Prefeitura do Município de São Paulo

São Paulo, 18 de junho de 2015.

GABINETE DO PREFEITO

Ofício A. I. L. nº 300/15-C

Ref.: OF. SGP-12 nº 195/2015

Senhor Presidente

DOCREC
538/2015

Reportando-me ao ofício epigrafado, em atenção ao pedido de subsídios da Comissão de Finanças e Orçamento, relativo ao Projeto de Lei nº 531/13, de autoria do Vereador Coronel Telhada, encaminho a Vossa Excelência cópia de parecer da Procuradoria Geral do Município, exarado em proposta semelhante, com o endosso da Secretaria Municipal dos Negócios Jurídicos, no sentido de que a instituição de meia-entrada em eventos culturais e esportivos por lei municipal implica indevida sobreposição ao campo legislativo da União, extrapolando a competência para dispor sobre matérias de interesse local, além de divergir da Lei Federal nº 12.933, de 26 de dezembro de 2013, que equaciona o assunto em todo o território nacional.

Na oportunidade, renovo a essa Presidência meus protestos de apreço e consideração.

FRANCISCO MACENA DA SILVA
Secretário do Governo Municipal

Ao
Excelentíssimo Senhor
ANTONIO DONATO
Digníssimo Presidente da Câmara Municipal de São Paulo

JAM/MMO/bam
Resp 531-13

PREFEITURA DA CIDADE DE SÃO PAULO

SECRETARIA DOS NEGÓCIOS JURÍDICOS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Folha de informação nº 04

do processo nº 2013-0.300.576-6 em 01/07/14

EMENTA nº 11.653
Projeto de Lei nº 398/2011 – Dispõe sobre a instituição de meia-entrada para pessoas com deficiência às sessões de cinema, teatro, espetáculos esportivos, shows e outros eventos culturais - Inconstitucionalidade - Competência suplementar não caracterizada - Incompatibilidade com a Lei Federal nº 12.933/13 - Precedentes desta PGM/AJC e do TJ/SP no sentido da inconstitucionalidade de leis municipais que instituem meia-entrada - Modificação do entendimento da Ementa nº 11.648. Pelo veto.

CÓPIA

INTERESSADO: SECRETARIA DO GOVERNO MUNICIPAL

ASSUNTO : Projeto de Lei nº 398/2011. Dispõe sobre a instituição de meia-entrada para pessoas com deficiência às sessões de cinema, teatro, espetáculos esportivos, shows e outros eventos culturais.

Informação nº 809/2014 – PGM.AJC

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
Assessoria Jurídico-Consultiva
Senhor Procurador Assessor Chefe

Trata-se de análise do Projeto de Lei nº 398/2011, que dispõe sobre a instituição de meia-entrada para pessoas com deficiência às sessões de cinema, teatro, espetáculos, shows e outros eventos culturais.

Folha de informação nº 85

do processo nº 2013-0.300.576-6 em 01/07/14

Em precedente manifestação, acolhida pelo Senhor Secretário de Negócios Jurídicos, esta Procuradoria Geral concluiu que a propositura consubstanciava um regular exercício da competência legislativa suplementar do Município, nos termos do art. 30, I e II, da Constituição Federal (fls. 21/29).

A Assessoria Técnico-Legislativa da Secretaria do Governo Municipal, contudo, solicitou, à vista da superveniente aprovação de legislação federal sobre o assunto (Lei nº 12.933, de 26 de dezembro de 2013), a ratificação das conclusões alcançadas. Segundo o entendimento de SGM/ATL, o Município não possui, no caso, competência para suplementar a indigitada lei federal (fls. 81/83).

É o breve relatório.

