

PARECER Nº 80/2025

PROJETO DE LEI CM Nº 289/2025

REF.: PROCESSO Nº 7424/2025

INTERESSADO: COMISSÃO DE JUSTIÇA E REDAÇÃO

AUTOR DO PROJETO: VEREADOR BISPO CELIO LOPES

**COAUTORES DO PROJETO: VEREADOR RENATINHO SANTIAGO
VEREADOR MAJOR VITOR SANTOS**

ASSUNTO: Projeto de Lei que estabelece medidas emergenciais de fiscalização de bebidas alcoólicas em bares, restaurantes, distribuidoras, casas noturnas e similares para realizar testes laboratoriais com o objetivo de identificar possíveis contaminações e adulterações por etanol industrial ou metanol, protegendo a saúde pública e prevenindo intoxicações graves ou fatais no Município de Santo André e dá outras providências.

À

Comissão de Justiça e Redação,
Senhor Presidente.

Trata-se de projeto de lei de autoria dos Nobres Vereadores Bispo Celio Lopes, Renatinho Santiago e Major Vitor Santos, protocolado nesta Casa no dia 07 de outubro do corrente ano, que estabelece medidas emergenciais de fiscalização de bebidas alcoólicas em bares, restaurantes, distribuidoras, casas noturnas e similares para realizar testes laboratoriais com o objetivo de identificar possíveis contaminações e adulterações por etanol industrial ou metanol, protegendo a saúde pública e prevenindo intoxicações graves ou fatais no Município de Santo André e dá outras providências.

É o seguinte o teor dos artigos 1º e 2º, *caput*, do PL CM 289/2025:



“Art. 1º - Fica instituída a realização de operações conjuntas entre Vigilância Sanitária, Guarda Civil Municipal e se necessário apoio da Polícia Militar para realizar inspeções em bares, restaurantes, distribuidoras, casas noturnas e estabelecimentos similares a fim de que haja fiscalização imediata visando detectar o fornecimento de bebidas alcoólicas adulteradas.” *(sic)*

“Art. 2º - Autoriza a Vigilância Sanitária a coletar amostragem de bebidas alcoólicas vendidas em estabelecimentos para que assim sejam encaminhadas ao laboratório credenciado para análise e conferência da presença de etanol industrial (não próprio para consumo humano), presença de metanol (altamente tóxico) e para verificar se as mesmas estão em conformidade com os padrões da ANVISA – Agência Nacional de vigilância Sanitária, SENACON – Secretaria Nacional do Consumidor e ministérios correspondentes.” *(sic)*

Isto posto, passamos a opinar.

Inicialmente, temos que a propositura em tela pretende estabelecer diretrizes e procedimentos concretos para o desenvolvimento de ações voltadas à prevenção e combate à comercialização de bebidas alcoólicas adulteradas ou falsificadas no Município.

Nesse ponto, cumpre lembrar que o estabelecimento de ações governamentais deve ser realizado pelo Poder Executivo, pois a implantação e execução de programas na Municipalidade constituem atividades puramente administrativas e típicas de gestão; logo, inerentes ao Poder Executivo.



Assim, cabe exclusivamente ao Chefe do Executivo, no desenvolvimento de seu programa de governo, eleger prioridades e decidir se executará esta ou aquela ação governamental, seja aqui ou acolá, seja dessa forma ou de outra, seja por um breve período ou por um prazo mais longo, definindo, dentre outros pontos, as metas a serem cumpridas e os destinatários dessas ações.

Não obstante os elevados propósitos dos ilustres Vereadores-autores, sob o ponto de vista estritamente jurídico, **o projeto de lei em análise não reúne condições de prosseguir em sua tramitação, pois invade seara privativa do Poder Executivo.**

A matéria fere o art. 42 da Lei Orgânica do Município, que reserva ao Prefeito exclusividade na iniciativa de projetos de lei que disponham sobre **organização administrativa do Executivo** (inciso III), **serviços públicos** (inciso IV), dentre os quais se incluem os relativos à saúde pública e, ainda, sobre a **Guarda Municipal** (inciso I), como também sobre **atribuições das Secretarias e órgãos da Administração** (inciso VI), pois não se pode esquecer que a Vigilância Sanitária é órgão vinculado ao Poder Executivo.

A Constituição Federal reservou ao Poder executivo a gestão da máquina pública. Logo, **é inconstitucional qualquer lei de iniciativa parlamentar que institua ou mesmo autorize a execução de programa de governo.**

Com efeito, é incompatível com o ordenamento constitucional e principalmente com o princípio da separação dos poderes (art. 2º, CF/88) qualquer ato legislativo que tenha por escopo disciplinar matéria de lei cuja iniciativa é exclusiva do Chefe do Poder Executivo ou que venha a autorizar o Chefe do Poder Executivo a executar determinada tarefa que, para ser realizada, não necessite de autorização do Poder Legislativo.



