



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DE ASSUNTOS INSTITUCIONAIS E
JUDICIAIS
ASSESSORIA DE ATRIBUIÇÃO ORIGINÁRIA EM MATÉRIA CÍVEL

ÓRGÃO ESPECIAL DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA

PROCESSO n° 0003211-83.2016.8.19.0000

Representação por Inconstitucionalidade

Relator: Des. Nagib Slaibi Filho

Representante: Sindicato das Empresas Exibidoras
Cinematográficas do Estado do Rio de Janeiro
Representado: Exmo. Sr. Prefeito do Município do Rio de
Janeiro e Câmara Municipal do Rio de Janeiro

Parecer do Ministério Público

**Representação por
inconstitucionalidade. Lei n°
5.844, de 30 de março de 2015,
do Município do Rio de Janeiro,
que altera a ementa, o art. 1° e o
art. 3° da Lei n° 3.424/2002, para
estender o benefício da meia-
entrada aos demais profissionais
da rede pública municipal de
ensino. Ausência de vício de
iniciativa e de usurpação de
competência do ente municipal,
para legislar sobre a matéria.
Norma que atende aos princípios
da livre iniciativa, da
proporcionalidade e da isonomia.
Improcedência da Representação.**



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DE ASSUNTOS INSTITUCIONAIS E
JUDICIAIS
ASSESSORIA DE ATRIBUIÇÃO ORIGINÁRIA EM MATÉRIA CÍVEL

EGRÉGIO ÓRGÃO ESPECIAL,

I - RELATÓRIO

Trata-se de Representação por Inconstitucionalidade ajuizada pelo Sindicato das Empresas Exibidoras Cinematográficas do Estado do Rio de Janeiro, impugnando a Lei nº. 5.844, de 30 de março de 2015, do Município do Rio de Janeiro, que “Altera a Ementa, o art. 1º e o art. 3º da Lei nº 3.424 de 18 de julho de 2002”.

A norma alterada, Lei nº 3.424, de 18 de julho de 2002, assegurava somente aos professores o benefício de meia-entrada, tendo, a norma impugnada, acrescentado, como sujeitos de tal benesse, os demais profissionais da rede pública municipal de ensino.

Aduz o Representante, em suma, que a norma impugnada padece de inconstitucionalidade, por ofensa ao direito ao livre exercício da atividade empresarial, ao princípio da isonomia e ao princípio da impessoalidade, ao abranger o benefício para todos os profissionais da rede pública municipal de ensino, de maneira indistinta, até mesmo para aqueles que exercem mera atividade-meio na área educacional. Requer, ao final, medida cautelar para suspensão da eficácia da norma impugnada, indicando a existência dos requisitos para sua autorização.

Em despacho de fl. 37, o Exmo. Des. Relator determinou a adoção do rito do art. 105, § 6º, do Regimento Interno do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, com a intimação dos órgãos e autoridades para se manifestarem sobre a presente representação.



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DE ASSUNTOS INSTITUCIONAIS E JUDICIAIS ASSESSORIA DE ATRIBUIÇÃO ORIGINÁRIA EM MATÉRIA CÍVEL

Às fls. 45/51, constam informações prestadas pelo Exmo. Sr. Presidente da Câmara Municipal do Rio de Janeiro, pugnano pela improcedência do pedido. Alega, em primeiro lugar, a presunção de constitucionalidade da norma. Aduz que a norma visa fomentar o lazer para aqueles que trabalham na rede pública municipal de ensino, em atendimento ao que disposto no art. 74, IX c/c art. 358, I e II, da Constituição Estadual. Ademais, argumenta existir expressa competência do Município para promover a cultura e a educação, no art. 73, V, da mesma Constituição Estadual. Por fim, sustenta inexistir violação à isonomia, por se justificar a política de meia-entrada para tais profissionais.

Às fls. 91/93, constam informações prestadas pelo Exmo. Sr. Prefeito do Município do Rio de Janeiro, não se opondo à declaração de inconstitucionalidade da norma, uma vez que sustenta a invasão da norma na esfera da atividade econômica privada e a afronta à separação de poderes.

À fl. 98, consta manifestação da Procuradoria-Geral do Município do Rio de Janeiro, reiterando as informações prestadas pelo Exmo. Sr. Prefeito do Município do Rio de Janeiro.

À fl. 104, consta certidão informando que, embora intimada, a Procuradoria-Geral do Estado, quedou-se inerte.

