

Porto Alegre, 8 de setembro de 2017.

## Orientação Técnica IGAM nº 23.661/2017.

I. O Poder Legislativo do Município de Guaíba, RS, solicita orientação acerca do Projeto de Lei nº 79, de 2017, de origem do mesmo Poder, que visa acrescentar “os Incisos XXIII, XXIV e XXV ao Artigo 26 da Lei Municipal Nº 1.027/1999, que trata do Código de Posturas do Município de Guaíba”.

II. A Constituição Federal de 1988 estabelece no inciso I do art. 30 que o Município dispõe de autonomia para legislar sobre assuntos de interesse local:

Art. 30. Compete aos Municípios:  
I - legislar sobre assuntos de interesse local;

Já a Constituição do Estado do Rio Grande do Sul prevê:

Art. 13. É competência do Município, além da prevista na Constituição Federal e ressalvada a do Estado:

I - **exercer o poder de polícia administrativa nas matérias de interesse local, tais como proteção à saúde, aí incluídas a vigilância e a fiscalização sanitárias, e proteção ao meio-ambiente, ao sossego, à higiene e à funcionalidade, bem como dispor sobre as penalidades por infração às leis e regulamentos locais;** (Grifou-se).

A Lei Orgânica Municipal dispõe acerca da competência do Município para legislar sobre matérias de interesse local:

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;

Com efeito, legislar sobre posturas municipais está dentre os assuntos de interesse local, porque o Poder Público necessita criar mecanismos de prevenção, com vistas atender ao interesse público.

Neste sentido, quanto ao denominado Poder de Polícia ou Polícia Administrativa Gustavo Barchet<sup>1</sup> diz:

Podemos conceituar poder de polícia ou polícia administrativa como a atividade pela qual a Administração, a partir da lei, impõe

<sup>1</sup> BARCHET, Gustavo. Direito Administrativo. 2ª edição. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011. p.201.



condicionamentos e restrições ao gozo de bens e ao exercício de direitos e atividades individuais em prol do interesse coletivo. É a atividade por meio da qual se restringe a atuação individual em razão de algum interesse público, sempre nos limites da lei, mediante adequada motivação e com observância do devido processo legal.

Deste modo, o Poder de Polícia Administrativa tem caráter preventivo, porém pode punir atos que afrontem a legislação administrativa. Um exemplo é o caso da fiscalização de posturas municipais, que também abrange aspectos comportamentais dos munícipes.

Dito isto, a matéria se encontra abrangida na competência legislativa local, devendo ser a proposição analisada quanto à iniciativa legislativa. Desta maneira, a Lei Orgânica do consulente não reservou a iniciativa para deflagrar o processo legislativo, em matéria de posturas, ao Prefeito ou à Câmara Municipal, o que remete a matéria específica à iniciativa concorrente, portanto passível a proposição por Vereadores.

Entretanto, ao dispor sobre assuntos que se encontrem na iniciativa legislativa concorrente, não poderá o legislador ingressar em assuntos que são de seara reservada do Poder Executivo.

**III.** O Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul traz as seguintes decisões acerca de leis de iniciativa do Poder Legislativo que versam sobre a proibição de consumo de bebidas alcoólicas:

**APELAÇÃO CÍVEL. MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE. CONSUMO DE BEBIDAS ALCOÓLICAS EM POSTOS DE COMBUSTÍVEIS. PODER DE POLÍCIA. LEI MUNICIPAL Nº 9.996/06 E DECRETO Nº 15.414/06. - O poder de polícia da Administração, ao condicionar a liberdade do exercício de determinada atividade comercial, visa à adequação do interesse coletivo ao comando emanado da legislação, motivo pelo qual pode restringir determinadas condutas dos particulares a fim de que não frustrem o objetivo primordial da norma. - A vedação ao consumo de bebidas alcoólicas em postos de combustíveis imposta pela legislação municipal é medida razoável e compatível com a Constituição Federal, inserindo-se no âmbito da competência comum dos entes federativos (art. 23, XII, e art. 30 da Constituição Federal), privilegiando a segurança no trânsito. - A Lei Municipal nº 9.996/06, regulada pelo Decreto nº 15.414/06, ao vedar aos revendedores de combustíveis a venda de bebidas alcoólicas em seus estabelecimentos comerciais, objetiva a preservação da vida ao coibir a combinação ingestão de álcool/direção de veículo. - Ausência de afronta à livre iniciativa e concorrência na proibição da venda de bebidas alcoólicas nas dependências dos postos de combustíveis, já que na espécie os princípios encartados no art. 170, IV, e § único, da Constituição Federal cedem diante de outros princípios maiores, que são a vida e a saúde pública (art. 196), e a ordem pública, cuja preservação constitui dever do Estado. - A funcionalização dos**



direitos e garantias individuais e sociais exige que os sujeitos adotem cautelas omissivas e também não omissivas, sem as quais se coloca em risco a integridade coletiva. Precedentes desta Câmara Cível. NEGARAM PROVIMENTO À APELAÇÃO. (Apelação Cível Nº 70029973435, Terceira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Matilde Chabar Maia, Julgado em 29/10/2009). (Grifou-se).

