

Nº de ordem do processo na sessão de julgamento Não informado

**Registro: 2021.0000134066**

### **ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2072233-63.2020.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PROCURADOR GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO, são réus PREFEITO DO MUNICÍPIO DE TAQUARITINGA e PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE TAQUARITINGA.

**ACORDAM**, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "JULGARAM A AÇÃO PROCEDENTE. V.U. FARÁ DECLARAÇÃO DE VOTO O EXMO. SR. DES. TORRES DE CARVALHO.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores PINHEIRO FRANCO (Presidente), TORRES DE CARVALHO, LUIS SOARES DE MELLO, RICARDO ANAFE, XAVIER DE AQUINO, ANTONIO CARLOS MALHEIROS, MOACIR PERES, FERREIRA RODRIGUES, EVARISTO DOS SANTOS, MÁRCIO BARTOLI, JOÃO CARLOS SALETTI, FRANCISCO CASCONI, RENATO SARTORELLI, CARLOS BUENO, FERRAZ DE ARRUDA, ADEMIR BENEDITO, ANTONIO CELSO AGUILAR CORTEZ, ALEX ZILENOVSKI, CRISTINA ZUCCHI, JACOB VALENTE, JAMES SIANO, CLAUDIO GODOY, SOARES LEVADA E MOREIRA VIEGAS.

São Paulo, 24 de fevereiro de 2021.

**COSTABILE E SOLIMENE**  
**RELATOR**  
Assinatura Eletrônica

Direta de Inconstitucionalidade – Taquaritinga  
Autos de nº 2072233-63.2020.8.26.0000  
Autor: Procurador-Geral da Justiça  
Interessados: Prefeito de Taquaritinga  
Câmara Municipal de Taquaritinga  
Voto nº 51.458

Direta de Inconstitucionalidade. Autor, o Procurador Geral de Justiça. Lei nº 4.471, de 28 de novembro de 2017, que “proíbe a venda de Bebidas Alcoólicas pelos estabelecimentos comerciais do Município de Taquaritinga a moradores de Rua (Andarilhos, Mendigos e Pedintes) e a pessoas que possuem algum tipo de Deficiência Mental, bem como dá outras providências”. Hipótese de competência legislativa concorrente. Efeitos do consumo de bebidas alcoólicas por pessoas sem capacidade, que é o móvel da lei em questão. Ausência de específico 'interesse local', expressão interpretada como conceito técnico-jurídico, o que impede normatização em dissenso com o mais das regras postas pela União e Estados Federados. A competência suplementar do Município aplica-se aos assuntos que, não obstante sejam da competência legislativa da União ou dos Estados, merecem tratamento secundário ou subsidiário relativamente à temática essencial tratada na norma superior, a título de ajuste em relação à especificidades comunais, vedado o ingresso nas órbitas legiferantes superiores ou discrepar das normas correlatas. Violação do pacto federativo, consubstanciado no art. 1º da Constituição do Estado de São Paulo, além de violação ao art. 24, incisos V e XIV da Constituição da República. Norma de observância obrigatória possível de parametrização em controle de constitucionalidade estadual em razão do art. 144 da Constituição do nosso Estado. Precedentes deste Órgão Especial. Ação procedente.

Cuida-se de ação direta de

**inconstitucionalidade** em que é autor o e. Procurador Geral de Justiça.

Sua Excelência promoveu a presente demanda em face da lei nº 4.471, de 28.11.2017, que *“proíbe a venda de Bebidas Alcoólicas a moradores de Rua (Andarilhos, Mendigos e Pedintes) e a pessoas que possuem algum tipo de Deficiência Mental, pelos estabelecimentos comerciais do Município de Taquaritinga e dá outras providências”*.

