

CÂMARA MUNICIPAL DE ARARAQUARA

COMISSÃO DE JUSTIÇA, LEGISLAÇÃO E REDAÇÃO

PARECER N° 250 /16.

O presente projeto de lei nº 140/16, de iniciativa do Vereador FARMACÊUTICO JÉFERSON YASHUDA, dispõe sobre a meia entrada aos professores da rede ensino público e particular do Município de Araraquara, e dá outras providências.

Preliminarmente solicitamos que fosse o IBAM - Instituto Brasileiro de Administração Municipal sobre a matéria.

O parecer nº 1969/2016, emitido pelo referido Instituto, tem a seguinte ementa:

“PG – Processo Legislativo. Projeto de Lei. Iniciativa parlamentar. Meia-entrada para professores da rede de ensino pública e particular do município em estabelecimentos que proporcionem lazer e entretenimento. Relações de consumo. Competência concorrente União e Estados. Ausência de lei estadual em igual sentido. Município pode legislar de forma suplementar. **Constitucionalidade**”.

Destacamos do referido parecer os seguintes trechos:

Inicialmente, cumpre dizer que, através da concessão de descontos ou meias-entradas em estabelecimentos privados, o Município regula relações de consumo. Estas relações, por sua vez, são de competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal, em decorrência do artigo 24, V, da CRFB/1988, que atribui a esses entes a competência concorrente para legislar sobre produção e consumo. Ao Município cabe tão-somente legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação dos Estados e da União, por força do art. 30, I e II, da CRFB/1988.

Instado a se manifestar sobre o tema, o Egrégio Superior Tribunal de Justiça já decidiu que a concessão de gratuidades é de competência estadual, o que afastaria a competência local do Município. Como segue:

PROCESSO CIVIL - MANDADO DE SEGURANÇA - RECURSO ORDINÁRIO - PRINCÍPIO DO JUIZ NATURAL – MEIA-ENTRADA - COMPETÊNCIA LEGISLATIVA ESTADUAL - INEXISTÊNCIA DE VIOLAÇÃO DE NORMA CONSTITUCIONAL. 1. A controvérsia essencial dos autos restringe-se ao exame da competência exclusiva da União para legislar sobre diversões e espetáculos públicos, na forma do disposto no art. 220, § 3º, da Constituição Federal. 2. Consoante se observa da atenta leitura dos autos, verifica-se que as ora agravantes impetraram mandado de segurança contra a Lei estadual nº 3.570/2001, que, por sua vez, instituiu sanção aplicável na hipótese de descumprimento de preceito estabelecido na Lei estadual nº 3.364/2000, que, por seu turno, assegura a concessão de descontos a menores de 21 anos para o ingresso em casas de diversões, praças desportivas e similares no Estado do Rio de Janeiro. 3. **Ao se constatar a inexistência de norma federal que regule a questão do pagamento de meia-entrada a menor de 21 anos, o Estado-membro é competente para fazê-lo**, como assim procedeu o Estado do Rio de Janeiro ao editar a Lei nº 3.364/2000, alterada pela Lei nº 3.570/2001. (§ 3º do art. 24 da Constituição da República). 4. É de meridiana evidência que os beneficiários da lei estadual impugnada constituem-se de consumidores de serviços prestados pelos associados das agravantes, formando inequívoca relação de consumo, portanto cabível, à respectiva unidade da federação, legislar concorrentemente sobre a matéria. Agravo regimental improvido. (STJ - 2ª Turma. AgRg no RMS 15687/RJ. Julg. Em 20/11/2007. Rel. Min. HUMBERTO MARTINS). (grifos nossos)

Da mesma forma, o Supremo Tribunal Federal firmou orientação no sentido da possibilidade de se garantir, mediante lei, benefício de meia-entrada em eventos culturais a determinadas categorias de pessoas,

quando haja relevante norma de ordem constitucional que justifique a ingerência na livre iniciativa, tal como a garantia de acesso à cultura, esporte e lazer, e, também, à educação.

Assim, o IBAM evoluiu seu entendimento, considerando viável a concessão de meia-entrada aos estudantes mediante lei Municipal, quando não houver lei estadual em igual sentido, exercendo, portanto, sua competência para legislar em caráter suplementar bem como o seu dever de proporcionar o acesso dos professores à cultura e lazer (art. 23, V, da CRFB).

