



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO



Parecer DJ nº 365/2016

Assunto: Projeto de Lei nº 184/2016 - Autoria do Vereador Gilberto Aparecido Borges - GIBA – “Estabelece a gratuidade de acesso dos idosos às salas de cinemas do Município de Valinhos”

*À Comissão de Justiça e Redação*  
*Senhor Presidente Vereador Paulo Roberto Montero*

Trata-se de parecer jurídico relativo ao projeto em epígrafe que estabelece a gratuidade de acesso dos idosos às salas de cinemas do Município de Valinhos.

Preliminarmente, cumpre destacar a competência regimental da Comissão de Justiça e Redação, estabelecida no artigo 38.

Desse modo, ressalta-se que a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante, sendo que seus fundamentos podem ou não ser utilizados pelos membros desta Casa.

A proposição tem por objetivo assegurar ao idoso o direito a cultura e lazer, estimulando a atividade intelectual e física da terceira idade, proporcionando uma melhor qualidade de vida.

No que tange à competência entendemos que o projeto enquadra-se nas seguintes disposições da Constituição Federal:

**Art. 30. Compete aos Municípios:**



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO



*I - legislar sobre assuntos de interesse local;*

Pois bem, analisando os dispositivos do Projeto em comento, inicialmente temos que por força da Constituição, os Municípios foram dotados de autonomia legislativa, que vem consubstanciada na capacidade de legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, inciso I) como no caso em questão.

No tocante à iniciativa Parlamentar a matéria da proposição em comento não é de iniciativa privativa do Prefeito, art. 48 da Lei Orgânica do Município e art. 24, § 2º Constituição Bandeirante, logo, o Projeto de Lei atende os preceitos legais em relação à regra de iniciativa:

**Art. 48.** *Compete, exclusivamente, ao Prefeito a iniciativa dos projetos de lei que disponham sobre:*

*I - criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração;*

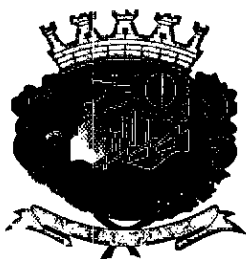
*II - criação, estruturação e atribuições das Secretarias Municipais e órgãos da administração pública;*

*III - servidores públicos do Município, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;*

*IV - abertura de créditos adicionais.*

**Artigo 24** - *A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Assembléia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Procurador-Geral de Justiça e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.*

*(...)*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO



*§ 2º - Compete, exclusivamente, ao Governador do Estado a iniciativa das leis que disponham sobre:*

*1 - criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração;*

*2 - criação e extinção das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 47, XIX; (NR) - Redação dada pela Emenda Constitucional nº 21, de 14/2/2006.*

*3 - organização da Procuradoria Geral do Estado e da Defensoria Pública do Estado, observadas as normas gerais da União;*

*4 - servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; (NR) - Redação dada pela Emenda Constitucional nº 21, de 14/2/2006.*

*5 - militares, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para inatividade, bem como fixação ou alteração do efetivo da Polícia Militar; (NR) - Redação dada pela Emenda Constitucional nº 21, de 14/2/2006.*

*6 - criação, alteração ou supressão de cartórios notariais e de registros públicos*

Deste modo quanto à iniciativa parlamentar também não se vislumbra óbice por tratar de matéria que não se encontra no rol de hipóteses de iniciativa privativa do Chefe do Executivo e, ademais a medida não acarreta despesas, nem confere atribuições ao Poder Executivo.

Assim o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo vem decidindo, que os Municípios possuem competência para legislar sobre assuntos de interesse local, como no caso que concede o direito aos idosos facilitando o acesso aos bens culturais.



