

Porto Alegre, 8 de dezembro de 2017.

Orientação Técnica IGAM nº 32.443/2017

I. O Poder Legislativo do Município de Serafina Corrêa, RS, por meio da servidora Kelly Begnini Delazeri, solicita análise e orientações acerca do projeto de lei nº 114, de 2017, oriundo do Poder Executivo, que tem como ementa: "Dispõe sobre a instituição do Programa Municipal de Combate aos vetores e prevenção à dengue, chikungunya e zika vírus e dá outras providências".

II. Preliminarmente, a matéria encontra-se inserida nas competências legislativas conferidas aos Municípios, conforme dispõem a Constituição Federal¹, a Constituição Estadual² e a Lei Orgânica Municipal³ quanto à autonomia para legislar sobre determinadas matérias de interesse local.

Da mesma forma, considerando que a proposição versa sobre a organização e funcionamento dos serviços públicos locais, depreende-se legítima a iniciativa do Executivo, também nos termos da Lei Orgânica do Município⁴.

III. Feitos esses esclarecimentos preliminares, objetivamente, sob o ponto de vista material, a execução dos serviços de saúde pública pelo Município não

¹ Art. 30. Compete aos Municípios:
I - legislar sobre assuntos de interesse local;

² Art. 13. **É competência do Município**, além da prevista na Constituição Federal e ressalvada a do Estado:

I - exercer o poder de polícia administrativa nas matérias de interesse local, tais como proteção à saúde, aí incluídas a vigilância e a fiscalização sanitárias, e proteção ao meio-ambiente, ao sossego, à higiene e à funcionalidade, **bem como dispor sobre as penalidades por infração às leis e regulamentos locais;** (grifou-se)

³ Art. 5º - Compete ao Município, no exercício de sua autonomia:

(...)
II - decretar suas leis, e expedir decretos e atos relativos aos assuntos de seu peculiar interesse;

⁴ Art. 46. **São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre:**

(...)
III - criação ou supressão de órgãos ou **serviços do Executivo;**

(...)
Art. 66. Compete ao Prefeito, entre outras atribuições:

I - a iniciativa das leis, na forma e casos previstos nesta Lei Orgânica;

(...)
XV - **prover os serviços e obras da Administração Pública;** (grifou-se)

compreende somente serviços médicos e hospitalares, mas também ações como controle da disseminação de doenças, campanhas de esclarecimento à população, eventuais aplicações de vacinas, orientações quanto à disposição de resíduos, entre outras medidas e serviços.

A Administração Pública, revestida de seu poder de polícia – cujo conceito advém da Lei Federal nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional)⁵ – pode determinar restrições ou deveres em prol do bem-estar social, através de sua prerrogativa constitucional, ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis.

Sendo assim, é possível que o Município legisle acerca de matérias que tragam benefícios à coletividade, como, por exemplo, o estabelecimento de orientações para evitar a proliferação de doenças em seu território, mormente em épocas mais quentes do ano como o verão, em que insetos e vetores de doenças se multiplicam numericamente com mais facilidade, assim como fiscalizações, autuações, processamento de processos e aplicação de penalidades pelo descumprimento da lei.

O poder de polícia administrativo é atividade vinculada que exige do agente administrativo atuação segundo a lei e nos limites da lei. Para tanto traz-se em coleção o ensinamento de José dos Santos Carvalho Filho⁶:

De nossa parte, entendemos se possa conceituar o poder de polícia como a prerrogativa de direito público que, calcada na lei, autoriza a Administração Pública a restringir o uso e o gozo da liberdade e da propriedade em favor do interesse da coletividade.

Nesse sentido, em casos análogos, a título de exemplo para conhecimento para esta Casa, a jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul conta com os seguintes precedentes:

MANDADO DE SEGURANÇA. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. INSPEÇÃO SANITÁRIA DE CARNE PROVENIENTE DE OUTROS ESTADOS DA FEDERAÇÃO. PORTARIA Nº 47/2011. COMPETÊNCIA COMUM DO ESTADO PARA LEGISLAR SOBRE PRODUÇÃO AGROPECUÁRIA E ABASTECIMENTO ALIMENTAR (ART. 23, VIII, CF). PREPONDERÂNCIA DOS INTERESSES COLETIVOS EM RAZÃO DA ABERTURA DO MERCADO DE PRODUTOS DE ORIGEM ANIMAL, BEM COMO DO STATUS RELATIVO AO RECONHECIMENTO INTERNACIONAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL COMO ÁREA LIVRE DE FEBRE AFTOSA COM

⁵ Art. 78. **Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranqüilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.** (grifou-se)

⁶ Filho, José dos Santos Carvalho, Manual de Direito Administrativo. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2004, p. 63.

