PUBLICADO DOC 29/09/2011, PÁG 93

PARECER Nº 945/2011 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0371/11.

Trata-se de projeto de lei, de iniciativa do nobre Vereador Floriano Pesaro, que visa proibir a comercialização de bebidas alcoólicas nas lojas de conveniência e lanchonetes dos postos de gasolina no Município de São Paulo.

Nada obsta o prosseguimento do presente projeto de lei que se insere no âmbito da competência municipal para legislar sobre assuntos predominantemente locais (art. 30, inciso I da Constituição Federal.

Por interesse local, conforme Dirley da Cunha Junior (in Curso de Direito Constitucional, 2ª edição, Salvador, Juspodivm, pág. 841), entende-se, não aquele interesse exclusivo do Município, mas seu interesse predominante, que o afete de modo mais direto e imediato, mais precisamente, explana a jurista Fernanda Dias Menezes de Almeida (in Competências na Constituição de 1988, 4ª edição, São Paulo, Atlas, p. 97 e 98), o seguinte:

"(...) Já se percebe, pois, que muito da problemática das competências municipais gira necessariamente em torno da conceituação do que seja esse "interesse local", que aparece na Constituição substituindo o "peculiar interesse" municipal do direito anterior.

A respeito desta última expressão já se solidificara toda uma construção doutrinária, avalizada pela jurisprudência de nossos Tribunais, no sentido de fazer coincidir o peculiar interesse com o interesse predominante do Município.

HELY LOPES MEIRELLES (1981:86) bem explica o porquê dessa equivalência:

'Peculiar interesse não é interesse exclusivo do Município; não é interesse privativo da localidade; não é interesse único dos munícipes. Se se exigisse essa exclusividade, essa privatividade, essa unicidade, bem reduzido ficaria o âmbito da administração local, aniquilando-se a autonomia de que faz praça a Constituição. Mesmo porque não há interesse municipal que o não seja reflexamente da União e do Estado-membro, como também não há interesse regional ou nacional, que não ressoe nos Municípios, como partes integrantes da Federação brasileira, através dos Estados a que pertencem. O que define e caracteriza o peculiar interesse, inscrito como dogma constitucional, é a predominância do interesse do Município sobre o Estado ou a União'.

Por outro lado, o pretendido pelo presente projeto encontra fundamento no Poder de Polícia assim definido pelo art. 78 do Código Tributário Nacional:

"Art. 78. Considera-se poder de polícia 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."

Sobre o tema, ensina Hely Lopes Meirelles, "compete ao Município a polícia administrativa das atividades urbanas em geral, para a ordenação da vida da cidade. Esse policiamento se estende a todas as atividades e estabelecimentos urbanos, desde a sua localização até a instalação e funcionamento (...) Para esse policiamento deve o Município indicar o proceder do administrado, regulamentar a fiscalização e cobrar as taxas estabelecidas por lei. Nessa regulamentação se inclui a fixação de horário do comércio em geral e das diversificações para certas atividades ou estabelecimentos, bem como o modo de apresentação das mercadorias, utilidades e serviços oferecidos ao público". (in Direito Municipal Brasileiro, 6ª ed., Ed. Malheiros, págs. 370,371).

O poder de polícia, portanto, é exercido sobre todas as atividades que possam, direta ou indiretamente, afetar os interesses da coletividade, incide sobre bens,

