

Porto Alegre, 22 de julho de 2021.

## Orientação Técnica IGAM nº 17.942/2021.

I. O Poder Legislativo de Rio Grande solicita exame acerca da legalidade e da constitucionalidade do Projeto de Lei nº 105, de 2021, de iniciativa parlamentar, que torna obrigatória a disponibilização de dispensadores de álcool em gel nos veículos utilizados no sistema de transporte coletivo municipal, durante o período da pandemia.

II. Aborda a presente proposição sobre a possibilidade de se conferir, pela mão parlamentar, caráter obrigatório de disponibilização de dispensadores de álcool em gel nos veículos utilizados no sistema de transporte coletivo municipal, durante o período da pandemia.

Para verificarmos acerca da possibilidade de parlamentar, então, implementar tal medida no âmbito local, é necessário apurar-se a legitimidade, primeiramente, de sua iniciativa legislativa, pois conforme art. 21, inciso XX, art. 23, inciso IX e art. 30, inciso V, todos da Constituição Federal, combinados com o inciso I do art. 13 da Constituição do RS, ao legislar sobre saúde e fiscalização sanitária, pode o ente federado municipal, suplementarmente, legislar nesse sentido.

Nesse sentido e em caráter inicial, para fins de argumentação, traz-se à baila dois importantes julgamentos realizados pelo Supremo Tribunal Federal – STF, em sede de controle concentrado de constitucionalidade.

Trata-se da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.444/RS, da qual se ressalta o seguinte trecho:

**O fato de a regra estar dirigida ao Poder Executivo, por si só, não implica que ela deva ser de iniciativa privativa do Governador do Estado. Não incide, no caso, a vedação constitucional (CF, art. 61, § 1º, II, e). (Grifo nosso)**

E do Tema nº 917 ([ARE 878.911 RG](#)):

“O Supremo Tribunal Federal (STF) **reafirmou jurisprudência dominante** no sentido de que não invade a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, **embora crie despesa para os cofres municipais, não trate da estrutura ou da atribuição de órgãos do município nem do regime jurídico de servidores públicos.** A matéria foi apreciada no Recurso Extraordinário com Agravo (ARE) 878911, de relatoria do ministro Gilmar Mendes, que teve repercussão geral reconhecida pelo Plenário Virtual do STF.

.....

No mérito, o ministro afirmou que o STF, em diversos precedentes, firmou o entendimento no sentido de que **as hipóteses de limitação da iniciativa**

**parlamentar estão taxativamente previstas no artigo 61 da Constituição**, que trata da reserva de iniciativa de lei do chefe do poder Executivo". (Grifo nosso)  
Fonte: site do STF

Sinalizam-se estes julgados, pois são fundamentais para o entendimento de que o mero fato de a regra estar dirigida ao Executivo e causar aumento de despesas, como bem apontado nos julgados, por si só não atrai a iniciativa do Prefeito, porquanto suas matérias estão bem regulamentadas no § 1º do art. 61 da CF - não podendo parlamentar criar, extinguir ou modificar órgão administrativo (estruturação material/orgânica de órgão público), tampouco regulamentar matéria que entre em contato com servidores públicos, tais como aquelas que se relacionem ao seu Regime Jurídico.

Por outro lado, desde que parlamentar edite norma de caráter geral e meramente abstrata, isto é, sem imposição expressa de conduta a ser tomada, sem que no bojo do dispositivo contenha regramento indicando como e de que forma a norma deverá ser executada, como por exemplo, delimitar um prazo e estabelecer os pormenores da forma com que se dará a execução da medida, para que, em seguida, o Poder Executivo, atue com discricionariedade no modo de sua realização, é competente o vereador para legislar.

