

**Parecer Jurídico Complementar 56/2017 - Procuradoria Geral****Referência:** Projeto de Lei nº 037/2017**Autoria:** Executivo Municipal

Ementa: Institui o serviço de inspeção municipal e os procedimentos de inspeção sanitária em estabelecimentos que produzam produtos de origem animal no município de Gramado e dá outras providências.

I – RELATÓRIO

Foi encaminhado à Procuradoria Jurídica desta Casa, para emissão de Parecer, o Projeto de Lei nº 037/2017, de autoria do Executivo Municipal, protocolado em 18/09/2017, que institui o serviço de inspeção sanitária em estabelecimentos que produzam produtos de origem animal no município, através do SIM – sistema de inspeção municipal.

Na Justificativa aduz o Executivo Municipal que, a atual gestão governamental identificou a necessidade da legislação municipal se adequar ao Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária – SUASA, do Ministério da Agricultura, objetivando alcançar as condições para que os produtores locais possam comercializar seus produtos em todo país, o que sem a legislação não se torna possível.

Informa ainda que o município de Gramado não atende aos padrões determinados na legislação federal, tampouco dispõe de inspeção veterinária adequada, o que motivou apontamentos dos órgãos de fiscalização estadual e federal.

Destaca ainda a importância desse serviço para a segurança dos alimentos comercializados e o controle das qualidades higiênico sanitárias dos mesmos.

O texto do PL original apresentou alguns problemas de técnica legislativa, especialmente quanto ao art. 13, sobre a estrutura da escrita, que avaliamos



inadequada, bem como a previsão para as sanções aplicadas serem regulamentadas somente por decreto.

As questões acima referidas foram enviadas por email à Procuradoria Municipal, que aguarda parecer da consultoria IGAM, sem alterações até o presente momento.

Protocolada mensagem retificativa pelo Executivo Municipal, em 19/10/2017, corrigindo disposições do art. 13, para criar as sanções, na inclusão dos incisos I a V.

Em 13/11/2017 foi protocolada nova mensagem retificativa, para alterar o art. 13, II, incluindo o Anexo Único na presente lei, com a descrição das condutas punitivas e os respectivos valores das multas.

É o breve relato dos fatos.

Atendidos os requisitos regimentais, está a proposição ora referida, em condições de análise.

É o que basta a relatar. Passa-se a fundamentar:

II – DA ANÁLISE JURÍDICA

2.1 Da Técnica Legislativa adequada

A uniformidade que requer o ordenamento jurídico não permite, no que concerne à forma, a plena liberdade ao legislador para alterar as leis. Assim, sempre que for deflagrado o processo legislativo, deve-se manter certo padrão, não sendo admitida a criação de estrutura destoante ou símbolos gráficos diversos daqueles comumente utilizados no processo de elaboração dos atos normativos.

Destarte, para que o processo legislativo possa ter a qualidade exigida pelos cidadãos, necessário que seja tecnicamente adequado. A Constituição Federal previu em seu artigo 59, parágrafo único, que disporá sobre a elaboração,



redação, alteração e consolidação das leis, normatizado através da Lei Complementar nº 95/1998.

Neste quesito, observamos que o PL, ora em análise, apresenta no artigo 13 a expressão “enfim”, o que decorre que textos jornalísticos, inadequado para texto de lei, vez que referências coloquiais desta ordem podem dar margem a interpretações adversas, colocando em risco a segurança jurídica. Portanto, entendemos necessário a adequação do texto, para suprimir a expressão “enfim” e readequar o texto.

Este item foi corrigido na primeira mensagem retificativa, que mudou o art. 13.

Em relação a estrutura da lei, estão atendidas as demais normas técnicas definidas na LC 95/98, apresentando formatação adequada com a distribuição do texto em artigos, parágrafos, incisos e alíneas, conforme a norma orienta.

2.2 Da Competência e Iniciativa

O projeto versa sobre o serviço de inspeção municipal e os procedimentos de inspeção sanitária a serem adotados pelos estabelecimentos que produzam produtos de origem animal no município.

A Lei Orgânica estabelece que compete ao Município, no exercício de sua autonomia, a teor do inciso I, V e XXIV, a saber:

"Art. 6º Compete ao Município no exercício de sua autonomia:

I – organizar-se administrativamente, observadas as legislações federal e estadual;

(...)

