



Porto Alegre, 20 de outubro de 2025.

Informação nº 2508/2025

Interessado: Município de Rio Grande/RS – Poder Legislativo.
Consulente: Nicole Dos Santos Porto, Consultora Jurídica.
Destinatário: Presidente da Câmara Municipal.
Consultores: Tiago Córdova e Júlio César Fucilini Pause.
Ementa: Análise do Projeto de Lei nº 164/2025, que "Dispõe sobre a obrigatoriedade da adoção de legenda em Língua Portuguesa para filmes exibidos nas salas de cinema no âmbito do Município [...]". Considerações.

Através de consulta registrada sob o nº 65.695/2025, é solicitada análise do Projeto de Lei nº 164/2025, que "Dispõe sobre a obrigatoriedade da adoção de legenda em Língua Portuguesa para filmes exibidos nas salas de cinema no âmbito do Município [...]".

Passamos a considerar.

1. Da competência municipal para legislar sobre a matéria.

A competência para legislar sobre a matéria objeto do Projeto de Lei nº 164/2025 deve ser analisada à luz do federalismo brasileiro, que distribui as atribuições legislativas entre União, Estados e Municípios.

A Constituição Federal estabelece:

Art. 30. Compete aos Municípios:

- I - legislar sobre assuntos de interesse local;
- II - complementar a legislação federal e a estadual no que couber;

O Projeto de Lei nº 164/2025 busca garantir a inclusão social de pessoas com deficiência auditiva, assegurando-lhes o acesso pleno a bens culturais, como filmes exibidos em cinemas locais. Embora a proteção da pessoa com deficiência seja matéria de competência legislativa concorrente (art. 24, XIV, da CF), a iniciativa municipal para regulamentar aspectos específicos em seu território, visando atender a uma demanda local, se enquadra no conceito de "interesse local".

Portanto, em nossa avaliação, o Município possui competência suplementar para legislar sobre o tema, detalhando as formas de garantia do direito de acesso à cultura para pessoas com deficiência auditiva em seu território, sem usurpar competência federal ou estadual, mas sim complementando-as.

2. Da iniciativa parlamentar para a proposição.

Geralmente, matérias que tratam da organização administrativa, criação de cargos, ou regime jurídico de servidores são de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo. Contudo, o STF tem relativizado essa regra em certas situações.

A Lei Orgânica do Município estabelece a competência do Prefeito para a iniciativa das leis nos casos previstos:

Art. 51. Compete privativamente ao Prefeito, entre outras atribuições:

I - a iniciativa das leis, na forma e casos previstos nesta Lei Orgânica;

O Projeto de Lei nº 164/2025, embora não trate diretamente da estrutura administrativa do Poder Executivo, criação de cargos ou regime jurídico de servidores, impõe obrigações a estabelecimentos privados (salas de cinema) e, indiretamente, gera despesas para a administração municipal em termos de fiscalização e gestão de recursos arrecadados por multas.

A "Justificativa" do projeto menciona a arrecadação de multas que "devem integrar o Fundo Municipal das Pessoas com Deficiência e Altas Habilidades do Município" (art. 4º). A instituição de um fundo ou a destinação de receitas, bem como a fiscalização do cumprimento da lei, envolve atividades administrativas que podem impactar o orçamento e a atuação do Poder Executivo.

Nesse ponto, é crucial invocar a tese fixada pelo Supremo Tribunal Federal no Tema 917, que dispõe:

Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, 'a', 'c' e 'e', da Constituição Federal).

A partir dessa tese, conclui-se que o Projeto de Lei nº 164/2025, ao impor obrigações a particulares e, conseqüentemente, gerar despesa para a fiscalização por parte da Administração, não configura vício de iniciativa formal por não tratar da estrutura do Executivo, da atribuição de seus órgãos ou do regime jurídico de seus servidores. A despesa gerada pela fiscalização do cumprimento da lei e pela gestão do fundo para onde as multas seriam destinadas é uma despesa indireta e não se enquadra nas hipóteses de iniciativa privativa do Prefeito listadas no art. 61, § 1º, da Constituição Federal. Portanto, a iniciativa parlamentar é compatível com o ordenamento jurídico.