Ainda, exemplos que se extraem do julgado pelo Tribunal de Justiça de São Paulo, nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2287499-43.2019.8.26.0000, que examinou a Lei nº 14.417, de 6-11-2019, do Município de Ribeirão Preto, que 'dispõe sobre a obrigatoriedade de higienização e controle de pragas urbanas nos veículos utilizados na prestação do serviço de transporte público coletivo no Município de Ribeirão Preto e dá outras providências', veja-se:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 14.417, de 6-11-2019, do Município de Ribeirão Preto, que 'dispõe sobre a obrigatoriedade de higienização e controle de pragas urbanas nos veículos utilizados na prestação do serviço de transporte público coletivo no Município de Ribeirão Preto e dá outras providências'- Iniciativa parlamentar – Alegada violação ao princípio da separação de poderes, da reserva da Administração e do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos. 1 - Inexistência de vício formal. Saúde pública e polícia administrativa. Desinfecção e desinsetização de veículos utilizados no transporte público coletivo de passageiros do município e fiscalização administrativa. Competência suplementar de o município formular, mediante lei, a respectiva política sanitária e sua fiscalização. Inteligência dos arts. 21, XX, 23, IX e 30, V, da CF/88. Inaplicabilidade do Tema 917 de Repercussão Geral do STF. 2 – Inconstitucionalidade material. Reserva da Administração. Violação ao princípio da separação entre os Poderes. Ocorrência. Os §§ 1º e 2º do art. 1º, art. 2º e parágrafo único e art. 5º e parágrafo único não se limitaram a estabelecer genericamente objetivos ou diretrizes sanitárias a serem adotadas quanto à higienização dos veículos utilizados no transporte público coletivo municipal, pelo contrário, **a Câmara Municipal elegeu como o Poder Público deve agir, ao detalhar a forma como será feita a higienização e a desinsetização. A lei determinou a prática de atos administrativos materiais, sem deixar margem de escolha para o administrador.** Matéria atribuída pela Constituição ao Chefe do Poder Executivo Municipal, por ser inerente ao planejamento e organização do Município. Atividade própria da Administração Pública, amparada por critério de conveniência e oportunidade do prefeito. Inconstitucionalidade reconhecida. Violação aos arts. 5º, 47, II, aplicáveis aos

Municípios por força do art. 144, todos da CE/89. 3 - Com relação aos demais artigos da Lei nº 14.417, de 6-11-2019, o relator subscritor dava interpretação conforme a Constituição, para que as obrigações previstas fossem exigidas apenas nos novos contratos firmados com a Municipalidade de Ribeirão Preto, sob pena de romper o equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão vigente. Contudo, durante os debates, aderiu aos douts fundamentos expostos por eminentes colegas, para **declarar que, dada a excepcionalidade da situação, sob o atual cenário da pandemia do novo coronavírus, os dispositivos são constitucionais e não afetam o equilíbrio econômico-financeiro do contrato administrativo, devendo ter aplicação desde já. Isso porque, presente um conflito entre bens jurídicos protegidos pela Constituição, o Poder Judiciário deve ponderar pela interpretação que menos sacrifique as normas constitucionais conflitantes e preferir pontos de vista que privilegiem, neste caso, a saúde pública.** 4 - Ação parcialmente procedente. Liminar revogada." (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2287499-43.2019.8.26.0000; Relator (a): Carlos Bueno; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 22/07/2020; Data de Registro: 23/07/2020)

Em que pese neste julgado tenha sido declarada a inconstitucionalidade da norma em exame na oportunidade, empresta-se a sua fundamentação ao caso concreto analisado por esse expediente para opinar por sua viabilidade, uma vez que se está aqui somente utilizando-se do caráter meramente abstrato e genericamente se está indicando diretrizes sanitárias a serem adotadas, sem, como grifado no julgado citado, afetar o equilíbrio econômico-financeiro do contrato administrativo.

Por este viés, denota-se que a proposição em análise, ostenta sustentação constitucional. Sendo assim, nada obsta quanto obrigatória da disponibilização de dispensadores de álcool em gel nos veículos utilizados no sistema de transporte coletivo municipal, durante o período da pandemia.

III. Conclui-se, diante dos fundamentos expostos, pela viabilidade jurídica do Projeto de Lei objeto desta Orientação Técnica, visto que o assunto se encontra na competência do Município, a espécie legislativa está adequada e não se constata reserva de iniciativa para o assunto.

IGAM permanece à disposição.

**DIGIANE SILVEIRA STECANELA**  
Advogada, OAB/RS Nº 78.221  
Consultora Jurídica do IGAM

**EVERTON MENEGAES PAIM**  
Advogado, OAB/RS 31.446  
Consultor/Revisor do IGAM