

PARECER Nº 822/2013 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0065/13

Trata-se de projeto de lei, de autoria do nobre Vereador Coronel Telhada, que visa instituir ingresso gratuito para profissionais de segurança pública, bem como meia entrada aos familiares (mãe, pai, filho ou enteado, cônjuge ou companheiro do referido profissional).

Em que pesem os justos motivos que nortearam a propositura, esta não merece prosperar.

Com efeito, não obstante haja legislação vigente dispendo sobre o pagamento de meia entrada a estudantes (Lei Municipal nº 11.113/91), a idosos (Lei Municipal nº 11.470/94), a deficientes (Lei Municipal nº 12.975/2000), tais entes se encontram em uma situação especial que, no entendimento do Poder Judiciário, justificam a concessão do tratamento diferenciado, o que não seria o caso em estudo.

A esse respeito, o Egrégio Tribunal de Justiça de São Paulo decidiu, perante legislação semelhante à ora pretendida, que visava à gratuidade de entrada a policiais e bombeiros, pela inconstitucionalidade da medida, dentre outros motivos, por ofensa ao princípio da isonomia. Confira-se:

“Ação direta de inconstitucionalidade - Lei Municipal nº 6.770/10 (que assegura "A entrada franca para policiais e bombeiros militares, policiais civis e guardas civis municipais, mediante apresentação de identidade funcional às sessões de cinema, teatro, shows, feiras, exposições, eventos culturais e esportivos realizados no Município de Guarulhos" - fls. 29) – Impossibilidade de se adotar, no processo de fiscalização normativa abstrata instaurado perante o Tribunal de Justiça, legislação infraconstitucional (federal, estadual ou municipal), ou a Constituição Federal, como parâmetro de controle imediato - Não conhecimento, por conseguinte, das alegações de desconformidade da Lei Municipal nº 6.770/10 frente à Lei Orgânica do Município de Guarulhos - Reconhecimento, quanto ao mais, da ocorrência de vício de inconstitucionalidade formal subjetiva (posto derivar, o ato normativo objurgado, de projeto de lei de iniciativa parlamentar - em afronta ao disposto nos artigos 5º, 24, § 2º, nº 4, 47, caput, incisos II e XIV, e 144, todos da Constituição Estadual) e material (uma vez que a espécie legislativa impugnada acha-se em desconformidade o princípio da igualdade, além de prever a criação de despesa pública sem a indicação específica da fonte de custeio correspondente - vulnerando, com isso, o comando contido nos artigos 25, caput, 111 e 144, todos da Carta Paulista) - Precedentes deste Colendo Órgão Especial - Ação procedente.

...

Entretanto, razão assiste ao autor quando acena com o descompasso da Lei Municipal nº 6.770/10 em relação ao artigo 114 da Carta Bandeirante (no que concerne à necessidade de observância, pela Administração Pública Municipal, do princípio da isonomia – estatuído no artigo 5º, caput e inciso I, da Lei Fundamental do Estado).

Como bem salientou o percuciente Subprocurador-Geral de Justiça Jurídico, em seu parecer, "(...) a norma em exame permite a determinado segmento do funcionalismo público – policiais e bombeiros militares, policiais civis e guardas municipais – o acesso aos referidos estabelecimentos, mediante entrada franca. Todavia, não se vislumbra razão plausível que permita ao legislador local distinguir referida classe do funcionalismo público das demais, que também desempenham funções de suma importância. Sabe-se que a isonomia é um dos primados garantidos pelo legislador constitucional (...)

..." (destacamos; Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0569142-88-2010, referente à Lei Municipal de Guarulhos, Órgão Especial, Relator Desembargador Guilherme G. Strenger).

“Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Municipal nº 10.481, de 23 de outubro de 2009. Cria benefício à carreira profissional de policial militar e civil ensejando entrada gratuita em sessões de teatro, shows, feiras, eventos culturais e esportivos realizados no Município. Princípios Constitucionais. Violação. Competência legislativa municipal suplementar. Inconstitucionalidade reconhecida” (destacamos; Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 990.10.010462-4, referente à Lei Municipal de São José do Rio Preto, Órgão Especial, Relator Desembargador Caduro Padin).

Ademais, releva notar que o projeto em estudo não prevê a meia entrada, tal como acontece com os estudantes e idosos, mas sim a entrada gratuita dos profissionais de segurança pública e meia entrada aos seus familiares.

Ao determinar entrada gratuita a profissionais de segurança pública, o projeto fere o princípio da livre iniciativa.

