

Porto Alegre, 14 de agosto de 2026.

Orientação Técnica IGAM nº 14.757/2026.

I. Relatório

O **Poder Legislativo do Município de Parobé** solicita orientação acerca da constitucionalidade e legalidade do Texto Substitutivo 1 ao Projeto de Lei Complementar nº 05/2026, que propõe inserir dispositivo no Código de Posturas sobre a utilização de espaços públicos.

II. Análise técnica

A matéria possui interesse público local, pois a preservação da fruição coletiva dos logradouros, da salubridade, da segurança e da ordem urbana integra o exercício municipal do poder de polícia administrativa. A competência, contudo, deve ser exercida dentro dos limites constitucionais, especialmente para não deslocar ao Município a disciplina de categorias próprias do direito penal e da legislação federal sobre drogas.

Constituição Federal/88:

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, o Município pode estabelecer deveres de uso adequado de vias e demais espaços públicos e sancionar condutas administrativas objetivamente verificáveis que afetem sua utilização coletiva. Não pode, porém, fazer da identificação de substância considerada ilícita pela legislação federal o elemento nuclear de uma infração municipal de posturas.

Quanto à iniciativa, o substitutivo permanece juridicamente admissível. A proposição parlamentar disciplina regra material de polícia administrativa, sem criar órgão, cargos, atribuições administrativas específicas ou regime jurídico de servidores. A eventual necessidade de fiscalização não converte a matéria em iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo.

STF, ARE 878.911/RJ, Tema 917:

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.

No cotejo entre a redação originária e o texto substitutivo 1, verificam-se adequações parciais às orientações anteriormente prestadas. Foram excluídas as expressões relativas à “permanência” e à “utilização” de substâncias, que deslocavam indevidamente o foco da norma para a presença da pessoa no espaço público. Também foi suprimido o inciso que se referia genericamente a práticas que favorecessem a degradação do ambiente urbano ou colocassem a coletividade em risco.

Essas alterações, embora positivas, não saneiam o ponto central. O novo § 1º do art. 63-B ainda define como utilização inadequada a manipulação de substâncias consideradas ilícitas pela legislação federal, mantendo a ilicitude da substância como pressuposto da autuação municipal. A expressão “independentemente da quantidade ou natureza da substância” também foi preservada, apesar de importar critérios vinculados à legislação nacional de drogas e ampliar a insegurança na aplicação da norma.

A fiscalização municipal de posturas não dispõe, ordinariamente, de meios técnicos para identificar a natureza de substâncias, realizar apreensão com os requisitos pertinentes ou produzir prova segura acerca de sua ilicitude. A redação projetada favorece autuações fundamentadas em percepções subjetivas, com risco à legalidade sancionatória, à objetividade da fiscalização e à igualdade de tratamento dos usuários dos espaços públicos.

A previsão dos §§ 3º e 4º, ao afirmar o caráter administrativo da atuação municipal e a inexistência de nova tipificação penal, não elimina o problema material. A ressalva é adequada como limite interpretativo, mas não corrige o fato de que o tipo administrativo continua dependente de conceito definido pela legislação federal e associado à apuração de possível ilícito penal.

A solução juridicamente adequada é reformular o dispositivo para alcançar somente condutas administrativas concretas e comprováveis que comprometam a fruição regular do espaço público. O texto pode referir, de modo determinado, comportamentos

como obstrução da circulação ou do uso coletivo do logradouro, abandono de resíduos ou objetos, dano ao mobiliário urbano, geração de risco concreto à salubridade ou à segurança e perturbação objetivamente demonstrável da utilização regular do local.

A redação deve evitar referências à ilicitude de substâncias, à sua quantidade ou natureza e a quaisquer elementos que exijam identificação técnico-pericial própria da persecução penal.

A alteração também não atende à recomendação de reposicionamento sistemático. O novo artigo continua alocado no Capítulo I do Título III, relativo à moralidade e ao sossego público, embora seu conteúdo se relacione ao uso de vias e logradouros e à fruição coletiva do espaço urbano. A matéria deve ser inserida no capítulo do Código de Posturas dedicado ao trânsito público e ao uso dos logradouros, com revisão da penalidade aplicável conforme a nova localização.

Há, ainda, reparos de técnica legislativa. O art. 1º deve referir expressamente a Lei Complementar nº 583/1991, preservando a natureza normativa do Código de Posturas. Devem ser excluídos da redação a reprodução dos títulos e capítulos já existentes no Código e o emprego de reticências entre parênteses, pois o dispositivo alterador deve limitar-se a indicar, com precisão, o artigo acrescido e seu texto integral.

Recomenda-se, igualmente, concentrar a ressalva sobre a atuação administrativa em um único parágrafo, sem repetição de limitações já decorrentes da Constituição e da legislação nacional.

Não se exige estimativa de impacto orçamentário-financeiro pelos arts. 16 e 17 da Lei Complementar nº 101/2000, pois a proposição não cria ou amplia ação governamental em sentido orçamentário-programático, não institui despesa obrigatória de caráter continuado e não prevê renúncia de receita. A fiscalização do eventual novo comando deverá observar a disponibilidade de meios já existentes, a programação administrativa e os controles ordinários de execução, sem que isso constitua vício impeditivo da tramitação.

III. Conclusão

O texto substitutivo 1 é formalmente compatível com a competência municipal e com a iniciativa parlamentar, mas não possui aptidão jurídica e técnica para deliberação na redação apresentada. Embora tenha corrigido parcialmente aspectos do projeto originário, mantém a vinculação da infração administrativa à manipulação de substâncias ilícitas e preserva critérios que invadem campo normativo federal e dificultam a atuação objetiva da fiscalização municipal.

Recomenda-se o saneamento prévio por emenda ou apresentação de novo texto substitutivo, para: excluir toda referência a substâncias ilícitas, quantidade ou natureza da substância; descrever condutas urbanísticas e sanitárias objetivamente verificáveis; reposicionar o dispositivo na parte do Código referente ao uso de logradouros públicos; adequar a penalidade à nova localização; e corrigir as referências formais e a redação do artigo alterador.

Realizados esses ajustes, a matéria estará apta à deliberação parlamentar.

O IGAM permanece à disposição.



Assinatura digital (QR code)

Aponte a câmera para validar a assinatura digital e os responsáveis.

Responsável pelo processo: Everton Menegas Paim - OAB: 31446

Registro do IGAM no CRCRS: RS-010206/O-5

Link: Clique aqui para verificar a assinatura digital