

Procedimento SIS MP Digital 2613.0000651/2024

Interessado: Procuradoria-Geral de Justiça - Assessoria de Competência Originária Criminal

Objeto: apreciação da constitucionalidade da omissão normativa, do Município de Votuporanga, no tocante à ausência de regulamentação da Lei Complementar n. 409/2018, que estabelece normas para a inspeção e fiscalização industrial e sanitária de produtos de origem animal.

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. SANITÁRIO. CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR N. 409/2018, DO MUNICÍPIO DE VOTUPORANGA, QUE DISPÕE SOBRE A CONSTITUIÇÃO DO SERVIÇO DE INSPEÇÃO MUNICIPAL - SIM E OS PROCEDIMENTOS DE INSPEÇÃO SANITÁRIA EM ESTABELECIMENTOS QUE PRODUZAM PRODUTOS DE ORIGEM ANIMAL. INICIATIVA PARLAMENTAR. CLÁUSULA REGULAMENTAR DE LEI. FIXAÇÃO DE PRAZO PARA O CHEFE DO PODER EXECUTIVO PROMOVER A REGULAMENTAÇÃO DA LEI. INCOMPATIBILIDADE COM O PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES. INSPEÇÕES SANITÁRIAS REALIZADAS PELA COORDENADORIA DE DEFESA AGROPECUÁRIA DO ESTADO. AUSÊNCIA DE PREJUÍZO À POPULAÇÃO. ARQUIVAMENTO.



1. Expediente instaurado para fins de controle de constitucionalidade da omissão normativa, do Município de Votuporanga, no tocante à ausência de regulamentação da Lei Complementar n. 409, de 04 de dezembro de 2018, que estabelece normas para a inspeção e fiscalização industrial e sanitária de produtos de origem animal.
2. A estipulação de prazo em lei de iniciativa parlamentar para que o Chefe do Poder Executivo regulamente ato normativo é incompatível com o princípio da separação de poderes.
3. Inspeções sanitárias que estão a cargo da Coordenadoria de Defesa Agropecuária do Estado.
4. Ausência de omissão que impeça a efetividade de norma constitucional estadual.
5. Manifestação pelo arquivamento.

Senhor Subprocurador-Geral de Justiça:

Em análise promoção de arquivamento instaurado após o recebimento de representação encaminhada por Evandro Farine Zelioli à Procuradoria-Geral de Justiça – Assessoria de Competência Originária

Criminal, visando à apuração de eventual conduta penal levada a efeito por Jorge Augusto Seba, Prefeito do Município de Votuporanga.

Consta da promoção de arquivamento que, segundo o representante, o Chefe do Executivo Municipal, em tese, incorreu no crime de responsabilidade previsto no art. 1º, XIV, do Decreto Lei n. 201/1967, visto que, no exercício de poder regulamentar, deixou de aprovar decreto no prazo estipulado no art. 16 da Lei Complementar Municipal n. 409/2018.

Entretanto, nos termos da promoção de arquivamento, sob a ótica criminal, a argumentação apresentada pelo representante não foi suficiente para se deduzir indícios de ilicitude penal, inferindo-se que o caso em exame trata de suposta omissão do Prefeito do Município de Votuporanga no exercício do poder regulamentar.

Além disso, restou consignado que é defeso ao legislador ordinário impor prazo para o exercício do poder regulamentar, sob pena de vilipêndio ao Princípio da Separação dos Poderes (fls. 01/05).

A Câmara Municipal de Votuporanga informou que cumpriu o seu papel dentro do contexto que rege o processo legislativo, analisando de forma preventiva a proposta através de suas Comissões Permanentes.

Salientou que não houve nenhuma regulamentação da Lei Complementar n. 409/2018 e, com relação às providências que serão tomadas, ressaltou que foram apresentadas pelo Vereador Meidão as indicações n. 526/2019, 246/2022, 333/2023 e 457/2023, a fim de solicitar ao Poder Executivo, através da Secretaria competente, a regulamentação da referida norma.

