

PARECER AJL/CMT Nº. 113/2025.

Assunto: Projeto de Lei Ordinária nº. 140/2025

Autoria: Ver. Edilberto Borges - Dudu

Ementa: “Dispõe sobre a concessão do pagamento de meia-entrada em eventos, as doadoras de leite materno no município de Teresina, e dá outras providências”.

I – RELATÓRIO:

O ilustre Vereador acima identificado apresentou projeto de lei ordinária cuja ementa é a seguinte: “Dispõe sobre a concessão do pagamento de meia-entrada em eventos, as doadoras de leite materno no município de Teresina, e dá outras providências”.

Em justificativa escrita, o nobre parlamentar aduziu as razões para a apresentação da proposta.

É, em síntese, o relatório.

Seguindo sistemática do processo legislativo e por orientação e provocação do Departamento Legislativo, esta Assessoria Jurídica Legislativa foi instada a emitir parecer jurídico.

PAGE
MERGEFORM
AT 9

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 destinada a esclarecer os Vereadores sobre o aspecto constitucional, legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa da respectiva proposição, podendo ser aceito ou rejeitado. (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 serem 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 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.

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

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 E LEGAL:

O projeto de lei em comento objetiva instituir, no âmbito do Município de Teresina, a meia-entrada em eventos para para doadoras de leite materno (art. 1º). 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, Estados e ao Distrito Federal legislar sobre Direito Econômico, senão vejamos:

PAGE 17
MERGEFORM
AT 9

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 quaisquer entidades e realizados em estabelecimentos públicos particulares, mediante pagamento da metade do preço do ingresso efetivamente cobrado do público em geral. (grifo nosso)

PAGE 1*
MERGEFORM
AT 9

§ 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 peças 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 às doadoras de lei materno 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 instituiu 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 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 Excelência pondera na decisão agravada que “há espaço para qu
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 ao 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 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. 10ª ed. Ed. Atlas, p.63) (grifo nosso) (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 nexo 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.

A propósito disso, é pertinente citar o posicionamento que vem sendo adotado pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM) sobre o tema. Em normas que tratam de intervenção no domínio econômico, o Instituto tem recomendado – como fez, por exemplo, no Parecer n.º 1621/2024 – uma ponderação mais cautelosa, considerando os possíveis impactos econômicos a serem suportados pelos agentes dos setores de cultura e entretenimento. Embora o STF tenha julgado constitucional a instituição de meia-entrada em casas de diversões, praças desportivas e similares para professores das redes públicas estadual e municipais de ensino, jovens de até 21 anos, doadores de sangue e estudantes, para o IBAM, a concessão de meia-entrada nos moldes pretendidos teria óbvios reflexos na receita das entidades privadas, já oneradas pelas concessões a outros grupos, podendo a nova medida servir até mesmo de desestímulo à cultura e ao lazer, ocasionando a fuga dos empreendimentos locais, que se recusariam a operar com prejuízos.

Nesse sentido, conforme consta do Parecer IBAM n.º 1621/2024, “é de se considerar que, em se tratando da instituição de gratuidades e meia-entrada, deve o legislador avaliar criteriosamente a medida de acordo com a realidade local para que não reste violado o postulado da proporcionalidade em sentido estrito, que é o parâmetro para solucionar



conflitos entre princípios constitucionais, consistente na avaliação quanto à medida que as vantagens auferidas com a norma legal superem as desvantagens que dela decorrem. Afinal, mesmo que se admita a possibilidade e, em algumas hipóteses, conceder-se gratuidades ou meia-entrada a categorias de pessoas em razão da bens jurídicos de elevado valor, é de se observar que, no dia em que toda a população (ou a maior parte dela) – por exemplo, estudantes, idosos, professores da rede pública e privada, gestantes, deficientes, obesos, hipossuficientes, afrodescendentes, indígenas, quilombolas, aposentados por invalidez, ex-combatentes, reservistas, ex-detentos, voluntários, jovens aprendizes, doadores de sangue, doadores de órgãos e tecidos, donas de casa, desempregados, policiais, médicos, bombeiros, carteiros, portadores deste ou daquele mal ou doença etc. – tiver direito à gratuidade ou meia-entrada na realidade ninguém as terá, já que o empresário, legitimamente, se recusará a desenvolver atividade não remunerada ou acabará por reajustar os preços de modo a compensar o prejuízo. Instituída estará, neste dia, não a gratuidade ou a meia-entrada, mas a dupla-entrada a que será obrigada ao pagamento uma minoria da população que, por um infortúnio, não se encontre agraciada por nenhuma lei que lhe conceda o benefício”.

PAGE 1*
MERGEFORM AT 9

Ademais, ainda que se pense em sentido diverso dos argumentos aqui explanados convém registrar a vigência de Lei Estadual¹, no âmbito do Piauí, contemplando a categoria de doadoras de leite materno com meia-entrada em eventos neste Estado.

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.

¹ Lei nº 8.051, de 24 de maio de 2023, que “Dispõe sobre a concessão do pagamento de meia-entrada em eventos, às doadoras de leite materno no estado do Piauí”.



V – CONCLUSÃO:

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

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

Teresina - PI, 20/06/2025.



Documento assinado digitalmente
JANAÍNA SILVA SOUSA ALVARENGA
Data: 23/06/2025 09:05:27 -0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

**JANAÍNA SILVA SOUSA ALVARENGA
ASSESSORA JURÍDICA LEGISLATIVA
MATRÍCULA 10.810 CMT**

PAGE 1/*
MERGEFORM
AT 9

