



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

GABINETE DO PREFEITO

OFÍCIO AO LEGISLATIVO

São Paulo, 09 de agosto de 2024.

Câmara Municipal de São Paulo

A/C: Excelentíssimo Senhor Milton Leite

Digníssimo Presidente da Câmara Municipal de São Paulo

ASSUNTO: Ofício SGP - 12 nº 458/2024

Em atenção ao pedido de subsídios formulado pela Comissão de Administração Pública, conforme Ofício SGP-12 nº 458/2024, acerca do Projeto de Lei nº 340/2023 de autoria da Comissão Finanças e Orçamento, que autoriza o Poder Executivo instituir o programa de Vale Transporte Social, para a população de baixa renda e aos desempregados, com o objetivo de assegurar o transporte público coletivo gratuito no Município de São Paulo, encaminho a essa Presidência cópia das informações prestadas pela Secretaria Municipal de Mobilidade e Trânsito.

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



Tatiana Robles Seferjan
Chefe de Gabinete
Em 13/08/2024, às 12:05.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://processos.prefeitura.sp.gov.br>, informando o código verificador **108410055** e o código CRC **09974BD0**.



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 6010.2024/0003188-4
Despacho interno SPTRANS/DG/SRR Nº 107011354

São Paulo, 17 de julho de 2024.

INTERESSADO: Gabinete do Prefeito - Assessoria Técnico-Legislativa III - PREF/CASA CIVIL/ATL III (via SMT/SETRAM)

ASSUNTO: Ofício SGP-12 nº 458/2024 - CMSP - Presidente Milton Leite - Projeto de Lei nº 340/2023, de autoria da Comissão de Finanças e Orçamento que "Autoriza o Poder Executivo instituir o programa de "Vale Transporte Social", para a população de baixa renda e aos desempregados, com o objetivo de assegurar o transporte público coletivo gratuito no Município de São Paulo."

PRAZO DE ENVIO À DP/SJU: 23/07/2024

PRAZO DE ENVIO À DP/GAB: 26/07/2024

À DP/SJU

Em atenção ao Despacho Interno SPTRANS/DP/GAB Nº 106761136, seguem nossos esclarecimentos.

Trata-se de Projeto de Lei nº 340/2023, de autoria da Comissão de Finanças e Orçamento, que "Autoriza o Poder Executivo instituir o programa de Vale Transporte Social, para a população de baixa renda e aos desempregados, com o objetivo de assegurar o transporte público coletivo gratuito no Município de São Paulo".

Em sua justificativa, a presente propositura visa atender um contingente de munícipes que se encontra impossibilitado de ser contemplado com a oferta de transporte público coletivo municipal por conta da tarifa vigente, e busca contribuir na promoção da inclusão social, na garantia da igualdade de oportunidades e na ampliação do acesso ao sistema de transporte público coletivo.

Como premissas para concessão do Vale Transporte Social, é exigido que o beneficiário esteja inscrito no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) ou

no Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED), residentes no município de São Paulo, aos quais serão concedidos mensalmente até 44 viagens.

Ao que compete à DG/SRR, buscou-se estimar os impactos econômicos do programa em tela, utilizando-se de dados do CadÚnico e, para suprir as informações do CAGED, foram utilizadas informações extrapoladas dos beneficiários do Passe Desemprego concedido pelo Governo do Estado. Assim, foram estimados os seguintes valores:

Estimativa (Cálculo do impacto econômico-financeiro)	Base jul/23
A. Cadastrados prováveis de utilização do benefício (CadÚnico)	
Cadastrados no CadÚnico e residentes em São Paulo (fonte: DG/STI)	4.096.698
(-) Já possuem direito à gratuidade	2.356.242
Fonte: 2023 - DG/STI 2024: Estimativa	
(=) Cadastrados que não possuem gratuidade no transporte coletivo	1.740.456
(x) taxa de aderência ao benefício (base histórica)	32%
(=) Cadastrados prováveis de utilizar o benefício (CadÚnico)	556.946
B. Estimativa de desempregados no município de São Paulo que fariam adesão ao sistema (*)	8.670
C . Total de prováveis beneficiários (CadÚnico + Desempregados)	565.616
D . Quantidade mensal de viagens mínimas	44
E. Valor da tarifa	R\$ 4,40
F. Valor total mensal estimado (C x D x E)	R\$ 109.503.242,11
G. Valor total anual estimado (F x 12)	R\$ 1.314.038.905,34
(*) Projeção dos pedidos de passe desemprego com base nas solicitações feitas no Metrô e expandidas ao sistema de ônibus.	