direitos e atividades, esgota-se no âmbito da função administrativa e é exercido por órgãos administrativos de caráter fiscalizador, de maneira preventiva ou repressiva.
Entende-se, no entanto, que o efetivo exercício do poder de polícia reclama, a princípio, medidas legislativas que servirão de base para uma futura atuação concreta da Administração nessa condição, razão pela qual é comum afirmar que a polícia administrativa se desdobra em uma competência legislativa e uma competência administrativa, como entende, também, Marçal Justen Filho (in Curso de Direito Administrativo, 3ª edição, São Paulo, Saraiva, 2008, pág. 469), nesses termos:
O chamado poder de polícia se traduz, em princípio, em uma competência legislativa. [...] Até se poderia aludir a um poder de polícia legislativo para indicar essa manifestação da atuação dos órgãos integrantes do Poder Legislativo, em que a característica fundamental consiste na instituição de restrições à autonomia privada na fruição da liberdade e da propriedade, caracterizando-se pela imposição de deveres e obrigações de abstenção e de ação. Usualmente, a lei dispõe sobre a estrutura essencial das medidas de poder de polícia e atribui à Administração Pública competência para promover a sua concretização. (grifamos)
Assim, a possibilidade de restringir a comercialização de bebidas alcoólicas em lojas de conveniência e lanchonetes de postos de combustíveis e está amparada em nossa jurisprudência, que em caso similar, decidiu que no exercício do poder de polícia "a liberdade de comércio encontra-se limitada, por via legal, de maneira a fazer prevalecer o interesse público sobre o individual" (Apelação TJSP n° 340.409-5/5-00).
Além disso, no que tange ao aspecto jurídico a proposta cuida de matéria referente a consumo, sobre o qual compete o Município legislar concorrentemente com a União, Estados e Distrito Federal, para suplementar a legislação federal e estadual, no que couber, dentro dos limites do predominante interesse local (art. 24, inciso V c.c art. 30, incisos I e II, da Constituição da República).
A proposta ainda encontra fundamento no art. 2º da Lei Federal nº 11.705, de 19 de junho de 2008, que trata da proibição de venda ou oferecimento de bebidas alcoólicas para consumo local "na faixa de domínio federal ou em terrenos contínuos à faixa de domínio com acesso direto à rodovia", eis que trata de proibição similar à Lei Federal e com o mesmo objetivo.
Com efeito, nos termos do art. 1º, a lei mencionada propõe alterações no Código de Trânsito Brasileiro com a "finalidade de estabelecer alcoolemia 0 (zero) e de impor penalidades mais severas para o condutor que dirigir sob a influência do álcool", diminuindo assim os acidentes no trânsito e a sua gravidade.
A restrição da venda de bebidas alcoólicas não é novidade em nosso ordenamento jurídico, ressaltando-se a existência da Lei paulista nº 9.470, de 27 de dezembro de1996, que proíbe a venda de bebidas alcoólicas em estádios de futebol.
Ressalte-se, também, a Lei Municipal nº 12.402, de 03 de julho de 1997, a qual veda a comercialização de bebidas alcoólicas nos estádios de futebol e conjuntos poliesportivos no Município de São Paulo, no período que antecede aos eventos esportivos e durante os mesmos.
Alertamos que como ocorreu no caso dos estádios, a atividade fim da empresa não restou afetada, sendo tal tese aventada no Agravo de Instrumento TJSP nº 177.403.5-5, onde mencionou-se que "ninguém vai a um estádio de esportes para ingerir bebidas alcoólicas, mas para presenciar espetáculos", assim como ninguém vai a postos de gasolina para ingerir ou comprar bebida alcoólica.
Por fim, cumpre salientar, que a medida proposta no projeto se encontra em consonância com a Política Nacional sobre o Álcool (Decreto Federal nº 6.117/2007), cuja aplicação já foi referendada pelo Superior Tribunal de Justiça no RMS 31064 /GO, que dispõe como diretriz (Anexo I, Item 6, Subitem 13), in verbis:
6. São diretrizes da Política Nacional sobre o Álcool:
13 - estimular e fomentar medidas que restrinjam, espacial e temporalmente, os pontos de venda e consumo de bebidas alcoólicas, observando os contextos de maior vulnerabilidade às situações de violência e danos sociais; (grifo nosso)

Por se tratar de matéria sujeita ao quórum de maioria simples para deliberação, é dispensada a votação em Plenário, cabendo tal prerrogativa às Comissões Permanentes, na forma do art. 46, X, do Regimento Interno desta Casa.
Ante o exposto, somos PELA CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE.
Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 24/08/11.
Arselino Tatto – PT – Presidente
Abou Anni - PV - Relator
Adilson Amadeu - PTB
Adolfo Quintas - PSDB
Quito Formiga - PR
Dalton Silvano - PV
Floriano Pesaro - PSDB
José Américo - PT