



Câmara Municipal de Cascavel

ESTADO DO PARANÁ

PROCURADORIA - GERAL

PARECER Nº 292/2013

Projeto de Lei nº 227, de 2013.

Recebi em 20/12/2013

COMISSÃO DE JUSTIÇA E REDAÇÃO

Paulo 20:13

Dispõe sobre a proibição da venda e o consumo de bebidas alcoólicas nos locais públicos que especifica no Município de Cascavel, e dá outras providências.

Autores: Claudio Gaiteiro/PSL, Luiz Frare/PDT, Nei Haveroth/PSL e Fernando Winter/PTN.

I – RELATÓRIO

Foi protocolado o Projeto de Lei n. 227, de 2013, que proíbe a venda e o consumo de bebidas alcoólicas nos locais públicos, á qual passamos á exarar o seguinte parecer.

O presente Projeto de Lei tem como objetivo acabar com o exemplo negativo de pessoas bebendo em lugares públicos, frisando que na esfera criminal são claros os índices de violência que esse tipo de atitude tem gerado. É o relatório.

II – PARECER

Em primeiro lugar, deve-se observar que a questão ora abordada – edição de lei municipal restringindo a venda e o consumo de bebidas alcoólicas nos

Diogo



Câmara Municipal de Cascavel

ESTADO DO PARANÁ

loais públicos – encontra-se dentro do chamado poder de polícia administrativa, que, conforme leciona Hely Lopes Meirelles, consiste na *"faculdade de que dispõe a Administração Pública para condicionar e restringir o uso e gozo de bens, atividades e direitos individuais, em benefício da coletividade ou do próprio Estado"* (Hely Lopes Meirelles, Direito Administrativo Brasileiro, Ed. Revista dos Tribunais, 16ª edição, p. 110).

Este conceito doutrinário há muito foi debatido na legislação brasileira. De fato, o Código Tributário Nacional, em texto amplo e explicativo, dispõe:

"Art. 78. Considera-se poder de polícia a atividade da Administração Pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranqüilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos."

O poder de polícia administrativa assegura por meio de atos normativos e de alcance geral quanto de atos concretos e específicos, aptos a condicionar e restringir o uso e gozo de bens, atividades e direitos individuais, em benefício da coletividade.

Neste sentido a lição do professor Celso Antônio Bandeira de Mello:

"A polícia administrativa manifesta-se tanto através de atos normativos e de alcance geral quanto de atos concretos e específicos. Regulamentos ou portarias – como as que regulam o uso de fogos de artifício ou proíbem soltar balões em épocas de festas juninas -, bem como as normas administrativas que disciplinem horário e condições de vendas de bebidas alcoólicas em certos locais, são disposições genéricas próprias da atividade de polícia administrativa." (Curso de Direito Administrativo, 13ª ed., Ed. Malheiros, págs. 695/696)



Câmara Municipal de Cascavel

ESTADO DO PARANÁ

O poder de polícia é inerente a Administração Pública tanto no âmbito municipal, como estadual e federal. Todavia, segundo a técnica de repartição de competências adotada pela Constituição de 1988, há competências que são deferidas com exclusividade a determinada unidade federativa, enquanto outras são exercidas concorrentemente.

Como adverte Hely Lopes Meirelles:

"Em princípio tem competência para policiar a entidade que dispõe do poder de regular a matéria. Assim sendo, os assuntos de interesse nacional ficam sujeitos à regulamentação e policiamento da União; as matérias de interesse regional sujeitam-se às normas e à polícia estadual; e os assuntos de interesse local subordinam-se aos regulamentos edilícios e ao policiamento administrativo municipal.

Todavia, como certas atividades interessam simultaneamente às três entidades estatais, pela sua extensão a todo o território nacional, o poder de regular e de policiar o comércio e consumo de bebidas alcoólicas se difunde entre todas as Administrações interessadas, provendo cada qual nos limites de sua competência territorial. Desta forma, a regra é a exclusividade do policiamento administrativo; a exceção é a concorrência desse policiamento."
(Hely Lopes Meirelles, *Direito Administrativo Brasileiro*, Ed. Revista dos Tribunais, 16ª edição).

A matéria ora tratada – restrição do uso de bebidas alcoólicas - situa-se dentre aquelas cuja competência, em razão do simultâneo interesse, pode ser exercida concorrentemente entre as unidades da federação, é o que diz o art. 24, V da Carta Magna, senão vejamos;

"Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

V - produção e consumo;"



Câmara Municipal de Cascavel

ESTADO DO PARANÁ

De fato, como assinala José Afonso da Silva, "*há, contudo, uma repartição de competências nessa matéria (organização da segurança pública) entre a União e os Estados, de tal sorte que o princípio que rege é o de que o problema da segurança pública é de competência e responsabilidade de cada unidade da Federação, tendo em vista as peculiaridades regionais e o fortalecimento do princípio federativo, como, aliás, é da tradição do sistema brasileiro*" (in Curso de Direito Constitucional Positivo, 9ª ed., 1994, Malheiros Editores).

