

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, LEGISLAÇÃO, JUSTIÇA E
REDAÇÃO FINAL

PARECER

Assunto: Projeto de Lei Ordinária nº. 116/2026

Autor(a): Ver. Fernando Lima

Ementa: "Dispõe sobre a concessão de meia-entrada aos vigilantes profissionais em eventos culturais, esportivos e de lazer realizados no Município de Teresina, e dá outras providências".

Relator (a): Ver. Edilberto Borges - Dudu

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

I – RELATÓRIO:

O insigne Vereador apresentou Projeto de Lei que "*Dispõe sobre a concessão de meia-entrada aos vigilantes profissionais em eventos culturais, esportivos e de lazer realizados no 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 pelo(a) autor(a), 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(a) autor(a) 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:

O projeto de lei em comento objetiva instituir a meia-entrada aos vigilantes profissionais em eventos culturais, esportivos e de lazer realizados no Município de Teresina.

Embora seja louvável a preocupação do insigne Vereador, a proposição legislativa em comento não apresenta compatibilidade com o ordenamento jurídico pátrio, consoante será explanado a seguir.

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 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. 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;

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)



Regulamentando a matéria em apreço, foram editadas, dentre outras, a Lei Federal nº. 12.933, de 26 de dezembro de 2013 - “Dispõe sobre o benefício do pagamento de meia-entrada para estudantes, idosos, pessoas com deficiência e jovens de 15 a 29 anos comprovadamente carentes em espetáculos artístico-culturais e esportivos, e revoga a Medida Provisória nº 2.208, de 17 de agosto de 2001.”, e a Lei nº. 10.741, de 01 de outubro de 2003 - “Dispõe sobre o Estatuto da Pessoa Idosa e dá outras providências.”, as quais estabelecem o seguinte:

Lei nº. 12.933/2013

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.

[...]

§ 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)

§ 9º Também farão jus ao benefício da meia-entrada os jovens de 15 a 29 anos de idade de baixa renda, inscritos no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) e cuja renda familiar mensal seja de até 2 (dois) salários mínimos, na forma do regulamento. (grifo nosso)

[...]

Lei nº. 10.741/2003

Art. 23. A participação das pessoas idosas 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. (Redação dada pela Lei nº 14.423, de 2022) (grifo nosso)



Desse modo, depreende-se que, 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.

In casu, o projeto de lei, ao obrigar a concessão de meia-entrada aos vigilantes nos locais que especifica, dispôs sobre matéria já prevista em leis federais que tratam sobre meia-entrada em eventos artístico-culturais para determinadas categorias, não de forma a complementá-las em decorrência de peculiaridades locais, mas com o objetivo de ampliar a gama de beneficiários, extrapolando, assim, a competência legislativa supletiva dos municípios, bem como 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 CRFB/88.

Caso análogo fora analisado e decidido pelo Supremo Tribunal Federal - 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)

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 colacionado no trecho abaixo transcrito:



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.

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. (grifo nosso)

Ainda nessa toada, colaciona-se julgado de Tribunal local que vai ao encontro do exposto anteriormente, ao julgar inconstitucional lei municipal que versava sobre 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)

No mesmo sentido, vejamos:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Impugnação à Lei nº 513/2000, do Município de São João da Boa Vista, que assegurou a funcionários públicos, de empresas privadas, trabalhadores rurais, aposentados e desempregados o pagamento de metade do preço do ingresso cobrado nos cinemas, teatros, espetáculos musicais, circenses e eventos esportivos apresentados no município de São João da Boa Vista. Lei versando direito (acesso) de algumas categorias de pessoas à cultura. Competência material privativa da União (quanto a Direito Civil) e concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal [no tocante a acesso (direito) à cultura. Norma que desborda da competência legislativa constitucionalmente conferida ao ente municipal. Preexistência de leis nos âmbitos federal e estadual dispendo sobre a concessão do benefício de meia-entrada a determinadas pessoas. Hipóteses previstas no ato normativo impugnado que representam verdadeira ampliação da gama de beneficiários. Extrapolação da competência legislativa suplementar dos Municípios. Ofensa ao princípio da separação dos poderes. Violação aos artigos 1º e 144 da Carta constitucional estadual. Lei que igualmente ofende os princípios da razoabilidade, moralidade, impessoalidade e isonomia. Afronta ao artigo 111 da Constituição bandeirante. Procedência. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2184192-73.2019.8.26.0000; Relator (a): Geraldo Wohlers; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 29/01/2020; Data de Registro: 30/01/2020) (grifo nosso)

