

Porto Alegre, 22 de setembro de 2023.

### Orientação Técnica IGAM nº 22.398/2023

I. O Poder Legislativo do Município de Uruguaiana solicita análise e orientações acerca do Projeto de Lei nº 132, de 2023, oriundo do Poder Executivo, que tem como ementa: “Altera dispositivos da Lei nº 5.459, de 19 de outubro de 2022, que “Dispõe sobre a expedição do Alvará Sanitário, as taxas de fiscalização sanitária e comina penas para as infrações”.

II. Preliminarmente, constata-se que esta matéria encontra-se inserida nas competências legislativas conferidas aos Municípios, conforme dispõem a Constituição Federal<sup>1</sup>, a Constituição Estadual<sup>2</sup> e a Lei Orgânica Municipal<sup>3</sup> 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, incluindo previsão sobre tributo (taxas de serviço de alvará sanitário), depreende-se legítima a iniciativa do Executivo, também nos termos da Lei Orgânica do Município<sup>4</sup>.

Feitos esses esclarecimentos preliminares, sob o ponto de vista material, depreende-se que a proposição em análise encontra-se alinhada com a legislação pertinente, pois, além de incluir, entre outras, as competências do Município no âmbito do Sistema

<sup>1</sup> 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 - **instaurar 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)

<sup>2</sup> 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, as 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)

<sup>3</sup> Art. 7º **Compete ao Município**, no exercício de sua autonomia, dentre outras, as seguintes atribuições:

(...)

III – decretar suas leis, expedir decretos e atos relativos aos assuntos de seu peculiar interesse;

<sup>4</sup> Art. 96 - **Compete privativamente ao Prefeito:**

(...)

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

Único de Saúde (SUS), conforme o art. 200 da Constituição Federal<sup>5</sup> e o art. 6º da Lei Federal nº 8.080, de 19 de setembro de 1990<sup>6</sup>, 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 pele 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 os serviços corretamente à Secretaria Municipal de Saúde 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, ressalvadas as hipóteses de competência da Secretaria Municipal de Agricultura, a exemplo do licenciamento e fiscalização de feiras, eventos e produtos coloniais oriundos da agricultura familiar.

<sup>5</sup> 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)

<sup>6</sup> 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;

Prosseguindo na análise, com relação às Taxas de Alvará Sanitário, 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)<sup>7</sup> – 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 concessão ou renovação de 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, entre outros.

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)

A taxa, por ser um tributo, caso passe por instituição ou qualquer alteração, somente poderá ser cobrada conforme a regra que a alterou após verificarem-se os princípios anterioridade do exercício e da noventena (anterioridade nonagesimal), previstos no art. 150, inciso III, alíneas “b” e “c”, da Constituição Federal:

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)

<sup>7</sup> 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)

Trata-se de regras de observância obrigatória pelo Município, portanto, cobrar tributo no mesmo exercício ou sem cumprir os noventa dias são causas para tornar sem efeito a cobrança.

Por oportuno, o Código Tributário do Município, instituído pela Lei nº 2.413, de 1993, e suas alterações, não chega a dispor especificamente sobre taxas de alvará sanitário, porém, é cabível esse tributo por decorrência de prestação dos serviços vinculados ao exercício do Poder de Polícia do Município e da utilização, efetiva ou potencial de serviços públicos municipais, específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos à disposição da população.

O poder de polícia administrativo, inclusive o poder de polícia sanitária, 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 Filho<sup>8</sup>:

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:

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)

<sup>8</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2004, p. 63.

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 legais 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 definida<sup>9</sup>:

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.

Dessa forma, infere-se que há farta e específica legislação a respaldar a criação de legislação sobre os serviços de vigilância no âmbito da saúde 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.

O processamento administrativo para regularização administrativa, autuação de infrações, ampla defesa, e aplicação de penalidades são atos que 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, apenas a título de 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:

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

<sup>9</sup> Ob. cit., p. 75.

- 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 conseqüências 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 conseqüências 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 conseqüências calamitosas à saúde pública;
- V - se, tendo conhecimento de ato lesivo à saúde pública, o infrator deixar de tomar as providências de sua alçada tendentes a evitá-lo;
- VI - ter o infrator agido com dolo, ainda que eventual fraude ou má fé.

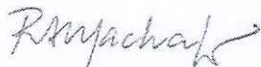
(...)

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

De resto, infere-se que a aplicação de referidas especificações técnicas e classificações de risco de caráter sanitário são matérias 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 formação da convicção dos membros desta Câmara e, ainda, assegurada a soberania do Plenário, opina-se, observadas as ressalvas descritas nesta Orientação Técnica, pela viabilidade do Projeto de Lei nº 132, de 2023, para então seguir os demais trâmites do processo legislativo nesta Casa de Leis.

O IGAM permanece à disposição.



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