Andréa Compri
Superintendente
Em 18/07/2024, às 17:15.



George William Gidali
Diretor(a)
Em 19/07/2024, às 14:20.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://processos.prefeitura.sp.gov.br>, informando o código verificador **107011354** e o código CRC **A4030789**.



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 250/2024

São Paulo, 24 de julho de 2024.

INTERESSADO Gabinete do Prefeito - Assessoria Técnico-Legislativa III - PREF/CASA CIVIL/ATL III (Via SMT/SETRAM)

ASSUNTO: Ofício SGP-12 nº 458/2024 - CMSP - Presidente Milton Leite - *Projeto de Lei nº 340/2023*, de autoria da Comissão de Finanças e Orçamento que *"Autoriza o Poder Executivo instituir o programa de "Vale Transporte Social", para a população de baixa renda e aos desempregados, com o objetivo de assegurar o transporte público coletivo gratuito no Município de São Paulo."*

PRAZO DE ENVIO À DP/GAB: 26/07/2024

DP/GAB

Trata o presente da solicitação (106220572) exarada pela Assessoria Técnico-Legislativa - PREF/CASA CIVIL/ATL III e dirigida à Secretaria Municipal de Mobilidade e Trânsito - SMT, por meio da qual ela requer que:

1. sejam respondidos os questionamentos (106220080) da Comissão de Administração Pública, relativos ao substitutivo (103095114) ao Projeto de Lei nº 340/2023, de autoria do Poder Legislativo;
2. seja exarada manifestação sobre a propositura.

Na sequência, os autos foram tramitados (106678806) 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 340/2023, o Poder Legislativo pretende:

Art.1º A presente Lei autoriza o Poder Executivo instituir o programa de "Vale Transporte Social", para a população de baixa renda e aos desempregados, com o objetivo de assegurar o transporte público coletivo gratuito no Município de São Paulo.

Parágrafo Único: O benefício será devido aos inscritos no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) e aos desempregados constantes do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED).

Art. 2º O programa de "Vale Transporte Social" consiste no fornecimento de créditos de passagens aos beneficiários especificados nessa propositura;

§ 1º Cada crédito de passagem correspondente ao da tarifa pública vigente no sistema de transporte público coletivo por ônibus da Cidade de São Paulo;

§ 2º A quantidade de créditos de passagens fornecidos mensalmente será equivalente a, pelo menos, 44 (quarenta e quatro) viagens.

§ 3º O "Vale Transporte Social" será concedido enquanto o beneficiário permanecer inscrito no CadÚnico ou no CAGED conforme comprovação da continuidade da situação de hipossuficiência.

§ 4º O beneficiário tem que comprovar residência no município de São Paulo.

Art. 3º O Poder Executivo regulamentará a presente Lei no prazo máximo de 60 (sessenta) dias da data de sua publicação.

Art. 4º As despesas decorrentes da execução desta Lei ocorrerão por dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Instada a se manifestar, a Superintendência de Receita e Remuneração - DG/SRR pronunciou-se (107011354), tendo calculado a estimativa do impacto econômico anual da gratuidade pretendida.

A Gerência de Inteligência de Negócio - DG/SAC/GIG entendeu (107234404) que a implementação seria viável se fosse indicada a fonte de custeio do benefício pretendido e desde que houvesse "*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*".

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:

[...]

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 55.816/2014](#) e no art. 6º do [Decreto Municipal nº 58.639/2019](#).

Sob este aspecto formal, estaria configurada hipótese para oposição 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 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.

Aliás, a ATL já vem assim se manifestando em casos análogos, isto é, ao analisar proposições 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 89, de 8 de fevereiro de 2002, razões de veto ao PL nº 441/1999

[...]

Efetivamente, a fixação das tarifas dos serviços públicos de transporte, suas revisões e reajustes, assim como a concessão de dispensas ou reduções tarifárias, são atos cuja prática é reservada, privativamente, ao Poder Executivo Municipal. Assim, o “caput” do artigo 27 da citada [Lei nº 13.241, de 12 de dezembro de 2001](#), apenas incorporou o que já dispunha a Lei Maior local em seu artigo 178, segundo o qual “as tarifas dos serviços públicos de transporte são de competência exclusiva do Município, e deverão ser fixadas pelo Executivo...”

