



prefeitura de  
**PORTO ALEGRE**

**GABINETE DO PREFEITO - GP/PMPA**

**REDAÇÃO ADMINISTRATIVA OFICIAL - AJL/ASSEOP/GE/GP**

Ofício - nº 1250 / 2024

Porto Alegre, 25 de abril de 2024.

Senhor Presidente:

Comunico a Vossa Excelência e seus dignos Pares que, usando das prerrogativas que me conferem o inc. III do art. 94 e o § 1º do art. 77, todos da Lei Orgânica Municipal, decidi VETAR TOTALMENTE o Projeto de Lei nº 576/23, de iniciativa do Poder Legislativo (PLL), que "*assegura aos professores das redes pública e privada de todos os níveis de ensino no Município de Porto Alegre a concessão de 50% (cinquenta por cento) de desconto sobre o valor efetivamente cobrado pelos ingressos de casas de diversão, praças esportivas e estabelecimentos similares que promovam espetáculos de lazer, entretenimento e difusão cultural*".

### RAZÕES DO VETO TOTAL

O PLL em voga, segundo sua exposição de motivos, tem como objetivo "*promover a valorização dos professores e garantir seu acesso a eventos culturais, esportivos, de lazer e entretenimento, contribuindo para o enriquecimento pessoal e profissional desses profissionais*".

O PLL aprovado possui o seguinte texto:

*“Art. 1º Fica assegurado aos professores das redes pública e privada de todos os níveis de ensino no Município de Porto Alegre a concessão de 50% (cinquenta por cento) de desconto sobre o valor efetivamente cobrado pelos ingressos de casas de diversão, praças esportivas e estabelecimentos similares que promovam espetáculos de lazer, entretenimento e difusão cultural.*

*§ 1º Para fins desta Lei, consideram-se:*

*I – professores aqueles que atuam na educação básica e nos ensinos técnico e superior em instituições públicas ou privadas no Município de Porto Alegre, devidamente registradas junto aos órgãos competentes; e*

*II – casas de diversão os estabelecimentos, públicos ou privados, fechados ou ao ar livre, que promovam espetáculos musicais, teatrais, circenses, esportivos, artísticos ou cinematográficos, atividades sociais recreativas e quaisquer outros que proporcionem lazer e entretenimento.*

*§ 2º O benefício de que trata o caput deste artigo aplica-se também a todos os eventos promovidos por quaisquer entidades, realizados em estabelecimentos públicos ou privados.*

*§ 3º O percentual do benefício de que trata o caput deste artigo aplica-se sobre o valor do ingresso cobrado, ainda que nele incidam descontos ou atividades promocionais.*

*§ 4º O benefício de que trata o caput deste artigo aplica-se também a professores aposentados.*

*Art. 2º Para fazer jus ao benefício de que trata esta Lei, o professor deverá apresentar os seguintes documentos:*

*I – carteira profissional ou qualquer outro documento oficial que ateste sua condição profissional; ou*

*II – contracheque, acompanhado de documento oficial com foto.*

*Parágrafo único. A comprovação da condição de professor aposentado far-se-á mediante apresentação do documento de identidade juntamente com o comprovante de renda que identifique a função de magistério exercida ou do documento emitido por entidade representativa dos professores devidamente credenciada para esse fim.*

*Art. 3º O benefício de que trata esta Lei não se aplica aos ingressos destinados a áreas VIPs, camarotes ou cadeiras especiais.*

*Art. 4º O ingresso adquirido mediante o benefício de que trata esta Lei será individual e intransferível, podendo o promotor do evento criar mecanismos de controle para proceder à devida fiscalização.*

*Art. 5º Os estabelecimentos de que trata o art. 1º desta Lei deverão:*

*I – reservar cota de, no mínimo, 20% (vinte por cento) de seus ingressos para venda com o benefício de que trata esta Lei; e*

*II – disponibilizar, em local visível e junto à área de aquisição de ingressos, informação acerca do benefício de que trata esta Lei.*

*Art. 6º O descumprimento ao disposto nesta Lei sujeitará o infrator às seguintes sanções:*