Em consonância com a supracitada lição doutrinária, dispõe o art. 144 da Constituição Federal:

"Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:"

Desta forma, indiscutível a possibilidade de regulamentação da questão mediante a edição de lei estadual.

Devemos ainda, observar que a constituição e a legislação federal, restringe apenas a propaganda e a exposição de bebidas publicamente e lei municipal não pode infringir o direito da pessoa de escolher o que ela quer e onde quer consumir.

Ressalte-se, ainda, que não se pode enquadrar o tema em discussão como de "*predominante interesse local*", razão pela qual, não há qualquer invasão da esfera de competência legislativa privativa dos Municípios (art. 30, I, da CF/88).

É que, em matéria de competência legislativa, rege o princípio da predominância do interesse, sendo da União o tratamento de questões nas quais predominam o interesse nacional e da generalidade dos cidadãos, dos Estados o tratamento das matérias relativas a interesses essencialmente regionais e por fim aos Municípios competem os assuntos de interesse predominantemente locais.

Confira-se, a respeito, a lição de José Afonso da Silva e Hely Lopes Meirelles, *in verbis*:



Câmara Municipal de Cascavel

ESTADO DO PARANÁ

"O princípio geral que norteia a repartição de competência entre as entidades componentes do Estado Federal é o da predominância do interesse, segundo o qual à União caberão aquelas matérias e questões de predominante interesse geral, nacional, ao passo que aos Estados tocarão as matérias e assuntos de predominante interesse regional, e aos Municípios conhecerem os assuntos de interesse local, tendo a Constituição vigente desprezado o velho conceito do peculiar interesse local que não lograra conceituação satisfatória num século de vigência." (José Afonso da Silva, Curso de Direito Constitucional Positivo, 9ª ed., São Paulo, Malheiros, 1993, p.418)

"O interesse local caracteriza-se pela predominância (e não pela exclusividade) do interesse para o Município, em relação ao do Estado e da União. Isso porque não há assunto municipal que não seja reflexamente de interesse estadual e nacional. A diferença é apenas de grau e não de substância". (Hely Lopes Meirelles, Direito de Construir, 6ª ed., Malheiros, 1993, p. 120)

Portanto, se o interesse ultrapassar os limites do Município, afastada estará sua competência privativa, legitimando-se, assim, a edição de normas estaduais e federais sobre a questão, conforme estejam em jogo, respectivamente, necessidades regionais ou nacionais.

Na situação em análise, (proibição da venda e consumo de bebidas alcoólicas nos locais públicos, com o fim de alcançar melhoria da segurança pública) não pode ser considerado predominante no âmbito municipal. Trata-se, na verdade, de assunto onde predomina o interesse regional, em face da necessidade de disciplinamento uniforme da questão em todo o território estadual.

Neste sentido, as seguintes decisões do Tribunal de Justiça do Distrito Federal:

"DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO - MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO - SINDICATO - LEGITIMIDADE - MEDIDA PROVISÓRIA N. 2.180-35, DE 24/08/2001 - ESTABELECIMENTO COMERCIAL - VENDA DE BEBIDAS ALCOÓLICAS - HORÁRIO DE FUNCIONAMENTO - LIMITAÇÃO - LEGALIDADE DO ATO ADMINISTRATIVO - MANDAMUS DENEGADO. I -