Alega que *“A norma impugnada viola o princípio federativo, que se manifesta na repartição constitucional de competências e que é de observância e reprodução obrigatória pelos Municípios, por força do disposto no art. 144 da Constituição Paulista”*. E mais: que *“essa matéria é da competência normativa concorrente entre União, Estados e Distrito Federal*

*uma vez que, como um todo, diz ao consumo e, sob um específico aspecto, atinge as pessoas com deficiência, consoante dispõe a Constituição (...) O condomínio normativo dessas matérias em repartição horizontal de competências não cumulativas se estrutura pela edição de normas gerais pela União, cabendo aos Estados e ao Distrito Federal complementação ou suplementação (...) [E] estando tais temas inseridos na competência legislativa da União e dos Estados, inexiste interesse local predominante, nos termos delineados pelo art. 30, I e II, da Constituição Federal, a justificar o seu tratamento pelo Município” (verbis, fls. 3, 5 e 6 dos autos).*

Sequer houve postulação de antecipação de tutela.

Constatamos que apenas o Prefeito se

pronunciou. Os demais notificados ficaram em silêncio, a Câmara Municipal de Taquaritinga e a d. Proc. Geral do Estado de S. Paulo (fls. 148, 160/162 e 166).

Em sede de relevantes esclarecimentos, o Chefe do Poder Executivo municipal deu conta de que a norma em comento foi concebida para *“proteger as pessoas vulneráveis (andarilhos, mendigos e pedintes, além de pessoas com algum tipo de deficiência), prezando pela saúde e bem-estar delas, que já carecem, os primeiros, de recursos materiais, e todos, do discernimento necessário para fazer uso de bebida alcoólica”*, bem como se escora *“Nos termos do artigo 30, inciso I, da Constituição Federal, [eis que] compete ao Município legislar sobre assuntos de interesse local, previsão contemplada pelo artigo 4º da Lei Orgânica do Município de Taquaritinga”*.

Sua Excelência nem olvidou dizer que a lei em discussão perfilha a mesma teleologia do disposto no “art. 63, inciso III [do Decreto-lei 3.688/41], [quando] afirma ser contravenção penal o ato de servir bebidas alcoólicas à pessoa sem a plena consciência, motivada por algum mal psicológico” e que “A contravenção é punida com pena de prisão simples, de dois meses a um ano, ou multa” (*verbis*).

Ao final, o e. Dr. **WALLACE PAIVA MARTINS JUNIOR**, Subprocurador-Geral de Justiça, deu parecer pela procedência da ação. E extraio o quanto segue de seu importante pronunciamento: “(...) A competência suplementar do Município aplica-se aos assuntos que, não obstante sejam da competência legislativa da União ou dos Estados, mereçam tratamento secundário ou subsidiário relativamente à temática essencial

*tratada na norma superior a título de ajuste a especificidades comunais, sem, contudo, repita-se, invadir seara alheia ou discrepar das normas correlatas” (fls. 169/173).*

É o relatório.

**Voto nº 51.458**

Transcrevo o texto integral da lei nº 4.471, de 28 de novembro de 2017, do Município de Taquaritinga, objeto desta ação (*verbis*):

*“Art. 1º - Fica terminantemente proibido vender, fornecer, servir, ministrar ou entrega, ainda que gratuitamente, de qualquer forma, aos moradores de rua (Andarilhos, Mendigos e Pedintes), bebidas alcoólicas ou outros produtos cujos componentes possam causar dependência física ou psíquica, e as pessoas que possuem*

*algum tipo de deficiência, nos estabelecimentos comerciais e similares do Município de Taquaritinga.*

*Art. 2º - Os estabelecimentos comerciais deverão exigir o documento de identificação e comprovante de endereço da pessoa caracterizada como morador de rua, que vive em extrema carência material, sempre que esta não puder ser presumida.*

*Art. 3º - A inobservância do disposto nesta lei, sujeita os infratores às seguintes penalidades de:*

*I – multa;*

*II – interdição da atividade comercial;*

*III – cassação do alvará de funcionamento.*

*§ 1º. A aplicação de multa será feita no valor de*



*30 (trinta) URMTs (Unidades de Referência do Município de Taquaritinga).*

*§ 2º. Em caso de reincidência, a multa será de 60 (sessenta) URMTs (Unidades de Referência do Município de Taquaritinga).*

*Art. 4º - Caberá ao Poder Público Municipal, através dos setores competentes, coordenar as atividades de fiscalização junto aos restaurantes, bares, lanchonetes, botecos, supermercados, mercearias e afins, para evitar e coibir a venda de bebidas alcoólicas, conforme previsto nesta Lei.*

*Art. 5º - Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação”.*

Importante chamar atenção para um fato:  
ainda durante a tramitação do processo legislativo a e.