*I – advertência;*

*II – multa no valor de 10 (dez) a 50 (cinquenta) vezes o valor total do ingresso objeto da recusa; e*

*III – interdição do local do espetáculo.*

*Parágrafo único. As sanções referidas nos incs. I e II deste artigo poderão ser aplicadas isolada ou cumulativamente, sem prejuízo das de natureza cível e penal e das definidas em normas específicas.*

*Art. 7º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.”*

No entanto, embora meritória em sua intenção de conceder um benefício aos professores, a iniciativa parlamentar em comento apresenta dificuldades materiais e formais que prejudicam sua consecução como norma efetiva, de modo a obstaculizar sobremaneira sua sanção por este Poder.

Inicialmente, é importante referir que a presente proposta legislativa acaba por ferir os princípios constitucionais da livre iniciativa e do livre exercício da atividade econômica, plasmados no art. 1º, inc. IV e art. 170, da Constituição Federal de 1988, senão vejamos:

*"Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:*

*IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;  
(...)*

*Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da*

*justiça social, observados os seguintes princípios:*

*I - soberania nacional;*

*II - propriedade privada;*

*III - função social da propriedade;*

*IV - livre concorrência;*

*V - defesa do consumidor;*

*VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação;*

*VII - redução das desigualdades regionais e sociais;*

*VIII - busca do pleno emprego;*

*IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País.*

*Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei."*

Assim, qualquer ofensa contra a livre iniciativa atenta contra os fundamentos do Estado Democrático de Direito instituído pela atual Constituição da República Federativa do Brasil, até mesmo porque enquanto princípio fundamental da República, “visa assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social”, nos termos já expostos pelo professor gaúcho Luiz Carlos Buchain<sup>[1]</sup>.

Nesta senda, a Lei Orgânica do Município de Porto Alegre não possibilita ao ente federado municipal, no exercício das competências privativas e de exercício da autonomia municipal, contidos nos arts. 8º e 9º da Lei Orgânica Municipal, interferir em quaisquer dos princípios fundamentais definidos pela Constituição.

No mesmo sentido, a medida encontra oposição no princípio da intervenção subsidiária e excepcional do Poder Público sobre o exercício de atividades econômicas, disposto no inc. III do art. 2º da Lei Complementar Municipal nº 876, de 3 de março de 2020, que institui a Declaração Municipal de Direitos de Liberdade Econômica no âmbito do Município de Porto Alegre, nos seguintes termos:

*“Art. 2º São princípios do instituído por esta Lei Complementar:*

*(...)*

*III - a intervenção subsidiária e excepcional do Poder Público sobre o exercício de atividades econômicas; e”*

Regra semelhante está contida no inc. III do art. 2º da Lei Federal nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, a chamada Lei da Liberdade Econômica, que assim dispõe:

*“Art. 2º São princípios que norteiam o disposto nesta Lei:*

*(...)*

*III - a intervenção subsidiária e excepcional do Estado sobre o exercício de atividades econômicas; e”*

Sobre o princípio da subsidiariedade, importante trazer lição de Maria Sylvia Zanella Di Pietro que destaca encontrarem-se entre seus elementos o respeito aos direitos individuais, através do reconhecimento de que a iniciativa privada tem primazia sobre a iniciativa estatal; e sendo assim, o Estado não deve desempenhar atividades que os particulares têm plenas condições de exercer por iniciativa e recursos próprios. Desta forma, o princípio reputa uma limitação ampla da intervenção direta estatal na atividade econômica privada. De outra banda, ao Estado cabe fomentar, coordenar e fiscalizar a atividade econômica, permitindo aos empreendedores que tenham sucesso em seus negócios, à partir de uma espécie de parceria entre o público e o privado, inclusive com o subsídio da iniciativa privada, quando necessário <sup>[2]</sup>.