Além disso, afirmou que o Vereador Cabo Renato Abdala apresentou Recurso Administrativo, no dia 16/09/2024, em face da decisão de arquivamento proferida pelo Promotor de Justiça Substituto Jean Carlos Ferres da Silva, nos autos da Notícia de Fato 0474.0001042/2024 (fls. 180/181).

A Prefeitura Municipal de Votuporanga afirmou que, em que pese o Serviço de Inspeção Municipal - SIM ainda não ter sido regulamentado pelo Município, não há qualquer prejuízo para a população no tocante à fiscalização e inspeção sanitária dos estabelecimentos que produzam produtos de origem animais, pois, tanto

a fiscalização quanto a inspeção desses produtos vêm sendo realizada pela Coordenadoria de Defesa Agropecuária e pelo Serviço de Inspeção de Produtos de Origem Animal (SISP), ambos órgãos públicos do Estado de São Paulo.

Aduziu que, com a verificação do alto custo para a implementação do SIM, o Município de Votuporanga iniciou tratativas com os Municípios vizinhos para que o serviço fosse prestado de forma regionalizada através de consórcio público.

Assim, o Consórcio Público CIDAS, que tinha como objeto o desenvolvimento e execução de ações e projetos ambientais com foco na gestão municipal sustentável, foi transformado no Consórcio Intermunicipal do Noroeste Paulista (CINORP), de múltiplas finalidades, com atuação na área da saúde, educação, assistência social, meio ambiente, cultura, iluminação pública e inspeção municipal, nos termos do inciso IV, "a", da Cláusula Terceira do Contrato de Consórcio Público vigente ratificado pela Lei Municipal n. 7095, de 19 de março de 2024 (fls. 317/319).

É o relato necessário.

A representação merece ser arquivada.

A Lei Complementar n. 409, de 04 de dezembro de 2018, do Município de Votuporanga, que dispõe sobre a constituição do Serviço de Inspeção Municipal - SIM e os procedimentos de inspeção sanitária em estabelecimentos que produzam produtos de origem animal no Município de Votuporanga, dispõe, no que interessa:

(...)

Art. 16. O Poder Executivo regulamentará esta Lei Complementar no prazo de noventa dias a contar da data em que começar a produzir efeitos.

O princípio constitucional da separação de poderes se radica na divisão funcional do poder, estabelecido pelo constituinte originário como princípio fundamental da Constituição da República, e cujas bases remontam à formação do Estado Democrático, encontrando fundamento na necessidade de distribuição do poder como garantia de equilíbrio político e preservação da liberdade individual.

A teoria clássica da tripartição, adotada em toda a história do constitucionalismo brasileiro à exceção da Constituição Imperial, reparte entre três poderes

independentes o exercício das funções do Estado. A separação de poderes, cláusula pétrea no arcabouço constitucional, consta expressamente do art. 5º da Constituição Estadual, espelhando o art. 2º da Constituição Federal, norma constitucional central de reprodução obrigatória.

O Poder Legislativo, no exercício da função típica de atividade legiferante, encontra contenção na divisão do poder estatal entre órgãos superiores de governança, com atribuições próprias segundo as três funções primordiais do Estado, articuladas no sistema de freios e contrapesos.

Em essência, a separação ou divisão de poderes:

“consiste em confiar cada uma das funções governamentais (legislativa, executiva e jurisdicional) a órgãos diferentes (...) A divisão de Poderes fundamenta-se, pois, em dois elementos: (a) especialização funcional, significando que cada órgão é especializado no exercício de uma função (...); (b) independência orgânica, significando que, além da especialização funcional, é necessário que cada órgão seja efetivamente independente dos outros, o que postula ausência de meios de subordinação”. (Silva, José Afonso da. *Comentário contextual à*

7

Constituição, 2. ed., São Paulo: Malheiros, 2006, p. 44)

O art. 47 da Constituição Estadual, descendente direto do art. 5º acima mencionado, consagra a atribuição de governo do Chefe do Poder Executivo, traçando as competências próprias de administração e gestão que compõem a denominada reserva de Administração, pois veiculam matérias de sua alçada exclusiva, imunes à interferência dos outros Poderes.

