CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

PARECER Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0479/22.

Trata-se de projeto de lei, de iniciativa do nobre Vereador Professor Toninho Vespoli, que visa proibir a cobrança de ingresso aos menores de 06 (seis) anos em espetáculos, casas de shows e atividades.

Segundo a propositura, fica assegurado o acesso gratuito aos menores de 06 (seis) anos que estejam acompanhados de responsável, a espetáculos artísticos e culturais, casas de show e atividades desportivas realizadas em estádios e ginásios no Município de São Paulo.

A justificativa enfatiza a necessidade da propositura por falta de determinação objetiva que diga que a cobrança de ingresso para menores de 06 (seis) anos em determinados locais é ilegal. Exemplifica a necessidade da medida com a hipótese de o consumidor pagar o ingresso para determinado show, peça de teatro ou jogo de futebol e ser surpreendido com a necessidade de seu filho menor de 06 (seis) anos ter que pagar ingresso para acompanhá-lo.

Inicialmente cumpre observar que a legislação vigente não faz menção sobre isenção de pagamento de entrada para crianças.

Com efeito, a Lei Federal nº 12.933, de 2013, também conhecida como Lei da Meia-Entrada, garante o benefício do pagamento de Meia-Entrada para estudantes, pessoas com deficiência (inclusive seu acompanhante quando necessário) e jovens, de baixa renda, com idade entre 15 e 29 anos. De se observar ainda que a citada Lei Federal dispõe que a concessão do direito ao benefício da meia-entrada é assegurada em 40% (quarenta por cento) do total dos ingressos disponíveis para cada evento, tendo sido expressamente excepcionada a sua aplicação para os eventos Copa do Mundo FIFA 2014 e Olimpíadas do Rio de Janeiro 2016.

Matéria RELCOM 3/2024. Documento assinado digitalmente por ALESSANDRO GUEDES DOS SANTOS em 29/03/2023 e juntado ao PL 479/2022 por XEXÉU TRIPOLI. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=514014.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

Na esfera estadual, a matéria é tratada pelas seguintes normas, ***Lei Estadual nº 7.844, de 13, de maio de 1992,*** *Assegura a estudantes o direito ao pagamento de meia-entrada em espetáculos esportivos, culturais, lazer, e dá providências correlatas;* ***Lei Estadual nº 9.500, de 11, de março de 1997,*** *Dispõe sobre a concessão de desconto aos idosos em cinemas, teatros, museus e demais casas de espetáculos e parque de diversões;* ***Lei Estadual Nº 10.858, de 31 de agosto de 2001****, com a redação conferida pela* ***Lei Estadual nº 14.729, de 30 de março de 2012,*** *Institui a meia-entrada para professores da rede pública estadual e municipais de ensino em estabelecimentos que proporcionem lazer e entretenimento; e a* ***Lei Estadual nº 15.298, de 10, de janeiro de 2014,*** *Assegura o pagamento de meia-entrada para diretores, coordenadores pedagógicos, supervisores e titulares de cargos do quadro de apoio das escolas das redes estadual e municipais.*

De se observar que nenhuma das normas citadas prevê a gratuidade de ingresso para crianças em casas de espetáculos artísticos e culturais, casas de show e atividades desportivas realizadas em estádios e ginásios, como pretendido pela propositura.

Sob o aspecto jurídico nada obsta o prosseguimento do presente projeto de lei, consoante será demonstrado.

A matéria não encontra óbices legais, estando amparada no art. 13, inciso I, e art. 37, *caput*, ambos da Lei Orgânica do Município de São Paulo.

Sob o ponto de vista formal, cumpre observar que a regra é a de que a iniciativa das leis cabe a qualquer membro ou Comissão Permanente da Câmara Municipal, ao Prefeito e aos Cidadãos, por força do art. 37, *caput*, da LOM.

