

CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

PROCURADORIA GERAL DA CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

PJ/PG.Nº 059/2019

Do: Procurador Geral

Ao Exmo. Sr. Presidente da Câmara Municipal de Contagem-MG

Senhor Presidente:

Instados a emitir parecer sobre o Projeto de Lei 024/2019, de autoria de vários Vereadores, que “Dispõe sobre o combate ao Aedes Aegypti e ao Aedes Albopictus e dá outras providências”, cumpre-nos manifestar:

Trata-se de Projeto de Lei que tem por escopo dispor sobre o combate ao Aedes Aegypti e ao Aedes Albopictus.

A justificativa do Projeto desenvolve louváveis considerações sobre o objeto da propositura, todavia, encontra-se arrimado em artigos que afrontam a Constituição da República, e a Lei Orgânica Municipal e os princípios norteadores do Direito, dentre eles, o princípio da independência e harmonia entre os poderes, disposto no art. 2º da Constituição da República:

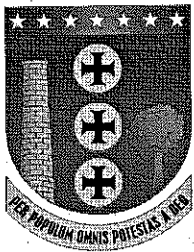
“Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Como é sabido, no caso dos Municípios, a competência legislativa deriva das normas contidas em suas respectivas Leis Orgânicas, que por sua vez devem respeitar os princípios e regras da Constituição Federal.

Nesse sentido, observa-se que a Lei Orgânica Municipal estatui, de forma privativa, a competência do Poder Executivo para exercer a administração do Município, *in verbis*:

*“ Art. 92 – Compete privativamente ao Prefeito:
(...)*

*XII – dispor, na forma da lei, sobre a organização e a atividade do Poder Executivo;
(...)*



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

*XX – exercer, com o auxílio do Vice-Prefeito, dos Secretários Municipais ou dos Diretores equivalentes, a administração do Município, segundo os princípios desta Lei;
(...)”*

A Proposição de Lei em análise vai além do estabelecimento de regras gerais e abstratas, determinando ao Poder Executivo a realização de ações concretas que se relacionam com a administração do ente, de competência própria do Chefe do Poder Executivo.

Nesse sentido, vale mencionar que nos entes políticos da Federação dividem-se as funções de governo, e dentre essas, o Executivo foi incumbido da tarefa de administrar, segundo a legislação vigente, por força do postulado da legalidade, enquanto o Legislativo ficou responsável pela edição das normas genéricas e abstratas, as quais compõem a base normativa para as atividades de gestão.

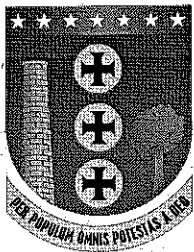
Aqui valem trazer a baila os ensinamentos de Hely Lopes Meireles sobre o assunto:

"A atribuição típica e predominante da Câmara é a normativa, isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes no afeto aos interesses locais. A Câmara não administra o Município; estabelece apenas normas de administração. Não executa obras e serviços públicos; dispõe, unicamente, sobre sua execução. Não compõe nem dirige o funcionalismo da Prefeitura; dita somente preceitos para a sua organização e direção" (MEIRELES, Hely Lopes "in" "Direito Municipal Brasileiro", Malheiros Editores, São Paulo, 12ª ed., 1999, p. 576/577).

Ainda, no mesmo sentido manifestou-se o I. Desembargador Brandão Teixeira na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.0000.08.483098-3/000:

"Como se vê, a ratio de tais dispositivos é que, em respeito ao pacto federativo e à separação dos poderes, eixos fundamentais e intransponíveis do Estado brasileiro, as matérias afetas à organização e gestão administrativas, bem como as leis orçamentárias são de iniciativa privativa do chefe do poder executivo. Tais diretrizes fundamentais, por óbvio, se aplicam, por simetria, também aos municípios, donde se extrai a competência privativa do prefeito municipal nestas mesmas hipóteses.

Não há, portanto, incompetência do legislativo municipal para iniciativa de leis que estabeleçam regras gerais e abstratas sobre os serviços públicos a serem prestados em âmbito municipal. O que não pode fazer o legislativo municipal é, autonomamente, propor e criar normas de efeito concreto, verdadeiros atos administrativos de gestão da coisa pública, que dirigem a atuação política do administrador público, alocando recursos, determinando a feitura de obras ou a forma de prestação de serviços públicos. Estas são disposições típicas de atos administrativos que, de forma atípica, podem ou devem (como é o caso das leis orçamentárias) ganhar contornos formais de lei, desde que sua iniciativa seja



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

do chefe do poder executivo, que é quem, em última análise, tem a competência para administração da coisa pública. (TJMG - Ação Direta Inconst 1.0000.08.483098-3/000, Relator(a): Des.(a) Brandão Teixeira, CORTE SUPERIOR, julgamento em 11/08/2010, publicação da súmula em 11/02/2011)."