Nessa esteira, a intervenção do Poder Público é essencial na promoção do desenvolvimento econômico. Sob tal perspectiva, o Estado atua como formulador de regras e como instituidor de organizações que poderão apoiar, impulsionar ou dirigir o processo de desenvolvimento. Entretanto, sua atuação deve ser pautada na transformação coerente e na qualificação dos veículos indutores da economia, evitando políticas regulamentares que criem barreiras exacerbadas à realização das atividades em que o produto da regulamentação sirva muito mais para restringir o mercado do que propriamente incentivar ou defender classes ou direitos.

Interessante trazer à colação a lição de André Saddy que disserta sobre o modelo econômico adotado pela Constituição Federal de 1988 nos seguintes termos:

*“O sistema econômico adotado na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 é informado por um regime de mercado, optando pelo tipo liberal do processo econômico, que só admite intervenção do Estado para coibir abusos e preservar a livre concorrência de quaisquer interferências, quer do próprio Estado, quer da formação de monopólios ou abuso de poder econômico, sempre na defesa da livre-iniciativa, porque esta é fundamento da República e princípio norteador da ordem econômica brasileira, tendo, como subprincípios, os princípios da abstenção e da subsidiariedade”* <sup>[3]</sup>.

No caso em exame, a intromissão do poder público na área privada, notadamente na tentativa de regulação da quantidade monetária a ser cobrada pela prestação de seus serviços, demonstra-se desarrazoada, caracterizando lesão ao direito dos empresários de comercializar e/ou prestar seus serviços dentro de uma análise própria dos custos de seus negócios.

Ante o exposto, haja vista os pontos e as considerações explanadas, verifica-se certa incompatibilidade do Projeto de Lei nº. 576/2023, pois possui intervenção direta na atividade econômica, configurando modelo desproporcional e irrazoável às exigências regulares da atividade econômica, em desprezo ao princípio da livre iniciativa.

Ademais, o projeto ao estender tal benefício à totalidade dos professores do município de Porto Alegre, independentemente do vínculo de trabalho e do nível de ensino, fere o direito fundamental da isonomia, consagrado no inc. I do art. 5º da Constituição Federal, o qual reconhece que “homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, nos termos desta Constituição”.

Note-se que sequer é prevista no Projeto a demonstração da necessidade econômica do beneficiário para justificar o não pagamento do valor integral do ingresso para acesso à eventos na cidade. Desta forma, tal legislação parece se afastar da busca de um fim estritamente social em diálogo com o cultural, dando azo, portanto, para situações desiguais, já que ao deixar de considerar a necessidade da observância de critérios de renda para fazer jus à benesse, abarcando a totalidade dos professores da cidade, independentemente dos rendimentos auferidos, estar-se-ia, em detrimento de todos os demais trabalhadores da cidade, concedendo um privilégio direcionado unicamente para uma classe profissional.

Assim, a norma que se pretende colocar em vigor, além de não se demonstrar razoável ao deixar de distinguir aquele que tem recursos do que não tem, afronta fundamento da República que é a

livre iniciativa, quanto mais por haver uma interferência sem a oferta de qualquer contrapartida, contrastando, também, com os predicados agasalhados no art. 174 da Constituição Federal.

Cabe salientar, ainda, que já existe na cidade de Porto Alegre um extenso rol de pessoas beneficiadas pela meia entrada, sendo elas: os estudantes, os idosos, os portadores de necessidades especiais e seus acompanhantes, os jovens pertencentes a famílias de baixa renda, com idades de 15 a 29 anos, os jovens com até 15 anos, os doadores regulares de sangue e aposentados ou pensionistas do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) que recebem até três salários mínimos.

Não é difícil constatar que para suportar o pagamento dos custos dos espetáculos, a partir de uma redução substancial na arrecadação com ingressos, já que pela regra proposta 20% (vinte por cento) das entradas seriam reservadas para professores com 50% (cinquenta por cento) de abatimento, sem contar todas as demais isenções apostas acima, os custos seriam diluídos entre aqueles espectadores que não possuem qualquer tipo de benefício, o que poderia acarretar um esvaziamento dos eventos pelo alto custo dos ingressos cobrados. Afinal de contas, “não existe almoço grátis”.