V - Conceder e permitir os serviços públicos locais e o que sejam concernentes;

(...)

XXIV – legislar sobre assuntos de interesse local;

Quanto à competência, a Lei orgânica ainda estabelece:



“Art. 8º Compete, ainda, ao Município, concorrentemente com a União ou Estado, ou supletivamente a eles:

(...)

V – promover a defesa sanitária vegetal e animal, e o combate a insetos e animais daninhos;

Art. 60. Compete privativamente ao Prefeito

(...)

VI – dispor sobre a organização e o funcionamento da administração municipal na forma da lei;

(...)

X – planejar e promover a execução dos serviços públicos municipais;

Assim, o presente PL encontra-se em conformidade com as normas legais vigentes, por ser de competência do Município normatização sobre serviços e procedimentos de inspeção sanitária em estabelecimentos que produzam produtos de origem animal, **NÃO** se registrando, desta forma, qualquer vício de origem na presente propositura, nos termos do art. 61, § 1º, II, “b”, da Constituição Federal, aplicado por simetria.

Pelo exposto, entendemos ser cabível ao Chefe do Poder Executivo iniciar o processo legislativo nos termos apresentados.

2.3 Da constitucionalidade e legalidade

Cumpre ressaltar que a Lei Orgânica do município também estabelece, na Ordem Econômica e Social, políticas públicas voltadas a agricultura, assim dispondo:

“Art. 121. O Município, no desempenho de sua organização econômica, planejará e executará políticas voltadas para agricultura e o abastecimento (...);



Art. 124. Cabe ao Município definir uma política de saúde e de saneamento básico, interligada com os Programas da União e do Estado, com o objetivo de preservar a saúde individual e coletiva.

Na Constituição Federal, art. 30, I, com igual redação disposta na Lei Orgânica, que respaldam juridicamente a proposição, observamos:

“Art. 30. Compete aos Municípios:

*I – legislar sobre assuntos de interesse local;
(...)”*

Também ampla legislação federal encontra-se alinhada à presente propositura, como se observa na Lei Federal nº 7.889/1989, senão vejamos:

“Art. 4º São competentes para realizar a fiscalização de que trata esta Lei:

(...)

c) as Secretarias ou Departamentos de Agricultura dos Municípios, nos estabelecimentos de que trata a alínea a desde artigo que façam apenas comércio municipal; (Redação dada pela Lei 7.889, de 1989)”

Na sequencia, observa-se no regulamento da legislação federal citada, o Decreto nº 9.013, de 29 de março de 2017, que assim dispõe:

“Art. 2º A inspeção e a fiscalização de estabelecimentos de produtos de origem animal que realizem o comércio interestadual ou internacional, de que trata este Decreto, são de competência do Departamento de Inspeção de Produtos de Origem Animal - DIPOA e do Serviço de Inspeção Federal - SIF, vinculado ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

(...)

§ 2º A inspeção e a fiscalização nos estabelecimentos de produtos de origem animal que realizem comércio interestadual poderão ser executadas pelos serviços de inspeção dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, desde que haja reconhecimento da equivalência dos respectivos serviços junto ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, conforme o disposto na legislação específica do Sistema Unificado de



Atenção à Sanidade Agropecuária - SUASA, de acordo com o disposto na Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991, e na Lei nº 9.712, de 20 de novembro de 1998."

No caso pontual, sob análise, as atribuições foram conferidas à Secretaria Municipal da Agricultura, que tem as condições, dentro do âmbito municipal, de organizar, regulamentar, executar e fiscalizar os procedimentos sobre a produção de produtos de origem animal, em consonância aos normativos da legislação federal..

Por conseguinte, também observamos na legislação federal disposição sobre política agrícola, estabelecendo os objetivos dos órgãos de defesa sanitária, a Lei federal nº 9.712/1998, conforme segue:

Art. 27-A. São objetivos da defesa agropecuária assegurar:

I – a sanidade das populações vegetais;

II – a saúde dos rebanhos animais;

III – a idoneidade dos insumos e dos serviços utilizados na agropecuária;

IV – a identidade e a segurança higiênico-sanitária e tecnológica dos produtos agropecuários finais destinados aos consumidores.