Autos remetidos ao Ministério Público para manifestação.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Trata-se de Lei Municipal, alteradora de norma anterior, que concede benefício de pagamento de meia-entrada para os



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DE ASSUNTOS INSTITUCIONAIS E JUDICIAIS ASSESSORIA DE ATRIBUIÇÃO ORIGINÁRIA EM MATÉRIA CÍVEL

professores e profissionais da rede pública municipal de educação.

A norma impugnada, Lei nº 5.844/2015, acrescenta como destinatários do benefício os demais profissionais da rede pública municipal de ensino.

Inicialmente, cabe afastar qualquer argumento acerca da inconstitucionalidade formal, tendo em conta a plena possibilidade dos entes municipais de instituírem a denominada meia- entrada.

Na Constituição Estadual, o artigo 73, inciso V, expressamente confere aos Municípios a competência para proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência, o que pode ser feito, por óbvio, a partir da implementação de políticas públicas como a meia-entrada.

Em sede jurisprudencial, colaciona-se extrato do voto do Ministro Eros Grau, na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.950/SP, *verbis*:

“Afasto desde logo a alegação de inconstitucionalidade formal. Bem ao contrário do que sustenta a requerente, não apenas a União pode atuar sobre o domínio econômico, isto é, na linguagem corrente, intervir na economia. 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 artigo 30, inciso I, da CB/88.**” (ADI 1950, Relator(a): Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 03/11/2005, DJ 02-06-2006, sem grifos no original)



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DE ASSUNTOS INSTITUCIONAIS E JUDICIAIS ASSESSORIA DE ATRIBUIÇÃO ORIGINÁRIA EM MATÉRIA CÍVEL

Dessa feita, plenamente competente o ente municipal para legislar sobre a matéria, nos termos do artigo 358, incisos I e II, da Constituição Estadual.

No mais, incabível o argumento de vício de iniciativa, bem como de violação à separação de poderes, tendo em conta que a norma dispõe sobre política pública de acesso à educação e cultura, conforme anteriormente exposto.

Por tais razões, este e. Órgão Especial já teve oportunidade de reconhecer a constitucionalidade formal de legislação, cujo projeto de lei foi de iniciativa do Poder Legislativo, dispondo sobre políticas públicas, *verbis*:

“REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE. Lei de iniciativa do Legislativo estadual, que disciplinou a obrigatoriedade de reserva de 5% de mesas e cadeiras para idosos, pessoas com deficiência e gestantes, em praças de alimentação de shoppings centers e restaurantes, no Estado do Rio de Janeiro. Preliminares de ilegitimidade ativa e de inépcia da inicial que se rejeitam. Vício formal não configurado: norma que não confronta com as regras de distribuição de competências (CF/88, artigos 23, II, 24, XIV e 230 e CE/89, artigos 49 e 74, XIV), não se havendo de cogitar de usurpação da competência (CE/89, art. 112, § 1º, II, “d”). Vício material inexistente: ofensa aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade não demonstrada; ao contrário, a norma confere equânime proteção ao idoso, à gestante e aos portadores de deficiência. Improcedência do pleito declaratório de inconstitucionalidade.” (Representação por Inconstitucionalidade nº 0030784-33.2015.8.19.0000, Relator(a) Des.: Jessé Torres, Órgão Especial, julgado em 02/05/2016).

No que concerne à alegada inconstitucionalidade material, esta igualmente não merece guarida, uma vez que a norma



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DE ASSUNTOS INSTITUCIONAIS E JUDICIAIS ASSESSORIA DE ATRIBUIÇÃO ORIGINÁRIA EM MATÉRIA CÍVEL

impugnada não ofendeu aos princípios da livre iniciativa, da proporcionalidade e da isonomia, muito pelo contrário, a sua finalidade é justamente atender aos valores dos referidos postulados.

Quanto à proporcionalidade, verifica-se que os fins almejados pela norma, qual seja, a promoção da cultura e da educação, justificam a intervenção na atividade econômica do particular. Nas palavras do próprio Representante:

“Desse modo, tais benesses têm objetivos sociais particulares, razões jurídicas razoáveis que, numa ponderação, admitem a redução da arrecadação de empresários, os quais também exercem uma função social, haja vista que o exercício da atividade empresarial é fonte de circulação de riquezas, geração de empregos e arrecadação de impostos, além de promover outros fins como é o caso dos cinemas em que se privilegia a cultura, o lazer e o entretenimento.”

Ademais, as políticas públicas, como modo de discriminação legítima, na consecução do princípio da isonomia, precisam de justificativa razoável e proporcional à implementação. Ora, a norma em análise legitima-se pela lógica de que o acesso, pelos educadores (professores e profissionais de educação), a tais bens de cultura e lazer serão revertidos na promoção da educação dos estudantes.

