



## **CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO**

Secretaria Geral Parlamentar  
Secretaria de Documentação  
Equipe de Documentação do Legislativo

### **PARECER Nº 1732/2014 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0432/14.**

Trata-se de projeto de lei, de iniciativa do nobre Vereador Paulo Fiorilo, que dispõe, em síntese, acerca das qualidades mínimas que o produto cárneo conhecido como carne moída deve obedecer quando oferecido ao público no comércio varejista.

Impõe, ainda, uma série de exigências que devem ser observadas pelos estabelecimentos comerciais em que o produto for negociado, especialmente no que diz respeito ao seu acondicionamento e manipulação.

O artigo 1º dispõe que as empresas que promovem a venda, no varejo, de carne moída, apenas poderão desenvolver a referida atividade econômica mediante a adequação da área física e sob condições higiênico-sanitárias controladas de acordo com Procedimento Operacional Padronizado - POP. Os respectivos incisos tratam, primordialmente, de estabelecer conceitos e definições destinados à melhor aplicação da lei.

O artigo 2º, a seu turno, estabelece uma série de regras que devem ser observadas quando do acondicionamento, manuseio e preparo da carne moída, de modo a manter o produto em condições higiênico-sanitárias adequadas para o consumo humano, reduzindo o risco de contágio por doenças e contribuindo para a promoção da salubridade pública.

O projeto pode prosperar, como veremos.

Sob o aspecto de fundo, a propositura encontra amparo no poder de polícia sanitária. Hely Lopes Meirelles, ao discorrer sobre o assunto, ensina que "a polícia sanitária abrange tudo quanto possa interessar à salubridade pública. (...) Além de medidas de defesa e preservação contra doenças e moléstias de toda espécie, é missão do Poder Público dotar as comunidades de melhores condições de habitação, de alimentação, de trabalho, de recreação, de assistência médica e hospitalar, bem como prescrever normas de profilaxia e higiene que garantam ao meio ambiente, aos gêneros e às utilidades um mínimo de pureza e asseio indispensáveis à vida humana." (in "Direito Administrativo Brasileiro", Ed. Malheiros, 6ª ed., pág. 350)."

Nesse sentido, o art. 3º da Lei nº 13.725/04 - Código Sanitário do Município - prevê que, in verbis:

"Art. 3º Os princípios expressos neste Código dispõem sobre precaução, bioética, proteção, promoção e preservação da saúde, no que se refere às atividades de interesse à saúde e meio ambiente, nele incluído o do trabalho, e têm os seguintes objetivos:

I - assegurar condições adequadas à saúde, à educação, à moradia, ao transporte, ao lazer e ao trabalho;"

A jurisprudência a respeito do assunto também é inequívoca ao confirmar a competência municipal para legislar sobre o exercício do poder de polícia local, especialmente no que diz respeito a questões sanitárias. Especificamente sobre o comércio de carnes, relevante mencionar decisão histórica do E. STF:

"(...) Salvo engano, o que tem decidido o Supremo Tribunal é que não pode o Município, contrariamente à lei federal, instituir monopólio de abastecimento de carne e derivados, como também não pode impor uma segunda inspeção sanitária para licenciar à venda produtos já inspecionados favoravelmente pelas autoridades federais competentes. Creio que a estes pontos está circunscrito o entendimento do Tribunal, sem, contudo, excluir de

modo total os poderes dos municípios, no tocante ao abastecimento de suas populações, à regulamentação do comércio local e à complementação das normas competentes e superiores de polícia sanitária e das profissões. Uma vez que a segurança, no caso presente, foi concedida com extensão muito maior, tenho por ofendido, nesta parte, o art. 28 da Constituição Federal. Assim, conheço do recurso, dando-lhe provimento em parte para ressaltar a competência do Município, menos nos pontos indicados neste voto, mantendo-se nessa conformidade a segurança concedida à companhia recorrida (...)" (RE 48198 / RECURSO EXTRAORDINÁRIO; Relator(a): Min. VICTOR NUNES; Julgamento: 15/05/1969; Órgão Julgador: Segunda Turma.

