

PARECER Nº 0083/2011 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE PROJETO DE LEI Nº 0643/95.

Trata-se de projeto de lei, de iniciativa do nobre Vereador Wadih Mutran, que dispõe sobre a venda de ingressos nos cinemas, cineclubes, teatros, espetáculos musicais, circenses e eventos esportivos a todos os guardas mirins portadores de carteira de identidade emitida pelo grupo de assistência ou entidade da qual fizer parte.

Em suma, pretende a propositura conceder aos guardas mirins o desconto de 50% (cinquenta por cento) no preço dos ingressos vendidos pelos cinemas, teatros e estabelecimentos afins que menciona.

Às fls. 06/08 já havia sido emitido parecer desta Comissão no sentido da inconstitucionalidade da propositura. Todavia, tendo em vista a aprovação do requerimento RPS 07-04/2009, a propositura retornou a essa Comissão para nova análise.

Primeiramente, é preciso assinalar que o fato de ter sido excluída da Lei Orgânica do Município, através da Emenda 28/06, a previsão de iniciativa privativa ao Sr. Prefeito para projetos de lei que disponham sobre serviços públicos, não abre à Câmara Municipal a possibilidade de legislar irrestritamente sobre o tema, na medida em que esta Casa deverá observar os mesmos requisitos exigidos quando legisla sobre os demais temas que estão na esfera da competência municipal.

Por outras palavras, deverão ser respeitados especialmente o princípio da independência e harmonia entre os Poderes e os requisitos da abstração e generalidade, estes, por excelência, traços característicos das leis.

Pois bem, relativamente à propositura em análise, temos que não se trata de matéria relacionada com serviço público, sendo que o fundamento do parecer anteriormente emitido pela inconstitucionalidade foi a indevida ingerência do Poder Público na atividade econômica que resultaria da imposição da concessão de desconto no preço dos ingressos comercializados pelos estabelecimentos em questão aos guardas mirins.

Cumprir registrar que tendo em vista a modificação da jurisprudência predominante sobre a matéria, notadamente o entendimento do Supremo Tribunal Federal (ADI nºs 1.950/SP e 3.512/ES), esta Comissão passou a se posicionar pela possibilidade de tramitação de projetos de lei instituindo a concessão do desconto conhecido como meia entrada.

No aspecto formal a propositura encontra fundamento na Constituição Federal que estabeleceu a possibilidade da União, Estados-membros e Distrito Federal de legislar 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. (grifamos)

(ADI nº 1.950/SP. Relator Min. Eros Grau. Pleno. DJ 02/06/2006.)

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

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 (ADI nº 1.950/SP, cit.) e doadores regulares de sangue (ADI nº 3.512/ES. Relator Min. Eros Grau. Pleno. DJ 23/06/2006) , 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.

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 justifica 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 na propositura com relação aos guardas mirins.

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.

Todavia, há necessidade de apresentação de um substitutivo, como se verá a seguir.

Em primeiro lugar, é preciso observar que os programas conhecidos como “guardas mirins” ou patrulheiros mirins” são desenvolvidos precipuamente por organizações não governamentais visando à inserção dos adolescentes no mercado de trabalho e inicialmente eram pautados por um viés meramente assistencialista, sendo que embora fosse reconhecida a inegável importância social das atividades desenvolvidas por tais entidades, não era alcançada a efetiva proteção dos direitos dos adolescentes.

Tanto é assim que o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, adotou a Resolução nº 54/CMDCA/99 na qual delibera pela não concessão de registro às entidades governamentais e não governamentais que desenvolvam programas guarda mirim, patrulheiro mirim e similares, com base na Resolução nº 155 do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, a qual recomendou a extinção dos referidos programas, uma vez que os mesmos não respondem às condições necessárias de proteção ao trabalho do adolescente.

