



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
Órgão Especial

**Registro: 2022.0000297366**

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos do Direta de Inconstitucionalidade nº 2071509-59.2020.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PROCURADOR GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO, são réus PREFEITO DO MUNICÍPIO DE VOTORANTIM e PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE VOTORANTIM.

**ACORDAM**, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "JULGARAM A AÇÃO IMPROCEDENTE. V.U.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores RICARDO ANAFE (Presidente), MOACIR PERES, FERREIRA RODRIGUES, EVARISTO DOS SANTOS, FRANCISCO CASCONI, ADEMIR BENEDITO, CAMPOS MELLO, VIANNA COTRIM, MATHEUS FONTES, AROLDO VIOTTI, CRISTINA ZUCCHI, JACOB VALENTE, JAMES SIANO, COSTABILE E SOLIMENE, TORRES DE CARVALHO, LUCIANA BRESCIANI, ELCIO TRUJILLO, LUIS FERNANDO NISHI, DÉCIO NOTARANGELI, JARBAS GOMES, FIGUEIREDO GONÇALVES, GUILHERME G. STRENGER, FERNANDO TORRES GARCIA E XAVIER DE AQUINO.

São Paulo, 20 de abril de 2022.

**DAMIÃO COGAN**

**RELATOR**

**Assinatura Eletrônica**



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
 Órgão Especial

2

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE nº 2071509-59.2020.8.26.0000

AUTOR: PROCURADOR GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

RÉUS: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE VOTORANTIM E PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE VOTORANTIM

INTERESSADO: PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

SÃO PAULO

VOTO Nº **47206**

Direta de Inconstitucionalidade. Lei Municipal de Votorantim nº 2.225/2011. Concessão do pagamento de meia-entrada a todos os professores da rede pública e particular municipal, nos espetáculos artísticos, esportivos e culturais. Competência legislativa concorrente federal, estadual e distrital sobre a matéria – Direito Econômico, reconhecida a possibilidade de o Município legislar no âmbito de sua competência suplementar. Ausência de violação ao artigo 144, da Constituição do Estado de São Paulo. Precedentes do C. Supremo Tribunal Federal e deste E. Órgão Especial. Ação improcedente.

O Exmo. Sr. Procurador-Geral de Justiça do Estado de São Paulo propõe Ação Direta de Inconstitucionalidade em face da Lei nº 2.225, de 05 de junho de 2011, do Município de Votorantim, que *“dispõe sobre o pagamento de meia-entrada a todos os professores da rede pública e particular municipal, nos espetáculos artísticos, esportivos e culturais”*.

Sustenta que há violação ao princípio federativo que se manifesta na repartição constitucional de competências, nos moldes do artigo 144, da Constituição Estadual Paulista, vez que disciplina matéria relacionada à promoção do acesso à cultura, e, nos termos do artigo 24, inciso IX, da Constituição Federal, compete à União, aos



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
Órgão Especial

3

Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre educação, cultura, ensino e desporto.

Acrescenta que no âmbito estadual a meia-entrada está disciplinada pela Lei nº 7.844, de 13 de maio de 1992, que estabelece como beneficiários apenas os estudantes, sendo que a lei impugnada estende o benefício a todos os professores da rede pública e particular de Votorantim.

Aponta que não há espaço para o legislador municipal, com fundamento em sua competência suplementar (art. 30, II, CF), ampliar os beneficiários da meia-entrada, sob pena de converter a competência suplementar do Município em competência concorrente, não prevista na lei maior.

Aduz que a competência suplementar do Município aplica-se, nas matérias de competência legislativa da União ou dos Estados, àquilo que seja secundário ou subsidiário relativamente à temática essencial tratada na norma superior, sem perder de vista a necessidade de ser questão de interesse predominantemente local, sendo que no presente caso a ampliação de beneficiários da meia-entrada não é aspecto secundário ou acessório da norma estadual e não pode o Município, havendo, pois, invasão de competência legislativa.

Aduz afronta ao princípio da repartição constitucional de competências, manifestação do princípio federativo, configurando violação ao artigo 144, da Constituição Estadual.

