



GOVERNO DE SANTA CATARINA  
Secretaria de Estado da Saúde  
Sistema Único de Saúde  
Superintendência de Vigilância em Saúde  
Diretoria de Vigilância Sanitária  
Núcleo de Análise de Processos Administrativos – ANAP

**Parecer Jurídico - ANAP nº. 057/2018**

**Matéria:** Competência da Vigilância Sanitária no combate à dengue decorrente do livre exercício do poder de polícia administrativo em adentrar nos imóveis residenciais visando à proteção à saúde coletiva. Procedimentos de ingresso forçado e/ou compulsório em imóveis fechados, abandonados ou com acesso não permitido pelo proprietário quando necessários e se mostrarem fundamentais para a contenção da doença ou do agravo à saúde pública ainda que na existência de Lei autorizativa. Legislação Municipal que prevê o ingresso forçado e/ou compulsório quando da existência de foco de dengue. Direito à inviolabilidade de domicílio como não absoluto sendo necessária a sua relativização quando confrontado com o direito à saúde da coletividade, fundamentando-se, para tanto, no juízo de ponderação frente à eventual colisão de princípios. Ausência de reserva de jurisdição para determinação de entrada contra a vontade do morador, ainda quando existente legislação permissiva, podendo o poder público fazer prevalecer o seu poder de polícia administrativo, sobretudo em havendo comando legal, previamente, descaracterizando a alegação da violação do domicílio, contudo, desde que observados os limites de atuação do Poder Público em relação a sua competência. Inviolabilidade de domicílio. Caráter não absoluto. Epidemia de Dengue. Juízo de Ponderação de interesses. Direito à Saúde. Competência técnica da Vigilância epidemiológica e Sanitária. Dever do Estado. Responsabilidade por omissão em caso da ausência de tomada de medidas administrativas epidemiológicas – sanitárias visando o combate a doença. Necessidade do Estado em ofertar à comunidade proteção contra a epidemia da dengue sob pena de estar agindo em omissão para com suas atribuições. Verificação acerca da existência de violação à regra constitucional que garante o direito à intimidade (art.5º, X), propriedade (art.5º, XXII), violação de domicílio (art. 5º, XI). Município que possui legislação específica prevendo a possibilidade do ingresso em imóveis residenciais quando fechados, abandonados ou com ingresso impedido pelo morador como norma válida e eficaz a surtir seus efeitos legais. Possibilidade diante da ausência de legislação municipal autorizando o ingresso compulsório e/ou forçado em dadas situações excepcionais o acionamento do Poder Judiciário mediante invocação do Ministério Público, na qualidade de fiscal da Lei e Procuradorias Municipais visando a obtenção de suprimento judicial para o ingresso nos imóveis. Decisão de mérito que caberá ao agente público quando da execução das ações de combate a dengue sopesando a necessidade da relativização dos princípios invocados à luz do ordenamento jurídico pátrio vigente visando o resguardo e proteção da saúde pública. Direito individual da inviolabilidade de domicílio que deverá ser respeitado, contudo, relativizado diante da necessidade da promoção e garantia da saúde coletiva, sobretudo, quando da existência de possível proliferação de foco de dengue ou agente causador de enfermidades que poderia vir a comprometer uma grande parte da população que ficaria refém de ações que são de competência do Poder Público e existente Lei corroborando com o ingresso em imóveis nas condições excepcionais delineadas no presente parecer.

Senhora Diretora,

**Do relatório:**

Aporta a este Núcleo de Análise de Processos Administrativos consulta/questionamento que nos fora encaminhado por e-mail de origem da Vigilância Sanitária Municipal de Porto Belo acerca da atuação por parte das autoridades sanitárias no combate à dengue quando em imóveis que se apresentam fechados, abandonados ou com acesso não permitido pelo morador, considerando a existência de legislação no Município de Porto Belo que prevê a possibilidade do ingresso compulsório e/ou forçado em dadas situações visando à contenção da doença ou do agravo à saúde pública. Questiona o consulente acerca da possibilidade do cumprimento de referida legislação municipal considerando a existência de muitos focos positivos e crescente a cada dia em virtude da observância da inviolabilidade do domicílio prevista na Constituição Federal de 1988.

