



Porto Alegre, 24 de outubro de 2017.

Orientação Técnica IGAM nº 27.321/2017.

I. O Poder Legislativo do Município de Guaíba, RS, através de consulta enviada ao IGAM por Fernando, solicita orientação acerca da viabilidade técnica e jurídica do projeto de lei nº 079, de 2017, com origem parlamentar, que acrescenta 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, ao efeito de proibir o consumo de bebidas alcoólicas nos locais a que se refere.

II. Primeiramente, importante registrar que, além da competência para legislar sobre assuntos de interesse local conferida aos Municípios pela Constituição Federal, a Constituição do Estado do Rio Grande do Sul atribui aos Municípios:

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;

Assim, legislar sobre posturas está atrelado ao poder de polícia administrativa, ao funcionamento do comércio, às normas de comportamento.

Quanto à iniciativa para deflagrar o processo legislativo, colhe-se da lição de André Leandro Barbi de Souza a seguinte definição:

É a fase do processo legislativo que deflagra a elaboração de uma lei, abrindo etapa externa da atividade legislativa, com a pública e transparente discussão e deliberação de seu conteúdo, em uma casa parlamentar.

A regra indica que o exercício de iniciativa de uma lei é geral. Encontra-se disponível ao parlamentar, a uma bancada, a uma comissão legislativa permanente ou especial, ao chefe do governo e aos cidadãos. Há situações, no entanto, em que o exercício da iniciativa de uma lei é reservado. Nessas hipóteses, apenas quem detém competência para propor o projeto de lei pode apresentá-lo.

No que respeita ao processo legislativo municipal, a Lei Orgânica do Município de Guaíba, estabelece, quanto a iniciativa das leis municipais, o seguinte:

Art. 38. A iniciativa das Leis Municipais, salvo nos casos de competência exclusiva, cabe a qualquer Vereador, Comissão Permanente da Câmara, ao Prefeito ou ao eleitorado.

Neste sentido, importante destacar que o Supremo tribunal Federal, de forma reiterada, tem decidido que somente são da iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo aquelas matérias exaustivamente relacionadas no art. 61, § 1º, da CF/88, conforme se verifica do esclarecedor excerto do acórdão relativo a decisão com repercussão geral, exarada no recurso extraordinário com agravo nº 878.911, Rio de Janeiro (Brasília, 9 de setembro de 2016), a seguir transcrito:

“ O Supremo Tribunal Federal firmou o entendimento no sentido de que as hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão taxativamente previstas no art. 61 da Constituição, que trata da reserva de iniciativa de lei do Chefe do Poder Executivo. Não se permite, assim, interpretação ampliativa do citado dispositivo constitucional, para abarcar matérias além daquelas relativas ao funcionamento e estruturação da Administração Pública, mais especificamente, a servidores e órgãos do Poder Executivo. Nesse sentido, cito o julgamento da ADI 2.672, Rel. Min. Ellen Gracie, Redator p/ acórdão Min. Ayres Britto, Tribunal Pleno, DJ 10.11.2006; da ADI 2.072, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe 2.3.2015; e da ADI 3.394, Rel. Min. Eros Grau, DJe 215.8.2008,”

Portanto, não estando a matéria elencadas dentre aquelas constantes do § 1º do art. 61, da CF/88, cuja observância é impositiva no âmbito do processo legislativo municipal, face ao princípio da simetria¹ a que a matéria está submetida, tem-se que a iniciativa é comum, razão pela qual o processo legislativo pode ser deflagrado por parlamentar, como verificado no caso concreto.

Especificamente acerca da matéria relativa as posturas municipais, importa chamar atenção para o disposto no art. 46, da LOM, que estabelece:

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.