Pleiteia a procedência da ação para declarar a



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
Órgão Especial

4

inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 2.225, de 05 de junho de 2011, do Município de Votorantim.

Não houve pedido de liminar (fls. 166).

A Procuradoria Geral do Estado manifestou-se pela declaração de inconstitucionalidade do ato normativo impugnado sob o fundamento da usurpação de competência legislativa federal e estadual, com violação do princípio federativo, ressaltando que no âmbito do Estado de São Paulo, diversas normas versam sobre a matéria, apontando: a) Lei nº 7.844, de 13 de maio de 1992, que assegura aos estudantes matriculados em estabelecimentos de ensino de primeiro, segundo e terceiro graus o pagamento de meia entrada ingresso em casas de diversão, de espetáculos teatrais, musicais e circenses, em casas de exibição cinematográfica, praças esportivas e similares das áreas de esporte, cultura e lazer; b) Lei nº 10.858, de 31 de agosto de 2001, que institui a meia-entrada para professores da rede pública estadual de ensino em estabelecimentos que proporcionem lazer e entretenimento; c) Lei nº 14.729, de 30 de março de 2012, que alterou a Lei nº 10.858/01 para estender o direito à meia-entrada aos professores das redes públicas municipais de ensino; d) Lei nº 15.298, de 10 de janeiro de 2014, que assegura o pagamento de meia-entrada para diretores, coordenadores pedagógicos, supervisores e titulares de cargos do quadro de apoio das escolas das redes estadual e municipais. Na esfera federal, foi editada a Lei nº 12.933, de 26 de dezembro de 2013, que dispõe sobre o benefício do pagamento de meia-entrada para estudantes, pessoas com deficiência e jovens de 15 a 29 anos comprovadamente carentes em espetáculos artístico-culturais e esportivos. Acrescenta por fim que não há como considerar de



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
Órgão Especial

5

interesse predominante local a edição de norma que concede desconto, aos professores da rede pública municipal e particular, para ingresso em espetáculos culturais e esportivos, uma vez que a própria Constituição Federal outorgou apenas à União, aos Estados e ao Distrito Federal a competência para legislar sobre desporto e cultura. (fls. 177/182).

A Prefeita do Município de Votorantim prestou informações, sustentando que o Município pretendeu dar ampla concretude ao artigo 215, da Constituição Federal, garantindo a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes de cultura nacional, apoiando e incentivando a valorização e a difusão das manifestações culturais. Entende que a matéria regulada pela lei impugnada se restringe ao aspecto meramente econômico, não interferindo nem estabelecendo normas relativas à educação, cultura, ensino e desporto. Cita o Recurso Extraordinário nº 987.891/SP, julgado em 30.10.2017, de Relatoria do Ministro Ricardo Lewandowski, que reconheceu a competência concorrente do Município para legislar sobre direito econômico. Pleiteia a improcedência da ação ou, subsidiariamente, a modulação dos efeitos para que a decisão de procedência tenha validade apenas a partir do trânsito em julgado da ação (fls.188/193).

A Presidência da Câmara Municipal de Votorantim deixou de se manifestar (fls. 214).

A douta Procuradoria-Geral de Justiça opinou pela procedência da ação (fls. 217/223).

É o relatório.



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
 Órgão Especial

6

A Lei nº 2.225, de 05 de junho de 2011, do Município de Votorantim, concede, a todos os professores da rede pública municipal e particular, desconto de cinquenta por cento do valor dos ingressos de espetáculos artísticos, esportivos e culturais realizados em casas de diversões, praças desportivas, teatros e similares, e assim prevê:

“Lei nº 2.225, de 05 de julho de 2011.

