



**ESTADO DO PIAUÍ  
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA  
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES  
Assessoria Jurídica Legislativa**

**PARECER AJL/CMT Nº. 86/2025**

**Assunto:** Projeto de Lei Ordinária nº. 105/2025

**Autor:** Ver. Petrus Evelyn

**Ementa:** "A Lei do Ingresso Zero, dispõe sobre a gratuidade de acesso a eventos custeados com recursos públicos do Município de Teresina e dá outras providências"

**I – RELATÓRIO / HISTÓRICO:**

De autoria do ilustre Vereador acima identificado, o presente projeto de lei possui a seguinte ementa: "A Lei do Ingresso Zero, dispõe sobre a gratuidade de acesso a eventos custeados com recursos públicos do Município de Teresina e dá outras providências".

Em justificativa escrita, o digníssimo autor aduziu as razões para a apresentação da proposta.

É, em síntese, o relatório.

Seguindo sistemática do processo legislativo municipal, esta Assessoria Jurídica Legislativa foi instada a emitir parecer jurídico.

**II – DO PROCESSO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA E A  
POSSIBILIDADE DE MANIFESTAÇÃO DA ASSESSORIA JURÍDICA  
LEGISLATIVA:**

O Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina – RICMT estabelece o seguinte:

**Art. 56. As proposições sujeitas à deliberação do Plenário receberão parecer técnico-jurídico da Assessoria Jurídica Legislativa da Câmara Municipal de Teresina, devidamente assinado por Assessor Jurídico detentor de cargo de provimento efetivo. (grifo nosso)**

[...]

**§ 2º O parecer emitido pela Assessoria Jurídica Legislativa consistirá em orientação sobre os aspectos constitucional, legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa da respectiva proposição, podendo ser aceito ou**

Av. Marechal Castelo Branco, 625 – Bairro Cabral – 64000-810 – Teresina (PI)  
CNPJ nº 05.521.463/0001-12





**ESTADO DO PIAUÍ**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA**  
**PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES**  
**Assessoria Jurídica Legislativa**

*rejeitado pelas comissões. (Texto alterado pela Resolução Normativa nº 101/2016, publicada no DOM nº 1.993, de 19 de dezembro de 2016) (grifo nosso)*

*§ 3º Caso a Comissão não acate o parecer técnico-jurídico, emitirá novo parecer, devidamente fundamentado, o qual prevalecerá.*

Assim, a norma referida estabelece expressamente a possibilidade de emissão de parecer escrito sobre as proposições legislativas, exatamente o caso ora tratado.

Contudo, impende salientar que a manifestação deste órgão de assessoramento jurídico, autorizada por norma deste Parlamento municipal, trata-se de orientação meramente opinativa. Portanto, **a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante**, podendo seus fundamentos ser utilizados ou não pelas Comissões Legislativas especializadas e pelos demais membros dessa Casa.

Dessa forma, a opinião técnica desta Assessoria Jurídica **não substitui a manifestação das Comissões especializadas** e, por conseguinte, não atenta contra a soberania popular representada pela manifestação dos Vereadores, uma vez que somente os parlamentares, na condição de representantes eleitos do povo, podem analisar todas as circunstâncias e nuances (questões sociais e políticas) de cada proposição.

### **III – ADMISSIBILIDADE:**

Inicialmente, observa-se que o projeto está devidamente subscrito por seu autor, além de trazer o assunto sucintamente registrado em ementa, em conformidade com o disposto nos arts. 99 e 100, ambos do Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina - RICMT.

Observa-se, ainda, que o autor articulou justificativa escrita, atendendo ao disposto no art. 101 da mesma norma regimental.