¹ AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO PIAUÍ. PREVISÃO DE NECESSIDADE DE EDIÇÃO DE LEI COMPLEMENTAR. PROCESSO LEGISLATIVO. NORMAS QUE VERSAM SOBRE SERVIDOR PÚBLICO. SITUAÇÕES EM QUE A CONSTITUIÇÃO FEDERAL EXIGE LEI ORDINÁRIA. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SIMETRIA. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. I – A inconstitucionalidade dos preceitos impugnados decorre da violação ao princípio da simetria, uma vez que a Constituição do Estado do Piauí exige a edição de Lei Complementar para o tratamento de matérias em relação às quais a Constituição Federal prevê o processo legislativo ordinário. II – **A jurisprudência reiterada desta Corte é no sentido de que o Estado-membro, em tema de processo legislativo, deve observância cogente à sistemática ditada pela Constituição Federal. Precedentes.** III – Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade dos incisos III, VII, VIII, IX e X, e do parágrafo único do art. 77 da Constituição do Estado do Piauí.

(ADI 2872, Relator(a): Min. EROS GRAU, Relator(a) p/ Acórdão: Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 01/08/2011, DJe-170 DIVULG 02-09-2011 PUBLIC 05-09-2011 EMENT VOL-02580-01 PP-00001)



§ 1º Dos projetos previstos no "caput" deste artigo, bem como das respectivas exposições de motivos, antes de submetidos a discussão da Câmara, será dada divulgação com maior amplitude possível.

§ 2º Dentro de 15 (quinze) dias contados da data em que divulgar os projetos referidos no parágrafo anterior, qualquer entidade da sociedade civil organizada poderá apresentar emendas ao proponente.

Deste modo, na instrução e deliberação do projeto de lei tendente a alterar o Código de Posturas, além do disposto no Regimento interno da Câmara Municipal, deverá ser observado o procedimento estabelecido no art. 46 da LOM.

III. No que respeita a materialidade da proposição analisada, importa registrar que a matéria objeto da proposição analisada é um tanto complexa, posto que envolve dois interesses distintos que, neste caso, estão contrapostos: o primeiro, de caráter público, que se relaciona com o Poder de Polícia da Administração. Por certo cabe à Municipalidade regular o interesse privado, ou melhor, restringi-lo, se for o caso, em benefício da coletividade. Isto se manifesta quando o projeto regula determinada circunstância que é manifesta vontade do interesse público. Aqui o que se questiona é até onde o poder de polícia pode avançar sobre o direito privado, tendo em vista que a matéria a ser regulada interfere no interesse privado dos munícipes.

O segundo interesse que se cogita é o de caráter privado, dos proprietários dos estabelecimentos que comercializam bebidas. Como já visto, existe o princípio geral do Direito Administrativo que consagra a regra do interesse público prevalecendo sobre o interesse privado. Este princípio é que fundamenta o poder de polícia. Todavia, tal princípio tem exceções, que são os direitos fundamentais do indivíduo, que por sua vez, também limitam o poder de polícia, que nos dizeres de Hely Lopes Meirelles significa²:

Os limites do poder de polícia são demarcados pelo interesse social em conciliação com os direitos fundamentais do indivíduo assegurados na Constituição da República (art. 5º). Do absolutismo individual evoluímos para o relativismo social. Os Estados democráticos como o nosso inspiram-se nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana. Daí o equilíbrio a ser procurado entre a fruição dos direitos de cada um e os interesses da coletividade, em favor do bem comum.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro³ complementa os ensinamentos nas seguintes palavras:

² MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 6. ed., São Paulo: Malheiros, 1990, p.114

³ DI PIETRO Pietro, Maria Zanella. *Direito Administrativo*. 11. ed., São Paulo: Atlas, 1999, pp. 110 e 115.



Pelo conceito moderno, adotado no direito brasileiro, o poder de polícia é a **atividade do Estado consiste em limitar o exercício dos direitos individuais em benefício do interesse público.**

O Poder Legislativo, no exercício do poder de polícia que incumbe ao Estado, cria, as chamadas **limitações administrativas** ao exercício das liberdades públicas (grifos nossos).

Quanto aos fins, o poder de polícia, só deve ser exercido para atender ao interesse público. Se o seu fundamento é precisamente o princípio da predominância do interesse sobre o particular, o exercício desse poder perderá a sua justificativa quando utilizado para beneficiar ou prejudicar pessoas determinadas; a autoridade que se afastar da finalidade pública incidirá em desvio de poder e acarretará a nulidade do ato com todas as suas conseqüências nas esferas civis, penal e administrativa.