Em conclusão, tem-se que o artigo 4º do texto aprovado por essa Egrégia Câmara e sobre o qual faço incidir o presente veto, contém disposição que, a toda evidência, desbordou das competências do Legislativo, alcançando aquelas reservadas, por lei, ao Executivo. Inegável, portanto, a ilegalidade por vício de iniciativa, com a consequente ofensa a princípio constitucionalmente assegurado e por igual inscrito na [Lei Orgânica do Município](#), a saber, o da separação dos Poderes.

Como se vê, o dispositivo vulnerado revela-se ilegal e inconstitucional, de resto não só sob o aspecto que venho abordando, conectado ao vício de iniciativa, mas, também, porque, de acordo com a vigente [Lei nº 13.241, de 12 de dezembro de 2001](#), já antes citada e parcialmente transcrita, as dispensas ou reduções tarifárias de qualquer natureza, além daquelas já em vigor na data da promulgação do referido diploma legal, deverão dispor de fontes específicas de recursos, o que não acontece no caso em exame, em face da inexistência, no vigente Orçamento, de dotação específica. Demais disso, cogitando-se de matéria orçamentária, a iniciativa para sobre ela dispor também é de iniciativa privativa do Prefeito, a teor do disposto no artigo 37, § 2º, inciso

IV, da [Lei Orgânica do Município](#), estando, por óbvio, o próprio Chefe do Executivo adstrito ao princípio legal que dita a impossibilidade de geração de despesa, sem a necessária previsão de recursos.

[...]

Por tudo, como se vê, o presente veto, atingindo o artigo 4º do texto aprovado, é imperioso. A base legal para tanto vem insculpida no artigo 42, § 1º, da [Lei Orgânica do Município](#), e está conectada à ilegalidade, inconstitucionalidade e, mesmo, contrariedade ao interesse público, todas cristalizadas no dispositivo ora vetado.

[...]

Ofício ATL nº 104, de 14 de junho de 2005, razões de veto ao PL nº 377/2001

[...]

Por meio do ofício referenciado, ao qual ora me reporto, Vossa Excelência encaminhou à sanção cópia autêntica do [Projeto de Lei nº 377/01](#) aprovado por essa Egrégia Câmara em sessão de 11 de maio de 2005, de autoria do Vereador Beto Custódio (PT), o qual dispõe sobre a isenção de tarifa nos transportes coletivos do Município de São Paulo para trabalhadores(as) desempregados(as).

[...]

É importantíssimo notar também que o projeto ora analisado não concede o benefício do transporte gratuito nos três a oito meses imediatamente posteriores ao trabalhador perder o emprego. Ou seja, no período em que o trabalhador mais procura emprego, mais se movimenta pela cidade, ele não receberia o passe do desempregado. Ao mesmo tempo, o projeto cria o benefício para todos os que dizem estar procurando emprego, inclusive o primeiro emprego. Ou seja, concede o transporte gratuito para todos aqueles que não tem carteira assinada: autônomos, camelôs, estudantes, aposentados e até servidores públicos não celetistas, já que estes não possuem carteira de trabalho assinada. Por derradeiro, não estabelece limite de viagens diárias para os beneficiários.

O potencial de beneficiários previsto no projeto ultrapassaria facilmente 1,5 milhão de pessoas. O custo potencial seria de 2 bilhões de reais por ano.

[...]

O desemprego é um dos problemas que merecem especial atenção por parte desta gestão, empenhada na implementação e aperfeiçoamento de políticas públicas e medidas que contribuam, efetivamente, para sua diminuição. Contudo, ainda que compartilhando das mesmas inquietações da mensagem aprovada, razões inarredáveis de ordem legal e financeira impedem a sanção, tornando indeclinável a oposição de veto pelo Executivo, com fulcro no § 1º do artigo 42 da [Lei Orgânica do Município de São Paulo](#), na conformidade das considerações a seguir aduzidas.

Primeiramente, cabe assinalar que o benefício proposto pela medida aprovada interfere no custo do transporte e na fixação da tarifa, envolvendo, pois, matéria de natureza orçamentária. A questão relativa às isenções e reduções tarifárias no sistema de transporte coletivo urbano municipal acha-se devidamente disciplinada por lei específica, que confere ao assunto tratamento sistemático, em consonância com as normas estabelecidas pela [Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000](#) (Lei de Responsabilidade Fiscal).

