

Protocolado SEI n. 29.0001.0051733.2022-05

Objeto: análise da constitucionalidade da Lei n. 6.317, de 09 de março de 2022, do Município de Botucatu, que disciplina o consumo de bebidas alcóolicas em praças e outros locais públicos

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 6.317, DE 09 DE MARÇO DE 2022, DO MUNICÍPIO DE BOTUCATU, QUE DISCIPLINA O CONSUMO DE BEBIDAS ALCÓOLICAS EM PRAÇAS E OUTROS LOCAIS PÚBLICOS. POLÍCIA ADMINISTRATIVA. CONSUMO. TUTELA REFLEXA DO MEIO AMBIENTE E DA SAÚDE DA COLETIVIDADE. INTERESSE LOCAL. POSTULADO DA RAZOABILIDADE OBSERVADO. INEXISTÊNCIA DE AGRAVO À LIBERDADE DE LOCOMOÇÃO. CONSTITUCIONALIDADE. ARQUIVAMENTO.

1. Lei de polícia administrativa, que controla o consumo de bebida alcóolica em locais públicos e no período noturno, nos limites do interesse local, tutelando, reflexamente, o meio ambiente e a saúde da sociedade, pelo viés da segurança, enquanto direito social.

2. Observância do princípio da razoabilidade, à vista do âmbito da lei, que restringe a liberdade de consumo a locais públicos e no período noturno.

3. Afastada a ofensa ao direito da liberdade de locomoção das pessoas na posse de seus bens, visto que, partindo da premissa de que nenhum direito é absoluto e à luz do princípio da proporcionalidade, aludido direito foi minimamente sacrificado, em nome dos outros direitos que inspiraram a edição do ato normativo.

4. Parecer pelo arquivamento do procedimento.

Douto Subprocurador-Geral de Justiça:

Em análise representação encaminhada pela Promotoria de Justiça de Botucatu, após ter recebido notícia formulada por Kalyell Ventura (Gustavo de Paula Mineiro), para eventual propositura de ação direta visando à declaração de inconstitucionalidade da Lei n. 6.317, de 09 de março de 2022, do Município de Botucatu, que disciplina o consumo de bebidas alcóolicas em praças e outros locais públicos, sob a alegação de violação ao inciso XV do art. 5º da Constituição Federal, porque é lícito o direito de locomoção no território nacional em tempos de paz por qualquer pessoa com os seus bens – no caso, a bebida alcóolica, como bem de consumo. Ademais, sustenta a noticiante que a lei, de natureza conservadora, tem um caráter sectário, pois impede que pessoas de menor poder aquisitivo possam se reunir de forma pacífica em locais públicos para confraternizarem.

O Prefeito do Município de Botucatu defendeu a constitucionalidade do ato normativo impugnado, ao argumento da prevalência dos direitos de saúde e segurança *versus* liberdade, à luz da proporcionalidade que rege o conflito aparente de direitos fundamentais.

O Presidente da Câmara Municipal de Botucatu também defendeu a constitucionalidade da lei comunal questionada, invocando os direitos sociais à saúde e ao combate da poluição sonora.

É o relatório.

A Lei n. 6.317, de 09 de março de 2022, do Município de Botucatu, que disciplina o consumo de bebidas alcóolicas em praças e outros locais públicos, assim dispõe:

Art. 1º É vedado o consumo de bebidas alcoólicas em todas as praças, ruas, calçadas, jardins, parques, centros de convivências, abrigos de ônibus, ciclovias e outros ambientes

abertos de uso público de nossa cidade, das 23 às 7 horas, em todos os dias da semana.

§ 1º São caracterizados e entendidos como locais públicos todos os locais de uso coletivo onde o poder público municipal detenha sua titularidade patrimonial, ou seja, o responsável por sua administração e manutenção.

§ 2º Da mesma forma, são caracterizados e entendidos como locais públicos de uso coletivo as praças de titularidade patrimonial privada.

§ 3º A proibição não inclui os eventos realizados em locais públicos, com a respectiva autorização para consumo de bebidas alcoólicas expedidas pelo poder público municipal.

§ 4º Tal proibição não se aplica na região de domínio dos bares, quiosques, trailers, lanchonetes, restaurantes e casas de eventos, compreendendo as áreas de atendimento destes estabelecimentos, nos limites determinados pelo poder público e de acordo com cada alvará de funcionamento, sendo os proprietários destes empreendimentos os responsáveis diretos pela correta aplicabilidade da lei e do bom convívio na sua área de entorno.

