



Câmara Municipal de Monte Mor

Palácio 24 de Março

PARECER

MATÉRIA LEGISLATIVA - Projeto de Lei Complementar nº04/2022 - Protocolo nº687/2022

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

EMENTA: PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR - AUTORIA EXECUTIVO -INSTITUI O SERVIÇO DE INSPEÇÃO DE PRODUTOS DE ORIGEM ANIMAL (SIM) NO MUNICÍPIO DE MONTE MOR - PARECER JURÍDICO PELA REGULARIDADE TÉCNICA JURÍDICA DA MATÉRIA QUE INSTITUI SERVIÇO PÚBLICO. POSSÍVEL A CRIAÇÃO DE TAXA DE FISCALIZAÇÃO POR LEI. IMPRESCINDÍVEL ADEQUAÇÃO DA PROPOSITURA PARA REGULAR TRAMITAÇÃO

I - RELATÓRIO

Em análise o Projeto de Lei Complementar nº04/2022 que fora encaminhado pelo Executivo que "Dispõe sobre a Instituição do Serviço de Inspeção Municipal de Produtos de Origem Animal - SIM e dá outras providências".

A propositura segue acompanhada de justificativa do Executivo e de documento acessório que trata de "Regulamento de Inspeção Industrial e Sanitária de Produtos de Origem Animal para Serviços de Inspeção Municipal".

Referido Projeto de Lei Complementar 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



Câmara Municipal de Monte Mor

Palácio 24 de Março

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.

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 Complementar nº 04/2022, 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 é extremamente semelhante ao anteriormente protocolado sob espécie de Projeto de Lei Ordinária de nº 129/2022.

Como anteriormente relatado ele 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 complementar, o SIM observa os ditames da Constituição Federal, além das seguintes leis federais:

2



Câmara Municipal de Monte Mor

Palácio 24 de Março

- ✓ 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 reiterar a manifestação apresentada no parecer jurídico do PL nº129/22, no que segue:

“ 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 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 auto legislação, 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.



Câmara Municipal de Monte Mor

Palácio 24 de Março

Ainda, prevê 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

Prosseguindo, da análise observa-se que a propositura 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



Câmara Municipal de Monte Mor

Palácio 24 de Março

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 a 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 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.”

Ainda, 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:



Câmara Municipal de Monte Mor

Palácio 24 de Março

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”.

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, desde que respeitadas as normas gerais federais e as normas estaduais sobre a matéria.



Câmara Municipal de Monte Mor

Palácio 24 de Março

Finalizando, 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 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. “

Prosseguindo, nesta ocasião cumpre acrescentar o que segue:

Ainda que o art. 48 da LOM reja de forma isolada sobre o tema, inviável desprezar tal dispositivo enquanto estiver vigente, todavia, esta procuradoria reitera, formalmente, a sugestão de adequação do referido artigo no sentido de que o rol de matérias previstas no art. 33 da LOM não seja ampliado.

Assim, com quanto vigente o art. 48 da LOM, entende-se certa a espécie da propositura como Projeto de Lei Complementar, pois ela cria coordenadoria e setor na Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Agricultura.

Também cabe enaltecer que a criação de coordenadoria e de setor de fiscalização gera aumento de despesa com pessoal, de modo que a propositura só deve ser aprovada se restar demonstrado que as exigências dos artigos 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal foram atendidas.

E mais, ideal que a criação de tal coordenadoria e setor de fiscalização ocorra através de Projeto de Lei específico para esta finalidade, todavia, não é ilegal a referida criação como sendo objeto secundário de propositura (art.7º, da Lei Complementar nº95/98). De igual forma, ideal a criação de taxas em projeto cujo objeto a seja principal e não como matéria secundária.

No tocante a questão tributária é importante esclarecer o seguinte:

Evidente que a Administração pode instituir tributos (art. 145, II, CF e art. 57 da Lei Orgânica), entretanto, seus aspectos devem ir ao encontro à Constituição Federal e ao Código Tributário Nacional, e a nível municipal, à Lei Orgânica e Código Tributário Municipal (Lei Complementar nº 13/2008).

E, em se tratando de espécie de tributo cujo fato gerador é o exercício de poder de polícia, tanto poderá ser inserido no Código de posturas



Câmara Municipal de Monte Mor

Palácio 24 de Março

como no Código Tributário Municipal. Também não haverá ilegalidade se for objeto de lei esparsa, desde a obrigação tributária principal esteja prevista nos Códigos do Município, o que parecer não ocorrer.

O Código Tributário Municipal (Lei Complementar nº13/2008) estabelece os tributos que compõem o sistema tributário do município e dentre eles não existe taxa de fiscalização (art. 2º e Art. 94 e seguintes do Título III, Capítulo I - Das taxas decorrentes do efetivo exercício do poder de polícia administrativa).

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

Em tempo, consigna que o documento acessório anexado no PLC nº04/2022 - protocolo nº687/2022, disponível no SAPL, versa sobre um Regulamento, longe de ser o referido Anexo Único. Assim, recomendável adequação da proposta legislativa para regular tramitação e apreciação dos vereadores.

Terminando, 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, esta procuradoria entende, *smj*, pela regularidade técnica jurídica da matéria que Institui o Serviço de Inspeção Municipal em Produtos de Origem Animal, bem como regular a criação de taxa de inspeção sanitária, contudo, imprescindível adequação da propositura para regular tramitação.

Câmara Municipal, 18 de novembro de 2022.

Liliumara Ferreira e Silva Villalva
Procuradora jurídica

Referências Bibliográficas:



Câmara Municipal de Monte Mor

Palácio 24 de Março

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.

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.

Cardoso Cabral Georde - Jusbrasil - Capacidade Tributária do Município <https://georgecabralcardosoadv.jusbrasil.com.br/artigos/804665611/capacidade-tributaria-do-municipio>

IBAM parecer nº1943/2018 por Júlia Alexim Nunes da Silva