

Porto Alegre, 04 de maio de 2026.

Orientação Técnica IGAM nº 7.990/2026.

I. Relatório

O **Poder Legislativo do Município de Parobé** solicita orientação acerca da constitucionalidade, legalidade e técnica legislativa do Projeto de Lei Complementar nº 05/2026, de iniciativa parlamentar, que pretende incluir novo dispositivo no Código de Posturas municipal para disciplinar a utilização de espaços públicos e prever infração administrativa relacionada à ordem urbana, segurança e salubridade.

II. Análise técnica

Sob o aspecto formal, o Município possui competência para disciplinar a fruição dos espaços públicos, a higiene urbana, a ordem local e o exercício do poder de polícia administrativa. Essa competência decorre do interesse local e da competência suplementar, mas encontra limite claro quando a disciplina municipal passa a depender de categorias próprias do direito penal e da legislação federal sobre drogas.

Constituição Federal, arts. 22, I, e 30, I e II

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: I-direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;

Art. 30. Compete aos Municípios: I-legislar sobre assuntos de interesse local; II-suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

À luz dos arts. 22, I, e 30, I e II, da Constituição Federal, bem como dos arts. 12, II e VI, e 13 da Lei Orgânica local, o Município pode normatizar o uso regular dos logradouros públicos e sancionar comportamentos que afetem a segurança, a salubridade, a limpeza urbana e a convivência coletiva. O que não lhe cabe é construir, por via administrativa, uma infração cujo núcleo dependa da definição federal do que seja substância ilícita ou da constatação material de conduta já tratada pela legislação nacional de drogas.

Nesse ponto reside o principal problema do texto proposto. O caput do futuro art. 63-B parte de ideia compatível com o poder de polícia municipal, ao tratar da utilização

de espaços públicos de forma incompatível com sua finalidade quando houver comprometimento da ordem urbana, da segurança, da salubridade ou da convivência social. Contudo, o § 1º, I desloca a incidência da norma para a “permanência, utilização ou manipulação de substâncias consideradas ilícitas pela legislação federal”, “independentemente da quantidade ou natureza da substância”, o que aproxima a infração administrativa de um sancionamento local do uso ou da posse de drogas.

Essa formulação extrapola o campo próprio do Código de Posturas. O Município pode sancionar os efeitos urbanísticos e sanitários concretos produzidos no espaço público, como obstrução da circulação, abandono de resíduos, risco à coletividade, dano ao mobiliário urbano, sujeira, perturbação do sossego ou comprometimento objetivo da fruição coletiva. Não lhe cabe, porém, fazer da ilicitude penal da substância o elemento central do tipo administrativo municipal.

Há também problema relevante de aplicabilidade. Para lavratura do auto previsto nos arts. 14 a 21 do Código de Posturas, o agente municipal deve descrever com clareza o fato e a disposição infringida, nos termos do art. 18. Se o tipo depende da identificação de “substância ilícita pela legislação federal”, a autuação passa a exigir constatação técnica que, em muitos casos, reclama apreensão, cadeia de custódia e verificação pericial, o que não se compatibiliza com a rotina ordinária da fiscalização de posturas.

A expressão “independentemente da quantidade ou natureza da substância” agrava esse vício. Além de importar categorias próprias da legislação nacional de drogas, ela retira do dispositivo qualquer vínculo com o impacto urbano concreto e amplia o risco de autuações baseadas em impressões subjetivas. Também a palavra “permanência”, no contexto do § 1º, I, é inadequada, porque desloca o foco da conduta lesiva para a simples presença da pessoa em espaço público, abrindo margem para atuação seletiva e discriminatória.

Sob a ótica das políticas públicas de combate ao uso de drogas, a proposta também merece revisão. A Lei nº 11.343/2006, especialmente em seu art. 3º, organiza a política sobre drogas por meio de prevenção do uso indevido, atenção, reinserção social de usuários e dependentes e repressão à produção não autorizada e ao tráfico ilícito. O projeto, tal como redigido, assume feição predominantemente punitiva e não dialoga adequadamente com essa diretriz integrada, sobretudo quando o problema social subjacente envolve saúde pública, assistência social e ordenamento urbano simultaneamente.

Isso não impede a atuação municipal. Ao contrário, o Município pode e deve agir sobre o uso inadequado do espaço público, mas a disciplina local precisa recair sobre fatos administrativos objetivamente verificáveis. Se houver interesse legislativo em manter

referência à política municipal sobre drogas, a solução mais segura é fazê-lo de forma programática e articulada com as redes já existentes de saúde e assistência social, sem transformar a identificação da droga ilícita no núcleo da infração de postura.

No aspecto da iniciativa, não se identifica vício formal por se tratar de proposição parlamentar. O projeto não cria cargos, não altera a estrutura administrativa, não institui órgão novo e não modifica regime jurídico de servidores. A matéria veicula norma geral de polícia administrativa, o que afasta, nesse ponto, a reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo.

STF, ARE 878.911/RJ, Tema 917 da repercussão geral
Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos.