Dito isto, cumpre informar que em consulta ao site da Assembleia Legislativa do Estado em que se situa o Município consulente, pôde-se verificar que há lei estadual em certo sentido: Lei nº 10.858/2001, que institui a meia-entrada, cujo art. 1º colacionamos a seguir:

Artigo 1.º - É assegurado o pagamento de 50% (cinquenta por cento) do valor realmente cobrado para o ingresso em casas de diversões, praças desportivas e similares, aos professores da rede pública estadual de ensino.

Há, portanto, lei estadual, no sentido de garantir a meia entrada para os professores da rede pública estadual.

Contudo, o projeto de lei municipal ora analisado foi além, abrangendo os professores da rede particular, que não foram mencionados na lei estadual acima, além de incluir os professores da rede pública municipal. Sob estes aspectos, pode-se dizer que há interesse local para o Município legislar de forma a suplementar a lei estadual.

Não obstante, a concessão de meia-entrada nos ingressos teria óbvios reflexos na receita das entidades privadas, já oneradas pelas concessões aos idosos e aos estudantes em lei estaduais, podendo a ampliação de beneficiários da meia-entrada de forma desmedida servir de desestímulo à cultura e ao lazer, podendo ocasionar a fuga dos empreendimentos locais, que se recusariam a operar

com prejuízos. Ora, como é sabido, o lucro é o motivo de toda atividade capitalista, mesmo quando há interesses de outra natureza conjugados, como ocorre nas atividades culturais e esportivas.

É de se considerar, por fim, que em se tratando da instituição de gratuidades e meia-entrada, deve o legislador avaliar criteriosamente a medida de acordo com a realidade local para que não reste violado o postulado da proporcionalidade em sentido estrito, que é o parâmetro para solucionar conflitos entre princípios constitucionais, consistente na avaliação quanto à medida que as vantagens auferidas com a norma legal superem as desvantagens que dela decorrem. Afinal, mesmo que se admita a possibilidade de, em algumas hipóteses, conceder-se gratuidades ou meia-entrada a categorias de pessoas em razão de bens jurídicos de elevado valor, é de se observar que, no dia em que toda a população (ou a maior parte dela) - por exemplo, estudantes, idosos, professores da rede pública e privada, gestantes, deficientes, obesos, hipossuficientes, afrodescentes, indígenas, quilombolas, aposentados por invalidez, ex-combatentes, reservistas, ex-detentos, voluntários, jovens aprendizes, doadores de sangue, doadores de órgãos e tecidos, donas de casa, desempregados, policiais, médicos, bombeiros, carteiros, portadores deste ou daquele mal ou doença etc. - tiver direito à gratuidade ou a meia-entrada na realidade ninguém as terá, já que o empresário, legitimamente, se recusará a desenvolver atividade não remunerada ou acabará por reajustar os preços de modo a compensar o prejuízo. Instituída estará, neste dia, não a gratuidade ou a meia-entrada, mas a dupla-entrada a que será obrigada ao pagamento uma minoria da população que, por um infortúnio, não se encontre agraciada por nenhuma lei que lhe conceda o benefício.

Conclui o parecer:

Em suma, observadas as considerações acima tecidas **cumpram aos senhores vereadores analisar o mérito da propositura.**

Solicitamos também fosse ouvida a UVESP – União dos Vereadores do Estado de São Paulo, através de seu Departamento Jurídico sobre a matéria.

O Parecer nº 114/2016, emitido pelo Departamento Jurídico da mencionada União, tem a seguinte introdução:

“Projeto de Lei. Meia-entrada em estabelecimentos culturais, em favor de professores da rede pública e privada do Município.”.

Destacamos do referido parecer os seguintes trechos:

Inicialmente, importa registrar que não compete ao Município legislar sobre normas de direito civil, nos termos do artigo 22, inciso I, da Constituição Federal, tampouco mitigar o livre exercício da atividade econômica, degradando o artigo 170, inciso II, da Carta Magna, e ensejando conseqüente violação aos artigos 1º e 144 da Constituição do Estado de São Paulo.

A Constituição da República assegura, nos artigos 1º e 18, indistinta autonomia político-administrativa aos entes federados, no que se incluem os Municípios, cabendo-lhes instituir a organização de sua estrutura funcional para efetivo exercício da atividade estatal. Indigitada independência organizacional engloba a autonomia legislativa, embora ambas não ostentem caráter absoluto, devendo respeito às balizas constitucionais de âmbito estadual e federal, como preveem não só os artigos 29 e 30 da Magna Carta, mas também o artigo 144 da Constituição Estadual:

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

A atividade legislativa municipal, concretizada em leis ordinárias, complementares, decretos etc., não guarda vinculação exclusiva à matéria nela regulada, que deve apresentar compatibilidade vertical com aquelas que lhe servem de parâmetro, previstas nas Constituições Estadual e Federal.