Comissão de Constituição e Justiça daquela Edilidade antevia a inconstitucionalidade, tanto assim que outorgou parecer contrário. Confira-se a fls. 76 e 120 dos autos, no mesmo tom que as razões da inicial que abre este processo.

Transcrevo a fundamentação:

*“O que se pretende aclarar é que (...) ter-se-á que, sendo a competência concorrente entre União, Estados e Distrito Federal, não pode o Município inovar, indo mais além do que já fora previsto nas legislações mais abrangentes” (verbis).*

Também observo que o autor do projeto, o nobre Vereador GENÉSIO VALENSIO, a fls. 70 e 114 dos autos justificava aquela sua propositura dizendo que o diploma fora concebido para “(...) tratar a questão

*social de moradores de rua e dependentes químicos que fazem uso de bebida nas vias e logradouros públicos (...) [e] prevenir ações delituosas relacionados com o consumo de álcool em vias públicas, como atos de vandalismo, vias de fato, embriaguez, perturbação e ferimentos” (verbis).*

Ora, levando em conta as respeitabilíssimas razões dadas para o avanço do projeto até a sua votação pelo plenário da Câmara Municipal, observo que àquela altura já existiam normas penais incriminadoras. E ainda nesta quadra, sobre o ponto em questão, é igualmente oportuno repetir que cumpre às duas Casas do parlamento federal não só regular o Direito Civil (hipossuficiência da pessoa) como especialmente o Direito Penal (norma repressiva). Em suma, aquele era um reforço normativo supérfluo e que extrapolava delimitações

constitucionais (art. 22, I da Constituição Federal).

Com relação às justificativas do Prefeito, relembro que Sua Excelência remeteu ao quanto posto no “(...) *artigo 30, inciso I da Constituição Federal, [segundo o qual] compete ao Município legislar sobre assuntos de interesse local, previsão contemplada pelo artigo 4º da Lei Orgânica do Município de Taquaritinga*”. Respeitosamente, aqui não estamos tratando de *interesses locais* (como expressão técnico-jurídica).

Explico.

Melhor seria dizer que os temas sobre os quais a lei ora impugnada exerce regulação estão afetos ao art. 24 da Constituição Federal, a saber:

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

(...)

V – *produção e consumo;*

(...)

XIV – *proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência (...)*”.

Se o caso, a hipótese parece ser de **competência concorrente**. Nesses termos, o município **só legislaria de modo suplementar e, ainda assim, quando tivesse razão concreta para atender excepcionalidades regionais**. Consoante lição de Hely Lopes Meirelles, o que define e caracteriza ‘*interesse local*’ “**é a predominância do interesse do Município sobre os do Estado ou da União**” (confira-se em “Direito Municipal Brasileiro” - 17<sup>a</sup> ed., Ed. Malheiros, p.111/112).

A propósito, sobre ponto assemelhado -

interesses locais - o nosso colendo Órgão Especial, por exemplo, tratou, no passado, do horário de funcionamento de agências bancárias. Entretanto, agora o ponto é substancialmente diverso.

Com todo o respeito, os **efeitos da dependência alcoólica não são próprios desta ou daquela cidade**. Trata-se de uma chaga nacional. Portanto, em termos constitucionais, não vinga o tema empregado para explicar a pretensão de suplementar a legislação da União, exatamente por **não dizer respeito a uma especificidade propriamente local**.

