



GOVERNO DE SANTA CATARINA
Secretaria de Estado da Saúde
Sistema Único de Saúde
Superintendência de Vigilância em Saúde
Diretoria de Vigilância Sanitária
Núcleo de Análise de Processos Administrativos – ANAP

Parecer Jurídico Anap nº. 011/2018

Matéria: Alvará de Funcionamento. Documento concedido pelo Poder Público, permitindo a localização e o funcionamento de estabelecimentos comerciais, industriais, agrícolas, prestadores de serviços, bem como de sociedades, instituições, e associações de qualquer natureza, vinculadas a pessoas físicas ou jurídicas. Necessidade de que os estabelecimentos estejam de acordo com o que prevê a legislação municipal vigente para que possam exercer suas atividades. Alvará Sanitário a ser concedido aos estabelecimentos que estando de acordo com a legislação municipal vigente possuindo o devido Alvará de Funcionamento. Condição que se faz necessária desde que haja previsão legal expressa em Lei ou regulamento normativo acerca da prévia necessidade de que o estabelecimento ao anterior licenciamento sanitário possua o Alvará de Funcionamento. Impossibilidade de se condicionar um licenciamento a outro quando inexistente Lei ou comando legal que preveja tal possibilidade sob pena de estar-se cerceando o livre exercício da atividade. Dever das autoridades sanitárias se inexistente Lei ou regulamento prevendo tal condicionante que exija a apresentação do protocolo de solicitação do respectivo alvará como forma de comprovar que o setor regulado encontra-se buscando sua adequação perante o Município. Município consulente que prevê em Lei a necessidade de que a concessão do Licenciamento Sanitário seja expedida desde que atendidos todos os requisitos físicos e/ou estruturais de competência das autoridades responsáveis pela liberação do Alvará de Funcionamento. Condicionante que deverá ser atendida antes da liberação do Licenciamento Sanitário já que prevista em Lei. Necessidade de que as autoridades sanitárias por prudência e cautela- utilizando-se do bom senso - razoabilidade e proporcionalidade- ausente o risco sanitário exijam que o estabelecimento apresente o protocolo de solicitação do Alvará de Funcionamento. Dever da Vigilância Sanitária ater-se tão somente a sua competência técnico – funcional advindo do exercício do Poder de Polícia administrativo, respeitadas as atribuições dos demais órgãos de competência fiscalizatória. Estabelecimento que atende as normas de Vigilância Sanitária – direito reconhecido em ter o respectivo Licenciamento Sanitário concedido.

Senhora Diretora,

Aporta a este Núcleo acerca da dependência ou não do alvará de funcionamento de determinado estabelecimento para a concessão do alvará sanitário.

É o breve relatório.

Passo ao parecer.

Dos fundamentos técnicos e legais:



Primeiramente, a necessidade de estabelecer um parâmetro entre o alvará sanitário e o alvará de funcionamento é latente.

No crivo do município de Chapecó, o qual iniciou o questionamento acerca da matéria, tem competência plena para estabelecer parâmetros na ótica sanitária, tendo inclusive legislação específica municipal sobre o tema, sob o número 3.496/92.

Mais além, o município supracitado também dispõe de Lei Complementar 489/2012, devidamente regulamentada pelo Decreto 26.200/2012, visando a licença, onde lê-se alvará, de funcionamento provisório e sua conversão para definitivo.

O alvará de funcionamento tem como objetivo determinar uma licença da prefeitura municipal permitindo **a localização e o funcionamento** de estabelecimentos comerciais, industriais, agrícolas, prestadores de serviços, bem como de sociedades, instituições, e associações de qualquer natureza, vinculadas a pessoas físicas ou jurídicas. Portanto o alvará de funcionamento é o documento emanado pelo poder municipal que confirmaria a existência de determinada atividade.

Iniciando a conversa sobre a dúvida levantada, sobre a desnecessidade de alvará de funcionamento para a liberação do alvará sanitário, o termo chave para o completo discernimento do assunto é o conceito **licenciamento**, trazido pelo próprio decreto municipal que regula a “lei do alvará de funcionamento”:

Art. 8º Para os efeitos deste Decreto considera-se:
[...]

IX - licenciamento: o procedimento administrativo em que o órgão regulador avalia e **verifica o preenchimento de requisitos de segurança sanitária**, controle ambiental, prevenção contra incêndios e demais requisitos previstos na legislação para autorizar o funcionamento de empresário individual, de sociedade empresária ou de sociedade simples, excepcionado o procedimento vinculado à concessão de uso de espaço público. **O licenciamento é posterior à emissão do parecer de viabilidade, registro empresarial e inscrições tributárias.** Nos casos de atividades de baixo risco, o licenciamento dar-se-á após o início de funcionamento da empresa.