AGRAVO DE INSTRUMENTO. DIREITO PÚBLICO. ADMINISTRATIVO. INTERDIÇÃO TOTAL DE ESTABELECIMENTO COMERCIAL. IMPOSSIBILIDADE, NO CASO. A interdição total do estabelecimento, da forma como requer o Município, é descabida, uma vez que o posto de combustível possui alvará de localização e funcionamento e a atividade lesiva debatida, que é **a venda de bebida alcoólica, já foi suspensa por ordem judicial do juízo singular e confirmada por este Tribunal**, nos autos do Agravo de Instrumento nº 70062910856. À UNANIMIDADE, NEGARAM PROVIMENTO AO RECURSO. (Agravo de Instrumento Nº 70063052450, Segunda Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: João Barcelos de Souza Junior, Julgado em 25/02/2015). (Grifou-se).

**IV.** No caso concreto, o texto projetado visa dispor sobre a proibição de consumo de bebidas alcoólicas em locais, vias e logradouros, públicos, bem como de uso coletivo. A matéria de fundo se traduz em regras de posturas, razão pela qual é objeto de estar disposta em seu Código e não se vislumbra impedimento de ser o processo legislativo deflagrado pela Câmara, desde que não ingresse em outras matérias de iniciativa privativa do Prefeito.

Por oportuno, a espécie legislativa do referido Código, em interpretação conjunta do art. 46 da LOM e do art. 69 da Constituição Federal, seria de Lei Complementar, veja-se:

LOM: Art. 46. O Código de Obras, o Código de Posturas, o Código Tributário, a Lei do Plano Diretor, a Lei do Meio Ambiente e o Estatuto dos Funcionários Públicos Municipais, bem como suas alterações somente serão aprovadas pelo **voto da maioria absoluta dos membros do Poder Legislativo**. (Grifou-se).

CF: Art. 69. As leis complementares serão **aprovadas por maioria absoluta**. (Grifou-se).

No entanto, considerando que a lei originária não adotou a espécie legislativa pertinente, observe-se o quórum exigido.

Acerca do conteúdo, em regra, a finalidade a ser alcançada ao se dispor sobre proibição de consumo de álcool cuida de aspectos atinentes à moralidade, segurança e sossego público, incluindo a proibição de consumo de bebida alcoólica em espaço público ou via pública e demais espaços mencionados. Também há cuidado com a saúde das pessoas.





Assim, no decorrer da proposição se tratou de disciplinar a conduta do cidadão. Nesta esteira, não estabeleceu obrigações para o Poder Executivo, incorrendo vício de iniciativa e afronta ao princípio da independência entre os poderes. Ainda, diz que não se aplica aos casos em que o Poder Executivo tenha efetivado a devida permissão para o consumo, sendo viável a proposição.

No que diz respeito à técnica legislativa, consoante a Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998<sup>2</sup>, sugere-se adequação da proposição.

Assim, sugere-se:

- que a epígrafe da proposição deixe de constar em modo negrito, bem como já conste no projeto a data completa, em letras maiúsculas, no formato da lei;
- que a colocação de recuo na ementa seja suficiente para o realce, dispensando-se modo negrito;
- ainda na ementa o art.26 não deve ter sua redação por extenso, mas abreviada e a lei que se pretende alterar precisa estar completa, sem uso de barra;
- que a unidade básica de articulação da lei figure de acordo com o art. 10 da Lei Complementar nº 95, de 1998, ou seja, utilizando-se a seguinte simbologia para representar os números ordinais: “º” até o 9º, não seguidos de ponto. Da maneira posta no texto projetado simboliza grau;
- ainda quanto à unidade básica de articulação da lei e seus desdobramentos, não seguem em negrito;
- a unidade básica de articulação da lei só inicia com letra maiúscula quando estiver no começo da frase;
- o inciso XXV não pode se desdobrar em outros incisos, mas em alíneas;
- considerando que os incisos são elencos do caput, devem estar em consonância. Assim, a redação do inciso XXV não coaduna com o caput do art. 26, sugerindo-se que seu conteúdo se apresente por meio de parágrafo;
- se for utilizada a expressão parágrafo único, por oportuno, deve seguir a forma proposta na lei da técnica legislativa;

---

<sup>2</sup> 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.



- aponta-se que os desdobramentos de artigos não devem levar espaços entre si;

- utilização de numeração por extenso nos termos da Lei Complementar nº 95, de 1998;

- redação precisa ser mais objetiva e passar por revisão das normas da língua portuguesa;

- por oportuno, verifique-se acerca da necessidade de conceder um período maior para entrada em vigor, a fim de que as pessoas possam tomar conhecimento da norma, se aprovada.

**V.** Diante do exposto, conclui-se que a viabilidade jurídica do Projeto de analisado passa pelas verificações mencionadas nesta Orientação Técnica, tendo em vista que a matéria é concorrente e que o TJRS atrela o assunto às posturas. Sugere-se, porém, adequação à técnica legislativa.

O IGAM permanece à disposição.



**Rita de Cássia Oliveira**  
OAB/RS 42.721  
Consultora do IGAM



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

