

PARECER Nº 82/2013 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 372/2012.

Trata-se de projeto de lei, de iniciativa do nobre Vereador Antonio Goulart, que disciplina atividades desportivas de bilhar e sinuca e estabelece normas gerais para sua prática no âmbito do Município de São Paulo.

De acordo com a justificativa ao texto proposto, a importância da propositura advém da possibilidade de o esporte em questão tornar-se modalidade olímpica, daí porque sua difusão apropriada faz-se medida de relevo para nossa Cidade.

O projeto merece prosperar, na forma do substitutivo ao final sugerido.

O projeto cuida de matéria atinente à regulamentação do desporto, sobre a qual podem legislar concorrentemente a União, os Estados, o Distrito Federal e também os Municípios para suplementar a legislação federal e estadual, dentro dos limites do predominante interesse local (arts. 24, inciso IX c/c art. 30, incisos I e II, da Constituição Federal).

A importância da prática de qualquer esporte encontra amparo na Constituição Federal que, em seu art. 217, estabelece ser "dever do Estado fomentar práticas desportivas formais e não formais, como direito de cada um".

O art. 230 da Lei Orgânica Municipal corrobora o exposto ao afirmar ser dever do Município apoiar e incentivar "o esporte, a recreação, o lazer, a expressão corporal, como formas de educação e promoção social e como prática sócio cultural e de preservação da saúde física e mental do cidadão".

Vê-se que o Poder Público tem um papel determinante no estímulo e na disseminação do esporte.

O projeto cuida, ainda, de matéria atinente à proteção do consumidor, que configura princípio da atividade econômica (art. 170, inciso V, CF), sobre a qual também podem legislar concorrentemente a União, os Estados, o Distrito Federal e também os Municípios para suplementar a legislação federal e estadual, dentro dos limites do predominante interesse local (arts. 24, inciso V c/c art. 30, incisos I e II, da Constituição Federal).

Corrobora esta posição o Código de Defesa do Consumidor que versa em seu art. 55, § 1º sobre a possibilidade do Município em legislar sobre matéria de consumo quando adotar medidas em defesa ao consumidor, como ocorre na proposta em tela que versa principalmente sobre direito à informação clara sobre o produto que o consumidor adquire, senão vejamos:

"Art. 55. A União, os Estados e o Distrito Federal, em caráter concorrente e nas suas respectivas áreas de atuação administrativa, baixarão normas relativas à produção, industrialização, distribuição e consumo de produtos e serviços.

§ 1º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios fiscalizarão e controlarão a produção, industrialização, distribuição, a publicidade de produtos e serviços e o mercado de consumo, no interesse da preservação da vida, da saúde, da segurança, da informação e do bem-estar do consumidor, baixando as normas que se fizerem necessárias."

Ressalte-se o entendimento do Supremo Tribunal Federal, no sentido de permitir ao Município a adoção de medidas mais protetivas ao consumidor, como podemos concluir do seguinte julgado:

"Não há usurpação de competência da união para legislar sobre direito comercial e comércio interestadual porque o ato normativo impugnado buscou, tão somente, assegurar a proteção ao consumidor.

Precedente deste Tribunal (ADI. 1.980, Rel. Min. Sydney Sanches) no sentido de que não invade esfera de competência da União, para legislar sobre normas gerais, lei paranaense que assegura ao consumidor o direito de obter informações sobre produtos combustíveis." (ADI 2.832-4/ Paraná, Rel. Min. Ricardo Lewandowski)

Dada a possibilidade de todos os entes federativos de editar normas relativas às matérias constantes do art. 24 do texto constitucional, conflitos podem surgir quando da elaboração de normas com o mesmo tema, situação que cria um estado de incerteza quanto à aplicabilidade de tais legislações.