Ora, se a competência municipal para legislar sobre as condições sanitárias do comércio varejista de carnes já era reconhecida pela Suprema Corte sob o prisma da Constituição de 1967, com muito maior razão o mesmo raciocínio deve ser aplicado à luz da Constituição Federal de 1988, que conferiu aos municípios o status de entes federativos, ampliando a competência legislativa até então existente.

Especificamente em relação ao § 2º do artigo 1º, que amplia os direitos dos consumidores facultando a exigibilidade de que a moagem da carne ocorra na presença do comprador, em nosso entender, o projeto em análise também não extrapolou o interesse peculiar do Município pois, segundo o entendimento mais recente do Supremo Tribunal Federal, não invadem a competência federal as normas editadas pelo Município que protejam mais eficazmente o direito do consumidor, o meio ambiente e a saúde pública, matérias estas inseridas na competência legislativa de todos os entes federativos, conforme ilustram os segmentos abaixo:

Não há usurpação de competência da União para legislar sobre direito comercial e comércio interestadual porque o ato normativo impugnado buscou, tão somente, assegurar a proteção ao consumidor.

Precedente deste Tribunal (ADI 1.980, Rel. Min. Sydney Sanches) no sentido de que não invade esfera de competência da União, para legislar sobre normas gerais, lei paranaense que assegura ao consumidor o direito de obter informações sobre produtos combustíveis. (ADI nº 2.832-4/PR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski)

Em matéria de proteção à saúde e de defesa do meio ambiente, a competência legislativa é concorrente, a teor do art. 24, VI e XII, da Constituição.

De outro lado, também, a defesa da saúde, conforme estabelece o art. 196 da Carta Magna é competência do Estado genericamente compreendido. Portanto, não é apenas da União, mas também dos Estados-membros, do Distrito Federal e dos Municípios.

(...)

Por fim, como bem ressaltai, em voto oral, quando do julgamento da ADI 3.937-MC/SP, Rel. Min. Marco Aurélio, tenho defendido, não apenas em sede acadêmica, mas também em algumas decisões que proferi já na Corte Estadual a qual pertenci, como também tive oportunidade de manifestar esse entendimento nesta Suprema Corte, no sentido de que, em matéria de proteção do meio ambiente e em matéria de defesa da saúde pública, nada impede que a legislação estadual e a legislação municipal sejam mais restritivas do que a legislação da União e a legislação do próprio Estado, em se tratando dos municípios (ADPF nº 109, Relator Ministro Ricardo Lewandowski. DJ 22/04/2009, grifamos).

Tampouco se vislumbra qualquer vício em relação ao artigo 2º, incisos IX, X, XI, XII, que dispõem acerca das condições de segurança dos trabalhadores que atuarão no processo de moagem da carne. Trata-se, novamente, do exercício da competência para produzir normas voltadas a atender da melhor forma ao interesse local, além de suplementar a legislação federal e estadual no que pertine à preservação da saúde pública.

Com efeito, a própria Consolidação das Leis Trabalhistas prevê em seu art. 154 que a observância do disposto no seu texto, em relação à segurança e medicina do trabalho, não desobriga as empresas a cumprir outras disposições que sejam incluídas em Códigos de Obras ou regulamentos sanitários dos Municípios em que se situem seus estabelecimentos.

Aliás, há um capítulo específico na Lei Orgânica do Município destinado à segurança e à saúde do trabalhador. Das normas ali presentes, mostra-se pertinente destacar o conteúdo do artigo 219:

Art. 219. O Município, coordenando sua ação com a União, o Estado e as entidades representativas dos trabalhadores, desenvolverá ações visando à promoção, proteção, recuperação e reabilitação da saúde dos trabalhadores submetidos aos riscos e agravos advindos das condições de trabalho, através de:

I - controle das condições de segurança, redução e eliminação das nocividades do trabalho, promovendo condições dignas e seguras de trabalho;

II - vigilância sanitária e epidemiológica;

III - assistência às vítimas de acidentes do trabalho e portadores de doenças profissionais e do trabalho.

