



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

Secretaria Geral Parlamentar
Secretaria de Documentação
Equipe de Documentação do Legislativo

RAZÕES DE VETO

Projeto de Lei nº 323/13

Ofício ATL nº 54, de 13 de abril de 2015

Ref.: OF-SGP-23 nº 278/2015

Senhor Presidente

Por meio do ofício em epígrafe, Vossa Excelência encaminhou à sanção cópia do Projeto de Lei nº 323/13, de autoria dos Vereadores Coronel Telhada, Aurélio Nomura, Floriano Pesaro e Andrea Matarazzo, aprovado na sessão de 10 de março do corrente, que obriga os promotores/produtores de eventos exclusivamente recreativos e desportivos, realizados no Município, com cobrança de ingresso, a contratar seguro de acidentes pessoais coletivo em benefício dos espectadores, nas condições e valores de cobertura mínima que estabelece.

Em princípio, cumpre assinalar que a cobertura de seguro é matéria que rege as relações entre particulares, não cabendo à lei municipal disciplinar a respeito das condições de contratação, como a definição das garantias e dos valores, conforme estabelecido na propositura.

De outra parte, analisando-se a redação do projeto aprovado, verifica-se, de pronto, a existência de contradição entre suas disposições. Com efeito, embora a obrigação imposta em seu artigo 1º esteja dirigida aos promotores e produtores de eventos exclusivamente recreativos e desportivos, entre as atrações enumeradas no artigo 2º, encontram-se eventos de natureza cultural e artística, a exemplo dos espetáculos teatrais e de dança, e até mesmo de negócios, como feiras e salões. Em assim sendo, falta clareza e precisão ao texto proposto quanto ao seu alcance, circunstância que suscita dúvida quanto ao destinatário da norma.

Também sob outros aspectos, a medida se mostra inviável.

Com efeito, a proteção por ela alvitrada, por restrita à parcela de público pagante, acaba por conferir tratamento desigual aos espectadores de eventos gratuitos, como é o caso daqueles inteiramente patrocinados pela iniciativa privada, sem que haja qualquer justificativa para tanto, desatendendo, por conseguinte, ao princípio da isonomia que deve nortear os atos da Administração.

Ademais, ao fixar, indistintamente, os valores de cobertura do seguro e das multas, sem estabelecer qualquer dosimetria, desconsidera, por completo, a dimensão, o local, a quantidade de público e outras características que envolvem a realização de cada evento, bem como, aspectos importantes na gradação das sanções a serem aplicadas a diferentes infratores, o que se afigura desarrazoado, valendo registrar, ainda, que não há no ordenamento municipal a figura da "suspensão da licença de funcionamento", como previsto no "caput" do artigo 4º.

Observe, por pertinente, que a finalidade a que se destina o projeto de lei em apreço está albergada pela Lei Estadual nº 11.265, de 14 de novembro de 2002, que veicula a matéria de forma mais abrangente, vez que alcança, além dos eventos recreativos e desportivos, os artísticos e culturais.

Assinale-se, por fim, que também a legislação deste Município já contempla medidas essenciais de proteção aos espectadores de eventos, como a exigência de alvará de funcionamento, laudo do corpo de bombeiros, entre outras, distinguindo com regras mais rigorosas os locais de aglomeração de pessoas. São providências prévias que os proprietários de espaços e os promotores de eventos devem garantir, na condição de responsáveis legais pela segurança das pessoas, em todas as iniciativas culturais e recreativas da Cidade.

Nessas condições, explicitados os óbices que impedem a sanção do texto aprovado, vejo-me na contingência de vetá-lo na íntegra, com fundamento no artigo 42, § 1º, da Lei Orgânica do Município de São Paulo, devolvendo o assunto ao reexame dessa colenda Casa Legislativa.

Na oportunidade, renovo a Vossa Excelência meus protestos de apreço e consideração.

FERNANDO HADDAD, Prefeito

Ao Excelentíssimo Senhor

ANTONIO DONATO

Digníssimo Presidente da Câmara Municipal de São Paulo

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da Cidade em 14/04/2015, p. 4

Para informações sobre o projeto referente a este documento, visite o site www.camara.sp.gov.br.



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
SECRETARIA MUNICIPAL DE URBANISMO E LICENCIAMENTO

Divisão de Local de Reunião

Rua São Bento, 405, - Bairro Centro - São Paulo/SP - CEP 01011-100

Telefone:

PROCESSO 6010.2020/0002901-7

Encaminhamento SMUL/CONTRU/DLR Nº 047529875

São Paulo, 05 de julho de 2021.

