

Porto Alegre, 10 de maio de 2023.

Orientação Técnica IGAM nº 10.719/2023

I. O Poder Legislativo do Município de Aceguá solicita análise e orientações acerca do Projeto de Lei nº 43, de 2023, de autoria do Poder Executivo, que tem como ementa: “Institui o Código Sanitário do Município de Aceguá”.

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 assuntos 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 Município:

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

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;

fiscalização e a arrecadação de tributos; (grifou-se)

Por oportuno, comente-se apenas que, geralmente as leis que codificam ou sistematizam princípios e regras relacionadas com determinada matéria costumam ser processados sob o rito complementar. Porém, a rigor, já que a Lei Orgânica Municipal não estabelece requisitos especiais para sua tramitação e votação, considera-se adequado dispor a matéria em lei ordinária.

Sob o ponto de vista material, depreende-se que a proposição em análise encontra-se alinhada com a legislação pertinente, a exemplo da 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” no art. 2º do projeto de lei 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.

Porém, conforme observado na Orientação Técnica IGAM nº 10.717, de 10 de maio de 2023, por ocasião da análise do Projeto de Lei nº 42, de 2023, que institui o Serviço de Vigilância Sanitária, este Município conta com uma “Secretaria Municipal de Saúde e Assistência Social”.

Neste sentido, 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)

Portanto, assim que possível, deve o Município alterar 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)⁴ 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 consultante (Secretaria Municipal de Saúde e Assistência Social).

Prosseguindo na análise, considerando a referência à Lei Federal nº 6.437, de 1977, que tipifica as infrações sanitárias, de acordo com o Decreto nº 23.430, de 24 de outubro de 1974, o Município também está inserido nessas ações:

Art. 4º - As atividades necessárias à promoção, proteção e recuperação da saúde no Estado do Rio Grande do Sul, serão entrosadas, sempre que possível, com órgãos federais, estaduais, **municipais**, com sociedades de economia mista ou com entidades particulares, através de convênios, acordos ou contratos. (grifou-se)

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.

⁴ 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.

Prosseguindo na análise, 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 – CTN)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 taxas para serviços e emissão de documentos como 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, ou vinculando-se ao Código Tributário do Município. Nesse contexto, sobre a criação de taxas, tal medida se encontra no exercício da competência que lhe assegura a legislação pertinente, pois o CTN dispõe no seu art. 5º que “**Os tributos são impostos, taxas e contribuições de melhoria**” (grifo nosso).

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 1960⁶:

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.

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 tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos. (grifou-se)

⁶ 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.

Reitera-se, a título de conhecimento para esta Casa Legislativa, como exemplos, os precedentes que a jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul tem emitido sobre esta matéria:

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 bupalina 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)

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 Filho⁷:

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.

⁷ CARVALHO FILHO, José dos Santos, Manual de Direito Administrativo. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2004, p. 63.

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 leiais 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 definida⁸:

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.

Por oportuno, as alterações trazidas pelo esboço de projeto de lei em análise são medidas decorrentes da adoção destas novas diretrizes à legislação local. Por isso, em sendo publicado como nova lei municipal, sua vigência para cobrança das taxas instituídas sujeita-se ao cumprimento dos princípios da anterioridade do exercício e da anterioridade nonagesimal, previstos no art. 150, inciso III, alíneas “b” e “c”, da Constituição Federal⁹, isto é, depois de decorridos os 90 (noventa) dias da promulgação da lei e no próximo exercício.

O processamento administrativo estabelecido a partir dos arts. 27 e seguintes do esboço de 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.

Neste sentido, por analogia com a matéria, veja-se o que dispõe a Lei Federal nº 6.437, de 20 de agosto de 1977, que configura as infrações à legislação sanitária federal, com grifos nossos em negrito para o que é pertinente destacar neste tipo de análise, inclusive quanto à ocorrência de circunstâncias agravantes e atenuantes por infração à legislação sanitária:

⁸ Ob. cit., p. 75.

⁹ Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas, ao contribuinte, **é vedado** à União, aos Estados, ao Distrito Federal e **aos Municípios**:

I – exigir ou aumentar tributo sem lei que o estabeleça;

(...)

