

CONSULTORIA JURIDICA - UNESP

PARECER JURÍDICO

Assunto: Análise da constitucionalidade, legalidade, iniciativa e viabilidade do Projeto de Lei nº 167/2025

Interessado: Gabinete do Vereador Wagner Ricardo Pereira

Municipalidade: Câmara Municipal de Mogi Mirim/SP

Elaborado por: João Batista Costa – Consultor Jurídico da UNESP

I – RELATÓRIO

Foi encaminhado à UNESP o Projeto de Lei nº 167/2025, que “dispõe sobre a obrigatoriedade de bares, restaurantes, adegas, distribuidoras e estabelecimentos similares manterem, em local visível, o comprovante de origem das bebidas alcoólicas comercializadas, bem como o selo ‘Bebida Segura’, e dá outras providências”.

Solicita-se análise sobre:

Competência legislativa e iniciativa;

Legalidade e constitucionalidade da proposta;

Compatibilidade com normas de consumo, vigilância sanitária e poder de polícia administrativa;

Eventuais vícios de origem (iniciativa) e conteúdo;

Impacto para o Município e para os estabelecimentos;

Recomendações e orientações do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP);

Ajustes necessários para adequação do texto.

Passo à análise.

II – FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

1. POSSÍVEL VÍCIO DE INICIATIVA – MATÉRIA RESERVADA AO PODER EXECUTIVO

O projeto obriga o Poder Executivo a:

emitir selo oficial (“Selo Bebida Segura”);

instituir rotinas de fiscalização;

promover campanhas educativas;

expedir regulamentação;

aplicar penalidades administrativas;

suspender e cassar alvarás;

organizar convênios com órgãos estaduais e federais.

Tudo isso exige criação de obrigação administrativa, envolvendo:

estrutura estatal;

servidores;

fluxos internos;

fiscalização;

emissão de documentos;

sistemas;

delegação de competências.

→ Isso caracteriza ingerência direta do Legislativo na Administração Pública.

Fundamentação:

Art. 61, §1º, II, “e”, CF/88 – atos que tratem da organização administrativa, serviços públicos e atribuições de órgãos da Administração são de iniciativa privativa do Executivo.

Art. 24, §2º da Constituição Estadual de São Paulo – reforça a reserva de iniciativa quando houver impacto em órgãos da administração.

Como o projeto cria obrigações diretas para o Executivo, há vício de iniciativa, tornando-o inconstitucional formalmente.

2. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA MUNICIPAL – LIMITES

Embora o Município possa legislar sobre:

interesse local (art. 30, I, CF);

consumidor, vigilância sanitária e polícia administrativa (art. 30, II, CF),

essa competência deve respeitar:

normas gerais federais;

normas estaduais;

poder de polícia já disciplinado pela União e Estado;

não gerar obrigações novas para o Executivo sem estimativa de impacto.

Problema encontrado:

O projeto cria um novo sistema de fiscalização, penalidades e certificação, sem lei complementar de organização e sem estimativa de impacto financeiro.

3. VÍCIO MATERIAL – OBRIGAÇÕES DESPROPORCIONAIS E SEM PREVISÃO LEGAL MAIOR

O projeto impõe aos comerciantes a obrigação de:

manter documento fiscal exposto;

emitir selo fornecido pelo Executivo;

seguir fiscalização específica;

submeter-se a suspensão e cassação de alvará.

Entretanto:

✓ Já existe normativa federal e estadual que trata de origem de bebidas e controle sanitário:

MAPA – Ministério da Agricultura (bebidas alcoólicas);

ANVISA – vigilância sanitária;

Código de Defesa do Consumidor (Lei 8.078/90);

Lei Estadual de Defesa Sanitária.

Impor novas obrigações sem base em norma superior viola o art. 30, II, CF, pois o Município deve respeitar as normas gerais.

4. INCONSTITUCIONALIDADE POR AFRONTA À LIVRE INICIATIVA E À LIVRE CONCORRÊNCIA

As novas exigências:

geram custos;

criam barreiras à atividade econômica;

impõem obrigações típicas de legislação federal.

