



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

Parecer nº 115/2019 – (Apoio Legislativo)

Assunto: Projeto de Lei nº 123/19 – Autoria Vereador Kiko Beloni – “Assegura aos doadores de sangue e de medula óssea meia-entrada nos eventos que especifica”

À Comissão de Justiça e Redação

Trata-se de parecer jurídico relativo ao projeto em epígrafe que “**assegura aos doadores de sangue e de medula óssea meia-entrada nos eventos que especifica**” de autoria do Vereador Kiko Beloni solicitado pela Comissão de Justiça e Redação.

Cumpré, primeiramente, destacar a competência regimental da Comissão de Justiça e Redação, estabelecida no artigo 38.

Desta feita, considerando os aspectos constitucionais, passamos a **análise técnica** do projeto em epígrafe solicitado.

As repartições de competência dos entes federados são tratadas na Constituição Federal:

“Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

(...)

IX - educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação;”

Assim sendo, preconiza a Constituição Paulista :

(ACPA)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

“Artigo 144 - Os Municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se auto organizam por Lei Orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.”

Nesse sentido, a proposição visa regulamentar matéria que não compete ao ente federativo municipal conforme depreende-se do seguinte julgado do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei nº 5.450, de 05 de outubro de 2017, do Município de Barretos, que “institui a meia-entrada para servidores públicos do Município de Barretos em estabelecimentos que proporcionem lazer e entretenimento no Município de Barretos e dá providências correlatas” - Invasão de competência atribuída pela Constituição Federal à União, Estados e ao Distrito Federal (art. 24, IX, da CF, aplicável aos Municípios por força do art. 144 da CE) - No âmbito Federal e Estadual do Estado de São Paulo há leis regulando a matéria atinente à concessão da “meia-entrada” - O Município detém competência suplementar em matérias de competência legislativa da União ou dos Estados, no que couber, observando o prevalente interesse local (art. 30, I e II, da CF), ausente no caso - Impossibilidade de o Município ampliar os benefícios da meia-entrada para além dos limites das leis federal e estadual, estendendo-o aos servidores municipais, sob pena de converter a competência suplementar do Município (art. 30 da CF, aplicável aos municípios por força do art. 144 da CE) em concorrente - Norma impugnada, ademais, que ao conceder o benefício exclusivamente aos servidores municipais, sem critério justo de diferenciação, beneficiando uma determinada categoria, viola os princípios da razoabilidade e da moralidade administrativa (art. 111 CE) - Precedentes deste C. Órgão Especial Inconstitucionalidade declarada. Ação julgada procedente.

(...)

(ACP) ✖



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

1. A Lei nº 5.450, de 05 de outubro de 2017, do Município de Barretos, que “institui a meia-entrada para servidores públicos do Município de Barretos em estabelecimentos que proporcionem lazer e entretenimento no Município de Barretos e dá providências correlatas” (fls. 25), dispõe:

“Art. 1º - Fica assegurado o pagamento de 50% (cinquenta por cento) do valor realmente cobrado para o ingresso em casas de diversões, eventos culturais, praças desportivas e similares, aos servidores públicos da ativa e aposentados do Município de Barretos.

Parágrafo único A meia-entrada corresponderá sempre à metade do valor do ingresso cobrado, ainda que sobre o seu preço incidam descontos ou atividades promocionais.

Art. 2º - Consideram-se casas de diversões, para os efeitos desta lei, os estabelecimentos que realizem espetáculos musicais, artísticos, circenses, teatrais, cinematográficos, atividades sociais, recreativas e quaisquer outros que proporcionem lazer e entretenimento.

Art. 3º - A prova da condição prevista no artigo 1º desta Lei, para recebimento do benefício, será feita através da carteira funcional, crachá ou demonstrativo de pagamento confeccionados pelo órgão ao qual o servidor estiver vinculado.

Art. 4º - Esta lei entra em vigor na data de sua publicação”.