Ademais disso, importa destacar, também, que a estipulação de atribuições a órgãos da Administração Pública compete privativamente ao Prefeito do Município, como Chefe do Poder Executivo municipal, sob pena de violação, insanável, ao princípio da separação dos poderes.

E ainda, ressalta-se ademais que o Projeto de Lei em análise implicará em aumento de despesa para todo o Município, sendo certo que nele não se verifica a indicação necessária de fonte de custeio, o que contraria o disposto na Constituição da República e na Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

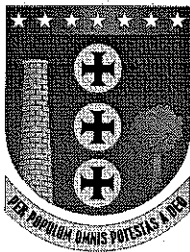
Além do mais, a adoção das medidas previstas na referida proposição está condicionada à execução de um planejamento programático e orçamentário, o qual se insere na órbita exclusiva de ação do Poder Executivo, a quem compete, como dito alhures a função administrativa do Município.

Assim, a matéria constante do Projeto apresentado denota notória ingerência, não autorizada do Legislativo em atividade típica do Executivo. Isso porque a matéria é inerente ao poder de gestão, sujeita a juízo de oportunidade e conveniência, não cabendo, pois, ao Poder Legislativo traçar peremptoriamente os atos da Administração de forma a alijar por completo o mérito da decisão política.

Nesse sentido, é a jurisprudência do Egrégio Tribunal de Justiça de Minas Gerais acerca da matéria:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI DE INICIATIVA DA CÂMARA DE VEREADORES - INGERÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL COM AUMENTO DE DESPESA NÃO PREVISTA - VIOLAÇÃO DE PRINCÍPIO DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL - INCONSTITUCIONALIDADE - REPRESENTAÇÃO PROCEDENTE. - É inconstitucional a lei de iniciativa da Câmara de Vereadores que acarreta aumento de despesa da Administração Pública não prevista no orçamento, bem como que viola princípio da Constituição Estadual, que prevê que as leis municipais devem observar os princípios das Constituições dos Estados e da República." (TJMG - Ação Direta Inconst 1.0000.07.456153-1/000, Relator(a): Des.(a) José Antonino Baía Borges, CORTE SUPERIOR, julgamento em 13/05/2009, publicação da súmula em 10/06/2009)

"Ação Direta de Inconstitucionalidade. Vício de iniciativa no devido processo legislativo. Ingerência indevida do Poder Legislativo em matéria de



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo. Ofensa ao princípio da separação dos poderes. Aumento de despesas sem previsão de receita. Ofensa à Lei de Responsabilidade Fiscal. Representação acolhida." (TJMG- Ap. Cível 1.0000.07.462696-1/000- Des. Rel. Roney Oliveira- J. 08/10/2008)".

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL - INVASÃO DE COMPETÊNCIA - VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA HARMONIA E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES. Revela-se inconstitucional a lei municipal, de iniciativa da Casa Legislativa, cuja matéria se refere à esfera de atuação administrativa do Chefe do Executivo, implicando invasão de competência e afronta ao princípio da harmonia e independência dos Poderes. Representação acolhida." (TJMG- Ap. Cível 1.0000.06.445487-9/000- Des. Rel. Kildare Carvalho- J. 31/10/2007).

De mais a mais, necessário destacar que o Decreto Municipal 639/2019, dispõe sobre 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 Zika Vírus.

Nesse sentido, o Decreto já comporta alguns dos regramentos dispostos no projeto de lei em análise, conforme se infere:

"Art. 1º Sempre que se verificar a existência de situação de iminente perigo à saúde pública pela presença do mosquito transmissor do Vírus da Dengue, do Vírus Chikungunya e do Zika Vírus, a autoridade máxima do Sistema Único de Saúde 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 Federal nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, e demais normas aplicáveis.

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

I - a realização de visitas a imóveis públicos e particulares para eliminação do mosquito e de seus criadouros em área identificada como potencial possuidora de focos transmissores;

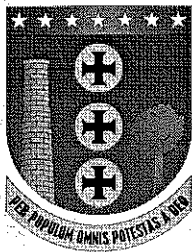
II - a realização de campanhas educativas e de orientação à população; e

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

IV - o isolamento de indivíduos, grupos populacionais ou áreas;

V - a exigência de tratamento por parte de portadores de moléstias transmissíveis, inclusive pelo uso da força, se necessário;

VI - outras medidas que auxiliem, de qualquer forma, na contenção das doenças ou agravos à saúde identificados.



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

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

I - imóvel em situação de abandono - aquele que demonstre flagrante ausência prolongada de utilização, o que pode ser verificado 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; e

II - ausência - a impossibilidade de localização de pessoa que possa permitir o acesso ao imóvel na hipótese de duas visitas devidamente notificadas, em dias e períodos alternados, dentro do intervalo de 72 (setenta e duas) horas.