Câmara Municipal de Cascavel

ESTADO DO PARANÁ

PRELIMINARES: O "MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO É DESTINADO TÃO-SÓ À PROTEÇÃO DO DIREITO LÍQUIDO E CERTO E INCONTESTÁVEL DE TODA UMA CATEGORIA - OU DA MAIORIA DOS MEMBROS DESSA CATEGORIA" (JOSÉ CRETELLA JÚNIOR). NESSA ESTEIRA, NÃO SE DESNATURA ESSA ESPÉCIE DE AÇÃO MANDAMENTAL APENAS PORQUE, EVENTUALMENTE, EM SEU ÂMBITO DE TUTELA NÃO SE ALCANÇARÁ TODA A COMUNIDADE RESPECTIVA. PRECEDENTES JURISPRUDENCIAIS. II - PRESENTES OS REQUISITOS INCLUÍDOS PELA MEDIDA PROVISÓRIA N. 2.180-35, DE 24/08/2001, AO ART. 2º DA LEI N. 9.494/97, QUAIS SEJAM, A ATA DA ASSEMBLÉIA QUE AUTORIZOU A INICIATIVA POSTULATÓRIA DO IMPETRANTE, COMO TAMBÉM A IDENTIFICAÇÃO DOS SINDICALIZADOS, INCLUSIVE, COM A INDICAÇÃO DO ENDEREÇO, HÁ DE SE CONCLUIR POR SATISFEITO O PRESSUPOSTO LEGAL PARA A REGULAR IMPETRAÇÃO DO MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO. III - MÉRITO: SE É CERTO QUE A ATIVIDADE ECONÔMICA É ASSEGURADA A TODOS, INDEPENDENTEMENTE DE AUTORIZAÇÃO DOS ÓRGÃOS PÚBLICOS, SALVO OS CASOS PREVISTOS EM LEI, NÃO MENOS CORRETO É QUE TAL ATUAÇÃO NÃO ESCAPA AO CRIVO FISCALIZADOR E NORMATIVO DO ESTADO. SOB ESSA ÓTICA, AS AUTORIDADES COATORAS, ESCORADAS EM BASE LEGAL, E NO EXERCÍCIO DO PODER DE POLÍCIA, LEGITIMAMENTE EXPEDIRAM A PORTARIA CONJUNTA DE N. 06/SESP/SUCAR, DE 14 DE MARÇO DE 2002, PARA ESTABELECEER, CONFORME CERTOS CRITÉRIOS, OS HORÁRIOS DE PERMISSÃO DE VENDA DE BEBIDAS ALCOÓLICAS PELOS ESTABELECIMENTOS COMERCIAIS E SIMILARES DE BRASÍLIA. IV - SALIENTE-SE QUE O PODER PÚBLICO À VISTA DO INTERESSE PÚBLICO E DIANTE DE IRREGULARIDADES, OU ATÉ MESMO ILÍCITO, POR VEZES, PENAL, NO EXERCÍCIO, POR EXEMPLO, DO COMÉRCIO, DA INDÚSTRIA, EM ÁREAS SANITÁRIAS, PODE, NA DESINCUMBÊNCIA DO SEU PODER DE POLÍCIA, INTERDITAR, SUSPENDER E, INCLUSIVE, FECHAR O ESTABELECIMENTO COM O ENCERRAMENTO DAS ATIVIDADES, COMO NÃO PODERIA, O MENOS, DISCIPLINAR O HORÁRIO DE FUNCIONAMENTO DE TAIS ATIVIDADES? V - MANDADO DE SEGURANÇA DENEGADO." (TJDF, Conselho Especial, Mandado de Segurança nº 2002.00.2.0039261, rel. Des. Jeronymo de Souza, pub. no DJ de 09.07.2003)



Câmara Municipal de Cascavel

ESTADO DO PARANÁ

"CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. PRETENSÃO DO APELANTE DE VER CASSADA A SENTENÇA POR FATO SUPERVENIENTE OCORRIDO A CONFIRMAR A TESE ESPOSADA POR ELE NA PRESENTE DEMANDA, CONSISTENTE NA DECISÃO PROFERIDA EM QUE SE CONCEDEU LIMINAR EM AÇÃO PROPOSTA PELO SINDICATO DOS HOTÉIS, BARES E RESTAURANTES DO DISTRITO FEDERAL. INACOLHIMENTO. MÉRITO: A) NÃO PODERIA A ADMINISTRAÇÃO SE VALER DAS PORTARIAS CONJUNTAS N. 2 E 3 OU POSTERIORES POSTARIAS, POR NÃO SEREM LEIS EM SENTIDO FORMAL, QUE NÃO TÊM O CONDÃO DE OBSTAR A VENDA DE BEBIDAS APÓS DETERMINADO HORÁRIO, SOB PENA DE MALFERIR O PRINCÍPIO DA LEGALIDADE. B) A PROIBIÇÃO RESULTOU EM OFENSA AO PRINCÍPIO DO LIVRE EXERCÍCIO DA ATIVIDADE ECONÔMICA E DA LIVRE INICIATIVA. C) AS PORTARIAS SÃO DESPROPORCIONAIS, POIS NÃO FAZEM QUAISQUER ACEPÇÕES NO TOCANTE AO TIPO DE TRAILLERS E QUIOSQUES, LOCALIZAÇÃO....