A Constituição Federal, nos arts. 1º e 18, assegura indistinta autonomia político-administrativa aos entes federados, no que se incluem os Municípios, cabendo-lhes, no entanto, instituir a organização de sua estrutura funcional para efetivo exercício da

atividade estatal **em congruência com o sistema todo.** Essa *independência organizacional* também engloba a autonomia legislativa, mas não ostenta um caráter absoluto, **devendo respeitar as balizas constitucionais de âmbito estadual e federal,** nos moldes dos arts. 29 e 30 da Constituição Federal, além do quanto contido no art. 144 da Constituição Estadual:

*“Os Municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se auto-organizarão por Lei Orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição”.*

Examinando o exato cunho do que vem a ser **legislação suplementar no âmbito da competência concorrente,** em precedente, o Excelso Pretório

estabeleceu que *“A competência constitucional dos Municípios, de legislar sobre interesse local, não tem o alcance de estabelecer normas que a própria Constituição, na repartição das competências, atribui à União ou aos Estados”* (Recurso Extraordinário 313.060/SP, Rel. Min. ELLEN GRACIE, j. em 29 de novembro de 2005).

E, não bastando **inexistir interesse propriamente local**, ou seja, a exata razão invocada como base teleológica para a edição da lei 4.471, de 28.11.2017, o Supremo Tribunal Federal também cuidou afirmar ser *“inconstitucional lei municipal que, na competência legislativa concorrente, utilize-se do argumento do interesse local para restringir ou ampliar as determinações contidas em texto normativo de âmbito nacional”* (Recurso



Extraordinário 596.489/RS, Rel. Min EROS GRAU, j. em 27 de outubro de 2009).

Com a cultura que lhe sobeja, o Des. FRANCISCO CASCONI, por ocasião do julgamento, neste Órgão Especial, da Direta de Inconstitucionalidade nº 2157053-54.2016.8.26.0000 (j. 8.2.2017), definitivamente espancou a questão. Confira-se o exato teor de sua lição:

*“(...) o inciso o art. 30, inciso II, da Constituição da República, permite que o município suplemente a legislação federal e estadual no que couber. Ocorre que no exercício desta atividade, não é permitido ao município dispor de maneira restritiva sobre assunto destinado à regulamentação quando ausentes tanto norma federal*

*quanto estadual restritivas. Neste sentido, cabe à União legislar sobre a questão, por envolver interesse e repercussão nacional, não meramente local. Havendo edição de norma neste sentido, cabe a complementação pelos Estados e Distrito Federal e, ausente a normatização federal, pode o Ente Estadual atuar como legislador pleno, nunca a municipalidade” (verbis).*

Reportamos muitos precedentes de igual tom, julgamentos que inspiraram a edição do presente voto, inclusive para a devida manutenção da jurisprudência orientadora deste col. Órgão Especial, todas ações diretas de inconstitucionalidade de igual teor, a saber: 2274307-77.2018.8.26.0000, rel. Des. RENATO SARTORELLI; 2178862-95.2019.8.26.0000,

rel. Des. MOACIR PERES; 2157053-54.2016.8.26.0000,  
rel. Des. FRANCISCO CASCONI;  
2104650-11.2016.8.26.0000, rel. Des. EVARISTO DOS  
SANTOS; 2003833-31.2019.8.26.0000, rel. Des.  
PERICLES PIZA; 2003414-74.2020.8.26.0000, Des.  
ELCIO TRUJILLO; 0005717-76.2012.8.26.0000, rel. Des.  
CÔRREA VIANA; 0055393-90.2012.8.26.0000, rel. Des.  
ALVES BEVILACQUA.

Ainda que o objeto da presente lei seja de inegável relevância social, não pode, de todo o modo, ser objeto de deliberação em âmbito municipal.

A presente ação é procedente por conta de se identificar a violação do pacto federativo, consubstanciado no art. 1º da Constituição do Estado de São Paulo, além de ofensas ao art. 24, incisos V e XIV da Constituição da República, normas de

observância obrigatória, passíveis de parametrização em controle de constitucionalidade estadual em razão do quanto posto no art. 144 da Constituição do nosso Estado.

Ante o exposto, respeitosamente, proponho seja a presente julgada PROCEDENTE para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 4.471, de 28 de novembro de 2017, do Município de Taquaritinga.

COSTABILE E SOLIMENE, relator