CONSULTA/0397/2026/MN/G

(CÓDIGO: 000335)

INTERESSADA: CÂMARA MUNICIPAL DE MOGI MIRIM – SP

At.: Sra. Bianca Bordignon – Assessora Parlamentar do Gabinete do Vereador Wagner Ricardo Pereira

EMENTA:

Câmara Municipal – Projeto de Lei nº 109/2026, de iniciativa parlamentar, que "altera dispositivos da Lei Ordinária nº 4.092, de 10 de novembro de 2005 e dá outras providências" – Horário de funcionamento de bares e similares e outros estabelecimentos congêneres – Competência legislativa municipal – Interesse local – Poder de polícia administrativa – Regulamentação de todas as atividades urbanas em geral que afetem a vida da cidade e o bem-estar da comunidade local – Súmula Vinculante nº 38 do STF – Proposição que visa aperfeiçoar o regime administrativo sancionador municipal – Iniciativa concorrente – Revisão e cautelas – Exemplificação – Considerações gerais.

CONSULTA:

"Encaminho à SGP Consultoria o Projeto de Lei Nº 109/2026 do Executivo, que 'ALTERA DISPOSITIVOS DA LEI ORDINÁRIA Nº 4.092, DE 10 DE NOVEMBRO DE 2005 E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS'.

Solicito uma análise técnica e jurídica abrangente, considerando:

Competência de iniciativa.

O impacto da proposta no Município, considerando a atuação fiscalizatória municipal, aprimoramento do regime de sanções e demais disposições que visa alterar a lei que disciplina o horário de funcionamento de bares, botequins, comércios de bebidas do Município.

Considerações gerais acerca da propositura que atualiza a legislação atual.

Impacto na previsão orçamentária.

Solicito que o parecer indique eventuais ajustes necessários, considerando tanto a clareza do texto quanto sua viabilidade prática".

"Projeto de Lei Nº 109/2026

ALTERA DISPOSITIVOS DA LEI ORDINÁRIA Nº 4.092, DE 10 DE NOVEMBRO DE 2005 E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

A Câmara Municipal de Mogi Mirim aprova:

Art. 1º A Lei Ordinária nº 4.092, de 10 de novembro de 2005, passa a vigorar acrescida dos seguintes dispositivos:

'Art. 4º-A. Compete aos órgãos municipais responsáveis pela fiscalização, no âmbito de suas atribuições legais, fiscalizar o cumprimento desta Lei, especialmente quanto:

I – aos horários de funcionamento autorizados;

II – ao cumprimento das condições estabelecidas no alvará de funcionamento;

III – à observância das normas de tratamento acústico e de prevenção da perturbação do sossego público;

IV – à manutenção das condições de segurança, higiene e funcionamento exigidas pela legislação aplicável;

V – à exposição, em local visível ao público, dos documentos e avisos exigidos pelo artigo 6° desta Lei;

VI – ao cumprimento das determinações e notificações expedidas pelos órgãos competentes.

§ 1º A fiscalização poderá ocorrer de ofício, por meio de operações programadas ou em atendimento a denúncias formalizadas, inclusive em caráter conjunto com outros órgãos públicos de segurança como a Guarda Civil Municipal e a Polícia Militar, quando necessário.

§ 2º Os estabelecimentos deverão permitir o acesso dos agentes públicos devidamente identificados às áreas sujeitas à fiscalização, observadas as garantias legais relativas à inviolabilidade de domicílio e às demais áreas protegidas por lei.

§ 3º As denúncias recebidas deverão ser registradas e encaminhadas ao órgão competente para avaliação e adoção das providências cabíveis'.

'Art. 4º-B. Constatada infração a esta Lei, o agente fiscalizador lavrará auto de infração, contendo, no mínimo:

I – a identificação do estabelecimento e, quando possível, do responsável;

II – a data, o horário e o local da constatação;

III – a descrição objetiva dos fatos e da disposição legal infringida;

IV – os elementos de prova disponíveis, inclusive registros fotográficos, audiovisuais ou documentais, quando cabíveis;

V – a penalidade aplicável ou a indicação da providência administrativa pertinente;

VI – o prazo e os meios para apresentação de defesa administrativa.