CÓPIA

Conquanto esta Procuradoria Geral tenha concluído que o Município possui competência legislativa suplementar sobre o assunto em análise (fls. 21/28), não é menos verdade que esta conclusão não se fez desacompanhada de uma expressa ressalva, qual seja: a de que a legislação municipal deveria ser compatível com as normas estaduais e federais. Não foi por outra razão que o precedente parecer recomendou aguardar-se o pronunciamento da área federal "*a fim de evitar contradições sobre o assunto*", já que o projeto de lei federal, na ocasião, ainda não havia sido sancionado (cf. fls. 26).

A superveniência da Lei Federal nº 12.933, de 26 de dezembro de 2013, e os novos argumentos trazidos pela SGM/ATL, criaram uma nova oportunidade de exame do PL nº 398/2011, sobretudo à luz do que agora dispõe a legislação editada pela União.

CÓPIA

O cerne da controvérsia é saber se o Município pode suplementar, em consonância com seu *interesse local*, a competência concorrente da União e dos Estados para legislar sobre "*educação, cultura, ensino e desporto*" (art. 24, IX, da CR) e sobre a "*proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência*" (art. 24, XIV, da CR).

É certo que ao Município é facultado legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, I, da CR) ou suplementar a legislação federal e estadual (art. 30, II, da CR). Existem, todavia, limites[1] ao exercício dessa competência: a norma municipal deve ser compatível com as normas federais e estaduais, não podendo ampliá-las, restringi-las ou contrariá-las, sob pena de ofensa ao princípio federativo. Alem disso, a lei municipal deve exteriorizar não uma inovação, mas antes um ajuste das normas das outras esferas às peculiaridades locais.

A dúvida reside, pois, em perquirir-se se a propositura legislativa contraria a lei federal ou se, ao contrário, é com ela compatível por promover apenas um ajuste aos interesses locais. E a despeito da precedente e criteriosa manifestação desta Procuradoria Geral – que em princípio não vislumbrou incompatibilidades entre uma e outra –, parece que a superveniente edição da Lei Federal nº 12.933/13 veio a demonstrar o oposto, isto é, que o projeto de lei nº 398/2011 desborda dos estreitos limites da competência suplementar do Município.

Com efeito, a indigitada lei federal já assegura aos deficientes o benefício do pagamento de meia-entrada "*em todo o território nacional*". Assim, se a norma federal já instituiu amplamente o benefício, de cunho obrigatório para todos os estabelecimentos comerciais – inclusive os que se situam neste Município –, parece não remanescer ao legislador municipal um campo específico (e próprio) de atuação. A proposi-

[1] Nesse sentido já decidiu o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJ/SP): "*Com efeito, para exercício da competência legislativa suplementar municipal, impõem-se duas condições; 1ª) a presença do interesse local e 2ª) a compatibilidade com a legislação federal e estadual*" (ADIN nº 0074646-30.2013.8.26.0000, j. 11.09.2013).

tura, neste ponto, até mesmo parece inócua, configurando-se no caso não uma relação de caráter suplementar e sim uma completa intersecção entre a lei federal e o projeto de lei em análise.

O salutar interesse defendido pela propositura (favorecer o acesso dos deficientes a espetáculos culturais), nesse caso, não é predominante[2] neste ou naquele município, mas antes mostra um aspecto homogêneo, bem característico dos interesses nacionais (e não locais), e que abrangem, sim, porém *ultrapassam* os interesses da população paulistana.

CÓPIA

Como explica José Nilo de Castro, a competência suplementar exercita-se "*preenchendo o branco das legislações federal e estadual, afeiçoando-se às particularidades e às peculiaridades locais, pois que compatíveis – o texto diz no que couber, preenchendo lacunas, deficiências. O exercício da competência suplementar ater-se-á no âmbito de não-conflito com as normas superiores*"[3].

Verifica-se, nesse passo, como bem sugeriu a Assessoria Técnico-Legislativa da Secretaria do Governo Municipal, que a propositura intenta ampliar o alcance da lei federal, circunstância esta que, como se sabe, implica indevida sobreposição ao campo de competência da União.

