PUBLICADO DOC 09/03/2012, PÁG 101

PARECER Nº 188/2012 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0497/11.

Trata-se de projeto de lei, de iniciativa do nobre Vereador Antonio Carlos Rodrigues, que atribui nova redação ao Decreto nº 44.565/2004, que regulamenta a Lei nº 11.355/93, a qual dispõe sobre a venda de ingressos nos cinemas, cineclubes, teatros, espetáculos musicais, circenses e eventos esportivos a estudantes de 1º, 2º e 3º graus no Município de São Paulo.

A propositura visa incluir os estudantes de cursinho pré-vestibular e de outros cursos livres, a exemplo dos cursos de idiomas e de informática, como beneficiários do valor correspondente a meia entrada de ingressos nos cinemas, cineclubes, teatros, espetáculos musicais, circenses e eventos esportivos a estudantes de 1º, 2º e 3º graus no Município de São Paulo, prevista na Lei nº 11.355/93.

O projeto pode prosperar, como veremos a seguir.

Sabe-se que a Constituição Federal estabeleceu a possibilidade da União, Estados-membros e Distrito Federal de legislarem concorrentemente sobre direito econômico, educação, cultura ensino e desporto, nos exatos termos do art. 24, incisos, 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). Na inexistência de normas gerais editadas pela União, os Estados e Municípios exercerão competência legislativa plena para atender suas peculiaridades (art. 24, § 3º).

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. Neste ponto, oportunas as lições de Fernanda Dias Menezes de Almeida:

Parece-nos que a competência conferida aos Estados para complementarem as normas gerais da União não exclui a competência do Município de fazê-lo também. Mas o Município não poderá contrariar nem as normas gerais da União, o que é óbvio, nem as normas estaduais de complementação, embora possa também detalhar essas últimas, modelando-as mais adequadamente às particularidades locais. (grifamos) (In, Competências na Constituição de 1988. 4ª edição. São Paulo: Ed. Atlas, 2007, pág. 139 a 141.)

A jurisprudência do Tribunal de Justiça de São Paulo (ADIN nº 164.489-0/8-00, DJ 27/08/2008 e ADIN nº 163.415-0/4-00, DJ 26/11/2008.), em sede de controle concentrado, do mesmo modo, ressalta a necessidade de que o Município observe os termos das normas federais e estaduais quando do exercício de sua competência legislativa suplementar.

Nesse contexto, 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 graus, 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 1950/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 à 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, de abrangência mais ampla, inclusive.

Nesse passo, foi editada no Município de São Paulo a Lei nº 11.355, de 05 de maio de 1993, 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.

A propositura, ao pretender incluir os estudantes de cursinho pré-vestibular e de outros cursos livres, a exemplo dos cursos de idiomas e de informática, como beneficiários do valor correspondente a meia entrada de ingressos, prevista no âmbito municipal pela Lei nº 11.355/93, não cria disposição contrária à legislação estadual sobre o assunto, mas apenas a complementa, tendo-se em vista a competência suplementar municipal garantida pela Constituição Federal, tendo-se por base o interesse local (art. 30, inciso I e II da Constituição Federal).

No que diz respeito à competência suplementar do Município, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo já se manifestou:

Todavia, ao se falar em competência suplementar, leia-se competência não para criar, mas para complementar simplesmente o que já existe, e isso apenas quando houver interesse local. (ADI nº 124.171-0/4-00)

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, 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)

Por fim, importante destacar, que a citada Lei nº 11.355, de 05 de maio de 1993, 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, foi julgada inconstitucional pelo Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (ADIN n° 124.401-0/5, Relator: Denser de Sá, DJ 22/03/2007), sem trânsito em julgado da decisão porquanto pendente julgamento de Recurso Extraordinário, sendo que sua eficácia não foi suspensa em referido julgamento, continuando a norma, portanto, a ser aplicada até que sobrevenha eventual decisão definitiva pela inconstitucionalidade.

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, a fim de adequar o presente projeto de lei à melhor técnica de elaboração legislativa, sugerimos o seguinte substitutivo:

SUBSTITUTIVO Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA AO PROJETO DE LEI Nº 497/11.

Altera o art. 1º e acrescenta o art. 1º-A a Lei nº 11.355, de 05 de maio de 1993, 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 dá outras providências.

A Câmara Municipal de São Paulo DECRETA:

Art. 1º Fica alterada a redação do art. 1º da Lei nº 11.355, de 05 de maio de 1993, que passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 1º Fica assegurado o acesso aos cinemas, cineclubes, teatros, espetáculos musicais e circenses e eventos esportivos apresentados no Município de São Paulo aos estudantes de educação básica (ensinos fundamental e médio), educação profissional (básico e técnico, cursos pré-vestibulares, complementares de idiomas, de informática), educação superior e seqüências de graduação, pós-graduação, doutorado e mestrado, regularmente matriculados em estabelecimentos de ensino público ou privado, oficialmente reconhecidos, mediante pagamento da metade do preço do ingresso fixado para a venda destinada ao público em geral.” (NR)

Art. 2º Fica acrescido o artigo 1º-A à Lei nº 11.355, de 05 de maio de 1993, que passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 1º-A A comprovação da condição de estudante será feita mediante a exibição de documentos de identificação estudantil expedido pela UNE - União Nacional dos

Estudantes; pela UMES/SP - União Municipal dos Estudantes Secundaristas; pela UBEN - Unidos Brasileiros dos Estudantes Nacionais ou outra Entidade Estudantil legalmente constituída." (NR)

Art. 3º As despesas com a execução desta Lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias suplementadas, se necessário.

Art. 4º 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 07/03/2012.

FLORIANO PESARO - PSDB - RELATOR
CELSO JATENE - PTB
DALTON SILVANO - PV
JOSÉ AMÉRICO - PT
MARCO AURÉLIO CUNHA - PSD
QUITO FORMIGA - PR