

## NOTA TÉCNICA Nº 22/2017

Brasília, 18 de abril de 2017.

---

|                     |                                                                                                                 |
|---------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>ÁREA:</b>        | Consórcios e Desenvolvimento Rural                                                                              |
| <b>TÍTULO:</b>      | <b>Consórcios públicos para implantação do Serviço de Inspeção Municipal (SIM)</b>                              |
| <b>AUTORES</b>      | Joanni Aparecida Henrichs<br>Osni Morinishi Rocha                                                               |
| <b>REFERÊNCIAS:</b> | Lei 11.107/2005<br>Decreto 6.017/2007<br>Lei 1283/1950<br>Decreto 5.741/2006<br>Lei 7.889/1989<br>Lei 9712/1998 |

---

### 1. Considerações iniciais

Em 2016, segundo estimativas do Ministério da Agricultura, o valor da produção agropecuária foi de R\$ 530,6 bilhões, sendo que a produção animal chegou a R\$ 185,3 bilhões, números que definem a Agricultura como uma das mais importantes atividades econômicas no país e que precisam ter no Município a base para seu desenvolvimento.

Neste desenvolvimento, o Município tem papel fundamental por meio do Serviço de Inspeção Municipal, o SIM.

A importância de uma inspeção sanitária efetiva foi recentemente demonstrada durante a operação da polícia federal intitulada “Carne Fraca” que resultou na interdição de cerca de 20 estabelecimentos inspecionados pelo Serviço de Inspeção Federal, causando um grave impacto na economia nacional pelo fechamento de diversos mercados importadores.

Essa ação, embora negativa para a imagem dos produtos brasileiros, serve de alerta para os gestores locais que precisam intensificar suas iniciativas em prol de uma produção segura e de qualidade para que os produtos brasileiros ganhem a confiança da população brasileira e estrangeira.

A CNM vem estimulando os Municípios a estruturarem seus Serviços de Inspeção Municipal (SIM) por acreditar que esses serviços, além de visarem à segurança alimentar, contribuem para a confiabilidade na produção brasileira e para a formalização, organização e desenvolvimento das pequenas agroindústrias municipais.

No panorama atual de queda nas arrecadações e aumento das obrigações municipais, o SIM pode alavancar que pequenos produtores locais ganhem mercados e no caso em que o SIM seja oneroso para a municipalidade em vista do alto investimento financeiro e humano, os consórcios públicos de Municípios se tornam uma alternativa mais viável para a realização do Serviço.

## 2. Consórcios públicos

Os consórcios públicos são pessoas jurídicas, constituídas como associação pública ou pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos, formadas **exclusivamente por Entes da Federação** e que, para sua constituição e atuação, devem atender as exigências da Lei 11.107/2005 e do Decreto 6.017/2007.

Têm por objetivo estabelecer relações de cooperação federativa para alcançar objetivos de interesse comum que dificilmente se resolveriam individualmente ou, ainda, para alcançar maiores feitos com a junção e economia de esforços e recursos.

Para definir sua atuação existe um leque de possibilidades, por exemplo: agricultura, assistência social, educação, desenvolvimento econômico, energia, habitação, infraestrutura, meio ambiente, planejamento urbano, saneamento básico, saúde, segurança pública, transporte e mobilidade, turismo. Diante disso, os consórcios podem ser **finalitários**, ou seja, atuar com um objetivo específico ou ser **multifinalitários** congregando diversos objetivos na mesma estrutura.

Por se tratar de uma alternativa flexível de gestão, os consórcios públicos são considerados uma importante estratégia para o desenvolvimento não apenas dos Municípios envolvidos, mas de todo o entorno regional, oportunizando planejamento, implementação e gestão compartilhada de políticas públicas.



### CONHEÇA MAIS

Acesse o hotsite dos consórcios públicos [www.consorcios.cnm.org.br](http://www.consorcios.cnm.org.br) e baixe a Cartilha “*Consórcios Públicos Intermunicipais: uma alternativa à gestão pública*” para conhecer aspectos legais e práticos que envolvem a constituição de um consórcio público intermunicipal.

