



INTERESSADO: Comissões Permanentes

EMENTA: CONSUMO DE BEBIDAS ALCOÓLICAS E CIGARROS NOS PARQUES MUNICIPAIS / ALTERAÇÃO DA LEI Nº 5857/2017 EXTENSÃO A TODOS OS LOGRADOUROS PÚBLICOS / MEIA-NOITE AS 6 HORAS / LEGAL E CONSTITUCIONAL

PARECER JURÍDICO

I – RELATÓRIO

Trata-se de parecer acerca da legalidade e constitucionalidade do Projeto de Lei nº 109/2025, de iniciativa do Vereador Ruan Cipriani – Policial, que “altera e acrescenta dispositivos na Lei nº 5857, de 22 de setembro de 2017, que proíbe o consumo de bebidas alcoólicas e cigarro nos parques municipais de Rio do Sul.”

Do texto do projeto de lei, extrai-se que a intenção do legislador é inovar no diploma legal, estendendo a proibição de consumos de bebidas alcoólicas – ou seja, cigarro fica permitido –, em todos os logradouros públicos, da meia-noite às 6 horas.

É o breve relato dos fatos.



II – DO MÉRITO

Inicialmente cumpre salientar que a Constituição Federal estabelece quais as competências privativas do Chefe do Poder Executivo, que pelo Princípio da Simetria também devam ser reconhecidas na esfera municipal:

“Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)

d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.”

Quanto à necessidade de obediência ao Princípio trazido acima, também é pacífico o entendimento do Supremo Tribunal Federal – STF:

“RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE ESTADUAL. LEI MUNICIPAL DE INICIATIVA PARLAMENTAR. ISENÇÃO DE TARIFA NO TRANSPORTE COLETIVO LOCAL. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VÍCIO DE INICIATIVA. PRECEDENTES. RECURSO EXTRAORDINÁRIO AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO.



DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL. CRIAÇÃO DE ISENÇÃO DE TARIFA NO TRANSPORTE COLETIVO LOCAL. VÍCIO DE INICIATIVA. AUMENTO DE DESPESA SEM PREVISÃO DE RECURSOS. EXISTÊNCIA. INCONSTITUCIONALIDADE VERIFICADA. É inconstitucional a Lei Municipal de Lins 5.394, de 2 de julho de 2010, que institui hipótese de isenção de tarifa no transporte coletivo local, por vício de iniciativa. Ademais, tal proceder configura violação da independência e harmonia dos poderes, bem como criação de despesa sem previsão de recursos. Violação dos arts. 2º e 61, § 1º, II, b, da Constituição Federal, aplicáveis aos Municípios por força do princípio da simetria e 'ex vi' dos arts. 5º, 25 e 47, XVIII, e 144 da Constituição Estadual. Ação procedente" (fl. 392). (RECURSO EXTRAORDINÁRIO 728.783 SÃO PAULO. RELATORA : MIN. CÁRMEN LÚCIA)

Percebe-se então, que qualquer iniciativa de leis que invada a esfera de competência normativa privativa do Prefeito Municipal seria inconstitucional. Isto porque se deve considerar, fundamentalmente, que a Constituição Federal, bem como a Lei Orgânica Municipal consagra a repartição da competência legislativa entre a União, Estados e Municípios, havendo, igualmente, a previsão dessa repartição, em termos horizontais.

Há, porém, entendimentos da mesma Corte Suprema, em sentido contrário, estabelecendo que a reserva prevista na alínea b, somente tem aplicação aos Territórios Federais:

A reserva de lei de iniciativa do chefe do Executivo, prevista no art. 61, § 1º, II, b, da Constituição, somente se aplica aos Territórios federais. [ADI 2.447, rel. min. **Joaquim Barbosa**, j. 4-3-2009, P, DJE de 4-12-2009.]

Não ofende o art. 61, § 1º, II, b, da CF, lei oriunda de projeto elaborado na Assembleia Legislativa estadual que trate sobre matéria tributária, uma vez que a aplicação deste dispositivo está circunscrita às iniciativas privativas do chefe do Poder Executivo Federal na órbita exclusiva dos territórios federais. [ADI 2.464, rel. min. **Ellen Gracie**, j. 11-4-2007, P, DJ de 25-5-2007.]