Destarte, a análise da harmonia constitucional do projeto de lei municipal passa pelo exame da competência legislativa atribuída aos Municípios pela Constituição Federal, em prestígio ao princípio do pacto federativo insculpido em seu artigo 1º. Nesse particular, o texto da Lei Maior prevê em seu artigo 30:

Art. 30. Compete aos Municípios:

- I - legislar sobre assuntos de interesse local;
- II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

A propósito do tema, o Professor Alexandre de Moraes, em sua obra "Direito Constitucional"¹, esclarece que o princípio geral que norteia a repartição de competência entre os componentes do Estado Federal é o da predominância do interesse, cabendo à União dispor sobre matérias de interesse geral; aos Estados Membros, aquelas de interesse regional; aos Municípios, as de interesse meramente local e, por fim; ao Distrito Federal, a cumulação das duas últimas competências.

O mesmo doutrinador, dispondo particularmente sobre o conceito de "interesse local" inerente à atividade legislativa municipal, acentua na mesma obra:

Apesar de difícil conceituação, interesse local refere-se àqueles interesses que disserem respeito mais diretamente às necessidades imediatas do município, mesmo que acabem gerando reflexos no interesse regional (Estados) ou geral (União), pois, como afirmado por Fernanda Dias Menezes, 'é inegável que mesmo atividades e serviços tradicionalmente desempenhados pelos municípios, como transporte coletivo, polícia das edificações, fiscalização das condições de higiene de restaurantes e similares, coleta de lixo, ordenação do uso do solo urbano, etc., dizem secundariamente com o interesse estadual e nacional'. Dessa forma, salvo as tradicionais e conhecidas hipóteses de interesse local, as demais deverão ser analisadas caso a caso, vislumbrando-se qual o interesse predominante (princípio da predominância do interesse).

Outrossim, conforme definido pelo Supremo Tribunal Federal, a prerrogativa de dispor legalmente sobre interesse local não outorga ao ente político irrestrita autonomia legislativa, pois "a competência

constitucional dos Municípios de legislar sobre interesse local não tem o alcance de estabelecer normas que a própria Constituição, na repartição das competências, atribui à União ou aos Estados.” (RE 313.060, rel. Min. Ellen Gracie, julgamento em 29-11-2005, Segunda Turma, DJ de 24-2-2006).

Sob o enfoque constitucional, a concessão legal de meia-entrada em caso análogo (doadores de sangue) foi objeto de análise do Pretório Excelso, quando examinada a constitucionalidade de lei estadual proveniente do Espírito Santo, restando assentada a compatibilidade vertical da norma, nos termos do v. acórdão proferido nos autos da ADI n. 3512, relator Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 15/02/2006, DJ 23-06-2006.

Prevaleceu na ocasião, entendimento pela viabilidade da norma estadual em razão da competência concorrente constitucionalmente prevista no artigo 24 da Constituição Federal, ao disciplinar tema envolvendo direito econômico e cultural, em consonância com os incisos I e IX, sem resvalar o princípio da livre iniciativa, admitindo-se a intervenção estatal na economia por indução, prestigiando o direito à saúde e à vida, além de incentivar as doações de sangue.

Não se descuida, consoante assevera abalizada doutrina, que aos Municípios é possível legislar sobre as matérias descritas no artigo 24 da Constituição Federal supletivamente, embora o caput do dispositivo faça menção apenas à União, aos Estados e ao Distrito Federal, desde que resguardada a predominância do interesse local. A esse propósito, pontua Alexandre de Moraes:

O art. 30, II, da Constituição Federal preceitua caber ao município complementar a legislação federal e estadual, no que couber, o que não ocorria na Constituição anterior, podendo o município suprir as omissões e lacunas da legislação federal e estadual, embora não podendo contradita-las, inclusive nas matérias previstas do art. 24 da Constituição de 1988. Assim, a Constituição Federal prevê a chamada competência suplementar dos municípios, para ajustar sua execução a peculiaridades locais, sempre

em concordância com aquelas e desde que presente o requisito primordial de fixação de competência desse ente federativo: interesse local.

