



CÂMARA MUNICIPAL DO NATAL
PALÁCIO PADRE MIGUELINHO
Gabinete do Vereador Kleber Fernandes

Natal, 07 de Junho de 2017.

Projeto de Lei N.: 00076/17

Assunto: Dispõe sobre a gratuidade da cobrança da entrada em casas de shows e eventos artísticos ou similares, aos profissionais músicos no âmbito do município de Natal, e dá outras providências.

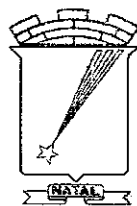
DESPACHO

Encaminhem-se os autos do projeto de lei N° 00076/17 para a Procuradoria da Câmara Municipal de Natal para emissão de parecer jurídico.

Atenciosamente,



Kleber Fernandes
Vereador



PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL
CÂMARA MUNICIPAL DO NATAL – RN
PROCURADORIA LEGISLATIVA

Processo nº 00076/16

Interessado: Vereador Preto Aquino

Assunto: Dispõe sobre a gratuidade da cobrança da entrada na casa de shows e eventos artísticos ou similares, aos profissionais músicos no âmbito do Município de Natal, e dá outras providências.

I

1. Trata-se de Projeto de Lei, de autoria do então Vereador Adão Eridan, posteriormente subscrito pelo Vereador Preto Aquino, que assegura os profissionais inscritos na ordem dos músicos a gratuidade para entrada em eventos artísticos no Município de Natal.

2. Ao seguir o trâmite processual legislativo previsto regimentalmente, o Projeto foi encaminhado à Digna Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final, que determinou o encaminhamento dos autos a esta Procuradoria Jurídica para emissão de parecer.

II

3. A questão da gratuidade tem sido tratada, na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, como uma matéria de direito civil, tanto sob o aspecto da intervenção na propriedade privada quanto da intervenção na atividade econômica.

4. Sob esse prisma, legislações estaduais e municipais que tratem do tema têm sido consideradas inconstitucionais por invadirem competência legislativa privativa da União, nos termos no art. 22, I, da Constituição Federal. Vejam-se os seguintes arestos:

Ementa: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO. DIREITO CONSTITUCIONAL. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA. LEI ESTADUAL 4.049/2002. ESTACIONAMENTOS PÚBLICOS E PRIVADOS. GRATUIDADE AOS PORTADORES DE DEFICIÊNCIA E AOS MAIORES DE SESSENTA E CINCO ANOS. VIOLAÇÃO AO ART. 22, I, DA CONSTITUIÇÃO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE DIREITO CIVIL. VEDAÇÃO À VINCULAÇÃO DE RECEITA. FUNDAMENTO NÃO ATACADO. EMBARGOS RECEBIDOS PARA ESCLARECIMENTOS. I – Declaração de inconstitucionalidade de lei estadual pelo Órgão Especial do Tribunal de Justiça, que entendeu **infringir a competência da União Federal a intervenção na propriedade particular para conceder benefício de gratuidade de estacionamento a idoso e a portadores de deficiência física**, e, no que concerne às áreas públicas, a necessidade de previsão de receita, consoante preceito contido na Constituição estadual, e a vedação de vinculação de receita pública para fazer frente à efetivação do benesse. II – Recurso extraordinário contendo pleito de declaração de constitucionalidade da lei estadual ou, alternativamente, que a declaração de inconstitucionalidade se restrinja à expressão “ou privada”. III – **No que concerne à intervenção indevida na propriedade privada, o acórdão recorrido está em consonância com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (ADIs. 1918/ES e 3710/GO).** Relativamente à concessão do benefício de estacionar gratuitamente em área pública, o Tribunal de origem assentou a ausência de previsão de receita para fazer frente à despesa e suposta vinculação de receita pública, fundamentos que não foram impugnados pela recorrente. Incidência da Súmula 283/STF. IV – Embargos de declaração recebidos apenas para prestar esclarecimentos, sem modificação do acórdão embargado. (AI 742679 AgR-ED-ED, Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Segunda Turma, julgado em 13/05/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-101 DIVULG 27-05-2014 PUBLIC 28-05-2014)

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 2º, CAPUT E §§ 1º E 2º, DA LEI Nº 4.711/92 DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. ESTACIONAMENTO DE VEÍCULOS EM ÁREAS PARTICULARES. LEI ESTADUAL QUE LIMITA O VALOR DAS QUANTIAS COBRADAS PELO SEU USO. DIREITO CIVIL. INVASÃO DE COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO. 1. **Hipótese de inconstitucionalidade formal por invasão de competência privativa da União para legislar sobre direito civil (CF, artigo 22, I).** 2. **Enquanto a União regula o direito de propriedade e estabelece as regras substantivas de**



36/16

intervenção no domínio econômico, os outros níveis de governo apenas exercem o policiamento administrativo do uso da propriedade e da atividade econômica dos particulares, tendo em vista, sempre, as normas substantivas editadas pela União. Ação julgada procedente. (ADI 1918, Relator(a): Min. MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, julgado em 23/08/2001, DJ 01-08-2003 PP-00099 EMENT VOL-02117-29 PP-06221)

EMENTA: MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 2º E SEUS §§ 1º E 2º DA LEI Nº 4.771, DE 16.12.92, DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO, QUE PROÍBE A COBRANÇA AO USUÁRIO DE ESTACIONAMENTO EM ÁREA PRIVADA, NAS CONDIÇÕES EM QUE ESTIPULA. Presença da relevância da fundamentação jurídica do pedido, vista tanto na evidente inconstitucionalidade formal da lei impugnada, por invasão da competência exclusiva da União para legislar sobre direito civil (CF, artigo 22, I), como na inconstitucionalidade material, por ofensa ao direito de propriedade (CF, artigo 5º, XXII). 2. Presença, também, da conveniência da concessão da medida liminar pelos **tumultos que a norma impugnada vem causando ao impedir o exercício de profissão lícita**. 3. Precedentes: ADIMC nº 1.472-DF e ADIMC nº 1.623-RJ. 4. Medida cautelar concedida para suspender a eficácia, com efeito *ex nunc*, do art. 2º e seus parágrafos § 1º e § 2º da Lei nº 4.711, de 16.12.92, do Estado do Espírito Santo, até o final julgamento desta ação.