Sob certo aspecto, eventual entrada em vigor de tal legislação poderia afastar de Porto Alegre atrações de renome nacional e internacional em face dos altos custos a serem suportados pelos empresários e repassados aos demais consumidores de cultura que não pertençam a classe profissional dos professores, trazendo enormes prejuízos ao cenário cultural da Capital.

Tal argumento é reforçado pela Associação Brasileira dos Promotores de Eventos, que em comunicação endereçada a este Poder Executivo Municipal acerca do PLL nº 576/23, assim se manifestou:

*“Nossas considerações referem-se ao aspecto da inviabilidade de aprovação do texto do PLL, tal como proposto, que tornará inexecutível a promoção de eventos culturais e esportivos no município de Porto Alegre/RS, aumentando o prejuízo que os empreendedores deste setor têm suportado nos últimos anos.*

*Destaca-se que o setor de eventos foi significativamente impactado pela pandemia decorrente da Covid-19, cujos efeitos seguem afetando as empresas promotoras de eventos até a presente data. O setor cultural/esportivo foi o primeiro impactado ao início da pandemia e o último que retomou integralmente suas atividades. Não há dúvidas que se trata de segmento da economia que segue batalhando por sua recuperação, de modo que o Projeto de Lei proposto implicaria maior custo a ser suportado pelo setor, dificultando sua franca recuperação.*

*Importante ainda referir que a concessão do benefício da meia-entrada tem impacto direto na precificação dos ingressos (cálculo de ticket médio) e no planejamento estratégico de cada evento a ser produzido. Deste modo, a inclusão de mais uma categoria na benesse da meia-entrada, influenciará no valor total dos ingressos dos eventos promovidos na cidade de Porto Alegre/RS, gerando, ao fim, um aumento no valor a ser pago por aquele grupo não incluído no benefício*

*Além disso há que se cogitar ainda que poderá haver uma preferência para realização de espetáculos fora do município de Porto Alegre. Isso afetaria não apenas a arrecadação da própria municipalidade neste aspecto, mas diversos outros setores da cadeia do entretenimento, especialmente o setor de serviços, turismo, gastronomia, hoteleiro. Vide exemplo do Evento South Summit, realizado em Porto Alegre, que no ano de 2023 gerou mais de R\$ 100 milhões em renda para a cidade.*

*Sem falar que o intuito da Lei, de fomentar a cultura, restaria justamente afastando tal objetivo, na medida em que impor maiores custos/despesas aos que empreendem no setor refletirá em uma diminuição dos eventos a serem realizados.”*

É essencial anotar que a lei da meia-entrada acarreta em distorções nos preços relativos dos setores afetados. Há vasta literatura que comprova tais distorções na formação de preços da economia, o

que acarreta em má alocação de recursos e oportunidades. Em síntese, é uma forma de subsídio cruzado que têm se mostrado ineficiente no aspecto inclusivo das classes mais pobres aos diversos segmentos culturais.

Segundo Carlos Martinelli<sup>[4]</sup>, esse tipo de norma legal tem apenas encarecido a entrada inteira e atenuado o desconto previsto pela meia entrada. Estudos apontam que ao invés de 50%, o desconto real tem diminuído para 33% (trinta e três por cento), em média –, acarretando em um efeito ilusório sobre os setores “beneficiados” pela política pública em questão<sup>[5]</sup>.

Há, ainda, uma completa distorção dos recursos. Por exemplo, de acordo com a Agência Nacional do Cinema (ANCINE), a venda de ingressos na categoria meia-entrada já predomina em 60% (sessenta por cento) das vendas. No entanto, tais percentuais não têm gerado maior inclusão e acesso dos mais pobres a eventos culturais e afins, pelo contrário. As evidências mais robustas apontam que, apesar das classes C e D representarem 28,5% (vinte e oito vírgula cinco por cento) da população, o acesso destes a eventos culturais é de apenas 17,3% (dezessete vírgula três por cento). Ou seja, nada garante que o atual PLL melhorará o acesso de professores à cultura e demais segmentos abarcados pelo Projeto de Lei ora disposto<sup>[6]</sup>.