Nesse passo, firmou-se o entendimento de que a norma a ser aplicada é aquela mais restritiva como forma de melhor garantir o direito em questão, dada sua natureza. Tal posicionamento do Supremo Tribunal Federal foi adotado em assuntos relativos à proteção ao meio ambiente e defesa da saúde pública, ambos inseridos também na competência legislativa concorrente de todos os entes federativos, consoante se depreende de trecho transcrito no julgamento da Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 109:

Em matéria de proteção à saúde e de defesa do meio ambiente, a competência legislativa é concorrente, a teor do art. 24, VI e XII, da Constituição.

De outro lado, também, a defesa da saúde, conforme estabelece o art. 196 da Carta Magna é competência do Estado genericamente compreendido. Portanto, não é apenas da União, mas também dos Estados-membros, do Distrito Federal e dos Municípios.

(...)

Por fim, como bem ressaltai, em voto oral, quando do julgamento da ADI 3.937-MC/SP, Rel. Min. Marco Aurélio, “tenho defendido, não apenas em sede acadêmica, mas também em algumas decisões que proferi já na Corte Estadual a qual pertenci, como também tive oportunidade de manifestar esse entendimento nesta Suprema Corte, no sentido de que, em matéria de proteção do meio ambiente e em matéria de defesa da saúde pública, nada impede que a legislação estadual e a legislação municipal sejam mais restritivas do que a legislação da União e a legislação do próprio Estado, em se tratando dos municípios”. (grifamos) (Relator Ministro Ricardo Lewandowski. DJ 22/04/2009.)

Ressalte-se, também, que mesmo na hipótese da proposta apenas trazer para a legislação municipal normas já constantes de regras estaduais e federais, mas aplicando-lhes sanções mais graves, poderá prosperar, eis que será considerada mais restritiva, lembrando-se que na hipótese de múltiplos procedimentos administrativos deverá prevalecer apenas aquele iniciado na esfera que possuir a legislação mais gravosa, a fim de se evitar a ocorrência do bis in idem.

Com efeito, conforme ensina Sérgio Pinheiro Marçal, in “Vedação da dupla penalidade administrativa nas relações de consumo (non bis in idem)” (http://www.migalhas.com.br/mig_sem_imagem.aspx?cod=30126), “não se pode admitir a multiplicação de procedimentos investigativos e muito menos da aplicação de sanções por mais de um órgão em relação à mesma prática. Há que se buscar, dentro de uma interpretação sistemática das normas, uma solução que evite situações que a lei não pode querer. O que se busca evitar, nesse tipo de circunstância, onde mais de um ente tenha competência e jurisdição, é a ocorrência do bis in idem. De fato, o non bis in idem é um princípio geral de direito, com aplicação especialmente no âmbito administrativo e penal, que veda a dupla punição”.

Diante de tal panorama, necessário ressaltar que na esfera federal a União editou a Lei Federal nº 9.615, de 24 de março de 1998, que instituiu normas gerais sobre desporto, fixando regras de observância obrigatória em todo o território nacional, a qual, organizando o Sistema Brasileiro de Desporto, declara que deste faz parte o Conselho Nacional do Esporte (art. 4º, inciso III), como “órgão colegiado de normatização, deliberação e assessoramento, diretamente vinculado ao Ministro de Estado do Esporte” (art. 11).

A Resolução nº 7, de 29 de fevereiro de 1988, do então denominado Conselho Nacional de Desportos, em vigor porque recepcionada pela nova legislação, além de reconhecer a sinuca e o bilhar como modalidades desportivas, considera as Federações existentes como vinculadas diretamente ao CND, até a criação da entidade nacional dirigente das modalidades (art. 3º).

Na esfera estadual foi editada a Lei Estadual nº 12.236, de 2006, que disciplina e regula a atividade das modalidades desportivas de bilhar e sinuca.

Dessa forma, no exercício da competência que o art. 30, II, da Constituição Federal confere ao Município, para suplementar a legislação federal e estadual, não poderá este criar normas mais benéficas que aquelas contidas na legislação federal e estadual, razão pela para analisar a legalidade da proposta necessário compará-la com tais regras.