Segundo o doutrinador Hely Lopes Meirelles (Direito Municipal Brasileiro, 17ª ed. Atualizada por Adilson Abreu Dallari, São Paulo, Malheiros, 2014), as “Leis de iniciativa da Câmara ou, mais propriamente, de seus vereadores são todas as que a lei orgânica municipal não reserva, expressa e privativamente, à iniciativa do prefeito. As leis

Matéria RELCOM 3/2024. Documento assinado digitalmente por ALESSANDRO GUEDES DOS SANTOS em 29/03/2023 e juntado ao PL 479/2022 por XEXÉU TRIPOLI. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=514014.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

orgânicas municipais devem reproduzir, dentre as matérias previstas nos arts. 61, § 1º, e 165 da CF, as que se inserem no âmbito da competência municipal. São, pois, de iniciativa exclusiva do prefeito os projetos de leis que disponham sobre 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; regime jurídico e previdenciário dos servidores municipais, fixação e aumento de sua remuneração; plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual e créditos suplementares e especiais. Os demais projetos competem concorrentemente ao prefeito e à Câmara, na forma regimental" (p. 633).

De se ressaltar ainda que o rol das matérias reservadas à iniciativa exclusiva do Poder Executivo deve ser interpretado restritiva ou estritamente (ADI 2103255-42.2020.8.26.0000, TJSP – Órgão Especial, Rel. João Carlos Saletti, j. 27/01/21).

Em seu aspecto de fundo a propositura encontra fundamento na competência municipal para editar normas protetivas da cultura, nos termos dos artigos 30, I e II, cc. 24, IX, da Constituição Federal e artigos 13, I e II, da Lei Orgânica do Município, suplementando a legislação federal e a estadual.

De se observar ainda que o artigo 23 da Constituição Federal dispõe ser competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: "V- proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação;"

E, sendo certo que "o Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais" (art. 215, da CF) são de relevância pública as ações inseridas em tal terreno.

Matéria RELCOM 3/2024. Documento assinado digitalmente por ALESSANDRO GUEDES DOS SANTOS em 29/03/2023 e juntado ao PL 479/2022 por XEXÉU TRIPOLI. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=514014.

Matéria RELCOM 3/2024. Documento assinado digitalmente por ALESSANDRO GUEDES DOS SANTOS em 29/03/2023 e juntado ao PL 479/2022 por XEXÉU TRIPOLI. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=514014.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

Assim, de maneira harmônica, a Lei Orgânica do Município de São Paulo prevê que o Município de São Paulo garantirá a todos o exercício dos direitos culturais e o acesso às fontes de cultura, observado o princípio da descentralização, apoiando e incentivando a valorização e a difusão das manifestações culturais" (art. 191, da LOM)

Especificamente sobre o conteúdo da presente propositura, a questão foi recentemente debatida no E. Tribunal de Justiça de São Paulo:

> **Ementa:** I. Ação direta de inconstitucionalidade. Lei municipal que "dispõe sobre a gratuidade de acesso dos idosos às salas de cinema do município de São José do Rio Preto". II. Reconhecida a legitimidade ativa do requerente. Impugnação de norma pertinente à matéria em que atua. Interesse jurídico da parte autora para defender os interesses dos seus associados. Precedentes do OE. Art. 90, V, CE. III. Mérito. Legítimo exercício, pelo Município de São José do Rio Preto, de competência legislativa concorrente para dispor sobre cultura e direito econômico. Arts. 24, I e IX, e 30, I, CF. Precedentes do STF e do OE. Dever do Poder Público de amparar o idoso. Art. 230, CF. Fortalecimento no âmbito municipal da proteção de bens jurídicos constitucionalmente tutelados não significa confronto com as condições mínimas estabelecidas pelo Estatuto do Idoso, que, ao fixar o mínimo de 50% de desconto nos ingressos para eventos artísticos, culturais, esportivos e de lazer, autoriza, implicitamente, a concessão de desconto superior. Município apenas elevou o grau de proteção e amparo ao idoso no ordenamento jurídico local, aumentando seu acesso a bem cultural, em relação ao mínimo estipulado pela norma federal. IV. Infringência à isonomia não configurada. Norma que prevê discrímen justificado pelo dever do Poder Público de "amparo constitucional diferenciado", consoante entendimento do STF. Não é incomum a existência de legislação e regulamentação com conteúdo diverso entre diferentes entes federativos, com maior ou menor grau de exigência para determinado setor econômico, com mais ou menos direitos assegurados à comunidade local. Diferença de tratamento legislativo exercida com observância da competência legiferante local e de valores constitucionais. Concretização de mandamento

Matéria RELCOM 3/2024. Documento assinado digitalmente por ALESSANDRO GUEDES DOS SANTOS em 29/03/2023 e juntado ao PL 479/2022 por XEXÉU TRIPOLI. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=514014.

CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

maior que assegura aos municípios autonomia política e legislativa (cf. art.144, CE). **V. Teses de afronta à legalidade, confisco, transgressão à livre iniciativa econômica, à livre concorrência e ao direito de propriedade privada. Não acolhimento**. Lei municipal em sentido formal, obediente ao princípio da legalidade e editada por ente federativo com competência legislativa para tanto. Exigência que vai ao encontro de valores constitucionais, como promoção da cultura e amparo ao idoso. Imposição legítima, vez que estabelecida no interesse da justiça social. VI. Razoabilidade reconhecida. Dever criado pela norma municipal que se mostra adequado e necessário à tutela dos bens jurídicos envolvidos. Mandamento constitucional de amparo diferenciado às pessoas idosas e de promoção da cultura. Compatibilidade com os interesses locais. Inexistência de indicativo de desproporcionalidade entre a obrigação imposta e o fim a que se destina. Direito de gratuidade ao cinema exclusivamente em dia da semana com salas notoriamente mais vazias (segunda-feira). Determinação legal que não se confunde com intervenção excessiva do Estado sobre o particular. VII. Aumento de custos para as empresas do ramo cinematográfico atingidas pela lei. Matéria concernente à racionalidade política e econômica do diploma legal, questão que não cabe ao Tribunal apreciar. Inadmissibilidade da substituição do subjetivismo dos representantes eleitos pelo povo pelo subjetivismo do Poder Judiciário. Pedido julgado improcedente. (ADI nº 2191625-31.2019.8.26.0000)

Ementa: Ação Direta de Inconstitucionalidade – Ação proposta pelo SINDBOL – Sindicato das Associações de Futebol Profissional do Estado de São Paulo visando a declaração de inconstitucionalidade da Lei Estadual nº 10.858/2001, que instituiu política de “meia-entrada para professores da rede pública estadual de ensino em estabelecimentos que proporcionem lazer e entretenimento" – Suspensão processual por força da pendência de julgamento, pelo E. STF, da ADI nº 3753, na qual se abordava a mesma norma – Constitucionalidade do diploma legal, conforme decisão da C. Corte Suprema na citada ação – Legitimidade da intervenção estatal na economia para concretização dos direitos constitucionais à cultura e educação, prestigiados pela política pública implantada – Justificada supremacia do interesse público – Ausência de violação ao princípio da fonte de

Matéria RELCOM 3/2024. Documento assinado digitalmente por ALESSANDRO GUEDES DOS SANTOS em 29/03/2023 e juntado ao PL 479/2022 por XEXÉU TRIPOLI. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=514014.

CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

> custeio e ao ato jurídico perfeito – Pedido julgado improcedente. (ADI 9023968-33.2005.8.26.0000, julgada em 06/07/2022)

De se observar ainda que, segundo o quanto relatado no voto vencedor, na citada ADI foram trazidos à colação e, posteriormente afastados, os seguintes argumentos: a) o de que inexistira dispositivo constitucional a autorizar o Poder Público a atribuir ao particular o ônus de incentivar e facilitar o acesso à cultura, ao lazer e às práticas esportivas; b) o de que as normas programáticas de eficácia limitada dispostas nos arts. 264 e seguintes da Constituição Estatal deveriam ser concretizadas apenas no plano estatal, e não no da iniciativa privada, sobretudo sem qualquer contrapartida financeira, pois isso violaria os princípios da isonomia e da precedência da fonte de custeio; c) o de que a proposta afrontaria o princípio da não intervenção estatal, disposto no art. 262, VII, da CE, e ao ato jurídico perfeito, consistente nos regulamentos esportivos em geral que disciplinam o preço mínimo dos ingressos os contratos de locação de arenas esportivas; d) o de que a proposta resultaria no desestímulo ao desenvolvimento econômico, ferindo os arts. 152, I, 157 e 177 da CE, em razão da oneração excessiva das entidades associadas.

