



Porto Alegre, 15 de setembro de 2025.

Informação nº 2145/2025

Interessado: Município de Rio Grande/RS – Poder Legislativo.
Consulente: Nicole dos Santos Porto, Consultora Jurídica.
Destinatário: Prefeito Municipal.
Consultores: Tiago Córdova e Júlio César Fucilini Pause.
Ementa: Análise do Projeto de Lei nº 131/2025, que “Dispõe sobre a obrigatoriedade de Circos itinerantes tradicionais de lona reservarem um espetáculo inclusivo para pessoas com deficiências.” Iniciativa parlamentar. Considerações.

Através de consulta registrada sob o nº 55.581/2025, é solicitada análise do Projeto de Lei nº 131/2025, de iniciativa parlamentar, que “Dispõe sobre a obrigatoriedade de Circos itinerantes tradicionais de lona reservarem um espetáculo inclusivo para pessoas com deficiências.”

Passamos a considerar.

1. Da competência municipal para legislar sobre a matéria.

A Constituição Federal (CF) estabelece, em seu artigo 30, inciso I, que compete aos municípios legislar sobre assuntos de interesse local. Adicionalmente, o inciso II do mesmo artigo confere aos Municípios a competência para suplementar a legislação federal e a estadual no que couber.

O Projeto de Lei nº 131/2025 visa regulamentar a atividade de circos itinerantes, que se enquadram como eventos culturais e de entretenimento, e, primordialmente, garantir a acessibilidade e inclusão de pessoas com deficiência.

A Lei Orgânica do Município (LOM)¹ corrobora essa competência por seus artigos 5º, 6º, 178 e 179.

A Lei Federal nº 13.146/2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência) estabelece normas gerais sobre o tema, sendo de caráter nacional. No entanto, os Municípios possuem competência para legislar suplementarmente sobre as especificidades locais e para detalhar a aplicação dessas normas gerais em seu território, especialmente em questões de acesso à cultura e lazer, que são considerados serviços públicos locais (CF, art. 23, II, V; LOM, art. 6º, VII).

Portanto, o Município possui competência legislativa para tratar da matéria, dentro dos limites de suplementar a legislação federal e estadual, e em face do seu interesse local, em promover a inclusão social e garantir os direitos das pessoas com deficiência.

2. Da iniciativa para a proposição legislativa.

A iniciativa para a proposição de leis no âmbito municipal pode ser do Executivo, do Legislativo ou popular. A Lei Orgânica do Município, em seu art. 30, prevê que "A iniciativa das leis cabe a qualquer Vereador, ao prefeito e ao eleitorado [...]". Contudo, o art. 51, inciso I da LOM resguarda a iniciativa privativa do Prefeito para "a iniciativa das leis, na forma e casos previstos nesta Lei Orgânica", o que se alinha com o disposto nas Constituições Federal e Estadual.

A questão central para determinar a iniciativa é verificar se a proposição i) dispõe sobre a organização administrativa do Poder Executivo; ii) cria, estrutura ou modifica atribuições de órgãos da administração pública municipal; iii) cria cargos, funções ou empregos públicos, ou altera o regime jurídico de servidores e/ou; iv) gera despesas para o Executivo sem indicar os recursos correspondentes.

O Projeto de Lei nº 131/2025, em seu art. 3º, estabelece que "Os circos que não cumprirem com a obrigatoriedade estabelecida neste projeto de

¹ Disponível em <https://leismunicipais.com.br/lei-organica-rio-grande-rs>, acessada em 12/09/2025.

lei estarão sujeitos a penalidades e sanções administrativas." A previsão de penalidades implica, necessariamente, um processo de fiscalização e aplicação dessas sanções, o que recai sobre o Poder Executivo municipal. A fiscalização de atividades e a aplicação de sanções demandam a atuação de órgãos e servidores do Executivo, o que, embora não crie formalmente novos cargos, impõe novas atribuições e, conseqüentemente, potenciais novas despesas e o uso de recursos públicos (humanos e materiais) para o seu cumprimento.

A jurisprudência do STF, em especial o Tema 917 da Repercussão Geral (RE 878.313), firmou o entendimento de que "Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição dos seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos."

No entanto, a exigência de fiscalização e aplicação de penalidades, conforme o Projeto de Lei, implica diretamente na necessidade de alocação de recursos e na definição de procedimentos administrativos para sua execução, o que afeta a gestão e o orçamento do Executivo. Mesmo que não altere a "estrutura ou atribuição dos órgãos" formalmente, a imposição de uma nova e contínua demanda de fiscalização impacta a organização e o orçamento do Poder Executivo.

3. Do mérito da proposição.

O mérito do Projeto de Lei nº 131/2025 é louvável e está em consonância com os princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana (CF, art. 1º, III), da igualdade (CF, art. 5º, caput), e da promoção do bem de todos, sem preconceitos (CF, art. 3º, IV).

A legislação federal, por meio do Estatuto da Pessoa com Deficiência (Lei nº 13.146/2015), reforça o direito à cultura, lazer e esporte para pessoas com deficiência, exigindo acessibilidade em ambientes e eventos culturais.

O Projeto de Lei Municipal, ao exigir "pelo menos um espetáculo inclusivo para pessoas com deficiência, adaptado às suas necessidades e

acessibilidades" (art. 1º), está alinhado com esses preceitos, promovendo a efetividade dos direitos fundamentais e o combate à discriminação.

4. Da técnica legislativa.

A Lei Complementar nº 95, de 26/02/1998 "Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona." A partir das premissas da LC nº 95/1998, verificamos que a redação do Projeto de Lei é, em geral, clara e objetiva.

5. Dos aspectos orçamentários, financeiros e fiscais.

O Projeto de Lei, por ser de iniciativa parlamentar, não apresenta a devida estimativa de impacto orçamentário e financeiro. Conforme já discutido no tópico sobre a iniciativa, a implementação do Projeto de Lei gerará custos para o Poder Executivo, principalmente relacionados à fiscalização do cumprimento das novas obrigações impostas aos circos e à aplicação das penalidades.

A ausência de indicação de fontes de custeio ou de impacto orçamentário-financeiro em projetos de lei que geram despesas para o Executivo é um ponto crítico para a sua constitucionalidade.

6. Da conclusão.

Diante do exposto, concluímos pela inviabilidade do Projeto de Lei nº 131/2025 em razão do vício de iniciativa verificado. No entanto, o aproveitamento do PL pode se dar mediante a conversão em Indicação ao Poder Executivo.

É a informação.

Documento assinado eletronicamente



Pause & Perin - Advogados Associados

Somar experiências para dividir conhecimentos

OAB/RS 7.512

Tiago Córdova
OAB/RS nº 71.570

Documento assinado eletronicamente

Júlio César Fucilini Pause

OAB/RS nº 47.013



Este é um documento eletrônico assinado digitalmente conforme o art. 1º, § 2º, inciso II, da Lei Federal nº 11.419/2006, de 19/12/2006. Para conferência do conteúdo, acesse, o endereço www.pauseperin.adv.br/verificador.php ou via QR Code e digite o número verificador: 239280191000127124

