



Porto Alegre, 20 de outubro de 2017.

## Orientação Técnica IGAM nº 27.319/2017

I. O Poder Legislativo do Município de Guaíba, RS, por meio do servidor Fernando, solicita análise e orientações acerca do projeto de lei nº 116, de 2017, originado no próprio Legislativo, que tem como ementa: “Institui a obrigatoriedade de disponibilidade aos clientes de bares, restaurantes, lanchonetes e hotéis cardápios em braile”.

II. Preliminarmente, a matéria encontra-se prevista nas competências conferidas aos Municípios para legislar sobre assuntos de interesse local, conforme estabelecem a Constituição Federal<sup>1</sup> e a Lei Orgânica Municipal<sup>2</sup>.

Esclarecida a competência legislativa do Município, examine-se a proposição sob a ótica da iniciativa legislativa. Nas letras de José Afonso da Silva<sup>3</sup>, a iniciativa legislativa vem a ser o seguinte:

A iniciativa legislativa é o ato pelo qual se dá início ao processo legislativo, mediante apresentação de projetos de lei, de decreto legislativo ou de resolução, conforme se queira regular a matéria dependente de um desses atos.

A iniciativa, portanto, é a fase que deflagra o processo legislativo e o seu exercício depende fundamentalmente de delegação legislativa. Assim, a iniciativa pode ser vinculada, privativa ou concorrente.

Em que pese o mérito da proposição em análise, na medida em que visa a propiciar mais autonomia a pessoas com deficiência visual, a bem da verdade se constata que o seu objeto pretende dispor acerca de procedimentos que competem ao Poder Executivo, como a fiscalização do cumprimento da lei, autuações e eventuais aplicações da multa prevista no art. 3º. Constata-se, dessa forma, a interferência diretamente na organização e funcionamento dos serviços públicos municipais, atribuição que compete privativamente ao Executivo.

Nesse contexto, é pertinente verificar o que dispõe a Lei Orgânica do Município sobre a iniciativa quanto à organização e serviços da Administração local:

<sup>1</sup> Art. 30. Compete aos Municípios:  
I - legislar sobre assuntos de interesse local;

<sup>2</sup> Art. 6º - Ao Município compete prover a tudo quanto diga respeito ao seu peculiar interesse e ao bem estar de sua população, cabendo-lhe privativamente dentre outras, as seguintes atribuições:  
I - legislar sobre assunto de interesse local;

<sup>3</sup> Manual do Vereador. São Paulo, Malheiros, 1997, p. 107.



Art. 52 - **Compete privativamente ao Prefeito:**

(...)

VI – **dispor sobre a organização e o funcionamento da Administração Municipal**, na forma da Lei;

(...)

X – **planejar e promover a execução dos serviços públicos municipais**; (grifou-se)

Neste contexto de serviço público com que se reveste o conteúdo da proposição legislativa, Hely Lopes Meirelles<sup>4</sup> deixou a seguinte lição:

... o prefeito não deve perder de vista que **o Município é, por excelência, uma entidade prestadora de serviços públicos aos munícipes**, e que serviço público ou de utilidade pública é serviço para o público, vale dizer, destinado a satisfazer as necessidades da coletividade...

(...)

**Leis de iniciativa exclusiva do prefeito são aquelas em que só a ele cabe o envio do projeto à Câmara.** Nessa categoria estão as que disponham sobre a criação, estruturação e **atribuição das secretarias, órgãos e entidades** da Administração Pública Municipal; (grifou-se)

A Constituição Federal traça a regra do princípio da repartição dos Poderes, reproduzida na legislação dos demais entes federativos<sup>5</sup>. A título de exemplo em uma situação semelhante, a jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul assim se orientou, como demonstra a ementa a seguir transcrita, cabível no que couber ao caso em análise:

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.** LEI Nº 18/2007, DO MUNICÍPIO DE GUAPORÉ, DE **ORIGEM PARLAMENTAR**, QUE ACRESCENTA LETRA " I " NO ÍTEM 04 DO ARTIGO 78 DO CÓDIGO DE OBRAS E EDIFICAÇÕES DO MUNICÍPIO. Dispositivo que **determina a fixação de porta-bolsas** em banheiros femininos de **Restaurantes**, Clubes Sociais, CTGs, Entidades, Escolas, Universidades, **Bares**, Shopping Center, Lancherias, Clínicas Médicas e Odontológicas, Órgãos Públicos, tais como Prefeitura, Câmara de Vereadores, Posto de Saúde, Biblioteca, Casa de Cultura, entre outros de circulação de público feminino. **VÍCIO FORMAL. MATÉRIA DE INICIATIVA EXCLUSIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. Ato normativo que implica evidente**

<sup>4</sup> Direito Municipal Brasileiro. 13ª ed., São Paulo, Malheiros, 2003, p. 729 e 732.

<sup>5</sup> Constituição Federal:

Art. 2º São Poderes da União, **independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.**

Constituição do Estado do Rio Grande do Sul:

Art. 10 - São Poderes do Município, **independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, exercido pela Câmara Municipal, e o Executivo, exercido pelo Prefeito.**

Lei Orgânica do Município de Guaíba:

Art. 2º - **São poderes do Município, independentes e harmônicos, o Legislativo e o Executivo.**

Parágrafo Único – **É vedada a delegação de atribuições entre poderes.** (grifou-se)



**aumento da despesa pública**, porquanto desacompanhado de prévia dotação orçamentária, ou de autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias. **INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL.** Afronta aos artigos 8º, 10, 60, II, "d", 61, I, 82, II e VII, 149 e 154, I, todos da Constituição Estadual. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE.** (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70022889208, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Osvaldo Stefanello, Julgado em 02/06/2008) (grifou-se)

III. Prosseguindo na análise, sabe-se que os Municípios têm competência para legislar sobre as matérias de seu interesse local. A proposição até pode pretender se referir ao âmbito local, porém, também não deixa de se referir, em maior parte, a matérias como direito econômico e direito do consumidor pois, a partir do momento em que alguém se serve de alimentos ou bebidas em estabelecimentos privados que comercializam esses produtos, indiscutivelmente se estabelece uma relação de consumo.

Com efeito, nesse contexto, a Constituição Federal assim dispõe sobre as competências conferidas aos Municípios:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

(...)

V - produção e **consumo**;

(...)

VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, **ao consumidor**, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;

(...)

§ 1º **No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.**

§ 2º **A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.**

§ 3º **Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.**

§ 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário. (grifou-se)

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

Ou seja, observa-se que tais matérias são de competência concorrente, estendida apenas à União, aos Estados e ao Distrito Federal, excluídos os Municípios, conforme dispõe o art. 24 da Constituição Federal, acima transcrito. Nessa seara, aliás, a União tem primazia, consoante o magistério de José Afonso da Silva<sup>6</sup>:

<sup>6</sup> Curso de Direito Constitucional Positivo. 26ª ed., São Paulo, Malheiros, 2006, p. 481.



Quanto à extensão, ou seja, quanto à participação de uma ou mais entidades na esfera da normatividade ou da realização material, vimos que a competência se distingue em:

(...)

(d) concorrente, cujo conceito compreende dois elementos: (d.1) possibilidade de disposição sobre o mesmo assunto ou matéria por mais de uma entidade federativa; (d.2) primazia da União no que tange à fixação de normas que desdobrem o conteúdo de princípios ou normas gerais ou que supram a ausência ou omissão destas (art. 24, §§ 1º ao 4º).

Dessa forma, é preciso muita sensibilidade para perceber a sutileza da repartição de competências nessa matéria, especialmente quando abordada de maneira transversal com outras. O chamado “interesse local” dos Municípios, nesses casos, não consiste em legislar, mas em exercer fiscalização e controle para cumprimento, em seus respectivos territórios, da legislação e regulação específicas da União e de órgãos reguladores.