Resta claro, em vista do exposto, que o projeto de lei apresentado encontra-se apto à tramitação, tanto em seu aspecto formal quanto material, estando em perfeita harmonia com os dispositivos da Constituição Federal e da Lei Orgânica do Município.

Por se tratar de matéria sujeita ao quórum de maioria simples para deliberação, é dispensada a votação em Plenário, cabendo tal prerrogativa às Comissões Permanentes, na forma do art. 46, inciso X, do Regimento Interno desta Casa.

Durante a sua tramitação, deverão ser convocadas pelo menos 2 (duas) audiências públicas, por força do art. 41, X da Lei Orgânica.

Não obstante, é necessária a apresentação de Substitutivo a fim de: (i) adequar o projeto à melhor técnica de elaboração legislativa; (ii) excluir o artigo 3º do texto proposto, pois embora o referido artigo disponha acerca da fiscalização a ser realizada pelo Poder Público, inserindo-se no âmbito do poder de polícia municipal, é vedado ao Legislativo atribuir função à órgão do Executivo, sob pena de violação ao Princípio da Independência e Harmonia entre os Poderes; e; (iii) prever a imposição de multa para a hipótese de descumprimento da lei a que o projeto pretende dar origem, tendo em vista que a sanção é um dos elementos componentes da norma jurídica e ressaltando-se que o valor proposto consiste em mera sugestão, podendo ser alterado pelas Comissões de mérito.

Pelo exposto, na forma do Substitutivo que segue, somos PELA LEGALIDADE,

### **SUBSTITUTIVO Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0432/14.**

Dispõe sobre a identidade e as características mínimas de qualidade que o produto carne, denominado Carne Moída, obedecerá quando destinado à venda, manipulado e embalado no comércio varejista de carnes e dá outras providências.

A Câmara Municipal de São Paulo DECRETA:

Art. 1º É facultada a manipulação, a embalagem e a comercialização do produto carne denominado Carne Moída, em estabelecimento do comércio varejista de carnes, mediante adequação da área física e sob condições higiênico-sanitárias controladas com registro das operações efetuadas na forma de Procedimento Operacional Padronizado - POP.

§1º Para fins desta lei, entende-se:

I - Carne Moída: o produto carne cru obtido a partir da moagem de massas musculares de carcaças de bovinos, seguido de imediato resfriamento;

II - Comércio varejista de carnes: açougue com venda direta de carne ao consumidor final, instalado em locais com acesso direto para a rua ou em áreas internas de mercados, supermercados, hipermercados e congêneres;

III - Lote: o conjunto de produtos de um mesmo tipo, processados pelo mesmo produtor, fabricante, fracionado ou manipulado, em tempo determinado, sob condições essencialmente iguais;

IV - Procedimento Operacional Padronizado - POP: o procedimento escrito de forma objetiva que estabelece instruções sequenciais para a realização de operações rotineiras e específicas das atividades de manipulação, produção, armazenamento e exposição para a

venda de alimentos e das atividades de limpeza e desinfecção das instalações, materiais, equipamentos e utensílios.

§2º É direito do consumidor exigir que a carne seja moída na sua presença e no tipo por ele solicitado.

Art. 2º Ficam autorizados a manipular, embalar e comercializar o produto Carne Moída os estabelecimentos que estejam devidamente regularizados perante ao Órgão da Vigilância em Saúde no Cadastro Municipal de Vigilância em Saúde - CMVS, desde que atendam às seguintes exigências:

I - o estabelecimento deverá possuir local próprio para a moagem do produto cárneo, em conformidade com os regulamentos técnicos higiênico-sanitários vigentes e as Boas Práticas de Manipulação dos Alimentos;

II - todas as etapas realizadas na obtenção do produto Carne Moída serão descritas sob a forma de Procedimentos Operacionais Padronizados mantidos a disposição dos funcionários e das autoridades competentes;