INTERESSADO: Câmara Municipal de São Paulo

ASSUNTO: PL 540/19, de autoria do Vereador Aurélio Nomura, que institui a obrigatoriedade de cobertura de seguro de acidentes pessoais coletivos em eventos artísticos, desportivos, culturais e recreativos com renda resultante de cobrança de ingressos.

SMUL/CONTRU

Sr. Coordenador,

Trata o presente de requerimento da Casa Civil doc. 046777568, de pedido de análise e manifestação fundamentada sobre o substitutivo do Projeto de Lei 540/19 (032850373), que institui a obrigatoriedade de cobertura de seguro de acidentes pessoais coletivos em eventos artísticos, desportivos, culturais e recreativos com renda resultante de cobrança de ingressos.

No que tange à competência técnica delegada à Divisão de Locais de Reunião da Coordenadoria de Controle e Uso de Imóveis, trata o Decreto 49.969/2008 da regulamentação de expedição de Alvará de Funcionamento de Local de Reunião e Alvará de Autorização para eventos públicos e temporários sob os aspectos relacionados estritamente à segurança contra incêndio, não havendo qualquer menção à obrigatoriedade de cobertura de seguro de acidentes. Ante o exposto, entendemos que não há viabilidade legal de vinculação de Alvarás e Autorizações emitidos por esta Coordenadoria aos termos previstos no Projeto de Lei ora em tela.



Documento assinado eletronicamente por **Paula Cristina Ribeiro Nascimento, Diretor(a) de Divisão Técnica**, em 05/07/2021, às 20:01, conforme art. 49 da Lei Municipal 14.141/2006 e art. 8º, inciso I do Decreto 55.838/2015



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://processos.prefeitura.sp.gov.br>, informando o código verificador **047529875** e o código CRC **692F4DE6**.



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
SECRETARIA MUNICIPAL DE URBANISMO E LICENCIAMENTO

Assessoria Técnica e Jurídica

Rua São Bento, 405, - Bairro Centro - São Paulo/SP - CEP 01011100

Telefone:

PROCESSO 6010.2020/0002901-7

Informação SMUL/ATAJ Nº 048000649

Interessado

Câmara Municipal

Assunto

Projeto de Lei n. 540/2019

SMUL/GAB

Sr. Chefe de Gabinete,

Cuida o presente de projeto de lei de autoria do **Vereador Aurélio Nomura** por meio do qual pretende estabelecer a obrigatoriedade na contratação de seguro contra acidentes pessoais coletivos em eventos artísticos, desportivos, culturais e recreativos com renda decorrente de cobrança de ingressos.

Justifica o autor a proposição nos seguintes termos: *"Diante dos riscos existentes nessas aglomerações de pessoas, sendo impossível e mesmo indesejável sua erradicação, visto que o espírito lúdico e o desejo de divertimento são inerentes à natureza humana, este projeto visa diminuir as consequências decorrentes de eventuais tragédias que possam vir a acontecer nesses eventos coletivos, permitindo uma reparação as vítimas ou familiares, em caso de acidentes graves que possam vir a ocorrer".*

Durante sua tramitação na Casa Legislativa, o projeto recebeu parecer **favorável** na forma do substitutivo aprovado pela Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, que limitou o alcance da exigência aos eventos ocorridos no município de São Paulo. A referida Comissão entendeu que se trataria de matéria de interesse local, o que viabilizaria a atuação legislativa municipal.

Diante disso, o Poder Legislativo solicita informações para a instrução do projeto.

Eis o breve relato. Passa-se a fundamentar.

Em que pesem os argumentos expostos pela Comissão, a proposição em exame adentra na competência legislativa da União, uma vez que por força do art. 22, incisos I e VII, compete a ela legislar privativamente sobre direito civil, direito comercial e política de seguros. Esse é, inclusive, o entendimento do Supremo Tribunal Federal acerca do assunto. No julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3402, a Corte julgou inconstitucional a Lei nº 11.265/02 do Estado de São Paulo, que tinha teor idêntico e pretendia instituir obrigatoriedade de cobertura de seguro de acidentes pessoais coletivos em eventos artísticos, desportivos, culturais e recreativos com renda resultante de cobrança de ingressos. A ementa da decisão é clara e bastante didática nesse sentido:

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 11.265/02 do Estado de São Paulo. Seguro obrigatório de eventos artísticos, desportivos, culturais e recreativos com renda resultante de cobrança de ingressos. Inconstitucionalidade formal. Competência privativa da União.