É o breve relatório.  
Passo ao parecer.

**Dos fundamentos técnicos e legais:**

Preliminarmente, há que se analisar acerca da competência e do poder – dever do Poder Público em legislar acerca de saúde pública no que tange a criação de políticas públicas voltadas para o direito à saúde e as medidas preventivas, protetivas e coercitivas de incumbência dos três entes federativos que em forma de atuação harmônica e complementar desenvolvem as ações de vigilância sanitária, respeitadas as devidas hierarquias e competências dos respectivos entes, em especial no que se refere ao combate a dengue no âmbito do Estado de Santa Catarina.

Destaca-se que o direito à saúde, por sua vez, compete ao Estado, diga-se, a todos os entes federados, senão vejamos:

**Art.196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.**

Com vista a atingir o objetivo determinado pela Constituição foram elencadas medidas preventivas a serem adotadas pelo poder público. Nesta seara, se insere a vigilância sanitária e epidemiológica, in verbis:

**Art.200 - Ao sistema único de saúde compete, além de outras atribuições, nos termos da lei:**

(...)

**II - executar as ações de vigilância sanitária e epidemiológica, bem**

**como as de saúde do trabalhador;**

No que tange à obrigação de legislar sobre saúde, temos que o diploma constitucional estabelecera a competência comum e concorrente, repartida entre os entes da federação, vejamos:

**Art.23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:**

(...)

**II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;**

**Art.24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:**

(...)

XII - previdência social, proteção e **defesa da saúde;**

§1º - No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais

Não bastasse, a Lei Orgânica da Saúde nº. 8.080, de 19/09/90, a qual disciplina a política de saúde pública, estabelecendo-a como direito do ser humano, e inserindo no seu campo de atuação instrumentos como a vigilância sanitária e a epidemiológica, como se observa:

**“Art. 2º A saúde é um direito fundamental do ser humano, devendo o Estado prover as condições indispensáveis ao seu pleno exercício”.**

“§ 1º O dever do Estado de garantir a saúde consiste na formulação e execução de políticas econômicas e sociais que visem à redução de riscos de doenças e de outros agravos e no estabelecimento de condições que assegurem acesso universal e igualitário às ações e aos serviços para a sua promoção, proteção e recuperação”.

**“Art. 6º Estão incluídas ainda no campo de atuação do Sistema Único de Saúde (SUS):**

[...]

**§ 1º Entende-se por vigilância sanitária um conjunto de ações capaz de eliminar, diminuir ou prevenir riscos à saúde e de intervir nos problemas sanitários decorrentes do meio ambiente, da produção e circulação de bens e da prestação de serviços de interesse da saúde, abrangendo:**

I – o controle de bens de consumo que, direta ou indiretamente, se relacionem com a saúde, compreendidas todas as etapas e processos, da produção ao consumo; e

II – o controle da prestação de serviços que se relacionam direta ou indiretamente com a saúde.

§ 2º Entende-se por vigilância epidemiológica um conjunto de ações que proporcionam o conhecimento, a detecção ou prevenção de qualquer mudança nos fatores determinantes e condicionantes de saúde individual ou coletiva, com a finalidade de recomendar e adotar as medidas de prevenção e controle das doenças ou agravos.

Verifica-se, portanto, que todo este conjunto normativo constitucional, e infra, representam a preocupação do poder público com a saúde coletiva e com o risco de epidemias, e que no presente caso, verifica-se que o consulente informa existir no Município de Porto Belo legislação específica para o combate a dengue a qual prevê medidas coercitivas, tais como o ingresso compulsório e/ou forçado em residências fechadas, abandonadas ou em dadas situações nas quais os moradores obstaculizam a entrada do agente de endemias e/ou agente de combate a dengue quando da execução de suas ações.

Portanto, resta clarividente que o Poder Público municipal diante da previsão constitucional de legislar de forma concorrente e complementar acerca da saúde, tendo por base os interesses locais visando disciplinar a matéria buscara com referida legislação melhor executar a política de saúde pública de combate à dengue com foco primordial na garantia da saúde coletiva.