Sobre o tema, destaca-se jurisprudência do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, *verbis*:

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



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DE ASSUNTOS INSTITUCIONAIS E JUDICIAIS ASSESSORIA DE ATRIBUIÇÃO ORIGINÁRIA EM MATÉRIA CÍVEL

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)

Tal raciocínio se aplica, em absoluto, aos demais profissionais da rede municipal de ensino, uma vez que o art. 307 da Constituição Estadual elenca como princípios da educação a “**valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas**”. Cumpre observar que a referida norma repete o contido na CRFB, art. 206.

Com a finalidade de regulamentar a norma constitucional referida a Lei n.º 9.394/96. – Lei de Diretrizes e Bases – estabeleceu o seguinte, no art. 61:

Art. 61. Consideram-se profissionais da educação escolar básica os que, nela estando em efetivo exercício e tendo sido formados em cursos reconhecidos, são: (Redação dada pela Lei nº 12.014, de 2009)

I – professores habilitados em nível médio ou superior para a docência na educação infantil e nos ensinos fundamental e médio; (Redação dada pela Lei nº 12.014, de 2009)

II – trabalhadores em educação portadores de diploma de pedagogia, com habilitação em administração, planejamento, supervisão, inspeção e orientação educacional, bem como com títulos de



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DE ASSUNTOS INSTITUCIONAIS E JUDICIAIS ASSESSORIA DE ATRIBUIÇÃO ORIGINÁRIA EM MATÉRIA CÍVEL

mestrado ou doutorado nas mesmas áreas; (Redação dada pela Lei nº 12.014, de 2009)

III – trabalhadores em educação, portadores de diploma de curso técnico ou superior em área pedagógica ou afim. (Incluído pela Lei nº 12.014, de 2009)

Parágrafo único. A formação dos profissionais da educação, de modo a atender às especificidades do exercício de suas atividades, bem como aos objetivos das diferentes etapas e modalidades da educação básica, terá como fundamentos: (Incluído pela Lei nº 12.014, de 2009)

I – a presença de sólida formação básica, que propicie o conhecimento dos fundamentos científicos e sociais de suas competências de trabalho; (Incluído pela Lei nº 12.014, de 2009)

II – a associação entre teorias e práticas, mediante estágios supervisionados e capacitação em serviço; (Incluído pela Lei nº 12.014, de 2009)

III – o aproveitamento da formação e experiências anteriores, em instituições de ensino e em outras atividades. (Incluído pela Lei nº 12.014, de 2009)

Ora, na escola, não é apenas o professor que educa. Cada profissional que atua na escola — a merendeira, a auxiliar, o inspetor — possui um papel educativo, e seu papel não pode ser equiparado ao de profissionais que exercem funções semelhantes, em outros contextos. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação traz fundamento legal para que haja uma carreira única na educação, na qual todos os profissionais possam se desenvolver, na medida de sua qualificação.

Cabe ressaltar, ainda, que a norma atende ao direito à cultura, previsto constitucionalmente no artigo 322 da Constituição estadual, bem como possui o objetivo de fortalecer a contínua formação dos professores e profissionais da educação, responsáveis, por excelência, pela concretização do direito à educação, previsto no artigo 306 da Constituição Estadual.



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

**SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DE ASSUNTOS INSTITUCIONAIS E
JUDICIAIS
ASSESSORIA DE ATRIBUIÇÃO ORIGINÁRIA EM MATÉRIA CÍVEL**

Não há dúvida, dessa forma, de que a extensão do benefício da meia-entrada, concedido aos demais profissionais da educação escolar, pela norma municipal impugnada, é medida isonômica, proporcional e razoável e, portanto, afigura-se, absolutamente constitucional.

III - CONCLUSÃO

Isto posto, oficia o MINISTÉRIO PÚBLICO no sentido da improcedência do pedido, para que seja declarada a constitucionalidade da Lei nº 5.844, de 30 de março de 2015, do Município do Rio de Janeiro.

Rio de Janeiro, 13 de julho de 2016.

Joana Fernandes Machado

Promotora de Justiça
Assistente da Assessoria
de Atribuição Originária em Matéria Cível

De acordo.

Carlos Cícero Duarte Júnior

Procurador de Justiça
Assessor-Chefe da Assessoria
de Atribuição Originária em Matéria Cível

Aprovo.

Ertulei Laureano Matos

Subprocurador-Geral de Justiça