1. Lei estadual nº 11.265/02, que instituiu a obrigatoriedade de cobertura de seguro de acidentes pessoais coletivos em eventos artísticos, desportivos, culturais e recreativos com renda resultante de cobrança de ingressos. Competência privativa da União para legislar sobre Direito Civil, Direito Comercial e política de seguros (CF, art. 22, I e VII).

2. Não se trata de legislação concernente à proteção dos consumidores (CF, art. 24, inciso VII, §§ 1º e 2º), de competência legislativa concorrente dos estados-membros, pois a lei impugnada não se limita a regular as relações entre os consumidores e os prestadores de serviço, nem a dispor sobre responsabilidade por dano ao consumidor. Na verdade, cria hipótese de condicionamento da realização de alguns espetáculos ou eventos à existência de contrato de seguro obrigatório de acidentes pessoais coletivos.

3. Não obstante a boa intenção do legislador paulista de proteger o espectador, a lei do Estado de São Paulo criou nova modalidade de seguro obrigatório, além daquelas previstas no art. 20 do Decreto-Lei federal nº 73/66 e em outros diplomas federais, invadindo a competência privativa da União para legislar sobre direito civil, direito comercial e política de seguros (CF, art. 22, I e VII).

4. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.

(ADI 3402, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 07/10/2015, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-249 DIVULG 10-12-2015 PUBLIC 11-12-2015)

Percebe-se, portanto, que a imposição de obrigação de contratação de um seguro obrigatório por lei municipal não encontra fundamento na Constituição. Apenas a legislação federal poderia fazê-lo, como o fez no caso do seguro obrigatório contra danos pessoais causados por veículos automotores de vias terrestres (art. 20, alínea "I", primeira parte, Decreto-Lei n. 73/1966).

Além disso, cabe salientar que o art. 24 do Decreto n. 49.969/2008 traz extensa lista de documentos e informações que os organizadores dos eventos devem apresentar perante a Municipalidade. Dentre eles estão:

VIII - memorial descritivo do evento, contendo, dentre outros:

- a) identificação do objetivo;
- b) datas de realização e horários de início e término;
- c) capacidade de lotação ou público estimado;
- d) endereço completo do imóvel ou identificação do logradouro;
- e) descrição das estruturas a serem montadas, dos equipamentos a serem instalados e da organização da segurança;
- f) nos casos de eventos a serem realizados em pátio de estacionamento, demonstração de que a utilização da área não interfere nas vagas obrigatórias da edificação;

X - cálculo da capacidade de lotação, ou estimativa de público, e das condições de escoamento do público, de acordo com as características do evento, observada a [Portaria nº 14/SEHAB-G, de 1º de outubro de 1996](#), ou a norma que venha a sucedê-la;

XVI - atestados técnicos ou termos de compromisso técnico de:

- a) estabilidade das edificações, instalações e equipamentos, inclusive coberturas, arquibancadas, palcos, torres de equipamentos, painéis, mobiliários, gradis e elementos decorativos;
- b) regularidade das instalações elétricas do evento, bem como dos sistemas de aterramento referidos na NBR 5410/ABNT, e da proteção contra descargas elétricas atmosféricas (SPDA), de acordo com a NBR 5419/ABNT;
- c) adequação e funcionamento do sistema de segurança, incluindo equipamentos e brigada de combate a incêndio e pânico, em condições de operação;
- d) atendimento à [Lei nº 11.345, 14 de abril de 1993](#), e à NBR 9050/ABNT, para os efeitos de aplicação das disposições especiais para pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida, na forma prevista na legislação municipal;

e) atendimento aos limites de ruído estabelecidos nos Quadros 02/a a 02/h, anexos à Parte III da [Lei nº 13.885, de 2004](#), e no § 8º do artigo 177, todos da mesma lei;

XVII - a critério da Municipalidade, conforme as necessidades do caso, indicação do engenheiro de segurança que deverá estar presente no local por ocasião da realização do evento.

XVIII - nos eventos com previsão de público superior a 10.000 (dez mil) pessoas, apresentação, a critério da Municipalidade, de projeto de monitoramento por meio de câmeras filmadoras, em consonância com o disposto na [Lei nº 15.326, de 12 de novembro de 2010](#).

Desse modo, nota-se que a criação de uma nova obrigação agrega pouco em termos de segurança para o consumidor, podendo vir a onerar excessivamente os organizadores de eventos de pequeno porte.