De fato, a [Lei nº 13.241, de 12 de dezembro de 2001](#), que dispõe sobre a organização dos serviços do Sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros da Cidade de São Paulo e autoriza o Poder Público a delegar sua execução, determina, no § 4º do 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".

Assim, de acordo com a normatização vigente, a concessão de qualquer gratuidade ou desconto demanda, obrigatoriamente, o aporte adicional de recursos por parte da Administração Municipal ou o aumento da tarifa, a onerar o usuário pagante, a fim de atender a despesa resultante do benefício, em razão da atual fonte de receita do sistema, para a remuneração do operador, consistir na arrecadação tarifária.

[...]

A matéria reveste-se ainda de vício de iniciativa, uma vez que além de incorrer em matéria orçamentária, configura ingerência no serviço de transporte coletivo de passageiros, atualmente prestado sob regime de concessão e permissão de serviço público, matérias cuja iniciativa é exclusiva do Prefeito, nos termos dos artigos 37, § 2º, inciso IV, e do 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 Constituição Federal, o qual determina que as tarifas dos serviços públicos de transporte são de competência exclusiva do Município e deverão ser fixadas pelo Executivo.

A sanção dessa matéria implicaria na inobservância da Constituição Federal e da Lei Orgânica do Município, na medida em que malfeire o princípio da separação e harmonia dos poderes, e desobedece a Lei de Responsabilidade Fiscal e a [Lei Municipal 13.241/2001](#), ao não prever a fonte de recursos para a ampliação das gratuidades.

Além dos vícios acima expostos, a medida não é compatível com a situação financeira do município. O artigo 5º da propositura proíbe o aumento de tarifa em razão dos custos decorrentes da isenção, e seu artigo 8º estabelece que as despesas advindas de sua execução correrão "por conta de dotações financeiras próprias, consignadas no orçamento vigente e suplementadas, se necessário, devendo as previsões futuras destinarem recursos específicos para seu fiel cumprimento". De fato, a única alternativa afluída do texto aprovado é a de impor tal ônus exclusivamente ao Poder Público Municipal, o qual deveria dispor, já no presente exercício, de verbas adicionais no orçamento vigente, que pudessem suportar as despesas geradas pela isenção - como já citado, da ordem de 2 bilhões de reais por ano, uma vez que o valor consignado na Lei Orçamentária Anual de 2005 seria absolutamente insuficiente para fazer frente ao benefício pretendido. Tal valor permitiria tão somente a realização de dez viagens por ano para 1 milhão de pessoas. Só de ida.

[...]

Por outro lado, não há como deixar de observar que, em virtude da imprecisão do legislador ao não delimitar de maneira satisfatória a condição daqueles que poderão valer-se do benefício - e não constando do texto legislativo a indicação dos recursos correspondentes, a medida em questão acha-se em frontal desacordo com o disposto nos artigos 15 e 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Por conseguinte, ante as razões expendidas, que demonstram a impossibilidade de sanção do texto aprovado, por vício de iniciativa, por força da ausência de previsão orçamentária e de recursos financeiros, bem como da obrigatoriedade de observância às normas estabelecidas na Lei de Responsabilidade Fiscal, sob pena de ilegalidade, vejo-me na contingência de vetar o projeto aprovado na íntegra, com fundamento no § 1º do artigo 42 da [Lei Orgânica do Município de São Paulo](#).

[...]

Ofício ATL nº 179, de 9 de dezembro de 2015, razões de veto ao PL nº 842/2013

[...]

Por meio do ofício em epígrafe, Vossa Excelência encaminhou à sanção cópia do [Projeto de Lei nº 842/13](#), de autoria dos Vereadores Mario Covas Neto e Toninho Vespoli, aprovado na sessão de 7 de outubro de 2015, que objetiva criar o Bilhete Especial do Desempregado no âmbito municipal.

Não obstante os meritórios intuitos colimados, a proposta, da forma como apresentada, está demasiadamente ampla, afigurando-se imprescindível, ao revés, que para a criação de política pública de tal natureza sejam previstos os critérios necessários à sua implantação, de modo a conferir, inclusive, maior eficiência à medida, com diminuição no impacto orçamentário.