DISPÕE SOBRE O PAGAMENTO DE MEIA-ENTRADA A TODOS OS PROFESSORES DA REDE PÚBLICA MUNICIPAL E PARTICULAR DE VOTORANTIM, NOS ESPETÁCULOS ARTÍSTICOS, ESPORTIVOS, CULTURAIS E OUTROS, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

A CÂMARA MUNICIPAL DE VOTORANTIM APROVA E EU, CARLOS AUGUSTO PIVETTA, PREFEITO DO MUNICÍPIO, SANCIONO E PROMULGO A SEGUINTE LEI:

Art. 1º Fica assegurado a ***todos os professores da rede pública municipal e particular o desconto de 50 % (cinquenta por cento) do valor realmente cobrado para o ingresso em casas de diversões, praças desportivas, teatros e similares, públicos e privados que tenha o apoio do Poder Público ou tenham subvenção de verba pública, onde se realizem eventos artísticos, culturais, esportivos e outros com a cobrança de ingresso.***

Parágrafo único. A meia-entrada corresponderá sempre à metade do valor do ingresso cobrado, ainda que sobre o seu preço incidam descontos ou atividades promocionais.

Art. 2º - Consideram-se casas de diversões para os efeitos desta Lei, os estabelecimentos que realizarem ***espetáculos musicais, artísticos, circenses, teatrais, cinematográficos, atividades sociais e recreativas e quaisquer outros que proporcionem lazer e entretenimento.***

Parágrafo único – Consideram-se apoio e subvenção do



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
 Órgão Especial

7

Poder Público toda forma de auxílio do Poder Público para o desenvolvimento do evento, seja de forma direta ou através de fundos de apoio municipal, estadual e federal, leis de benefício e incentivo e outros.

Art. 3º - Para fazer jus ao benefício, a pessoa deverá comprovar devidamente que leciona em alguma escola da rede pública ou particular, através da carteira funcional ou holerite atual.

Art. 4º - Nas bilheterias e locais de venda de ingressos dos eventos abrangidos por esta Lei deverão ser fixados, em locais visíveis, informativos do benefício desta Lei.

Art. 5º - A Prefeitura deverá comunicar aos promotores de eventos nos recintos de próprios públicos cedidos ou locados para esse fim, e privados que receba apoio, incentivo ou subvenção através das Leis de Incentivo e Fundo de Assistência Municipal, Estadual e Federal, acerca da necessidade do cumprimento da exigência desta Lei.

Art. 6º - As despesas decorrentes com a execução desta Lei correrão por conta das verbas próprias consignadas no Orçamento.

Art. 7º - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

PREFEITURA MUNICIPAL DE VOTORANTIM, em 05 de julho de 2.011 - XLVII ANO DE EMANCIPAÇÃO.

CARLOS AUGUSTO PIVETTA  
 PREFEITO MUNICIPAL”

De início, necessário destacar que há disposição constitucional trazida pelo 23, inciso V, da Constituição Federal, de que: **“É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: V – proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação”** (competência concorrente clássica); e o artigo 215, da Constituição Federal, no sentido de que **“o Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional,**





**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
 Órgão Especial

8

*e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais”.*

E, nos termos do artigo 24, incisos I e IX, da Constituição Federal, a competência para legislar sobre direito econômico, assim como cultura e esporte, é concorrente entre a União, Estados e Distrito Federal, *in verbis*:

“Art. 24. Compete à **União, aos Estados e ao Distrito Federal** legislar **concorrentemente** sobre:

I - direito tributário, financeiro, penitenciário, **econômico** e urbanístico;

(...)

IX - educação, **cultura**, ensino, **desporto**, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação;”

A competência concorrente é definida pela doutrina como “um condomínio legislativo, de que resultarão normas gerais a serem editadas pela União e normas específicas, a serem editadas pelos Estados-membros” (*Curso de Direito Constitucional*. Gilmar Ferreira Mendes, Inocêncio Martires Coelho, Paulo Gustavo Gonet Branco. 4 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2009, p.870).

Referida competência – concorrente – admite complementariedade, afastando-se a denominada competência exclusiva, que elimina a possibilidade não somente de delegação, como legislação suplementar de outro ente federativo de escala inferior.

Assim, pode-se afirmar que “a *Constituição não situou os Municípios na área de competência concorrente do art. 24, mas lhes*





**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
 Órgão Especial

9

*outorgou competência para suplementar a legislação federal e a estadual no que couber, o que vale possibilitar-lhes disporem especialmente sobre as matérias ali arroladas e aquelas a respeito das quais se reconheceu à União apenas a normatividade geral” (José Afonso da Silva, Curso de Direito Constitucional Positivo, p. 502).*

Nesse ponto, importante trazer à questão o **princípio da predominância do interesse**, que norteia a repartição de competências, segundo o qual *“à União caberão aquelas matérias e questões de predominante interesse geral, nacional, ao passo que aos Estados tocarão as matérias e assuntos de predominante interesse regional, e aos Municípios concernem os assuntos de interesse local”* (José Afonso da Silva. Curso de Direito Constitucional Positivo, 23<sup>a</sup> ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2004, p. 476).

