

PARECER Nº 335/2010 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0584/09.

Trata-se de projeto de lei, de iniciativa do nobre Vereador Antonio Carlos Rodrigues, que estabelece diretrizes para a concessão de descontos em atividades culturais para alunos da rede pública municipal de ensino, além dos seus respectivos familiares.

De acordo com a proposta, como forma de diminuição das diferenças sócio-culturais, o Poder Público Municipal estabelecerá formas de incentivo ao comparecimento a teatros e outros eventos patrocinados ou promovidos pelo Município, através da utilização prioritária de instalações e facilidades da própria rede pública municipal de ensino; divulgação de atividades culturais, visitas a locais de interesse cultural ou outro, com a realização de campanhas e promoções de venda de ingressos a preços menores ou sua distribuição gratuita nos colégios da rede pública de ensino municipal para os estudantes; e campanha de incentivo ao comparecimento a teatros e demais atividades culturais.

Prevê, ainda, que a concessão do benefício se dará através da distribuição entre os alunos de carnê cultural, constituído de cupons que deverão ser apresentados diretamente nas bilheterias ou apresentados na entrada, conforme o caso, podendo o estabelecimento exigir a exibição de identidade estudantil, ou, na falta desta, outro comprovante do vínculo, no momento de admissão do estudante ou seu familiar no recinto do teatro.

O projeto pode prosperar, como será demonstrado.

No aspecto formal a propositura encontra fundamento na Constituição Federal que estabeleceu a possibilidade da União, Estados-membros e Distrito Federal de legislarem concorrentemente sobre direito econômico e cultura, nos exatos termos do art. 24, incisos, I e IX, respectivamente, e também o Município, para suplementar a legislação federal e estadual, dentro dos limites do predominante interesse local (art. 30, incisos I e II).

Dessa forma, na inexistência de normas gerais editadas pela União, os Estados e Municípios exercerão competência legislativa plena para atender suas peculiaridades (art. 24, § 3º).

Verificada a ausência de legislação nacional acerca das regras atinentes aos parâmetros a serem observados para a concessão de descontos nas atividades de diversões públicas, cada ente federativo poderá legislar plenamente para atender às suas necessidades e interesses.

Assim, sempre com vistas ao interesse local, o Município em matéria de competência concorrente legisla para suprir lacuna ou conferir proteção mais específica, sempre atento, contudo, às normas federais e estaduais, com elas não podendo colidir.

Do mesmo modo, a jurisprudência do Tribunal de Justiça de São Paulo¹, em sede de controle concentrado, ressalta a necessidade de que o Município observe os termos das normas federais e estaduais quando do exercício de sua competência legislativa suplementar.

Assim, foi editada a lei estadual nº 7.844, de 13 de maio de 1992, que assegura aos estudantes regularmente matriculados em estabelecimentos de ensino público ou particular, de primeiro, segundo e terceiro grau, existentes no Estado de São Paulo, o pagamento de meia-entrada do valor efetivamente cobrado para o ingresso em casas de diversão, de espetáculos teatrais, musicais e circenses, em casas de exibição cinematográfica, praças esportivas e similares das áreas de esporte, cultura e lazer do Estado de São Paulo, cuja constitucionalidade já foi reconhecida pelo Pleno do Supremo Tribunal Federal no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.950/SP, de Relatoria do Min. Eros Grau, publicada em 02-06-2006:

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

Diante do teor da lei estadual acima referida, verifica-se que já existe a obrigatoriedade de se conferir a meia-entrada para o ingresso nas casas de diversões públicas aos estudantes de ensino público e privado de qualquer grau de instrução.

No âmbito municipal, foi editada a Lei nº 11.113, de 31 de outubro de 1991, que concede aos estudantes de 1º, 2º e 3º graus o direito ao pagamento à metade do preço do ingresso em eventos artísticos, culturais e esportivos, nacionais e internacionais realizados em próprios municipais. Já a Lei nº 11.357, de 10 de maio de 1993, institui a obrigatoriedade de realização de, no mínimo, uma apresentação em teatros e anfiteatros a preços populares destinados à população de baixa renda. Também a Lei nº 11.355, de 05 de maio de 1993, alterada pela Lei nº 13.715, de 07 de janeiro de 2004, que dispõe sobre a venda de ingressos nos cinemas, cineclubes, teatros, espetáculos musicais, circenses e eventos esportivos a estudantes de 1º, 2º e 3º graus, e limita a oferta de tais ingressos com desconto em trinta por cento, contudo ambas as leis foram julgadas inconstitucionais pelo Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo nas ADINs nº 124.401-0/5 2 e 124.405-0/3 3, respectivamente, ambas sem trânsito em julgado da decisão porquanto pendente julgamento de Recurso Extraordinário, sob o argumento de que a Lei Estadual nº 7.844, de 1992, já cuida da matéria tratada nas normas impugnadas, no exercício de competência prevista na Constituição Federal.