Quanto aos demais aspectos concernentes à redação legislativa, cumpre informar a competência da divisão de redação legislativa, conforme artigo 32 da **Resolução Normativa nº. 111/2018:**

Av. Marechal Castelo Branco, 625 – Bairro Cabral – 64000-810 – Teresina (PI)  
CNPJ nº 05.521.463/0001-12





**ESTADO DO PIAUÍ**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA**  
**PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES**  
**Assessoria Jurídica Legislativa**

---

*Art. 32. À Divisão de Redação Legislativa (DRL) compete analisar as proposições legislativas prontas para deliberação pelo Plenário da Câmara Municipal, no tocante à técnica legislativa; supervisionar a elaboração das minutas de redação final, de redação para o segundo turno e de redação do vencido das proposições aprovadas pelo Plenário a ser submetida à Mesa, nos termos do Regimento Interno da Câmara Municipal; supervisionar a revisão dos textos finais das proposições aprovadas terminativamente pelas Comissões, procedendo às adequações necessárias em observância aos preceitos de técnica legislativa; supervisionar a elaboração dos quadros comparativos das proposições em tramitação na Câmara Municipal, em cotejo com os textos da legislação vigente, das emendas apresentadas, da redação final aprovada e dos vetos; disponibilizar na internet, para acesso público, as redações finais, redações para o segundo turno e redações do vencido aprovadas pelo Plenário, os textos finais revisados das proposições aprovadas terminativamente pelas Comissões e os quadros comparativos das proposições em tramitação na Câmara Municipal; e executar atividades correlatas, com o auxílio das suas subunidades subordinadas. (grifo nosso)*

**IV - ANÁLISE SOB OS PRISMAS CONSTITUCIONAL, LEGAL E REGIMENTAL:**

Quanto ao tema, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CRFB/88, em seu art. 24, inciso I, estabelece competir concorrentemente à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar sobre Direito Financeiro e Econômico, senão vejamos:

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

*I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico; (grifo nosso)*

Entretanto, insta ressaltar que a doutrina majoritária entende que, naquilo que for demonstrado o interesse local, o Município pode legislar concorrentemente nas matérias do art. 24 da CRFB/88, suplementando a legislação federal e a estadual no que couber, como evidenciado no caso ora tratado. Tal argumento encontra respaldo no art. 30, incisos I e II, da CRFB/88 e no art. 12, inciso I, da Lei Orgânica do Município de Teresina - LOM, respectivamente:

*Art. 30. Compete aos Municípios:*

*I – legislar sobre assuntos de interesse local; (grifo nosso)*





**ESTADO DO PIAUÍ**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA**  
**PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES**  
**Assessoria Jurídica Legislativa**

---

*II – complementar a legislação federal e a estadual no que couber; (grifo nosso)*

*Art. 12. Ao Município compete prover a tudo quanto diga respeito ao seu peculiar interesse e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe, privativamente, as seguintes atribuições:*

*I – legislar sobre assuntos de interesse local; (grifo nosso)*

A lei que assegura gratuidade ou meia-entrada em eventos culturais é uma norma relacionada com direito econômico. A competência para legislar sobre direito econômico é concorrente:

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

*I - direito tributário, financeiro, penitenciário econômico e urbanístico;*  
*(grifo nosso)*

*(...)*

Por esse motivo, o Supremo Tribunal Federal - STF, em outras oportunidades, já considerou constitucional lei estadual que concedia o direito à meia-entrada em estabelecimentos de diversão, esporte, cultura e lazer.

Isso porque, em se tratando de competência concorrente, caso não exista legislação federal disposta sobre o tema, os Estados e o Distrito Federal podem se utilizar de sua competência plena:

*Art. 24 (...)*

*§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.* (grifo nosso)

Quando se fala em competência concorrente, o art. 24 da CF/88 não menciona expressamente os Municípios. O dispositivo se refere apenas à União, aos Estados e ao Distrito Federal. Apesar disso, em tese, o poder legislativo municipal possui competência para complementar a legislação federal e estadual no que couber:

*Art. 30. Compete aos Municípios:*





ESTADO DO PIAUÍ  
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA  
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES  
Assessoria Jurídica Legislativa