2. Assim dispondo, a lei em pauta excedeu sua competência legislativa suplementar e invadiu competência atribuída pela Constituição Federal à União, Estados e ao Distrito Federal, conforme dispõe art. 24, IX, da Constituição Federal, aplicável aos Municípios por força do art. 144 da Constituição Estadual, que assim estatui:

“Art. 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”.

Essa disposição se amolda ao que dita o art. 29 da Constituição Federal:

(ACP)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

“O Município reger-se-á por lei orgânica ..., atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado ...”.

Entre esses princípios e regras, cumpre aos Municípios, obviamente, atentar para o que estabelece a Carta Magna, especialmente o que está em seu artigo 24, inciso IX:

“Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

“(...

“IX educação, cultura, ensino e desporto;”

E assim também ao que prevê Constituição Federal no art. 215:

“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”.

Como se vê, os Municípios gozam de efetiva autonomia. Mas sua competência para legislar é limitada, nos termos do artigo 30, incisos I e II, da Carta Magna:

“Art. 30. Compete aos Municípios:

“I legislar sobre assuntos de interesse local;

“II suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;”

O tema tratado pela lei municipal em pauta não é assunto de interesse exclusivamente local ou de particular interesse local, senão de todo o País, considerando que frequentadores de casas de diversões, eventos culturais, praças desportivas e similares estão em todo o território nacional.

Por outra parte, não veicula a lei motivo especial ou peculiaridade local a autorizar o legislador à escolha dos servidores municipais como destinatários da benesse, dentre os munícipes.

Agindo como agiu, o legislador local, em realidade, a par de não apontar motivação, seja para destacar interesse local, seja para suplementar a

(ACP) X



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

legislação federal ou estadual, no que coubesse, desbordou dos limites previstos nos permissivos constitucionais mencionados.

De fato, a Lei Federal nº 12.933, de 26 de dezembro de 2013, assegurou aos estudantes o acesso a salas de cinema, cineclubes, teatros, espetáculos musicais e circenses e outros eventos que refere, mediante o pagamento de metade do preço do ingresso efetivamente cobrado do público em geral (art. 1º), o mesmo direito atribuindo aos idosos (caput) às pessoas com deficiência (§ 8º do mesmo dispositivo) e a jovens de baixa renda (§ 9º).

Na mesma linha, expedindo normas gerais regulando a concessão de meia-entrada, editou o Estado de São Paulo a Lei nº 7.844/92 "concede o benefício para estudantes, a Lei nº 10.858/01 instituiu a meia-entrada para professores da rede pública estadual de ensino, ao passo que a Lei nº 15.298/14 estendeu o benefício para diretores, coordenadores pedagógicos, supervisores e titulares de cargos de quadro de apoio das escolas das redes estadual e municipais", como observou o Desembargador MOACIR PERES ao relatar caso semelhante (ADI 2064311-73.2017.8.26.0000, j. 02.08.2017).

Se a Constituição Federal reserva à União Federal legislar sobre certos e determinados temas, o Município ostenta competência suplementar da legislação federal ou estadual, no que couber, quer dizer, no que a legislação desses entes da federação não tiver disposto, des'que não se cuide de matéria da exclusiva competência da União.

Destarte, não podia o Município ampliar os benefícios da meia-entrada, estendendo-os aos servidores municipais, sob pena de, à guisa de exercer competência suplementar no particular interesse local, exceder o que já disposto nas leis federal e estadual que regularam a matéria.

Ademais, a norma impugnada, ao conceder o benefício exclusivamente aos servidores municipais, sem critério justo de diferenciação, beneficiando uma determinada categoria, viola os princípios da razoabilidade e da moralidade administrativa dispostos no art. 111 da CE:

(ACP) ✕



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

“Artigo 111 A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes do Estado, obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade, finalidade, motivação, interesse público e eficiência”

Acresce o que bem ressaltado pela douta Procuradoria Geral de Justiça (fls. 1/15 e 112/120):

“O ato normativo ora impugnado viola o princípio federativo que se manifesta na repartição constitucional de competências, bem como a razoabilidade e a moralidade administrativa (arts. 111 e 144 da Constituição Paulista).