Cumprir observar, ainda, que o poder público pode intervir sobre o domínio econômico de duas formas, quais sejam, a direção e a indução, conforme explica Eros Grau (2015, p. 143). Por meio da *direção*, a autoridade pública *determina coercitivamente as condutas dos agentes econômicos* sob a ameaça de aplicação de um sanção. Nessa hipótese se enquadra o presente projeto de lei, que prevê que o seu descumprimento sujeitará o infrator ao pagamento de multa no valor equivalente em reais a R\$ 100.000,00 (cem mil reais), que será dobrado em caso de reincidência. Por meio da *indução*, o ente público visa a estimular os agentes econômicos à prática de determinados comportamentos que julga desejáveis, preservando no entanto sua liberdade de se comportar de maneira contrária e sem aplicar-lhes sanções. Usualmente, são utilizados benefícios fiscais para tanto.

Em tese, seria viável valer-se da técnica da indução para estimular a contratação de seguro por meio de benefícios fiscais, tais como isenções ou descontos no pagamento de tributos e preços públicos. Contudo, essa opção política impõe um exame prévio e rigoroso acerca das consequências financeiras dela resultantes, uma vez que configura renúncia de receita e demanda a observância do disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal (em especial, o art. 14).

À luz do exposto, chega-se às seguintes conclusões:

1. O Projeto de Lei n. 540/2019 é **formalmente inconstitucional** por invadir a competência legislativa da União para legislar sobre direito civil, direito comercial e política de seguros (art. 22, incisos I e VII, da Constituição);
2. O art. 24 do Decreto n. 49.969/2008 **já regulamenta a matéria de forma suficiente**, de modo que a criação de nova obrigação para os organizadores de evento seria excessiva e traria poucos benefícios em termos de segurança;
3. Seria possível a intervenção sobre o domínio econômico na forma de *indução*, desde que precedida do cumprimento das determinações contidas na Lei de Responsabilidade Fiscal (sobretudo, o art. 14).

LUIZ PAULO DOS SANTOS DINIZ

Procurador do Município
OAB/SP n. 415.508
SMUL/ATAJ

FLÁVIA MORAES BARROS

Procuradora do Município
Chefe da Assessoria Técnica e Jurídica
OAB/SP n. 190.145

[1] GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na constituição de 1988*. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.



55.838/2015

fls. 8



Documento assinado eletronicamente por **Luiz Paulo dos Santos Diniz, Procurador(a) do Município**, em 13/07/2021, às 09:43, conforme art. 49 da Lei Municipal 14.141/2006 e art. 8º, inciso I do Decreto 55.838/2015



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://processos.prefeitura.sp.gov.br>, informando o código verificador **048000649** e o código CRC **17AC01E7**.



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
SECRETARIA MUNICIPAL DE URBANISMO E LICENCIAMENTO

Assessoria Técnica e Jurídica

Rua São Bento, 405, - Bairro Centro - São Paulo/SP - CEP 01011100

Telefone:

PROCESSO 6010.2020/0002901-7

Encaminhamento SMUL/ATAJ Nº 048003328

Interessado

Câmara Municipal

Assunto

Projeto de Lei n. 540/2019

PREF/CASA CIVIL/ATL

Sr. Chefe da Assessoria Técnico-Legislativa,

Em atenção ao Encaminhamento n. 046777568, restituímos o presente com as manifestações das áreas técnicas e jurídicas desta Pasta (docs. 047529875 e 048000649) **contrárias** ao Projeto de Lei n. 540/2019, as quais acolhemos.

CESAR AZEVEDO

Secretário Municipal de Urbanismo e Licenciamento



Documento assinado eletronicamente por **Cesar Azevedo, Secretário Municipal de Urbanismo e Licenciamento**, em 14/07/2021, às 12:37, conforme art. 49 da Lei Municipal 14.141/2006 e art. 8º, inciso I do Decreto 55.838/2015



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://processos.prefeitura.sp.gov.br>, informando o código verificador **048003328** e o código CRC **9731AC6F**.

**PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO****SECRETARIA MUNICIPAL DE JUSTIÇA****PROCON PAULISTANO**

Páteo do Colégio, 5, 2º Andar - Bairro Sé - São Paulo/SP - CEP 01016-040

Telefone:

PROCESSO 6010.2020/0002901-7**Parecer SMJ/PROCON/GABINETE Nº 048138729**Referente ao processo SEI **6010.2020/0002901-7**

ASSUNTO: PL 540/19, de autoria do Vereador Aurélio Nomura, que institui a obrigatoriedade de cobertura de seguro de acidentes pessoais coletivos em eventos artísticos, desportivos, culturais e recreativos com renda resultante de cobrança de ingressos.