VACINAÇÃO. 1. Há competência concorrente da União, Estados, Distrito Federal e Municípios para legislar sobre vigilância sanitária (art. 23, VIII, da CF), não estando a Portaria nº 47/2011 em confronto com a legislação federal sobre a matéria. 2. Diante da constatação de focos de aftosa em alguns estados da federação e do status relativo ao reconhecimento internacional do RS como área livre da febre aftosa com vacinação, legítima a medida preventiva a respeito das restrições impostas ao ingresso de carne bovina e bubalina com osso no território estadual pela Portaria nº 47/2011. 3. As atividades da impetrante enquadram-se naquelas descritas pela referida Portaria, conforme interpretação conjunta com o Decreto nº 30691/52. 4. Ausência de direito líquido e certo a ser amparado. SEGURANÇA DENEGADA. (Mandado de Segurança Nº 70043115211, Primeiro Grupo de Câmaras Cíveis, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Arno Werlang, Julgado em 07/10/2011)

APELAÇÃO CÍVEL. MANDADO DE SEGURANÇA. COMÉRCIO VAREJISTA DE PRODUTOS FARMACÊUTICOS. VIGILÂNCIA SANITÁRIA. COMPETÊNCIA DO MUNICÍPIO. Compete aos Municípios prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e dos Estados, serviços de atendimento à saúde da população (art. 30, VII da CF). À direção municipal do Sistema de Saúde (SUS) compete executar serviços de vigilância sanitária (art. 18, IV, letra `b da Lei n. 8.080/90). Não tem direito a impetrante, estabelecimento dedicado à venda e industrialização de medicamentos, de furtar-se à fiscalização do Município. Apelação desprovida. (Apelação Cível Nº 70043543354, Vigésima Primeira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marco Aurélio Heinz, Julgado em 27/07/2011) (grifos nossos)

Nessa senda, oportuno trazer à tona também as características do poder de polícia quais sejam: a autoexecutoriedade e a coercibilidade. A primeira repousa no fato de que verificada a presença dos pressupostos legais do ato, a Administração Pública pratica-o imediatamente e o executa de forma integral. A segunda, na lição de José dos Santos Carvalho Filho assim está definida⁷:

Essa característica estampa o grau de imperatividade de que se revestem os atos de polícia. A Polícia Administrativa, como é natural, não pode curvar-se ao interesse dos administrados de prestar ou não obediência às imposições. Se a atividade corresponder a um poder, decorrente do ius imperi estatal, há de ser desempenhada de forma a obrigar todos a observarem os seus comandos.

O processamento administrativo estabelecido a partir do art. 9º até o art. 15 do projeto de lei em análise para regularização administrativa, autuação de infrações, ampla defesa, e aplicação de penalidades estão na esfera de competência que somente ao próprio Município compete dispor, por ser matéria de seu interesse e relativa ao seu poder de polícia sanitária.

⁷ Ob. cit., p. 75.

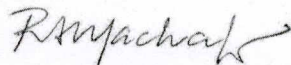
IV. Sob a ótica da técnica legislativa, constata-se que a redação do art. 18 do projeto de lei em análise⁸ não está conforme a regra contida no art. 8º da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre a elaboração, redação e alteração das leis:

Art. 8º A vigência da lei será indicada de forma expressa e de modo a contemplar prazo razoável para que dela se tenha amplo conhecimento, reservada a cláusula "**entra em vigor na data de sua publicação**" para as leis de pequena repercussão. (grifou-se)

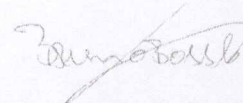
Portanto, em todos os casos de elaboração legislativa, o verbo deverá estar no tempo presente: **entra** em vigor na data de sua publicação.

V. Diante do exposto, conclui-se que o projeto de lei nº 114, de 2017, tem objeto juridicamente viável, entretanto, a tramitação nesta Casa fica condicionada apenas à correção na técnica legislativa no texto, conforme explicado no item IV desta Orientação.

O IGAM permanece à disposição.



Roger Araújo Machado
OAB/RS 93.173B
Consultor do IGAM



Bruno Bossle
OAB/RS 92.802
Supervisor Jurídico do IGAM

⁸ Art. 18. Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação.