

Porto Alegre, 17 de novembro de 2015.

**Orientação Técnica IGAM nº 23.810/2015.**

**I.** O Poder Legislativo do Município de Novo Hamburgo, por seu Procurador Geral, solicita orientação acerca da viabilidade técnica e jurídica de Projeto de Lei nº 102, de 2015, de iniciativa do Poder Legislativo, que *Institui a meia-entrada para professores das instituições escolares nas sessões de cinema, teatro, shows e outros eventos culturais exibidos nas salas e casas de espetáculos.*

**II.** A competência para o Município legislar concedendo desconto no preço da entrada de eventos privados para determinados segmentos da população é matéria controvertida.

É que, a concessão de desconto no preço dos ingressos para cinemas, clubes, teatros, eventos esportivos, espetáculos circenses e musicais executados pela iniciativa privada configura intervenção indevida na livre iniciativa, o que é vedado pelo art. 170 da Constituição da República, conforme se lê abaixo:

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

I - soberania nacional;  
II - propriedade privada;  
III - função social da propriedade;  
**IV - livre concorrência;**  
V - defesa do consumidor;  
VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

VII - redução das desigualdades regionais e sociais;  
VIII - busca do pleno emprego;  
IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 6, de 1995)

Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.

Ao Estado é vedada a interferência na livre iniciativa e no regular exercício de atividade econômica desenvolvida pelo particular, sob pena de configurar intervenção abusiva na ordem econômica.

Ademais, a concessão do desconto previsto na proposição em análise afeta diretamente a receita, o faturamento e o lucro dos particulares, sem, contudo, prever contrapartida de redução de encargos tributários, impondo, sem justo motivo, ônus, sem bônus, à iniciativa privada.

Nesse sentido, é o entendimento do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, conforme demonstram as ementas a seguir colacionadas:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL DE CARAZINHO QUE ASSEGURA AOS MAIORES DE 60 ANOS, 50% (CINQUENTA POR CENTO) DE DESCONTO NO PREÇO DE INGRESSOS PARA CINEMAS, CINECLUBES, TEATROS, EVENTOS ESPORTIVOS, ESPETÁCULOS CIRCENSES E MUSICAIS - INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL CONFIGURADA, NA MEDIDA EM QUE HOUVE INDEVIDA INTERVENÇÃO NO DOMÍNIO ECONÔMICO - OFENSA AOS ARTIGOS 1º, 8º, 19 E 158 DA CE/89 E 170, II E 174 DA CF/88. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70007219017, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: João Carlos Branco Cardoso, Julgado em 15/12/2003)

ADIN. NONOAI. LEI N 1937/99, QUE ASSEGURA AOS ESTUDANTES DA COMUNA O PAGAMENTO DE MEIA ENTRADA EM ESPETACULOS ESPORTIVOS, DE CULTURA E DE LAZER. OFENSA AOS PRINCIPIOS DA ISONOMIA, POR DISCRIMINACAO NAO AUTORIZADA ENTRE ESTUDANTES E NAO ESTUDANTES. INTERVENCAO ABUSIVA DO ESTADO NO DIREITO DE PROPRIEDADE PRIVADA E DOMINIO ECONOMICO, BEM COMO VIOLACAO DO FUNDAMENTO DA LIVRE INICIATIVA, AUSENTE O INTERESSE PUBLICO GERAL. INTERPRETACAO DO ART. 1, IV, ART. 5, XII, ART.170, II E ART. 174 DA CARTA FEDERAL. VIOLACAO AOS ARTIGOS 1, 8 E 158 DA CONSTITUICAO ESTADUAL. ACAO JULGADA PROCEDENTE. VOTOS VENCIDOS. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70000710053, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Osvaldo Stefanello, Julgado em 21/05/2001)

**III.** Não se desconhece, todavia, decisão oriunda do Tribunal de Justiça do RS, na qual se firmou entendimento no sentido de que mesmo configurando interferência no domínio econômico o desconto no valor dos ingressos, poderia o Estado intervir, a fim de materializar à comunidade os direitos individuais e sociais previstos na Constituição Federal:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 6.519/11, DO MUNICÍPIO DE LAGOA VERMELHA. REGULAMENTAÇÃO DE "MEIA- ENTRADA" DESTINADA AOS PROFESSORES MUNICIPAIS, EM EXERCÍCIO, PARA EVENTOS CULTURAIS. VÍCIO DE INICIATIVA NÃO CONFIGURADO. A legislação acoimada não demonstra como haverá de ser feito o custeio do desconto destinado aos professores, de sorte que não está presente o aumento das despesas aos cofres públicos, restando a legitimidade da Câmara de Vereadores para legislar sobre os assuntos de interesse local. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. AFASTAMENTO. Em que pesem os direitos de propriedade privada e domínio econômico, as empresas estão sujeitas às ações governamentais que busquem preservar o interesse da coletividade, como é o caso da educação pelo acesso à cultura. JULGARAM IMPROCEDENTE A AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70045125077, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Alzir Felipe Schmitz, Julgado em 19/12/2011)

Salienta-se, todavia, que se trata de decisão isolada no cenário jurisprudencial do RS.

Ademais, importa referir o disposto na justificativa:

(...) Sabemos da dificuldade em que vivem os professores. Temos total conhecimento de que sua faixa salarial não condiz com a realidade e importância destes profissionais no contexto de nossa sociedade, que seu contra-cheque vem aquém do que merecia receber por uma jornada de trabalho que contém normalmente 40 horas semanais. Sabemos, também, que a formação acadêmica não dispensa o professor do contato frequente e contínuo com bens culturais, mas que estes custam caro, que ingressos de teatros, cinemas, e shows oneram um orçamento já limitado, o que impossibilita, na maioria das vezes, o acesso economicamente aos mesmos. (...)

Os termos acima colacionados evidenciam que a proposição apresenta muito mais um caráter de concessão de benefícios determinada parcela da população, (entre as quais, salienta-se, se incluem muitos servidores públicos municipais), em razão de sua baixa remuneração, do que efetivamente a concretização e realização de acesso à cultura previsto na Constituição Federal.

Possível interpretar-se, portanto, que a proposição busca assegurar a concretização de direitos sociais apenas a uma determinada categoria da sociedade – professores – em detrimento de outras, e ainda, possui um cunho de concessão de benefícios a servidores que serão custeados, em última instância, pela iniciativa privada, e não pelo poder público.

**IV.** Diante do exposto, conclui-se pela inviabilidade jurídica do Projeto de Lei nº 102, de 2015, por configurar-se como intervenção no domínio econômico, prática vedada pela Constituição Federal.

O IGAM permanece à disposição.

*Bruna T. Oliveira*

**Bruna Teixeira Oliveira**  
OAB/RS 79.626  
Consultora do IGAM



**Everton Paim**  
OAB/RS 31.466  
Consultor do IGAM