



PARECER N. 253/2025

PROJETO DE LEI N. 95/2025

ASSUNTO: Parecer sobre o Projeto de Lei n. 95/2025, que "Garante o direito à meia entrada em eventos culturais, esportivos e de lazer realizados no Município de Rio Branco aos trabalhadores terceirizados que prestam serviços à Administração Pública Municipal de Rio Branco e dá outras providências".

PROJETO DE LEI N. 95/2025. MEIA-ENTRADA PARA TRABALHADORES TERCEIRIZADOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL. EXAME DE CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA MUNICIPAL. INICIATIVA PARLAMENTAR. VÍCIO DE INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA ISONOMIA E DA IMPESSOALIDADE. CRIAÇÃO DE PRIVILÉGIO INJUSTIFICADO A DETERMINADA CATEGORIA PROFISSIONAL. SUGESTÃO DE EMENDAS PARA SANAR O VÍCIO. SUGESTÃO DE AUDIÊNCIA PÚBLICA.

1. RELATÓRIO

Trata-se de parecer acerca da constitucionalidade e da legalidade do Projeto de Lei n. 95/2025, que "Garante o direito à meia entrada em eventos culturais, esportivos e de lazer realizados no Município de Rio Branco aos trabalhadores terceirizados que prestam serviços à Administração Pública Municipal de Rio Branco e dá outras providências".

Constam dos autos o Projeto de Lei, sua justificativa, o despacho da Coordenadoria Técnica Legislativa e o despacho da Presidência que, após análise de admissibilidade, determinou a remessa da proposição a esta Procuradoria Legislativa para a emissão de parecer técnico-jurídico.

Projeto recebido em 15 de julho de 2025.

A proposição em análise visa a assegurar aos trabalhadores terceirizados que prestam serviços de forma contínua à Administração Pública Municipal de Rio Branco o direito ao pagamento de meia-entrada em eventos culturais, esportivos, educativos e de lazer realizados ou apoiados pelo Poder Público Municipal, bem como naqueles ocorridos em espaços públicos municipais, ainda que organizados por terceiros.

É o necessário a relatar.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. Competência legislativa

O Projeto de Lei n. 95/2025 se enquadra nas autorizações para legislar franqueadas aos Municípios, de acordo com o que dispõem o art. 30, I e II, da Constituição Federal, o art. 22, I e II, da Constituição Estadual, e o art. 10, I e II, da Lei Orgânica, por se tratar de matéria de interesse local, de relevância preponderante para os munícipes de Rio Branco, e suplementação da legislação federal (Lei n. 12.933/2013):



CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO
PROCURADORIA LEGISLATIVA



Lei Orgânica. Art. 10. - Além da competência em comum com a União e o Estado, prevista no art. 23 da Constituição da República, ao Município compete prover tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe entre outras, as seguintes atribuições:

I - legislar sobre assuntos de interesse local:

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber.

2.2. Iniciativa

A proposição foi apresentada por membro do Poder Legislativo, o que demanda a verificação de eventual vício de iniciativa. Conforme o art. 61 da Constituição Federal, replicado com simetria pelo art. 54 da Constituição Estadual e pelos arts. 36 e 58 da Lei Orgânica do Município de Rio Branco, existem matérias cuja iniciativa legislativa é reservada ao Chefe do Poder Executivo.

A matéria versada no Projeto de Lei n. 95/2025, qual seja, a concessão de um benefício de acesso à cultura, não se enquadra em nenhuma das hipóteses de iniciativa privativa do Prefeito Municipal. Trata-se de norma de caráter geral e abstrato que não cria ou altera a estrutura da Administração Pública nem dispõe sobre regime jurídico de servidores, sendo, portanto, de iniciativa concorrente, podendo ser deflagrada por qualquer Vereador.

Disposições que firam as regras de iniciativa legislativa serão apontadas oportunamente.

2.3. Espécie normativa

Quanto à espécie normativa utilizada, percebe-se que o projeto não versa sobre matérias reservadas às leis complementares (art. 43, § 1º, da Lei Orgânica), podendo ser veiculado por lei ordinária.

2.4. Mérito

A análise de mérito da proposição legislativa, embora reconheça a intenção do legislador em valorizar uma categoria de trabalhadores que contribui para o funcionamento da máquina pública, revela a existência de vício de inconstitucionalidade material por ofensa aos princípios da isonomia e da impessoalidade, insculpidos, respectivamente, nos arts. 5º, *caput*, e 37, *caput*, da Constituição Federal.

O projeto estabelece um benefício – a meia-entrada – para um grupo específico de trabalhadores, os "terceirizados que prestam serviços de forma contínua e regular à Administração Pública Municipal de Rio Branco" (art. 1º), utilizando como único critério de distinção a natureza do vínculo indireto com o Poder Público. A justificativa do projeto alega que muitos desses trabalhadores recebem "remunerações modestas", buscando-se, com a medida, corrigir uma "desigualdade" e promover a "inclusão social". Contudo, a redação do projeto não estabelece qualquer critério de renda ou vulnerabilidade socioeconômica para a concessão do benefício, abrangendo de forma indiscriminada todos os trabalhadores terceirizados, independentemente de sua remuneração, que pode variar desde salários-mínimos até valores significativamente mais elevados, a depender da função exercida (serviços de limpeza, vigilância, tecnologia da informação, consultoria etc.).