Sobre a competência suplementar do Município para matérias de competência concorrente da União e Estados, questão complexa, de não tão simples interpretação, a doutrina especifica:

*“A leitura do caput do artigo 24 mostra que a competência legislativa concorrente foi distribuída entre a União, os Estados e o Distrito Federal, não se mencionando os Municípios entre os aquinhoados.*

***Isto não significa que estes estejam excluídos da partilha, sendo-lhes dado suplementar a legislação federal e estadual, no que couber, conforme dispõe o artigo 30, II, da Constituição.***

Como dissemos antes, trata-se de modalidade de competência legislativa concorrente primária, porque prevista diretamente na Constituição, mas diferente da competência concorrente primária que envolve a União e os Estados. ***E diferente porque a Constituição não define os casos e as regras de atuação da competência suplementar do Município, que surge delimitada implicitamente pela clausula genérica do interesse local.***

A respeito do artigo 30, inciso II, pronunciou-se FERREIRA FILHO (1990: v. I, 219), entendendo que sua melhor



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
 Órgão Especial

10

interpretação “é a de que ele autoriza o Município a regulamentar as normas legislativas federais ou estaduais, **para ajustar sua execução a peculiaridades locais**. Destarte, aqui, sua competência não seria propriamente legislativa, mas administrativa: a competência de regulamentar leis”.

Pedimos vênia para discordar. *Parece-nos que é de atividade legislativa sim, não apenas de atividade administrativa regulamentar, que se cuida na espécie. Os Municípios legislarão suplementarmente, estabelecendo as normas específicas e, em sendo o caso, também as normas gerais, sempre que isto for necessário ao exercício de competências materiais, comuns ou privativas.*

Porém, assiste razão a FERREIRA FILHO quando *rejeita a exegese do artigo 30, II, segundo a qual o Município poderia legislar sobre qualquer matéria, complementando ou suprimindo a legislação federal ou estadual.*

O próprio artigo 30, II, esclarece que a legislação municipal suplementar **ocorrerá no que couber**. É preciso, pois, verificar quando cabe essa legislação.

Preliminarmente, ***diríamos que só cabe a suplementação em relação a assuntos que digam respeito ao interesse local***. Nenhum sentido haveria, por exemplo, em o Município suplementar a legislação federal relativa ao comércio exterior ou relativa à nacionalidade e à naturalização. Da mesma forma, seria sem propósito que a lei municipal suplementasse a legislação estadual atinente ao funcionalismo do Estado ou à organização da Justiça estadual.

Partindo dessa premissa, examinaremos a matéria por partes separando as hipóteses em que a legislação municipal suplementar seja necessária para atuar competências materiais privativas do Município ou para *atuar competências materiais comuns*.

Em relação a` primeira hipótese, terá cabimento a legislação municipal suplementar quando o exercício da competência material privativa do Município depender da observância de norma heterônoma. Isto poderá ocorrer em relação a` legislação federal e a` legislação estadual.

Quanto à legislação federal, o Município complementar ou suprirá normas gerais da União ao exercer, por exemplo, a competência privativa de instituir os próprios tributos. De fato, a instituição de tributos, por qualquer das esferas, se deve pautar pelas normas gerais de Direito Tributário postas pela União.

Nesse caso, o Município estabelecerá as normas tributárias específicas (competência complementar) e poderá até mesmo



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
 Órgão Especial

11

editar normas gerais, admitindo-se, em tese, que a União se omita em expedi-las (*competência supletiva*).

(...)