Por outro lado, as atividades dos guardas mirins estão relacionadas ao instituto da aprendizagem, consoante se verifica, inclusive, pela definição encontrada na enciclopédia livre Wikipédia (“A Guarda-Mirim é um projeto social com mais de 50 anos de existência no auxílio ao jovem de 14 a 18 anos. Dentre os principais pontos destacam-se a colocação no mercado de trabalho, embasada na lei do menor aprendiz, o projeto pré-profissionalizante, e a complementação educacional. ... A iniciativa de instalação do projeto é feita por voluntários, normalmente em cidades do interior de Minas Gerais e São Paulo.”) – instituto este que passou por várias mudanças com a edição das Leis Federais nºs 10.097/00 e 11.180/05, alterando dispositivos da CLT – Consolidação das Leis do Trabalho para estabelecer, por exemplo, que o contrato de aprendizagem destina-se aos adolescentes com idade entre 14 e 24 anos e fixar como requisito de validade de tal contrato a matrícula e frequência do aprendiz à escola (art. 428, § 1º CLT).

Ocorre que a concessão da meia entrada para estudantes já é assegurada pela Lei Estadual nº 7.844/92, a qual teve sua constitucionalidade reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal quando do julgamento da ADI nº 1.950/SP, de modo que, em última análise, a propositura disporia no sentido de lei já existente.

Contudo, é forçoso reconhecer a existência de inúmeras entidades de Guarda Mirim cujos integrantes, como acima mencionado, celebram contratos de aprendizagem, bem como a possibilidade da existência de integrantes de Guardas Mirins, que não tenham celebrado contratos de aprendizagem, não estejam frequentando a escola, mas que já tenham completado 16 anos e, portanto, possam legalmente inserir-se no mercado de trabalho, tendo em vista que a Constituição Federal assim o permite, razão pela qual o presente projeto pode prosperar, a fim de abarcar não o Guarda Mirim estudante, eis que este já goza do benefício da meia entrada, mas o

Guarda Mirim com idade superior a 16 anos e que por alguma razão não seja estudante.

SUBSTITUTIVO Nº

AO PROJETO DE LEI Nº 643/95

Dispõe sobre a concessão de meia entrada nos cinemas, cineclubes, teatros, espetáculos musicais, circences e eventos esportivos apresentados no Município de São Paulo, a todos os Guardas Mirins com idade superior a 16 anos e portadores de Carteira de Identidade emitida pelo grupo assistencial ou entidade da qual fazem parte, e dá outras providências.

A Câmara Municipal de São Paulo DECRETA:

Art. 1º Fica assegurado o acesso a cinemas, cineclubes, teatros, espetáculos musicais, circences e eventos esportivos apresentados no Município de São Paulo a todos os Guardas Mirins com idade superior a 16 anos integrantes de grupos de assistência ou entidade oficialmente reconhecidos e portadores de Carteira de Identidade emitida pelo grupo ou entidade da qual fazem parte, mediante pagamento de metade do preço do ingresso pretendido para qualquer dependência destinada ao público.

Parágrafo único. Fica limitado a 15% (quinze por cento) o acesso de Guardas Mirins com desconto aos eventos previstos no "caput" deste artigo.

Art. 2º O beneficiário deverá comprovar sua condição de Guarda Mirim através de carteira de identidade emitida pelo grupo de assistência ou entidade a que pertencer, feita em modelo padronizado, onde constará o seguinte:

I – fotografia do Guarda Mirim, com carimbo do grupo ou entidade;

II – o nome e a data de nascimento do Guarda Mirim;

III – a assinatura do presidente do grupo de assistência ou da entidade que emitir a carteira;

IV – prazo de validade da carteira.

Art. 3º O Poder Executivo regulamentará esta Lei no prazo de 60 (sessenta) dias a contar de sua publicação.

Art. 4º As despesas com a execução desta Lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 13/04/2011.

Arselino Tatto – PT – Presidente

Adilson Amadeu – PTB - Relator

Abou Anni - PV

Aurélio Miguel - PR

Dalton Silvano - PSDB

Florianio Pesaro - PSDB

Marco Aurélio Cunha – DEM

Salomão - PSDB