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO



É nesse sentido, que o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo vem decidindo, como se pode verificar em ação declaratória incidental de inconstitucionalidade de lei municipal contra a Municipalidade de Campinas:

**VOTO Nº 20.151**

**APELAÇÃO CÍVEL Nº 1029970-55.2015.8.26.0114**

**COMARCA: CAMPINAS**

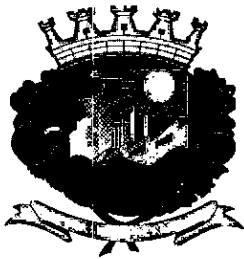
**APELANTE: MSA EMPRESA CINEMATOGRAFICA LTDA.**

**APELADA: MUNICIPALIDADE DE CAMPINAS - Juiz de 1ª Instância: Mauro Iuji Fukumoto - APELAÇÃO CÍVEL – Leis Municipais nº 11.193/2002 e 8.432/1995 de Campinas que garantem o acesso gratuito de pessoas com idade superior a 60 (sessenta) anos, de segunda a sexta-feira, às salas de exibição cinematográfica Ausência de inconstitucionalidade - Municípios que possuem competência para legislar sobre assuntos de interesse local, incluídos os atinentes à sua economia, na forma do artigo 30, inciso I, da Constituição Federal Legislação que efetiva o direito de acesso facilitado aos bens culturais pelos idosos, conforme previsão Constitucional Sentença de improcedência mantida Recurso da autora desprovido.**

*Trata-se de ação declaratória incidental de inconstitucionalidade de lei municipal ajuizada por MSA Empresa Cinematográfica Ltda. contra a Municipalidade de Campinas com a alegação de que as Leis Municipais nº 11.193/2002 e 8.432/1995, que garantem o acesso gratuito de pessoas com idade superior a 60 (sessenta) anos, de segunda a sexta-feira, às salas de exibição cinematográfica são inconstitucionais, por violarem a competência constitucional dos municípios para legislar sobre o tema e ofenderem o direito constitucional de propriedade privada, da livre iniciativa e da livre concorrência. Pede (i) a declaração de modo difuso e incidental da inconstitucionalidade das Leis Municipais nº 11.193/2002 e 8.432/1995, (ii) a declaração da inexigibilidade da obrigação de conceder acesso gratuito às salas de exibição de cinema aos idosos e a inexigibilidade de afixação de cartaz com essa informação, ante a inconstitucionalidade das Leis Municipais nº 8432/95 e 11.193/02, de forma a determinar que o município não realize e/ou aplique qualquer autuação ou penalidade com base nestas leis em face da Autora e (iii) a condenação da ré ao ressarcimento de todo o prejuízo que a Autora tiver com a cessão gratuita em relação aos idosos.*

*A r. sentença de fls. 124/125, cujo relatório é adotado, julgou improcedente o pedido, com o entendimento de que a controvérsia sobre a inconstitucionalidade das leis municipais foi superada por decisão do E. Supremo Tribunal Federal. Condenou a autora ao pagamento de custas, despesas processuais e honorários advocatícios, que arbitrou em dez por cento sobre o valor da causa.*

*A autora apresentou recurso de apelação a fls. 129/147, alegando, em síntese, que a decisão do RE 751345/SP é inaplicável ao caso dos autos, por se tratar de decisão monocrática, sem efeito vinculante e não submetida ao colegiado do STF. Diz que o entendimento da ADI 108.578-0/8 não foi superado pela decisão monocrática. Aduz que a previsão de gratuidade nas leis municipais indicadas viola a competência legislativa constitucional dos municípios para legislar sobre*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO



*interesse local, bem como a competência da União para legislar sobre direito civil, econômico e cultural e, ainda, os princípios da propriedade privada, livre iniciativa e livre concorrência.*

*Sustenta que a questão extrapola o interesse local e que a gratuidade se relaciona a direito econômico e cultural, cuja competência legislativa é da União e dos Estados, conforme dispõe o art. 24, incisos I e XI, da Constituição Federal. Alega que as leis municipais não indicam fonte de custeio para o benefício concedido, transferindo para a iniciativa privada uma obrigação que é de responsabilidade do Estado, e prequestiona os dispositivos indicados.*

