

PARECER JURÍDICO-LEGISLATIVO nº. 57/2026

Projeto de Lei do Legislativo nº. 1201/2026: Dispõe sobre a obrigatoriedade de restaurantes, lanchonetes, bares e similares em disponibilizar cardápios impressos.

Autor: Vereador Maicon Martins.

1. RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de Lei de autoria de Vereador desta Casa objetivando a imposição de obrigação a certos comércios municipais, da forma que menciona.

O **Projeto** possui apenas quatro artigos: o primeiro estabelece o destinatário da norma como sendo restaurantes, lanchonetes, bares e similares, e o comando para disponibilização de cardápio impresso a clientes; o parágrafo único do artigo primeiro traz ressalva possibilitando a existência concomitante de cardápio digital; o art. 2º impõe aos estabelecimentos a divulgação da existência de tais cardápios impressos; na sequência estão previstas sanções em caso de descumprimento da norma; por fim, apresenta-se cláusula de praxe para vigência imediata da norma.

A **justificativa** foi apresentada, de forma sucinta, informando o Autor da proposta que: a exigência de cardápio impresso encontra respaldo no Código de Defesa do Consumidor, prevenindo etarismo digital e outras formas de exclusão; o exercício pleno da condição de consumidor é expressão de cidadania, não podendo depender de requisitos tecnológicos; por fim, justifica o art. 2º, aduzindo que o dispositivo preserva a transparência e o acesso à informação pelo consumidor.

O **protocolo** do PL nesta Casa ocorreu em 05/12/2025, tendo sido divulgado em Sessão Ordinária na data de 01/09/2026. Em 23/09/2026 os autos foram encaminhados para este Advogado Público, via sistema eletrônico, para análise e parecer.

É o breve relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. Mérito. Impossibilidade de aprovação da matéria. Lei Estadual n. 22130/2024. Duplicidade de regulamentação. Injuricidade. Falta de inovação no ordenamento. LC 95/1996. Ilegalidade.

A proposição ora sob análise trata de Projeto de Lei de autoria do Vereador Maicon Custódio Martins, que visa obrigar restaurantes, bares e similares a utilizarem cardápio físico, afastando a exclusividade na adoção de cardápio digital.

Os cardápios digitais foram disseminados mais amplamente no contexto das medidas sanitárias da pandemia de Covid-19, para que se evitasse a transmissão do vírus SARS-CoV-2 pelo manusear de menus impressos por diversas pessoas. Adotava-se, assim, o acesso ao cardápio do estabelecimento pelo chamado QR CODE – “Quick Response Code” – um tipo de código de barras bidimensional em formato quadrado que armazena dados e pode ser lido rapidamente pela câmera de um aparelho celular ou similar, geralmente dependendo de acesso à internet para verificar seu conteúdo.

Como a medida exige dos consumidores a existência de um equipamento que consiga ler um *QR Code*, o acesso à internet e a familiaridade com recursos digitais, pessoas idosas, sem aparelhos eletrônicos pertinentes, ou tecnologia compatível, podem enfrentar dificuldades de acessar os cardápios digitais de estabelecimentos de refeição.

É manifesta a posição de empresários que entendem que negócios mais modernos não exigiriam mais a utilização de cardápios impressos, por outro lado, a inexistência da opção de um cardápio físico acaba por vir em prejuízo do próprio empreendimento, que corre o risco de gerar a antipatia ou a perda propriamente do cliente pelo fato de o indivíduo não se acostumar com essa tecnologia ou simplesmente não gostar de utilizar unicamente a via digital na escolha de suas refeições.

Além disso, poder-se-ia questionar a medida do ponto de vista da sua constitucionalidade, com base na livre iniciativa e concorrência, estabelecidas pelo art. 170, da Constituição Brasileira, como base da ordem econômica nacional, contudo, quando tais princípios são colocados em contraposição ao direito do consumidor (que também é um princípio da atividade econômica), de obter a informação adequada e clara sobre o objeto que pretende adquirir, acaba a exigência por ser avaliada mediante ponderação de princípios, considerando sua adequação, necessidade e proporcionalidade

O Direito do Consumidor é considerado no rol dos “direitos humanos”, sendo reconhecido pela ONU – Organização das Nações Unidas como tal (Res. 70/186); e pela Constituição Brasileira como um direito fundamental (art. 5º, XXXII, da CF).

Assim, se o entendimento é que a existência de um cardápio físico é essencial para o atendimento do direito à informação do consumidor, estabelecido pelo art. 6º, III, do CDC, a finalidade de assegurar acesso não exclusivamente digital ao cardápio é constitucionalmente legítima.

Ocorre que a obrigação de disponibilização de cardápios impressos já se encontra estabelecida pelo art. 224 da Lei Estadual nº 22.130/2024, que trata da Consolidação das Leis de Defesa do Consumidor do Estado do Paraná, aplicável aos estabelecimentos situados no Município de Colombo, independentemente de reprodução em lei municipal. O texto Estadual dispõe:

Art. 224. *Os restaurantes, lanchonetes, bares, fast-foods e similares que comercializem alimentos preparados para consumo imediato disponibilizarão aos consumidores, quando solicitado, cardápios*

impressos, redigidos de forma clara e legível, para atendimento presencial dos consumidores.