A matéria também se insere no rol do que se convencionou chamar de “Reserva de Administração”. Sobre o princípio constitucional da reserva de administração é pertinente a citação de trecho do seguinte Acórdão proferido pelo Supremo Tribunal Federal:

“O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. (...) Essa prática legislativa, quando efetivadas, subverte a função primária da lei, transgride o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação *ultravires* do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais.”
(STF, Tribunal Pleno, ADI-MC nº 2.364/AL, DJ de 14/12/2001, p. 23, Rel. Ministro Celso de Mello)

A jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo também corrobora esse entendimento, consoante demonstra o aresto a seguir reproduzido, a título ilustrativo, que julgou inconstitucional, por violação ao princípio da harmonia e independência entre os Poderes, lei de iniciativa parlamentar que invadiu seara reservada ao Poder Executivo:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 7.640, de 26 de junho de 2018, do Município de Guarulhos, que **institui o ‘serviço público de controle reprodutivo de cães e gatos a ser realizado através de unidade móvel para a castração de cães e gatos**, e dá outras providências’ – **Lei de origem parlamentar que, apesar de**



inspirada por boa intenção para atingir igualmente bons e nobres objetivos, mais que conferir faculdade ao Chefe do Poder Executivo e seus órgãos, **impõe-lhe a tomada de providências de variadas naturezas, ou seja, tarefas próprias de administração, incluindo as de 'celebrar convênio ou parcerias com entidades de proteção animal e outras organizações não governamentais**, universidades, estabelecimentos veterinários, empresas públicas ou privadas e entidades de classe, para a consecução dos objetivos desta Lei' (art. 5º) – **Lei que não tem caráter programático, autorizativo ou permissivo, senão determinante de atuação administrativa que deve ser implementada, posta em prática e cumprida pelo Poder Executivo - Poder que terá de se aparelhar com os meios funcionais, materiais e financeiros que permitam levar a cabo o cumprimento da lei impugnada** – Diploma, portanto, que **nitidamente dispõe sobre a atividade administrativa, importando manifesta invasão da esfera constitucional de iniciativa e atuação do Poder executivo, o que importa ofensa aos princípios da separação de poderes, de iniciativa e da reserva de administração** (arts. 5º, caput, §§ 1º e 2º, 24, § 2º, '2', 47, II, XI, XIV e XIX, 'a', da Constituição do Estado, aplicáveis aos Municípios por força do art. 144 da mesma Carta) – **Inconstitucionalidade configurada**. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Alegação de violação do artigo 25 da CE – Improcedência – Ausência de previsão de dotação orçamentária que não implica a existência de vício de inconstitucionalidade, mas apenas a inexecutabilidade da lei no exercício orçamentário em que aprovada – Entendimento pacífico, segundo o qual a falta de especificação da fonte de



recursos pode resultar apenas a não implementação da norma no mesmo exercício em que posta em vigor, mas desde logo providenciada sua inserção no orçamento do exercício seguinte – Inexistência de inconstitucionalidade nesse ponto.

Ação julgada procedente." (ADI nº 2214030-95.2018.8.26.0000, Órgão Especial, Relator João Carlos Saletti, j. 06/02/2019) – grifamos

Diante de todo o exposto, **consideramos inconstitucional o PL CM 289/2025.**

Posto isto, permitimo-nos, com a devida vênia, algumas considerações sobre o tema.

Relativamente aos recentes casos de intoxicação por metanol, é preciso ver que a fiscalização de bebidas, de modo a evitar adulterações, não é atribuída pelo nosso ordenamento jurídico a um único órgão. O controle da produção e distribuição de bebidas no Brasil começa na esfera federal, passa por órgãos dos Estados, e, já nos bares e restaurantes, fica a cargo de órgãos de cada Município.

A legislação estabelece que tanto o registro e a padronização quanto a fiscalização da produção e o comércio de bebidas competem ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, o qual pode, no entanto, credenciar órgãos dos sistemas de saúde estaduais e municipais para a fiscalização.

A Lei Federal Nº 8.918/94 dispõe que a execução das atividades de inspeção e fiscalização é do Ministério da Agricultura, mas pode ser delegada por convênios a órgãos estaduais e municipais. Confira-se:



“Art. 1º - É estabelecida, em todo o território nacional, a obrigatoriedade do registro, da padronização, da classificação, da inspeção e da fiscalização da produção e do comércio de bebidas.

