



Câmara Municipal de Monte Mor

Palácio 24 de Março

PARECER

MATÉRIA LEGISLATIVA - Projeto de Lei nº129/2022 - Protocolo nº516/2022

INTERESSADO: Comissão de Justiça e Redação da Câmara Municipal de Monte Mor

EMENTA: PROJETO DE LEI ORDINÁRIA - AUTORIA EXECUTIVO - INSTITUI SERVIÇO DE INSPEÇÃO DE PRODUTOS DE ORIGEM ANIMAL (SIM) - PARECER JURÍDICO PELA INVIABILIDADE TÉCNICA FACE APARENTE VICIO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL - LEI ORDINÁRIA NÃO PODE REGULAMENTAR MATÉRIA RESERVADA À LEI COMPLEMENTAR.

I - RELATÓRIO

Em análise o Projeto de Lei nº129/2022 que fora encaminhado pelo Executivo que "Dispõe sobre a Instituição do Serviço de Inspeção de Produtos de Origem Animal - SIM e dá outras providências".

Referido Projeto de Lei tramita em Regime Ordinário, foi recebido pelo Presidente da Casa depois da análise prévia favorável do setor legislativo, lido em Sessão Ordinária e incluído no SAPL, tudo conforme preceitua a Instrução Normativa desta Câmara Municipal nº06/2019. Após encaminhado à Comissão de Justiça e Redação, esta solicita o presente parecer.

É o relatório. Passa-se à fundamentação.

II- FUNDAMENTAÇÃO

Consideração Preliminar

De início, convém destacar que compete a esta Procuradoria Jurídica prestar consultoria sob o prisma estritamente técnico, cabendo à Comissão de Justiça e Redação apreciar o aspecto constitucional, legal, gramatical e lógico, conforme preceitua o art. 55, do Regimento Interno desta Casa de Leis.

Cabe à Comissão Mista (Meio Ambiente, Educação, Cultura, Saúde, Assistência Social, Obras e Serviços Públicos e Atividades Privadas), opinar em assuntos relacionados aos serviços públicos, saúde, dentre outros estabelecidos no parágrafo único, do art. 57 do mesmo diploma legal.



Câmara Municipal de Monte Mor

Palácio 24 de Março

Por fim, cabe ao Egrégio Plenário à apreciação da propositura, portanto, o presente parecer é uma peça meramente opinativa, sem conteúdo decisório.

Análise Jurídica

Trata-se de Projeto de Lei Ordinária nº 129/2022, de iniciativa do DD. Prefeito Municipal, que visa instituir em Monte Mor o serviço de inspeção municipal de produtos de origem animal.

Pelo que consta, o texto normativo da propositura foi criado para assegurar a qualidade e higiene dos produtos de origem animal fabricados e comercializados no município. A instituição do SIM - Serviço de Inspeção Municipal é o caminho para significativa melhora de toda a cadeia produtiva local.

Dentre as inúmeras disposições da propositura se destacam:

- ✓ a criação da Coordenadoria Setorial e do Setor de Fiscalização subordinados à Secretaria de Meio Ambiente e Agricultura;
- ✓ a disposição de que a inspeção deverá ser realizada por médico veterinário concursado;
- ✓ autoriza consórcios e a celebração de parcerias públicas e privadas;
- ✓ reza sobre os procedimentos de registro dos estabelecimentos comerciais e industriais de produtos de origem animal;
- ✓ estabelece o procedimento administrativo para os casos de descumprimento;
- ✓ especifica as infrações e atribui penalidades;
- ✓ incide taxas.

Segundo o Projeto de lei, o SIM observa os ditames da Constituição Federal, além das seguintes leis federais:

- ✓ Lei nº8171/91, dispõe sobre política agrícola;
- ✓ Lei 7889/89, dispõe sobre inspeção sanitária e industrial dos produtos de origem animal, e dá outras providências;
- ✓ Lei nº1283/50, dispõe sobre a inspeção industrial e sanitária dos produtos de origem animal.

Pois bem, inicialmente cabe ressaltar a importância da implementação do referido serviço no âmbito municipal, lei que, aliás, já deveria estar vigente, uma vez que os entes são responsáveis por concretizar normas e atribuições constitucionais, vejamos:

O artigo 18 da Constituição Federal, inaugurando o tema da organização do Estado, prevê que "A organização político-administrativa da

 2



Câmara Municipal de Monte Mor

Palácio 24 de Março

República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.”

O termo “autônomos”, sob o ponto de vista jurídico, congrega um conjunto de capacidades conferidas aos entes federados para instituir a sua organização, legislação e a administração.

A autoadministração e a autolegislação contemplam o conjunto de competências materiais e legislativas previstas na Constituição Federal, conforme trata o art. 30 da Lei Maior, com destaque, por ora, para os incisos I, II, V e VII:

“Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

(...)

V- organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;

(...).”