---

*I - legislar sobre assuntos de interesse local; (grifo nosso)*

*II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; (grifo  
nosso)*

**Contudo, para que o Município possa suplementar a legislação federal e estadual, é necessário que haja algum elemento de localidade afeto à disciplina legislativa. Em outras palavras, é necessário que exista alguma peculiaridade local que justifique a edição da lei. Logo, não existe plena liberdade nem para o legislador estadual, muito menos para o legislador municipal.**

**O projeto de lei, ao obrigar a gratuidade em todos os eventos realizados com recursos públicos, sejam realizados diretamente pelo Município ou por empresas privadas que, de alguma forma, recebem recursos públicos, sem qualquer critério que justifique a escolha dos beneficiados pela isenção, dispôs sobre matéria já prevista em leis federais que tratam sobre gratuidade e meia entrada em eventos culturais, não de forma a complementá-la em decorrência de peculiaridades locais, mas com o objetivo de substituí-la, ferindo a proporcionalidade e razoabilidade na intervenção estatal na livre iniciativa.**

Com isso, conclui-se que a lei municipal violou as regras de repartição de competências da Constituição Federal.

Caso análogo fora analisado e decidido pelo STF, quando Lei municipal instituiu acesso gratuito de pessoas idosas às salas de cinema, conforme colaciona-se abaixo:

*É inconstitucional — por tratar de matéria que diz respeito a norma de direito econômico e contrariar a disciplina conferida a benefício já previsto no art. 23 da Lei federal nº 10.741/2003 (Estatuto do Idoso) — lei municipal que institui o acesso gratuito de idosos às salas de cinema da cidade, de segunda a sexta-feira. (STF. 2ª Turma. ARE 1307028/SP, Rel. Min. Edson Fachin, redator do acórdão Ministro Gilmar Mendes, julgado em 22/11/2022) (Info 1077). (grifo nosso)*





**ESTADO DO PIAUÍ**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA**  
**PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES**  
**Assessoria Jurídica Legislativa**

---

O Ministro Gilmar Mendes, avançando na análise, posicionou-se no sentido de que o Município, ao legislar, não teve intuito de complementar a norma federal, mas promover uma verdadeira substituição, reconhecendo, portanto, uma inconstitucionalidade formal, além de pontuar não haver nenhum interesse local que justifique tal diferenciação no Município, conforme colaciona-se trecho:

*A partir do cotejo das duas redações, chego à conclusão de que o legislador municipal dispôs sobre matéria que já havia sido decidida pelo legislador federal, na medida em que a Lei Federal nº 10.741/2003 endereça a política de incentivo à cultura ao mesmo grupo social que é titular dos direitos concedidos pela Lei Municipal nº 2.068/2019. Ressalto que, na aferição do exercício da competência legislativa supletiva (art. 24, § 3º), não se admite que haja qualquer contradição entre a norma do ente subnacional e a norma geral sobre a matéria cuja competência é concorrente, de modo que eventual extrapolação do exercício legislativo suplementar geraria, inevitavelmente, o reconhecimento da inconstitucionalidade formal da norma editada pelo ente subnacional.*

*No caso dos autos, resta clara essa extrapolação, na medida em que a observância do comando previsto em um ou em outro diploma legislativo geraria resultados opostos. Do ponto de vista do destinatário da norma, ou seja, dos agentes econômicos que exploram a exibição cinematográfica no Município de Cotia, há uma antinomia evidente entre o regime federal e o regime municipal. Essa antinomia reforça que a relação entre os diplomas não é de mera complementariedade – e sim de verdadeira substituição do regramento federal pelo municipal.*

*Ademais, também peço vênias ao eminente relator no ponto em que Sua Excelência pondera na decisão agravada que “há espaço para que o legislador municipal, no exercício de sua competência concorrente*





**ESTADO DO PIAUÍ**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA**  
**PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES**  
**Assessoria Jurídica Legislativa**

---

*complementar, e observadas as especificidades locais, amplie a concessão de meia entrada, para além do previsto na lei federal". É que, mesmo nas hipóteses em que é dado ao poder legislativo municipal suplementar a legislação federal e estadual no que couber (art. 30, inciso II, CF), é imperativo que haja algum elemento de localidade afeto à disciplina legislativa.*

(...)