De início, salientamos que o art. 1º do projeto, ao dispor que a prática de Bilhar e Sinuca será regida pelas regras oficiais internacionais adotadas pela Confederação Brasileira de Bilhar e Sinuca e pela Federação de Sinuca e Bilhar, está em consonância com a Lei Federal nº 9.615, de 24 de março de 1998, com a Lei Estadual nº 12.236, de 2006 e com a Resolução nº 7, de 29 de fevereiro de 1988, do CND, na medida em que a Confederação Brasileira de Bilhar e Sinuca, no âmbito nacional, e a Federação Paulista de Sinuca e Bilhar, no estadual, vinculadas diretamente ao Conselho, são as entidades de administração desse esporte, responsáveis pela regulamentação das modalidades.

O art. 2º do projeto, que trata da adoção de definições e descrições relativas ao Bilhar e à Sinuca, bem como os equipamentos e acessórios a eles referentes, contidas nas normas oficiais da Confederação Brasileira de Bilhar e Sinuca, encontra consonância com o art. 2º da lei estadual.

O art. 4º encontra previsão similar no art. 4º, § 1º, e art. 5º da Lei Estadual nº 12.236/2006.

O art. 5º é idêntico ao art. 7º da Lei Estadual nº 12.236/2006.

O art. 6º encontra correspondência no art. 8º da Lei Estadual nº 12.236/2006.

O art. 7º equipara-se ao art. 9º da Lei Estadual nº 12.236/2006.

Por outro lado, os outros dispositivos do projeto suplementam a legislação em vigor.

O art. 3º, embora bem semelhante ao art. 3º da Lei Estadual nº 12.236, suplementa a lei em vigor ao dispor que os locais onde estiverem instalados os equipamentos devem exibir modalidades de jogos e regras, não apenas em português, mas também em inglês, sendo que a lei estadual prevê que apenas os próprios equipamentos tragam essas informações, veiculadas em vernáculo.

O art. 9º do projeto legal também suplementa a legislação estadual ao condicionar a emissão da licença de funcionamento ao cumprimento da lei.

Dessa forma, a proposta pode prosperar eis que verifica-se que a proposta contém normas que ainda não estão contempladas na legislação estadual e com ela não conflitam e também normas que apenas repetem a lei estadual, as quais contudo dependem da apresentação de um substitutivo, para que fique configurada expressamente uma sanção mais gravosa que a estabelecida na lei estadual, surgindo assim uma norma mais protetiva ao munícipe consumidor, encontrando respaldo no entendimento da Corte Suprema sobre o conflito de normas em matéria de competência concorrente.

O projeto encontra amparo nos arts. 24, incisos V e IX c/c art. 30, incisos I e II, 170 e 217 da Constituição Federal, e arts. 13, inciso I; 37 "caput" e 230, da Lei Orgânica do Município.

Por se tratar de matéria sujeita ao quorum de maioria simples para deliberação, é dispensada a votação em Plenário, cabendo tal prerrogativa às Comissões Permanentes, na forma do art. 46, X, do Regimento Interno desta Casa.

Isto posto, somos PELA LEGALIDADE, na forma do SUBSTITUTIVO a seguir sugerido, que visa adequar a proposta à melhor técnica de elaboração legislativa, bem como elevar o valor da multa, a fim de que supere o valor constante da lei estadual.

Quanto à multa, cumpre esclarecer o quanto segue:

A Lei Estadual nº 12.236, de 18 de janeiro de 2006, que disciplina e regula a atividade das modalidades desportivas de bilhar e sinuca, em seu art. 10, prevê a imposição de multa no valor de 200 (duzentas) Unidades Fiscais do Estado de São Paulo – UFESP, pelo não cumprimento de seus ditames.

Foi publicado no Diário Oficial do Estado de São Paulo, de 19 de dezembro de 2012, o Comunicado DA-90/12, divulgando o valor da Unidade Fiscal do Estado de São Paulo – UFESP, para o período de 1º de janeiro a 31 de dezembro de 2013, qual seja, R\$ 19,37 (dezenove reais e trinta e sete centavos).