Parágrafo único. *Admite-se a utilização de cardápios digitais, desde que também disponibilizados cardápios impressos.*

Embora a existência de disciplina estadual¹ não exclua a competência suplementar municipal prevista no art. 30, II, da Constituição Federal, a proposição deve demonstrar necessidade de complementação relacionada ao interesse local. No caso, o art. 1º reproduz substancialmente a obrigação já vigente no regramento estadual, enquanto o art. 3º estabelece regime sancionador paralelo sem esclarecer sua articulação com os arts. 307 a 310 da legislação estadual.

Sendo assim, recomenda-se a reformulação da proposição, restringindo-a a eventual complemento informativo efetivamente justificado (como o art. 2º proposto), ou sua rejeição por desnecessidade normativa ao **violar os princípios da inovação no processo legislativo, da legalidade, da eficiência, da razoabilidade, da finalidade, da hierarquia das normas e outros aplicáveis ao caso.**

Entre os pressupostos para edição de uma lei está a **inovação no ordenamento jurídico**, conforme se depreende do art. 7º, IV, da Lei Complementar n. 95/98, que impõe: *o mesmo assunto não poderá ser disciplinado por mais de uma lei, exceto quando a subsequente se destine a complementar lei considerada básica, vinculando-se a esta por remissão expressa.*

A exceção de consolidações normativas, toda lei deve *innovar* no ordenamento jurídico para que possa ter validade, e as normas municipais devem suplementar ou complementar normas estaduais e federais naquilo que não lhes for privativo.

A inovação normativa constitui critério de juridicidade das proposições legislativas. No caso, a reprodução substancial de obrigação já vigente, sem demonstração de necessidade de complementação local e sem remissão expressa à legislação básica, compromete a juridicidade e a coerência da proposta, à luz do art. 7º, IV, da Lei Complementar nº 95/1998.

Também sob o fundamento do art. 37, da Constituição Brasileira, que traz desde 1998, com a Emenda Constitucional n. 19, o princípio da **eficiência**, a ser obedecido por toda Administração Pública; vale dizer, produzir-se norma em excesso e sobre textos já existentes configura clara ineficiência no âmbito do ordenamento jurídico local e do próprio Poder Legislativo.

A atividade da Administração Pública deve mirar o dever de ser *eficiente*, é uma busca não apenas de meios, mas também de resultados, passando o desempenho a ser considerado relevante para o interesse público primário, com eficaz controle de processos.

¹ Vale lembrar que também há projeto similar em discussão na esfera federal, Câmara dos Deputados, em fase final de apreciação, PL n. 1245/2023, de autoria do Deputado Federal Juninho do Pneu (União-RJ).

Como a finalidade constitucional precípua (não única) do Poder Legislativo é legislar, para fazê-lo com eficiência deve-se primar pelo melhor aproveitamento possível de servidores e parlamentares nos debates acerca dos temas propostos, evitando-se que leis sejam propostas apenas como cópias de outros textos normativos trazendo aumento da burocracia e inflando artificialmente relatórios de produtividade desta Casa de Leis (vide, por exe., regras do PROLEGIS - de prestação de contas do TCE-PR, que analisam a quantidade de normas editadas nos legislativos paranaenses).

Imagine-se, em hipótese, se cada Vereador pegasse uma lei estadual e uma lei federal, ainda que tratando de matérias relevantes, e protocolasse texto idêntico nesta Casa para tramitação, dia da padroeira do Brasil, independência do Brasil, emancipação política do Estado etc.; é evidente a burocracia e ineficiência que isso geraria, características que não guardam correspondência com a Administração Pública moderna e desburocratizada que se tem buscado implementar.

Por outro lado, o que se poderia fazer é *indicar* ao Executivo que fiscalizasse o cumprimento da norma estadual no âmbito municipal, como assunto de sua clara competência.

Oportuno mencionar, ainda, que embora não haja uma hierarquia entre entes federados, bem como de forma técnica e pragmática, entre normas de cada um deles (hierarquia vertical²), é certo que por existir uma divisão constitucional de competências há temas que acabam por se sobrepor (educação, saúde, assistência social etc.), e outros que demandam legislação federal e estadual com princípios gerais a serem acatados e respeitados pelos municípios (horizontalidade das competências).

No caso dos autos, existindo norma estadual de abrangência geral no Paraná (vale dizer, todos os estabelecimentos do Estado devem segui-la, sob pena de punições já previstas na norma), não é razoável que se duplique texto normativo em escala municipal; devendo-se cumprir, por outro lado, a determinação da norma já existente.

