

Porto Alegre, 24 de fevereiro de 2026.

Orientação Técnica IGAM nº 2.663/2026.

I. Relatório.

O **Poder Legislativo do Município de Estância Turística de Ibitinga** solicita orientação acerca da constitucionalidade, legalidade, competência legislativa e técnica redacional do Projeto de Lei Complementar nº 27/2025, de iniciativa parlamentar, que altera o Código de Posturas (Lei Complementar nº 9/2009) para impor aos espaços culturais a obrigatoriedade de fornecer cadeiras de rodas, motorizadas ou não, às pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida no âmbito do Município.

II. Análise técnica.

A competência material do Município para disciplinar posturas urbanas, funcionamento de estabelecimentos e proteção das pessoas com deficiência está expressamente prevista na Lei Orgânica, que autoriza legislar sobre interesse local, suplementar normas federais e estaduais, ordenar o uso do solo urbano e as atividades urbanas, bem como estabelecer penalidades. Nesse sentido:

Lei Orgânica do Município de Ibitinga, art. 4º, I, II, VIII, XIX e XXV

Art. 4º-Ao Município compete prover tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse e ao bem estar de sua população, cabendo-lhe, privativamente, entre outras, as seguintes atribuições:

I-Legislar sobre assuntos de interesse local;

II-Suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

(...)

VIII-Promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

(...)

XIX-Ordenar as atividades urbanas, fixando condições e horário para funcionamento de estabelecimentos industriais, comerciais e similares,

observadas as normas federais e estaduais pertinentes;

(...)

XXV-Estabelecer e impor penalidades por infração de suas leis e regulamentos.

A mesma Lei Orgânica ainda autoriza explicitamente a Câmara a propor medidas complementares de proteção às pessoas com deficiência:

Lei Orgânica do Município de Ibitinga, art. 30, XVIII, a

Art. 30-À Câmara compete, privativamente, entre outras, as seguintes atribuições:

(...)

XVIII-propor medidas que complementem as leis federais e estaduais, especialmente no que diz respeito:

a) ao cuidado com a saúde, à assistência pública, à proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;

(...)

Assim, há competência municipal plena para editar normas de acessibilidade em equipamentos e serviços locais, inclusive culturais, desde que respeitadas as normas gerais federais.

O conteúdo projetado insere-se no âmbito próprio do Código de Posturas, que já disciplina segurança, conforto e acessibilidade no espaço urbano. O diploma vigente define as normas de posturas e vincula-as à organização do meio urbano, incluindo conforto, segurança e acessibilidade:

Lei Complementar nº 9/2009 de Ibitinga, arts. 1º, 2º, III, 54, § 2º, e 67

Art. 1º Esta lei complementar define e estabelece as normas de posturas e implantação de atividades urbanas para o Município da Estância Turística de Ibitinga, objetivando a organização do meio urbano e a preservação de sua identidade como fatores essenciais para o bem estar da população, buscando alcançar condições mínimas de segurança, conforto, higiene e organização do uso dos bens e exercício de atividades.

(...)

Art. 2º Constituem normas de posturas do Município de Ibitinga, para efeitos desta lei complementar, aquelas que disciplinam:

(...)

III-o conforto e segurança;

(...)

Art. 54

(...)

§ 2º A padronização e as regras específicas para construção, reconstrução e

manutenção a serem cumpridas estão indicadas no Código de Obras (...) devendo ser garantido o conceito de acessibilidade universal.

(...)

Art. 67 A instalação de termômetros e relógios públicos, painéis de informação e outros que contenham mensagem publicitária acoplada observarão as disposições legais pertinentes (...) e às condições de acessibilidade universal.

A exigência de cadeiras de rodas em espaços culturais é, portanto, compatível com o objeto e a sistemática do Código de Posturas, funcionando como detalhamento de medidas de acessibilidade já reconhecidas na legislação municipal.

Do ponto de vista da espécie normativa e do quórum, a Lei Orgânica define o Código de Posturas como matéria de lei complementar, exigindo maioria absoluta para aprovação e alteração:

Lei Orgânica do Município de Ibitinga, arts. 32-A e 24, § 2º, 6

Art. 32-A - São objetos de leis complementares as seguintes matérias:

(...)

III-Código de Posturas;

(...)

Parágrafo Único-As leis complementares exigem, para sua aprovação, o voto favorável da maioria absoluta dos membros da Câmara Municipal.

Art. 24 (...)

§ 2º-Dependerão do voto favorável da maioria absoluta dos membros da Câmara a aprovação e as alterações das seguintes matérias:

(...)

6-Código de Posturas;

(...)

O PLC nº 27/2025 observa corretamente a forma de lei complementar, devendo ser votado com o quórum qualificado de maioria absoluta, sob pena de vício formal de aprovação se não observado.

Quanto à iniciativa, a regra geral da Lei Orgânica é a iniciativa concorrente de qualquer vereador, salvo hipóteses expressamente reservadas ao Prefeito. A norma orgânica é clara:

Lei Orgânica do Município de Ibitinga, arts. 33 e 34

Art. 33-A iniciativa dos projetos de Lei cabe a qualquer Vereador, à Mesa da Câmara, ao Prefeito e à população.

(...)

Art. 34-São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre:

I-criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos na Administração Direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;
II-servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;
III-criação, estruturação e atribuições das Secretarias ou Departamentos equivalentes e órgãos da Administração Pública;
IV-matéria orçamentária e a que autorize a abertura de créditos ou conceda auxílios, prêmios e subvenções.