Somos mais adeptos dos julgados que permitem uma maior flexibilização quanto às iniciativas legislativas, promovendo interpretação mais moderna do dispositivo legal, bem como da jurisprudência, relativizando a exclusividade de iniciativa, caso a caso.

Apesar do extenso rol de hipóteses contempladas na Constituição de 1988, não se pode perder de vista que o escopo da iniciativa privativa é resguardar o equilíbrio entre os poderes. Procura-se, com isso, conferir a cada Poder (e, no caso que ora nos interessa, especificamente ao Executivo) a prerrogativa de desencadear o processo legislativo, em relação às matérias de sua economia interna, ou relativas às suas atribuições constitucionais.

Nessa linha, Manoel Gonçalves Ferreira Filho afirma que:

“O aspecto fundamental da iniciativa reservada está em resguardar a seu titular a decisão de propor direito novo em matérias confiadas à sua especial atenção, ou de seu interesse preponderante” (FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Do Processo Legislativo. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 209.)

Em sentido semelhante, Ives Gandra da Silva Martins elenca outro argumento em favor das hipóteses de iniciativa privativa:

(...) sobre tais matérias tem o Poder Executivo melhor visão do que o Legislativo, por as estar gerindo. A administração da coisa pública, não poucas vezes, exige conhecimento que o Legislativo não tem, e outorgar a este poder o direito de apresentar os projetos que desejasse seria oferecer-lhe o poder de ter sua iniciativa sobre assuntos que refogem a sua maior especialidade. Se tal possibilidade lhe fosse ofertada, amiúde, poderia deliberar de maneira desastrosa, à falta de conhecimento, prejudicando a própria Administração Nacional.” (MARTINS, Ives Gandra da Silva; BASTOS, Celso Ribeiro. Comentários à Constituição do Brasil, 1995)

Há que se discordar do argumento de ignorância (ainda que relativa) do Legislativo acerca dos assuntos internos do Executivo. Pode-se sustentar a conveniência de atribuir a iniciativa de tais matérias ao Executivo,



por ter com elas mais contato, mas o discurso de que a atribuição do poder de iniciar ao Congresso geraria leis absurdas significa recorrer ao argumento ad terrorem. Aliás, não custa lembrar que, de qualquer maneira, o Legislativo não é completamente alheio aos assuntos administrativos, além de ter de se levar em conta o poder de veto, quando se trata de projetos de lei ordinária ou complementar (CF, art. 66, § 1º, e art. 84, V).

Desta feita, a iniciativa privativa não constitui a regra em nosso ordenamento, devendo, por isso, ser interpretada em sentido estrito. Ora, a interpretação mais moderna e mais razoável, leva a crer que se a proposição não promover ingerência, nem qualquer ônus à Administração, mas tão somente melhor especificar o direito, já outorgado, não pode ser considerada violadora da norma constitucional.

Até porque, a Lei Orgânica do Município de Rio do Sul não repetiu as mesmas reservas trazidas pela Carta Magna, podendo ser interpretado que o legislador local optou por ofertar rol menor de exclusividade ao Prefeito Municipal. Vejamos:

“Art. 22 A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara, ao Prefeito e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica. § 1º São de iniciativa privativa do Prefeito as leis que disponham sobre:

I - criação de cargos e funções na administração direta, autárquica e fundacional, ou aumento de sua remuneração;
II - plano plurianual, diretrizes orçamentárias e orçamento anual;
III - servidores públicos municipais, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;
IV - criação e extinção de secretarias municipais e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 37, VIII. (Redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 10/2002)

§ 2º A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara de projeto de lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros, subscrito por pelo menos cinco por cento do eleitorado.”



Pode-se, assim, por moderna hermenêutica, interpretar que a reserva de iniciativa é uma regra de resguardo da própria função do Chefe do Poder Executivo, de exercer a direção superior da Administração Pública Federal. Conforme preceituado alhures, ao legislador municipal não é concedida liberdade absoluta ou plenitude legislativa, devendo acatar as limitações impostas pela ordem legal, principalmente quanto à criação de serviços municipais.