Sob o prisma da constitucionalidade material, deve-se analisar a compatibilidade entre o conteúdo da propositura legislativa e as regras e princípios estabelecidos na Constituição Federal e/ou na Constituição Estadual, verificando se o conteúdo do ato normativo proposto está em consonância com tais regras e princípios constitucionais.

Acerca do tema versado na proposta legal, cabe discorrer sobre o princípio da igualdade/isonomia. O referido princípio, insculpido no texto constitucional em seu art. 5º,



caput, deve ser entendido não simplesmente como igualdade formal, mas como igualdade material, devendo se ter em conta as peculiaridades dos indivíduos discriminados pela lei. A ideia de isonomia efetiva é bem sintetizada na célebre afirmação de Aristóteles, consistindo em tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais.

Por oportuno, impende ressaltar que as leis nada mais fazem do que discriminar, abordando as diferenças existentes entre pessoas e categorias, criando privilégios/prerrogativas com a finalidade de, se não acabar com as desigualdades, pelo menos amenizá-las. No entanto, o ponto sensível que o legislador deve ter em conta é o critério a ser utilizado para definir a diferenciação a ser criada pela norma.

Pimenta Bueno, em feliz observação, assim assinala:

A lei deve ser uma e a mesma para todos; qualquer especialidade ou prerrogativa que não for fundada só e unicamente em uma razão muito valiosa do bem público será uma injustiça e poderá ser uma tirania. (BUENO, Pimenta apud BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio in Conteúdo Jurídico do Princípio da Igualdade. 2007)

Na mesma linha de pensamento, Celso Antônio Bandeira de Mello e Alexandre de Moraes, respectivamente, ajudam a identificar quando o privilégio concedido pela lei viola ou não o princípio constitucional da igualdade, senão vejamos:

Parece-nos que o reconhecimento das diferenciações que não podem ser feitas sem quebra da isonomia se divide em três questões:

- a) a primeira diz com o elemento tomado como fator de desigualação;*
- b) a segunda reporta-se à correlação lógica abstrata existente entre o fator erigido em critério de discrimen e a disparidade estabelecida no tratamento jurídico diversificado;*
- c) a terceira atina à consonância desta correlação lógica com os interesses absorvidos no sistema constitucional e destarte juridicizados.*

Esclarecendo melhor: tem-se que investigar, de um lado, aquilo que é adotado como critério discriminatório; de outro lado, cumpre verificar se há justificativa racional, isto é, fundamento lógico, para, à vista do traço desigualador acolhido, atribuir o específico tratamento jurídico construído em função da desigualdade proclamada. Finalmente, impende analisar se a correlação ou fundamento racional abstratamente existente é, in concreto, afinado com os valores prestigiados no sistema normativo constitucional. A dizer: se guarda ou não harmonia com eles. (MELLO,



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
DIRETORIA LEGISLATIVA

*Celso Antônio Bandeira de. **Conteúdo Jurídico do Princípio da Igualdade.**
 2007) (grifo nosso)*

A desigualdade na lei se produz quando a norma distingue de forma não razoável ou arbitrária um tratamento específico a pessoas diversas. Para que as diferenciações normativas possam ser consideradas não discriminatórias, torna-se indispensável que exista uma justificativa objetiva e razoável, de acordo com critérios e juízos valorativos genericamente aceitos, cuja exigência deve aplicar-se em relação à finalidade e efeitos da medida considerada, devendo estar presente por isso uma razoável relação de proporcionalidade entre os meios empregados e a finalidade perseguida, sempre em conformidade com os direitos e garantias constitucionalmente protegidos. (MORAES, Alexandre. Direito Constitucional. 10ª ed. Ed. Atlas, p.63) (grifo nosso) (grifo nosso)

