



PARECER - PLO Nº 203/2023

Porto Alegre, 14 de dezembro de 2023.

Orientação Técnica IGAM nº 29.535/2023

I. O Poder Legislativo do Município de Ibatinga solicita análise e orientações acerca do Projeto de Lei nº 203, de 2023, de autoria do próprio Legislativo, que tem como ementa: “Autoriza a entrada de agentes de endemias em imóveis fechados, abandonados, públicos ou privados, e naqueles em que for recusado o acesso, no Município de Ibatinga, quando verificada situação de iminente perigo à saúde pública pela presença do mosquito transmissor dos vírus causadores da Dengue, febre Chikungunya e do vírus Zika, bem como escorpiões”.

II. Preliminarmente, esclareça-se que aos Municípios foram conferidas as competências legislativas para dispor sobre assuntos de interesse local, conforme estabelecem a Constituição Federal¹ e a Lei Orgânica Municipal².

Demonstrada a competência legiferante do Município, em que pese a extrema relevância da matéria, no contexto da propositura de um projeto de lei determinados aspectos de ordem técnica podem afetar a sua regular tramitação. Todas as leis (sejam municipais, estaduais ou federais) devem obedecer a algumas regras, que viabilizem, do ponto de vista formal, o seu trâmite legislativo. Assim, deve-se examinar a proposição sob a ótica da iniciativa legislativa. Nas letras de André Leandro Barbi de Souza³, a iniciativa legislativa vem a ser o seguinte:

É a fase do processo legislativo que deflagra a elaboração de uma lei, abrindo etapa externa da atividade legislativa, com a pública e transparente discussão e deliberação de seu conteúdo, em uma casa parlamentar.

A regra indica que o exercício de iniciativa de uma lei é geral. Encontra-se disponível ao parlamentar, a uma bancada, a uma comissão legislativa permanente ou especial, ao chefe do governo e aos cidadãos. **Há situações, no entanto, em que o exercício da iniciativa de uma lei é reservado. Nessas hipóteses, apenas quem detém competência para propor o projeto de lei pode apresentá-lo.** (grifou-se)

Ainda sobre o exercício da iniciativa no processo legislativo, José Afonso da Silva⁴ explica que “a iniciativa legislativa é o ato pelo qual se dá início ao processo legislativo, mediante

¹ Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

² Art. 4º - Ao Município compete prover tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse e ao bem estar de sua população, cabendo-lhe, privativamente, entre outras, as seguintes atribuições:

I - Legislar sobre assuntos de interesse local;

³ A Lei, seu Processo de Elaboração e a Democracia. Porto Alegre: Livre Expressão, 2013, p. 31-32.

⁴ Manual do Vereador. São Paulo: Malheiros, 1997. p.107.





apresentação de projeto de lei, de decreto legislativo ou de resolução, conforme se queira regular a matéria dependente de um desses atos”.

A iniciativa apresenta-se ao mundo jurídico de três formas: privativa; vinculada e concorrente. A iniciativa vinculada é aquela em que o titular tem de exercê-la em determinado momento, sobre determinada matéria, como é o caso, por exemplo, do projeto de lei orçamentário, que somente pode ser apresentado pelo chefe do Poder Executivo e até o limite de prazo fixado pela Lei Orgânica Municipal. A iniciativa privativa é a que se confere apenas a um órgão, agente ou pessoa, nos termos da Lei Orgânica do Município, competência para dispor acerca de determinada matéria. A iniciativa privativa impede o exercício da iniciativa por quem não a titulariza. Já a iniciativa concorrente é aquela que pode ser exercida por mais de um órgão, agente político ou pessoa, desde que trate de matéria que não se enquadre como sendo de iniciativa exclusiva. Este exercício – de iniciativa concorrente – pode ser praticado, inclusive, pela sociedade (iniciativa popular), desde que atenda ao requisito mínimo de subscrição de cinco por cento do eleitorado local.

No caso da iniciativa pleiteada pelo vereador, alerta-se que o Poder Legislativo não tem legitimidade para dispor sobre matéria que se insira na esfera administrativa do Poder Executivo, sob pena de caracterizar vício de origem.

Identifica-se que, explícita ou implicitamente, consta determinação ao Executivo ao dispor que agentes de endemias, que são servidores públicos do Município, deverão proceder dessa ou daquela forma para ingressar em imóveis fechados, abandonados ou naqueles em que a entrada não tenha sido autorizada.

A matéria diz respeito exatamente à própria autorização ou prerrogativa legal para o Município determinar aos seus agentes de endemias o ingresso naqueles imóveis que estejam fechados ou denotem situação de abandono.