A bem da verdade, constata-se que o projeto de lei em análise acaba por dispor acerca do exercício de determinadas atividades econômicas. Em que pese se tenha em vista valores como proteção do consumidor, ao pretender dispor sobre a inclusão de pessoas com deficiência visual em estabelecimentos como bares, restaurantes e similares, o Estado (não o Estado-membro da Federação, mas o Estado enquanto “Poder Público”) está a intervir na forma de prestação do serviço de uma atividade privada e que já cumpre determinados requisitos legais para funcionar. Com efeito, veja-se mais uma vez o que dispõe a Constituição Federal:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

(...)

**IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;**

(...)

Art. 170. A ordem econômica, **fundada** na valorização do trabalho humano e **na livre iniciativa**, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

(...)

**IV - livre concorrência;**

(...)

Parágrafo único. **É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica**, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei. (grifou-se)

**IV.** Porém, em que pese as inconstitucionalidades já demonstradas, continuando a análise do projeto de lei nº 116, de 2017, traz-se ao conhecimento dos proponentes a legislação já existente que dispõe sobre a matéria objeto da proposição em exame.





A Lei Federal nº 13.146, de 6 de julho de 2015, que institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência), dispõe o seguinte:

Art. 1º É instituída a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência), destinada a assegurar e a promover, em condições de igualdade, o exercício dos direitos e das liberdades fundamentais por pessoa com deficiência, visando à sua inclusão social e cidadania.

(...)

Art. 3º Para fins de aplicação desta Lei, consideram-se:

(...)

V - **comunicação**: forma de interação dos cidadãos que abrange, entre outras opções, as línguas, inclusive a Língua Brasileira de Sinais (Libras), **a visualização de textos, o Braille**, o sistema de sinalização ou de comunicação tátil, os caracteres ampliados, os dispositivos multimídia, assim como a linguagem simples, escrita e oral, os sistemas auditivos e os meios de voz digitalizados e os modos, meios e formatos aumentativos e alternativos de comunicação, incluindo as tecnologias da informação e das comunicações; (grifou-se)

Ou seja, como se vê, trata-se de uma política nacional já existente, de aplicação indistinta em todo o território brasileiro, não necessitando ser “recepcionada” pela legislação municipal. Assim, a participação dos Municípios nas políticas nacionais de proteção dos direitos das pessoas com qualquer tipo de deficiência não consiste na criação uma norma própria, mas garantir em seu âmbito o cumprimento da legislação federal.

Dessa forma, o direito já está criado por lei. Assim, não será, por exemplo, a existência da lei municipal que lhe dará eficácia, mas dar-lhe aplicação, aliado à devida fiscalização que o Município deve realizar no âmbito de seu território.

Estes são apenas alguns exemplos; outras ações no âmbito da educação, da saúde, enfim, da efetivação de direitos, também representam o reconhecimento da pessoa com deficiência, a denotar o atendimento de seus direitos e o tratamento que, nessa condição, merecem receber.

V. Diante do exposto, conclui-se pela inviabilidade jurídica do projeto de lei nº 116, de 2017, tendo em vista que se refere matérias de competência reservada privativamente ao Poder Executivo, ofendendo, assim, o princípio da independência e harmonia entre os Poderes, as disposições das Constituições Federal e Estadual, a Lei Orgânica do Município e a orientação jurisprudencial.

Outrossim, em razão das regras de repartição de competências entre os entes federativos, da tentativa de intervenção no domínio econômico, concluindo-se que a proposição tangencia o livre exercício das atividades do ramo de restaurantes.





# IGAM<sup>®</sup>

Por fim, a matéria já é objeto de legislação federal aplicável também ao Município, não necessitando de regulamentação no âmbito do ente municipal.

O IGAM permanece à disposição.



**Roger Araújo Machado**  
OAB/RS 93.173B  
Consultor do IGAM



**Marcos Daniel Leão**  
OAB/RS 37.981  
Consultor do IGAM

