

CONSULTA/0142/2025/JG/G

(CÓDIGO: 000335)

INTERESSADA: CÂMARA MUNICIPAL DE MOGI MIRIM – SP

At.: Vereador Wagner Ricardo Pereira

**EMENTA:**

**Câmara Municipal – Projeto de Lei nº 20/2025 – Iniciativa de Vereadora - Altera dispositivos da Lei nº 5.115, de 10 de junho de 2011, que “Institui o Programa Municipal de Combate e Prevenção da Dengue e dá outras providências” - Considerações gerais.**

**CONSULTA:**

*“Encaminho para análise o Projeto de Lei Nº 20/2025, que “Altera dispositivos da Lei Ordinária nº 5.115, de 10 de junho de 2011, que “Institui o Programa Municipal de Combate e Prevenção da Dengue e dá outras providências”.*

*Solicito um parecer técnico e jurídico abrangente, considerando os seguintes aspectos:*

*Competência de iniciativa.*

*O impacto da proposta no município e na Lei que “Institui o Programa Municipal de Combate e Prevenção da Dengue e dá outras providências”.*

*Impactos da mudança legislativa na cidade.*

*Solicito que o parecer indique eventuais ajustes necessários, considerando tanto a clareza do texto quanto sua viabilidade prática.*

*Peço que o parecer identifique possíveis adequações ou ajustes para reforçar a relevância e aplicabilidade do projeto.”*

### **ANÁLISE JURÍDICA:**

Diante das indagações propostas, passamos a exarar as considerações a seguir:

Inicialmente, lembramos que a Orientação SGP presta suporte jurídico aos assinantes do SAM – Solução em Direito Administrativo e Municipal e do SLC – Solução em Licitações e Contratos, atuando na área do Direito Administrativo e Municipal, por meio de orientações jurídicas escritas, devidamente balizadas, sempre que possível, em doutrinas e jurisprudências atuais, e pautadas em casos concretos e dúvidas pontuais sobre os temas relacionados à nossa área de atuação.

Assim sendo, esclarecemos que refoge de nossos objetivos a realização de análise genérica de editais, contratos, legislações, dentre outros, na forma ora proposta.

Ademais, registre-se que escapa das atribuições deste Corpo Jurídico a **análise do mérito de projetos de lei**, sendo nossa orientação restrita à verificação da *competência e da iniciativa*.

Porém, a fim de tentarmos auxiliá-los nesta oportunidade, teceremos considerações gerais a respeito do assunto proposto.

A princípio, o Município possui a autonomia para tratar de assuntos relacionados à vigilância epidemiológica em âmbito local, conforme disposto no art. 30, incisos I e II, da Constituição Federal.

Cabe aos legisladores municipais criarem (ou modificarem) as regras endereçadas aos serviços públicos municipais de interesse da comunidade, sendo

perfeitamente possível que o **Projeto de Lei nº 20/2025** seja apreciado pelo Poder Legislativo pela perspectiva da *competência federativa*.

Dinorá A. M. Grotti afirma que “[...] cabe ao Estado executar medidas preventivas de proteção e defesa da saúde, que incluem a prevenção de epidemias de doenças transmitidas por vetores como o mosquito da dengue, que também transmite os vírus zika e chikv, este último da febre Chikungunya” (cf. O Poder de Polícia e a Proteção dos Direitos Individuais Contra a Vontade dos Próprios Particulares, *in Crise e Reformas Legislativas*, Fórum, Belo Horizonte, 2018, p. 95).

Por sua vez, Luís Manoel Fonseca Pires ensina:

“A proteção e defesa da saúde estão previstas como competência administrativa comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios e como competência legislativa concorrente da união, estados e do distrito Federal, mas ainda é possível admitir a sua disciplina legislativa pelos municípios no que se refere aos aspectos de interesse local, o que sem dúvida é o caso do controle epidemiológico de um modo geral (não apenas em relação à dengue) em razão das diversidades apresentadas por cada cidade, sejam em virtude das condições socio-econômicas de cada município, sejam em razão mesmo de sua localização (se em área litorânea ou em serra, se em região de altos índices pluviométricos ou de seca etc), como ainda não podemos olvidar que a execução de ações de vigilância sanitária e epidemiológica é ainda atribuição ao sistema único de saúde” (cf. O Controle Epidemiológico da Dengue e a Inviolabilidade do Domicílio, *in Leituras Complementares de Direito Administrativo Advocacia Pública*, 2ª ed., JusPodivm, Salvador, 2010, p. 415 e p. 416).

E prossegue:

“Com efeito, de tudo quanto vimos nos tópicos precedentes, podemos sintetizar e integrar ao tema central deste estudo as seguintes considerações: a

proteção e promoção da saúde são deveres constitucionais, logo, agem legitimamente os entes federativos, ao disciplinarem no âmbito de suas competências legislativas, o controle epidemiológico junto aos domicílios, pois não se trata de limitar direito algum, mas sim de conformar o próprio direito de inviolabilidade do domicílio.

E a propósito de prescrever esta limitação administrativa - a possibilidade de ingresso em domicílio para a realização do controle epidemiológico - é possível que a mesma norma preveja expressamente o atributo da auto-executoriedade com o fito de densificar a exceção constitucional de possibilidade de ingresso em domicílio para prestar socorro” (cf. in ob. cit., p. 417 e p. 418).

Contudo, o **Projeto de Lei nº 20/2025**, de iniciativa de Vereadora, que altera dispositivos da Lei nº 5.115, de 10 de junho de 2011, e que “Institui o Programa Municipal de Combate e Prevenção da Dengue e dá outras providências” apresenta irregularidades que impedem o respectivo prosseguimento, posto que as matérias atinentes aos serviços públicos são de *iniciativa privativa* do Chefe do Poder Executivo.

