

**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 alcóolicas 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**