III - o local de manipulação do produto Carne Moída será protegido do ambiente externo por meios físicos com barreiras mecânicas e dispositivos de proteção que impeçam o acesso de pragas e vetores urbanos;

IV - os manipuladores atenderão às Boas Práticas de Manipulação de Alimentos, aos regulamentos técnicos vigentes, serão supervisionados rotineiramente, capacitados periodicamente em higiene pessoal, em manipulação higiênica dos alimentos e em doenças veiculadas por alimentos, devendo a capacitação ser comprovada mediante documentação;

V - a área de manipulação, moagem e embalagem possuirá dispositivo de medidor de tempo de fácil visualização para o funcionário e instrumentos de medição necessários para o controle dos processos produtivos realizados em suas instalações, tais como balanças e termômetros, calibrados anualmente ou conforme a recomendação do fabricante;

VI - a iluminação será uniforme, sem ofuscamentos, contrastes excessivos, sombras, cantos escuros, sendo vedado alterar as características sensoriais da carne. As lâmpadas e as luminárias instaladas serão protegidas contra explosões e quedas acidentais. As fiações elétricas serão embutidas em eletrodutos, internos ou externos às paredes, conforme a legislação vigente. A ventilação deve proporcionar a renovação do ar;

VII - as operações para obtenção do produto Carne Moída serão realizadas em área específica e previamente higienizada, distinta do preparo de outros tipos de produtos e todos os materiais, utensílios, bancadas e equipamentos serão exclusivos para este fim. Nos casos em que a disposição do local não o permita, as operações serão separadas no tempo por uma fase de limpeza e desinfecção e registradas sob a forma do Procedimento Operacional Padronizado, incluindo os horários diferenciados para cada tipo de preparação, mantido a disposição dos funcionários e das autoridades competentes para consulta;

VIII - as instalações, equipamentos, utensílios, bancadas e demais materiais serão mantidos em bom estado de conservação e higiene e serão confeccionados a partir de material sanitário inerte que não favoreça a migração de elementos para os alimentos, atóxico, liso, impermeável, lavável, de fácil higienização, resistente ao ataque de substâncias corrosivas e à ação mecânica;

IX - todas as máquinas e equipamentos utilizados em atividades relacionadas com a produção e embalagem do produto terão dispositivos de proteção e segurança, de modo a minimizar ruídos e prevenir acidentes;

X - as zonas de perigo das máquinas e equipamentos terão dispositivos de proteção que impeçam o acesso involuntário e acidental, possibilitando o acesso voluntário dos trabalhadores;

XI - as máquinas e equipamentos deverão ter dispositivos de acionamento e parada, não localizados em área perigosa da máquina ou do equipamento, de modo a:

a) serem acionados ou desligados pelo operador na sua posição de trabalho;

b) poderem ser acionados ou desligados em caso de emergência, por outra pessoa que não seja o operador;

c) não poderem ser acionados ou desligados, involuntariamente, pelo operador, ou de qualquer outra forma acidental para que não acarretem riscos adicionais.

XII - a mão que não segura a faca durante o corte de carnes deverá estar protegida com luva de malha de aço;

XIII - o estabelecimento deverá ter água corrente, potável, produtos saneantes específicos para higienização dos equipamentos, utensílios, bancadas e demais materiais, dispor de rede de esgoto em perfeito estado de funcionamento, dotada de canalização, instalações para retenção de gorduras, resíduos e corpos flutuantes;

XIV - a higienização do ambiente, dos materiais, dos equipamentos e utensílios será realizada com frequência necessária a garantir a eficácia do processo e a segurança dos alimentos, de forma a evitar a contaminação cruzada, compreendendo as etapas de limpeza e desinfecção, atendendo as recomendações dos fabricantes dos produtos saneantes utilizados e estar descrita sob a forma de Procedimento Operacional Padronizado mantido a disposição dos funcionários e das autoridades competentes para consulta;

XV - a área de moagem e embalagem do produto Carne Moída deverá ter pia com água corrente e potável para a higienização antisséptica das mãos, abastecida com sabonete líquido neutro e inodoro, com produto antisséptico ou sabonete líquido antisséptico, toalha de papel não reciclado branco ou de cor clara;