§ 1º Na busca do atingimento dos objetivos referidos no caput, o Poder Público desenvolverá, permanentemente, as seguintes atividades:

I – vigilância e defesa sanitária vegetal;

II – vigilância e defesa sanitária animal;

III – inspeção e classificação de produtos de origem vegetal, seus derivados, subprodutos e resíduos de valor econômico;

IV – inspeção e classificação de produtos de origem animal, seus derivados, subprodutos e resíduos de valor econômico;

Art. 28-A. Visando à promoção da saúde, as ações de vigilância e defesa sanitária dos animais e dos vegetais serão organizadas, sob a coordenação do Poder Público nas várias instâncias federativas e no âmbito de sua competência, em um Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária, articulado, no que for atinente à saúde pública, com o Sistema Único de Saúde de que trata a Lei nº 8.080 de 19 de setembro de 1990, do qual participarão: (Incluído pela Lei nº 9.712, de 20.11.1998)

(...)

§ 1º A área municipal será considerada unidade geográfica básica para a organização e o funcionamento dos serviços oficiais de sanidade agropecuária.

Portanto, ampla é a legislação federal no que se refere a normatização dos serviços de inspeção municipal em estabelecimentos que produzem produtos de origem animal, em razão de sua relevância em benefício da saúde pública.



Desta feita, a regulamentação a nível municipal é plenamente legal.

Entretanto, mister referir a disposição trazida no PL, no art. 13, remetendo para regulamento em decreto das “condições gerais higiênico-sanitárias a serem observadas para aprovação e funcionamento dos estabelecimentos subordinados à inspeção municipal, bem como as sanções aplicadas”, entendemos devem ser tratadas com cautela.

Cumpre informar que decreto não cria direitos, nem obrigações, tampouco pode descrever comportamentos típicos e prever aplicação de penalidades, sob pena de afronta ao princípio da legalidade.

Esta conclusão advém do art. 5º, II, da Constituição Federal, que preceitua que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”. Conforme o doutrinador Alexandre de Moraes “Só por meio de espécies normativas devidamente elaboradas conforme regras do processo legislativo constitucional podem-se criar obrigações para o indivíduo.”

O art. 84, IV, da Constituição Federal, por sua vez, impõe ao Chefe do Poder Executivo “sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução” (grifei). Neste sentido, importante referir que o decreto apenas regulamenta a lei, não podendo ampliar seus fundamentos, especialmente para criar, modificar ou extinguir direitos e obrigações.

Assim, oportuno entender que sanção é a punição pela violação de uma lei (pena), e para punir é necessário descrever a conduta punitiva.

Não encontramos no PL sob análise, as condutas punitivas descritas, tampouco as sanções, o que nos parece, salvo melhor juízo, ser intenção do proponente em regulamentar por Decreto, o que, a nosso juízo, deveria constar do texto da lei. Ainda que seja intenção do Executivo Municipal aplicar as penas previstas na lei federal, melhor seria recepcionar os termos na lei municipal.

Corrobora a jurisprudência sobre o tema, senão vejamos:



- TRF-2 - APELAÇÃO EM MANDADO DE SEGURANÇA AMS 23902 RJ 98.02.45504-0 (TRF-2)

Data de publicação: 01/12/2006

Ementa: ADMINISTRATIVO. INMETRO/IPEM. MULTA. AUTO DE INFRAÇÃO FUNDADO EM MERO ATO NORMATIVO. PORTARIA CONMETRO Nº 04/92. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE. CONFIGURAÇÃO. - Não se prestigia, em nosso ordenamento jurídico, qualquer função estatal punitiva que não tenha respaldo na lei. À autoridade administrativa não é permitido tipificar comportamentos praticados pelos administrados como geradores de infração, sendo certo que somente a lei em sentido formal pode fazê-lo. - Mero ato normativo não tem o condão de impor obrigações, tampouco descrever comportamentos típicos e prever a aplicação de penalidades, sob pena de violação ao Princípio da Legalidade. - A peça de autuação deve indicar a disposição legal infringida, uma vez que mero ato normativo expedido pelos órgãos da Administração Pública não tem o condão de impor obrigações, tampouco descrever comportamentos típicos e prever a aplicação de penalidades, sob pena de afronta ao Princípio da Legalidade, que estabelece que ninguém é obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma senão em virtude de lei. - Recurso provido.

Seguindo este entendimento, a manifestação da consultoria IGAM, quando questionada sobre a remessa de condições gerais para aprovação e funcionamento dos estabelecimentos subordinados à inspeção municipal e também a descrição das sanções, para regulamento em decreto, referindo o que segue:

Conforme contato telefônico na manhã de hoje, através do qual conversamos sobre a Orientação Técnica 24922-2017, temos a explicar que nos detivemos na análise do projeto de lei tal qual nos foi apresentado.