(ADI 1918 MC, Relator(a): Min. MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, julgado em 25/11/1998, DJ 19-02-1999 PP-00026 EMENT VOL-01939-01 PP-00001)

5. A gratuidade de eventos privados para determinada categoria profissional, ainda que como forma de fomento da atividade cultural, realmente trata das relações civis e de cunho econômico entre particulares, fugindo da competência legislativa municipal.

6. Sobre a possibilidade de intersecção entre os interesses tutelados pela norma legal, que por vezes abrange de uma só vez matérias de competência privativa e concorrente, a linha de orientação utilizada pelo Supremo Tribunal Federal tem sido a da predominância de interesse, nos termos mencionados na decisão monocrática do Min. Gilmar Mendes na ADI n. 5838/DF:

7.

Com base nessas considerações, assim como

"A controvérsia dos autos diz respeito à constitucionalidade da Lei Distrital 5.694, de 2 de agosto de 2016, que versa sobre a prevenção do desperdício de alimentos em supermercados e hipermercados no Distrito Federal.

Quanto à verossimilhança, o primeiro fundamento constitucional a se verificar diz respeito à competência para a matéria versada na lei distrital em questão, notadamente quanto a saber se os dispositivos versam sobre direito civil, de competência legislativa privativa da União (art. 22, I, CF) ou sobre matéria de competência legislativa do Distrito Federal.

Nesse tipo de análise, não raras vezes, surgem dúvidas sobre os limites de competência legislativa dos entes federados. Nos termos do lecionado por Christoph Degenhart, deve-se realizar interpretação que leve em consideração duas premissas: **a intensidade da relação da situação fática normatizada com a estrutura básica descrita no tipo da competência em análise e, além disso, o fim primário a que se destina a norma, que possui direta relação com o princípio da predominância de interesses.** (DEGENHART, Christoph. Staatsrecht I. Heidelberg, 22ª edição, 2006, p. 56-60).

Desde uma análise preliminar, entendo que a Lei Distrital 5.694, de 2 de agosto de 2016, ao impor restrições ao direito de propriedade, versa sobre direito civil, matéria de competência legislativa privativa da União.

Isso porque a lei impugnada determina que supermercados e hipermercados devem prevenir e evitar o desperdício de alimentos cuja data de validade esteja perto do vencimento, destinando os bens nessa situação que não tenham sido comercializados a instituições de caridade ou empenhadas no bem-estar social. Também, que as sobras alimentícias podem ser encaminhadas para produção de ração animal e compostagem agrícola.

(...)

Mesmo se assim não fosse, ainda em juízo perfunctório, a **ingerência na atividade privada prevista pela lei distrital, sem a devida contraprestação pelas perdas que determina, está em dissonância da jurisprudência desta Corte.**

A doutrina constitucional mais moderna enfatiza que, em se tratando de imposição de restrições a determinados direitos, **deve-se indagar não apenas sobre a admissibilidade constitucional da restrição eventualmente fixada (reserva legal), mas também sobre a compatibilidade das restrições estabelecidas com o princípio da proporcionalidade.**

Essa nova orientação, que permitiu converter o princípio da reserva legal (Gesetzesvorbehalt) no **princípio da reserva legal proporcional** (Vorbehalt des verhältnismässigen Gesetzes), pressupõe não só a legitimidade dos meios utilizados e dos fins perseguidos pelo legislador, mas também a adequação desses meios para consecução dos objetivos pretendidos (Geeignetheit) e a necessidade de sua utilização (Notwendigkeit oder Erforderlichkeit). Um juízo sobre a proporcionalidade ou razoabilidade da medida há de

resultar da rigorosa ponderação entre o significado da intervenção para o atingido e os objetivos perseguidos pelo legislador (proporcionalidade ou razoabilidade em sentido estrito) (PIEROTH, Bodo; SCHLINK, Bernhard. Grundrechte – Staatsrecht II. Heidelberg: C. F. Muller, 2005, p. 64).”

8. As considerações aplicam-se ao caso em questão. Ao subtrair do empreendedor, em montante imprevisível, parte da receita a ser auferida pelo evento, o legislador dispõe da sua propriedade privada, assim como interfere no equilíbrio financeiro de sua atividade. Ainda que isso seja possível, em prol de outros interesses sociais igualmente importantes, cabe ao legislador federal dispor sobre a matéria.

III

9. Diante do exposto, tratando-se de matéria cuja competência privativa para legislar é da União, opina-se pela inconstitucionalidade do presente Projeto de Lei, nos termos do art. 22, I, da Constituição Federal.

10. Importante lembrar que o consignado aqui não vincula a nobre Comissão de Justiça ou mesmo o Plenário dessa digna Casa Legislativa, que detém poder soberano no trato do processo legislativo.

Natal, 08 de maio de 2018.


ANNA LUISA BOTELHO SGADARI PASSEGI
Procuradora Legislativa Municipal
Matrícula n. 1.766-3