Parecer nº 069/2017

Projeto de Lei nº182/2017, que "Dispõe sobre a proibição de consumo de bebidas alcoólicas nos locais públicos de uso coletivo: praças, parques, ruas, avenidas, passeios, no Município de Sant'Ana do Livramento". Assunto de interesse local. Inteligência do art. 30, inciso I, CF. Constitucionalidade parcial.

Trata-se de solicitação de parecer, formulado pelo Vereador Aquiles Pires, datado de 22/11/2017, acerca do Projeto de Lei nº 182/2017, que "Dispõe sobre a proibição de consumo de bebidas alcoólicas nos locais públicos de uso coletivo: praças, parques, ruas, avenidas, passeios, no Município de Sant'Ana do Livramento". Recebida a solicitação de parecer em 1º/12/2017. Devidamente autuado e rubricado até fls. 07.

O PL em voga objetiva proibir o consumo de bebidas alcoólicas nos locais públicos de Sant'Ana do Livramento, exceto mediante autorização prévia do Poder Público e nos espaços internos dos estabelecimentos que comercializem.

No decorrer do PL são criados mecanismos e procedimentos de ordem administrativos para a aplicação de lei, bem como penalidades.

O PL pode ser dividido em duas partes: a proibição do consumo de bebidas em via pública e os procedimentos administrativos inerentes à aplicação da lei.

DA INICIATIVA PARA A PROIBIÇÃO DA CONDUTA

Inicialmente há que se diferenciar, antes que seja aventada, a administração de bens municipais e a proibição de condutas particulares em via pública.

Com o PL em voga não está havendo a administração de bens municipais[1], mas sim o regramento de condutas, posturas, aos administrados.

Tampouco está sendo proibida a venda de bebidas alcoólicas na via pública, mas sim o seu consumo.

---

[1] Lei Orgânica. Art. 102. Compete privativamente ao Prefeito: XXI - administrar os bens e as rendas municipais, promover o lançamento, a fiscalização e a arrecadação de tributos;

Denota-se ainda, sem maiores dificuldades, que nenhuma despesa está sendo criada, pois, como já dito, apenas determinada limitação a particulares.

Respeitando-se entendimento diverso, não se vislumbra vício de iniciativa para o PL em voga, no que se refere ao direito material esboçado, proibição da conduta.

Calha destacar, pelo ensino de Hely Lopes Meirelles[2], sobre a atuação do Prefeito Municipal e da Câmara de Vereadores:

> *"[...] O Prefeito atua sempre por meio de atos concretos e específicos, de governo (atos políticos) ou de administração (atos administrativos), ao passo que a Câmara desempenha suas atribuições típicas editando normas abstratas e gerais de conduta (leis). Nisso se distinguem fundamentalmente suas atividades. O ato executivo do Prefeito é dirigido a um objetivo imediato, concreto e especial; o ato legislativo da Câmara é mediato, abstrato e genérico(...) O prefeito provê in concreto, em razão do seu poder de administrar; a Câmara provê in abstracto em virtude de seu poder de regular. Todo ato do prefeito que infringir a prerrogativa da Câmara – como também toda deliberação da Câmara que invadir ou retirar atribuição da Prefeitura ou do Prefeito – é nulo, por ofensivo ao princípio da separação de funções dos órgãos do governo local (CF, art.2° c.c. o art.31), podendo ser invalidado pelo Judiciário.[...]"*

Ainda o mesmo doutrinador[3], após dizer que "todo o patrimônio municipal fica sob a administração do prefeito":

> *"A atribuição típica e predominante da Câmara é a normativa, isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes no que afeta aos interesses locais. A Câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de administração. Não executa obras e serviços públicos; dispõe, unicamente, sobre sua execução. Não compõe nem dirige o funcionalismo da Prefeitura; edita, tão-somente, preceitos para sua organização e direção. Não arrecada nem aplica as rendas locais; apenas institui ou altera tributos e autoriza sua arrecadação e aplicação. Não governa o Município; mas regula e controla a atuação governamental do Executivo, personalizado no prefeito.*
>
> *Eis aí a distinção marcante entre a missão normativa da Câmara e a função executiva do prefeito; o Legislativo delibera e atua com caráter*

---

[2] Direito Municipal Brasileiro, 15ªed., São Paulo, Malheiros. 2006. p. 712.

[3] Direito municipal brasileiro, 12ª ed., São Paulo: Malheiros, p. 576.

regulatório, genérico e abstrato; o Executivo consubstancia os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração".

Registra-se que o direito de ir e vir e o direito à liberdade não estão sendo restringidos pelo PL apresentado, que apenas limita o consumo de bebidas alcoólicas em vias públicas. Nada mais. O livre comércio sofre sérias restrições e o consumo de bebidas alcoólicas, embora não seja proibido, também possui severas limitações, como, por exemplo, não poder ser vendida para menores. Aliás, diga-se de passagem, as pessoas que sofrem restrição ao seu direito de ir e vir são justamente as que não consomem bebidas alcoólicas, como, por exemplo, as famílias e os transeuntes, em determinadas situações.

