



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO FINAL

PARECER

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”

Relator: Ver. Bruno Vilarinho

Conclusão: Parecer contrário à tramitação, discussão e votação do presente projeto de lei

I – RELATÓRIO:

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”.

Justificativa anexada.

É, em síntese, o relatório.

II - EXAME DE ADMISSIBILIDADE:

Inicialmente, observa-se que o projeto está redigido em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e ortografia oficial, devidamente subscrito por seu autor, além de trazer o assunto sucintamente registrado em ementa, tudo na conformidade do 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.

A distribuição do texto também está dentro dos padrões exigidos pela técnica legislativa, não merecendo qualquer reparo.

Destarte, restam-se cumpridos os requisitos de admissibilidade.

III – ANÁLISE SOB OS PRISMAS CONSTITUCIONAL, LEGAL E REGIMENTAL:



Autenticar documento em <http://www.splonline.com.br/cmteresina/autenticidade>
com o identificador 330030003300310030003A00540052004100, Documento assinado digitalmente
conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-
Brasil.



ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

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)

II – suplementar 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.





ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

Isso porque, em se tratando de competência concorrente, caso não exista legislação federal dispondo 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. A despeito disso, em tese, o poder legislativo municipal possui competência para suplementar a legislação federal e estadual no que couber:

Art. 30. Compete aos Municípios:

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:





ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

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)

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 extrapolção do exercício legislativo suplementar geraria, inevitavelmente, o reconhecimento da inconstitucionalidade formal da norma editada pelo ente subnacional.

No caso dos autos, resta clara essa extrapolção, 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.





ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

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 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

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





ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

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 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”





ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

(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.

IV – CONCLUSÃO:

Desse modo, a Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final opina **CONTRARIAMENTE** à tramitação, discussão e votação do projeto de lei em referência, tendo em vista os fundamentos ora expostos.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Sala de Reunião da Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final, em 03 de junho de 2025.





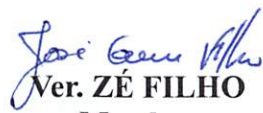
ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA


Ver. BRUNO VILARINHO
Relator

Pelas conclusões” do Relator, nos termos do art. 61, §2º, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina – RICMT.


Ver. VENÂNCIO CARDOSO
Presidente


Ver. SAMUEL ALENCAR
Membro


Ver. ZÉ FILHO
Membro


FERNANDO LIMA
Membro