Com efeito, conclui-se que as restrições impostas às atividades do indivíduo só podem ir até onde afetem a coletividade. Nesse sentido, é de todos sabido que o consumo abusivo de bebidas alcoólicas causa sérios transtornos à vida em sociedade, pois dele decorrem um sem número de malefícios, como, por exemplo, violência doméstica, acidentes de trânsito, entre outros.

Dito isto, tem-se que compete a Administração Pública criar mecanismos visando incentivar a diminuição do consumo de bebidas alcoólicas, minimizando, assim, os efeitos maléficos dele decorrentes.

IV. No caso concreto, verifica-se que a proposição analisada objetiva inibir o consumo de bebidas alcoólicas em determinados locais da cidade, objetivando garantir segurança e bem estar da comunidade frequentadora dos espaços de uso comum da cidade, estando plenamente justificada a imposição da limitação administrativa ao exercício do direito individual, face à prevalência do interesse público em relação a este.

Nesse sentido, veja-se, como exemplo, a proibição de venda e consumo de bebidas alcoólicas em eventos esportivos profissionais, com mais de 5 mil espectadores vigente no Estado do Rio Grande do Sul desde abril de 2008, consoante o disposto na Lei nº 12.916, de 1º de abril de 2008⁴.

No mesmo sentido, vigora na cidade de Passo Fundo/RS, desde 11/07/2017, a Lei Municipal nº 5.240⁵, de 2017, que proíbe o consumo de bebidas alcoólicas em todo e qualquer local público, de uso coletivo, independente de sua

⁴<http://www.al.rs.gov.br/legiscomp/arquivo.asp?Rotulo=Lei%20n%BA%2012916&idNorma=1149&tipo=pdf>
⁵ <https://leismunicipais.com.br/a/rs/p/passo-fundo/lei-ordinaria/2017/524/5240/lei-ordinaria-n-5240-2017-proibe-o-consumo-de-bebidas-alcoolicas-nos-locais-publicos-no-municipio-de-passo-fundo-e-da-outras-rovidencias>

natureza, no qual o Poder Público Municipal detenha sua titularidade patrimonial, seja responsável por sua administração, bem como nas vias e logradouros públicos.

V. Por fim, mas não menos importante, destaca-se que o legislador, ao elaborar o texto projetado, não observou corretamente a técnica de elaboração de textos legais, disposta na Lei Complementar nº 95⁶, de 1998, ao fazer o desdobrando do inciso XXV que pretende incluir ao art. 26, da LM 1.027, de 1999.

Observe-se, neste sentido, que o art. 10, II⁷, da LC 95, de 1998, estabelece que, em um texto legal, os artigos desdobrar-se-ão em parágrafos ou em incisos; os parágrafos em incisos, os incisos em alíneas e as alíneas em itens.

No caso concreto, o legislador desdobrou um inciso (XXV) em incisos, não se mostrando correta esta ação, na medida em que o inciso deve ser desdobrado em alíneas.

VI. Dito isto, visto que detém competência legislativa o Município para dispor sobre a matéria, bem como foi corretamente exercida a iniciativa legislativa, opina-se pela viabilidade jurídica de tramitação do projeto de lei nº 079, de 2017, cabendo ao Plenário da Câmara Municipal o exame de mérito desta.

Recomenda-se, todavia, observância das regras de técnica legislativa para correta elaboração do texto.

O IGAM permanece à disposição.



Everton M. Paim
OAB/RS 31.446
Consultor do IGAM



Marcos Daniel Leão
OAB/RS 37.981
Consultor do IGAM

⁶ 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

⁷ Art. 10. Os textos legais serão articulados com observância dos seguintes princípios:

I - a unidade básica de articulação será o artigo, indicado pela abreviatura "Art.", seguida de numeração ordinal até o nono e cardinal a partir deste;

II - os artigos desdobrar-se-ão em parágrafos ou em incisos; os parágrafos em incisos, os incisos em alíneas e as alíneas em itens;