Desta feita, resta-nos avaliar a questão que nos fora trazida a consulta com vistas a garantir a efetividade das ações de combate a dengue, mas com os limites impostos pela lei e a necessidade de sopesar valores e princípios que necessariamente precisam ser relativizados, já que não absolutos, visando sobremaneira a efetividade das políticas públicas em prol da coletividade.

Entendemos que no caso do combate à dengue não basta apenas criação de políticas públicas voltadas para tal fim, mas necessária se faz a participação da população e sua conscientização, a fim de evitar que residências sejam locais de criação do vetor da dengue e de outras enfermidades, contudo, nem sempre há uma resposta positiva, eis que, a visita do agente de endemias e/ou agente de combate à dengue, muitas vezes resulta ineficaz, seja porque é obstada pelo proprietário, que não a autoriza, ou pelo fato do imóvel se encontrar abandonado e/ou fechado, momento no qual surge a atuação do fiscal sanitário que com o seu poder de polícia - administrativo passa atuar visando executar a ação de combate a dengue.

É neste momento que surge a grande dificuldade do agente de combate as endemias e/ou agente de combate à dengue executar sua ação, onde acionara o fiscal sanitário, já que muitas das vezes ao agente, tendo por base conceitos pré - estabelecidos acerca da necessidade da observância da inviolabilidade de domicílio como norma constitucional, o que de fato deve acontecer e sem sombra de dúvidas sempre respeitado, já que sendo um princípio constitucional, o esquece de que ainda que haja o

devido respeito e com certeza a sua observância sempre, sob pena de agir-se em desconformidade e assim ser responsabilizado, tal não se mostra absoluto, assim como demais princípios e valores, já que deve ser relativizado considerando sobremaneira o interesse coletivo sobre o particular com vistas à garantia da saúde e integridade de toda uma coletividade. Neste diapasão é que os agentes de combate as endemias e/ou combate a dengue comunicam referido fato as vigilâncias sanitárias que com o seu corpo técnico de fiscais sanitários, com atribuições legais de poder de polícia - administrativo, com respaldo na lei e instrumento normativo análogo irão executar ações com vistas a erradicação dos focos de dengue que encontram-se em imóveis fechados, abandonados ou com a recusa de ingresso do proprietário, como no presente caso que nos fora trazido à baila com a existência de Lei Municipal autorizando o ingresso forçado e/ou compulsório. Não nos parece razoável e acredita-se não sendo a intenção primeira do legislador que tais princípios não possam ser relativizados diante de situações que clamam por urgência e em que a iminência de um grande evento danoso se faz presente e por certo acarretaria graves conseqüências, como é o caso de um surto de dengue, que por certo poderia comprometer toda uma coletividade levando pessoas a óbitos; e do outro lado tendo como agente potencial causador um imóvel fechado, abandonado ou com recusa do morador, diga-se, uma única pessoa, em que poderia potencialmente dadas as circunstâncias verificadas “in loco” pelo agente de combate as endemias e/ou combate a dengue ser a responsável pelo imóvel causador e foco de proliferação do mosquito vetor causador da dengue em dada comunidade que fora vitimada pelo surto e não podendo o agente de combate as endemias e/ou agente de combate a dengue nada fazer sob a alegação do respeito absoluto ao princípio da inviolabilidade de domicílio.

Mister consignar que já de algum tempo, esta sedimentada na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal que os direitos e garantias individuais, apesar de se caracterizarem como uma proteção constitucional, não possuem caráter absoluto. No caso em apreço, verificamos uma aparente colisão de princípios constitucionais, saúde coletiva versus intimidade e inviolabilidade de domicílio

Portanto, entendemos ser necessário, num caráter opinativo, que o agente de endemias e/ou agente de combate a dengue e, diga-se, ainda o fiscal sanitário quando invocada a sua participação na ação em decorrência do exercício do poder de polícia administrativo inerente a este cargo, deverá atentar-se para a necessidade da aplicação do juízo de ponderação, onde observada a aparente colisão de princípios, deve-se, evitando que determinado princípio seja aniquilado pelo outro, realizar o juízo de ponderação, extraindo do sistema os valores e mandamentos de otimização, a fim de se constatar qual dos princípios deve prevalecer no caso concreto. Na discussão em comento, pondera-se se o direito à intimidade e à não violação do domicílio, devem se sobrepor ao direito à saúde da coletividade.