Entretanto, mesmo considerando que se trata de um texto adaptado em maior parte da minuta oriunda do próprio Ministério da Agricultura, de fato, é recomendável que a parte referente à autuação de infrações, tipificação, procedimentos de processamento, estabelecimento de penalidades e sua graduação (por exemplo: advertência, multa, suspensão, cassação, etc) seja disposta na própria lei e não em decreto regulamentador.

Sabemos que somente lei pode criar, modificar ou extinguir direitos e o regulamento apenas torna operacional na prática o direito que é criado na lei. Sendo assim, em que pese a Orientação Técnica já emitida, a retificamos e



acrescentamos a recomendação de que o próprio projeto de lei já disponha sobre o processamento administrativo para regularização administrativa de estabelecimentos, bem como as infrações e penalidades.

O IGAM permanece à disposição.

Atenciosamente,

Roger Machado

Consultor Jurídico

Instituto Gamma de Assessoria a Órgãos Públicos

Sugerimos, desta forma, à Comissão de Constituição, Justiça e Redação, que oficie Executivo Municipal, requerendo a inclusão no texto legal disposição sobre infrações, tipificação, procedimentos de processamento, penalidades e gradação, vez que a aplicabilidade da lei sem estes dispositivos se tornará inócuas, e sua regulamentação por decreto poderá incorrer em afronta ao princípio da legalidade.

Neste sentido, a primeira mensagem retificativa, que alterou o artigo 13, já trouxe nos incisos I a V, a descrição de algumas infrações com as respectivas punições cabíveis, como os casos de apreensão, suspensão ou interdição do estabelecimento infrator. Entretanto, no inciso II, citava apenas a multa de até R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil), referindo que se aplica, por exclusão, nos casos onde não cabe a advertência.

Essa lacuna provocou outra reunião entre representantes do Executivo Municipal com o Vereadores, para solicitar o detalhamento das condutas punitivas do inciso II.

Esta solicitação restou atendida com a segunda mensagem retificativa, que incluiu o Anexo único no presente PL, trazendo a descrição das infrações e penalidades referidas no art. 13, II. Entretanto, ainda se observa um grande lastro entre o menor valor e o maior das multas, ficando estabelecido faixas de valor para aplicação das penalidades, deixando a cargo da fiscalização



municipal o enquadramento e a definição do valor da multa, dentro das faixas estabelecidas, provavelmente pela gravidade de cada infração cometida.

Ainda que se espera toda eficiência pela fiscalização municipal quanto ao exercício de suas funções, este lastro gera uma certa insegurança, porquanto fica a cargo do fiscal municipal a aplicação do valor, pela sua análise e interpretação, dentro de faixas que, reitera-se, são bastante flexíveis, tais como citamos, de forma exemplificativa, o art. 2º, IV, do Anexo único, onde as multas aplicadas por aquelas condutas punitivas descritas, variam de R\$ 16.000,00 a R\$ 80.000,00.

Contudo, a descrição das condutas punitivas foram trazidas no Anexo único e passam a integrar a lei, o que avaliamos bastante positivo.

III – CONCLUSÃO

Por todo o exposto, no aspecto jurídico, em observância aos princípios constitucionais vigentes, conclui-se que o PL 37/2017 atende as normas legais impostas, estando presentes a legalidade e a constitucionalidade.

Entendemos que as condutas punitivas, infrações, tipificação, procedimentos de processamento, penalidades e gradação devem ser trazidas para o texto legal, em respeito ao princípio da legalidade, **o que foi atendido substancialmente com as mensagens retificativas enviadas, ainda que as multas se mantenham no texto entre faixas de valor, o que as torna suscetíveis à interpretação da fiscalização, na sua aplicabilidade.**



Desta forma, esta Procuradoria exara **Parecer jurídico favorável** à sua tramitação.

Destarte, encaminha-se a Comissão de Constituição, Justiça e Redação para posterior deliberação, e aos nobres *edis* para análise de mérito, no que couber.

É o parecer que submeto à consideração.

Gramado, 14 de novembro de 2017.

Sônia Regina Sperb Molon
Procuradora Geral
OAB/RS 68.402