No entanto, o projeto ora analisado não colide com a legislação estadual e municipal até então vigentes, ao contrário, possui um caráter de acréscimo ao conteúdo das regras já existentes, função precípua da competência suplementar, na medida em que, a exemplo dos dispositivos da propositura que traçam linhas que deverão nortear a ação do Poder Público a fim de efetivar o direito já instituído de obtenção de desconto para acesso às diversões públicas, e conseqüentemente, à cultura, quais sejam, utilização prioritária de instalações e facilidades da própria rede pública municipal de ensino, divulgação de atividades culturais, visitas a locais de interesse cultural, promoções de venda de ingressos a preços menores ou sua distribuição gratuita, realização de campanha de incentivo ao comparecimento a teatros e demais atividades culturais.

Sob outro aspecto, poder-se-ia afirmar que o projeto consubstancia indevida ingerência do Poder Público no âmbito da atividade econômica privada, com ofensa ao princípio constitucional da livre iniciativa.

Com efeito, segundo expressa o art. 174 da Constituição Federal, o Estado se apresenta como agente normativo e regulador da atividade econômica, compreendendo, para tanto, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, caracterizando, nas lições de José Afonso da Silva⁴, "o Estado regulador, o Estado promotor e o Estado planejador da atividade econômica", contudo, tal circunstância não autoriza a afirmação de que o Estado apenas e tão-somente intervirá na economia em situações excepcionais, porquanto a Constituição Federal de 1988, a constituição diretiva, impõe uma série de programas, fins e valores a serem observados.

No caso, pretende-se assegurar a facilitação do acesso à cultura, como forma de colaborar para a concretização do dever público de garantir o pleno acesso às fontes de cultura nacional aos alunos da rede pública, 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

Nesse exato sentido, decidiu o Pleno da Corte Suprema, ao julgar improcedentes Ações Diretas de Inconstitucionalidade que garantiram direito à meia-entrada para estudantes⁵ e doadores regulares de sangue⁶, 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.

A mesma sorte acompanha a realização de espetáculos de caráter público, a exemplo da Ação Direta de Inconstitucionalidade⁷ ajuizada no Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, que atacava a Lei de autoria parlamentar deste Município nº 12.975, de 22 de março de 2000, que dispõe sobre a concessão de meia entrada para maiores de 65 anos e portadores de deficiência nos espetáculos culturais, artísticos e esportivos promovidos ou subsidiados pelo governo municipal ou órgão da administração indireta, que foi julgada improcedente nesses termos:

Ação Direta de Inconstitucionalidade – Lei nº 12.795/00 do Município de São Paulo, a dispor sobre a concessão de desconto no valor de ingresso a maiores de 65 anos em eventos promovidos ou subsidiados pelo Poder Público – Ausência de vício – Exegese do art. 30, incisos I, III e V, da Lei Maior – Benesse, ademais, também prevista no Estatuto do Idoso – Ação improcedente.

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 competentes, previstas no art. 39 do Regimento Interno desta Câmara, quanto à conveniência e oportunidade da implementação da medida que se intenta adotar.

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 CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 14/4/10

Ítalo Cardoso – PT - Presidente

João Antonio – PT – Relator

Abou Anni – PV

Agnaldo Timóteo – PR

Carlos A. Bezerra Jr. – PSDB

Florianio Pesaro – PSDB

Gabriel Chalita – PSB

Kamia – DEM

Netinho de Paula – PCdoB

1- ADIN nº 164.489-0/8-00, DJ 27/08/2008 e ADIN nº 163.415-0/4-00, DJ 26/11/2008.

2- Relator: Denser de Sá, DJ 22/03/2007.

3- Relator: Denser de Sá, DJ 31/01/2007.

4- In Curso de Direito Constitucional Positivo, Ed. Malheiros, 11ª Ed., p. 738.

5- ADI nº 1.950/SP, cit.

6- ADI nº 3.512/ES. Relator Min. Eros Grau. Pleno. DJ 23/06/2006.

7- ADI nº 124.403-0/4-00. Relator Des. Ivan Sartori. DJ 19/12/07.