A rigor, o inciso XI do art. 5º da Constituição Federal não autoriza a entrada de agentes públicos em imóveis privados em casos de perigo público ou flagrante criminal. Pelo contrário, a literalidade daquele dispositivo constitucional estabelece que “a casa é asilo inviolável do indivíduo, **ninguém nela podendo penetrar sem consentimento do morador, salvo em caso de flagrante delito ou desastre, ou para prestar socorro, ou, durante o dia, por determinação judicial**”. (grifamos)

Porém, Informe-se então que a matéria já se encontra tratada pela Lei Federal nº 13.301, de 27 de junho de 2016, que dispõe sobre a adoção de medidas de vigilância em saúde quando verificada situação de iminente perigo à saúde pública pela presença do mosquito transmissor do vírus da dengue, do vírus chikungunya e do vírus da zika, dispondo da seguinte forma:

Art. 1º Na situação de iminente perigo à saúde pública pela presença do mosquito transmissor do vírus da dengue, do vírus chikungunya e do vírus da zika, **a autoridade máxima do Sistema Único de Saúde - SUS de âmbito federal, estadual, distrital e municipal fica autorizada a determinar e executar as medidas necessárias ao controle das doenças causadas pelos referidos vírus**, nos termos da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, e demais normas





aplicáveis, enquanto perdurar a Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional – ESPIN.

§ 1º **Entre as medidas que podem ser determinadas e executadas para a contenção das doenças causadas pelos vírus de que trata o caput, destacam-se:**

(...)

III - **realização de visitas ampla e antecipadamente comunicadas a todos os imóveis públicos e particulares, ainda que com posse precária, para eliminação do mosquito e de seus criadouros, em área identificada como potencial possuidora de focos de transmissão;**

IV - **ingresso forçado em imóveis públicos e particulares, no caso de situação de abandono, ausência ou recusa de pessoa que possa permitir o acesso de agente público, regularmente designado e identificado, quando se mostre essencial para a contenção das doenças.**

§ 2º Para fins do disposto no inciso IV do § 1º, entende-se por:

I - **imóvel em situação de abandono:** aquele que demonstre flagrante ausência prolongada de utilização verificada por suas características físicas, por sinais de inexistência de conservação, pelo relato de moradores da área ou por outros indícios que evidenciem a sua não utilização;

II - **ausência:** a impossibilidade de localização de pessoa que possa permitir o acesso ao imóvel na hipótese de duas visitas devidamente comunicadas, em dias e períodos alternados, dentro do intervalo de dez dias;

III - **recusa:** negativa ou impedimento de acesso do agente público ao imóvel.

Art. 2º **O ingresso forçado será realizado buscando a preservação da integridade do imóvel e das condições de segurança em que foi encontrado.**

Art. 3º **Nos casos de ingresso forçado em imóveis públicos e particulares, o agente público competente emitirá relatório circunstanciado no local.**

§ 1º Sempre que se mostrar necessário, **o agente público competente poderá requerer auxílio à autoridade policial ou à Guarda Municipal.** (grifou-se)

Como se vê, trata-se de uma política nacional, de aplicação indistinta em todo o território brasileiro. Porém, não cabe ao Município fazer as definições de medidas de vigilância em saúde, se isto já está definido em lei federal. Cabe apenas executar tal política em seu território, a exemplo das medidas descritas no Projeto de Lei do Executivo.

Com efeito, não se perca de vista que a Lei Orgânica do Município, em seus arts. 34 e 56, expressamente estabelece que competem privativamente ao Prefeito dispor sobre as atribuições e o funcionamento dos órgãos a ele diretamente subordinados, tanto para execução direta do serviço por meio de seus órgãos e servidores, bem como para prestação de serviços:

Art. 34. São de **iniciativa exclusiva do Prefeito** as leis que disponham sobre:

(...)

III - criação, estruturação e **atribuições das Secretarias ou Departamentos equivalentes e órgãos da Administração Pública;** (grifou-se)





Art. 56. **Compete ao Prefeito**, entre outras atribuições:

(...)

XV - **prover os serviços** e obras da administração pública; (grifou-se)

O mesmo entendimento se aplique em relação aos escorpiões, pois parte-se do pressuposto de que um Poder não pode interferir na competência dos serviços e atribuições que cabem ao outro, sob pena de ofensa ao princípio da independência e harmonia entre os Poderes⁵, pois o exercício da iniciativa se dá nos limites daquela repartição de funções entre os Poderes: enquanto uma executa e administra, o outro legisla e fiscaliza.