Destarte, sugerimos no substitutivo abaixo que a multa mínima inicial seja de R\$ 4.000,00 (quatro mil reais), o que tornará a legislação municipal mais restritiva que a estadual, visto que o Município não deverá criar normas mais benéficas que aquelas já contidas na legislação federal e estadual, conforme exposto no presente parecer.

SUBSTITUTIVO Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA AO PROJETO DE LEI Nº 00372/12.

Disciplina atividades desportivas de Bilhar e Sinuca e estabelece normas gerais para a sua prática no âmbito do Município de São Paulo, e dá outras providências.

A Câmara Municipal de São Paulo DECRETA:

Art. 1º A prática das modalidades desportivas de Bilhar e Sinuca, tal como asseguradas nas legislações federal e estadual pertinentes, será regida pelas regras oficiais internacionais adotadas pela Confederação Brasileira de Bilhar e Sinuca e pela Federação Paulista de Sinuca e Bilhar.

Art. 2º Para os efeitos desta Lei, adotam-se as definições e descrições relativas ao Bilhar e à Sinuca, bem como os equipamentos e acessórios a eles referentes, contidas nas normas oficiais da Confederação Brasileira de Bilhar e Sinuca.

Art. 3º Nos locais onde estiverem instalados os equipamentos de bilhar ou sinuca deverão ser exibidas as modalidades de jogo relativas ao equipamento, assim como as respectivas regras, veiculadas em língua portuguesa e inglesa, em local visível e próximo ao equipamento, de modo a permitir a correta aplicação das regras e a sua uniformização.

Art. 4º Os equipamentos para a prática de Bilhar ou Sinuca deverão respeitar as normas pertinentes editadas pela Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT.

Art. 5º Não será permitida a utilização de quaisquer recursos físicos que possam alterar a dinâmica dos jogos de que trata esta Lei.

Art. 6º Os responsáveis e os proprietários do estabelecimento que possua equipamento de Sinuca ou Bilhar são responsáveis pelo controle de entrada e permanência de menores, devendo ser afixada na entrada aviso sobre a vedação prevista no art. 80 da Lei Federal nº 8.096, de 13 de julho de 1990 - ECA.

Art. 7º É proibida a prática do bilhar e da sinuca quando realizadas mediante apostas em espécie ou in natura, ou qualquer outra forma que as caracterizem ou possibilitem sua tipificação como jogos de azar.

Art. 8º O descumprimento desta Lei sujeitará os infratores, sem prejuízo das demais sanções cabíveis, às seguintes penalidades sucessivamente:

I - advertência escrita;

II - multa de R\$ 4.000,00 (quatro mil reais), dobrada na reincidência;

III - apreensão dos equipamentos;

IV – cassação da licença de funcionamento.

§ 1º A apreensão dos equipamentos prevista inciso III só será revertida depois de sanadas as irregularidades.

§ 2º O valor da multa prevista no inciso II, será atualizada anualmente pela variação do Índice de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, apurado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, acumulada no exercício anterior, sendo que, no caso de extinção deste índice, será adotado outro índice criado pela legislação federal e que reflita a perda do poder aquisitivo da moeda.

Art. 9º As empresas terão prazo de 90 (noventa) dias, contados da publicação desta Lei, para adequarem-se às suas disposições.

Art. 10. O Poder Executivo regulamentará a presente Lei no prazo de 60 (sessenta) dias, a contar de sua publicação.

Art. 11. As despesas com a execução da presente Lei correrão por dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Art. 12. 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 20/03/2013.

GOULART- PSD – PRESIDENTE

ABOU ANNI – PV

ALESSANDRO GUEDES - PT

ARSELINO TATTO – PT

CONTES LOPES – PTB

EDUARDO TUMA – PSDB – RELATOR

GEORGE HATO – PMDB

LAÉRCIO BENKO – PHS

SANDRA TADEU – DEM