***No âmbito das competências materiais comuns, que pressupõem para o seu exercício a competência legislativa concorrente prevista no artigo 24, a questão da legislação municipal suplementar fica mais delicada.***

Parece-nos que **a competência conferida aos Estados para complementarem as normas gerais da União não exclui a competência do Município de fazê-lo também. Mas o Município não poderá contrariar nem as normas gerais da União, o que é óbvio, nem as normas estaduais de complementação, embora possa também detalhar estas últimas, modelando-as mais adequadamente às particularidades locais.**

Da mesma forma, inexistindo as normas gerais da União, aos Municípios, tanto quanto aos Estados, se abre a possibilidade de suprir a lacuna, editando normas gerais para atender a suas peculiaridades. Porém, se o Estado tiver expedido normas gerais, substituindo-se à União, o Município as haverá de respeitar, podendo ainda complementá-las. Não havendo normas estaduais supletivas, é livre então o Município para estabelecer as que entender necessárias para o exercício da competência comum. Mas a superveniência de normas gerais, postas pela União diretamente, ou pelos Estados supletivamente, **importará a suspensão da eficácia das normas municipais colidentes.**

***Numa palavra, parece-nos que, para conciliar o artigo 24 e seus parágrafos com o artigo 30, II, da Constituição, o mais razoável será desdobrar-se a regra *Bundesrecht bricht Landesrecht*, dando-lhe o seguinte alcance: *Bundesrecht bricht Landesrecht und Kreisrecht; Landesrecht bricht Kreisrecht*.*<sup>1</sup>**

Este raciocínio parece ser avalizado pelo artigo 30, IX, relativo à proteção do patrimônio histórico-cultural local (a proteção do patrimônio se insere entre as competências comuns), determinando aquele dispositivo que no exercício de tal competência o Município deverá observar as legislações federal e estadual.

Como se percebe, a questão não é fácil de equacionar, estando a merecer um tratamento constitucional mais adequado, para que não se prejudique a articulação do sistema de repartição de

<sup>1</sup> A Lei Federal (Bundes) prevalece sobre a Estadual (Landes) e Municipal (Kreis) e a estadual sobre a municipal.



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
 Órgão Especial

12

competências justamente no que diz com o exercício da **competência legislativa concorrente, em que apostou o constituinte para chegar à descentralização de poderes, tão necessária na Federação brasileira.** (Fernanda Dias Menezes de Almeida. “Competências na Constituição de 1988” – 6. ed. – São Paulo : Atlas, 2013, p. 140/143).

Assim, a extensão operada pela lei municipal está autorizada no âmbito municipal na prevista competência suplementar estampada pelo artigo 30, incisos I e II, da Constituição Federal (*Art. 30. Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local; II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber*), porque presente o requisito essencial da existência de interesse local que justifique a sua instituição, estendendo o benefício à categoria dos professores das redes privadas municipais.

Entende-se que o direito à meia-entrada, além de seu forte aspecto econômico, é parte integrante do direito de acesso à cultura, através da qual se possibilita alguns segmentos da sociedade e categorias profissionais a oferta diferenciada de bens e serviços culturais mediante a redução do preço do ingresso em eventos culturais, esportivos e de lazer.

Como bem salientado, a meia-entrada é um direito garantido pela Lei Federal nº 12.933/2013, que especifica como beneficiários os estudantes, os idosos, pessoas com deficiência e os jovens de baixa renda, com idade entre 15 e 29 anos.

No âmbito estadual, a meia-entrada está disciplinada pela Lei nº 7.844, de 13 de maio de 1992, que estabelece como beneficiários os **estudantes** devidamente matriculados em instituições de ensino; a Lei nº 12.548/2007, que concede desconto a **idosos**; a Lei nº 10.858/2001, atualizada pela Lei nº 14.729/2012, que a institui



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
 Órgão Especial

13

para **professores da rede pública estadual e das redes municipais de ensino**; a Lei 15.298/214, assegura a meia-entrada para **diretores, coordenadores pedagógicos, supervisores e titulares de cargos de quadro de apoio das escolas das redes públicas estadual e municipais de ensino**.

O que pretendeu a lei objurgada foi estender o benefício a todos os professores da rede particular daquele Município, eis que a rede pública municipal de ensino já está abarcada nas Leis Estaduais acima citadas.