*Na hipótese em apreciação, inexistente qualquer elemento de localidade afeto à temática do incentivo de acesso às salas de cinema pela população acima de 60 (sessenta) anos de idade. Dificilmente poder-se-ia sustentar que a matéria assume interesse diverso em qualquer outra unidade federativa ou mesmo em âmbito nacional.*

A União editou a Lei Federal nº. 12.933/2013 (recentemente regulamentada pelo Decreto nº. 8.537/2015), que, dentre outras providências, concede benefício de pagamento de meia entrada a pessoas com deficiência e estudantes em espetáculos artístico-culturais e esportivos. O art. 1º. da referida Lei assim estabelece:

*Art. 1o É assegurado aos estudantes o acesso a salas de cinema, cineclubes, teatros, espetáculos musicais e circenses e eventos educativos, esportivos, de lazer e de entretenimento, em todo o território nacional, promovidos por quaisquer entidades e realizados em estabelecimentos públicos ou particulares, mediante pagamento da metade do preço do ingresso efetivamente cobrado do público em geral. (grifo nosso)*

*§ 1o O benefício previsto no caput não será cumulativo com quaisquer outras promoções e convênios e, também, não se aplica ao valor dos serviços adicionais eventualmente oferecidos em camarotes, áreas e cadeiras especiais. (grifo nosso)*

(...)





**ESTADO DO PIAUÍ**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA**  
**PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES**  
**Assessoria Jurídica Legislativa**

---

*§ 8º Também farão jus ao benefício da meia-entrada as pessoas com deficiência, inclusive seu acompanhante quando necessário, sendo que este terá idêntico benefício no evento em que comprove estar nesta condição, na forma do regulamento. (grifo nosso)*

A respeito da concessão de gratuidade aos idosos, cabe mencionar a existência da Lei Federal nº. 10.741/2003 (Estatuto do Idoso), que, em seu art. 23, assim estabelece:

*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. (grifo nosso)*

Ainda nessa toada, colaciona-se julgado de Tribunal local que vai ao encontro do exposto anteriormente, ao julgar inconstitucional lei municipal que instituiu gratuidade a pessoas com deficiência em eventos socioculturais, extrapolando o interesse predominantemente local e ultrapassando o âmbito de competência suplementar, diante da previsão federal sobre o tema:

*“(...) A competência, pois, para tratar da questão jurídica trazida à baila é concorrente entre a União e os Estados, estes, de forma meramente suplementar. Aos Municípios, por sua vez, resta apenas a competência legislativa residual e esta deve estar adstrita ao interesse local, o que não se verifica. A Lei nº 12.933/2013 não só dispôs sobre o benefício concedido aos deficientes e seus acompanhantes e também aos estudantes, isentando-os do percentual de 50% (cinquenta por cento) do valor efetivamente cobrado nos espetáculos artístico-culturais e esportivos dentro do território nacional, como também disciplinou as regras para o gozo de tal benefício (...) na medida em que a Lei Federal já traz os requisitos necessários para o exercício do direito, não há o que suplementar”. (AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE, 0804286-24.2021.8.20.0000, Rel. Des.*





**ESTADO DO PIAUÍ**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA**  
**PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES**  
**Assessoria Jurídica Legislativa**

---

*Virgílio Macêdo Junior, Tribunal Pleno, ASSINADO em 05/12/2022) (grifo nosso)*

Quanto à gratuidade em eventos culturais realizados pelo Município, entende-se que a proposta de lei invade matéria reservada à administração, representando afronta ao princípio da separação dos poderes, insculpido no art. 2º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 - CRFB/88, haja vista ser de iniciativa exclusiva do Prefeito e não do Vereador atos normativos que disponham sobre a execução de atos materiais (tal qual cercados em parques e praças), uma vez que não pode o Legislativo, por iniciativa própria, aprovar leis que caracterizem ingerência na atividade tipicamente administrativa.