DA COMPETÊNCIA E DA CONSTITUCIONALIDADE

Os Municípios têm competência para editar as referidas leis, com fulcro no art. 30, inciso I, da Constituição Federal, que diz: ***"Compete aos Municípios: I – legislar sobre assuntos de interesse local."*** A definição de interesse local somente pode surgir diante do caso concreto.

No Rio de Janeiro, um Decreto que regulamentou a Lei Orgânica do Município proibiu a venda de bebidas alcoólicas em lojas de conveniência dos postos de combustíveis visando justamente proteger os jovens. A questão chegou ao STF e ao julgar o RE nº 629.490-RJ – Rel. Min. Ricardo Lewandowski – julgado em 23-7-14, negou-se provimento ao recurso. Portanto, prevaleceu a constitucionalidade da norma carioca.

O STF também teve oportunidade de julgar por duas vezes a questão da proibição de venda de bebidas alcoólicas às margens das rodovias paulistas e negou provimento aos recursos, ou seja, prevaleceu a constitucionalidade (RE 148.260/SP – Rel. Min. Carlos Velloso, DJ 14-11-96 e RE 183.882/SP – Rel. Min. Ilmar Galvão, DJ 25-6-99). No Estado de Alagoas já existe também lei estadual que proíbe a venda de bebidas alcoólicas dentro de veículos de transporte coletivo de passageiros, públicos ou privados.

Não se pode olvidar o princípio da presunção de constitucionalidade das leis. O STF tem decidido que a inconstitucionalidade não se presume, há de ser manifesta (RTJ, 66:631). Na dúvida prevalece a validade da lei. Neste diapasão leciona Luís Roberto Barroso (Curso de Direito Constitucional Contemporâneo. Saraiva. 5ª edição. 2015. págs. 335/336).

Dessa forma, não se vislumbra vício de competência para legislar sobre o tema.

A título argumentativo, ainda que se admita a existência de conflito entre direitos constitucionais, imprescindível a aplicação do método de solução de colisão desses direitos, o denominado juízo de ponderação de valores, que coloca na balança se o sacrifício de um direito (liberdade de consumir bebidas alcoólicas em locais públicos) será útil para a solução do problema (reduzir o consumo de bebidas alcoólicas, e, por consequência, melhorar a saúde, reduzir a criminalidade, dentre outros benefícios).

Acerca do tema colaciona-se julgado exarado pelo Tribunal de Justiça do Estado do Paraná:

CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE CAPANEMA. LEI QUE PROÍBE O CONSUMO DE BEBIDAS ALCOÓLICAS EM VIAS PÚBLICAS. CONSTITUCIONALIDADE CONFIGURADA. 1. PONDERAÇÃO DOS CONFLITOS DIANTE DO CASO CONCRETO.2. APLICAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE E RAZOABILIDADE. 3. RESTRIÇÃO MÍNIMA A LIBERDADE, DIANTE DOS GANHOS PARA A SOCIEDADE. 4. INEXISTÊNCIA DE DIREITOS ABSOLUTOS NO SISTEMA CONSTITUCIONAL BRASILEIRO. 5. NECESSIDADE DE COEXISTÊNCIA HARMONIOSA DAS LIBERDADES. 6. O JUIZ PRECISA ESTAR EM SINTONIA COM O SENTIMENTO SOCIAL, MÁXIME EM TEMAS DE GRANDE INTERESSE PÚBLICO E RELEVÂNCIA SOCIAL. 7. PRINCÍPIO DA PRESUNÇÃO DE CONSTITUCIONALIDADE DAS LEIS. 8. PROTEÇÃO À INFÂNCIA, ADOLESCÊNCIA E JUVENTUDE. MEIO EFICAZ JÁ COMPROVADO EM VÁRIOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS. 9. COMPETÊNCIA DO MUNICÍPIO.INTELIGÊNCIA DO ART. 30, INCISO I, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. CONCEITO DE INTERESSE LOCAL. 10. INEXISTÊNCIA DE VIOLAÇÃO AO ART.5º, INCISO II, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. 11. TEORIA DAS JANELAS QUEBRADAS.ONDE EXISTE SINAL DE DESORDEM SOCIAL, ONDE NÃO SE PUNEM AS PEQUENAS FALTAS, A TENDÊNCIA É A CRIMINALIDADE AUMENTAR.12. HORÁRIO DE FUNCIONAMENTO DE ESTABELECIMENTOS COMERCIAIS EM HORÁRIOS DIFERENTES E LIMITE DE HORÁRIO PARA VENDA DE BEBIDAS ALCOÓLICAS. INCONSTITUCIONALIDADE CONFIGURADA APENAS NESTE ASPECTO.AÇÃO JULGADA PROCEDENTE EM PARTE.VOTO VENCIDO EM PARTE.O sacrifício imposto aos cidadãos de Capanema é diminuto, diante dos benefícios advindos da proibição. A restrição não é arbitrária nem desarrazoada. Os meios são adequados e necessários para consecução de seus fins.É só colocar na balança e comparar. Não há que se cogitar de ofensa aos princípios da proporcionalidade e razoabilidade.Há de se fazer uma ponderação dos conflitos diante do caso concreto como ensina Gilmar Ferreira Mendes com base na doutrina alemã (Curso de Direito Constitucional, Saraiva, 10ª edição, 2015, p. 240). Há de se verificar a intensidade da intervenção. No caso muito leve, porque apenas proíbe o consumo de bebidas alcoólicas em vias públicas. Num segundo momento há de se analisar os motivos justificadores da intervenção. No caso em exame vários como já relatados (saúde, redução da criminalidade, proteção da infância e adolescência, o bom exemplo para a juventude, queremos um país melhor para nossos filhos etc). Enfim, se realiza a ponderação em sentido específico e restrito. Aqui evidente que a balança pende a favor da restrição. Restringe-se pouco a liberdade e os motivos justificadores são muitos. Não se impõe aos