§ 5º Em locais de interesse turístico ou de acordo com a conveniência do interesse público, poderá ser autorizado pelo poder público o consumo de bebidas alcoólicas em horários diferenciados.

Art. 2º Em ambientes públicos fechados, como bibliotecas, museus, rodoviárias, mercados municipais e outros afins, que permitem melhores controles e gestão do tema, as limitações e possibilidades são determinadas pelo poder público municipal, de acordo com cada situação analisada.

Art. 3º O não cumprimento ao disposto nesta lei acarretará na imediata apreensão da bebida alcoólica e sujeitará o(s) infrator(es), as seguintes penalidades:

I - Na primeira autuação, notificação através de advertência formal e orientação sobre correta conduta e procedimentos esperados;

II - Na segunda autuação, dentro de um prazo de até 12 meses da primeira, multa de R\$ 150,00 (cento e cinquenta reais), corrigido monetariamente pelo índice oficial do município;

III - A partir da terceira autuação a multa do inciso II será cobrada em dobro.

Parágrafo único. Como esta lei tem o caráter principalmente educacional e orientativo, caso não haja reincidência no período de 12 meses, a nova autuação seguirá as regras dispostas para a primeira autuação (inciso I).

Art. 4º Para melhor entendimento e participação da população em geral, bem como maior controle e atuação das forças de segurança que se encarregarão das devidas fiscalizações, o município promoverá:

I - Comunicação expressa nas praças em geral sobre esta lei municipal;

II - Conscientização periódica, de acordo com suas deliberações, através de campanhas e de informações gerais, visando o cumprimento do disposto nesta lei e dos direitos e deveres coletivos dos cidadãos.

Art. 5º Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, produzindo seus efeitos 60 (sessenta) dias após a publicação.

Não se vislumbra qualquer inconstitucionalidade em normas que controlam o consumo de bebida alcóolica em locais públicos no período noturno, nos limites do interesse local, tutelando, reflexamente, o meio ambiente e a saúde da sociedade, pelo viés da segurança, enquanto direito social.

O art. 144 da Constituição Estadual, que determina a observância na esfera municipal, além das regras da Constituição Estadual, dos princípios da Constituição Federal, é denominado “norma estadual de caráter remissivo, na medida em que, para a disciplina dos limites da autonomia municipal, remete para as disposições constantes da Constituição Federal”, como averbou o Supremo Tribunal Federal ao credenciar o controle concentrado de constitucionalidade de lei municipal por esse ângulo (**Tema 484**).

Disso decorre a possibilidade de contraste da lei local com o art. 144 da Constituição Estadual à vista do princípio federativo por ela acolhido e que alberga a técnica de repartição de competências entre os entes federados, constituindo-se no corolário mais evidente do princípio federativo.

Referindo-se aos princípios fundamentais da Constituição, que revelam as opções políticas essenciais do Estado, José Afonso da Silva aponta que, entre eles, podem ser inseridos “os princípios relativos à existência, forma, estrutura e tipo de Estado: **República Federativa do Brasil**, soberania, Estado Democrático de Direito (art. 1º)” (*Curso de direito constitucional positivo*, 13ª ed., São Paulo, Malheiros, 1997, p. 96 - g.n.).

Um dos aspectos de maior relevo e que representa a dimensão e alcance do princípio do pacto federativo, adotado pelo Constituinte em 1988, é justamente o que se assenta nos critérios adotados pela Constituição Federal para a repartição de competências entre os entes federativos, bem como a fixação da autonomia e dos respectivos limites, dos Estados, Distrito Federal, e Municípios, em relação à União.

Anota a propósito Fernanda Dias Menezes de Almeida que “avulta, portanto, sob esse ângulo, a importância da repartição de competências, já que

a decisão tomada a respeito é que condiciona a feição do Estado Federal, determinando maior ou menor grau de descentralização.” Daí a afirmação de doutrinadores no sentido de que a repartição de competências é “a chave da estrutura do poder federal’, ‘o elemento essencial da construção federal’, ‘a grande questão do federalismo’, ‘o problema típico do Estado Federal” (*Competências na Constituição Federal de 1988*, 4. ed., São Paulo, Atlas, 2007, pp. 19-20).