Ao criar uma distinção que não se fundamenta em um fator de *discrimen* razoável e proporcional ao objetivo pretendido – a promoção do acesso à cultura para pessoas de baixa renda –, a norma institui um privilégio injustificado para uma categoria profissional, violando o princípio da isonomia. A Constituição Federal veda o tratamento desigual entre cidadãos que se encontrem em situação equivalente (art. 5º, *caput*). Um trabalhador do setor privado com igual ou menor remuneração que um trabalhador terceirizado do Município não terá

direito ao benefício, criando-se uma discriminação baseada unicamente no fato de o segundo prestar serviços, ainda que indiretamente, para a Administração Pública.

A medida não se configura como uma política social de acesso à cultura para a população de baixa renda, mas sim como um benefício categorial que não se sustenta à luz do princípio da impessoalidade, que rege a Administração Pública e impede que o Poder Público conceda vantagens a grupos específicos sem uma justificativa plausível e de interesse público geral.

Essa matéria já foi objeto de análise pelo Supremo Tribunal Federal em casos análogos, nos quais a Corte rechaçou a criação de benefícios e isenções para categorias específicas de servidores ou trabalhadores sem um critério de discriminação razoável. Embora se trate de isenção de taxa de concurso público, o raciocínio é perfeitamente aplicável ao caso em tela:

EMENTA Ação direta de inconstitucionalidade. Artigo 4º, parágrafo único, da Lei nº 11.449, de 2 de junho de 1988, do Estado do Ceará, inserido pela Lei nº 11.551 do referido Estado, de 18 de maio de 1989. Isenção da taxa de inscrição em concursos públicos concedida aos servidores públicos estaduais. Violação do princípio da isonomia ou igualdade. Procedência do pedido. 1. O princípio da igualdade situa-se no âmbito dos direitos e garantias fundamentais, traduzindo-se em valor regente, informativo e irradiante da ordem constitucional e, por conseguinte, de todo o ordenamento jurídico. Nessa esteira, no caput do art. 5º da Constituição Federal consta o preceito de que todos são iguais perante a lei, o que reverbera ao longo do texto constitucional, importando não só a proibição de todas as formas de discriminação, como também a submissão de todos os indivíduos ao amparo e à força da lei de forma isonômica. 2. A noção de igualdade não se encerra em sua dimensão meramente formal, de igualdade perante a lei. Ela contempla ainda um caráter material, pelo qual se busca concretizar a justiça social e os outros objetivos fundamentais da República (art. 3º da CRFB/88). É com base nesse viés material que a lei eventualmente estabelece distinções a fim de compensar os indivíduos que se encontram em situação desprivilegiada para elevá-los ao patamar dos demais. 3. No caso em apreço, o critério utilizado pela norma para a isenção da taxa de inscrição nos concursos públicos estaduais é a existência da qualidade de servidor público estadual. Além de não haver correlação lógica entre o fator de discriminação escolhido pelo Estado do Ceará e o tratamento desigual estipulado pela norma, esse tratamento desigual também não se justifica à luz do ordenamento constitucional. (...) 7. O fato de a taxa de concurso público não ostentar feição tributária não quer dizer que a concessão da sua isenção estaria inserida em um espaço de completa discricionariedade. Nada obriga o Estado a conceder uma isenção dessa natureza, porém, ao fazê-lo, não está autorizado a privilegiar determinados grupos de forma anti-isonômica. Isso porque todo e qualquer ato da Administração Pública se encontra submetido à tábua axiológica da Constituição. Inexistindo justificação razoável para a concessão da isenção, como no caso da lei cearense, a medida importa em privilégio incompatível com a ordem constitucional. (...) 10. Pedido julgado procedente para declarar a inconstitucionalidade do parágrafo único do art. 4º da Lei estadual nº 11.449, de 2 de junho de 1988, inserido pela Lei nº 11.551, de 18 de maio de 1989, do Estado do Ceará.

(ADI 5818, Relator(a): RICARDO LEWANDOWSKI, Relator(a) p/ Acórdão: DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 16-05-2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-155 DIVULG 04-08-2022 PUBLIC 05-08-2022)

Adicionalmente, o art. 4º do projeto viola o princípio da separação dos poderes (art. 2º da CF/88 e art. 6º da Constituição Estadual). Ao estipular o prazo de 60 (sessenta) dias



CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO
PROCURADORIA LEGISLATIVA



para que o Poder Executivo regule a lei, o Poder Legislativo adentra em seara de competência e discricionariedade do Chefe do Executivo, a quem cabe avaliar a oportunidade e a conveniência de expedir decretos regulamentares. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é pacífica em rechaçar a fixação de prazos pelo Legislativo para a prática de atos normativos de competência do Executivo.