O PLC ora analisado não cria nem extingue cargos, não altera regime jurídico de servidores, não redefine estrutura ou atribuições de Secretarias e não trata de orçamento ou créditos adicionais, limitando-se a estabelecer deveres materiais de acessibilidade para espaços culturais. Ainda que a norma venha a implicar aquisição de equipamentos por órgãos públicos, não há afronta à reserva de iniciativa, porque não se está reestruturando a Administração ou criando despesas de pessoal, mas fixando padrões de prestação de serviços, o que se insere na competência legislativa geral do Município.

Sob o prisma da compatibilidade vertical com a Constituição e com a legislação federal de acessibilidade, a exigência é harmônica e reforça comandos superiores. A jurisprudência do STF, ao examinar normas de acessibilidade em transporte coletivo, destacou que a Constituição impõe amplo acesso e locomoção às pessoas com deficiência em espaços públicos, atribuindo ao legislador ordinário a disciplina das formas de construção e modificação desses espaços:

Supremo Tribunal Federal — ADI 5.293 (excerto em A Constituição e o Supremo, 6. ed.)

Estabeleceu, assim, nos arts. 227, § 2º, e 244, a necessidade de se conferir amplo acesso e plena capacidade de locomoção às pessoas com deficiência, no que concerne tanto aos logradouros públicos, quanto aos veículos de transporte coletivo, determinando ao legislador ordinário a edição de diplomas que estabeleçam as formas de construção e modificação desses espaços e desses meios de transporte. (...) Muito embora a jurisprudência da Corte seja rígida em afirmar a amplitude do conceito de trânsito e transporte para fazer valer a competência privativa da União (...).

A doutrina e a jurisprudência também indicam que as normas gerais de acessibilidade são estabelecidas em leis federais como o Estatuto da Pessoa com Deficiência (Lei nº 13.146/2015) e as Leis nº 10.048/2000 e 10.098/2000, cabendo aos demais entes detalhá-las. Em síntese:

Tribunal de Contas da União — Licitações e Contratos: Orientações e Jurisprudência do TCU, 5. ed. (excerto)

Em relação à acessibilidade, a legislação a define como a "possibilidade e condição de alcance para utilização, com segurança e autonomia, de espaços, mobiliários, equipamentos urbanos, edificações, transportes, informação e comunicação, inclusive seus sistemas e tecnologias, bem como de outros serviços e instalações abertos ao público, de uso público ou privados de uso coletivo, tanto na zona urbana como na rural, por pessoa com deficiência ou com mobilidade reduzida". (...) Entre as principais normas que regem esta questão estão as Leis 13.146/2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência), 10.048/2000 e 10.098/2000.

O PLC, ao buscar garantir cadeiras de rodas em espaços culturais, atua precisamente sobre "instalações abertas ao público ou privadas de uso coletivo", reforçando, e não contrariando, esse marco normativo federal.

Do ponto de vista da técnica legislativa e da aplicação prática, há, contudo, alguns pontos que merecem aperfeiçoamento no texto do projeto (não transcrito na consulta). Em primeiro lugar, é essencial que o dispositivo defina, ou ao menos remeta a definição existente em lei municipal, do que se entende por "espaços culturais", esclarecendo se abrange apenas equipamentos culturais públicos (teatros, museus, centros culturais municipais, bibliotecas, etc.) e/ou também estabelecimentos privados de uso coletivo (cinemas, casas de show, clubes, etc.).

A ausência de definição pode gerar insegurança jurídica na fiscalização do Código de Posturas.

Em segundo lugar, recomenda-se calibrar a obrigação à luz da proporcionalidade, estabelecendo critérios mínimos em função do porte e da capacidade de público do espaço cultural, de modo a evitar ônus desproporcional para equipamentos de pequeno porte. Podem ser indicados parâmetros objetivos (por exemplo, número de cadeiras por faixa de lotação ou metragem), mantendo a regulamentação detalhada a cargo do Executivo, para adequação técnica e atualização posterior sem necessidade de nova lei.

Também é conveniente que a própria lei preveja expressamente prazo razoável de adaptação para os espaços culturais já em funcionamento, distinguindo-os dos novos empreendimentos, a fim de compatibilizar a exigência com o planejamento orçamentário, tanto do Município (quanto aos equipamentos públicos) quanto dos particulares. Embora a Lei Orgânica apenas remeta, em matéria financeira geral, à Lei de Responsabilidade Fiscal no contexto de subsídios de vereadores, é prudente que o PLC seja instruído, pelo menos, com estimativa de impacto para os espaços culturais municipais, em atenção às exigências de responsabilidade na criação de despesa permanente.

Por fim, recomenda-se que o texto normativo:

a) explicita que os custos de aquisição, manutenção e substituição das cadeiras de rodas caberão ao responsável pelo espaço cultural (Município, se equipamento público; particulares, se privados);

b) preveja remissão ao regime sancionatório já existente no Código de Posturas para o caso de descumprimento (multas e, em último caso, restrições ao alvará), evitando duplicidade de regimes;

III. Conclusão.

O Projeto de Lei Complementar nº 27/2025 é materialmente constitucional e legal, insere-se na competência municipal e na matéria própria de Código de Posturas e pode ser validamente de iniciativa parlamentar, desde que aprovado como lei complementar por maioria absoluta dos vereadores. Recomenda-se, porém, ajustes de redação para definir com precisão o conceito de “espaços culturais”, graduar a obrigação conforme o porte dos estabelecimentos, fixar prazo de adaptação, atribuir claramente os ônus de custeio e remeter a regulamentação executiva quanto a requisitos técnicos, procedimentos de uso e sanções, de forma a conferir maior segurança jurídica e exequibilidade à nova exigência.

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