Nesse mesmo sentido foi o entendimento firmado nos autos ADI nº 3753 onde, por unanimidade, o E. STF julgou, por unanimidade, improcedente o pedido formulado pelo Exmo. Sr. Governador desta unidade federativa, conforme se depreende da ementa abaixo colacionada, extraída do voto condutor do i. Min. Relator Dias Toffoli:

> Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 10.858, de 31 agosto de 2001, do Estado de São Paulo. Instituição de meia-entrada para professores das redes públicas estadual e municipais de ensino em casas de diversões, praças desportivas e similares. Alegação de vícios formal e material. Competência concorrente da União, dos estados membros, do Distrito Federal e dos municípios para legislar sobre direito econômico. Uso da competência suplementar prevista no art. 24, § 2º, da Constituição. Inexistência de inconstitucionalidade formal. Relação intrínseca entre educação, cultura e desporto. Promoção desses valores constitucionais. Priorização da educação básica como diretriz da educação nacional. Viés afirmativo da medida para contrabalancear déficit ou precariedade

Matéria RELCOM 3/2024. Documento assinado digitalmente por ALESSANDRO GUEDES DOS SANTOS em 29/03/2023 e juntado ao PL 479/2022 por XEXÉU TRIPOLI. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=514014.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

de condições estruturais e técnico-operacionais. Ausência de ofensa ao princípio da isonomia. Opção legítima do legislador ordinário dentro de sua esfera de liberdade de conformação. Improcedência do pedido. 1. O Supremo Tribunal Federal, nas oportunidades em que apreciou situações legislativas similares, concernentes à concessão do direito à meia-entrada aos estudantes e aos doadores de sangue em estabelecimentos de cultura e lazer (ADI nºs 1.950/SP e 3.512/ES), ambas de relatoria do Ministro Eros Grau, assentou que a competência para legislar sobre direito econômico é concorrente entre a União, os estados membros, o Distrito Federal e os municípios (art. 24, inciso I, e art. 30, inciso I, da CF/88). 2. Ao disciplinar o direito à meia-entrada para a categoria de professores das redes públicas estadual e municipais de ensino, o Estado de São Paulo atuou no exercício da competência suplementar prevista no art. 24, § 2º, da Constituição Federal. Inconstitucionalidade formal não configurada. 3. Não sendo obstada, no plano abstrato, a intervenção do Estado na economia, é de se perquirir se a atuação legislativa em exame nestes autos ofende o princípio da isonomia, ou se, ao contrário, ela está justificada por ser medida razoável e destinada a conferir concretude a relevantes valores constitucionais, tais como educação e democratização do acesso aos bens e às manifestações culturais. No caso, considerando a relação intrínseca entre educação, cultura e desporto, bem como visando ao enriquecimento da prática docente com práticas pedagógicas mais atuais e dinâmicas, o tratamento desigual conferido aos professores é, a rigor e em tese, apto a conduzir aos fins almejados pela norma impugnada, os quais estão em conformidade com relevantes valores constitucionais. 4. A lei paulista, ao conferir direito à meia-entrada apenas aos professores das redes públicas estadual e municipais de ensino, não incluindo entre seus destinatários os professores da rede pública federal e os pertencentes à rede privada, buscou, de forma legítima, incrementar as políticas públicas de educação no âmbito daquele estado, especialmente no que concerne ao fortalecimento da educação básica prestada diretamente por instituições públicas. 5. A diferenciação está plenamente justificada, de um lado, porque, como estratégia de política pública, se coaduna coma priorização absoluta da educação básica, por força de comando constitucional e legal; por outro lado, porque, mesmo que se admita a intervenção do estado na ordem econômica para a realização de relevantes valores

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

constitucionais e, ainda, como condição para a concretização da justiça social, nada obsta que essa intervenção seja realizada de forma parcimoniosa. Ao contrário. É salutar que assim se proceda. Ponderação mais cautelosa à vista dos possíveis impactos econômicos a serem suportados pelos agentes econômicos dos ramos de cultura e entretenimento. 6. Ao não incluir no benefício da meia-entrada os professores pertencentes à rede privada e aqueles vinculados às unidades federais de ensino, a legislação atacada não atuou de forma anti-isonômica. Os professores da rede privada estão sob influência de outros mecanismos de incentivo e os professores da rede pública federal estão dedicados quase exclusivamente ao ensino superior e à educação profissional e tecnológica. Inexiste distinção entre os professores da rede pública federal e os professores universitários do Estado de São Paulo, que, por possuírem vínculo funcional com as respectivas entidades de ensino superior (autarquias e fundações), e não com a Secretaria de Educação, também não foram contemplados na norma. 7. Ação direta de inconstitucionalidade a que se julga improcedente.