No mesmo sentido, a Lei Orgânica do Município (no seu art. 8º, incisos I) preceitua que compete ao município prover tudo quanto respeite ao seu interesse, objetivando o pleno desenvolvimento e garantindo o bem estar da população.

Ainda, preveem os incisos II, V e VIII do referido artigo 8º que compete ao município, se necessário, suplementar normas vigentes, organizar /prestar serviços públicos e prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população.

Também consta na Lei Orgânica o seguinte:

“Art. 9º É da competência administrativa do Município em comum com a União e o Estado:

I - zelar pela guarda da Constituição Federal, da Constituição Estadual desta Lei Orgânica do Município e das leis destas esferas de governo, das instituições democráticas e conservar o patrimônio público;

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

(...)

VIII - fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar; (...).” grifo nosso

3



Câmara Municipal de Monte Mor

Palácio 24 de Março

Prosseguindo, da análise observa-se que o projeto de lei em questão também trata de matéria afeta à organização administrativa, cuja iniciativa legislativa deve ser do Prefeito, nos termos do art. 170 do Regimento Interno, a quem compete, ainda, exercer direção da administração municipal e dispor sobre a estrutura, a organização e o funcionamento da administração municipal.

De igual maneira dispõe a Lei Orgânica no §1º, II, "c", do art. 26 e art. 45, *in verbis*:

"Art. 26 A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer Vereador ou Comissão, ao Prefeito e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica.

§ 1º São de iniciativa privativa do Prefeito as leis que:

(...)

II - disponham sobre:

c) criação, estruturação e atribuições das Secretarias Municipais e órgãos da administração pública municipal;

(...)." grifo nosso

"Art. 45 Compete, privativamente, ao Prefeito:

(...)

III - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica;

VI - dispor sobre a organização e o funcionamento da Administração Municipal, na forma da lei;

(...)." grifo nosso

Sendo assim, em face da independência e harmonia entre os poderes previstas pelas Constituições Federal (art. 2º) e Estadual (art. 5º), bem como pela Lei Orgânica (art. 2º) é certo que o Poder Executivo pode e deve organizar-se administrativamente.

Também está evidente a possibilidade de legislar sobre assunto de interesse local e de suplementar legislação Federal / Estadual no que couber, portanto não se observa vício relacionado à iniciativa de autoria do Executivo.

Ainda, é perceptível que a medida pretendida no Projeto de Lei nº129/2022 é compatível com os interesses defendidos na Constituição e nas legislações federais atinentes ao tema, não restando dúvidas quanto à possibilidade de instituir o serviço de inspeção dos produtos de origem animal no município, em prol da saúde pública.

Observem que a Lei Federal nº 1.283, de 1950, obriga a prévia fiscalização industrial e sanitária dos produtos de origem animal, comestíveis e

 4



Câmara Municipal de Monte Mor

Palácio 24 de Março

não comestíveis, sejam ou não adicionados de produtos vegetais, nas fases de preparação, transformação, manipulação, recebimento, acondicionamento, depósito e transporte.

Também, estabelece que secretarias ou departamentos de agricultura são os órgãos públicos competentes para exercer o poder de polícia sanitária (alínea "c" do art. 4º).

A Lei Federal nº 7.889, de 23 de novembro de 1989, por seu turno, repete os preceitos acima e reconhece que a "prévia inspeção sanitária e industrial dos produtos de origem animal, de que trata a Lei nº 1.283, de 18 de dezembro de 1950, é da competência da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, nos termos do art. 23, inciso II, da Constituição".

"Art. 1º A prévia inspeção sanitária e industrial dos produtos de origem animal, de que trata a Lei nº 1.283, de 18 de dezembro de 1950, é da competência da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, nos termos do art. 23, inciso II, da Constituição."

Inobstante, cumpre ressaltar que o disposto no art. 23 da Constituição Federal, precisamente no seu parágrafo único, estabelece a Lei Complementar como espécie normativa adequada para fixar normas de cooperação entre a União, Estados e Municípios. Vejamos:

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

I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público;

II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência; (Vide ADPF 672)

VIII - fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar;

Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006) grifo nosso

Pois bem, o referido artigo, inclusive mencionado no art.1º da Lei nº7889, versa sobre matéria de competência comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

E, segundo Gilberto Bercovici, "são nos casos do art. 23 da Carta Magna que se revela a cooperação, ou seja, nas competências comuns, todos os entes da Federação devem colaborar para a execução das tarefas determinadas pela Constituição, não podendo nenhum dos entes da Federação se eximir de implementá-las".

[Handwritten signature]



Câmara Municipal de Monte Mor

Palácio 24 de Março

Note-se que as competências comuns não tratam de poder de legislar, mas sim de atuar.

No presente caso, a cooperação é tão evidente que o governo federal por meio do SISBI-POA - Sistema Brasileiro de Inspeção de Produtos de Origem Animal, que faz parte do Sistema Unificado de Atenção a Sanidade Agropecuária (SUASA), padroniza e harmoniza os procedimentos de inspeção de produtos de origem animal para garantir a inocuidade e segurança alimentar.