Parágrafo único. A recusa do responsável em assinar o auto de infração não impedirá o prosseguimento do procedimento administrativo, desde que a recusa seja devidamente registrada'.

'Art. 4º-C. A aplicação das penalidades observará a gravidade da infração, a existência de reincidência, a vantagem auferida, a extensão dos danos ou riscos causados e a conduta do infrator para cessar ou corrigir a irregularidade.

§ 1º Considera-se reincidência a prática de nova infração à mesma disposição legal pelo mesmo infrator, após decisão administrativa definitiva relativa à infração anterior, dentro do período de 36 (trinta e seis) meses.

§ 2º Infrações distintas poderão ser objeto de autuação própria, vedada a duplicidade de penalização pelo mesmo fato'.

Art. 2º O artigo 5° da Lei Ordinária nº 4.092, de 10 de novembro de 2005, passa a vigorar com a seguinte redação:

'Art. 5º Sempre que situações de interesse público exigirem, o Poder Executivo, por meio dos órgãos competentes e mediante decisão devidamente fundamentada, poderá determinar a suspensão ou a cassação do alvará de funcionamento dos estabelecimentos abrangidos por esta Lei, observados o devido processo legal e a legislação aplicável.

§ 1º A suspensão ou cassação do alvará poderá ser aplicada, especialmente, nas seguintes hipóteses:

I – funcionamento reiterado em desacordo com o horário autorizado;

II – descumprimento de determinação administrativa regularmente expedida;

III – reincidência reiterada em infrações que comprometam o sossego público, a segurança ou a saúde da população;

IV – funcionamento sem licença ou em desacordo com condições essenciais da autorização concedida;

V – apresentação de documentos falsos ou prestação de informações fraudulentas para obtenção ou manutenção do alvará;

VI – constatação de risco grave e iminente à segurança ou à saúde pública, na forma da legislação aplicável.

§ 2º A suspensão ou cassação deverá ser precedida de processo administrativo, assegurados o contraditório e a ampla defesa, ressalvadas as medidas cautelares legalmente admitidas.

§ 3º A cassação do alvará não impede a aplicação cumulativa das demais sanções cabíveis, desde que observados os requisitos legais'.

Art. 3º O artigo 7° da Lei Ordinária nº 4.092, de 10 de novembro de 2005, passa a vigorar com a seguinte redação:

'Art. 7º O descumprimento das disposições desta Lei sujeitará o infrator, sem prejuízo das demais medidas administrativas e legais cabíveis, às seguintes penalidades:

I – na primeira infração: multa de R$ 5.000,00 (cinco mil reais);

II – na reincidência: multa de R$ 10.000,00 (dez mil reais), com consequente suspensão ou a cassação do alvará, conforme a gravidade dos fatos e mediante processo administrativo.

§ 1º Os valores das multas serão atualizados anualmente pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), ou por outro que legalmente o substitua, vedada a atualização retroativa.

§ 2º A aplicação das penalidades previstas neste artigo não afasta a obrigação de cessar imediatamente a irregularidade nem o dever de reparar eventuais danos causados.

§ 3º Quando a infração consistir na manutenção de situação irregular passível de correção, poderá ser fixado prazo para regularização, sem prejuízo da aplicação da sanção cabível.

§ 4º O descumprimento de determinação administrativa regularmente expedida poderá ensejar nova autuação, desde que caracterizada infração autônoma.

§ 5º A multa poderá ser aplicada cumulativamente com a interdição, suspensão ou cassação do alvará, quando legalmente cabível e mediante decisão fundamentada.

§ 6º A interdição cautelar do estabelecimento poderá ser determinada pela autoridade competente diante de risco grave e iminente à saúde, à segurança ou à ordem pública, observados os requisitos legais, a motivação do ato e o procedimento administrativo aplicável.

§ 7º A multa aplicada em decorrência das infrações previstas nesta Lei será vinculada ao Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) da pessoa física efetivamente responsável pela infração, ou ao Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ), quando cabível, observada a identificação do infrator, a responsabilidade legal e o devido processo administrativo.