De fato, o STF já declarou a constitucionalidade de norma com tal objetivo, afirmando que não se trata de matéria de direito comercial, mas sim de direito administrativo, para cuja disciplina têm competência os Estados-Membros. Eis as ementas das seguintes decisões:

"CONSTITUCIONAL. TRÂNSITO. RODOVIAS ESTADUAIS: ACESSO DIRETO. Lei 4.885, de 1985, do Estado de São Paulo. I. - A Lei 4.885, de 1985, do Estado de São Paulo, art. 1º, não dispõe sobre matéria de direito comercial. Dispõe, sim, sobre matéria de direito administrativo, já que disciplina a autorização para dispor de acesso direto à rodovia estadual. A lei estadual apenas estabelece que os estabelecimentos comerciais situados nos terrenos contíguos às faixas de domínio do DER somente poderão obter autorização de acesso direto às estradas estaduais se comprometerem a não vender ou servir bebida alcoólica. II. - Inocorrência de ofensa ao princípio da irretroatividade das leis ou do respeito ao direito adquirido. III. - Constitucionalidade do art. 1º da Lei paulista 4.855, de 1985, regulamentado pelo art. 1º do Decreto estadual 28.761, de 26.08.88. IV. - R.E. não conhecido." (STF, Tribunal Pleno, RE nº 148.260/SP, rel. Min. Carlos Velloso, pub. no DJ de 14.11.1996)



Câmara Municipal de Cascavel

ESTADO DO PARANÁ

"ESTADO DE SÃO PAULO. ESTABELECIMENTOS COMERCIAIS COM ACESSO DIRETO ÀS RODOVIAS ESTADUAIS. LEI Nº 4.885, DE 1985. Hipótese em que, na forma do diploma legal em referência, estão eles proibidos de vender e de servir bebidas alcoólicas. Recurso extraordinário conhecido, mas improvido." (STF, 1ª T., RE nº 183.882/SP, rel. Min. Ilmar Galvão, pub. no DJ de 25.06.1999)

Ainda, por fim, devemos ressaltar sobre a Lei Federal nº 8.918 de 1994, que dispõe sobre a padronização, a classificação, o registro, a inspeção, a produção e a fiscalização de bebidas, autoriza a criação da Comissão Intersetorial de Bebidas e dá outras providências.

O art. 11 da citada lei federal estabelece que *"O Poder Executivo fixará em regulamento, além de outras providências, as disposições específicas referentes à classificação, padronização, rotulagem, análise de produtos, matérias-primas, inspeção e fiscalização de equipamentos, instalações e condições higiênico-sanitárias dos estabelecimentos industriais, artesanais e caseiros, assim como a inspeção da produção e a fiscalização do comércio de que trata esta lei."*

O Decreto n. 6.871 de 2009 em seu art. 1º estabelece que *"O registro, a padronização, a classificação, a inspeção e a fiscalização da produção e do comércio de bebidas obedecerão às normas fixadas pela Lei nº 8.918, de 14 de julho de 1994, e pelo disposto neste Regulamento."*

Desta forma, o Projeto de Lei, em apreço, também fere a competência legislativa do Estado do Paraná ao legislar sobre normas gerais em matéria de consumo (art. 13, V da C.E) e de regulador das atividades econômicas (art. 140, da CE), senão vejamos;

"Art. 13. Compete ao Estado, concorrentemente com a União, legislar sobre:

V - produção e consumo;"

"Art. 140. Como agente normativo e regulador das atividades econômicas, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de orientação, fiscalização, incentivo



Câmara Municipal de Cascavel

ESTADO DO PARANÁ

e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.”

Neste enlace, em contrapartida, o Município, no exercício de competência suplementar, não pode estabelecer restrição que não foi prevista pelo legislador estadual ou federal, mormente quando este, já tendo disciplinado a matéria relativa ao comércio e consumo de bebidas alcoólicas, optou por não o restringir em locais públicos.

Caberia ao Município apenas completar ou adaptar referidas normas ao interesse local, mas o Projeto de Lei em análise extrapola e estabelece restrições diversas da regulamentação federal e estadual, o que caracteriza, vício de inconstitucionalidade, por ocorrência de flagrante violação aos princípios do pacto federativo e repartição de competências.

Em face ao exposto e verificado as considerações apontadas, tendo em vista que o interesse ultrapassa os limites do Município, afastando a sua competência privativa, dando legitimidade à edição de normas estaduais e federais sobre a questão, salvo melhor juízo, opinamos pelo **Parecer Contrário** ao presente Projeto de Lei nº 227, de 2013, pela sua inconstitucionalidade e ilegalidade.

Diante do exposto remeta-se o parecer a Ilustre Comissão de Justiça e Redação para apreciação do Projeto de Lei em questão.

É o Parecer,

Gabinete da Procuradoria - Geral da Câmara Municipal

Cascavel, 19 de dezembro de 2013.


TIAGO ALEXANDRE GRANDÓ

ASSESSOR JURÍDICO