> *atingidos pela norma em exame qualquer ônus intolerável ou desproporcional. (TJPR - Órgão Especial - AI - 1469541-9 - Curitiba - Rel.: José Augusto Gomes Aniceto - Rel.Desig. p/ o Acórdão: Lauro Laertes de Oliveira - Por maioria - J. 07.08.2017) [grifo nosso]*

No Supremo Tribunal Federal, ao julgar a ADPF nº 130 (arguição de descumprimento de preceito fundamental), a maioria dos Ministros enfatizou a inexistência de direitos absolutos no sistema constitucional pátrio, a necessária coexistência harmoniosa das liberdades, a ausência de primazia absoluta e *a priori* de um direito sobre o outro e a ponderação como técnica adequada para superar os antagonismos e definir, sempre no caso concreto, qual dos direitos deve prevalecer." (Curso de Direito Constitucional, de Gilmar Mendes Ferreira e Paulo Gustavo Gonet Branco, Saraiva, 10ª edição, 2015, p. 210).

Assim, não se denota vício de iniciativa para a restrição pretendida, consumo de bebidas alcoólicas em via pública, especialmente art. 1°, incisos I e I, e §1°.

DO VÍCIO DE INICIATIVA ACERCA DA QUESTÃO PROCEDIMENTAL

A partir do §2° do art. 1° surgem problemáticas de constitucionalidade.

Não há espaço para a iniciativa do Poder Legislativo, pois, conforme expressamente disposto nos artigos 60, inciso II, alínea "d", 82, inciso VII, ambos da Constituição Estadual, aplicáveis aos Municípios por força do artigo 8°, caput, da Carta referida, incumbe ao Chefe do Poder Executivo, privativamente, a iniciativa de leis que versem sobre a organização e o funcionamento da administração, *in verbis*:

> *Art. 8° - O Município, dotado de autonomia política, administrativa e financeira, reger-se-á por lei orgânica e pela legislação que adotar, observados os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.*
>
> *Art. 60 - São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:*
>
> *II - disponham sobre:*
>
> *d) criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da administração pública.*
>
> *Art. 82 - Compete ao Governador, privativamente:*
>
> *VII - dispor sobre a organização e o funcionamento da administração estadual;*

Colaciona-se julgado:

> *AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE ESTRELA. LEI DE INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO. LEI 5.264, DE 10.08.2010. VÍCIO DE ORIGEM. É inconstitucional a lei*

> *municipal, de iniciativa do Poder Legislativo, que regula a demolição de prédios abandonados ou em ruínas situados na zona urbana da cidade. Vício formal. Iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo. Ofensa aos artigos 8º, 10, 60, II letra 'd', e art. 82, II, III e VII, todos da Constituição Estadual. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70050048735, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Glênio José Wasserstein Hekman, Julgado em 22/10/2012)*

O que se vislumbra após o §1º do art. 1º é que são estabelecidas questões de invasão de competência, onde, por exemplo, que a aplicação de sanções caberá aos Fiscais do Comércio e Posturas da Secretaria da Fazenda, numa clara ingerência administrativa, o qual é vedada na própria Lei Orgânica:

> *Art. 102. Compete privativamente ao Prefeito:*
>
> *V - dispor sobre a organização e o funcionamento da administração municipal, na forma da lei;*

Ante os fundamentos suprarreferidos, o parecer, s.m.j., de caráter opinativo[4], é no seguinte sentido:

1) pela constitucionalidade do art. 1º, incisos I e I, e §1º;

2) pela inconstitucionalidade dos demais dispositivos, exceto art. 6º.

Sant'Ana do Livramento, 5 de dezembro de 2017.

Christiano Fagundes da Silva

Procurador Jurídico

[4] STF. MS 24073.