De rigor mencionar Ocorre que na ADI 1950, julgada em 2005, o C. Supremo Tribunal Federal, por seu Tribunal Pleno, reconheceu a constitucionalidade de lei **estadual** que instituía a meia-entrada, anotando-se que os Estados possuem competência concorrente na matéria, de acordo com o mandamento constitucional estampado pelo artigo 24 da Carta Maior.

**“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 7.844/92, DO ESTADO DE SÃO PAULO. MEIA ENTRADA ASSEGURADA AOS ESTUDANTES REGULARMENTE MATRICULADOS EM ESTABELECIMENTOS DE ENSINO. INGRESSO EM CASAS DE DIVERSÃO, ESPORTE, CULTURA E LAZER. COMPETÊNCIA CONCORRENTE ENTRE A UNIÃO, ESTADOS-MEMBROS E O DISTRITO FEDERAL PARA LEGISLAR SOBRE DIREITO ECONÔMICO. CONSTITUCIONALIDADE. LIVRE INICIATIVA E ORDEM ECONÔMICA. MERCADO. INTERVENÇÃO DO ESTADO NA ECONOMIA. ARTIGOS 1º, 3º, 170, 205, 208, 215 e 217, § 3º, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL.**

1. É certo que a ordem econômica na Constituição de 1.988 define opção por um sistema no qual joga um papel primordial a livre iniciativa. Essa circunstância não legitima, no entanto, a assertiva de que o Estado só intervirá na economia em situações excepcionais. 2. Mais do que simples instrumento de governo, a nossa Constituição enuncia diretrizes, programas e fins a serem realizados pelo Estado e pela





**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
 Órgão Especial

14

sociedade. Postula um plano de ação global normativo para o Estado e para a sociedade, informado pelos preceitos veiculados pelos seus artigos 1º, 3º e 170.

3. A livre iniciativa é expressão de liberdade titulada não apenas pela empresa, mas também pelo trabalho. Por isso a Constituição, ao contemplá-la, cogita também da "iniciativa do Estado"; não a privilegia, portanto, como bem pertinente apenas à empresa.

4. ***Se de um lado a Constituição assegura a livre iniciativa, de outro determina ao Estado a adoção de todas as providências tendentes a garantir o efetivo exercício do direito à educação, à cultura e ao desporto [artigos 23, inciso V, 205, 208, 215 e 217 § 3º, da Constituição]. Na composição entre esses princípios e regras há de ser preservado o interesse da coletividade, interesse público primário.***

5. O direito ao acesso à cultura, ao esporte e ao lazer, são meios de complementar a formação dos estudantes.

6. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente. (STF, ADI 1950, Relator: EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 03/11/2005, DJ 02-06-2006 PP-00004 EMENT VOL-02235-01 PP-00052 LEXSTF v. 28, n. 331, 2006, p. 56-72 RT v. 95, n. 852, 2006, p. 146-153)

Em julgados posteriores, firmou-se entendimento no C. Supremo Tribunal Federal em inúmeros julgados, no sentido de que é permitido ao Município, no exercício de sua competência suplementar, e observadas as especificidades locais, ampliar a concessão de meia-entrada para além do previsto na lei federal:

**“A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal firmou-se no sentido de que a concessão do direito de meia entrada em estabelecimentos de cultura e lazer trata de matéria afeta ao direito econômico, cuja iniciativa legislativa é concorrente entre a União, os Estados-membros, o Distrito Federal e os Municípios, nos termos do art. 24, I, e 30, I, da Constituição Federal. (...)**

**Na repartição constitucional de competência restou estabelecido que compete concorrentemente a todos os entes federados legislar sobre direito econômico, além de assentar a competência dos Municípios para legislar sobre assuntos de interesse local, bem como suplementar**



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
 Órgão Especial

15

**a legislação federal e a estadual no que couber (art. 30, I e II), desde que não contrarie a norma geral federal.**

Assim, **HÁ ESPAÇO PARA QUE O LEGISLADOR MUNICIPAL, NO EXERCÍCIO DE SUA COMPETÊNCIA CONCORRENTE COMPLEMENTAR, E OBSERVADAS AS ESPECIFICIDADES LOCAIS, AMPLIE A CONCESSÃO DE MEIA ENTRADA, PARA ALÉM DO PREVISTO NA LEI FEDERAL.** (grifo nosso)

