

Porto Alegre, 22 de outubro de 2025.

**Orientação Técnica IGAM nº 21.835/2025.**

**I.** O Poder Legislativo de Rio Grande solicita orientação técnica acerca do Projeto de Lei nº 164, de 2025, de autoria parlamentar que visa dispor sobre o seguinte objeto: "Dispõe sobre a obrigatoriedade da adoção de legenda em Língua Portuguesa para filmes exibidos em salas de cinema no âmbito do Município do Rio Grande e dá outras providências."

**II. Análise técnica.**

O questionamento versa sobre a constitucionalidade, competência legislativa e adequação legal da obrigatoriedade de exibição de filmes com legendas em Língua Portuguesa nas salas de cinema do Município do Rio Grande, visando à inclusão de pessoas com deficiência auditiva.

A competência legislativa municipal para tratar da matéria encontra respaldo no exercício da proteção à pessoa com deficiência e na promoção da acessibilidade, conforme previsto na Constituição Federal e legislação infraconstitucional. O município pode legislar sobre interesse local e suplementar normas federais e estaduais, desde que não invada competência privativa da União.

A Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Lei nº 13.146/2015) dispõe expressamente sobre acessibilidade em ambientes culturais, incluindo salas de cinema:

Lei nº 13.146/2015

Art. 44. Nos teatros, cinemas, auditórios, estádios, ginásios de esporte, locais de espetáculos e de conferências e similares, serão reservados espaços livres e assentos para a pessoa com deficiência, de acordo com a capacidade de lotação da edificação, observado o disposto em regulamento.  
[...]

§ 6º As salas de cinema devem oferecer, em todas as sessões, recursos de acessibilidade para a pessoa com deficiência.  
[...]

Tal dispositivo impõe obrigação de acessibilidade, que inclui legendas, audiodescrição e outros recursos, para garantir o acesso pleno à cultura. O município, ao exigir legendas em Língua Portuguesa, está suplementando norma federal, sem contrariá-la, pois amplia a efetividade do direito à inclusão.

A Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, com status de emenda constitucional no Brasil, reforça a obrigação de eliminar barreiras de comunicação e garantir igualdade de acesso:

Decreto nº 6.949/2009

Artigo 9  
Acessibilidade

1. A fim de possibilitar às pessoas com deficiência viver de forma independente e participar plenamente de todos os aspectos da vida, os Estados Partes tomarão as medidas apropriadas para assegurar às pessoas com deficiência o acesso, em igualdade de oportunidades com as demais pessoas, ao meio físico, ao transporte, à informação e comunicação, inclusive aos sistemas e tecnologias da informação e comunicação, bem como a outros serviços e instalações abertos ao público ou de uso público, tanto na zona urbana como na rural. Essas medidas, que incluirão a identificação e a eliminação de obstáculos e barreiras à acessibilidade, serão aplicadas, entre outros, a:  
[...]

No âmbito local, a exigência de legendas em filmes exibidos em cinemas é medida de inclusão, não afrontando competência privativa da União, pois não regula matéria de direito autoral, classificação indicativa ou política nacional de cultura, mas sim acessibilidade e interesse local.

Quanto ao art. 3º, que determina a aplicação de multa e penalidade, cabe mencionar que tal dispositivo atrai vício de constitucionalidade formal, pois, apenas a gestão municipal poderá impor medidas de sanção administrativa, pois, é ela quem possui o Poder de Polícia, conceituado pelo art. 78 do Código Tributário Nacional<sup>1</sup>. Sendo assim, recomenda-se a supressão do dispositivo.

Outro dispositivo que necessita ser revisto, é o art. 4º, que dispõe sobre a aplicação dos valores arrecadados em multas. Importa mencionar que, a gestão de fundos municipais é atribuição do Prefeito, pois, é ele quem legisla sobre o orçamento municipal,

---

<sup>1</sup> Art. 78. Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.

logo, é possível a indicação de aplicação de valores em determinados fundos, porém, não é impossível determinar como tais valores serão geridos.

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

[...]

VIII - enviar à Câmara Municipal os projetos de lei relativos ao orçamento anual e ao plano plurianual da administração direta e indireta e das autarquias;

[...]