Nesse sentido, pondero que a instituição de benefício ao trabalhador desempregado deve guardar relação com o estado de necessidade e hipossuficiência e não ser concedido de maneira indiscriminada.

Como é sabido, o orçamento municipal já conta com destinação obrigatória da maioria dos recursos, tendo a Administração Municipal margem deveras reduzida para a realização de despesas discricionárias e para fazer frente às demandas sociais prioritárias, de modo que toda isenção afeta a capacidade de atender os demais serviços e investimentos essenciais para promover o desenvolvimento econômico e social.

Ademais, considerando que o transporte público é prestado sob regime de concessão e permissão, a arrecadação tarifária consiste em fonte de receita para a remuneração do operador, porquanto, à vista da dificuldade de aporte adicional de recursos por parte da Administração Municipal, a instituição da gratuidade poderia trazer aumento da tarifa, a onerar o contribuinte e o usuário pagante.

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.

[...]

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.

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 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 59, de 12 de novembro de 2019, razões de veto ao PL nº 508/2016

[...]

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).

[...]

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:

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.]

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 impossibilidade e implemento de benefício tributário previsto em lei no ano das eleições 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 impossibilidade 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 posicionou-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 Nº 9.504/197. 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 nº 9.504/97.

2. Para a configuração da conduta vedada do art. 73, § 10, da Lei no 9.504/97 não é preciso 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.

Afora as questões acima, constata-se que não há previsão, no texto substitutivo, para estudantes de ensino técnico, tecnológico ou profissionalizante, o que parece causar uma ausência de isonomia com

aqueles que cursam o ensino fundamental, médio e superior.

Ante todo o exposto, esta Gerência de Direito Público - DP/SJU/GDP entende ser **juridicamente cabível a oposição de veto total ao substitutivo do Projeto de Lei nº 340/2023** 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 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 24/07/2024, às 11:51.



Cintia Regina Clementino da Silva
Gerente de Direito Público
Em 24/07/2024, às 15:39.



Luciano José da Silva
Superintendente Jurídico
Em 25/07/2024, às 16:40.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://processos.prefeitura.sp.gov.br>, informando o código verificador **107356485** e o código CRC **E52CAAD5**.

Referência: Processo nº 6010.2024/0003188-4

SEI nº 107356485

**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 6010.2024/0003188-4**Parecer SMT/AJ Nº 107585498**

Processo SEI 6010.2024/0003188-4

Interessado: Gabinete do Prefeito – Assessoria Técnico-Legislativa III – PREF/CASA CIVIL/ATL III

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. PROJETO DE LEI. AUTORIZAÇÃO PARA IMPLEMENTAÇÃO DE PROGRAMA. TRANSPORTE PÚBLICO COLETIVO. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO PODER EXECUTIVO PARA DEFINIR A POLÍTICA TARIFÁRIA. VÍCIO DE INICIATIVA. VIOLAÇÃO À SEPARAÇÃO DE PODERES, À RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO E À RESERVA DE INICIATIVA PARA LEGISLAR SOBRE ORÇAMENTO. PARECER PELO VETO DA PROPOSTA.

SMT/SETRAM,**Exmo. Sr. Secretário Executivo,**

O processo versa sobre o exame de pedido de subsídio técnico remetido pela Comissão de Administração Pública da Câmara Municipal de São Paulo, encartada sob o doc. 106220080, por meio do qual o Poder Legislativo solicita ao Exmo. Prefeito o envio de informações sobre o Projeto de Lei nº 340/2023, de autoria da Comissão de Finanças e Orçamento, o qual autoriza o Poder Executivo instituir o programa de “Vale Transporte Social”, para a população de baixa renda e aos desempregados, com o objetivo de assegurar o transporte público coletivo gratuito no Município de São Paulo.

O expediente foi inicialmente encaminhado à Assessoria Técnico-Legislativa III, do Gabinete do Prefeito, a qual remeteu o processo a essa Secretaria (106220572). Na sequência, a Secretaria Executiva despachou o feito à SPTrans (106678806).

Naquela entidade, a Superintendência de Receita e Remuneração efetuou o cálculo da estimativa de impacto econômico-financeiro da proposta, utilizando-se de dados do Cadastro Único para Programas

Sociais do Governo Federal (CadÚnico) e do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED) (107011354).