No caso em exame, é possível depreender que a Câmara Municipal ao exercer sua competência legislativa, *limitou-se a ampliar a garantia à direito social constitucionalmente previsto, sem incorrer em desacordo com a disciplina estabelecida a nível federal. A norma, vai, pois, ao encontro do direito social ao lazer, previsto no arts. 6º da CRFB. (...)*

Nessa mesma linha de entendimento, confirmam-se as seguintes decisões: RE 1.243.812, de relatoria do Min. Ricardo Lewandowski, DJe 31.08.2020; RE 1.243.633, de relatoria do Min. Marco Aurélio, DJe 02.12.2019; RE 1.202.169, de relatoria do Min. Celso de Mello, DJe 03.05.2019; RE 585.453, de relatoria do Min. Dias Toffoli, DJe 21.09.2012.

Observo, assim, que *o entendimento adotado pelo Tribunal de Justiça está em divergência com a jurisprudência desta Corte.*

Ante o exposto, dou provimento ao recurso extraordinário a fim de **afastar a declaração de inconstitucionalidade da lei municipal e reformar o acórdão recorrido, nos termos dos artigos 932, V, b, do CPC, por estar o acórdão recorrido em confronto com entendimento do Plenário desta Suprema Corte.**” (STF, ARE 1307028/SP, Relator Ministro Edson Fachin, julgado em 09.02.2021, publicado em 12.02.2021)

Destarte, depreende-se que a jurisprudência do C. Supremo Tribunal Federal já reafirmou em diversas oportunidades que o legislador municipal amplie a concessão de meia-entrada para além do previsto na Lei Federal, sem que isto macule a lei municipal de inconstitucionalidade, vez que estará de acordo com preceitos constitucionais mais amplos relativos aos direitos sociais, econômicos e culturais.





**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
 Órgão Especial

16

Nesse sentido, também este C. Órgão Especial decidiu:

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI Nº 5.034, DE 24 DE ABRIL DE 2015, DO MUNICÍPIO DE MAUÁ/SP, QUE 'DISPÕE SOBRE A INSTITUIÇÃO DE MEIA-ENTRADA EM LOCAIS PÚBLICOS DE CULTURA, ESPORTE E LAZER PARA DOADORES DE SANGUE FIDELIZADOS, NO MUNICÍPIO DE MAUÁ E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS' – ALEGADO VÍCIO DE INICIATIVA PARLAMENTAR – NÃO OCORRÊNCIA – MATÉRIA QUE NÃO TRATA DA ESTRUTURA/ATRIBUIÇÃO DE ÓRGÃOS DO EXECUTIVO, OU DISPÕE SOBRE O REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS – TEMA 917 DE REPERCUSSÃO GERAL DO C. STF – **NORMA, ADEMAIS, QUE NÃO DESBORDA A COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONSTITUCIONALMENTE ASSEGURADA AO ENTE MUNICIPAL – INTELIGÊNCIA DO C. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL QUANTO AO DISPOSTO NOS ARTIGOS 24, INCISOS I E IX, BEM COMO 30, INCISOS I E II, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA – PRECEDENTES** – MÁCULA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES QUE SE MOSTRA EVIDENTE, PORÉM, QUANTO AO ARTIGO 4º DA LEI IMPUGNADA – INVIÁVEL A INSTITUIÇÃO DE PRAZO PARA O EXECUTIVO REGULAMENTAR A NORMA – OFENSA AOS ARTIGOS 5º E 144 DA CARTA ESTADUAL – INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA APENAS QUANTO AO PONTO – PEDIDO INICIAL JULGADO PROCEDENTE EM PARTE. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2033716-86.2020.8.26.0000; Relator (a): Francisco Casconi; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 16/09/2020; Data de Registro: 20/09/2020)**

