

P A R E C E R

Nº 3026/2025¹

- PG – Processo Legislativo. Projeto de lei. Iniciativa parlamentar. Obrigatoriedade de descarte adequado de garrafas de bebidas alcoólicas no Município.

CONSULTA:

A consulente solicita parecer sobre PL, de iniciativa parlamentar, que dispõe sobre a obrigatoriedade de descarte adequado de garrafas de bebidas alcoólicas no Município, visando prevenir sua reutilização ilícita, proteger a saúde pública e assegurar a destinação ambientalmente correta.

RESPOSTA:

Inicialmente, para o escoreito deslinde da questão, vale registrar que o legislador constituinte deixou aos Municípios, em decorrência de sua autonomia político-administrativa, a prerrogativa de fixar as condicionantes de atividades, bens e serviços que sejam nocivos ou inconvenientes ao bem-estar da população local, dado que lhe incumbe o exercício do poder de polícia administrativa sobre a segurança das construções, a preservação da saúde pública, do meio-ambiente e do sossego público e a ordenação do espaço urbano.

Nessa esteira, o Município possui inteira competência para instituir regras que digam respeito à higiene e ao sossego público; ao trânsito e tráfego; à ocupação das vias públicas; à fiscalização de anúncios e cartazes; à adoção de medidas referentes aos animais e ao combate às plantas e insetos nocivos; ao horário de funcionamento do comércio e da indústria, etc. A essas normas é o que se convencionou chamar de

¹PARECER SOLICITADO POR DANIELA RIOS VELOSO, ANALISTA LEGISLATIVO - CÂMARA MUNICIPAL (FOZ DO IGUAÇU-PR)

posturas municipais, que disciplinam o exercício do poder de polícia administrativa do Poder Público sobre os estabelecimentos locais, bem como sobre seus munícipes.

Nas lições de Hely Lopes Meirelles, o poder de polícia caracteriza:

"faculdade de que dispõe a Administração Pública para condicionar e restringir o uso e gozo de bens, atividades e direitos individuais, em benefício da coletividade ou do próprio Estado". (In: Direito Administrativo Brasileiro. Malheiros Editores: São Paulo. 1992, p. 115).

Resta claro que a fixação de normas para o funcionamento do comércio local, assim como a fiscalização de seu cumprimento, incluem-se entre as competências legislativas municipais, consoante o art. 30, inciso I, da Constituição Federal, sendo manifesto o interesse local neste caso. Para tanto, cabe ao Poder Público local estabelecer normas e padrões para o licenciamento de atividades, bem como ditar regras sobre zoneamento urbano.

Por conseguinte, a edição de posturas municipais (exercício do poder de polícia) é, em tese, da competência comum de ambos os poderes. Todavia, quando a iniciativa provenha do Legislativo, não poderá ele impor ônus ou obrigações a órgãos ou agentes do Executivo, sob pena de violação ao postulado constitucional da separação dos poderes.

Pois bem, tecidas estas considerações de ordem geral acerca do exercício do poder de polícia e do estabelecimento de posturas municipais, temos que a propositura em tela pretende obrigar o descarte adequado de garrafas de bebidas alcoólicas a estabelecimentos comerciais como bares, restaurantes, depósitos, distribuidoras, casas noturnas, supermercados, mercearias e congêneres.

Nesse contexto, o exercício do poder de polícia deve observância aos postulados da razoabilidade e da proporcionalidade, o que decorre do

Estado de Direito (art. 1º, da Constituição Federal) e do direito ao devido processo legal (art. 5º, LIV, da CRFB), de modo que a imposição de vedações, condições e sanções à atividade econômica guarde adequação entre meios e fins, sendo vedadas restrições e punições superiores às estritamente necessárias para atendimento do interesse público. A respeito do tema, pertinente trazer à colação o magistério de Edilson Pereira Nobre Júnior:

"Tocará, portanto, ao aplicador do direito, administrador ou juiz, proceder a um exame de proporcionalidade ou razoabilidade da norma restritiva da liberdade de iniciativa. Embora se admita que uma liberdade ilimitada é capaz de afetar outros interesses, quer de terceiros, quer da sociedade, ensejando, assim, a sua delimitação, não menos correto é o remate de que toda e qualquer limitação de direitos fundamentais, entre os quais o da liberdade empresarial, haverá também de movimentar-se mediante lindes preciosos, demarcados pela sua proporcionalidade. Cioso dessa exigência, Hesse mostra-nos que a limitação obrigatoriamente terá de satisfazer os seguintes requisitos: a) ser adequada à obtenção do objetivo de interesse público visado; b) resultar necessária, ou seja, quando não se possa, a fim de se alcançar o fim colimado, escolher outro meio igualmente eficaz, mas que prejudique em medida sensivelmente menor o direito fundamental a ser contido; c) ser razoavelmente exigível, cotejada a dimensão da intervenção ente os seus motivos justificadores". (NOBRE JUNIOR, Edilson Pereira. Revista de Direito Administrativo, nº 224. São Paulo: Renovar, abril e junho de 2001, p. 295).

Passando à análise mais detida da proposição, observa-se que sob a perspectiva da adequação ao objetivo almejado, mostra-se razoável, em tese a obrigatoriedade de descarte adequado de garrafas de bebidas alcoólicas, uma vez que visa prevenir a reutilização ilícita, proteger a saúde pública e assegurar a destinação ambientalmente correta.

Não obstante, a sanção de polícia estabelecida na propositura

pela violação à ordem de polícia em tela se revela muito vaga, além de criar obrigações ao Executivo, conforme consta no art. 2º:

"Art. 2º (...):

II – os pontos de coleta deverão ser cadastrados e fiscalizados pela Prefeitura Municipal, por meio da Secretaria Municipal do Meio Ambiente."

Nesse ponto, registramos que melhor andaria o legislador local caso viesse a promover alteração no Código de Posturas Municipais para incluir a ordem de polícia em tela, aproveitando-se de toda a sistemática de sanção já existente. ***Vale lembrar que a imposição da ordem de polícia sem o devido estabelecimento da sanção pelo seu eventual descumprimento torna a norma inócua.*** Também há de se frisar que há violação do postulado da separação dos poderes (art. 2º da Constituição Federal) por criar atribuições ao Poder Executivo.

Isto posto, concluímos objetivamente o presente parecer no sentido da inviabilidade jurídica da propositura em tela.

É o parecer, s.m.j.

Marcella Meireles de Andrade
Assessora Jurídica

Aprovo o parecer

Priscila Oquioni Souto
Consultora Jurídica

Rio de Janeiro, 11 de novembro de 2025.