§3º Todas as medidas que impliquem a redução da liberdade do indivíduo deverão observar os procedimentos estabelecidos neste Decreto, em especial os princípios da proporcionalidade, razoabilidade e legalidade.

§4º Sempre que necessário, a autoridade do SUS no município poderá solicitar a atuação complementar do Estado e da União, nos termos da Lei nº 8.080/1990, visando a ampliar a eficácia das medidas a serem tomadas, garantir a saúde pública e evitar o alastramento da doença ou do agravo à saúde a outras regiões do estado ou do Brasil."

"Art. 5º A recusa no atendimento das determinações sanitárias estabelecidas pela autoridade do Sistema Único de Saúde constitui crime de desobediência e infração sanitária, puníveis, respectivamente, na forma do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940, e na forma da Lei nº 6.437, de 20 de agosto de 1977 sem prejuízo da possibilidade da execução forçada da determinação, bem como as demais sanções administrativas, civis e penais cabíveis.

Parágrafo único. Na apuração da infração sanitária serão adotados os procedimentos estabelecidos pela Lei nº 6.437, de 20 de agosto de 1977, sem prejuízo das demais medidas procedimentais estabelecidas neste Decreto."

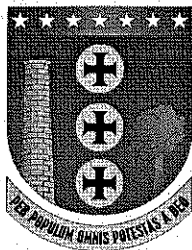
Sendo necessário destacar inclusive que há previsão de sanção. O que permitiria, caso aprovado o projeto em análise o *bis in idem* no mesmo fato delituoso.

Forçoso mencionar ainda, que conforme dispõe a Lei Complementar 103/2011 que dispõe sobre o Código de Saúde do Município de Contagem, compete a Secretaria Municipal de Saúde exercer, além de outras atribuições, o poder de polícia sanitária no Município e compete aos órgãos e entidades ligadas ao SUS a coordenação e execução das ações e serviços de vigilância sanitária, epidemiológica e controle de zoonoses, *in verbis*:

"Art. 4º Sem prejuízo de outras atribuições, compete à Secretaria Municipal de Saúde:

I - exercer, por meio do órgão sanitário competente, o poder de polícia sanitária no Município;

II - promover, orientar e coordenar estudos de interesse da saúde pública;



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

III - estudar, planejar, supervisionar, coordenar, controlar a atividade de Vigilância Sanitárias e Epidemiológicas, referente às ações sobre o meio ambiente, incluindo ambiente do trabalho e saúde do trabalhador;

IV - inspecionar e licenciar os estabelecimentos e serviços relacionados direta ou indiretamente à saúde individual ou coletiva;

V - inspecionar os produtos, insumos, equipamentos e outros relacionados, direta ou indiretamente, à saúde;

VI - realizar o controle de zoonoses em todo o Município;

VII - elaborar normas técnicas que regulem as ações de saúde no Município.

§1º Fica o Município, por meio da Secretaria Municipal de Saúde, autorizado a celebrar convênios com órgãos federais, estaduais e municipais, visando à melhoria da saúde da população.

§2º As ações de promoção e proteção da saúde e do meio ambiente previstas nesta Lei Complementar competem, precipuamente, aos órgãos e às entidades que integram o SUS, sem prejuízos da competência legal dos órgãos ambientais."

"Art. 12 Compete à direção municipal do Sistema Único de Saúde a coordenação e execução das ações e serviços de:

I - Vigilância Sanitária;

II - Vigilância Epidemiológica;

III - Vigilância em Saúde Ambiental;

IV - Controle de Zoonoses;

V - Vigilância em Saúde do Trabalhador;

VI - Sangue, Hemocomponentes e Hemoderivados."

Assim, resta claro que as atribuições contidas no Projeto de Lei em análise são privativas do Poder Executivo.

Dessa forma, embora elogiável a preocupação do Poder Legislativo local com o tema, a iniciativa não tem como prosperar na ordem constitucional vigente, uma vez que a norma proposta disciplinaria atos que são próprios da função executiva.

Diante das considerações apresentadas manifestamo-nos ***pela ilegalidade e inconstitucionalidade do Projeto de Lei nº 024/2019, de autoria de vários Vereadores.***

Contudo, diante da importância do Projeto de Lei apresentado pelos nobres edis, sugerimos aos Ilustríssimos Senhores Vereadores, encaminhá-lo sob forma de indicação, para o Poder Executivo, na pessoa do Excelentíssimo Senhor Prefeito Municipal.

É o nosso parecer, que submetemos à apreciação de Vossa Senhoria.

Contagem, 06 de junho de 2019.

Silvério de Oliveira Cândido
Procurador Geral