Assim, ainda que na citada ADI não tenha sido examinada a disposição ora pretendida, qual seja, a instituição de gratuidade para o ingresso de crianças menores de 06 (seis) anos, certo é que restou pacificado o ponto central da questão, qual seja, a legitimidade da intervenção econômica do Estado no setor privado à luz da relevância dos direitos constitucionais.

No caso, pretende-se fomentar a concretização do dever público de garantir o pleno acesso às fontes de cultura nacional, nos termos do art. 215 da Carta Magna:

> Art. 215. O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais

Matéria RELCOM 3/2024. Documento assinado digitalmente por ALESSANDRO GUEDES DOS SANTOS em 29/03/2023 e juntado ao PL 479/2022 por XEXÉU TRIPOLI. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=514014.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

Nesse exato sentido, decidiu o Pleno da Corte Suprema, ao julgar improcedentes Ações Diretas de Inconstitucionalidade que garantiram direito à meia-entrada para estudantes e doadores regulares de sangue, com base nos seguintes fundamentos:

> É certo que a ordem econômica na Constituição de 1988 define opção por um sistema no qual joga um papel primordial à livre iniciativa. Essa circunstância não legitima, no entanto, a assertiva de que o Estado só intervirá na economia em situações excepcionais. Mais do que simples instrumento de governo, a nossa Constituição enuncia diretrizes, programas e fins a serem realizados pelo Estado e pela sociedade. Postula um plano de ação global normativo para o Estado e para a sociedade, informado pelos preceitos veiculados pelos seus artigos 1º, 3º e 170. A livre iniciativa é expressão de liberdade titulada não apenas pela empresa, mas também pelo trabalho. Por isso a Constituição, ao contemplá-la, cogita também da 'iniciativa do Estado'; não a privilegia, portanto, como bem pertinente apenas à empresa. Se de um lado a Constituição assegura a livre iniciativa, de outro determina ao Estado a adoção de todas as providências tendentes a garantir o efetivo exercício do direito à educação, à cultura e ao desporto [artigos 23, inciso V, 205, 208, 215 e 217, § 3º, da Constituição]. Na composição entre esses princípios e regras há de ser preservado o interesse da coletividade, interesse público primário. O direito ao acesso à cultura, ao esporte e ao lazer, são meios de complementar a formação dos estudantes. (ADI nº 3.512/ES. Relator Min. Eros Grau. Pleno. DJ 23/06/2006).

Ressalta-se, contudo, que em todas as decisões mencionadas os beneficiários dos descontos – estudantes, doadores habituais de sangue e idosos – se encontram em uma situação especial que no entendimento do Poder Judiciário justificam a concessão do tratamento diferenciado, razão pela qual impõe-se a manifestação das Comissões

Matéria RELCOM 3/2024. Documento assinado digitalmente por ALESSANDRO GUEDES DOS SANTOS em 29/03/2023 e juntado ao PL 479/2022 por XEXÉU TRIPOLI. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=514014.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

competentes, previstas no art. 39 do Regimento Interno desta Câmara, quanto à conveniência e oportunidade da implementação da medida que se intenta adotar na propositura com relação aos professores da rede municipal de ensino.

Por se tratar de matéria sujeita ao quórum de maioria simples para deliberação, é dispensada a votação em Plenário, cabendo tal prerrogativa às Comissões Permanentes, na forma do art. 46, inciso X, do Regimento Interno desta Casa.

Ante o exposto, somos **PELA LEGALIDADE**.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em

Matéria RELCOM 3/2024. Documento assinado digitalmente por ALESSANDRO GUEDES DOS SANTOS em 29/03/2023 e juntado ao PL 479/2022 por XEXÉU TRIPOLI. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=514014.