Destaca-se que no Brasil, o direito à saúde é garantido pela Constituição Federal de 1988 em diversos dispositivos, como já exposto supra. Incumbe ao Estado, desta feita, promover ações curativas, medidas preventivas e profiláticas, ofertando aos cidadãos a melhor saúde, com o menor custo, tanto financeiro, quanto de direitos individuais.

No que tange ao tema saúde pública, o Estado é obrigado, sob pena de responsabilidade civil, a estabelecer políticas públicas, de caráter preventivo e curativo, com vistas a ofertar à população um sistema de saúde pública eficiente. A atuação estatal,

além de evitar sua responsabilização objetiva, exclui também a subjetiva dada a ausência ou ineficiência do serviço prestado.

De todo o exposto supra, parece-nos restar clarividente que, na linha da relatividade do direito individual, entendimento prevalente do Supremo Tribunal Federal, o direito coletivo deve se sobrepor ao privado. No caso em apreço, não há justificativa plausível, a fim de impedir a intervenção episódica do Estado na propriedade privada em dados momentos excepcionais de risco sanitário iminente de proliferação de vetor, evitando o alastramento de doença de característica epidemiológica, sobretudo ainda em se tratando de Município, como no presente caso, o qual possui legislação específica que prevê o ingresso nos imóveis em caso de encontrarem-se fechados, abandonado ou com resistência ao ingresso por parte do proprietário. Vejamos o que diz o Supremo quanto à relativização dos direitos fundamentais.

**“OS DIREITOS E GARANTIAS INDIVIDUAIS NÃO TÊM CARÁTER ABSOLUTO.**

**Não há, no sistema constitucional brasileiro, direitos ou garantias que se revistam de caráter absoluto, mesmo porque razões de relevante interesse público ou exigências derivadas do princípio de convivência das liberdades legitimam, ainda que excepcionalmente, a adoção, por parte dos órgãos estatais, de medidas restritivas das prerrogativas individuais ou coletivas, desde que respeitados os termos estabelecidos pela própria Constituição.**

**O estatuto constitucional das liberdades públicas, ao delinear o regime jurídico a que estas estão sujeitas – e considerado o substrato ético que as informa – permite que sobre elas incidam limitações de ordem jurídica, destinadas, de um lado, a proteger a integridade do interesse social e, de outro, a assegurar a coexistência harmoniosa das liberdades, pois nenhum direito ou garantia pode ser exercido em detrimento da ordem pública ou com desrespeito aos direitos e garantias de terceiros.”( RTJ 173/807-808, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno, RMS 23.452/RJ)**

Nestes termos, resta incontestável ao nosso opinar, que o direito individual, quando injustificadamente utilizado como mero capricho particular, deve ceder frente ao direito supraindividual da coletividade à saúde, sobretudo, em se tratando de situações em que o risco sanitário se mostra iminente como é o caso de um eventual surto de proliferação da dengue.

O direito privado constitucionalizou-se, e hoje é exercido segundo sua função social, esse ensinamento transborda conceitos e possibilita ao Estado limitar a propriedade privada, sem ofendê-la.

Assim, temos que o poder público, impelido pela sua obrigação constitucional de concretizar o direito à saúde, utiliza-se de seus órgãos, vigilância epidemiológica e sanitária, com fundamento no poder de polícia administrativo, para disciplinar limitações ao direito do particular.