Extraíndo do corpo legal do artigo, pode-se identificar que o decreto regulamentador dá notória atenção a parte sanitária, e que esta é imprescindível para o parecer de viabilidade definitivo do alvará de funcionamento do estabelecimento.

Assim, entende-se que a segurança sanitária é requisito essencial para até mesmo a liberação de alvarás de funcionamento provisórios, quanto mais de alvarás de funcionamento definitivo.

Ocorre que, sem o alvará de funcionamento, a obra e os projetos de infraestruturais não estão nem mesmo pré – aprovados pelo órgão competente, oferecendo grave risco à saúde da população.

A própria Lei 489/2012, em seu artigo primeiro, §4º, que *“a Licença Pré-Operacional não autoriza, em nenhuma hipótese o início das atividades do estabelecimento que a detém.”*

Neste óbice, não se faz prudente a possibilidade de emissão de alvará sanitário antes mesmo do alvará de funcionamento. Ora, se a licença para funcionamento é o que permite a construção de projetos, viabilização e o definitivo funcionamento de tal atividade, é incompatível pensar na liberação sanitária antes mesmo do estabelecimento *existir* para a prefeitura.

Corroborando a ideia que o funcionamento do estabelecimento necessita ser autorizado a funcionar antes mesmo da fiscalização sanitária, a ideia de Alvará Sanitário vêm exemplificada na seguinte afirmação: *“é um documento emitido pelas Vigilâncias Sanitárias Estaduais e/ou Municipais após a análise das condições higiênico-sanitárias de estabelecimentos, veículos e equipamentos que mantenham atividades relacionadas à saúde dos cidadãos.”*

Ou seja, serve para comprovação de que o estabelecimento está atuando de acordo com a Legislação Sanitária vigente, garantindo assim as condições higiênico-sanitárias do(s) produto(s) e serviço(s), sem riscos à saúde da população.

Definindo como principiologia, a Lei 3.496/1992 nos traz a baila a parte de atuação da Vigilância Sanitária Municipal e sua fiscalização.

Definidos nesse Código e divididos em seções estão as áreas de atuações do município. Em todas as seções deste ordenamento possui a previsão que para a correta fiscalização é estritamente necessário que se preencham os requisitos que autorizam o funcionamento e o registro no órgão público competente, cumprindo normas regulamentares, que nada mais vem a ser do que a licença para funcionamento e o registro pertinente na prefeitura municipal.

Podemos citar como um exemplo o próprio município de Chapecó, que nos apresenta em seu o artigo 19 da lei supracitada nos dará a luz sobre o tema:

Art. 19º Toda pessoa poderá construir, instalar ou por em funcionamento estabelecimento que produza, fabrique, transforme, comercie, manipule, armazene ou coloque disposição do público alimento e/ou bebida, desde que obtenha a autorização e registro ao serviço público competente, cumprindo, para isto, normas regulamentares entre outras, as referentes a projeto de construção, localização, saneamento, pessoal, tecnologia empregada, reutilização de embalagens, instalações, materiais e instrumentos, conforme a natureza e a importância das atividades, assim como dos meios de que dispõe para proteger a saúde da comunidade e evitar a poluição e/ou contaminação do ambiente. (grifei)

Em linhas claras, o Código Sanitário Municipal estabelece categoricamente que



para construir, instalar ou pôr em funcionamento um estabelecimento lide diretamente com alimentos necessita de **TODAS** as autorizações e registros públicos referentes a construção, localização e saneamento, **o qual é objeto o Alvará de Funcionamento**.

Não menos importante, no âmbito estadual, a Lei 6.320/83, conhecida como o Código Sanitário Estadual, emana de seu texto legal a necessidade do registro de funcionamento.

Mesmo que tal assertiva não esteja expressa de forma positiva na Legislação Sanitária, a breve leitura dos artigos que regulamentam estabelecimentos comerciais já apresenta que **é imprescindível que todos os requisitos regulamentares, projetos e registros empresariais estejam cumpridos**.

Vê-se, nos moldes do artigo 27 da lei 6.320/83, sobre estabelecimentos que visam o comércio como seu expoente:

Art. 27. Toda pessoa proprietária de ou responsável por estabelecimento industrial, **comercial** ou agropecuário, de qualquer natureza, **deve cumprir as exigências regulamentares para que, por sua localização, condição, estado, tecnologia empregada** ou pelos produtos de sua atividade, não ponha em risco a saúde e a vida dos que nela trabalhem ou o utilizem.

