



Porto Alegre, 10 de maio de 2023.

Orientação Técnica IGAM nº 10.717/2023

I. O Poder Legislativo do Município de Aceguá solicita análise e orientações acerca do Projeto de Lei nº 42, de 2023, oriundo do Poder Executivo, que tem como ementa: “Dispõe sobre a criação do Serviço Municipal de Vigilância Sanitária”.

II. Preliminarmente, constata-se que esta 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 competência deste ente federativo para dispor sobre matérias de interesse local.

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

Feitos esses esclarecimentos preliminares, sob o ponto de vista material,

¹ Art. 30. **Compete aos Municípios:**

I - legislar sobre **assuntos de interesse local**;

II - suplementar a legislação federal e a estadual **no que couber**; (Vide ADPF 672)

III - **instituir e arrecadar os tributos de sua competência**, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei; (grifou-se)

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. 8º.- Compete ao Município, no âmbito de sua autonomia, prover tudo quanto diga respeito ao interesse e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe privativamente, entre outras, as seguintes atribuições:

(...)

II - expedir Leis, Decretos, Resoluções, Regulamentos e Portarias e atos relacionados aos assuntos de seu peculiar interesse;

III - suplementar a Legislação Federal e Estadual no que for permitido;

⁴ Art. 47 **Compete privativamente ao Prefeito:**

(...)

VIII - **dispor sobre a organização e o funcionamento da Administração Municipal**, na forma da Lei;

(...)

XII - **planejar e promover a execução dos serviços públicos municipais**;

(...)

XXIII - administrar os bens e as **rendas municipais promover o lançamento, a fiscalização e a arrecadação de tributos**; (grifou-se)



depreende-se que a proposição em análise encontra-se alinhada com a legislação pertinente, pois, além de incluir as competências do Município no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), conforme o art. 200 da Constituição Federal⁵ e o art. 6º da Lei Federal nº 8.080, de 19 de setembro de 1990⁶, alinha-se também à Lei Federal nº 6.360, de 23 de setembro de 1976, que dispõe sobre a vigilância sanitária:

Art. 2º - Somente poderão extrair, produzir, fabricar, transformar, sintetizar, purificar, fracionar, embalar, reembalar, importar, exportar, armazenar ou expedir os produtos de que trata o Art. 1º as empresas para tal fim autorizadas pelo Ministério da Saúde e cujos estabelecimentos hajam sido licenciados **pelo órgão sanitário das Unidades Federativas em que se localizem**. (grifou-se)

Regulamentando a Lei Federal nº 6.360, de 1976, o Decreto nº 8.077, de 14 de agosto de 2013, assim se reporta às competências municipais:

Art. 2º O exercício de atividades relacionadas aos produtos referidos no art. 1º da Lei nº 6.360, de 1976, dependerá de autorização da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa **e de licenciamento dos estabelecimentos pelo órgão competente de saúde** dos Estados, Distrito Federal ou **Municípios**, observados os requisitos técnicos definidos em regulamento desses órgãos. Parágrafo único. As atividades exercidas pela empresa e as respectivas categorias de produtos a elas relacionados constarão expressamente da autorização e do licenciamento referidos no *caput*.

(...)

Art. 12. As atividades de vigilância sanitária de que trata a Lei nº 6.360, de 1976, e este Decreto serão exercidas:

(...)

III - pelos Estados, Distrito Federal **e Municípios, por meio de seus órgãos de vigilância sanitária competentes**. (grifou-se)

Destarte, infere-se que o Município está tão somente promovendo adequação de sua legislação e de sua estrutura administrativa à regulação da matéria, vinculando-o corretamente à “Secretaria Municipal de Saúde e Assistência Social” no art. 1º e alinhando-se à legislação federal e estadual sobre esta matéria: Lei Federal nº 6.437, de 20 de agosto de 1977, que configura infrações à legislação sanitária federal, estabelece as sanções respectivas, e Lei Estadual nº 6.503, de 22 de dezembro de 1972, que dispõe sobre a promoção, proteção e recuperação da saúde pública.

⁵ 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; (grifamos)

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

I - a execução de ações:

a) de **vigilância sanitária**; (grifamos)

b) de vigilância epidemiológica;

c) de saúde do trabalhador;



Por oportuno, algumas considerações importantes que merecem atenção. Reitera-se que, de acordo com o art. 5º da LOAS, vigora o chamado “comando único” das ações socioassistenciais, no âmbito da competência de cada ente federativo:

Art. 5º A organização da assistência social tem como base as seguintes diretrizes:

I - descentralização político-administrativa para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e **comando único das ações em cada esfera de governo**; (grifou-se)

Sendo assim, mesmo que seja aprovada neste momento o Projeto de Lei nº 42, de 2023, reitera-se que, assim que possível, o Município altere sua organização administrativa futuramente ou assim que puder, a fim de deixar a assistência social em um órgão exclusivo para esta finalidade.