*A Municipalidade apresentou contrarrazões a fls. 152/155.*

*Recurso regular e tempestivo (fl. 157).*

*É o relatório.*

*Pretende a autora afastar as obrigações impostas pelas Leis Municipais nº 11.193/02 e 8.432/95 de gratuidade de acesso de pessoas com idade superior a 60 (sessenta) anos, de segunda a sexta-feira, às salas de exibição cinematográfica e de afixação de cartaz com a informação da gratuidade. Alega que as leis indicadas seriam inconstitucionais.*

*A Lei Municipal nº 11.193/02 estabelece que a pessoa com idade igual ou superior a 60 (sessenta) anos terá direito ao ingresso gratuito nas salas de exibição cinematográfica existentes no âmbito do Município de Campinas:*

**Art. 1º. Fica garantido a pessoa com idade igual ou superior a 60 (sessenta) anos o ingresso gratuito às salas de exibição cinematográfica existentes no âmbito do Município de Campinas.**

*(...)*

**Art. 3º -A gratuidade de acesso a que se refere o artigo 1º da presente lei será exercida no período compreendido entre a 2ª feira e a 6ª feira, em cada sala de exibição, em qualquer sessão, que nela ingressarão mediante a simples apresentação de documento de identidade legalmente reconhecido.**

**Art. 4º - O direito à gratuidade garantido pela presente lei deverá ser expressamente informado aos cidadãos nos termos da Lei Municipal nº 8.432, de 19 de julho de 1995.**

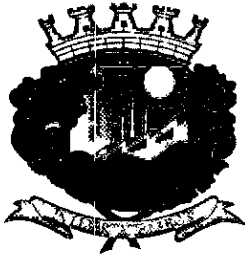
*A Lei Municipal nº 8.432/95, por sua vez, determina o quanto segue:*

**Art. 1º:As empresas de exibição cinematográficas, com salas de cinema em Campinas, ficam obrigadas a afixar cartaz, ao lado das bilheterias e em local visível, contendo informações sobre o direito de acesso gratuito das pessoas com mais de 60 (sessenta) anos às salas de exibição.**

*(...)*

*A Constituição Federal prevê em seu artigo 230 que a família, a sociedade e o Estado têm o dever de amparar as pessoas idosas, assegurando sua participação na comunidade, defendendo sua dignidade e bem-estar e garantindo-lhes o direito à vida.*

*O artigo 215, §3º, inciso IV, da Constituição estabelece, ainda, a democratização do acesso aos bens de cultura e o artigo 23, inciso V, determina que é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios proporcionar os meios de acesso à cultura.*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO



*Nesse contexto, o artigo 23 da Lei nº 10.741/03 (Estatuto do Idoso) prevê que a participação dos idosos em atividades culturais e de lazer será proporcionada mediante descontos de pelo menos 50% (cinquenta por cento) nos ingressos:*

**Art. 23. A participação dos idosos em atividades culturais e de lazer será proporcionada mediante descontos de pelo menos 50% (cinquenta por cento) nos ingressos para eventos artísticos, culturais, esportivos e de lazer, bem como o acesso preferencial aos respectivos locais.**

*Assim, o Estatuto prevê que o desconto será de no mínimo 50% (cinquenta por cento), podendo ser superior.*

*Desse modo, as Leis Municipais nº 11.193/2002 e 8.432/95 de Campinas atendem à diretriz constitucional e buscam dar concretude ao direito de acesso facilitado aos bens culturais pelos idosos, incentivando e estimulando o acesso às manifestações culturais e diversões públicas para grupo da sociedade que conta com amparo constitucional diferenciado.*