Parágrafo único – A inspeção e a fiscalização de que trata esta lei incidirão sobre:

I – Inspeção:

- a) equipamentos e instalações, sob os aspectos higiênicos, sanitários e técnicos;
- b) embalagens, matérias-primas e demais substâncias, sob os aspectos higiênicos, sanitários e qualitativos;

II – Fiscalização:

- a) estabelecimentos que se dediquem à industrialização, à exportação e à importação dos produtos objeto desta lei;
- b) portos, aeroportos e postos de fronteiras;
- c) transporte, armazenagem, depósito, cooperativa e casa atacadista; e
- d) quaisquer outros locais previstos na regulamentação desta lei.

Art. 2º - O registro, a padronização, a classificação e, ainda, a inspeção e a fiscalização da produção e do comércio de bebidas em relação aos seus aspectos tecnológicos, competem ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, ou órgão estadual competente credenciado por esse Ministério, na forma do regulamento. *(Redação dada pela Lei nº 13.001, de 2014)*

Parágrafo único – A execução das atividades de inspeção e fiscalização de que trata o caput poderá ser objeto de



convênios, ajustes ou acordos celebrados com órgãos e entidades dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.
(Incluído pela Lei nº 13.648, de 2018)

Art. 3º - **A inspeção e a fiscalização de bebidas, nos seus aspectos bromatológicos e sanitários, são da competência do Sistema Único de Saúde (SUS), por intermédio de seus órgãos específicos.** (grifamos)

Como se vê, não cabe ao Ministério da Saúde fiscalizar diretamente os estabelecimentos, mas a pasta deve agir quando casos como as intoxicações por metanol se tornem casos de saúde pública.

Como se pode verificar pelo disposto no art. 3º da Lei Federal 8.918/94, acima transcrito, **a inspeção e a fiscalização de bebidas, nos seus aspectos bromatológicos e sanitários, são de competência do SUS.**

Vale lembrar que o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária é descentralizado e a fiscalização de estabelecimentos como bares, restaurantes e distribuidoras de bebidas é realizada pelas Vigilâncias Sanitárias locais.

A propósito, vale conferir **a Lei Federal, nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999**, que **definiu o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária e criou a Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA**, a qual prevê:

“Art. 7º - ...

§ 1º - **A Agência poderá delegar aos Estados, aos Distrito Federal e aos Municípios a execução de atribuições que lhe são próprias**, excetuadas as previstas nos incisos I, V, VIII, IX, XV, XVI, XVII, XVIII e XIX deste artigo.



§ 2º - **A Agência poderá assessorar, complementar ou suplementar as ações estaduais, municipais e do Distrito Federal para o exercício do controle sanitário.**

...

“Art. 8º - **Incumbe à Agência**, respeitada a legislação em vigor, regulamentar, controlar e **fiscalizar os produtos e serviços que envolvam risco à saúde pública.**

§ 1º - **Consideram-se bens e produtos submetidos ao controle e fiscalização sanitária pela Agência:**

I – medicamentos de uso humano, suas substâncias ativas e demais insumos, processos e tecnologias;

II – **alimentos, inclusive bebidas**, águas envasadas, seus insumos, suas embalagens, aditivos alimentares, limites de contaminantes orgânicos, resíduos de agrotóxicos e de medicamentos veterinários;

III – cosméticos, produtos de higiene e perfumes; (...)”

Como fica claro pela transcrição dos dispositivos acima, **a ANVISA já está não apenas autorizada, mas incumbida, pela legislação federal, de fiscalizar os produtos que envolvam riscos à saúde pública, dentre os quais as bebidas**, não sendo necessário, portanto, que referida autorização lhe seja dada pela lei local, como disposto no artigo 2º, *caput*, do PL CM 289/2025.

Por fim, tendo em vista que este parecer prévio não tem natureza vinculativa, entendemos, s.m.j., que o **quórum** para eventual aprovação é de **maioria absoluta**, nos termos do artigo 36, § 1º, inciso I, alínea ‘i’, da Lei Orgânica do Município de Santo André, pois, ainda que por via reflexa, trata de matéria orçamentária, uma vez que, se aprovado o projeto e transformado em lei, com certeza acarretará aumento da despesa pública, em decorrência dos dispêndios com a realização das ações pretendidas.



É o nosso parecer prévio, de natureza meramente opinativa e informativa, que submetemos a superior apreciação dessa Douta Comissão de Justiça, sem embargo de opiniões divergentes ou contrárias, que sempre respeitamos.

Consultoria Legislativa, em 05 de dezembro de 2025.

MIRTES MIGUEL DA SILVA

OAB/SP 78.046