3. Do mérito.

O mérito do Projeto de Lei nº 164/2025 é relevante e alinhado aos princípios e garantias constitucionais. O projeto visa à inclusão social de pessoas com deficiência auditiva, garantindo seu direito ao acesso à cultura e ao lazer em condições de igualdade.

A proposta atua como uma ferramenta para concretizar direitos fundamentais, como o direito à cultura (art. 215, CF), à igualdade (art. 5º,

caput, CF) e à inclusão das pessoas com deficiência (art. 203, IV, CF, e art. 227, § 1º, II, CF). Além disso, a **Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência**, internalizada no Brasil com *status* de emenda constitucional (Decreto nº 6.949/2009), estabelece a obrigação de promover, proteger e assegurar o pleno exercício de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais por todas as pessoas com deficiência.

A medida proposta, de obrigar a exibição de uma sessão legendada para cada sessão dublada, é razoável e proporcional ao objetivo de inclusão. A "Justificativa" detalha as limitações de outras soluções, como aplicativos de língua de sinais, reforçando a necessidade da legenda textual.

A proposta contribui, portanto, para a democratização do acesso à cultura, alinhando-se à Lei Brasileira de Inclusão (Lei nº 13.146/2015), que em seu art. 44, § 6º, já prevê a oferta de recursos de acessibilidade em todas as sessões de cinema. A lei municipal complementaria essa norma geral, especificando um tipo de acessibilidade.

4. Da legística.

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 o Projeto de Lei nº 164/2025 apresenta uma estrutura clara e objetiva.

Em termos de técnica legislativa, o projeto é bem redigido e cumpre as diretrizes da LC nº 95/1998 quanto à clareza, precisão e concisão, evitando ambiguidades.

5. Dos aspectos orçamentários, financeiros e fiscais.



O projeto prevê a aplicação de multas em caso de descumprimento, cujos valores seriam destinados ao Fundo Municipal das Pessoas com Deficiência e Altas Habilidades.

A fiscalização do cumprimento da lei implicará em despesas para o Poder Executivo, seja através da designação de fiscais, treinamento ou custos administrativos. Embora o Tema 917 do STF permita a iniciativa parlamentar mesmo que gere despesa para a Administração, é crucial que o Poder Executivo esteja ciente e planeje a alocação de recursos humanos e materiais para a fiscalização, sem que isso afete significativamente a execução de outras políticas públicas ou a estrutura administrativa existente. A Lei Orgânica Municipal, em seu art. 113, II e III, veda a vinculação de receita a órgão, fundo ou despesa sem prévia autorização legislativa e a abertura de créditos sem indicação dos recursos correspondentes. Embora o art. 4º destine a receita das multas, a despesa de fiscalização deve ser coberta pelo orçamento geral do município, sendo importante que haja previsão orçamentária para tal.

6. Da conclusão.

Ante todo o exposto, entendemos que o Projeto de Lei nº 164/2025 é uma iniciativa legítima e socialmente relevante, que encontra respaldo no ordenamento jurídico brasileiro e municipal, sendo compatível com a Constituição Federal e com a Lei Orgânica do município.

É como opinamos, tendo este estudo sido elaborado com finalidade exclusivamente informativa para contribuir na análise da Administração.

É a informação.

Documento assinado eletronicamente
Tiago Córdova
OAB/RS nº 71.570

Documento assinado eletronicamente
Júlio César Fucilini Pause
OAB/RS nº 47.013



Pause & Perin - Advogados Associados

Somar experiências para dividir conhecimentos

OAB/RS 7.512



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: 003266230733146230