Esta Coordenadoria do Procon Cidade de São Paulo, segue a linha de raciocínio do senhor Procurador do Município Sr. Luiz Paulo dos Santos Diniz, que O Projeto Lei 540/19 é inconstitucional, tendo em vista, que a imposição de obrigação de contratação de seguro obrigatório por lei Municipal não encontra fundamento na Constituição Federal.

Entendemos também que o consumidor é parte vulnerável dentro da relação de consumo, podendo tornar esta nova obrigação excessivamente onerosa para o consumidor, tendo em vista que os valores finais são de praxe repassados aos mesmos, podendo assim, diminuir a possibilidade de momentos de lazer e desporto, previsto em nossa Carta Magna e no Código de Defesa do Consumidor conforme seu Art. 6.

Destaque-se que a criação de uma nova obrigação, pode onerar ainda mais o Consumidor, agregando pouco para sua segurança.

Diante do exposto esta Coordenadoria entende que não há, no momento nenhuma providência a ser tomada dentro da competência de suas atribuições.

São Paulo, 14 de julho de 2021.

Documento assinado eletronicamente por **Ana Celeste da Silveira Scartezini, Diretor(a) de Divisão Técnica**, em 14/07/2021, às 17:12, conforme art. 49 da Lei Municipal 14.141/2006 e art. 8º, inciso I do Decreto 55.838/2015



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://processos.prefeitura.sp.gov.br>, informando o código verificador **048138729** e o código CRC **3BEDAF10**.

**PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO****SECRETARIA MUNICIPAL DE JUSTIÇA****Gabinete do Secretário**

Viaduto do Chá, 15, 10º andar - Bairro Centro - São Paulo/SP - CEP 01002-900

Telefone: (11) 3113-8252

PROCESSO 6010.2020/0002901-7**Encaminhamento SMJ/GAB Nº 048218334**

São Paulo, 15 de julho de 2021.

PREF/CASA CIVIL/ATL**Sr. Chefe da Assessoria Técnico-Legislativa,**

Em atenção ao Encaminhamento n. 046777568, restituímos o presente com as manifestações do Procon doc. SEI 048138729 **contrária** ao Projeto de Lei n.540/2019 o qual acolhemos.

Atenciosamente,

EUNICE APARECIDA DE JESUS PRUDENTE

Secretária de Justiça



Documento assinado eletronicamente por **Eunice Aparecida de Jesus Prudente, Secretário Municipal da Justiça**, em 15/07/2021, às 18:04, conforme art. 49 da Lei Municipal 14.141/2006 e art. 8º, inciso I do Decreto 55.838/2015



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://processos.prefeitura.sp.gov.br>, informando o código verificador **048218334** e o código CRC **1A550F4D**.



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
GABINETE DO PREFEITO
OFÍCIO AO LEGISLATIVO

São Paulo, 16 de julho de 2021.

Câmara Municipal de São Paulo

A/C: Excelentíssimo Senhor Milton Leite

Digníssimo Presidente da Câmara Municipal de São Paulo

ASSUNTO: Ofício SGP - 12 nº 354/2021

Senhor Presidente,

Em atenção ao pedido de subsídios formulado pela Comissão de Finanças e Orçamentação, conforme Ofício SGP-12 nº 354/2021, acerca do Projeto de Lei nº 540/19, de autoria do Vereador Aurélio Nomura, que institui a obrigatoriedade de cobertura de seguro de acidentes pessoais coletivos em eventos artísticos, desportivos, culturais e recreativos com renda resultante de cobrança de ingressos, encaminho a essa Presidência cópia das informações prestadas pelas Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento e Secretaria Municipal de Justiça.

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

BRUNA BORGHETTI CAMARA FERREIRA ROSA
 Chefe de Gabinete da Casa Civil



Documento assinado eletronicamente por **Bruna Borghetti Camara Ferreira Rosa, Chefe de Gabinete**, em 06/08/2021, às 18:14, conforme art. 49 da Lei Municipal 14.141/2006 e art. 8º, inciso I do Decreto 55.838/2015



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://processos.prefeitura.sp.gov.br>, informando o código verificador **048270311** e o código CRC **33F08ECE**.

Matéria DOCREC 672/2021. Documento digitalizado e autenticado por ANTONIO ISOLDI CALEARI. Sua validade pode ser conferida em <https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbriuDocumento?pld=313467>.