2.5. Adequação orçamentário-financeira

O benefício da meia-entrada não é incentivo tributário nem renúncia de receita do Município, trata-se de uma regulação econômica, que:

- a) Impõe ao organizador do evento (público ou privado, conforme art. 1º, § 2º, do projeto de lei) uma obrigação de conceder desconto a determinados beneficiários;
- b) Não reduz diretamente a arrecadação municipal, pois não se trata de isenção ou redução de tributo.

Mesmo em eventos organizados por órgãos públicos, a meia-entrada não implica despesa adicional, apenas limitação de preço cobrado dos beneficiários. Trata-se de medida de política pública de acesso à cultura e ao lazer.

Frise-se que o projeto não cria despesa direta ao erário municipal porque:

- a) Não determina o pagamento ou subsídio municipal para o desconto concedido;
- b) Não amplia folha de pagamento, nem gera obrigação de transferência ou subvenções.

Assim, o projeto não se enquadra nos arts. 14, 16 e 17 da Lei Complementar n. 101/2000 (LRF) e no art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que exigem estimativa apenas para ações que impliquem aumento de gasto público ou renúncia de receita.

2.6. Técnica legislativa

Visando ao aprimoramento da técnica legislativa e à adequação da proposição ao ordenamento jurídico vigente, sugerem-se as seguintes emendas:

- a) Emenda Modificativa ao art. 1º, com o objetivo de sanar a violação aos princípios da isonomia e da impessoalidade, vinculando o benefício a um critério de renda, de modo a caracterizar a norma como uma política de inclusão social:

Art. 1º Fica assegurado aos trabalhadores terceirizados que prestam serviços de forma contínua e regular à Administração Pública Municipal de Rio Branco, em quaisquer de suas secretarias, fundações, autarquias ou órgãos vinculados, e que percebam remuneração mensal de até dois salários-mínimos, o direito à meia-entrada nos eventos culturais, esportivos, educativos e de lazer realizados ou apoiados pelo Município.

- b) Emenda Supressiva ao art. 4º, para sanar a violação à separação dos poderes;

- c) Emenda Modificativa à Ementa, para torná-la mais concisa e precisa, em conformidade com o art. 5º da Lei Complementar n. 95/1998:

Garante o direito à meia-entrada em eventos culturais, esportivos e de lazer aos trabalhadores terceirizados de baixa renda que prestam serviços à Administração Pública Municipal de Rio Branco.

- d) Emenda Modificativa ao art. 3º, inciso II, com o objetivo de garantir que o valor das multas seja previsto em lei e fixado em Unidades Fiscais do Município de Rio Branco, conferindo maior segurança jurídica e previsibilidade:



CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO
PROCURADORIA LEGISLATIVA



II - multa administrativa no valor de trinta Unidades Fiscais do Município de Rio Branco;

2.7. Audiência pública

Considerando a relevância social da matéria, que visa a ampliar o acesso à cultura e ao lazer, e o seu impacto sobre os produtores de eventos e a própria Administração Pública, sugere-se a realização de audiência pública. A oitiva de representantes dos trabalhadores terceirizados, dos produtores culturais, do Poder Público e da sociedade civil organizada poderá enriquecer o debate legislativo, aprimorar o texto final do projeto de lei e conferir maior legitimidade democrática à norma a ser editada.

3. CONCLUSÃO

Ante o exposto, esta Procuradoria entende que inexistente óbice jurídico para a aprovação do Projeto de Lei n. 95/2025, com as emendas sugeridas.

Sugere-se, ainda, a realização de audiência pública para aprofundamento do debate.

Recomenda-se que o projeto tramite na Comissão de Constituição, Justiça e Redação Final, na Comissão Permanente de Cultura e na Comissão de Esporte.

É o parecer.

Rio Branco-Acre, 14 de agosto de 2025.


Renan Braga e Braga
Procurador



**CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO
PROCURADORIA GERAL**



PROJETO DE LEI Nº 95/2025

ASSUNTO: PARECER SOBRE O PROJETO DE LEI N. 95/2025, QUE “GARANTE O DIREITO À MEIA ENTRADA EM EVENTOS CULTURAIS, ESPORTIVOS E DE LAZER REALIZADOS NO MUNICÍPIO DE RIO BRANCO AOS TRABALHADORES TERCEIRIZADOS QUE PRESTAM SERVIÇOS À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL DE RIO BRANCO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”.

DESPACHO DA PROCURADORA-GERAL

Aprovo o Parecer de nº. 253/2025, de lavra do Procurador Renan Braga e Braga, por seus próprios fundamentos.

Remetam-se os autos à Coordenadoria de Comissões.

Rio Branco-AC, 14 de agosto de 2025.

Evelyn Andrade Ferreira
Procuradora-Geral
Matrícula 11.144

RECEBIDO EM

____/____/2025

**COORDENADORIA DE
COMISSÕES**