Ressalte-se, por fim, que o art. 3º também apresenta deficiência própria ao remeter a multa a regulamento específico sem estabelecer valor, limites ou critérios suficientes para sua determinação. Além disso, emprega as expressões “reincidência” e “persistindo o descumprimento” sem distinguir a continuidade da primeira infração de uma nova infração. A suspensão do alvará, por sua vez, revela questionável proporcionalidade diante da natureza da obrigação, além da ambiguidade do prazo “por até 30 dias, ou até a regularização”. A criação desse regime paralelo, sem articulação com a disciplina consumerista vigente, gera insegurança jurídica e risco de sobreposição punitiva pela mesma infração.

Portanto, salvo melhor juízo e, sendo o parecer uma opinião técnica e jurídica, **em face da existência de lei estadual a respeito do tema,**

² A hierarquia vertical é vista na pirâmide de Hans Kelsen, que diz respeito ao escalonamento normativo dentro do sistema jurídico. Ex. Constituição -> Leis -> Decretos -> Portarias. Se uma norma inferior contraria outra superior é inválida.

recomenda-se a rejeição do presente Projeto de Lei, por ser ilegal e antijurídico, salvo adequações em seu texto e justificativa a fim de demonstrar suplementação da legislação estadual existente.

2.2. Competência e iniciativa

A competência do Município para legislar vem prevista no art. 30, da **Constituição Brasileira** e, para o caso, atende ao disposto nos incisos I e II, pois trata de assunto de interesse local e do atendimento da legislação federal e estadual.

Também se aplica o disposto no art. 23, da CB, especialmente os incisos I e X, que determinam como competência comum entre a União, Estados, o DF e os Municípios, o zelo pela guarda da Constituição e da legislação, bem assim, a promoção da integração social dos setores desfavorecidos, como é o caso da população à margem dos avanços tecnológicos.

Merece lembrança o art. 5º, XXXII, da CB, referido acima, que alça o tema do Direito do Consumidor ao patamar dos direitos fundamentais; o art. 24, VIII, que estabelece a competência concorrente da União e dos Estados na responsabilidade por danos ao consumidor.

A **Lei Orgânica do Município de Colombo** prescreve a competência do Legislativo nesta matéria, consoante se observa nos artigos 6º, I e II (simétricos ao texto constitucional), 12, XVIII, h, que dispõe: *XVIII - com observância das normas gerais federais e suplementares do Estado: (...) responsabilidade por danos ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico*; e o art. 135, que impõe ao Município atuar, sempre que possível, na defesa dos consumidores.

Portanto, a matéria e a iniciativa são de competência possível a esta Casa de Leis, com manifestação posterior do Poder Executivo via sanção ou veto, e futuro decreto regulamentar, respeitados eventuais posicionamentos diversos.

2.3. Técnica Legislativa - Emendas

Quanto à técnica legislativa, a proposição deve ser adequada para que não apresente duplicidade de regulamentação de um mesmo tema já previsto em norma estadual de aplicação municipal.

Eventual matéria tramitada deve ter a **vigência diferida** a fim de que haja tempo para o comércio se organizar a respeito do tema.

2.4. Tramitação e quórum

Consoante Regimento Interno (RI) da Câmara dos Vereadores de Colombo, cabe à CCJ – Comissão de Constituição e Justiça a determinação acerca de quais outras Comissões deliberarão democraticamente sobre o PL proposto (art. 54, VII), caso o Presidente desta Casa não o tenha feito.

Como a CCJ delibera sobre aspectos técnicos da norma, as demais comissões, em suas competências, devem analisar o mérito da proposição, apreciando sua viabilidade no contexto regimental estabelecido.

Assim, **a título de recomendação, a presente proposição deve tramitar pelas seguintes Comissões, caso ultrapasse a análise da CCJ: Finanças e Orçamento (art. 55, I, 'j' e 'l', do RI, quando trata de multa, sua destinação e das atividades econômicas desenvolvidas no Município); Urbanismo, Obras e Serviços Públicos e Transportes (art. 57, ao tratar do comércio); e Defesa do Cidadão e Segurança Pública (art. 59, ao tratar dos consumidores).**

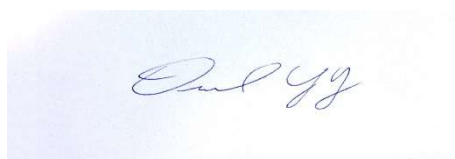
Sobre a votação em plenário, é certo que a deliberação sob a forma de Lei Ordinária exige maioria simples (maioria dos votos, presente a maioria absoluta dos vereadores), conforme o *caput* do art. 95, do Regimento Interno.

3. CONCLUSÃO

Assim, **este Advogado Público opina desfavoravelmente à aprovação do Projeto de Lei nº 1201/2026, na redação apresentada, pelas deficiências de juridicidade e técnica legislativa expostas, bem como pelos problemas de legalidade e proporcionalidade do regime sancionador proposto, ressalvada a possibilidade de reformulação para disciplinar complemento informativo efetivamente justificado.**

Junto o presente parecer no sistema eletrônico da Casa, como de praxe, colocando-se este Advogado à disposição para dúvidas, esclarecimentos e maiores debates acerca do tema.

Colombo, 30 de setembro de 2026.



**Daniel Freitas – Advogado Público CMC
OAB/PR nº. 43.892**