*Ademais, os Municípios possuem competência para legislar sobre assuntos de interesse local, incluídos os atinentes à sua economia, na forma do artigo 30, inciso I, da Constituição Federal. A previsão do acesso gratuito de idosos a salas de projeção cinematográfica se insere na competência municipal. Assim, as leis municipais indicadas não violam a Constituição no que tange às competências legislativas.*

*O C. Órgão Especial deste E. Tribunal de Justiça já decidiu que a concessão de benefícios aos idosos para promover o acesso à cultura e ao lazer não configura indevida intervenção estatal na atividade privada:*

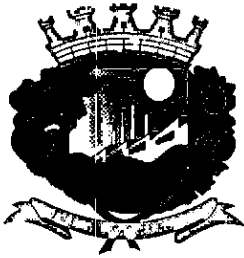
**Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Estadual nº 9.500/97, que dispõe sobre a concessão de desconto aos idosos em cinemas, teatros, museus e demais casas de espetáculos e parques de diversões.**

**Alegação de violação a dispositivos da Constituição Paulista. Inocorrência. Norma impugnada que assegura aos idosos direito a pagamento de meia entrada de modo a promover o acesso à cultura e ao lazer, sem que se verifique indevida intervenção estatal na atividade privada. Precedentes. Ação improcedente. (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 9023982-17.2005.8.26.0000, Rel. Des. Kioitsi Chicuta, j. 12/06/2013).**

*Ainda que a Constituição Federal, de um lado, assegure a propriedade privada, a livre iniciativa e a livre concorrência, é certo que de outro lado ela assegura também a garantia do exercício à cultura e tutela de forma especial as pessoas idosas, prevendo a obrigatoriedade de seu amparo e a necessidade de que seja assegurada sua participação na comunidade e defendida sua dignidade e bem-estar.*

*Assim, a previsão de gratuidade aos idosos ao acesso à cultura, consubstanciado nas sessões de cinema nos dias úteis, efetiva o direito previsto no artigo 215 da Constituição Federal, especialmente em relação a um grupo da sociedade (idosos) que conta com amparo constitucional diferenciado.*

*O direito à propriedade privada e os princípios da livre iniciativa e da livre concorrência não são absolutos e, no caso concreto dos autos, não podem ser considerados violados pelas leis municipais em análise, que efetivam outros direitos previstos na própria Constituição.*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO



*As Leis Municipais nº 11.193/2002 e 8.432/95, portanto, não violam a Constituição Federal, de forma que não pode ser provido o recurso da autora.*

*Nesse sentido foi a decisão proferida pelo E. Min. Luiz Fux no RE 751345/SP interposto pela própria Municipalidade de Campinas:*

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ADMINISTRATIVO. GRATUIDADE DO ACESSO ÀS SALAS DE PROJEÇÃO CINAMETOGRÁFICAS A IDOSOS GARANTIDAS POR LEGISLAÇÃO MUNICIPAL. COMPETÊNCIA CONCORRENTE. PRECEDENTES.**

**1. A competência para legislar sobre direito econômico é concorrente entre a União, os Estados membros, o Distrito Federal e os Municípios. (arts. 24, I, e 30, I da CF/88). Precedentes: ADI nº 1950/SP, Min. Rel. Eros Grau, DJe de 02/06/06, e RE 585453, Rel. Min. Dias Toffoli, DJe de 21/09/12.**

**2. O acesso gratuito de idosos, previsto em legislação municipal, a salas de projeção cinematográfica cumpre diretrizes sociais insertas na Carta Magna, não violando a ordem Constitucional.**