Outrossim, para suprir as informações do CAGED, segundo indicado pelo órgão, foram utilizadas informações extrapoladas dos beneficiários do Passe Desemprego concedido pelo Governo do Estado.

Além disso, em apertada síntese, a Gerência de Inteligência de Negócio da SPTrans se manifestou pela viabilidade da implementação da proposta legislativa, desde que seja indicada a fonte de custeio do novo benefício pretendido, conforme art. 6º, § 3º, do Decreto Municipal nº 58.639/2019 (107234404).

Na sequência, o processo foi remetido à Gerência de Direito Público da SPTRANS, a qual, resumidamente, entendeu ser juridicamente cabível a aposição de veto total ao substitutivo do Projeto de Lei nº 340/2023, com fundamento no art. 42, caput e § 1º, da Lei Orgânica do Município de São Paulo, não havendo viabilidade jurídica para que sejam apresentadas sugestões redacionais para substitutivo, já que a propositura se encontra eivada de vício de iniciativa (107356485).

Então, após devolução à SMT, o expediente foi remetido à Assessoria Jurídica pelo Secretário Executivo da Pasta (107566547).

É O RELATÓRIO.

Malgrado a nobre intenção da proposta legislativa, essa AJ entende que o projeto deve receber veto total, como se explica a seguir.

Em suma, o Projeto de Lei nº 340/2023 pretende autorizar o Poder Executivo a instituir o programa “Vale Transporte Social” para a população de baixa renda e aos desempregados, com o intuito de assegurar o transporte público coletivo gratuito no Município de São Paulo.

Quanto ao ponto, é preciso fazer o destaque referente à iniciativa para deflagrar o processo legislativo referente a serviços públicos. Nesse aspecto, o art. 172 da Lei Orgânica Municipal, reproduzindo a sistemática já trazida pelo art. 175 da Constituição Federal, atribui ao Poder Executivo a tarefa de planejamento, implementação e prestação do serviço público de transporte coletivo.

Especificamente, para tal desiderato, há de se atribuir ao Poder Executivo a atribuição privativa de fixar a política tarifária do serviço, o que fora realizado pelo art. 178 da Lei Orgânica Municipal.

Nesse sentido, ao pretender conceder gratuidade no transporte público municipal, o Projeto de Lei nº 340/2023 usurpa a competência privativa do Poder Executivo para estabelecer a política tarifária do serviço público de transporte coletivo de passageiros, em nítida violação ao art. 178 da Lei Orgânica do Município.

A jurisprudência do Colendo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo adota entendimento semelhante ao ora esposado, como se verifica, a título de exemplo, do julgado a seguir transcrito:

Ação direta de inconstitucionalidade em face da Lei nº 5.600, de 1º de março de 2024, do Município de Guaratinguetá, que dispõe sobre a gratuidade no transporte coletivo público a pessoas com idade igual ou superior a 60 (sessenta) anos - Serviço público delegado mediante concessão ou permissão, incumbindo ao Poder Executivo a sua fiscalização e regulamentação - Ato típico de administração, cujo exercício e controle cabem ao Prefeito - Usurpação da competência privativa do Chefe do Poder Executivo local - Diploma normativo, ademais, passível de interferir no equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão - Violação aos princípios da separação dos poderes e da reserva de administração - Afronta aos artigos 5º, 47, incisos II, XIV, XVIII e XIX, letra 'a', 119, 120, 144 e 159, parágrafo único, todos da Constituição Estadual e ao artigo 113 do ADCT - Ação procedente.

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2055609-94.2024.8.26.0000; Relator (a): Vianna Cotrim; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 24/07/2024; Data de Registro: 25/07/2024)

Destaque-se ainda que leis de cunho meramente autorizativo em matéria de serviços públicos, como a que a proposta pretende veicular, usurpam a competência privativa do Chefe do Poder Executivo para deflagrar o processo legislativo acerca do tema, consoante iterativa jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (nessa linha, menciona-se a ADI 4724, de Relatoria do Ministro Celso de Mello, julgamento em 01/08/2018).

Há de se mencionar também que, a despeito de alegadamente conceder autorização para o Poder Executivo implementar o referido programa, o projeto de lei estabelece diversas regras para seu eventual funcionamento, tais como os beneficiários da isenção tarifária (art. 1º, Parágrafo Único), a quantidade mínima de passagens a ser entregue a cada beneficiário (art. 2º, § 2º) e a exigência de domicílio no município de São Paulo para fins de fruição (art. 2º, § 4º).