Conforme o princípio da Reserva de Administração, **não se admite** que o Legislativo adentre em matérias de outro Poder, criando atribuições a órgãos do Executivo ou até mesmo dispondo sobre atos concretos de gestão administrativa, os quais se submetem ao juízo de conveniência e oportunidade do Poder Executivo na gestão da coisa pública. Nesse sentido, a jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal:

***“RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO E SEPARAÇÃO DE PODERES. - O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. É que, em tais matérias, o Legislativo não se qualifica como instância de revisão dos atos administrativos emanados do Poder Executivo. Precedentes. Não cabe, desse modo, ao Poder Legislativo, sob pena de grave desrespeito ao postulado da separação de poderes, desconstituir, por lei, atos de caráter administrativo que tenham sido editados pelo Poder Executivo, no estrito desempenho de suas privativas atribuições institucionais. Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgride o***





**ESTADO DO PIAUÍ**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA**  
**PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES**  
**Assessoria Jurídica Legislativa**

---

*princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação ultra vires do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais” (STF, ADI-MC nº 2.364-AL, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, 01-08-2001, DJ 14-12-2001, p. 23). (grifo nosso)*

Na mesma linha, vale mencionar o entendimento esboçado pelo Tribunal de Justiça de São Paulo – TJ/SP e pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul – TJ/RS em casos tais onde têm afastado a interferência do Poder Legislativo na definição de atividades e das ações concretas a cargo da Administração, *in verbis*:

*Ao executivo haverá de caber sempre o exercício de atos que impliquem no gerir as atividades municipais. Terá, também, evidentemente, a iniciativa das leis que lhe propiciem a boa execução dos trabalhos que lhe são atribuídos. Quando a Câmara Municipal, o órgão meramente legislativo, pretende intervir na forma pela qual se dará esse gerenciamento, está a usurpar funções que são de incumbência do Prefeito (Adin. n. 53.583-0, Rel. Dês. Fonseca Tavares; Adin n. 43.987, Rel. Dês. Oetter Guedes; Adin n. 38.977, Rel. Dês. Franciulli Netto; Adin n. 41.091, Rel. Dês. Paulo Shintate) (grifo nosso)*

*a lei que autoriza o Executivo a agir em matérias de sua iniciativa privada implica, em verdade, uma determinação, sendo portanto inconstitucional” (TJ/RS, ADIN nº593099377 – rel. Des. Maria Berenice Dias – j. 7/8/00). (grifo nosso)*

Por fim, fazendo uma análise da proposição do nobre vereador juntamente ao explanado acima, chega-se à conclusão de que o projeto de lei em apreço incorre em inconstitucionalidade, conforme os fundamentos trazidos.





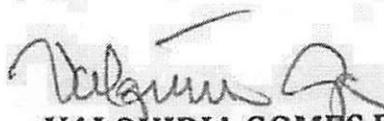
**ESTADO DO PIAUÍ**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA**  
**PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES**  
**Assessoria Jurídica Legislativa**

---

**V- CONCLUSÃO:**

Por essas razões, esta Assessoria Jurídica Legislativa **opina** pela **IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA** da tramitação, discussão e votação do projeto de lei ordinária tratado, pelos fundamentos ora expostos.

É o parecer, salvo melhor e soberano juízo das Comissões e Plenário desta Casa Legislativa.

  
**VALQUIRIA GOMES DA SILVA**  
**Assessora Jurídica Legislativa**  
**Mat. 06854-3 CMT**