§ 8º Após a constituição definitiva do crédito decorrente da multa e o vencimento do prazo para pagamento, o débito poderá ser encaminhado para cobrança administrativa e, quando presentes os requisitos legais, para inscrição em dívida ativa, sem prejuízo das demais medidas legalmente cabíveis.

§ 9º Os recursos financeiros advindos das multas aplicadas serão encaminhados para o Fundo Municipal de Segurança Púbica (FUMSEG), criado através da Lei Municipal nº 6.984/2025.

Art. 7º-A. O autuado poderá apresentar defesa administrativa no prazo de 10 (dez) dias úteis, contado da ciência formal do auto de infração.

§ 1º A defesa será apreciada pela autoridade administrativa competente, mediante decisão fundamentada.

§ 2º Da decisão que aplicar penalidade caberá recurso administrativo no prazo de 10 (dez) dias úteis, contado da ciência da decisão, conforme regulamentação municipal.

§ 3º A defesa e o recurso terão os efeitos previstos na legislação municipal aplicável, ressalvadas as medidas cautelares legalmente admitidas.

§ 4º A aplicação definitiva da penalidade deverá ser registrada no cadastro administrativo do estabelecimento para fins de controle de reincidência, respeitada a legislação de proteção de dados pessoais.

Art. 7º-B. O Poder Executivo poderá regulamentar esta Lei, estabelecendo procedimentos operacionais de fiscalização, modelos de autos de infração, fluxos de atendimento de denúncias e critérios para o processamento administrativo das penalidades, respeitados os limites legais'.

Art. 4º As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação".

ANÁLISE JURÍDICA:

Primeiramente, cumpre lembrar que escapa às atribuições deste Corpo Jurídico a análise do mérito das proposições legislativas, porquanto nossa atuação restringe-se à verificação da constitucionalidade, da competência e da iniciativa legislativa.

Assim, é notório que as Constituições da República (art. 30, incs. I e II) e de São Paulo (art. 144) conferiram aos Municípios a autonomia legislativa e a competência para legislar sobre assuntos de interesse local e, quando necessário, suplementar as legislações federal e estadual.

Tal competência revela-se especialmente presente quando estiverem em jogo interesses predominantemente locais, nos quais se inserem a regulamentação de todas as atividades urbanas em geral que afetem a vida da cidade e o bem-estar da comunidade local e, especificamente, dispor sobre os horários e dias de funcionamento das atividades comerciais, industriais e de serviços, bem como o exercício, com plenitude, do poder de polícia administrativa, podendo, pois, legislar, fiscalizar e fixar sanções, pecuniárias ou não, previstas em lei municipal específica.

José dos Santos Carvalho Filho ensina que "a competência para exercer o poder de polícia é, em princípio, da pessoa federativa à qual a Constituição Federal conferiu o poder de regular a matéria. Na verdade, 'assuntos de interesse nacional ficam sujeitos à regulamentação e policiamento da União; as matérias de interesse regional sujeitam-se às normas e à polícia estadual; e os assuntos de interesse local subordinam-se aos regulamentos edilícios e ao policiamento administrativo municipal'.

De fato, o sistema de competências constitucionais fixa as linhas básicas do poder de regulamentação das pessoas federativas (arts. 21, 22, 25 e 30, CF)" (cf. in *Manual de Direito Administrativo*, 30ª ed., Atlas, São Paulo, 2016, p. 144).

Hely Lopes Meirelles, ao lecionar sobre o poder de polícia das atividades urbanas em geral, ensina que:

"Nessa regulamentação se incluem 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. Tal poder é inerente ao Município para ordenação da vida urbana, nas suas exigências de segurança, higiene e sossego e bem-estar da coletividade. Por isso, a jurisprudência tem consagrado reiteradamente a validade de tal regulamentação e das respectivas sanções, como legítima expressão do interesse local" (cf. in *Direito Municipal Brasileiro*, 17ª ed., Malheiros, São Paulo, 2014, p. 527).

Ademais, não podemos esquecer que a edição de normas municipais de conduta de particulares (vale dizer: posturas), que, de modo geral, visam à segurança e ao bem-estar público da população, residentes ou não, é assunto de interesse local e insere-se nas competências legislativas do Município.