Assim, há possível violação a:

art. 170, caput e parágrafo único, CF/88 – liberdade econômica;

Lei da Liberdade Econômica (Lei 13.874/2019) – restrição excessiva e sem análise de impacto.

O Município pode fiscalizar sanitariamente, mas não criar novo sistema de certificação sem embasamento técnico.

5. ORIENTAÇÃO DO TCESP – CRIAÇÃO DE ESTRUTURAS, SELOS, FISCALIZAÇÕES E NOVAS OBRIGAÇÕES

O TCESP, em diversas manifestações (Comunicados, pareceres, orientações e decisões técnico-administrativas), afirma:

→ O Legislativo não pode criar obrigações à Administração sem estimativa de impacto ou sem previsão na LOA, LDO e PPA.

Os principais fundamentos aplicáveis:

Comunicado SDG n.º 34/2012 – vedação de leis que criam políticas públicas sem indicar custos e sem previsão orçamentária.

Comunicado SDG n.º 32/2015 – criação de despesas continuadas exige análise e previsão na LDO.

Manual de Fiscalização do TCESP – vedado criar obrigações ao Executivo que demandem estrutura, pessoal ou serviços.

No caso, o projeto:

cria novo selo fiscal;

cria novo sistema de fiscalização;

**impõe novas atribuições ao Executivo;
exige campanhas e convênios.**

Tudo isso se enquadra nas situações vedadas pelo TCESP.

6. IMPACTO PARA O MUNICÍPIO E PARA OS ESTABELECIMENTOS

Para o Município:

**criação de nova estrutura de fiscalização;
emissão de novos documentos (“Selo de Bebida Segura”);
necessidade de servidores;
aumento de custo;
obrigação de regulamentar, fiscalizar e manter sistemas.**

Para os estabelecimentos:

**custos adicionais;
necessidade de manter documentos expostos;
penalidades severas (inclusive cassação de alvará);
insegurança jurídica, pois a matéria já é regulada em esfera federal.**

7. NECESSIDADE DE AJUSTES – CASO SE DECIDA MANTER A IDEIA

Se o Legislativo quiser preservar a intenção do projeto (segurança no consumo), recomenda-se:

Transformar o PL em indicação ao Executivo, e não obrigação.

Retirar:

selo obrigatório;

criação de sistema de fiscalização;

suspensão/cassação automática de alvará.

Restringir o PL à campanha educativa voluntária, que é competência do Legislativo.

Prever que eventuais obrigatoriedades serão definidas pelo Executivo, caso entenda necessário.

Essa solução evita vício de iniciativa.

III – CONCLUSÃO

Após análise técnica e jurídica, conclui-se que o Projeto de Lei nº 167/2025 apresenta vícios graves, que comprometem sua constitucionalidade, legalidade e viabilidade, a saber:

1. VÍCIO FORMAL DE INICIATIVA

O projeto cria obrigações para o Poder Executivo (selo, fiscalização, campanhas, penalidades), o que é iniciativa privativa do Executivo, configurando inconstitucionalidade formal.

2. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL

O PL invade competência federal/estadual de vigilância sanitária, livre iniciativa e normas gerais de consumo.

3. ILEGALIDADE SEGUNDO ORIENTAÇÕES DO TCESP

Cria despesas, atribuições e estrutura sem previsão orçamentária ou estimativa de impacto, contrariando orientações firmes do TCESP.

4. IMPACTO PRÁTICO NEGATIVO

Gera custos ao Município, cria burocracia excessiva e impõe obrigações indevidas aos comerciantes.

5. RECOMENDAÇÃO

A UNESP recomenda que o projeto não seja aprovado em sua forma atual, devendo ser transformado em:

Indicação ao Executivo, ou

Projeto focado apenas em campanhas educativas voluntárias.

Assim, preserva-se:

a intenção social do projeto;

a legalidade;

a competência constitucional;

a orientação do TCESP.

**Parecer pela ILEGALIDADE e
INCONSTITUCIONALIDADE do Projeto de Lei nº 167/2025.**

Este é meu parecer s.m.j..

Departamento Jurídico, 25 de Novembro de 2025.

**João Batista Costa
Consultor Jurídico UNESP**