O ilustre doutrinador Carlos Ari Sundfeld em seu artigo Vigilância epidemiológica e direitos constitucionais, aponta:

**“Essas ponderações e perplexidades são suficientes para a conclusão de que o acesso compulsório aos ambientes privados pelos agentes da vigilância epidemiológica incumbidos do programa de combate à dengue não depende da autorização judicial a que se refere o art. 5.º, XI, da Constituição Federal”**

E acrescenta o ilustre professor em seu texto “Vigilância epidemiológica e Direitos Constitucionais” que:

**“O ingresso forçado no contexto de um programa de vigilância epidemiológica em que se busque a cobertura total (como no caso da dengue) é uma situação muito diferente. A medida é claramente geral, envolvendo todos os ambientes de uma dada região. Não há um endereço específico, nem cunho de personalidade. Na decisão de vistoriar não se leva em conta qualquer característica individual do morador, o qual pode permanecer no anonimato; dele nada se subtrai, contra ele nada se produz. Daí a impertinência do mandado judicial.”**

O poder de polícia, apto que é a limitar o direito privado, encontra terreno fértil também na órbita legislativa, disciplinando também aí o direito do cidadão, a exemplo das limitações criadas pela lei do plano diretor.

Com base neste fundamento legislativo limitador é que diversas legislações, estaduais e municipais, como a legislação ora questionada do Município de Porto Belo, apoiadas no direito à saúde da coletividade, já autorizam os servidores da área da saúde, independentemente de ordem judicial, a adentrar em imóvel desocupado ou fechado que possa ser foco de endemias, vejamos alguns exemplos:

Como sobredito, do confronto aparente entre o direito à inviolabilidade do domicílio e à intimidade dum lado, e doutro o direito à saúde, deve prevalecer este último, sobretudo, havendo ainda Lei que preveja a atuação do agente público quando existente fator limitador do exercício da atividade estatal com vistas a prevenção e/ou erradicação de vetores proliferadores de enfermidades.

Entendemos, que no presente caso, conforme já retro exposto, caso esta seja a preocupação do agente público, que não é possível a caracterização do crime de violação de domicílio frente ao ingresso nos imóveis fechados e desocupados no Município de Porto Belo, pois tal atitude é fomentada pelo poder público, constante, inclusive, no diploma legislativo municipal em questão, já que havendo Lei autorizando tal medida e que encontra-se em vigor perante o Município em questão, devendo, portanto, ser cumprida em seus exatos termos.

Saliente-se, que não há registro de declaração de inconstitucionalidade, ou

mesmo de ilegalidade, de quaisquer destes dispositivos normativos acima elencados, em especial a Lei Municipal ora questionada, sendo, portanto, apta a surtir seus efeitos legais, já que, diante de qualquer questionamento acerca da sua constitucionalidade pelos órgãos competentes a mesma apresenta-se válida e devendo ser cumprida em seus exatos termos, salvo se existente algum comando legal ou jurídico com vistas a discussão da legalidade da Lei e sua eventual inconstitucionalidade, o que não se verifica até presente momento.

Desta feita, face a presunção de constitucionalidade das leis, e considerando que a Administração Pública rege-se pelo princípio da legalidade, é factível, que os agentes públicos das unidades federadas que dispõem de lei específica, estariam, a priori, com base em comando legal vigente, autorizados, independente de ordem judicial, já que referida Lei assim não se manifesta acerca da necessidade do suprimento judicial, a adentrar aos imóveis desocupados ou fechados, desde que estes sejam ou possam se tornar foco de endemias.

Ponderamos que ainda que nosso entendimento seja no sentido de que em situações excepcionais com vistas ao controle endêmico de vetores causadores de enfermidades que venham a comprometer a saúde de uma coletividade, que os princípios invocados da intimidade e da inviolabilidade de domicílio, com as devidas limitações e sem excessos, devam ser relativizados, já que estamos tratando do outro lado do direito coletivo à saúde pública, ainda sobretudo quando existente norma legal permissiva expressa, que em dada situações, caso o agente público entenda pela necessidade, na ausência de legislação autorizando o ingresso forçado e/ou compulsório, que cientifiquem o Ministério Público, na qualidade de fiscal da lei, e as procuradorias dos respectivos órgãos públicos municipais para que promovam o ingresso de ação judicial solicitando o suprimento/autorização para o ingresso em referidos imóveis.