Logo, o que se vê é que o Poder Legislativo busca se imiscuir em aspectos mezinhos do programa, os quais deveriam ser reservados ao Poder Executivo em sua eventual instituição, enquanto titular da atribuição de disciplinar o serviço público de transporte coletivo. Aqui, há violação frontal ao art. 61, § 1º, II, "b", da Constituição da República e ao art. 47, II, da Constituição do Estado de São Paulo, ambos de observância obrigatória por esse Município.

Não menos importante é a menção de que a pretensa gratuidade interfere diretamente no equilíbrio econômico-financeiro de contratos de concessão firmados pelo Poder Executivo, referentes à prestação do serviço de transporte coletivo público. Em tal hipótese, por se tratar de proposta de iniciativa do Poder Legislativo, vê-se a ofensa aos princípios da separação de poderes e da reserva de administração, extraídos, respectivamente, do art. 2º e do art. 84, VI, da Constituição da República.

Outrossim, diante da necessidade de aporte de recursos orçamentários para fins de instituição do programa "Vale Transporte Social", o projeto de lei acaba interferindo diretamente no orçamento

municipal, incidindo em inequívoca ofensa ao art. 37, §2º, IV, da Lei Orgânica do Município de São Paulo.

Esse inclusive foi o entendimento adotado pela Procuradoria-Geral do Município em hipóteses assemelhadas, nas quais opinou-se pelo veto a propostas legislativas de conteúdo assemelhado ao ora em apreciação (a título de exemplo, confira-se o Parecer Procuradoria Geral do Município - PGM nº 11.684 de 6 de julho de 2016).

Por fim, há de se mencionar que a distribuição gratuita de passagens, bem como a implementação de programas sociais em ano eleitoral, esbarra no disposto no art. 73, § 10, da Lei Federal nº 9.504/1997, a qual veda tais condutas de modo a preservar a isonomia eleitoral.

Por tais razões, essa Assessoria Jurídica, reiterando os termos da manifestação da Gerência de Direito Público da SPTrans (107356485), opina pelo veto total ao substitutivo do Projeto de Lei nº 340/2023.

É o que nos parece.

São Paulo, 27 de julho de 2024.

RODRIGO VIEIRA FARIAS

Procurador do Município – SMT/AJ

OAB /SP 515.260

JOÃO BATISTA DA SILVA

Procurador do Município – SMT/AJ

OAB/SP 128.976



João Batista da Silva
Assessor(a)

Em 29/07/2024, às 10:12.



RODRIGO VIEIRA FARIAS
Procurador(a) do Município

Em 29/07/2024, às 13:28.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://processos.prefeitura.sp.gov.br>, informando o código verificador **107585498** e o código CRC **9C151E14**.



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 6010.2024/0003188-4

Encaminhamento SMT/AJ Nº 107595442

Interessado: Gabinete do Prefeito - Assessoria Técnico-Legislativa III - PREF/CASA CIVIL/ATL III - Procuradora do Município - Sra. Germana Raquel Neves Besser

Assunto: Ref. Ofício SGP-12 nº 458/2024 - CMSP - Presidente Milton Leite - *Projeto de Lei nº 340/2023*, de autoria da Comissão de Finanças e Orçamento que "*Autoriza o Poder Executivo instituir o programa de "Vale Transporte Social", para a população de baixa renda e aos desempregados, com o objetivo de assegurar o transporte público coletivo gratuito no Município de São Paulo.*" - **Pedido Subsídios. (COM PRAZO)**

À PREF/CASA CIVIL/ATL III,

Sra. Procuradora,

Em atenção ao documento 106220572, encaminhamos subsídios técnicos da lavra da SPTrans (107011354, 107234404 e 107356485), bem como o parecer jurídico da lavra da Assessoria Jurídica dessa Pasta (107585498) acerca do Projeto de Lei nº 340/2023.

Atenciosamente,

GILMAR PEREIRA MIRANDA

Secretário Executivo de Transporte e Mobilidade Urbana



Gilmar Pereira Miranda
Secretário(a) Executivo(a)
Em 29/07/2024, às 14:47.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://processos.prefeitura.sp.gov.br>, informando o código verificador **107595442** e o código CRC **8BB3D9AE**.