III – cobrar tributos:

(...)

a) em relação a fatos geradores ocorridos antes do início da vigência da lei que os houver instituído ou aumentado;

b) no mesmo exercício financeiro em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou;

c) antes de decorridos noventa dias da data em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou, observado o disposto na alínea b;” (grifou-se)

Art. 2º - Sem prejuízo das sanções de natureza civil ou penal cabíveis, as infrações sanitárias serão punidas, alternativa ou cumulativamente, com as penalidades de:

- I - advertência;
 - II - multa;
 - III - apreensão de produto;
 - IV - inutilização de produto;
 - V - interdição de produto;
 - VI - suspensão de vendas e/ou fabricação de produto;
 - VII - cancelamento de registro de produto;
 - VIII - interdição total ou parcial do estabelecimento;
 - IX - proibição de propaganda; (Redação dada pela Lei nº 9.695, de 1998)
 - X - cancelamento de autorização para funcionamento da empresa; (Redação dada pela Lei nº 9.695, de 1998)
 - XI - cancelamento do alvará de licenciamento de estabelecimento; (Redação dada pela Lei nº 9.695, de 1998)
 - XI-A - intervenção no estabelecimento que receba recursos públicos de qualquer esfera. (Incluído pela Lei nº 9.695, de 1998)
 - XII - imposição de mensagem retificadora; (Incluído pela Medida Provisória nº 2.190-34, de 2001)
 - XIII - suspensão de propaganda e publicidade. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.190-34, de 2001)
- § 1º A pena de multa consiste no pagamento das seguintes quantias: (Incluído pela Medida Provisória nº 2.190-34, de 2001)
- I - **nas infrações leves**, de R\$ 2.000,00 (dois mil reais) a R\$ 75.000,00 (setenta e cinco mil reais); (Incluído pela Medida Provisória nº 2.190-34, de 2001)
 - II - **nas infrações graves**, de R\$ 75.000,00 (setenta e cinco mil reais) a R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais); (Incluído pela Medida Provisória nº 2.190-34, de 2001)
 - III - **nas infrações gravíssimas**, de R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais) a R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais). (Incluído pela Medida Provisória nº 2.190-34, de 2001)
- (...)

Art. 4º - As infrações sanitárias classificam-se em:

- I - **leves**, aquelas em que o infrator seja beneficiado por circunstância atenuante;
 - II - **graves**, aquelas em que for verificada uma circunstância agravante;
 - III - **gravíssimas**, aquelas em que seja verificada a existência de duas ou mais circunstâncias agravantes.
- (...)

Art. 6º - Para a imposição da pena e a sua graduação, a autoridade sanitária levará em conta:

- I - **as circunstâncias atenuantes e agravantes**;
- II - a gravidade do fato, tendo em vista as suas consequências para a saúde pública;
- III - os antecedentes do infrator quanto às normas sanitárias.

Art. 7º - **São circunstâncias atenuantes:**

- I - a ação do infrator não ter sido fundamental para a consecução do evento;
- II - a errada compreensão da norma sanitária, admitida como excusável, quanto patente a incapacidade do agente para atender o caráter ilícito do fato;
- III - o infrator, por espontânea vontade, imediatamente, procurar reparar ou minorar as consequências do ato lesivo à saúde pública que lhe for imputado;
- IV - ter o infrator sofrido coação, a que podia resistir, para a prática do ato;
- V - ser o infrator primário, e a falta cometida, de natureza leve.

Art. 8º - São circunstâncias agravantes:

- I - ser o infrator reincidente;
 - II - ter o infrator cometido a infração para obter vantagem pecuniária decorrente do consumo pelo público do produto elaborado em contrário ao disposto na legislação sanitária;
 - III - o infrator coagir outrem para a execução material da infração;
 - IV - ter a infração consequências calamitosas à saúde pública;
 - V - se, tendo conhecimento de ato lesivo à saúde pública, o infrator deixar de tomar as providências de sua alcada tendentes a evitá-lo;
 - VI - ter o infrator agido com dolo, ainda que eventual fraude ou má fé.
- (...)

Art. 9º - Havendo concurso de circunstâncias atenuantes e agravantes à aplicação da pena será considerada em razão das que sejam preponderantes.
(grifos nossos)

De resto, infere-se que a aplicação de referidas especificações técnicas à vigilância sanitária é matéria de conteúdo estritamente técnico, de privativa competência e interesse do Município e relativa ao seu poder de polícia sanitária, cuja maior parte escapa à análise fundamentalmente jurídica desta consultoria.

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 43, 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