Logo, são paradigmas para analisar os fatores de *discrímen* propostos: a) qual o fator de *discrímen*, ou seja, qual o elemento utilizado para fazer a diferenciação; b) observância de um nexo lógico entre este fator de *discrímen* e a finalidade fática desejada pelo legislador, ou seja, se este elemento é apto a chegar ao fim pelo qual a lei foi criada e, finalmente; c) se esta discriminação é compatível com a ordem constitucional.

Aplicando os ensinamentos no caso vertente, tem-se que o fator de desigualação (positivação do meio ingresso) não é justificado pela finalidade de reconhecer a relevante função desempenhada pela categoria dos vigilantes, atribuindo benefício a um determinado público, tornando-se privilégio violador da cláusula de igualdade.

A esse respeito, o Egrégio Tribunal de Justiça de São Paulo – TJ/SP decidiu, perante legislação semelhante à pretendida, que visava à gratuidade de entrada a policiais e bombeiros, pela inconstitucionalidade da medida, dentre outros motivos, por ofensa ao princípio da isonomia. Confira-se:

Ação direta de inconstitucionalidade - Lei Municipal nº 6.770/10 (que assegura "A entrada franca para policiais e bombeiros militares, policiais civis e guardas civis municipais, mediante apresentação de identidade funcional às sessões de cinema, teatro, shows, feiras, exposições, eventos culturais e esportivos realizados no Município de Guarulhos" - fls. 29) – Impossibilidade de se adotar, no processo de fiscalização normativa abstrata instaurado perante o Tribunal de Justiça, legislação infraconstitucional (federal, estadual ou municipal), ou a Constituição Federal, como parâmetro de controle imediato - Não conhecimento, por conseguinte, das alegações de desconformidade da Lei Municipal nº 6.770/10 frente à Lei

PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Av. Marechal Castelo Branco, 625 - Cabral

CEP: 64000-810 - Teresina/PI

Autenticar documento em <http://www.scdonline.com.br/cmteresina/autenticidade>
com o identificador 330035003500310039003A00540052004100. Documento assinado digitalmente
conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.



Orgânica do Município de Guarulhos - Reconhecimento, quanto ao mais, da ocorrência de vício de inconstitucionalidade formal subjetiva (posto derivar, o ato normativo objurgado, de projeto de lei de iniciativa parlamentar - em afronta ao disposto nos artigos 5º, 24, § 2º, nº 4, 47, caput, incisos II e XIV, e 144, todos da Constituição Estadual) e material (uma vez que a espécie legislativa impugnada acha-se em desconformidade o princípio da igualdade, além de prever a criação de despesa pública sem a indicação específica da fonte de custeio correspondente - vulnerando, com isso, o comando contido nos artigos 25, caput, III e 144, todos da Carta Paulista) - Precedentes deste Colendo Órgão Especial - Ação procedente. (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0569142-88-2010, referente à Lei Municipal de Guarulhos, Órgão Especial, Relator Desembargador Guilherme G. Strenger) (grifo nosso)

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Municipal nº 10.481, de 23 de outubro de 2009. Cria benefício à carreira profissional de policial militar e civil ensejando entrada gratuita em sessões de teatro, shows, feiras, eventos culturais e esportivos realizados no Município. Princípios Constitucionais. Violação. Competência legislativa municipal suplementar. Inconstitucionalidade reconhecida (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 990.10.010462-4, referente à Lei Municipal de São José do Rio Preto, Órgão Especial, Relator Desembargador Caduro Padin). (grifo nosso)