Assim, esta forma de intervenção estatal no mercado acarreta em má alocação dos recursos da economia, além de distorcer incentivos. Leis com este mesmo espírito apresentam-se como ineficientes no acesso à cultura pelas classes menos abastadas. Em síntese, seus efeitos apresentam-se meramente formais e sem impacto efetivo no acesso à educação e cultura para as classes sociais pretensamente atingidas. Nada indica que os professores escapariam dessa lógica ao serem contemplados com os mesmos benefícios hoje presentes para estudantes, adultos com mais de 60 (sessenta) anos e pessoas com deficiência física.

Porto Alegre vem implementando uma série de políticas de desburocratização e incentivo às atividades econômicas. Reflexo disso é o fato da capital ter sido considerada a cidade com o melhor ambiente de negócios do Brasil. Porto Alegre ficou em primeiro lugar no Índice de Concorrência dos Municípios 2022 (ICM) em pesquisa realizada pelo Governo Federal, onde foi apresentada uma análise do ambiente de negócios das cidades baseada em leis e práticas municipais. Assim, a legislação proposta vai em sentido oposto aos movimentos realizados pela cidade nos últimos anos e que a transformaram em um modelo de desenvolvimento econômico e social ao impor uma intervenção estatal desproporcional junto aos seus empreendedores.

Gize-se, por fim, que se reconhece aqui o papel fundamental dos professores na sociedade, contudo, o reconhecimento de sua essencialidade não pode ser motivo para configuração de desigualdades perante os demais trabalhadores de nossa cidade, muitos deles inclusive pior remunerados e executando atividades igualmente imprescindíveis, nem mesmo para o declínio de importante atividade econômica do nosso município.

São essas, Senhor Presidente, as razões que me levam a VETAR TOTALMENTE o Projeto de Lei do Legislativo, esperando o reexame criterioso desta Casa, com o acolhimento do veto ora apresentado.

Atenciosas saudações.

Sebastião Melo,  
Prefeito de Porto Alegre

Excelentíssimo Senhor Vereador Mauro Pinheiro,  
Presidente da Câmara Municipal de Porto Alegre.

- [1] BUCHAIN, Luiz Carlos. Intervenção do estado na economia e direito da concorrência. Revista da Faculdade de Direito da UFRGS, Porto Alegre, n. 38, p. 178-19, ago. 2018. p. 187.
- [2] PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. Parcerias na Administração Pública. Atlas: São Paulo, 1999. p. 24-31.
- [3] SADDY, André. Intervenção direta do Estado na economia: uma análise do caput do art. 173 da Constituição brasileira. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 269, p. 107-138, maio/ago. 2015. p. 118.
- [4] MARTINELLI, Carlos E. O impacto da “meia entrada” na precificação de ingressos e no planejamento estratégico de companhias de entretenimento. Relatório de Pesquisa (Ciências Contábeis e Ciências Atuariais). Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo. 2013.
- [5] Sobre o tema, sugere-se ainda a leitura de: JÚNIOR, W; VINICIO, M.; RIBEIRO, F. G.; FLORISSI, S.; ZUANAZZI, P. T. Os efeitos da criação de leis de meia entrada para estudantes sobre o consumo de bens e serviços culturais no Brasil. Estudos Econômicos (São Paulo), 46 (4), 745-781. 2016. e PAGLIOTO, B. F.; MACHADO, A. F. Perfil dos frequentadores de atividades culturais: o caso nas metrópoles brasileiras. Estudos Econômicos (São Paulo), 42(4), 701-730. 2012.
- [6] Agência Nacional de Cinema – ANCINE. Anuário Estatístico do Cinema Brasileiro 2018. Disponível em . ISSN 2358-5536. 2019.



Documento assinado eletronicamente por **Sebastião Melo, Prefeito do Município de Porto Alegre**, em 25/04/2024, às 17:16, conforme o art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006, e o Decreto Municipal 18.916/2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <http://sei.procempa.com.br/autenticidade/seipmpa> informando o código verificador **28496908** e o código CRC **E87202FE**.