



ESTADO DO PIAUÍ  
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA  
Assessoria Jurídica Legislativa

**PARECER AJL/CMT Nº 01/2020.**

Teresina (PI), 06 de fevereiro de 2020.

**Assunto:** Projeto de Lei Ordinária nº 01/2020

**Autor:** Vereadora Teresinha Medeiros

**Ementa:** “Dispõe sobre a concessão do benefício da meia-entrada aos guardas municipais, efetivado por meio do desconto de cinquenta por cento do valor integral dos ingressos que possibilitem o acesso individual e pessoal a eventos educativos, esportivo, de lazer e entretenimento, em todo o município de Teresina-PI, promovidos por quaisquer entidades, realizados em estabelecimentos públicos ou particulares”.

Assessoria Jurídica Legislativa

**I – RELATÓRIO:**

Teresina (PI), 06 de fevereiro de 2020.

A ilustre Vereadora Teresinha Medeiros apresentou projeto de lei com a seguinte ementa: “Dispõe sobre a concessão do benefício da meia-entrada aos guardas municipais, efetivado por meio do desconto de cinquenta por cento do valor integral dos ingressos que possibilitem o acesso individual e pessoal a eventos educativos, esportivo, de lazer e entretenimento, em todo o município de Teresina-PI, promovidos por quaisquer entidades, realizados em estabelecimentos públicos ou particulares”.

Em justificativa escrita, a nobre edil afirmou que o escopo da proposição legislativa é reconhecer a relevante função desempenhada pelos membros da guarda municipal, qual seja a prática de polícia ostensiva e preservação da ordem pública.

Por provocação do Departamento Legislativo, seguindo sistemática do processo legislativo municipal, esta Assessoria Jurídica Legislativa foi instada a emitir parecer jurídico.

É, em síntese, o relatório.



ESTADO DO PIAUÍ  
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA  
Assessoria Jurídica Legislativa

---

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.*

[...]

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

*§ 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 – 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 sua autora, 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.



**ESTADO DO PIAUÍ**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA**  
**Assessoria Jurídica Legislativa**

Verifica-se, ainda, a existência de mensagem contendo justificativa escrita, atendendo ao disposto no art. 101 da mesma norma regimental.

Ademais, percebe-se que 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.

#### **IV – ANÁLISE SOB OS PRISMAS LEGAL E CONSTITUCIONAL**

A proposição legislativa em enfoque é bastante salutar, haja vista que possui o intuito de reconhecer a relevante função desempenhada pelos membros da guarda municipal, contudo a concessão de meia-entrada em eventos educativos, esportivos e de entretenimento para esses profissionais com tal fim não é apropriada.

Em que pese existir argumentos favoráveis à tramitação da presente proposta, tais como a constitucionalidade formal orgânica e subjetiva, são detectáveis vícios quanto ao aspecto material, notadamente ofensa ao princípio constitucional da isonomia.

#### **4.1 – DA CONSTITUCIONALIDADE FORMAL ORGÂNICA**

Inicialmente, a matéria do projeto de lei em comento, qual seja Direito Econômico, é inserida na competência concorrente da União, Estados e Distrito Federal, conforme se estabelece, no art. 24, inciso I, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CRFB/1988. Eis a sua redação abaixo transcrito:

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

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

Por seu turno, a doutrina majoritária salvaguarda 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. Esse argumento



**ESTADO DO PIAUÍ**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA**  
**Assessoria Jurídica Legislativa**

encontra respaldo no art. 30, inciso I da CRFB/88 e no art. 12, inciso I da Lei Orgânica do Município - LOM, respectivamente:

*Art. 30. Compete aos Municípios:*

*I – legislar sobre assuntos de interesse local;*

*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;*

A corroborar com o exposto, também merecem destaque as considerações realizadas por Gilmar Ferreira Mendes:

*A competência suplementar se exerce para regulamentar as normas federais e estaduais, inclusive as enumeradas no art. 24 da CF, a fim de atender, como melhor precisão, aos interesses surgidos das peculiaridades locais.*  
(MENDES, Gilmar Ferreira. et. al. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 776) (grifo nosso)

Ademais, é imperioso considerar ainda que é competência dos Municípios, em comum com os outros entes federativos, proporcionar os meios de acesso à cultura e à educação, conforme se verifica abaixo:

*Art. 23. 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; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 85, de 2015)*

Reforçando tal entendimento, tem-se a ementa da Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI, proferido pelo Supremo Tribunal Federal- STF, que, em caso de concessão de meia entrada aos doadores de sangue, discorreu sobre a temática:

**ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 7.737/2004, DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. GARANTIA DE MEIA ENTRADA AOS DOADORES REGULARES DE SANGUE. ACESSO A LOCAIS PÚBLICOS DE CULTURA ESPORTE E LAZER. COMPETÊNCIA CONCORRENTE ENTRE A UNIÃO, ESTADOS-MEMBROS E O DISTRITO FEDERAL PARA LEGISLAR SOBRE DIREITO ECONÔMICO. CONTROLE DAS DOAÇÕES DE SANGUE E COMPROVANTE DA REGULARIDADE. SECRETARIA DE ESTADO**



