


do processo nº 2013-0.300.576-6

Folha de informação nº 24
em 02/07/14 

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.

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 01/07/19 (10)


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.

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.

Folha de informação nº 86
do processo nº 2013-0.300.576-6 em 01/07/14 

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, limites¹ 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. Além 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-

¹Nesse 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).

Folha de informação nº 07
do processo nº 2013-0.300.576-6 em 02/07/19

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 predominante² 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.

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.

²Segundo 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).

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

do processo nº 2013-0.300.576-6

Folha de informação nº 88
em 01/07/19 

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 proposições de conteúdo semelhante (meia-entrada):


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 público 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 até 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.*

⁴RE 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.

do processo nº 2013-0.300.576-6

Folha de informação nº 89
em 02/03/19 


EMENTA nº 7.148: *Lei n.12.325/97. Dispõe sobre a meia-entrada para os aposentados nos cinemas, teatros, espetáculos e eventos esportivos. Promulgação pelo legislativo, após veto integral do Prefeito. Inconstitucionalidade da lei. Vício 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 princípio 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 legítima interferência na liberdade econômica dos empresários (art. 170, IV, da CR).

do processo nº 2013-0.300.576-6

Folha de informação nº 90
em 01/07/19 


Há, também, outro precedente importante (E-menta 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.

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).

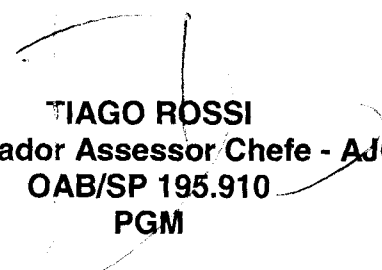
Folha de informação nº 91
do processo nº 2013-0.300.576-6 em 01/07/14 

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.


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

do processo nº 2013-0.300.576-6

Folha de informação nº 32

em 07/07/14


CRISTIANE ADRIANO DE SA
AGPP - RE 130.815/10
2014

INTERESSADO: SECRETARIA DO GOVERNO MUNICIPAL

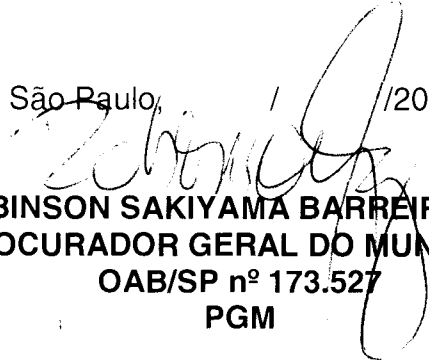
ASSUNTO : Projeto de Lei nº 398/2011. Dispõe sobre a instituição de meia-entrada para pessoas com deficiência às sessões de cinema, teatro, espetáculos esportivos, shows e outros eventos culturais.

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

SECRETARIA DOS NEGÓCIOS JURÍDICOS
Senhor Secretário

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, 1 /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 ANGÉLICA ROMANO
Assist. Gestão P. Públicas

RF: 734.467.8

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.

SECRETARIA DO GOVERNO MUNICIPAL

Senhor Secretário

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.