#### **Do parecer conclusivo:**

Desta feita, de todo o exposto supra, e do que mais se infere, opinamos à luz do que alude a legislação aplicável, no sentido de que, ao nosso entender, em que pese a existência da inviolabilidade do domicílio como um direito fundamental inerente à pessoa humana, entendemos que não se trata de um direito absoluto, eis que diante de situações excepcionais, como no presente caso, visando a proteção da saúde da coletividade, pode ser restringido, desde que observado o princípio da proporcionalidade.

No presente caso, tem-se o conflito aparente entre dois valores protegidos pelo Direito: de um lado, a liberdade individual dos moradores, diga-se proprietários dos imóveis; e de outro, a vida e a saúde desses mesmos indivíduos e de toda a coletividade, que devem ser protegidas pelo Estado.

Diante disso, entendemos que deva haver uma ponderação dos interesses envolvidos: ou restringe-se a liberdade individual (inviolabilidade de domicílio), ou então haverá um grave e real risco à saúde de toda a sociedade (incluindo os proprietários e/ou moradores do imóvel). Não há dúvidas de que, no presente contexto, deverá preponderar a proteção à vida e à saúde, havendo uma restrição à liberdade individual, já que encontra-se em risco o direito coletivo à saúde.

Verifica-se da Lei em questão, ora em vigor no Município de Porto Belo, que a entrada forçada só é permitida em três situações excepcionais (imóvel abandonado, morador não encontrado ou recusa do morador). Além disso, entende-se de referida Lei que o ingresso compulsório teria apenas uma finalidade, qual sejam, encontrar possíveis focos



de criadouro do mosquito, eliminando-os. Ressalte-se, ao nosso entender e opinar, que não haverá qualquer prejuízo ao morador, já que os agentes públicos não irão adentrar na casa para produzir provas contra ele (não se trata de investigação criminal) nem para retirar de lá seus bens (não é uma medida de busca e apreensão ou de penhora). Logo, não há violação ao devido processo legal (art. 5º, LIV, da CF/88).

Em que pese o acima exposto que em dadas situações os agentes públicos, quando não certos da conduta a ser tomada em situações de combate a dengue envolvendo imóveis fechados, abandonados ou com resistência ao ingresso por parte do morador devam comunicar o fato ao Ministério Público ou Procuradorias Municipais, ressaltamos que buscar autorização judicial todas as vezes em que o imóvel estiver fechado o trabalho de fiscalização restaria inviabilizado, além de sobrecarregar o Poder Judiciário. Segundo dados oficiais no Estado de Santa Catarina, considerando a crescente proliferação dos focos de dengue nos Municípios, seria, ao nosso opinar, inimaginável ter que exigir uma ação judicial para cada uma dessas casas, o que por certo inviabilizaria a ação fiscalizatória dos agentes públicos e deixaria o Poder Judiciário com dificuldades operacionais, dadas limitações inerentes a qualquer órgão público, de atender a contento todas as demandas envolvendo imóveis fechados, abandonados ou com ingresso recusado pelo morador que necessitariam do prévio suprimento judicial.

Dessa forma, a medida prevista na Lei em questão do Município de Porto Belo, ao nosso entender opinativo, se mostra adequada, necessária e proporcional, sendo a solução que melhor atende a proteção da saúde pública, que é um dever constitucional do Estado (art. 196), havendo uma mínima intervenção na inviolabilidade do domicílio.

Por derradeiro, consignamos que referido parecer possui caráter meramente opinativo, cabendo a decisão de mérito acerca das medidas a serem tomadas aos agentes públicos quando do exercício de suas atribuições.

**Este é o parecer.**

Em, 18 de maio de 2018.

À apreciação da Diretora da DIVS.

Rodrigo de Oliveira  
**Coordenador do Núcleo de Análise de Processos Administrativos Sanitários**  
ANAP/DIVS/SES

Aprovo a manifestação do Núcleo de Análise de Processos Administrativos.

Responda-se nestes termos ao interessado.

Florianópolis, de maio de 2018.

Raquel Ribeiro Bittencourt  
**Diretora de Vigilância Sanitária**  
DIVS/SUV/SES