No Estado de São Paulo, atualmente a concessão de meia-entrada a professores é regulada na Lei Estadual n. 10.858, de 31 de agosto de 2001, o que, embora seja objeto de questionamento judicial (ADIN STF n, 3.753 de 21/06/2006), parece-nos respeitar os limites da competência concorrente.

O projeto de Lei Municipal n. 140/2016, diversamente, no lugar de se limitar à suplementação da legislação federal e estadual, tratou da matéria como se o Município ostentasse competência legislativa concorrente aos demais entes políticos, não representando, de fato, mera atuação sobre aspectos secundários ou acessórios do tema traçado na norma preexistente, norteadas por interesse local.

Nesse sentido, a jurisprudência do Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, em várias oportunidades enfrentou a constitucionalidade de leis municipais que dispunham sobre o benefício da meia-entrada, tendo concluído, em casos similares, pela ocorrência de violação ao pacto federativo. Confira-se:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Lei Municipal n° 6.833, de 6 de março de 2007 (com redação dada pela Lei n° 7.452/2012), que institui no município o sistema de meia-entrada PRELIMINAR A análise da norma impugnada por meio de controle de constitucionalidade difuso- incidental não induz coisa julgada, visto que sua aferição é realizada incidentalmente, na fundamentação da decisão judicial, e o manto da coisa julgada atinge sua parte dispositiva. Ademais, a inconstitucionalidade declarada em sede de controle difuso incidental limita-se às partes da demanda, não afetando outras situações e pessoas. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA SUPLEMENTAR. Violação à distribuição constitucional de competência legislativa. Não observância ao art. 144, da Constituição Bandeirante. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. (Ação Direta de

Inconstitucionalidade n. 0074646-30.2013.8.26.0000, rel. Des. Roberto Mac Cracken, j. em 11.09.2013)

.....

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE LEI MUNICIPAL QUE CRIA MEIA-ENTRADA EM FAVOR DE ASSOCIADOS DE DETERMINADA ENTIDADE, PARA ESPETÁCULOS REALIZADOS EM TEATROS MUNICIPAIS VIOLAÇÃO DA ISONOMIA E USURPAÇÃO DA CHAMADA COMPETÊNCIA CONCORRENTE, QUE TOCA À UNIÃO, ESTADOS E DISTRITO FEDERAL NO QUE TANGE À DISCIPLINA DA CULTURA, CONSOANTE OS TERMOS DO ARTIGO 24, IX, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DETERMINAÇÃO DAS COMPETÊNCIAS, NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA QUE É MERO CONSECTÁRIO DO PRINCÍPIO FEDERATIVO VIOLAÇÃO DOS ARTIGOS 4º, 111 E 144 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL PRECEDENTE DESTE COLENDO ÓRGÃO ESPECIAL INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA-AÇÃO PROCEDENTE. (Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 0000555-08.2009.8.26.0000, rel. Des. A. C. Mathias Coltro, j. em 05.08.2009).

No julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 0015556-91.2013.8.26.0000, o eminente rel. Des. Ferreira Rodrigues, no âmbito do referido Órgão Especial, referendou a mesma tese de inconstitucionalidade de lei local, do Município de Campinas - SP, que pretendia impor aos restaurantes e similares, a concessão de descontos e meia-porção a pessoas que realizaram cirurgia bariátrica ou qualquer outra gastroplastia, oportunidade em que se aferiu, também, mácula ao princípio da livre iniciativa.

Conclui o parecer:

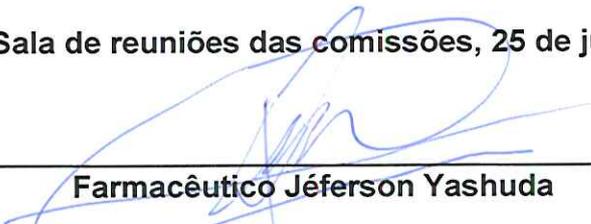
Destarte, pelos argumentos acima consignados, salvo melhor juízo, **opina-se desfavoravelmente** ao Projeto de Lei Municipal n. 140/2016.

Como acordado com os Nobres Pares, quando houvesse qualquer apontamento que fosse favorável a aprovação de projeto de iniciativa desta Casa, esta Comissão manifestar-se-ia favoravelmente à matéria.

Isto posto, manifestamo-nos pela legalidade da proposição submetida ao nosso exame.

É o parecer, s.m.j.

Sala de reuniões das comissões, 25 de julho de 2016.



Farmacêutico Jéferson Yashuda

Presidente e Relator



Aluisio Braz



Edio Lopes

MRDC/