Esclarece o administrativista Hely Lopes Meirelles, em sua obra “Direito Municipal Brasileiro” (Malheiros Editores, 6ª ed., p. 541) que:

“Lei de iniciativa exclusiva do prefeito é aquela em que só a ela cabe o envio do projeto à Câmara. Nesta categoria estão as que disponham sobre matéria financeira; criem cargos, funções e empregos; fixem ou aumentem vencimentos ou vantagens de servidores, ou disponham sobre o seu regime funcional; criem ou aumentem despesas, ou reduzam a receita municipal (...).”

Cabe trazer á baila também, que a presente proposição procurar estabelecer limites quanto a utilização de bens comuns do povo, com horários em que seja proibido o consumo de bebidas alcoólicas. O Código Civil Brasileiro conceitua os bens públicos como sendo aqueles pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno, fazendo ainda uma divisão tripartite, classificando-os em três diferentes espécies. Vejamos:

“Art. 98. São públicos os bens do domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno; todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa a que pertencerem.

Art. 99. São bens públicos:

I - os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças;

II - os de uso especial, tais como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive os de suas autarquias;



III - os dominicais, que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades.

Parágrafo único. Não dispondo a lei em contrário, consideram-se dominicais os bens pertencentes às pessoas jurídicas de direito público a que se tenha dado estrutura de direito privado.”

Pela própria classificação trazida pelo Códex, há que se concluir que os logradouros se constituem de bens de uso comum do povo, que de maneira geral, tem seu uso permitido, de forma irrestrita e geral. Logicamente que a simples classificação do bem público em bem de uso comum do povo não impede a regulamentação por parte do Poder Público, caso esteja presente o interesse da coletividade.

A regulamentação do uso do espaço público, no caso os parques, já se deu através da Lei nº 5857/2017, ao proibir o consumo de bebidas alcoólicas e cigarros. No caso em tela, pretende-se, com a alteração, estender somente a proibição de bebidas alcoólicas em horário pré estabelecido, em todos os logradouros públicos.

Também, com a alteração do art. 3º, a multa passará de 10 para 100 UFM's. O projeto, por conseguinte, é totalmente legal e constitucional. Ainda que cabe à Administração Pública administrar os bens municipais, com exceção daqueles afetados a própria Câmara Municipal, a matéria em comento apenas estende a vedação de consumo de bebidas em logradouros públicos em horários determinados, não caracterizando-se assim, iniciativa privativa do alcaide.

A legalidade é visível. Até porque, segundo a Constituição da República Federativa do Brasil, compete ao Município legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e estadual no que couber.



Assim, legislam o Prefeito e os Vereadores, conjuntamente, que são as autoridades representativas dos eleitores do Município.

“Art. 30 Compete ao Município:

I – legislar sobre assuntos de interesse local;

II – suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

.....”

Salienta-se que o projeto deve ser submetido à apreciação das seguintes comissões permanentes: Comissão de Legislação, Constituição, Justiça, Ética e Decoro Parlamentar e Redação Final (art. 62, I, “a” do R.I) e Comissão de Educação, Cultura, Esportes, Saúde e Assistência Social, Política Urbana, Agrícola e Meio Ambiente (art. 62, III, do R.I)

Ressalta-se, por fim, que o *quorum* das deliberações do projeto em questão é de **maioria simples**, conforme preleciona o art. 179, § 4º do Regimento Interno da Câmara Municipal, e em **única discussão**, nos termos do art. 56 do mesmo diploma legal, caso aprovados nas Comissões Permanentes.

III - CONCLUSÃO

Neste sentido, por tudo quanto exposto, opino pela **LEGALIDADE E CONSTITUCIONALIDADE DO PROJETO DE LEI Nº 109/2025** que que “altera e acrescenta dispositivos na Lei nº 5857, de 22 de setembro de 2017, que proíbe o consumo de bebidas alcoólicas e cigarro nos parques municipais de Rio do Sul.”



**CÂMARA DE
VEREADORES DE
RIO DO SUL**

Contudo, cabe explicitar que tal parecer não vincula as comissões permanentes, nem tão pouco reflete o pensamento dos edis, que deverão apreciar o presente Projeto de Lei.

É o parecer, *sub censura*

Rio do Sul, 17 de outubro de 2025.

ROBERTO ANDRADE BASTOS
Procurador Legislativo
OAB/SC 31.757