A mencionada ampliação pode ser observada na comparação entre, de um lado, o § 10º do artigo 1º da lei federal, que limita a concessão do benefício a apenas 40% (quarenta por cento) dos ingressos disponíveis e, de outro, o artigo 1º do PL nº 398/2011, que não prevê qualquer tipo de restrição. Não há como fugir à percepção de que a proposta da lei municipal é mais ampla do que a da lei federal, o que afronta as regras constitucionais da repartição de competências.

---

[2]Segundo José Cretella Júnior, o traço determinante para se aferir o interesse local é a *predominância*. Interesse local, para o autor, é aquele que se refere, *primariamente e diretamente, sem dúvida, ao agrupamento humano local*" (*Comentários à Constituição de 1988*, Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1990, v.IV, p. 1.889).

[3]*Direito Municipal Positivo*, 5ª ed, Belo Horizonte: Del Rey, 2001, p. 228.

Nesse sentido já decidiu o Supremo Tribunal Federal (STF): "***É inconstitucional lei municipal*** *que, na competência legislativa concorrente, utilize-se do argumento do interesse local* ***para restringir ou ampliar as determinações contidas em texto normativo de âmbito nacional".***[4]

Analisando a questão por ângulo, é preciso recordar que esta Procuradoria Geral já se manifestou diversas vezes sobre proposituras de conteúdo semelhante (meia-entrada):

CÓPIA

EMENTA nº 5.040: *Projeto de Lei de autoria do Legislativo. Dispõe sobre o ingresso de aposentados em cinemas, teatros e outros espetáculos, mediante o pagamento de metade do preço. Afronta ao livre exercício da atividade econômica. Falta de interesse publico ou social. Pelo veto integral.*

EMENTA nº 4.272: *Dispõe sobre a venda de ingressos nos cinemas, teatros, espetáculos musicais e circenses a menores de ate 7 anos de idade. Inconstitucionalidade. Ofensa ao princípio da livre iniciativa e dos direitos e garantias fundamentais previstos nos arts. 5º, inc. XVIII, e 170, inc. IV, da CF. Veto total.*

EMENTA nº 4.340: *Projeto de lei de autoria do legislativo. Dispõe sobre a meia-entrada para os aposentados nos cinemas, teatros e espetáculos. Vícios de inconstitucionalidade e ilegalidade. Pelo veto total.*

[4] RE 596489 AgR, Relator(a): Min. EROS GRAU, Segunda Turma, julgado em 27/10/2009, DJe-218 DIVULG 19-11-2009 PUBLIC 20-11-2009 EMENT VOL-02383-06 PP-01244 RT v. 99, n. 892, 2010, p. 119-123.

CÓPIA

EMENTA nº 7.148: *Lei n.12.325/97. Dispõe sobre a meia-entrada para os aposentados nos cinemas, teatros, espetáculos e eventos esportivos. Promulgacão pelo legislativo, apos veto integral do Prefeito. Inconstitucionalidade da lei. Vicio de iniciativa. Afronta aos princípios constitucionais. Cabimento da Ação Direta de Inconstitucionalidade.*

EMENTA nº 10.602: *Projeto de Lei n. 01-0266/01 - Institui a meia-entrada de professores às sessões de cinema, teatro, shows e outros eventos culturais exibidos nas salas e casas de espetáculo instaladas na cidade de São Paulo - Inconstitucionalidade - Proposta que fere o principio da isonomia e livre iniciativa - Pelo veto.*

EMENTA nº 10.851: *Projeto de Lei nº 535/04 - Institui meia entrada de professores às sessões de cinema, teatro, shows e outros eventos culturais exibidos nas salas e casas de espetáculos instaladas na cidade de São Paulo – Existência de manifestações anteriores desta AJC no sentido da afronta à livre iniciativa – Manutenção do entendimento do entendimento firmado – pelo veto.*

Nos diversos precedentes apontados acima, específicos sobre meia-entrada, foram abordadas, em especial, duas razões de inconstitucionalidade: *(i)* a impossibilidade de o Município introduzir novas regras nas relações contratuais atinentes à venda de ingressos, sob pena de invadir a privativa competência da União para legislar sobre direito civil (art. 22, I, da CR); e *(ii)* a ilegítima interferência na liberdade econômica dos empresários (art. 170, IV, da CR).