Vários Tribunais de Justiça pelo país inclinam-se tanto pela constitucionalidade como pela inconstitucionalidade das leis de iniciativa da Câmara de Vereadores que tratam sobre a prestação e funcionamento de serviços públicos no Município nas mais diversas áreas (inclusive a de saúde), das que invadem as atribuições do Executivo ou que lhe imponham obrigações.

No amplo contexto da matéria de saúde tratada na proposição analisada, veja-se o que a seguinte ementa de jurisprudência ilustra, a título de exemplo aplicável no que couber ao caso em análise:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 11.350, de 20 de junho de 2016, do município de Sorocaba, que "**dispõe sobre os procedimentos a serem tomados para a adoção de medidas de vigilância sanitária e epidemiológica sempre que se verificar situação de iminente perigo à saúde pública pela presença do mosquito transmissor da dengue, do zika vírus e da febre chikungunya**". **VÍCIO DE INICIATIVA E OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES**. Reconhecimento. Lei impugnada, **de iniciativa parlamentar, que avançou sobre área de gestão, ou seja, tratou de matéria que - por se referir ao exercício e à própria organização das atividades dos órgãos da Administração - é reservada à iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo**. Como já decidiu o Supremo Tribunal Federal, em caso semelhante, "não se pode compreender que o Poder Legislativo, sem iniciativa do Poder Executivo, possa alterar atribuições de órgãos da Administração Pública, quando a este último cabe a iniciativa de Lei para criá-los e extingui-los. De que adiantaria ao Poder Executivo a iniciativa de Lei sobre órgãos da administração pública, se, ao depois, sem sua iniciativa, outra Lei pudesse alterar todas as suas atribuições e até suprimi-las ou desvirtuá-las. Não há dúvida de que interessa sempre ao Poder Executivo a iniciativa de Lei que

⁵ Constituição Federal:

Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Constituição do Estado de São Paulo:

Artigo 5º - São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

§1º - **É vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições.**

§2º - **O cidadão, investido na função de um dos Poderes, não poderá exercer a de outro, salvo as exceções previstas nesta Constituição.** (grifou-se)

Lei Orgânica do Município de Ibitinga:

Art. 2º São poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo e o Executivo. (grifou-se)





diga respeito a sua própria organização, como ocorre, também, por exemplo, com o Poder Judiciário" (ADIN nº 2.372, Rel. Min. Sydney Sanches, j. 21/08/2002). **Inconstitucionalidade manifesta. Ação julgada procedente.** (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2157333-25.2016.8.26.0000; Relator (a): Ferreira Rodrigues; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 22/02/2017; Data de Registro: 24/02/2017) (grifou-se)

Sob essa égide, a lei de iniciativa de Vereador não pode se estender à esfera do Poder Executivo. Assim, o projeto de lei em tela, ao impor obrigações aos órgãos da Administração Pública ou criar-lhe despesas, acaba por invadir a competência privativa do chefe do Poder Executivo Municipal.

No entanto, haja vista a importância do assunto e o bem maior a ser protegido, qual seja, a saúde pública no Município, o Vereador poderá encaminhar Indicação, sugerindo a iniciativa de projeto semelhante pelo Executivo Municipal, observando-se os requisitos regimentais pertinentes, pois assim se preserva a autoria da proposição perante o agente político que detém competência para a matéria.

III. Diante de todo o exposto, em conclusão, respeitada a natureza opinativa da orientação jurídica, que não vincula, por si só, a manifestação das comissões permanentes e a formação da convicção dos membros desta Câmara e, ainda, assegurada a soberania do Plenário, opina-se com a devida vênias e respeito pela inviabilidade do Projeto de Lei nº 203, de 2023, porque acaba por se configurar, ao fim e ao cabo, como atribuição de deveres diretamente ao Executivo e se referir à prestação de serviços de saúde que lhe competem, ofendendo assim o princípio da independência e harmonia entre os Poderes previsto nas Constituições Federal e Estadual e na Lei Orgânica Municipal, além da orientação jurisprudencial.

Porém, por ser meritório, a título de sugestão, o texto da proposição pode ser adaptado a fim de servir como objeto de Indicação ao Executivo, nos termos do Regimento Interno da Câmara Municipal, pois assim o Vereador poderá preservar a autoria da proposição perante o agente político que detém competência para a matéria.

O IGAM permanece à disposição.

Roger Araújo Machado
Advogado, OAB/RS 93.173B
Consultor Jurídico do IGAM