Cumpre destacar que o Supremo Tribunal Federal editou a Súmula Vinculante nº 38, estabelecendo que "é competente o Município para fixar o horário de funcionamento de estabelecimento comercial". Portanto, resta claro que se insere na competência municipal disciplinar e regulamentar as atividades comerciais em geral, bem como submetê-las ao poder de polícia administrativa do Município, com ênfase em conferir maior efetividade à fiscalização e ao aperfeiçoamento do regime administrativo sancionatório contemplado na lei municipal que dispõe sobre o horário de funcionamento de bares e similares e outros estabelecimentos congêneres.

Por sua vez, no tocante à deflagração do processo legislativo em matéria relativa ao poder de polícia administrativa, cremos que a matéria é de iniciativa concorrente, uma vez que ela não está inserida no rol de iniciativas privativas ou reservadas dos chefes do Poder Executivo federal, estadual e municipal nem das Mesas Diretoras do Poder Legislativo.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é firme, no sentido de que a reserva de iniciativa legislativa constitui exceção à regra geral da iniciativa parlamentar.

Por essa razão, sua incidência depende de previsão constitucional expressa, sendo vedada a ampliação de seu alcance por interpretação extensiva.

Esse entendimento foi consagrado na ADI 724-MC/RS e no RE 590.697/MG, nos quais o Supremo Tribunal Federal assentou que:

"A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que, por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo, deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca".

Aliás, no Tema n° 917 de Repercussão Geral (ARE n° 878.911-RJ), o Supremo Tribunal Federal consignou que "não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, 'a', 'c' e 'e', da Constituição Federal)".

Em síntese, extrai-se dos precedentes citados que a matéria veiculada na presente proposição admite iniciativa parlamentar, por não se inserir no rol de competências sujeitas à iniciativa reservada do Chefe do Poder Executivo ou da Mesa da Câmara, desde que não implique interferência em atos de gestão administrativa.

Cumpre ressalvar a parte final do § 1º do art. 4º-A da proposição ora em análise, por atribuir a órgão, estadual e municipal, de segurança pública, ainda que de forma indireta e indevida, competências fiscalizatórias alheias às atribuições constitucionalmente conferidas a tais órgãos de segurança pública e integrantes de matéria privativa dos Chefes do Poder Executivo Estadual e Municipal. Por isso, tal disposição merece ser revista pelas comissões legislativas competentes, no pleno exercício do controle preventivo de constitucionalidade.

Cumpre enfatizar que o legislador municipal, ao dispor sobre o regime administrativo sancionador, deve acautelar-se para:

– evitar a utilização de expressões vagas e subjetivas ou conceitos jurídicos indeterminados e de valoração subjetiva, como é o caso da expressão "situações de interesse público", ora constante da parte inicial do art. 5º da proposição em análise;

– atentar para a proporcionalidade e a razoabilidade da gradação das sanções pecuniárias, segundo o porte do estabelecimento e sua capacidade econômica (ver art. 7º da proposição ora em análise);

– evitar confundir as personalidades próprias e sujeitas de direito distintas, isto é, pessoa natural (pessoa física) com a pessoa jurídica, ainda que aquela seja proprietária, sócia, administradora ou titular desta (ver § 7º do art. 7º da proposição ora em análise);

– evitar estabelecer vigência imediata (ver art. 5º da proposição ora em análise), em face do disposto no art. 8º da Lei Complementar nº 95/1998 e da Lei Complementar estadual nº 863/1999, ambas dispondo sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis (federais e estaduais), quando as novas regras são mais gravosas aos administrados e exigem a estipulação de prazo razoável para que se tenha amplo conhecimento dela.

Enfim, feitas essas considerações e recomendações, cremos que a Administração Consulente está devidamente instruída para decidir acerca da matéria objeto da presente consulta.

São Paulo, 28 de outubro de 2026.

Elaboração:



Marcos Nicanor da Silva Barbosa

OAB/SP n° 87693

Consultor Jurídico

Aprovação:



Gilberto Bernardino de Oliveira Filho

OAB/SP n° 151.849

Diretor Jurídico