A imposição ao Chefe do Poder Executivo, pelo Legislativo, de prazo para a regulamentação de lei configura indevida ingerência de um poder em relação ao outro e conseqüente afronta ao princípio da separação de poderes.

Cabe ao administrador a escolha do oportuno momento e do melhor meio para a confecção dos objetivos da gestão pública, prerrogativa suprimida pela fixação do prazo pelo Poder Legislativo para regulamentação de lei (a denominada cláusula regulamentar).

A questão é absolutamente pacífica na Suprema Corte, consoante julgado assim ementado:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.
EMENDA Nº 24/2008 À CONSTITUIÇÃO DO

8

ESTADO DE SÃO PAULO. ESTIPULAÇÃO DE PRAZO PARA O GOVERNADOR EXPEDIR DECRETOS E REGULAMENTOS PARA FIEL EXECUÇÃO DAS LEIS (CE PAULISTA, ART. 47, III). VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. DEFINIÇÃO DE COMPORTAMENTOS CONFIGURADORES DE CRIMES DE RESPONSABILIDADE (CE PAULISTA, ART. 20, XVI E ART. 52, §§ 1º, 2º E 3º). USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PRIVATIVA DA UNIÃO (CF, ART. 22, I). SÚMULA VINCULANTE 46/STF. ATRIBUIÇÃO DE INICIATIVA PRIVATIVA À ASSEMBLEIA LEGISLATIVA PARA A PROPOSITURA DE PROJETOS DE LEI EM MATÉRIA DE INTERESSE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL (ART. 24, § 1º, N. 4). OBSERVÂNCIA COMPULSÓRIA PELOS ESTADOS - MEMBROS DAS NORMAS CONSTITUCIONAIS ESTRUTURANTES DO PROCESSO LEGISLATIVO.

1. Firme a jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal no sentido da incompatibilidade de disposições que estabeleçam prazos ao Chefe do Poder Executivo para apresentação de projetos de lei ou para a regulamentação de disposições legais. Violação dos arts. 2º e 84, II, da Constituição da República. Precedentes.

2. A Constituição paulista, além de incluir os diretores de agências reguladoras entre as autoridades sujeitas às sanções decorrentes da prática de crime de responsabilidade, também amplia o âmbito material dos tipos previstos na legislação federal (Lei nº 1.079/50). Compete à União, com absoluta privatividade, a definição dos crimes de responsabilidade. Súmula Vinculante 46/STF. 3. Como regra, a iniciativa das leis incumbe a quaisquer das pessoas e órgãos relacionados no art. 61, caput, da Constituição Federal. Somente nos casos excepcionados pela própria Constituição Federal haverá prerrogativa privativa para a propositura das leis. A adoção das normas constitucionais estruturantes do processo legislativo impõe-se compulsoriamente aos Estados-membros por força de expressa disposição constitucional (ADCT, art. 11).

4. Ação direta conhecida. Pedido julgado procedente” (STF, ADI 4.052/SP, Tribunal Pleno, Rel. Min. Rosa Weber - g.n.)

No mesmo sentido é a jurisprudência do colendo Órgão Especial, como se constata de acórdão assim ementado:

“Constitucional - Administrativo - Ação Direta de Inconstitucionalidade - Município de Caieiras - Lei n. 4.440, de 09 de março de

2011, com redação alterada pela Lei 5.717, de 06 de maio de 2022 que institui no âmbito do Município de Caieiras, o Programa "Mulher - Sua Saúde, Seus Direitos", e dá outras providências - O parâmetro de controle de constitucionalidade de norma municipal é unicamente a Constituição Estadual, afastando-se a análise da ação quanto a normas infraconstitucionais, notadamente a Lei Orgânica do Município, como afirmado pelo autor - Lei municipal que, em sua essência, envolve matéria de política pública direcionada à saúde e, evidentemente não se trata de matéria cuja iniciativa legislativa é reservada ao Chefe do Executivo - Competência material comum entre os entes federados, nos exatos termos do artigo 24, inciso XII, da Constituição Federal - Exegese do artigo 111 da Constituição Estadual, aplicável aos Municípios por força do artigo 144 da mesma Carta, não tendo havido invasão da matéria relacionada ao funcionamento da Administração Pública no tocante à política pública relacionada à saúde - Imposição ao Executivo local do dever de seguir os critérios elencados na lei de iniciativa parlamentar com estabelecimento das atividades que deverão ser praticadas para tanto (parágrafos 2º, 3º e 4º do artigo 1º) e indicação expressa do órgão público responsável pela criação e divulgação do