**3. In casu o acórdão recorrido assentou:**

**DECADÊNCIA Inocorrência: Mandamus impetrado no prazo legal. POSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO Presença: Juridicamente possível o pleito de declaração de inconstitucionalidade de lei municipal por infração da competência legislativa estabelecida em lei maior. ILEGITIMIDADE ATIVA Inocorrência: Legítima a atuação de Sindicato na defesa dos direitos e interesses da categoria que representa. Preliminares afastadas. IDOSOS. Gratuidade do acesso às salas de projeção cinematográficas garantida por Lei Municipal Descabimento Competência legislativa privativa da União - Violação à livre concorrência Legislação municipal semelhante declarada inconstitucional pelo Órgão Especial ADI nº 108.578-0/4 Inocorrência de afronta a preceito vinculante: É inconstitucional a Lei Municipal que garante o acesso gratuito aos idosos às salas de projeção cinematográficas cinema por ofender a competência legislativa privativa da União e também a livre concorrência, nos termos da ADI nº 108.578-0/4 onde o Órgão Especial declarou inconstitucional legislação do Município de Bauru versando sobre a matéria. Recursos não providos.**

**4. Recurso extraordinário PROVIDO. Decisão: Trata-se de recurso extraordinário interposto pelo Município de Campinas, manejado com arrimo na alínea a do permissivo Constitucional, contra acórdão assim ementado, in verbis:**

**DECADÊNCIA Inocorrência: Mandamus impetrado no prazo legal. POSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO Presença: Juridicamente possível o pleito de declaração de inconstitucionalidade de lei municipal por infração da competência legislativa estabelecida em lei maior. ILEGITIMIDADE ATIVA Inocorrência: Legítima a atuação de Sindicato na defesa dos direitos e interesses da categoria que representa. Preliminares afastadas. IDOSOS. Gratuidade do acesso às salas de projeção cinematográficas garantida por Lei Municipal Descabimento Competência legislativa privativa da União- Violação à livre concorrência Legislação municipal semelhante declarada inconstitucional pelo Órgão Especial ADI nº 108.578-0/4 Inocorrência de afronta a preceito vinculante: É inconstitucional a Lei Municipal que garante o acesso gratuito aos idosos às salas de projeção cinematográficas cinema por ofender a competência legislativa privativa da União e também a livre concorrência, nos termos da ADI**



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO



*nº 108.578-0/4 onde o Órgão Especial declarou inconstitucional legislação do Município de Bauru versando sobre a matéria. Recursos não providos.*

*Não foram opostos embargos de declaração.*

*Nas razões do apelo extremo, sustenta preliminar de repercussão geral, e no mérito, alega violação aos artigos 220, §2º, e 230, I, da Constituição Federal.*

*É o relatório. DECIDO.*

*Não merece prosperar o recurso.*

*Esta Corte, ao analisar casos análogos concernentes à concessão do direito de meia entrada aos estudantes e aos doadores de sangue em estabelecimentos de cultura e lazer, firmou jurisprudência no sentido de que a competência para legislar sobre direito econômico é concorrente entre a União, os Estados-membros, o Distrito Federal e os Municípios.*

*Nesse sentido transcrevo parte do voto relator Ministro Eros Grau, proferido na ADI 1.950/SP, DJ 2/6/2006, Plenário, in 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, I, da CP/88 (Tribunal Pleno DJ de 02/06/206).*

*No mesmo julgamento, o Ministro Carlos Britto assim se manifestou sobre a controvérsia:*

*Senhor Presidente, os bens e valores culturais, em regra, estão franqueados à exploração econômica, à iniciativa privada. Mas são bens que se põem, ao mesmo tempo, como dignos de proteção estatal, seja do ângulo da sua produção, seja do ângulo da sua divulgação. Isso está expresso no art. 215 da Magna Carta, a sinalizar, para mim, que esses bens e valores culturais, mesmo economicamente explorados, têm de cumprir uma função social mais forte.*

*Ressai do voto do eminente Ministro Eros Grau a compreensão, a ilação de que a função social da propriedade e olhem bem, de propriedade de bens e valores culturais - é um dos princípios regentes de toda atividade econômica art. 170, inciso III, CF.*