Aplicado ao caso, o entendimento do Tema 917 confirma a possibilidade de iniciativa parlamentar para disciplinar, em abstrato, infrações administrativas no âmbito do poder de polícia municipal. O vício do projeto não está na iniciativa, mas no conteúdo atualmente adotado pelo § 1º, I, que tangencia matéria penal e compromete a segurança jurídica da aplicação.

Quanto à necessidade normativa, verifica-se que o Código de Posturas já contém disciplina relevante sobre higiene urbana, ordem pública e uso dos logradouros, notadamente nos arts. 24 a 32, 57 a 64 e 94 a 101. Por isso, um novo dispositivo só se justifica se preencher lacuna específica e com descrição precisa de condutas. Na forma atual, a redação proposta tende mais a sobrepor-se a proibições já existentes e a introduzir um tipo aberto de difícil aplicação do que a solucionar, com precisão normativa, um vazio regulatório.

No plano da técnica legislativa, a escolha da espécie normativa é adequada, porque o Código de Posturas foi convertido em lei complementar, de modo que sua alteração por projeto de lei complementar preserva a simetria formal. Convém, apenas, ajustar a referência do texto para deixar clara a natureza complementar do diploma alterado, evitando a simples menção a “Lei nº 583/1991” sem a atualização correspondente.

A inserção numérica por acréscimo de art. 63-B é compatível com a técnica da Lei Complementar nº 95/1998, pois evita renumeração desnecessária. Entretanto, a unidade textual escolhida não é a mais adequada. O Capítulo I do Título III, onde hoje estão os arts. 57 a 64, trata de moralidade e sossego público, com foco em obscenidade, banhos em locais não permitidos, ordem em estabelecimentos e ruídos; já o conteúdo pretendido se relaciona mais diretamente ao uso de logradouros públicos, à circulação, à fruição coletiva e à ordem urbana, temas muito mais próximos do Capítulo V do Trânsito Público, especialmente dos arts. 94 a

101.

Sob o ponto de vista sistemático, seria mais coerente inserir a matéria na sequência dos dispositivos sobre uso das vias e logradouros, inclusive com eventual acréscimo como art. 100-A, sujeitando-a à penalidade do art. 101, se essa for a opção legislativa. Se o legislador optar por manter o dispositivo no capítulo atual, a remissão ao art. 64 permanece formalmente possível, mas a desarmonia temática continuará presente.

Para viabilização jurídica e técnica da matéria, recomendam-se ajustes objetivos. O primeiro é substituir o foco em “substâncias consideradas ilícitas pela legislação federal” por descrição de condutas administrativas materialmente observáveis no espaço público, como impedir a fruição coletiva do logradouro, abandonar resíduos ou objetos que comprometam a salubridade, degradar o ambiente urbano, criar risco concreto à coletividade ou perturbar de forma objetiva a utilização regular do espaço.

O segundo ajuste é suprimir as expressões “permanência” e “independentemente da quantidade ou natureza da substância”, porque elas ampliam indevidamente o alcance da infração e importam critérios estranhos ao poder de polícia urbanístico. O terceiro é tornar o § 1º mais preciso, preferencialmente com rol fechado ou com hipóteses suficientemente determinadas, evitando cláusulas excessivamente abertas como “práticas que favoreçam a degradação do ambiente urbano” sem descrição mínima do comportamento sancionável.

O quarto ajuste é simplificar os §§ 3º e 4º, que hoje repetem limitações já decorrentes da Constituição. Se se entender necessária a ressalva, basta uma cláusula única afirmando que a atuação municipal se limita à esfera administrativa, sem prejuízo da comunicação aos órgãos competentes quando houver indícios de ilícito penal. O quinto ajuste é reposicionar sistematicamente o dispositivo no Código e adequar, em consequência, a remissão à penalidade cabível.

III. Conclusão

Conclui-se que o Projeto de Lei Complementar nº 05/2026 apresenta adequação formal quanto à espécie normativa e quanto à iniciativa parlamentar, pois a Câmara pode propor disciplina abstrata de polícia administrativa sem invadir, por si só, a reserva de iniciativa do Poder Executivo. Também existe competência municipal para regular o uso dos espaços públicos, a ordem urbana, a higiene e a salubridade locais.

Todavia, a redação atual não reúne aptidão jurídica e técnica integral, porque o § 1º, I faz a infração administrativa depender da noção federal de substância ilícita, aproxima

a norma municipal do campo penal, cria dificuldades probatórias relevantes, utiliza conceitos excessivamente abertos e se insere em unidade temática pouco adequada do Código de Posturas.

Realizados os ajustes indicados, especialmente a reformulação do tipo para focá-lo em efeitos urbanos objetivamente verificáveis, a supressão das referências à ilicitude da substância, quantidade e natureza, a revisão da localização sistemática do dispositivo e a atualização formal da referência ao caráter complementar do Código, a matéria estará apta à deliberação parlamentar.

O IGAM permanece à disposição.

A handwritten signature in blue ink, appearing to read "Everton M. Paim", written over a faint, stylized outline of a hand.

EVERTON M. PAIM

OAB/RS 31.446

Consultor/Revisor Jurídico do IGAM