“(…)

“A Lei disciplina matéria relacionada à promoção do acesso a cultura, conferindo desconto em eventos culturais ou esportivos que sejam realizados em quaisquer estabelecimentos que realizem espetáculos musicais, artísticos, circenses, teatrais, cinematográficos, atividades sociais, recreativas e quaisquer outros que proporcionem lazer e entretenimento.

“(…)

*“Nos termos do art. 24, IX, da Constituição Federal, **compete a União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre educação, cultura, ensino e desporto.***

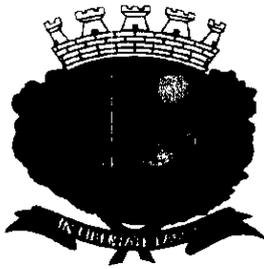
“No âmbito estadual a meia-entrada está disciplinada pela Lei 7.844, de 13 de maio de 1992, que estabelece como beneficiários apenas os estudantes.

“Ocorre que o ato normativo impugnado estende o benefício a servidores públicos da ativa e aposentados do Município de Barretos.

“Sabe-se que a competência legislativa do município é suplementar à da União e dos Estados, consoante dispõe o art. 30, I e II, da Carta Federal.

“(…)

(ACP)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

"Pela técnica de repartição de competências adotada na Lei Maior, aos Municípios somente cumpre regular tais matérias de modo específico, atendendo às suas particularidades locais (competência suplementar).

"Assim, quando definiu as competências dos entes municipais, o constituinte houve por deferir-lhe de modo suplementar relativamente à legislação federal e estadual, sempre para a disciplina de assuntos de interesse meramente local, ou seja, que se circunscrevam aos limites do território da Comuna.

"O Estado, exercendo sua competência concorrente para legislar sobre educação, cultura, ensino e desporto (CF, art. 24, IX), estabeleceu os beneficiários no âmbito Estadual do direito a meia-entrada, consolidando em lei prática da tradição de nossa sociedade.

"Não incluídas na lei estadual as pessoas que o ato normativo impugnado quis beneficiar, não haveria espaço para o legislador municipal, com fundamento em sua competência suplementar (art. 30, II da CR), ampliar os beneficiários da meia-entrada, sob pena de converter a competência suplementar do Município em competência concorrente, da qual a comuna não dispõe.

"A competência suplementar do Município aplica-se, nas matérias de competência legislativa da União ou dos Estados, àquilo que seja secundário ou subsidiário relativamente à temática essencial tratada na norma superior, sem perder de vista a necessidade de ser questão de interesse predominantemente local.

"Assim, na hipótese em análise, seria admissível, por se tratar de assunto de interesse local, que o Município legislasse de modo suplementar a respeito do horário de funcionamento dos eventos culturais, edificações ou construções de locais destinados a tais eventos, assim como sobre assuntos relacionados à exigência de equipamentos de segurança em imóveis destinados ao recebimento do público".

(ACP) 



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

"A ampliação de beneficiários da meia-entrada não é aspecto secundário ou acessório da norma Estadual.

"Não pode o legislador municipal, contudo, a pretexto de legislar sobre assuntos de interesse local ou suplementar a legislação Federal ou Estadual de ordem geral, invadir a competência legislativa destes entes federativos superiores (RE 313.060, Rel. Min. Ellen Gracie, julgamento em 29-11-2005, Segunda Turma, DJ de 24-2-2006).

Mais adiante, assinala a manifestação ministerial:

*"Não bastasse, necessário, reconhecer ainda que a lei municipal impugnada, ao conceder benefício exclusivamente a servidores municipais, sem qualquer critério justo de diferenciação, a um só tempo **ofende a razoabilidade e o princípio da moralidade administrativa, previstos no artigo 111 da CE/89.***

"(...)

"Nesse contexto, não há na lei enfocada qualquer elemento razoável para se arquivar a obrigação nela contida e na forma concebida. O benefício instituído em benefício exclusivo dos servidores acaba por malferir o princípio da isonomia.