Não pairaria qualquer dúvida a respeito da inconstitucionalidade de proposta de emenda constitucional ou de lei que sugerisse, por exemplo, a extinção da própria Federação: a Constituição veda proposta de emenda “tendente a abolir”, entre outros, “a forma federativa de Estado” (art. 60, § 4º, I, da Constituição Federal).

A preservação do princípio federativo tem contado com a anuência do Supremo Tribunal Federal, como destacado em julgado relatado pelo digno Ministro Celso de Mello:

“a ideia de Federação — que tem, na autonomia dos Estados-membros, um de seus *cornerstones* — revela-se elemento cujo sentido de fundamentalidade a torna imune, em sede de revisão constitucional, à própria ação reformadora do Congresso Nacional, por representar categoria política inalcançável, até mesmo, pelo exercício do poder constituinte derivado (CF, art. 60, § 4º, I)”. (STF, HC 80.511, 2ª Turma, Ministro Celso de Mello, 21-08-2001, DJ 03-09-2001)

Por essa linha de raciocínio, pode-se também afirmar que a lei municipal que regula matéria cuja competência é do legislador federal e do estadual está, ao desrespeitar a repartição constitucional de competências, a violar o princípio federativo.

A prescrição de que os Municípios devem observar os princípios constitucionais estabelecidos não se encontra apenas no art. 144 da Constituição Paulista. O art. 29, *caput*, da Constituição Federal prevê que:

O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os **princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado**, e os seguintes preceitos”. (g.n.).

Não pode o legislador municipal, a pretexto de legislar concorrentemente ou suplementar a legislação federal, invadir a competência legislativa deste ente federativo superior (RE 313.060, 2ª Turma, Ministra Ellen Gracie, 29-11-2005, DJ 24-2-2006).

No caso em tela, é de salientar, de partida, a conformação da normativa questionada com princípio federativo, previsto nos seguintes dispositivos da Constituição da República (aplicáveis aos municípios, conforme já se frisou, por força do art. 144 da Carta Paulista), além do art. 111 da Constituição Estadual:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

(...)

Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

(...)

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

(...)

V - produção e **consumo**;

VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, **proteção do meio ambiente e controle da poluição**;

(...)

XII - previdência social, **proteção e defesa da saúde**;

(...)

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; (g.n.).

Ora, da simples leitura da lei impugnada em cotejo com os dispositivos constitucionais transcritos, percebe-se que a norma impugnada nesta ação direta, **considerada a realidade das cidades**, à vista de atividades humanas direcionadas à ingestão de álcool nos mais variados locais e horários e da potencial colisão com outros interesses, está a controlar o consumo de bebida alcóolica em locais públicos no período noturno, nos limites do interesse local, tutelando – repise-se, reflexamente, o meio ambiente e a saúde da sociedade, pelo viés da segurança, enquanto direito social, afinal não se olvida que o consumo exacerbado de álcool é um dos móveis deflagradores da violência urbana.

Certo é que, assim o fazendo, a Câmara Municipal de Botucatu exerceu a sua competência **complementar** (e não suplementar, conforme prevê o art. 30, II), sem perder a tônica do interesse local, na estreita conformidade do permissivo contido no art. 30, I, da Constituição Federal, ou invadir o campo de atuação federal ou estadual, nem contrariar os seus preceitos.

Tratou, com efeito, de estabelecer norma de **polícia administrativa de consumo, tutelar também do meio ambiente, reprimindo a poluição sonora e de outras naturezas (oriundas também do comportamento das pessoas que consomem álcool em exagero), e protetora dos direitos sociais à saúde e à segurança, considerando o consumo exagerado como um dos fatores motivadores da violência urbana**, obrigando particulares à observância de algumas posturas em determinadas locais e horários, no âmbito da importância que tal fato tem no **interesse local**, o que é viável.

Ademais, a normativa comunal observou o princípio da razoabilidade, à vista do âmbito da lei, que restringe a liberdade de consumo a locais públicos e no período noturno.

Justamente por isso, está afastada a alegada ofensa ao direito da liberdade de locomoção das pessoas na posse de seus bens, visto que, partindo da premissa de que nenhum direito é absoluto e à luz do princípio da proporcionalidade, aludido direito foi minimamente sacrificado, em nome dos outros direitos que inspiraram a edição do ato normativo.

Face ao exposto, opino pelo arquivamento do procedimento, com as cautelas de estilo.

São Paulo, 30 de junho de 2022.

Patrícia Salvador Veiga
Promotora de Justiça
Assessora