Há, também, outro precedente importante (Ementa nº 11.180) que, embora não trate de meia-entrada, aborda matéria semelhante: a reserva de vagas para idosos, deficientes físicos e doentes mentais nos bares e restaurantes. A conclusão nele alcançada foi a mesma.

CÓPIA

O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJ/SP), por sua vez, já declarou a inconstitucionalidade de leis paulistanas sobre meia-entrada para estudantes, aposentados e idosos, por entender que o Município, ao instituir o benefício, não estaria simplesmente ajustando a execução de normas federais e estaduais às peculiaridades locais (fls. 74/80). Em outros julgados, sobre leis semelhantes de municípios do interior, não foi diferente o resultado alcançado (Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 0179981.72.2012.8.26.0000; nº 157.540-0/5-00 e nº 0074646-30.2013.8.26.0000).

À vista dos diversos precedentes acima referidos, tanto da PGM/AJC quanto do TJ/SP, não parece ser o caso de desconsiderá-los.

Ainda que o argumento sobre a ofensa à livre iniciativa tenha perdido parte de sua força, uma vez que o STF julgou constitucional lei que instituiu meia-entrada para estudantes (fls. 32/43), não se pode esquecer que o caso em questão tratou de lei estadual no âmbito da *competência concorrente* entre União e Estados, situação distinta da que se refere à *competência suplementar* dos Municípios.

Não se pode olvidar, também, na esteira do que afirmou a SGM/ATL, que existem leis municipais sobre meia-entrada que foram julgadas constitucionais pelo TJ/SP, mas em situações bem diferentes da que aqui se apresenta, pois representativas de um interesse local: espetáculos promovidos em bens públicos municipais (Lei nº 11.113/91) e subsidiados pelo governo municipal (Lei nº 12.975/00).

Folha de informação nº 91

do processo nº 2013-0.300.576-6 em 01/07/14

Diante do exposto, pode-se concluir que o PL nº 398/2011, a despeito dos meritórios propósitos, padece de inconstitucionalidade, pois não exterioriza uma mera suplementação e ajuste da legislação federal a uma determinada peculiaridade local, razão porque se sugere que ele seja vetado na hipótese de sua aprovação.

São Paulo, 23 de maio de 2014.

CÓPIA

FERNANDO HENRIQUE MINCHILLO CONDE
Procurador Assessor – AJC
OAB/SP nº 195.025
PGM

De acordo.

TIAGO ROSSI
Procurador Assessor Chefe - AJC
OAB/SP 195.910
PGM

PREFEITURA DA CIDADE DE SÃO PAULO

SECRETARIA DOS NEGÓCIOS JURÍDICOS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Folha de informação nº 97

do processo nº 2013-0.300.576-6 em 07/07/14

CRISTIANE ADELONGUE DA S...
AGPP - RF ...

INTERESSADO: SECRETARIA DO GOVERNO MUNICIPAL

ASSUNTO : Projeto de Lei nº 398/2011. Dispõe sobre a instituição de meia-entrada para pessoas com deficiência às sessões de cinema, teatro, espetáculos esportivos, shows e outros eventos culturais.

Cont. da Informação nº 809/2014 – PGM.AJC

SECRETARIA DOS NEGÓCIOS JURÍDICOS
Senhor Secretário

CÓPIA

Reexaminando a propositura legislativa à luz da superveniente legislação federal sobre o assunto, encaminho o presente à Vossa Excelência com a manifestação da Assessoria Jurídico-Consultiva desta Procuradoria Geral, que acompanho, conclusiva no sentido de que o Projeto de Lei nº 398/2011 deve ser vetado na hipótese de sua aprovação.