"Aliás, este tratamento desigual aos servidores públicos municipais demanda a existência de relação entre o fator ou elemento discriminante, o discrimen e a finalidade da discriminação, ou seja, "impede que exista uma adequação racional entre o tratamento diferenciado construído e a razão diferencial que lhe serviu de supedâneo" (Celso Antonio Bandeira de Mello. O Conteúdo Jurídico do Princípio da Igualdade. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1978, p. 49).

"(...)

"Cuida-se de categoria, regra geral, em situação privilegiada em relação aos demais munícipes, não se justificando sejam beneficiados em detrimento de toda a população.

(ACP)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

"Portanto, o ato normativo impugnado, viola, ainda, os princípios da razoabilidade e moralidade (art. 111 da CE)".

Em situação idêntica, este C. Órgão Especial já decidiu (acórdão mencionado no despacho inicial: ADI 2064311-73.2017.8.26.0000, Relator o Desembargador MOACIR PERES, j. 2.08.2017, julgada procedente por votação unânime):

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI QUE CONCEDE O BENEFÍCIO DE MEIA-ENTRADA A TODOS OS SERVIDORES MUNICIPAIS - Matéria de competência concorrente – Lei que extrapola a competência suplementar dos Municípios - Afronta ao princípio federativo, da razoabilidade, da moralidade e da isonomia Inconstitucionalidade verificada. Ação procedente."

Como ressaltado pelo E. Relator, no v. Acórdão citado:

"... as competências legislativas concorrentes entre União, Estados e Municípios, definidas no artigo 24 da Constituição Federal, apenas podem ser exercidas pelos Municípios, ainda que de forma suplementar, quando a matéria for de prevalente interesse local.

"E, nos termos do artigo 24 da Constituição Federal, "Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: [...] IX educação, cultura, ensino e desporto;"

"Daí se verifica que o Município, em atendimento ao princípio federativo, que está consagrado, inclusive, no artigo 1º da Constituição do Estado de São Paulo, apenas poderia legislar sobre matérias vinculadas a cultura e desporto de forma suplementar, respeitadas as normas federais e estaduais existentes.

"Destarte, faz-se necessária a análise de como o tema está sendo regulado no âmbito federal e estadual.

"No caso específico da "meia-entrada", a Lei Federal nº 12.933/13, dispõe sobre a sua concessão para estudantes, idosos, pessoas com deficiência e

(ACP)
9



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

jovens de 15 a 29 anos comprovadamente carentes em espetáculos artístico-culturais e esportivos.

“Assim, o legislador federal decidiu agraciar com o benefício os estudantes, as pessoas com deficiência, inclusive seu acompanhante quando necessário, e os jovens de baixa renda, com idade entre 15 a 29 anos de idade.

“No Estado de São Paulo, por outro lado, enquanto a Lei nº 7.844/92 concede o benefício para estudantes, a Lei nº 10.858/01 instituiu a meia-entrada para professores da rede pública estadual de ensino, ao passo que a Lei nº 15.298/14 estendeu o benefício para diretores, coordenadores pedagógicos, supervisores e titulares de cargos de quadro de apoio das escolas das redes estadual e municipais.

“Entretanto, no caso em testilha, a lei municipal impugnada desrespeitou os limites traçados pela Lei Federal nº 12.933/13 e Estadual nº 7.844/92, concedendo o desconto obrigatório de cinquenta por cento (50%) no pagamento do valor integral cobrado para ingresso em eventos culturais, artísticos, desportivos e de lazer, a todos os servidores públicos municipais, tanto da ativa, como aposentados e pensionistas.

“Evidente, nesses termos, que o legislador municipal não respeitou os limites de sua competência legislativa, visto que não se apresenta nenhuma peculiaridade, no âmbito local, que justifique o tratamento discriminado conferido apenas aos servidores públicos do Município de Guarujá.

“Nesse sentido, inclusive, já entendeu este Colendo Órgão Especial:

“(…) (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2186309-76.2015.8.26.0000; Relator (a): Francisco Casconi; Órgão Julgador; Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 27/01/2016; Data de Registro: 30/01/2016).