### 3. Serviço de inspeção municipal (SIM)

O SIM é responsável pela realização da prévia fiscalização industrial e sanitária dos produtos de origem animal, definida pela Lei 1.283/50, e vinculado à secretaria de agricultura.

O objetivo do SIM é a promoção da saúde pública e da segurança alimentar, por meio da inspeção nas plantas agroindustriais do processamento e abate de animais e seus produtos; do pescado e seus derivados; do leite e seus derivados; de ovos e seus derivados; e de mel e cera de abelhas e seus derivados.

Segundo o IBGE, em 2016, foram inspecionados pelo SIM o abate de 1,9 milhões de cabeças de bovinos, 770 mil cabeças de suínos e 5,3 milhões de cabeças de aves.



#### CONHEÇA MAIS

Acesse a Cartilha “A Importância do Serviço de Inspeção Municipal (SIM) – Na gestão pública para o desenvolvimento da agroindustrial” para conhecer aspectos legais e práticos que envolvem a constituição do SIM. Disponível em:

<<http://www.cnm.org.br/biblioteca/download/2137>>.

### 4. O que é importante saber para constituir consórcio público para implantação do Serviço de Inspeção Municipal (SIM)

Muitas vezes a execução de políticas públicas municipais são prejudicadas pelas dificuldades financeiras que vão desde a queda na arrecadação até repartição deficitária de recursos para executar as competências e responsabilidades dos Municípios fixadas na Constituição Federal.

Nesse contexto é essencial que os gestores municipais busquem por soluções que possam auxiliá-los a executar mais e melhor em cenários pouco favoráveis e, especialmente no que diz respeito à implantação do SIM, os consórcios públicos se apresentam como um instrumento hábil para alcançar esse objetivo.

No entanto, antes de constituir um consórcio público para a finalidade de executar o SIM é preciso estar atento a algumas questões que se passa a pontuar:

*1) Antes de constituir o consórcio todos os Municípios já devem possuir o SIM instituído por lei e regulamentado*

É possível constituir consórcio público entre Municípios visando executar o SIM. No entanto, como este serviço depende de aprovação do Poder Legislativo local e o consórcio não tem capacidade legislativa, é necessário que cada Município que intencione participar do consórcio já possua lei municipal instituindo o SIM e o respectivo decreto regulamentando o serviço.

Daí decorre a primeira premissa: **o consórcio público não institui um SIM comum, mas apenas executa de forma conjunta o serviço entre os Municípios consorciados.** Da mesma forma, o consórcio não “empresta” o SIM de um Município para outro. Logo, não é possível que um Município sem o SIM instituído faça parte do consórcio, ou seja, **todos os potenciais consorciados já devem possuir o SIM aprovado em lei e regulamentado por decreto.**

Como é o decreto municipal que detalhará todos os critérios, procedimentos e forma de executar o serviço de inspeção e como o objetivo é que a **execução** seja implementada em conjunto pelo consórcio, recomenda-se que, antes da formalização do consórcio, os gestores públicos verifiquem se seus respectivos decretos estão uniformes. Se houver discrepâncias nos procedimentos é necessário promover as modificações a fim de alcançar uniformidade já que o consórcio não poderá implementar procedimentos contraditórios ou distintos.

Para isso, o primeiro passo é verificar se os regulamentos das respectivas leis municipais estão equiparados, pois o consórcio deverá executar uma metodologia única de inspeção. Se não estiver, deverão promover com a suas respectivas equipes a adequação dos seus regulamentos para equipará-los antes de iniciar o processo de constituição do consórcio.

Feito o alinhamento das pretensões, os(a) prefeitos(as), acompanhados de suas equipes (sugere-se, no mínimo, alguém do setor jurídico, contábil e da área de agricultura), devem seguir as exigências da Lei 11.107/2005 e do Decreto 6.017/2007 para formalização do consórcio.

## *2) Natureza jurídica*

Como o serviço em questão executa **inspeção sanitária**, atividade enquadrada no conceito de poder de polícia<sup>1</sup>, **o consórcio deve necessariamente ser constituído como associação pública com personalidade jurídica de direito público.**

## *3) Servidores responsáveis pelo serviço – contratação via concurso público*

No que se refere à equipe, no caso de inspeção de origem animal, o médico veterinário e/ou outros servidores responsáveis pela inspeção e autuação deverão ser concursados, pois exercerão prerrogativa de poder de polícia, não sendo possível, portanto, a nomeação de cargos em comissão para essas funções de inspeção.