*Ademais, o acesso gratuito de idosos, previsto em legislação municipal, a salas de projeção cinematográfica cumpre diretrizes sociais insertas na Carta Magna, não violando a ordem Constitucional, conforme bem destacou o Ministro Dias Toffoli ao analisar o RE 585.453, DJe 21/9/2012, in verbis:*

*Como salientado, a legislação questionada estabelece desconto de cinquenta por cento no pagamento de ingresso, para os idosos com mais de sessenta anos, nos eventos culturais e esportivos promovidos pelo Poder Público.*

*Por sua vez, a determinação contida no art. 230 da Carta Federal é taxativa:*





# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO



*'Art. 230. A família, a sociedade e o Estado têm o dever de amparar as pessoas idosas, assegurando sua participação na comunidade, defendendo sua dignidade e bem-estar e garantindo-lhes o direito à vida.'*

*Elevou, ainda, a Carta Federal, como desígnio imposto aos legisladores, a democratização do acesso aos bens culturais, na forma que assentada no art. 215, § 3º, inciso IV, tendo em vista sua importância para a qualidade de vida humana.*

*Nessa toada, mais recentemente, o Estatuto do Idoso (Lei nº 10.741/03) estabeleceu disposição semelhante. Vide:*

*'Art. 23. A participação dos idosos em atividades culturais e de lazer será proporcionada mediante descontos de pelo menos 50% (cinquenta por cento) nos ingressos para eventos artísticos, culturais, esportivos e de lazer, bem como o acesso preferencial aos respectivos locais.'*

*Desse modo, a lei municipal, atendendo à diretriz constitucional, buscou dar concretude ao direito de acesso facilitado aos bens culturais pelos idosos, incentivando e estimulando o acesso às manifestações culturais, desportivas e diversões públicas para determinado grupo da sociedade que conta com amparo constitucional diferenciado. Não há, portanto, como se falar em violação dos princípios da ordem social (arts. 217 e 218, CF/88), cumprindo, ao revés, tais diretrizes sociais, prestando-se ao incremento da justiça social.*

*Com efeito, exatamente por essas razões, esta Suprema Corte tem declarado a constitucionalidade de disposições normativas que concedem, aos idosos, por exemplo, gratuidade em transporte coletivo ou desconto na compra de medicamentos. Ex positis, PROVEJO o recurso extraordinário, com fundamento no disposto no artigo 21, § 1º, do RISTF. Publique-se. Brasília, 20 de junho de 2014. Ministro LUIZ FUX Relator (g.n.)*

*Ainda que referida decisão não seja vinculante, ela reflete o entendimento adotado na presente decisão.*

*Dessa forma, a r. sentença deve ser integralmente mantida, por ter dado a melhor solução ao caso.*

*Para fins de prequestionamento, consigne-se não existir ofensa aos dispositivos mencionados.*

*Pelo exposto, pelo meu voto, nego provimento ao recurso.*

*Eventuais recursos que sejam apresentados deste julgado estarão sujeitos a julgamento virtual. No caso de discordância esta deverá ser apresentada no momento da apresentação de referidos recursos.*

*Maria Laura de Assis Moura Tavares - Relatora*

Ademais, essa é a tese que prevalece no Supremo Tribunal Federal, conforme se verifica no acórdão do Recurso Extraordinário 751.345, da lavra do em. Luiz Fux, citado acima na ocasião do julgamento da apelação nº 1029970-55.2015.8.26.0114 do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.



**CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS**  
ESTADO DE SÃO PAULO



Quanto ao aspecto gramatical e lógico o projeto atende aos preceitos da Lei Complementar nº 95 de 1998 que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal.

Ante ao exposto concluímos pela legalidade e constitucionalidade do projeto. Sobre o mérito, manifestar-se-á o Soberano Plenário.

É o parecer,

D.J., aos 29 de novembro de 2016.

**Aparecida de Lourdes Teixeira**  
Procuradora

De acordo:

  
**Rosemeire de Souza Cardoso Barbosa**  
Procuradora