Para tanto, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e os Consórcios Públicos Municipais podem solicitar a equivalência dos seus Serviços de Inspeção, conforme disponibilização no site <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/suasa/sisbi-1>.

Com efeito, a criação de um serviço local de inspeção de produtos de origem animal comercializados no âmbito do território do município, integrado ao Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária - SUASA, é uma ação necessária a ser adotada pelo chefe do Poder Executivo.

De outro modo, cumpre destacar que a Lei Orgânica, em seu art. 48 menciona que a estruturação e atribuição das secretarias devem ser regidas por Lei Complementar:

"Art. 48 Lei Complementar disporá sobre a criação, estruturação e atribuição das Secretarias Municipais." grifo nosso

Percebam que a matéria do PL nº129 se adequa perfeitamente ao referido artigo, pois cria Coordenadoria Setorial do Serviço de Inspeção e Setor de Fiscalização, ambos subordinados/vinculados à Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Agricultura.

Além de dispor sobre estruturação de Secretária Municipal, o projeto cria taxas (tributo), o que é expressamente permitido pelo art. 57 da Lei Orgânica, porém, deve ser objeto de lei complementar. Vejamos:

"Art. 57 O Município poderá instituir os seguintes tributos:

I - Impostos;

II - Taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização efetiva ou potencial de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos à sua disposição; (...)." grifo nosso

"Art. 33 As leis complementares serão aprovadas por maioria absoluta.

Parágrafo único Serão objeto de lei complementar, expressamente:

I - O Código Tributário;

(...) "grifo nosso



Câmara Municipal de Monte Mor

Palácio 24 de Março

Pondera-se que apesar do objetivo principal da proposição ser diverso do de estruturação de secretaria municipal e de criação de tributo, não se deve desconsiderar as exigências determinadas para tais matérias.

Por certo, matérias afeitas à estruturação de Secretarias e ao Sistema Tributário Municipal não podem ser veiculadas por projetos de lei ordinária, ou seja, devem ser regidas por lei complementar.

Além do exposto, importante consignar que o projeto de lei ora analisado menciona em seu art. 40 a existência de um "Anexo Único" como documento integrante do texto, todavia, o mesmo não segue anexado, razão que prejudica a análise e a apreciação da propositura.

Finalizando, recomenda-se manifestação da Comissão Mista (Meio Ambiente, Educação, Cultura, Saúde, Assistência Social, Obras e Serviços Públicos e Atividades Privadas), pelo fato de a proposição tratar de assunto referente à saúde e serviços públicos.

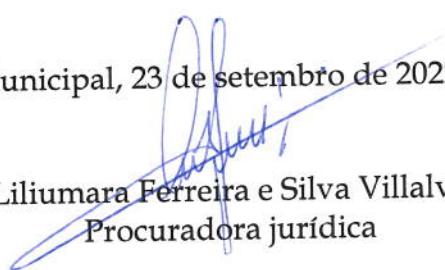
III - CONCLUSÃO

Diante do exposto, em que pese a necessidade do SIM – Serviço de Inspeção Municipal ser instituído em Monte Mor, esta procuradoria opina, pela INVIABILIDADE TÉCNICA DO PROJETO DE LEI ORDINÁRIA Nº 129/2022, por entender, *smj*, que a espécie normativa da propositura deve ser Lei Complementar.

Inviável o prosseguimento no formato que se encontra face à inconstitucionalidade formal.

Em tempo, frisa que este parecer opinativo oferece apenas subsídios técnicos para a discussão da proposta legislativa, que terá seu mérito devidamente analisado pela Comissão de Justiça e Redação.

Câmara Municipal, 23 de setembro de 2022.


Liliumara Ferreira e Silva Villalva
Procuradora jurídica

Referências Bibliográficas:

Raphael Nascimento – Artigo Diferença entre Lei Complementar e Ordinária - Disponível em: <https://www.diferenca.com/lei-complementar-e-lei-ordinaria/> Acesso em 23 de setembro de 2022.



Câmara Municipal de Monte Mor

Palácio 24 de Março

JUS BRASIL. Publicado por Direito para A Vida. Leis Complementares X Leis Ordinárias Disponível em: <https://direitoparaavida.jusbrasil.com.br/artigos/1387178395/qual-a-diferenca-entre-lei-ordinaria-e-lei-complementar> Acesso em 23 de setembro de 2022.

MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. 37ª ed. São Paulo: Atlas, 2021.

BRASIL. Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento. Sistema Brasileiro de Inspeção de Produtos de Origem Animal - SISBI-POA. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/suasa/sisbi-1> Acesso em 23 de setembro de 2022.

BERCOVICI, op. cit., p. 156. Competência Comum para atuar (art. 23,CF/88 - Cooperação Intergovernamental. Disponível em: <https://1library.org/document/7qvk98dz-o-artigo-da-constituicao-estruturacao-federalismo-cooperativo-brasil.html> . Acesso em 23 de setembro de 2022.