A lei 11.107/2005, que disciplina os consórcios públicos, menciona que o pessoal será contratado na modalidade emprego público pelo regime celetista (regido pela Consolidação das Leis do Trabalho – CLT). Nesse caso, o próprio consórcio realiza

---

<sup>1</sup> *Polícia administrativa* diz respeito às exigências ou restrições impostas por lei ao exercício de direitos individuais em benefício ao interesse coletivo e para manter a ordem pública. Se materializa por meio de notificações, licenças, autorizações, etc.

concurso público para contratar o pessoal nessa modalidade e atendida estará a exigência.



Ainda existe divergência de interpretação, especialmente nos Tribunais de Contas, no sentido de que o consórcio constituído sob o regime de direito público, deve realizar concurso público e contratar os servidores no regime estatutário (posição adotada, por exemplo, pelo Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul (TCE/RS), decisões 1C-0191/2014 e 1C-0223/2013).

Com o objeto de encerrar essa insegurança jurídica, tramita no Congresso Nacional o **Projeto de Lei 2543/2015** que visa alterar o § 2º do art. 6º da Lei 11.107/2005, para estabelecer que, no consórcio público com personalidade jurídica de direito público, o pessoal será regido pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Esse projeto já chegou a entrar na ordem do dia da Câmara Federal (em 14/02/2017), mas até a publicação desta nota técnica ainda não tinha sido votado.

A CNM manifesta-se favorável à aprovação do PL 2543/2015 a fim de estabilizar as relações jurídicas relacionadas com a contratação de pessoal e, por consequência, encerrar as interpretações divergentes por parte dos Tribunais de Contas, por isso é importante a mobilização dos prefeitos(as) para que vejam a questão junto aos deputados federais para aprovação urgente da medida legal.

Outra opção para a formação da estrutura de pessoal é por meio de servidores cedidos pelos próprios Entes consorciados, conforme autoriza o art. 4º, § 4º, da Lei 11.107/2005 e artigo 23 do Decreto 6.017/2007: “Os entes da federação consorciados, ou os com eles conveniados, poderão ceder-lhe servidores, na forma e condições da legislação de cada um”. Nesse caso da implementação do SIM, o servidor cedido precisa ser efetivo, isto é, aprovado mediante concurso público e o pagamento da sua remuneração pode ficar a cargo do consórcio ou do Ente cedente, depende do que ficar previamente ajustado e estipulado no contrato de consórcio. Na eventualidade de o Ente consorciado assumir o ônus da cessão do servidor, tais pagamentos poderão ser contabilizados como créditos hábeis para operar compensação com obrigações previstas no **contrato de rateio** (art. 23, §3º, do Decreto 6.017/2007).



#### VOCÊ SABIA?

O **contrato de rateio** é o instrumento pelo qual os Entes consorciados transferem recursos próprios ao consórcio. Ele será formalizado em cada exercício financeiro e seu prazo de vigência não será superior ao das dotações que o suportam, com exceção dos contratos que tenham por objeto exclusivamente projetos consistentes em programas e ações contemplados em plano plurianual ou a gestão associada de serviços públicos custeados por tarifas ou outros preços públicos. Para mais

informações ver art. 8º e seguintes da Lei 11.107/2005 e 13 e seguintes do Decreto 6.017/2007.

#### 4) Comercialização entre os Municípios consorciados

Como se sabe, nos termos da legislação federal, os produtos inspecionados pelo SIM só podem ser comercializados no respectivo Município; os produtos inspecionados pelo Serviço de Inspeção Estadual (SIE) só podem ser comercializados no seu respectivo Estado; e, por fim, os produtos inspecionados pelo Serviço de Inspeção Federal (SIF) podem ser comercializados em todo o país.