§ 1º—O estabelecimento industrial obedecerá as exigências sanitárias regulamentares no que concerne a:

1. projeto de construção;
 2. localização, mediante os seguintes critérios:
 - a. distância do perímetro urbano, para a instalação de indústrias insalubres, ruidosas ou perigosas;
 - b. preferência em zona industrial;
 - c. acessibilidade de vias de tráfego e trânsito;
 - d. ocupação de área disponível;
 - e. drenagem natural;
 - f. lançamento ou destino final de despejos industriais;
 - g. disponibilidade de abastecimento d'água, sistema de esgoto sanitário, remoção e destino final de lixo e ventilação de matérias-primas;
 - h. urbanismo e áreas verdes;
 - i. segurança do trabalho contra incêndios;
 - j. aprovação pelo órgão de controle ambiental do Estado.
 - l. outros critérios estabelecidos pela autoridade competente, inclusive atendendo a peculiaridade locais e regionais. (grifei).
- [...]

Extraíndo, todos os itens elencados no §1º do artigo 27 são alvo da licença de funcionamento da prefeitura, principalmente os itens que apresentam o projeto de construção e localização. Tais diretrizes são determinadas por legislações municipais e planos diretores, de competência daquele ente.

Por fim, finaliza-se este parecer atentando ao fato que, torna-se desnecessário a

emissão de um alvará sanitário antes mesmo da obtenção do alvará de funcionamento, visto que a licença de funcionamento é documento imprescindível para o início da atividade empresarial. Sem a licença que autorize o início das suas atividades, mesmo que de forma provisória como permitido em alguns municípios, a simples liberação sanitária não autoriza que o estabelecimento conceba seu funcionamento.

Também é importante frisar que neste caso prático o município em questão detém legislação própria acerca do tema, e, desta forma, permitiu a criação de um alvará de funcionamento provisório. No entanto, a grande maioria dos municípios não possui tal dispositivo legal.

Nestas situações, frisa-se lacunas legais, o fiscal sanitário deverá observar se o estabelecimento cumpre as exigências sanitárias, e, tendo verificado a capacidade do ente em fornecer seus produtos e serviços na forma da lei, conceder o alvará sanitário, **desde que apresente o protocolo de solicitação do alvará de funcionamento.**

Quando a lei municipal permite o alvará provisório de funcionamento, este deve ser o documento inicial da empresa. Porém, nos casos que não exista tal possibilidade, a atividade comercial/empresarial não pode ser refém da morosidade do poder público. Desta feita, a própria atividade empresária precisa mostrar os indícios que possui tudo em ordem no óbice sanitário (visto que não é competência deste órgão a análise local e fiscal) para com o fiscal sanitário, bem como apresentar boa-fé em sua regularidade, indicando o **protocolo de solicitação do alvará de funcionamento junto a prefeitura municipal.**

Exigir que os alvarás de funcionamento estejam vinculados aos alvarás sanitários sem que a lei municipal permita que o alvará de funcionamento seja emitido de forma provisória, apenas com a análise dos projetos executados, seria imprudente por parte da Vigilância Sanitária, visto que viola os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.

Desta feita, verificados os requisitos necessários para a emissão do alvará sanitário, em nossa opinião, este poderá ser concedido pelo município mediante apresentação do protocolo do alvará de funcionamento

Do parecer conclusivo:

Desta feita, de todo o exposto supra, e do que mais se infere opinamos no sentido da necessidade do alvará de funcionamento de forma provisória (se permitido tal dispositivo pela legislação municipal), quando houver, vez que para a concessão do alvará sanitário é imprescindível que o estabelecimento esteja localizado e projetado conforme a legislação municipal vigente. Mais ainda, é requisito *mister* para a concessão sanitária a inscrição do estabelecimento nos órgãos competentes, neste caso as prefeituras municipais. Entretanto, caso a lei municipal vigente não apresente tal possibilidade, deverá o fiscal sanitário atentar-se para os requisitos necessários a boa prática sanitária e requisitar o protocolo do alvará de funcionamento, como prova de boa-fé do requerente que está por se adequar as legislações municipais. Por fim, vislumbra-se que negar o alvará sanitário sem que exista a previsão legal do alvará de funcionamento provisório seria cercear a atividade comercial/industrial do empresário capacitado dentro das normas sanitárias, por

burocracias alheias a competência deste órgão.

Este é o parecer.

Em, 16 de fevereiro de 2018.

À consideração superior.

Haron de Quadros
Mat.673.163.501

De acordo.

À apreciação da Diretora da Diretoria de Vigilância Sanitária Estadual.

Rodrigo de Oliveira
Coordenador do Núcleo de Análise de Processos Administrativos Sanitários
ANAP/DIVS/SES

Aprovo a manifestação do Núcleo de Análise de Processos Administrativos.

Responda-se nestes termos ao interessado.

Florianópolis, fevereiro de 2018.

Raquel Ribeiro Bittencourt
Diretora de Vigilância Sanitária
DIVS/SUV/SES