à Gerência de Direito Público da SPTrans, houve completa análise dos aspectos jurídicos que circundam a propositura, com conclusão pela inviabilidade da propositura, em vista de flagrante vício de iniciativa (102691545):

> Ante o exposto, esta Gerência de Direito Público - SJU/GDP entende ser juridicamente cabível a aposição de veto total ao Projeto de Lei nº 428/2017 (100816870) com fundamento no art. 42, caput e § 1º, da Lei Orgânica do Município de São Paulo - LOM, não havendo viabilidade jurídica para que sejam apresentadas sugestões redacionais para um substitutivo, já que a propositura encontra-se eivada de vício de iniciativa.

Esta Assessoria Jurídica acompanha o entendimento da área jurídica da SPTrans.

Embora se reconheçam as boas intenções da iniciativa, tem-se que a concessão de benefício tarifário como o proposto deve ser feita com a indicação dos recursos que a custearão. De se notar que não

Matéria DOCREC 350/2024. Documento digitalizado e autenticado por ANTONIO ISOLDI CALEARI, juntado ao PL 428/2017 por Antonio Isoldi Caleari. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=535852.

houve a apresentação, neste expediente, de qualquer estudo de impacto orçamentário e financeiro da medida proposta.

No mais, a gratuidade pretendida repercute em matéria orçamentária e configura ingerência no serviço de transporte coletivo de passageiros (notadamente em questão tarifária), matérias essas de iniciativa legislativa exclusiva do Chefe do Executivo (inteligência do disposto nos artigos 37, § 2º, inciso IV, 172 e178, todos da Lei Orgânica do Município de São Paulo).

O entendimento em questão está abarcado pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, acompanhada pelo Tribunal de Justiça de São Paulo:

> "AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL DE INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO. ISENÇÃO DE TARIFA DE TRANSPORTE COLETIVO. VÍCIO DE INICIATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO" (Ag. Reg. no Recurso Extraordinário n. 1.154.488, rel. a Min. CARMEN LÚCIA, j. 5.11.2019)
>
> "RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 5.086/2010, QUE ALTEROU O ARTIGO 55, INCISO I, DA LEI 4.384/2006 DO MUNICÍPIO DE AMERICANA – SP. PROCESSO LEGISLATIVO. CÂMARA MUNICIPAL. VÍCIO DE INICIATIVA. LEI QUE DISPÕE SOBRE A GRATUIDADE DE TRANSPORTE PÚBLICO URBANO PARA MAIORES DE SESSENTA ANOS DE IDADE. MATÉRIA DE RESERVA DA ADMINISTRAÇÃO. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. PRECEDENTES. RECURSO DESPROVIDO. (…) O entendimento adotado pelo acórdão recorrido está em harmonia com a jurisprudência desta Suprema Corte no sentido da impossibilidade de o Poder Legislativo iniciar projeto de lei em matéria de reserva de administração, a qual, conforme bem assevera Gomes Canotilho, consiste em "um núcleo funcional da administração 'resistente' à lei, ou seja, um domínio reservado à administração contra as ingerências do parlamento" (Direito constitucional e teoria da Constituição. Coimbra: Almedina, 2003, 7ª Edição, p. 739). Por força desse princípio, o Poder Legislativo sofre determinadas limitações quanto à edição de leis que exerçam ingerência em assuntos que são, tipicamente, de administração" (RE n. 696.620, Relator o Ministro Luiz Fux, decisão monocrática transitada em julgado, DJe 4.6.2018).
>
> "Direta de Inconstitucionalidade. Isenções tarifárias no âmbito do transporte público coletivo concedidas pelo Poder Legislativo. Lei nº 5.100, de 13.11.2020, de Guaratinguetá, que beneficia deficientes auditivos, que teve iniciativa no âmbito parlamentar. Impossibilidade. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal assentou competir ao chefe do Poder Executivo iniciar projeto de lei concedendo benefício de tarifa para transporte coletivo tendo em vista a interferência indevida na gestão do contrato administrativo de concessão, matéria reservada ao Poder Executivo, estando evidenciada a ofensa ao princípio da separação dos poderes. Proteção do contrato administrativo e da continuidade do serviço público. Orientação que fez largo coro neste colendo Órgão Especial. Ação procedente." (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2277316-76.2020.8.26.0000; Relator (a): Costabile e Solimene; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 07/07/2021; Data de Registro: 08/07/2021)

Assim, acompanhando-se a conclusão alcançada pela SPTrans (102691545), sugere-se manifestação contrária à propositura.

Eleva-se o expediente para avaliação por Vossa Senhoria.

Matéria DOCREC 350/2024. Documento digitalizado e autenticado por ANTONIO ISOLDI CALEARI, juntado ao PL 428/2017 por Antonio Isoldi Caleari. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=535852.

João Batista da Silva
Chefe de Assessoria Jurídica
Em 08/05/2024, às 14:28.

Alexandre Besser
Procurador(a) do Município
Em 08/05/2024, às 14:33.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://processos.prefeitura.sp.gov.br, informando o código verificador **102957051** e o código CRC **ED734DD3**.

Matéria DOCREC 350/2024. Documento digitalizado e autenticado por ANTONIO ISOLDI CALEARI, juntado ao PL 428/2017 por Antonio Isoldi Caleari. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=535852.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

SECRETARIA MUNICIPAL DE MOBILIDADE E TRÂNSITO

Assessoria Jurídica

Rua Boa Vista, 128 / 136, 4º andar - Fundos - Bairro Centro - São Paulo/SP - CEP 01014-000

Telefone:

Manifestação

CASA CIVIL/ATL III

Sra. Assessora,

Em atenção ao quanto solicitado, encaminho o presente expediente com as análises apresentadas pela SPTrans e pela Assessoria Jurídica desta Pasta; ressaltando nossa manifestação **contrária** ao Projeto de Lei nº 428/2017.

Atenciosamente,

GILMAR PEREIRA MIRANDA

Secretário Executivo - SETRAM

Gilmar Pereira Miranda
Secretário(a) Executivo(a)
Em 08/05/2024, às 15:17.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://processos.prefeitura.sp.gov.br, informando o código verificador **102957531** e o código CRC **1722958C**.

Referência: Processo nº 6010.2024/0001336-3 SEI nº 102957531

Matéria DOCREC 350/2024. Documento digitalizado e autenticado por ANTONIO ISOLDI CALEARI, juntado ao PL 428/2017 por Antonio Isoldi Caleari. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=535852.