São Paulo, / /2014.

ROBINSON SAKIYAMA BARREIRINHAS
PROCURADOR GERAL DO MUNICÍPIO
OAB/SP nº 173.527
PGM

FHMG
PL meia entrada deficientes

PREFEITURA DE
SÃO PAULO

Folha de informação n.º 93

do processo nº 2013-0.300.576-6 em 07 JUL 2014 (a) SÔNIA ANGELINA ROMANO
Assist. Gestão P. Públicas
RF: 734.487.8
SNJ. G

INTERESSADA: **SECRETARIA DO GOVERNO MUNICIPAL**

ASSUNTO: Projeto de Lei nº 398/2011. Dispõe sobre a instituição de meia-entrada para pessoas com deficiência às sessões de cinema, teatro, espetáculos esportivos, shows e outros eventos culturais. Incompatibilidade com a legislação federal. Inconstitucionalidade.

Informação nº 1829/2014-SNJ.G.

13:40 07/07/2014 020869 SGM PROTOCOLO

SECRETARIA DO GOVERNO MUNICIPAL
Senhor Secretário

CÓPIA

Diante da competência conferida pelo artigo 3º, IV do Decreto nº 27.321/88, acolho a Ementa nº 11.653 da Procuradoria Geral do Município, pelas razões expostas no parecer de fls. 84/91, concluindo, em especial, que o Projeto de Lei nº 398/2011 extrapola a competência municipal para legislar sobre matérias de interesse local, além de divergir da Lei Federal nº 12.933/2013, que trata da mesma matéria.

São Paulo, 07 JUL 2014

LUÍS FERNANDO MASSONETTO
Secretário Municipal dos Negócios Jurídicos
SNJ.G.

LBDP/VGS/lbdp.3

Presidência da República
Casa Civil
Subchefia para Assuntos Jurídicos

LEI Nº 12.933, DE 26 DE DEZEMBRO DE 2013.

Produção de efeitos

Mensagem de Veto

Dispõe sobre o benefício do pagamento de meia-entrada para estudantes, idosos, pessoas com deficiência e jovens de 15 a 29 anos comprovadamente carentes em espetáculos artístico-culturais e esportivos, e revoga a Medida Provisória nº 2.208, de 17 de agosto de 2001.

A **PRESIDENTA DA REPÚBLICA** Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º É assegurado aos estudantes o acesso a salas de cinema, cineclubes, teatros, espetáculos musicais e circenses e eventos educativos, esportivos, de lazer e de entretenimento, em todo o território nacional, promovidos por quaisquer entidades e realizados em estabelecimentos públicos ou particulares, mediante pagamento da metade do preço do ingresso efetivamente cobrado do público em geral.

§ 1º O benefício previsto no caput não será cumulativo com quaisquer outras promoções e convênios e, também, não se aplica ao valor dos serviços adicionais eventualmente oferecidos em camarotes, áreas e cadeiras especiais.

§ 2º Terão direito ao benefício os estudantes regularmente matriculados nos níveis e modalidades de educação e ensino previstos no Título V da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que comprovem sua condição de discente, mediante a apresentação, no momento da aquisição do ingresso e na portaria do local de realização do evento, da Carteira de Identificação Estudantil (CIE), emitida pela Associação Nacional de Pós-Graduandos (ANPG), pela União Nacional dos Estudantes (UNE), pela União Brasileira dos Estudantes Secundaristas (Ubes), pelas entidades estaduais e municipais filiadas àquelas, pelos Diretórios Centrais dos Estudantes (DCEs) e pelos Centros e Diretórios Acadêmicos, com prazo de validade renovável a cada ano, conforme modelo único nacionalmente padronizado e publicamente disponibilizado pelas entidades nacionais antes referidas e pelo Instituto Nacional de Tecnologia da Informação (ITI), com certificação digital deste, podendo a carteira de identificação estudantil ter 50% (cinquenta por cento) de características locais.

§ 3º (VETADO).