Neste sentido, inclusive, o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS)⁷ tem propugnado pelo cumprimento da legislação, o que significa, na prática, especialmente no nível municipal, cuja estrutura administrativa geralmente é menos complexa, que sejam separadas as ações e serviços de assistência social com outros (por exemplo: saúde, trabalho e habitação) quando coexistirem no mesmo órgão, como é o caso do Município consulente (Secretaria Municipal de Saúde e Assistência Social).

Prosseguindo na análise, com relação à Taxa de Vigilância Sanitária, sabe-se que a Administração, revestida de seu poder de polícia – cujo conceito advém da Lei Federal nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional)⁸ – 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 taxas para serviços e emissão de documentos como licença ou alvará sanitário, vistoria e/ou inspeção técnica, aprovação de projeto arquitetônico de estabelecimentos, certificado de vistoria de veículos que transportam alimentos, produtos ou equipamentos que impactem a saúde pública, consoante disposto nos arts. 5º a 7º do projeto de lei em análise.

⁷ Transformação do Ministério do Desenvolvimento Social atualmente em Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, conforme redação do art. 17, inciso IX, da Medida Provisória nº 1.154, de 1º de janeiro de 2023, que estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios.

⁸ 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)



Nesse contexto, sobre a criação de taxas, tal medida se encontra no exercício da competência que lhe assegura a legislação pertinente. Com efeito, o Código Tributário Nacional (Lei Federal nº 5.172, de 25 de outubro de 1966) dispõe:

Art. 5º Os tributos são impostos, **taxas** e contribuições de melhoria.
(grifamos)

Não se perca de vista, ainda, a competência do Município para instituir seus próprios tributos e taxas. O fato de o Município de Aceguá não possuir Código Tributário próprio não chega, a rigor, a ser uma situação ilegal, haja vista o permissivo do art. 44 da Lei Estadual nº 4.054, de 29 de dezembro de 1960⁹:

Art. 2º Integram o sistema tributário do município:
(...)

II - As **taxas**:

- a) decorrentes das atividades do poder de polícia do município;
- b) decorrentes de atos relativos à utilização efetiva ou potencial de serviços públicos municipais específicos e divisíveis.

Porém, comente-se apenas que, além do inusitado fato de utilizar Códigos legislativos de outro Município mesmo depois de decorridos tantos anos, isso traz como consequência situações e momentos como estes, em que pretende elaborar legislação própria e alinhá-la à legislação federal e isso ainda não existe no Município de forma adequada e específica ao seu território.

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 seguinte o ensinamento de José dos Santos Carvalho Filho¹⁰:

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.

A título de conhecimento para esta Casa Legislativa, sobre esta matéria a jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul conta com os seguintes precedentes:

⁹ Lei Estadual nº 4.054, de 29 de dezembro de 1960:

Art. 44 - Enquanto o novo município não decretar suas novas leis, vigorarão em seu território as da comuna de que é originária sua sede.

¹⁰ Filho, José dos Santos Carvalho, Manual de Direito Administrativo. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2004, p. 63.



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 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) (grifou-se)

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) (grifou-se)

Nessa senda, oportuno trazer à tona, também, as características do poder de polícia, quais sejam: a auto-executoriedade e a coercibilidade. A primeira repousa no fato de que verificada a presença dos pressupostos leais do ato, a Administração Pública pratica-o imediatamente e o executa de forma integral. A segunda, novamente na lição de José dos Santos Carvalho Filho assim está definida¹¹:

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.

¹¹ Ob. cit., p. 75.



Dessa forma, infere-se que há farta e específica legislação a respaldar a alteração da legislação sobre o serviço de vigilância no Município, em prol da saúde pública da coletividade local e que o Município está tão somente promovendo adequação de sua legislação e de sua estrutura administrativa à regulação da matéria.

III. Diante de todo o exposto, em conclusão, respeitada a natureza opinativa do parecer jurídico, que não vincula, por si só, a manifestação das comissões permanentes e a convicção dos membros desta Câmara e, ainda, assegurada a soberania do Plenário, opina-se que, observadas as ressalvas descritas nesta Orientação Técnica, conclui-se pela viabilidade do Projeto de Lei nº 42, de 2023, para então seguir os demais trâmites do processo legislativo até deliberação do Plenário desta Casa de Leis.

O IGAM permanece à disposição.

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