Na ocasião, o Subprocurador-Geral de Justiça, em seu parecer, pontua o seguinte:

a norma em exame permite a determinado segmento do funcionalismo público – policiais e bombeiros militares, policiais civis e guardas municipais – o acesso aos referidos estabelecimentos, mediante entrada franca. Todavia, não se vislumbra razão plausível que permita ao legislador local distinguir referida classe do funcionalismo público das demais, que também desempenham funções de suma importância. Sabe-se que a isonomia é um dos primados garantidos pelo legislador constitucional

No mesmo sentido, destaque-se esse outro julgado proferido pelo TJ/SP, *in verbis*:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 5.450, de 05 de outubro de 2017, do Município de Barretos, que "institui a meia-entrada para servidores públicos do Município de Barretos em estabelecimentos que proporcionem lazer e entretenimento no Município de Barretos e dá providências correlatas" – Invasão de competência atribuída pela Constituição Federal à União, Estados e ao Distrito Federal (art. 24, IX, da CF, aplicável aos Municípios por força do art. 144 da CE) – No âmbito Federal e Estadual do Estado de São Paulo há leis regulando a matéria atinente à concessão da "meia-entrada" – O Município detém



competência suplementar em matérias de competência legislativa da União ou dos Estados, no que couber, observando o prevalente interesse local (art. 30, I e II, da CF), ausente no caso – Impossibilidade de o Município ampliar os benefícios da meia-entrada para além dos limites das leis federal e estadual, estendendo-o aos servidores municipais, sob pena de converter a competência suplementar do Município (art. 30 da CF, aplicável aos municípios por força do art. 144 da CE) em concorrente – Norma impugnada, ademais, que ao conceder o benefício exclusivamente aos servidores municipais, sem critério justo de diferenciação, beneficiando uma determinada categoria, viola os princípios da razoabilidade e da moralidade administrativa (art. 111 CE) – Precedentes deste C. Órgão Especial – Inconstitucionalidade declarada. Ação julgada procedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2072145-93.2018.8.26.0000; Relator (a): João Carlos Saletti; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 14/11/2018; Data de Registro: 21/11/2018) (grifo nosso)

Por fim, o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios - TJDF, por sua vez, também declarou a inconstitucionalidade da Lei Distrital nº. 5.653/16, a qual estabelece a meia-entrada em espetáculos teatrais e musicais, exposições de arte, exposições cinematográficas e demais manifestações culturais e esportivas para os profissionais de vigilância e segurança, exatamente como o caso dos autos, conforme verificado abaixo:

Lei Distrital n. 5.653/16. Inconstitucionalidade material. Princípio da isonomia. A Lei Distrital n. 5.653/16, ao permitir meia-entrada em espetáculos teatrais e musicais, exposições de arte, exposições cinematográficas e demais manifestações culturais e esportivas para os profissionais de vigilância e segurança, atentando contra o princípio da isonomia, ofende os arts. 2º, § único, 19 e 246 da LODF, sendo, assim, inconstitucional. Ação julgada procedente. (Acórdão 981637, 20160020216573ADI, Relator(a): JAIR SOARES, CONSELHO ESPECIAL, data de julgamento: 08/11/2016, publicado no DJe: 24/11/2016.) (grifo nosso)

As ações foram ajuizadas pelo MPDFT, que alegou, em breve resumo, que a norma seria materialmente inconstitucional, pois viola o princípio da isonomia ao favorecer determinadas categorias profissionais, permitindo que gozem de benefícios que não são extensíveis a outras categorias em situação idêntica.

Diante do exposto, constata-se o descompasso do referido projeto de lei com o princípio da isonomia – estatuído no art. 5º, *caput*, e inciso I, da CRFB/88.



Desse modo, diante das considerações acima expendidas, forçoso é ter que contrariar a pretensão do ilustre proponente, ante a manifesta inconstitucionalidade do projeto de lei em análise.

IV – CONCLUSÃO:

Desse modo, a Comissão de Constituição, 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 Constituição, Legislação, Justiça e Redação Final, em 09 de junho de 2026.

Ver. EDILBERTO BORGES-DUDU
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. ZÉ FILHO
Membro