§ 4º A Associação Nacional de Pós-Graduandos, a União Nacional dos Estudantes, a União Brasileira dos Estudantes Secundaristas e as entidades estudantis estaduais e municipais filiadas àquelas deverão disponibilizar um banco de dados contendo o nome e o número de registro dos estudantes portadores da Carteira de Identificação Estudantil (CIE), expedida nos termos desta Lei, aos estabelecimentos referidos no caput deste artigo e ao Poder Público.

§ 5º A representação estudantil é obrigada a manter o documento comprobatório do vínculo do aluno com o estabelecimento escolar, pelo mesmo prazo de validade da respectiva Carteira de Identificação Estudantil (CIE).

§ 6º A Carteira de Identificação Estudantil (CIE) será válida da data de sua expedição até o dia 31 de março do ano subsequente.

§ 7º (VETADO).

§ 8º Também farão jus ao benefício da meia-entrada as pessoas com deficiência, inclusive seu acompanhante quando necessário, sendo que este terá idêntico benefício no evento em que comprove estar nesta condição, na forma do regulamento.

§ 9º Também farão jus ao benefício da meia-entrada os jovens de 15 a 29 anos de idade de baixa renda, inscritos no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) e cuja renda familiar mensal seja de até 2 (dois) salários mínimos, na forma do regulamento.

§ 10. A concessão do direito ao benefício da meia-entrada é assegurada em 40% (quarenta por cento) do total dos ingressos disponíveis para cada evento.

§ 11. As normas desta Lei não se aplicam aos eventos Copa do Mundo FIFA de 2014 e Olimpíadas do Rio de Janeiro de 2016.

Art. 2º O cumprimento do percentual de que trata o § 10 do art. 1º será aferido por meio de instrumento de controle que faculte ao público o acesso a informações atualizadas referentes ao quantitativo de ingressos de meia-entrada disponíveis para cada sessão.

§ 1º As produtoras dos eventos deverão disponibilizar:

I - o número total de ingressos e o número de ingressos disponíveis aos usuários da meia-entrada, em todos os pontos de venda de ingressos, de forma visível e clara;

II – o aviso de que houve o esgotamento dos ingressos disponíveis aos usuários da meia-entrada em pontos de venda de ingressos, de forma visível e clara, quando for o caso.

§ 2º Os estabelecimentos referidos no caput do art. 1º deverão disponibilizar o relatório da venda de ingressos de cada evento à Associação Nacional de Pós-Graduandos, à União Nacional dos Estudantes, à União Brasileira dos Estudantes Secundaristas, a entidades estudantis estaduais e municipais filiadas àquelas e ao Poder Público, interessados em consultar o cumprimento do disposto no § 10 do art. 1º.

Art. 3º Caberá aos órgãos públicos competentes federais, estaduais e municipais a fiscalização do cumprimento desta Lei.

Parágrafo único. A comprovação da emissão irregular ou fraudulenta de carteiras estudantis acarretará à entidade emissora, conforme o caso, sem prejuízo das sanções administrativas e penais aplicáveis aos responsáveis pela irregularidade ou fraude:

I - multa;

II - suspensão temporária da autorização para emissão de carteiras estudantis; e

III - (VETADO).

Art. 4º Os estabelecimentos referidos no caput do art. 1º deverão afixar cartazes, em local visível da bilheteria e da portaria, de que constem as condições estabelecidas para o gozo da meia-entrada, com os telefones dos órgãos de fiscalização.

Art. 5º Revoga-se a Medida Provisória nº 2.208, de 17 de agosto de 2001.

Art. 6º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, gerando efeitos a partir da edição de sua norma regulamentadora.

Brasília, 26 de dezembro de 2013; 192º da Independência e 125º da República.

DILMA ROUSSEFF
José Eduardo Cardozo
Marta Suplicy
Gilberto Carvalho
Maria do Rosário Nunes

Este texto não substitui o publicado no [illegible]