11

programa de saúde (§ 4º do artigo 1º), bem como o **prazo para a regulamentação da lei** (artigo 3º), privando a Administração Pública da possibilidade de escolha do melhor meio de cumprimento de um dever - **Violação do princípio da separação dos poderes** - Invasão da reserva da administração ou iniciativa legislativa reservada ao chefe do Poder Executivo - Configuração de vício de iniciativa nos dispositivos mencionados - **À Administração compete escolher o meio adequado e eficiente para a execução da lei - Ingerência do Poder Legislativo na gestão administrativa - Exegese dos artigos 5º, 24, § 2º e 47, incisos II, XI, XIV e XIX, "a", da Constituição do Estado, aplicáveis aos Municípios por força do artigo 144 da mesma Constituição Bandeirante** - Inconstitucionalidade reconhecida dos parágrafos 2º, 3º e 4º do artigo 1º, bem como artigo 3º, todos da Lei Municipal n. 4.440, de 09 de março de 2011, com redação alterada pela Lei 5.717, de 06 de maio de 2022, do Município de Caieiras - Ação julgada procedente em parte” (ADI 2235541-13.2022.8.26.0000, Rel. Des. Marcia Dalla Déa Barone, 30-08-2023 - g.n.).

Desta forma, cabe ao Chefe do Poder Executivo, com exclusividade, examinar a conveniência e a

oportunidade para desempenho das atividades normativas ou regulamentares que lhe são próprias. Destarte, qualquer norma cujo objeto seja impor prazo certo para a prática de tais atos configura indevida interferência do Poder Legislativo em atividade reservada ao Poder Executivo, em afronta ao arranjo constitucional da separação de poderes.

Logo, a imposição de prazo de noventa dias para a regulamentação da lei, prevista no art. 16, é inconstitucional, não se vislumbrando a possibilidade de ajuizamento de Ação Direta de Inconstitucionalidade por omissão (STF ADI 4727, Relator Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, j. 23/02/2023, Dje 27/04/2023; STF ADI 4.052, Relatora Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, j. 04/07/2022; ADI 127, Relator Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, j. 29/11/2021).

Ademais, as inspeções sanitárias no Município de Votuporanga estão a cargo da Coordenadoria de Defesa Agropecuária do Estado, além de constar como área de atuação do Consórcio Intermunicipal do Noroeste Paulista (CINORP), nos termos do inciso IV, a, da Cláusula Terceira do Contrato de Consórcio Público vigente, ratificado pela Lei Municipal n. 7095, de 19 de março de 2024 (fl. 331), tendo em vista a verificação do

alto custo para a implementação do Serviço de Inspeção Municipal – SIM.

Desta forma, no caso concreto não há uma omissão que impeça a efetividade de norma constitucional estadual, pois, na realidade, discute-se a omissão regulamentar de norma infraconstitucional.

Portanto, inexistentes quaisquer providências a serem tomadas por esta Procuradoria-Geral de Justiça.

Nesses termos, o parecer que submeto à elevada apreciação de Vossa Excelência é no sentido do arquivamento deste expediente, com as cautelas de estilo.

São Paulo, *data da assinatura digital.*

Paula Villanacci Alves Camasmie
Promotora de Justiça - Assessora

pvac/pa

Documento assinado eletronicamente por **PAULA VILLANACCI ALVES CAMASMIE**, em 07/05/2025 às 18:27.

Para verificar a autenticidade deste documento, acesse o serviço pelo Atendimento ao Cidadão e à Cidadã, no site do Ministério Público do Estado de São Paulo, e informe o nº do procedimento **2613.0000651/2024** e código **bcf92b63-5dbf-4d91-b532-4e2d8ec1f6a9**.