XVI - toda matéria-prima usada para elaboração da Carne Moída deverá ter procedência comprovada e estar isenta de carnes oriundas da raspa de ossos e de tecidos inferiores como ossos, cartilagens, gordura parcial, aponevroses, pelanca, sebo, tendões, coágulos, nodos linfáticos, etc;

XVII - os documentos que comprovam a procedência da carne serão mantidos no estabelecimento à disposição da fiscalização;

XVIII - não serão permitidos quaisquer aditivos e coadjuvantes de tecnologia;

XIX - o produto não conterá substâncias ou matérias estranhas de qualquer natureza;

XX - o produto Carne Moída será produzido no menor tempo possível, apenas o estritamente necessário para sua preparação, sendo essa tarefa realizada por profissional treinado, sem interrupções não podendo exceder a 30 (trinta) minutos por lote em temperatura ambiente ou 2 (duas) horas por lote em áreas climatizadas mantidas entre 12°C (doze graus Celsius) e 18°C (dezoito graus Celsius);

XXI - a Carne Moída sairá do equipamento de moagem com temperatura nunca superior a 7°C (sete graus Celsius) e será submetida imediatamente ao resfriamento em temperaturas de 0°C (zero graus Celsius) a 4°C (quatro graus Celsius);

XXII - a Carne Moída resfriada será armazenada ou exposta à venda em temperaturas de 0°C (zero graus Celsius) a 4°C (quatro graus Celsius) com prazo de validade máximo de 3 (três) dias, incluindo a data da moagem;

XXIII - outro prazo de validade do produto somente será aceito se previsto na legislação vigente, observando-se as variáveis dos processos de obtenção, embalagem, armazenamento e conservação, considerando a recomendação do fabricante ou fornecedor da matéria-prima e que o produtor demonstre, junto aos órgãos competentes, os procedimentos, testes e resultados de garantia no prazo estabelecido proposto, incluindo planos de amostragens seguidos de laudos de análises laboratoriais, e demais documentos julgados necessários pelas autoridades competentes;

XXIV - o produto Carne Moída será embalado com materiais próprios para este fim de modo a lhe conferir uma proteção apropriada e que não sejam alteradas suas características organolépticas;

XXV - a carne moída será embalada imediatamente após a moagem, cada pacote do produto terá o peso máximo de 1K (um quilograma) apresentando rotulagem em conformidade com os regulamentos vigentes;

XXVI - A designação ou denominação de venda do produto denominado Carne Moída será seguida de expressões ou denominações que o caracterize de acordo com sua temperatura de apresentação e do nome da espécie animal da qual foi obtida e do nome do

corde. Exemplo: Carne moída resfriada de bovino - Capa de filé; Carne moída resfriada de bovino - Patinho;

XXVII - é facultativo nomear o corde quando a Carne Moída for obtida, exclusivamente, das massas musculares que o constituem.

Art. 3º A infração ao disposto nesta Lei acarretará a imposição de multa no valor de R\$ 1.000,00 (mil reais).

Parágrafo único. O valor da multa de que trata este artigo será atualizado anualmente pela variação do Índice de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, apurado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, acumulada no exercício anterior, sendo que no caso de extinção desse índice será adotado outro, criado por lei federal, que reflita e recomponha o poder aquisitivo da moeda.

Art. 4º O Poder Executivo regulamentará esta lei, no que couber, no prazo máximo de 60 (sessenta) dias a contar da data de sua publicação.

Art. 5º As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Art. 6º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 17.12.2014.

Arselino Tatto - PT

Conte Lopes - (PTB) - Relator

Eduardo Tuma - PSDB

George Hato - PMDB

Juliana Cardoso - PT

Roberto Tripoli - PV

Sandra Tadeu - DEM

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da Cidade em 18/12/2014, p. 125

Para informações sobre o projeto referente a este documento, visite o site [www.camara.sp.gov.br](http://www.camara.sp.gov.br).