**ESTADO DO PIAUÍ**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA**  
**Assessoria Jurídica Legislativa**

---

*DA SAÚDE. CONSTITUCIONALIDADE. LIVRE INICIATIVA E ORDEM ECONÔMICA. MERCADO. INTERVENÇÃO DO ESTADO NA ECONOMIA. ARTIGOS 1º, 3º, 170 E 199, § 4º 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. Muito ao contrário.2.Mais do que simples instrumento de governo, a nossa Constituição enuncia diretrizes, programas e fins a serem realizados pelo Estado e pela 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.A Constituição do Brasil em seu artigo 199, § 4º, veda todo tipo de comercialização de sangue, entretanto estabelece que a lei infraconstitucional disporá sobre as condições e requisitos que facilitem a coleta de sangue. 5.O ato normativo estadual não determina recompensa financeira à doação ou estimula a comercialização de sangue.6.Na composição entre o princípio da livre iniciativa e o direito à vida há de ser preservado o interesse da coletividade, interesse público primário.7.Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente. (STF, Tribunal Pleno, ADI nº 3512/ES, rel. Min. EROS GRAU, pub. no DJ de 23.06.2006, p. 03, na RTJ, vol. 199-01, p. 209 e na LEXSTF, vol. 28, nº 332, 2006, p. 69-82)*

O ministro Carlos Britto, nos autos da referida ADI, faz considerações sobre o tema. O raciocínio desse ministro tem como ponto de partida a premissa de que a meia-entrada é uma forma de incentivo estatal à cultura. Seu esforço é o de unir a parte da Constituição que dispõe sobre cultura (CF, arts. 215 e 216) àquela em que estão compreendidas as competências, especificamente a concorrente disposta no artigo 24, inciso IX, segundo a qual também cabe ao Estado legislar sobre cultura.

Sua argumentação se fundamenta no artigo 215, *caput* da Constituição Federal, no qual o Estado não está representado simplesmente pela União, mas por todos os entes da federação, incluindo-se, portanto, como incentivadores da cultura, Estados, Distrito Federal e Municípios. Complementa sua análise com o § 3º do artigo 216, segundo o qual “a lei estabelecerá incentivos para a produção e o conhecimento de bens e valores culturais”.

Destarte, a proposição legislativa em análise pode ser emanada do ente federativo municipal.

#### **4.2 – DA CONSTITUCIONALIDADE FORMAL SUBJETIVA**



**ESTADO DO PIAUÍ**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA**  
**Assessoria Jurídica Legislativa**

---

Quanto à iniciativa de legislar sobre o tema, tal assunto não se insere nas matérias entre as quais cabe exclusivamente ao Chefe do Poder Executivo dar início ao processo legislativo, podendo dispor sobre a matéria qualquer parlamentar, nos termos do art. 50 da LOM, *in verbis*:

*Art. 50. A iniciativa das leis cabe ao Vereador, às Comissões permanentes da Câmara, ao Prefeito Municipal e aos cidadãos.*

#### **4.3 – DA CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL, DA LEGALIDADE E DA JURIDICIDADE**

Superado o questionamento acerca da competência do Município para tratar da matéria, bem como a par da iniciativa atribuída ao parlamentar para dispor sobre o assunto, cabe-se ater ao mérito da proposição.

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 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)*



**ESTADO DO PIAUÍ**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA**  
**Assessoria Jurídica Legislativa**

---

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, cumprir 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, 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*. 10<sup>o</sup> ed. Ed. Atlas, p.63) (grifo nosso)

Logo, são paradigmas para analisar os fatores de discrimen propostos: a) qual o fator de discrimen, ou seja, qual o elemento utilizado para fazer a diferenciação; b) observância de um nexos lógico entre este fator de discrimen 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.



**ESTADO DO PIAUÍ**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA**  
**Assessoria Jurídica Legislativa**

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 guardas municipais, 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 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 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, 111 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)*

*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).*





**ESTADO DO PIAUÍ**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA**  
**Assessoria Jurídica Legislativa**

Na ocasião, o percuciente 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*

O Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios 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, exhibições cinematográficas e demais manifestações culturais e esportivas para os profissionais de vigilância e segurança.

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 artigo 5º, caput e inciso I, da Lei Fundamental do Estado).

**V – CONCLUSÃO:**

Por essas razões, esta Assessoria Jurídica Legislativa **opina** pela **IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA** da tramitação, discussão e votação da matéria proposta, por estar em consonância com o princípio constitucional da isonomia.

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

  
**DENISE CRISTINA GOMES MACIEL**  
Assessora Jurídica Legislativa  
Mat. 06856-0 CMT