Sobre a vinculação de valores por meio de iniciativa parlamentar, assim posicionou-se o TJ/RS:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE DISPÕE SOBRE A INCIDÊNCIA DE MULTA NO CASO DE DESCUMPRIMENTO DE OBRIGAÇÃO PREVISTA EM LEI MUNICIPAL, E A DESTINAÇÃO DA RESPECTIVA ARRECADAÇÃO. VÍCIO DE NATUREZA FORMAL. OCORRÊNCIA. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70026578708, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Ana Maria Nedel Scalzilli, Julgado em 08/06/2009) (grifou-se)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL DE INICIATIVA DA CÂMARA DE VEREADORES QUE VEDOU A UTILIZAÇÃO DE RECURSOS ORIUNDOS DA ALIENAÇÃO DE BENS PÚBLICOS PARA O PAGAMENTO DA FOLHA DE SERVIDORES, DESTINANDO TAIS RECURSOS À SAÚDE, À SEGURANÇA, ÀS OBRAS E À INFRAESTRUTURA. A Constituição Federal (art. 61, § 1º, II, letra 'b') estabelece competência privativa do Chefe do Poder Executivo para a iniciativa de lei que trate de matéria orçamentária. Por outro lado, é vedada a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, 'a destinação de recursos' para as ações e serviços públicos de saúde, para a manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária (art. 167, IV, da Constituição Federal). No caso, a lei impugnada veda especificamente a utilização de recursos oriundos da alienação de bens públicos municipais, móveis ou imóveis, de qualquer valor, para pagamento da folha de servidores da administração municipal (art. 1º, da Lei 3.071/2.017), e, destina especificamente tais recursos à saúde, à segurança, às obras e à infraestrutura (art. 2º). Normas impugnadas ao vincular receitas e despesas públicas invadiu a esfera de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo violando a harmonia e separação dos poderes (art. 2º da Constituição Federal). Ação julgada procedente. Unânime. (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70076036136, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator.: Marco Aurélio Heinz, Julgado em: 23-04-2018) (TJ-RS - Direta de Inconstitucionalidade: 70076036136 PORTO ALEGRE, Relator: Marco

Aurélio Heinz, Data de Julgamento: 23/04/2018, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 30/04/2018) (grifou-se)

Conforme destacado, o TJ/RS exarou o parecer pela inconstitucionalidade de lei municipal, de iniciativa parlamentar, que destinava recursos do orçamento municipal, sendo essa uma atribuição do Poder Executivo local. Frente a esses argumentos, recomenda-se que o art. 4º também seja suprimido da atual redação.

### III. Conclusão.

Diante do exposto, verifica-se que a exigência de legendas em Língua Portuguesa nas salas de cinema do Município do Rio Grande, como medida de inclusão e acessibilidade para pessoas com deficiência auditiva, encontra respaldo constitucional e legal, configurando exercício legítimo da competência municipal para legislar sobre interesse local e suplementar normas federais, sem invadir competência privativa da União.

A iniciativa reforça o cumprimento da Lei nº 13.146/2015 e da Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (Decreto nº 6.949/2009), promovendo a eliminação de barreiras de comunicação e garantindo igualdade de acesso à cultura.

Todavia, os dispositivos que tratam da aplicação de multas (art. 3º) e da destinação de valores arrecadados (art. 4º) apresentam vício de inconstitucionalidade formal, por invadirem competência privativa do Chefe do Poder Executivo, conforme previsto no art. 51, da Lei Orgânica Municipal, além de jurisprudência consolidada do TJ/RS.

Assim, recomenda-se a reformulação da proposição, com a manutenção da norma quanto à obrigatoriedade das legendas, com a supressão dos artigos que tratam de sanções e vinculação de receitas, de modo a preservar a constitucionalidade e a harmonia entre os Poderes no âmbito municipal.

O IGAM permanece à disposição.

  
**CRISTIANE ALMEIDA MACHADO**  
Advogada, OAB/RS 123.896  
Consultora Jurídica do IGAM

  
**ROGER ARAÚJO MACHADO**  
Advogado, OAB/RS 93.173B  
Consultor Jurídico do IGAM