O projeto incide sobre a questão do preço cobrado no âmbito de um contrato privado, logo versa primordialmente sobre direito civil, matéria sobre a qual o Município não tem competência para legislar, haja vista ser privativa da União, nos termos do art. 22, I, da Constituição Federal.

Portanto, sob o aspecto formal, o projeto não reúne condições de prosseguimento, por interferir na competência legislativa da União.

O exercício das atividades econômicas em nosso ordenamento jurídico embasa-se, dentre outros, no princípio da livre iniciativa, havendo limites para a intervenção do Estado na economia, sendo-lhe reservado o papel de agente normativo e regulador, nos expressos termos dos artigos 170, caput, e 174 da Constituição Federal.

Como corolário destes fundamentos em que se ancora a ordem econômica nacional, tem-se que a fixação de preços dos produtos e serviços é ditada pelo mercado, sendo vedada, em regra, interferência estatal neste aspecto.

Sendo assim, interferir na relação privada é medida que invade o livre exercício da atividade econômica, fundamento básico da ordem econômica e financeira e da República Federativa, expressamente assegurados pela Constituição Federal, no art. 1º, IV, bem como no art. 170.

Com fundamento na livre iniciativa, na condução das atividades econômicas, o particular tem primazia sobre o Estado.

Desta forma, a propositura, ao ofender o princípio da isonomia e imiscuir-se em matéria reservada à União e intervir no livre exercício da atividade econômica, afronta a Constituição Federal.

Pelo exposto, somos pela INCONSTITUCIONALIDADE, sem prejuízo do prosseguimento deste projeto na hipótese de recurso provido pelo Plenário desta Casa, nos termos do art. 79 do Regimento Interno.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, 24/4/2013

Goulart – PSD – Presidente (contrário)

Alessandro Guedes – PT (contrário)

Arselino Tatto – PT (contrário)

Laércio Benko – PHS (contrário)

Sandra Tadeu – DEM (contrário)

VOTO VENCIDO DO RELATOR VEREADOR EDUARDO TUMA E DOS VEREADORES ABOU ANNI E CONTE LOPES DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0065/13

Trata-se de projeto de lei, de autoria do nobre Vereador Coronel Telhada, que visa instituir ingresso gratuito para profissionais de segurança pública, bem como meia entrada aos familiares (mãe, pai, filho ou enteado, cônjuge ou companheiro do referido profissional).

Sob o 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, como no caso ora sob análise.

Esse é o entendimento pacificado do Supremo Tribunal Federal quanto à matéria, espelhada no trecho do voto do Ministro Eros Grau:

“Não somente a União, mas também os Estados-membros e o Distrito Federal, nos termos do disposto no artigo 24, inciso I, da Constituição do Brasil, detêm competência concorrente para legislar sobre direito econômico. Também podem fazê-lo os Municípios, que, além de disporem normas de ordem pública que alcançam o exercício da atividade econômica, legislam sobre assuntos de interesse local, aí abrangidos os atinentes à sua economia, na forma do art. 30, inciso I, da CB/88.

Inexistindo lei federal regulando a matéria, o Estado-membro editou a lei atacada no exercício de competência legislativa plena, nos termos do artigo 24, § 3º, da Constituição do Brasil”. (ADI nº 1.950/SP. Relator Min. Eros Grau. Pleno. DJ 02/06/2006, grifamos).

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 Silva (in “Curso de Direito Constitucional Positivo”, Ed. Malheiros, 11ª Ed., p. 738), “o Estado regulador, o Estado promotor e o Estado planejador da atividade econômica”.

Todavia, 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, 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 estudantes e doadores regulares de sangue, 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. 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. O direito ao acesso à cultura, ao esporte e ao lazer, são meios de complementar a formação dos estudantes". (ADI nº 3.512/ES. Relator Min. Eros Grau. Pleno. DJ 23/06/2006).

A mesma sorte acompanha a realização de espetáculos de caráter público, a exemplo da Ação Direta de Inconstitucionalidade 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". (ADI nº 124.403-0/4-00. Relator Des. Ivan Sartori. DJ 19/12/07).

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 se impõe 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 na propositura com relação aos profissionais de segurança pública.

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, 24/4/2013
Goulart – PSD – Presidente (contrário)

Abou Anni – PV

Alessandro Guedes – PT (contrário)

Arselino Tatto – PT (contrário)

Conte Lopes – PTB

Eduardo Tuma – PSDB – Relator

George Hato – PMDB (abstenção)

Laércio Benko – PHS (contrário)

Sandra Tadeu – DEM (contrário)