“(…)”

“Observa-se que a lei vergastada, ao conceder o desconto obrigatório para ingresso em estabelecimentos que promovam espetáculos de lazer,

(ACP)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

entretenimento e difusão cultural e esportiva no Município de Guarujá, estabeleceu um tratamento diferenciado aos servidores municipais sem apresentar qualquer justificativa para tanto, em evidente ofensa aos princípios da razoabilidade, moralidade e isonomia, tendo em vista a ausência de um critério de discrimen com fundamento em valores acolhidos pela Constituição.

“Nesse ponto, abe ressaltar que, quando da edição da Lei Estadual nº 7.844/92, que concedeu o benefício da meia-entrada para estudantes, inexistia norma federal sobre o tema, razão pela qual a referida legislação foi objeto de ação direta de inconstitucionalidade perante o Colendo Supremo Tribunal Federal (ADI 1.950), julgada improcedente, ocasião na qual se entendeu que incentivo representava, na verdade, um dever do Estado, na medida em que a Constituição Federal lhe impõe a obrigação de assegurar aos adolescentes, às crianças, com absoluta prioridade, o direito ao lazer e à cultura:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 7.844/92, DO ESTADO DE SÃO PAULO. MEIA ENTRADA ASSEGURADA AOS ESTUDANTES REGULARMENTE MATRICULADOS EM ESTABELECIMENTOS DE ENSINO. INGRESSO EM CASAS DE DIVERSÃO, ESPORTE, CULTURA E LAZER. COMPETÊNCIA CONCORRENTE ENTRE A UNIÃO, ESTADOS-MEMBROS E O DISTRITO FEDERAL PARA LEGISLAR SOBRE DIREITO ECONÔMICO. CONSTITUCIONALIDADE. LIVRE INICIATIVA E ORDEM ECONÔMICA. MERCADO. INTERVENÇÃO DO ESTADO NA ECONOMIA. ARTIGOS 1º, 3º, 170, 205, 208, 215 e 217, § 3º, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. 1. É certo que a ordem econômica na Constituição de 1.988 define opção por um sistema no qual joga um papel primordial a livre iniciativa. Essa circunstância não legitima, no entanto, a assertiva de que o Estado só intervirá na economia em situações excepcionais. 2. Mais do que simples instrumento de governo, a nossa Constituição enuncia diretrizes, programas e fins a serem realizados

(ACP) 



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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. 3. 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. 4. 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. 5. O direito ao acesso à cultura, ao esporte e ao lazer, são meios de complementar a formação dos estudantes. 6. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente" (ADI 1950, Relator(a): Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 03/11/2005, DJ 02-06-2006 PP-00004 EMENT VOL-02235-01 PP-00052 LEXSTF v. 28, n. 331, 2006, p. 56-72 RT v. 95, n. 852, 2006, p. 146-153).

"Na hipótese em tela, contudo, não se constata qualquer razoabilidade em conceder o benefício a todos os servidores municipais, visto que se trata de categoria que, em regra, como bem apontado pela Procuradoria-Geral de Justiça, possui uma situação privilegiada em relação aos demais munícipes.

"Logo, é manifesta a incompatibilidade da lei impugnada com os artigos 1º, 111 e 133 da Constituição Estadual e sua remissão aos artigos 24, incisos IX, da Constituição Federal".

Em suma, examinada a questão sobre esses diversos aspectos, o pleito inicial deve ser atendido." (Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 2072145-93.2018.8.26.0000)

(ACP)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

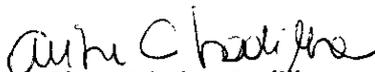
ESTADO DE SÃO PAULO

Também os seguintes precedentes: Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2064311-73.2017.8.26.0000 e Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2044346-12.2017.8.26.0000.

Ante o exposto, sob o aspecto enfocado, muito embora louvável a intenção do Nobre Edil, respeitosamente, cumpre informar que não compete ao ente Município legislar a respeito da matéria tratada na proposição.

É o parecer.

CMV, aos 26 de junho de 2019.


Aline Cristine Padilha

Diretora Legislativa OAB/SP nº 167.795

(ACP)