“I. Ação direta de inconstitucionalidade. Lei municipal que "dispõe sobre a gratuidade de acesso dos idosos às salas de cinema do município de São José do Rio Preto". II. Reconhecida a legitimidade ativa do requerente. Impugnação de norma pertinente à matéria em que atua. Interesse jurídico da parte autora para defender os interesses dos seus associados. Precedentes do OE. Art. 90, V, CE. III. Mérito. **Legítimo exercício, pelo Município de São José do Rio Preto, de competência legislativa concorrente para dispor sobre cultura e direito econômico. Arts. 24, I e IX, e 30, I, CF. Precedentes do STF e do OE. Dever do Poder Público de amparar o idoso. Art. 230, CF. Fortalecimento no âmbito municipal da proteção de bens jurídicos constitucionalmente tutelados não significa confronto**



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
 Órgão Especial

17

**com as condições mínimas estabelecidas** pelo Estatuto do Idoso, que, ao fixar o mínimo de 50% de desconto nos ingressos para eventos artísticos, culturais, esportivos e de lazer, autoriza, implicitamente, a concessão de desconto superior. Município apenas elevou o grau de proteção e amparo ao idoso no ordenamento jurídico local, aumentando seu acesso a bem cultural, em relação ao mínimo estipulado pela norma federal. IV. Infringência à isonomia não configurada. **Norma que prevê discrimen justificado pelo dever do Poder Público de "amparo constitucional diferenciado", consoante entendimento do STF. Não é incomum a existência de legislação e regulamentação com conteúdo diverso entre diferentes entes federativos, com maior ou menor grau de exigência para determinado setor econômico, com mais ou menos direitos assegurados à comunidade local. Diferença de tratamento legislativo exercida com observância da competência legiferante local e de valores constitucionais. Concretização de mandamento maior que assegura aos municípios autonomia política e legislativa (cf. art.144, CE).** V. Teses de afronta à legalidade, confisco, transgressão à livre iniciativa econômica, à livre concorrência e ao direito de propriedade privada. Não acolhimento. Lei municipal em sentido formal, obediente ao princípio da legalidade e editada por ente federativo com competência legislativa para tanto. Exigência que vai ao encontro de valores constitucionais, como promoção da cultura e amparo ao idoso. Imposição legítima, vez que estabelecida no interesse da justiça social. VI. Razoabilidade reconhecida. Dever criado pela norma municipal que se mostra adequado e necessário à tutela dos bens jurídicos envolvidos. Mandamento constitucional de amparo diferenciado às pessoas idosas e de promoção da cultura. Compatibilidade com os interesses locais. Inexistência de indicativo de desproporcionalidade entre a obrigação imposta e o fim a que se destina. Direito de gratuidade ao cinema exclusivamente em dia da semana com salas notoriamente mais vazias (segunda-feira). Determinação legal que não se confunde com intervenção excessiva do Estado sobre o particular. VII. Aumento de custos para as empresas do ramo cinematográfico atingidas pela lei. Matéria concernente à racionalidade política e econômica do diploma legal, questão que não cabe ao Tribunal apreciar. Inadmissibilidade da substituição do subjetivismo dos representantes eleitos pelo povo pelo subjetivismo do Poder Judiciário. Pedido julgado improcedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2191625-31.2019.8.26.0000; Relator (a): Márcio Bartoli; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento:



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
Órgão Especial

18

24/06/2020; Data de Registro: 30/06/2020)

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei nº 6.007, de 17 de abril de 2018, do Município de Limeira. Legislação que institui o acesso gratuito para idosos às salas de cinema no Município de Limeira. Ausência de violação ao pacto federativo. Lei municipal delimitada à regulamentação estabelecida, no âmbito vertical, e que cumpre a finalidade da norma suplementar, dentro dos precisos limites desta, buscando assegurar aos idosos acesso aos bens culturais. Inexistência, ademais, de afronta a princípios constitucionais. Legislação que dá concretude aos direitos dos idosos de acesso à cultura e ao lazer, previstos constitucionalmente. Precedente do C. Supremo Tribunal Federal. Ação direta julgada improcedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2169655-72.2019.8.26.0000; Relator (a): Cristina Zucchi; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 04/06/2020; Data de Registro: 09/06/2020)

Isso posto, **julga-se improcedente a presente ação.**

*José **Damião Pinheiro Machado Cogan***  
*Desembargador Relator*