No entanto, é preciso analisar se, uma vez instituído o consórcio, os produtores poderão comercializar entre os Municípios consorciados. Sobre esse aspecto a legislação não apresenta uma resposta assertiva, ou seja, não há, ainda, regulamentação legal que dê certeza quanto a este ponto, logo, toda decisão/orientação nesse sentido deve ser ressaltada.



A aprovação do Projeto de Lei 334/2015, que visa permitir a comercialização intermunicipal de produtos certificados pelo SIM, sanaria a questão, mas ainda não há previsão de definição do assunto no Congresso Nacional. A CNM é favorável ao PL e mobiliza os parlamentares a apoiarem essa causa municipalista.

No entanto, a partir da análise da legislação que regulamenta os consórcios é possível **sugerir** que haja a comercialização entre os Municípios consorciados pois:

- a) A Lei 11.107/2005 estabelece no art. 4º, §1º que a área de atuação do consórcio público corresponde à soma dos territórios dos Entes da Federação participantes. No caso de um consórcio intermunicipal, a área corresponderá ao território dos respectivos Municípios consorciados;
- b) Como a inspeção que será realizada pelo consórcio obedece ao mesmo padrão no território dos Municípios consorciados, garantida estará a finalidade da inspeção.

De outro lado, é pacífico que o consórcio:

- a) Reduz o custo do serviço, já que há o compartilhamento da estrutura e equipe administrativa.
- b) Poderá exercer a inspeção em todos os Municípios consorciados;
- c) Poderá requerer equivalência dos serviços de inspeção junto às esferas estadual ou nacional para que os produtores daqueles Municípios possam comercializar no âmbito estadual ou nacional, conforme o caso, desde que atendidas as exigências legais.



**SAIBA MAIS!** Acesse a Instrução Normativa 36/2011 que estabelece os requisitos para adesão dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, individualmente ou por meio de consórcios, ao Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária (SUASA).

Em resumo, de tudo que foi exposto, na hipótese dos Municípios interessados já possuírem o SIM instituído e regulamentado, é necessário iniciar as tratativas conjuntas do interesse de constituir um consórcio para executar conjuntamente o serviço de inspeção.



#### **CONHEÇA MAIS!**

A constituição de todo e qualquer consórcio segue basicamente o seguinte passo a passo:

- Elaborar estudos de viabilidade técnica e financeira (analisar o que será necessário para executar o serviço (estrutura, pessoal), qual o custo, como será o custeio, etc.);
- Elaborar o protocolo de intenções;
- Ratificar o protocolo de intenções perante as Câmaras Municipais;
- Elaborar o estatuto do consórcio público;
- Efetivar o Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ);
- Realizar ajustes orçamentários e firmar o contrato de rateio;
- Estruturar órgãos decisórios e equipe técnica.

O detalhamento desse passo a passo você encontra na cartilha “*Consórcios Públicos Intermunicipais: uma alternativa à gestão pública*” disponível no seguinte endereço <http://www.cnm.org.br/biblioteca/download/2472>.

## **5. Considerações finais**

A falta de normativos claros sobre a gestão dos consórcios para os serviços de inspeção municipal impacta diretamente nas diversas formas de trabalho encontradas nos consórcios, os quais seguem a legislação aplicada para consórcios e também a legislação aplicada ao serviço de inspeção.

Quanto à comercialização, alguns consórcios admitem o comércio dos produtos entre qualquer um dos Municípios-membros, mas outros não permitem tal comércio por seguirem a Lei 1.283/50, a qual é anterior à legislação que cria essa nova figura territorial.

A CNM alerta aos consórcios que almejam a adesão ao SUASA sobre a necessidade que possuam apenas veterinários concursados estatutários vinculados a algum Município-membro.

A Confederação vem trabalhando para alterar esse entendimento do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) com vistas a aceitar os veterinários próprios do consórcio e mediante contratação via Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

Segundo o MAPA, a ausência do veterinário concursado é o principal motivo para negação dos pedidos de adesão ao SUASA.

A CNM destaca que os consórcios relatam importância da articulação dos Municípios para o fortalecimento do serviço de inspeção e pela oportunidade de troca de experiências entre os veterinários municipais que individualmente enfrentam isolamento e a falta de apoio dos outros serviços.