A organização e a forma da prestação dos serviços públicos são funções administrativas típicas, portanto, de competência do Poder Executivo.

No que tange à definição de serviços públicos, trazemos as palavras do saudoso Hely Lopes Meirelles: “Serviços públicos, propriamente ditos, são os que a Administração presta diretamente à comunidade, por reconhecer sua essencialidade, visto que sua utilização é uma necessidade coletiva e perene” (cf. in Direito Municipal Brasileiro, 21ª ed., Malheiros, São Paulo, 2024, p. 303). No mesmo sentido, temos as palavras de Diogenes Gasparini: “o serviço público é um complexo de órgãos, agentes e recursos da Administração Pública, destinados à satisfação das necessidades dos administrados. Equivale, pois a um organismo ou parte estatal com tal precípua finalidade. Em sentido material, também objetivo, o serviço público é uma função, uma

tarefa, uma atividade da Administração destinada a satisfazer as necessidades de interesse geral dos administrados” (cf. *in* *Direito Administrativo*, 17<sup>a</sup> ed., Saraiva, São Paulo, 2012, p. 349).

Ainda em seu livro, o citado professor Hely Lopes Meirelles, após definir o que é serviço público, explica e enumera dezenas deles, assim, como exemplos, citaremos apenas alguns: arruamento, águas e esgotos sanitários, pavimentação e calçamento, iluminação pública, trânsito e tráfego, transportes coletivos, educação, *saúde pública*, etc.

O mesmo autor ainda afirma:

“Leis de iniciativa exclusiva do prefeito são aquelas em que só a ele cabe o envio do projeto à Câmara. Nessa categoria estão as que disponham sobre a criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entidades da Administração Pública Municipal; a criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta e autárquica, fixação e aumento de sua remuneração; o regime jurídico dos servidores municipais; e o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, os orçamentos anuais, créditos suplementares e especiais” (cf. *in* ob. cit., p. 634) (grifo nosso).

O Supremo Tribunal Federal, inclusive, já se manifestou nesse sentido acerca de lei estadual, de iniciativa do Poder Legislativo, que criava o “Programa Saúde Itinerante”:

“Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Lei do Estado do Amapá. 3. Organização, estrutura e atribuições de Secretaria Estadual. Matéria de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo. Precedentes. 4. Exigência de consignação de dotação orçamentária para execução da lei. Matéria de iniciativa do Poder Executivo. Precedentes. 5. Ação julgada procedente. Decorre daí, portanto, o fato de pertencer ao

prefeito a legitimidade para apresentar o projeto de lei *in casu*, não sendo possível sua substituição neste mister por nenhum membro do Poder Legislativo local” (cf. in ADI nº 3.178, Tribunal Pleno, Rel. Min. Gilmar Mendes, *DJ* de 2/3/2007).

E, também:

“AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE ESTADUAL. LEI Nº 5.776, DE 2014, DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO/RJ. SERVIÇOS FUNERÁRIOS. DIREITO À INFORMAÇÃO. NORMA PROTETIVA AO CONSUMIDOR. DIVISIBILIDADE DAS LEIS. VÍCIO DE INICIATIVA. RESERVA DE INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. DISPOSITIVOS INCONSTITUCIONAIS. 1. O direito à informação, previsto tanto na Carta Magna quanto, especificamente, às relações consumeristas, na Lei nº 8.078, de 1990, está inserido na competência suplementar dos Estados da Federação, conforme expresso no art. 24, incs. V e VIII, da Constituição da República. 2. Descabido declarar a inconstitucionalidade de uma lei, em sua totalidade, pela ocorrência de vícios apenas em parte dessa, devendo permanecer válidos no ordenamento jurídico os dispositivos que puderem subsistir autonomamente. 3. É formalmente inconstitucional a norma de iniciativa parlamentar que envolva matérias afetas à reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, tais como estrutura da Administração, atribuição dos órgãos desse Poder ou minúcias de contratos de concessão de serviços públicos. 4. Agravo regimental parcialmente provido” (cf. in Agravo Regimental no Recurso Extraordinário com Agravo nº 1.366.423, Tribunal Pleno, Rel. Min. André Mendonça, *DJe* de 27/6/2024) (grifo nosso).

Assim, o **Projeto de Lei nº 20/2025**, ao obrigar que o Poder Executivo proceda de uma determinada forma, acabará por ferir a independência dos Poderes,

insculpida no art. 2º da CF/88, posto que impõe ao Poder Executivo a forma de como este deve proceder em suas funções típicas.

Temos, portanto, que há elementos no **Projeto de Lei nº 20/2025** que indicam a inconstitucionalidade formal da pretensão da Vereadora.

Finalmente, alertamos que a Lei nº 13.301/16, autoriza diversas medidas pelo Poder Público para o combate à dengue “enquanto perdurar a Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional – ESPIN”, sendo que qualquer propositura em âmbito municipal deve estar alinhada àquele diploma normativo.

Essas são as considerações a serem feitas a respeito da presente consulta, sem embargo de outros entendimentos em sentido contrário, para com os quais manifestamos, desde já, o nosso respeito.

São Paulo, 2 de abril de 2025.

Elaboração:



João Gabriel Lemos Ferreira

OAB/SP nº 145.358

Consultor Jurídico

Aprovação:



Gilberto Bernardino de Oliveira Filho

OAB/SP nº 151.849

Diretor Jurídico