



**MENSAGEM Nº 413**

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE, SENHORAS  
DEPUTADAS E SENHORES DEPUTADOS DA ASSEMBLEIA  
LEGISLATIVA DO ESTADO**

No uso da competência privativa que me é outorgada pelo § 1º do art. 54 da Constituição do Estado, comunico a esse colendo Poder Legislativo que decidi vetar totalmente o autógrafo do Projeto de Lei nº 035/2023, que “Altera a Lei nº 16.971, de 2016, que ‘Institui o Tratamento Favorecido e Simplificado para o Microprodutor Primário do Estado de Santa Catarina e estabelece outras providências’, para o fim de tratar do Manual de Boas Práticas (MBP) e de Procedimento Operacional Padrão (POP)”, por ser inconstitucional, com fundamento no Parecer nº 29/2024, da Consultoria Jurídica da Procuradoria-Geral do Estado (PGE).

O PL nº 035/2023, ao pretender compelir o Poder Executivo, por meio de suas entidades de defesa sanitária e de assistência técnica e extensão rural, a fornecer aos microprodutores primários modelo padrão de manual de boas práticas e de procedimentos operacionais padrão, está eivado de inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa, uma vez que compete ao Chefe do Poder Executivo legislar sobre a organização e o funcionamento da Administração Pública, e de inconstitucionalidade material, dado que contraria os princípios da independência e harmonia dos Poderes e da reserva de administração, ofendendo, assim, o disposto no art. 32, no inciso VI do § 2º do art. 50 e no inciso I e na alínea “a” do inciso IV do *caput* do art. 71 da Constituição do Estado.

Nesse sentido, a PGE recomendou vetar totalmente o referido PL, manifestando-se nos seguintes termos:

O projeto, em suma, visa estabelecer que as entidades de defesa sanitária e de assistência técnica e extensão rural do Estado forneçam modelo padrão para cada atividade, de adesão voluntária, além de orientação ao microprodutor primário na elaboração do manual de boas práticas e de procedimentos operacionais padrão.

Consoante já referido na análise do pedido de diligência ao presente Projeto de Lei, sem embargo da louvável intenção parlamentar, ou quaisquer aspectos relacionados ao interesse público do Projeto de Lei, deve-se perquirir a adequada legitimidade para iniciar o processo legislativo, mormente na temática de criação de atribuições a órgãos subordinados ao Chefe do Poder Executivo.

O art. 61, § 1º, da Constituição da República Federativa do Brasil elenca as matérias de iniciativa privativa do Presidente da República, reproduzidas, em decorrência do princípio da simetria, no art. 50, § 2º, da Constituição Estadual [...].



## ESTADO DE SANTA CATARINA GABINETE DO GOVERNADOR

Neste compasso, a instituição de um dever a todos os órgãos e às entidades de defesa sanitária e de assistência técnica e extensão rural do Estado de Santa Catarina de fornecerem um modelo padrão para cada atividade, de adesão voluntária, interfere na organização e no funcionamento da Administração Estadual, matéria sujeita à iniciativa legislativa reservada do Governador do Estado.

O Supremo Tribunal Federal firmou jurisprudência neste sentido:

“EMENTA: MEDIDA CAUTELAR. UNIFICAÇÃO DA CENTRAL DE ATENDIMENTO TELEFÔNICO PARA SERVIÇOS ESTADUAIS E MUNICIPAIS. SUSPENSÃO DA VIGÊNCIA DE LEI DE ORIGEM PARLAMENTAR - LEI Nº 11.529, DE 22 DE SETEMBRO DE 2000, DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. 1. Lei estadual que disciplina, concomitantemente, atendimento telefônico de serviços estaduais e municipais. Relevância jurídica na arguição de incompetência do Estado para legislar sobre a matéria. 2. Compete privativamente ao Poder Executivo (CF, alínea e do inciso II do § 1º do artigo 61) a iniciativa de projeto de lei que confere atribuição a órgãos subordinados ao Governador do Estado. Inconstitucionalidade formal de lei de origem parlamentar que disponha sobre essa matéria. 3. Pedido liminar deferido. Suspensão da vigência da Lei nº 11.529, de 22 de setembro de 2000, do Estado do Rio Grande do Sul, até o julgamento final da ação.” (ADI 2443 MC, Relator(a): MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, julgado em 07/06/2001, DJ 29-08-2003 PP-00017 EMENT VOL-02121-03 PP-00489)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI QUE INTERFERE SOBRE ATRIBUIÇÕES DE SECRETARIA DE ESTADO EM MATÉRIA SUJEITA À RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO. 1. Lei que determina que a Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo envie aviso de vencimento da validade da Carteira Nacional de Habilitação a seus respectivos portadores. Matéria de reserva de administração, ensejando ônus administrativo ilegítimo. 2. Procedência da ação direta de inconstitucionalidade.” (ADI 3169, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/ Acórdão: ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 11/12/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-032 DIVULG 18-02-2015 PUBLIC 19-02-2015)

Muito embora o intento do legislador seja facilitar o tratamento favorecido e simplificado pelo Estado ao microprodutor primário, através da definição de modelos padronizados para cada atividade do Manual de Boas Práticas (MPB) e do Procedimento Operacional Padrão (POP), é relevante ponderar que o Decreto estadual nº 1559/2018 já regulamenta o art. 5º da Lei estadual nº 16.971, de 2016, a qual institui o Tratamento Favorecido e Simplificado para o Microprodutor Primário do Estado de Santa Catarina.

Observa-se que o próprio art. 5º da Lei estadual nº 16.971, de 26 de julho de 2016, reforça que a competência para a edição de normas com vistas à simplificação, racionalização e uniformização das obrigações tributárias e daquelas relacionadas à vigilância sanitária, à inspeção e fiscalização de produtos de origem animal e vegetal e à conservação ambiental, que assegurem acesso fácil e procedimento harmonizados e ágeis dos órgãos responsáveis pelo controle das atividades desenvolvidas pelo microprodutor primário na propriedade é do Poder Executivo.

Neste aspecto, o art. 17 do referido Decreto versa sobre as ações preventivas, orientativas e educativas que devem ser realizadas pelos órgãos e entidades estaduais [...].



Ou seja, em nosso entender, o Projeto de Lei nº 0035/2023 invade, igualmente, a esfera de atuação própria do Poder Executivo do Estado de Santa Catarina, fulminando a reserva de administração. Explica-se.

Segundo Rafael Carvalho Rezende, há duas espécies de reserva de administração: uma geral e outra específica. A primeira, associa-se à ideia de separação de poderes e pauta-se na vedação às invasões de um Poder no núcleo essencial das funções típicas de Outro. Decorre da reserva geral a proibição voltada ao Legislativo e ao Judiciário para que esses Poderes, a pretexto de atuar no âmbito de suas funções típicas, não adentrem no campo da função administrativa, notadamente no mérito administrativo. Por sua vez, a reserva específica de administração configura-se quando o ordenamento jurídico, sobretudo a Constituição, destaca determinada matéria da seara do Parlamento, atribuindo a competência para normatizá-la exclusivamente ao Poder Executivo.

Por meio dessa reserva, é defeso ao Poder Legislativo (ou quem exerça atipicamente a função legislativa) invadir o campo da execução de lei, próprio da Administração Pública. Em outras palavras, não é possível, a pretexto de se exercer a função legislativa, a invasão do espaço da função administrativa, seja pela utilização desnecessária e abusiva de leis de efeito concreto ou leis de caráter específico (afastando-se do caráter geral e abstrato dos atos legislativos), seja pela regulamentação legal exacerbadamente minuciosa nos campos em que se requer maior margem de atuação da Administração por atos abstratos ou mesmo concretos. A razão a ser observada é que não se poderia adentrar em um “domínio de execução”, de modo a “executar legalmente a lei”, o que é tarefa do Poder Executivo.

Logo, extrai-se da reserva geral de administração um impedimento ao legislador de editar uma lei com descrição normativa excessivamente detalhada a ponto de inviabilizar o exercício da função administrativa, seja engessando indevidamente a atuação da administração pública em concreto (não dando abertura para a atuação do poder discricionário, quando recomendável), seja por perder a lei, sem motivo justificável, seu caráter material de ato geral e abstrato, ou ainda por restringir o campo do poder regulamentar, quando esse for recomendável.

Nessa toada, verifica-se que o Projeto de Lei nº 035/2023 retira do Poder Executivo do Estado de Santa Catarina a possibilidade de exercer a função administrativa (típica), na medida em que impõe às entidades de defesa sanitária e de assistência técnica e extensão rural o dever de fornecer modelo padronizado para cada atividade, além de orientar o microprodutor primário na elaboração de documentos técnicos, o que já se encontra definido pelo art. 17 do Decreto estadual nº 1.559, de 3 de abril de 2018.

Dessa forma, o ato do Legislativo incorre, em nosso entender, em inconstitucionalidade material, pois se contrapõe à harmonia entre os poderes do Estado (art. 2º da CRFB/1988).

[...]

Assim, conforme reiterada manifestação desta Consultoria Jurídica, a matéria pertinente à organização e ao funcionamento de órgãos e entidades pertencentes à Administração Estadual é de iniciativa reservada do Chefe do Poder Executivo, o qual exerce a direção superior com o auxílio dos Secretários de Estado (art. 71, incisos I, IV, “a”, CESC).



**ESTADO DE SANTA CATARINA  
GABINETE DO GOVERNADOR**

Ante o exposto, entende-se que o Projeto de Lei n. 035/2023, embora relevante do ponto de vista social, é inconstitucional em sua integralidade, por violação ao art. 61, § 1º, inc. II, alínea “e”, da CRFB c/c o art. 50, § 2º, inc. VI, da Constituição Estadual; bem como inconstitucionalidade material por violação à reserva de administração, corolário do princípio da separação de poderes (art. 2º, CRFB; art. 32, CESC).

Essas, senhoras Deputadas e senhores Deputados, são as razões que me levaram a vetar o projeto em causa, as quais submeto à elevada apreciação dos senhores Membros da Assembleia Legislativa.

Florianópolis, 31 de janeiro de 2024.

**JORGINHO MELLO**  
Governador do Estado



# Assinaturas do documento



Código para verificação: **24RA0Q3R**

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:



**JORGINHO DOS SANTOS MELLO** (CPF: 250.XXX.199-XX) em 31/01/2024 às 18:45:18

Emitido por: "SGP-e", emitido em 14/04/2023 - 11:54:30 e válido até 14/04/2123 - 11:54:30.

(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDAwMzA0XzMwNI8yMDI0XzI0UkEwUTNS> ou o site

<https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 0000304/2024** e o código **24RA0Q3R** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.



## AUTÓGRAFO DO PROJETO DE LEI Nº 035/2023

Altera a Lei nº 16.971, de 2016, que “Institui o Tratamento Favorecido e Simplificado para o Microprodutor Primário do Estado de Santa Catarina e estabelece outras providências”, para o fim de tratar do Manual de Boas Práticas (MBP) e de Procedimento Operacional Padrão (POP).

A Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina,

### **DECRETA:**

Art. 1º O art. 5º da Lei nº 16.971, de 26 de julho de 2016, passa a vigorar acrescido de § 4º, com a seguinte redação:

“Art. 5º .....

.....

§ 4º Observado o disposto no § 3º, as entidades de defesa sanitária e de assistência técnica e extensão rural fornecerão modelo padrão para cada atividade, de adesão voluntária, e orientarão o microprodutor primário na elaboração de:

I – Manual de Boas Práticas (MBP), que consiste em documento que informa sobre os procedimentos relativos ao manejo sanitário da produção, ao local de fabricação, ao controle de pragas e vetores, ao controle da água, à higienização de instalações e equipamentos, à qualificação e aos cuidados de higiene de quem realiza as atividades, aos programas de autocontrole e do controle de qualidade da matéria-prima e do produto final; e

II – Procedimento Operacional Padrão (POP), que consiste em documento que contém a descrição objetiva das instruções e técnicas a serem observadas em relação a cada etapa de procedimento, do local em que pode ser realizado, às instalações, equipamentos, móveis e utensílios que devem ser empregados, dos cuidados relativos ao controle da água utilizada, à higiene e saúde dos manipuladores e à qualidade da matéria-prima e do produto final.” (NR)

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

PALÁCIO BARRIGA-VERDE, em Florianópolis, 10 de janeiro de 2024.

Deputado **MAURO DE NADAL**  
Presidente



**ELEGIS**  
Sistema de Processo  
Legislativo Eletrônico

Documento assinado eletronicamente por **Mauro de Nadal**, em  
10/01/2024, às 16:42.

---



**PARECER Nº 29/2024-PGE**

Florianópolis, data da assinatura digital.

**Referência:** SCC 373/2024

**Assunto:** Autógrafo. Projeto de Lei n. 0035/2023

**Origem:** Secretaria de Estado da Casa Civil (SCC)

**Interessada:** Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (Alesc)

Autógrafo. Projeto de Lei n. 0035/2023 de iniciativa parlamentar, que “Altera a Lei nº 16.971, de 2016, que “Institui o Tratamento Favorecido e Simplificado para o Microprodutor Primário do Estado de Santa Catarina e estabelece outras providências”, para o fim de tratar do Manual de Boas Práticas (MBP) e de Procedimento Operacional Padrão (POP)”. 1. Inconstitucionalidade formal subjetiva. Matéria atrelada à organização e ao funcionamento da Administração Pública Estadual. Iniciativa reservada ao Governador do Estado para deflagração do processo legislativo (arts. 61, § 1º, II, “e” e 84, VI, “a”, da CRFB, e 50, § 2º, VI e 71, IV, “a”, da CESC). 2. Reserva de Administração. Inconstitucionalidade material. Princípio da separação de poderes (art. 2º, CRFB).

Senhor Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica,

## **RELATÓRIO**

A Diretoria de Assuntos Legislativos da Casa Civil, por meio do Ofício nº 64/SCC-DIAL-GEMAT, de 11 de janeiro de 2024, solicitou a manifestação desta Procuradoria sobre o autógrafo do Projeto de Lei nº 035/2023, de origem parlamentar, que “Institui o Tratamento Favorecido e Simplificado para o Microprodutor Primário do Estado de Santa Catarina e estabelece outras providências”, para o fim de tratar do Manual de Boas Práticas (MBP) e de Procedimento Operacional Padrão (POP)”

Transcreve-se o teor do projeto aprovado pela Assembleia Legislativa:

"Art. 1º O art. 5º da Lei nº 16.971, de 26 de julho de 2016, passa a vigorar acrescido de § 4º, com a seguinte redação:

"Art. 5º .....

§ 4º Observado o disposto no § 3º, as entidades de defesa sanitária e de assistência técnica e extensão rural fornecerão modelo padrão para cada atividade, de adesão voluntária, e orientarão o microprodutor primário na elaboração de:

I – Manual de Boas Práticas (MBP), que consiste em documento que informa sobre os procedimentos relativos ao manejo sanitário da produção, ao local de fabricação, ao controle de pragas e vetores, ao controle da água, à higienização de instalações e equipamentos, à qualificação e aos cuidados de higiene de quem realiza as atividades, aos programas de autocontrole e do controle de qualidade da matéria-





**ESTADO DE SANTA CATARINA**  
**PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO**  
**CONSULTORIA JURÍDICA**

prima e do produto final; e

II – Procedimento Operacional Padrão (POP), que consiste em documento que contém a descrição objetiva das instruções e técnicas a serem observadas em relação a cada etapa de procedimento, do local em que pode ser realizado, às instalações, equipamentos, móveis e utensílios que devem ser empregados, dos cuidados relativos ao controle da água utilizada, à higiene e saúde dos manipuladores e à qualidade da matéria-prima e do produto final.” (NR)

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.”

Colhe-se da justificativa do parlamentar proponente:

“A presente proposta legislativa tem por objetivo prever, por meio da alteração da Lei nº 16.971, de 26 de julho de 2016, a qual Institui o Tratamento Favorecido e Simplificado para o Microprodutor Primário do Estado de Santa Catarina e estabelece outras providências, que o microprodutor primário será orientado pelas entidades de defesa sanitária e de assistência técnica e extensão rural na elaboração do Manual de Boas Práticas (MBP) e do Procedimento Operacional Padrão (POP), previstos em regulamento.

Tal medida possui o condão de facilitar ao microprodutor primário o cumprimento das exigências impostas pelo Poder Executivo, por meio do Decreto nº 1.559, de 3 de abril de 2018.

O Decreto nº 1.559/2018, em seu parágrafo único do art. 4º dispõe que: Eis que a Lei federal nº 13.860, de 18 de julho de 2019, que “Dispõe sobre a elaboração e a comercialização de queijos artesanais e dá outras providências”, contém, em seu art. 12, previsão nesse sentido, nos seguintes termos:

Art. 4º O Manual de Boas Práticas (MBP) consiste no documento que informa os procedimentos relativos ao manejo sanitário da produção, ao local de fabricação, ao controle de pragas e vetores, ao controle da água, à higienização de instalações e equipamentos, à qualificação e aos cuidados de higiene de quem realiza as atividades, aos programas de autocontrole e do controle de qualidade da matéria-prima e do produto final. Parágrafo único. Cabe ao microprodutor primário a responsabilidade pela elaboração do MBP, que ficará à disposição dos órgãos de inspeção e fiscalização sanitária para eventual verificação.

Eis que a Lei federal nº 13.860, de 18 de julho de 2019, que “Dispõe sobre a elaboração e a comercialização de queijos artesanais e dá outras providências”, contém, em seu art. 12, previsão nesse sentido, nos seguintes termos:

Art. 12. Competirá às entidades de defesa sanitária e de assistência técnica e extensão rural orientar o queijeiro artesanal na implantação dos programas de boas práticas agropecuárias de produção leiteira e de fabricação do queijo artesanal.

Neste norte, entendo que o microprodutor primário é o agente econômico privado que mais necessita da colaboração do Estado para sobreviver da sua atividade econômica, desenvolvida em sua pequena propriedade rural. Entretanto, enfrenta sérias dificuldades para cumprir a exigência estatal de elaborar o Manual de Boas Práticas (MBP) e de Procedimento Operacional Padrão (POP), essenciais para a regularização da sua atividade.

De outro lado, as instituições estatais de defesa sanitária e de assistência técnica e extensão rural reúnem as condições necessárias para elaborar documentos técnicos padrões e orientar o microprodutor a adaptá-los à sua realidade.

São iniciativas como a que se propõe que concorrem para consolidarmos um Estado colaborativo, parceiro dos agentes econômicos privados, em substituição ao Estado que se limita a cobrar tributos e a fiscalizar.

Pelas razões expostas, conto com o apoio dos membros desta Casa Legislativa para aprovar a presente proposta de lei.”

É o relato do necessário.

## **FUNDAMENTAÇÃO**

A presente manifestação da Procuradoria-Geral do Estado (PGE) tem como propósito orientar a decisão a ser tomada pelo Excelentíssimo Senhor Governador, na fase de deliberação executiva do processo legislativo. Essa fase compreende a prerrogativa conferida ao Chefe do



**ESTADO DE SANTA CATARINA**  
**PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO**  
**CONSULTORIA JURÍDICA**

Poder Executivo de sancionar ou vetar o projeto aprovado pelo Parlamento, consoante a dicção do art. 54, *caput* e §§ 1º a 3º, da Constituição do Estado de Santa Catarina (CESC). Eis o teor dos dispositivos mencionados:

Art. 54. Concluída a votação e aprovado o projeto de lei, a Assembleia Legislativa o encaminhará ao Governador do Estado para sanção.  
§ 1º Se o Governador do Estado considerar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á total ou parcialmente, no prazo de quinze dias úteis, contados da data do recebimento, e comunicará dentro de quarenta e oito horas ao Presidente da Assembleia os motivos do veto.  
§ 2º O veto parcial somente abrangerá texto integral de artigo, parágrafo, inciso ou alínea.  
§ 3º Decorrido o prazo de quinze dias, o silêncio do Governador do Estado importará em sanção.

Sobre o parâmetro da análise a ser feita por esta Procuradoria, o Decreto Estadual nº 2.382/2014, que dispõe sobre o Sistema de Atos do Processo Legislativo, prevê, nestes termos:

Art. 17. A SCC, por intermédio da GEMAT, ao receber os autógrafos, e antes de submetê-los ao Governador do Estado, promoverá consulta:  
I – à **PGE, quanto à legalidade e constitucionalidade;**  
II – às Secretarias de Estado e aos demais órgãos e entidades da administração pública estadual, quanto à existência ou não de contrariedade ao interesse público; e [...]

Dessa forma, observa-se que a análise da PGE se restringe unicamente à legalidade e à constitucionalidade do autógrafo, cabendo às Secretarias de Estado e aos demais órgãos e entidades da Administração Pública consultadas manifestarem-se quanto à existência ou não de contrariedade ao interesse público.

Passa-se, portanto, ao exame da constitucionalidade e legalidade do autógrafo.

O projeto, em suma, visa estabelecer que as entidades de defesa sanitária e de assistência técnica e extensão rural do Estado forneçam modelo padrão para cada atividade, de adesão voluntária, além de orientação ao microprodutor primário na elaboração do manual de boas práticas e de procedimentos operacionais padrão.

Consoante já referido na análise do pedido de diligência ao presente Projeto de Lei, sem embargo da louvável intenção parlamentar, ou quaisquer aspectos relacionados ao interesse público do Projeto de Lei, deve-se perquirir a adequada legitimidade para iniciar o processo legislativo, mormente na temática de criação de atribuições a órgãos subordinados ao Chefe do Poder Executivo.

O art. 61, §1º, da Constituição da República Federativa do Brasil elenca as matérias de iniciativa privativa do Presidente da República, reproduzidas, em decorrência do princípio da simetria, no art. 50, §2º da Constituição Estadual, verbis:

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.  
§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:  
I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;  
II - disponham sobre:  
a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;  
b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;  
c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)  
d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como



**ESTADO DE SANTA CATARINA**  
**PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO**  
**CONSULTORIA JURÍDICA**

normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;

**e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;** (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva. (Incluída pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)

Art. 50. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Procurador-Geral de Justiça e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

(...)

§ 2º São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que disponham sobre:

I – a organização, o regime jurídico, a fixação ou modificação do efetivo da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros, o provimento de seus cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva; (Redação dada pela EC/38, de 2004).

II – a criação de cargos e funções públicas na administração direta, autárquica e fundacional ou o aumento de sua remuneração;

III – o plano Plurianual, diretrizes orçamentárias e orçamento anual;

IV – os servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade, aposentadoria de civis, reforma e transferência de militares para a inatividade; (Redação dada pela EC/38, de 2004).

V – a organização da Procuradoria-Geral do Estado e da Defensoria Pública;

**VI – a criação e extinção das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 71, IV. (NR)** (Redação dada pela EC/38, de 2004).

Neste compasso, a instituição de um dever a todos os órgãos e às entidades de defesa sanitária e de assistência técnica e extensão rural do Estado de Santa Catarina de fornecerem um modelo padrão para cada atividade, de adesão voluntária, interfere na organização e no funcionamento da Administração Estadual, matéria sujeita à iniciativa legislativa reservada do Governador do Estado.

O Supremo Tribunal Federal firmou jurisprudência neste sentido:

EMENTA: MEDIDA CAUTELAR. UNIFICAÇÃO DA CENTRAL DE ATENDIMENTO TELEFÔNICO PARA SERVIÇOS ESTADUAIS E MUNICIPAIS. SUSPENSÃO DA VIGÊNCIA DE LEI DE ORIGEM PARLAMENTAR - LEI Nº 11.529, DE 22 DE SETEMBRO DE 2000, DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. 1. Lei estadual que disciplina, concomitantemente, atendimento telefônico de serviços estaduais e municipais. Relevância jurídica na arguição de incompetência do Estado para legislar sobre a matéria. 2. **Compete privativamente ao Poder Executivo (CF, alínea e do inciso II do § 1º do artigo 61) a iniciativa de projeto de lei que confere atribuição a órgãos subordinados ao Governador do Estado. Inconstitucionalidade formal de lei de origem parlamentar que disponha sobre essa matéria.** 3. Pedido liminar deferido. Suspensão da vigência da Lei nº 11.529, de 22 de setembro de 2000, do Estado do Rio Grande do Sul, até o julgamento final da ação. (ADI 2443 MC, Relator(a): MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, julgado em 07/06/2001, DJ 29-08-2003 PP-00017 EMENT VOL-02121-03 PP-00489) (grifou-se).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI QUE INTERFERE SOBRE ATRIBUIÇÕES DE SECRETARIA DE ESTADO EM MATÉRIA SUJEITA À RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO. 1. **Lei que determina que a Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo envie aviso de vencimento da validade da Carteira Nacional de Habilitação a seus respectivos portadores. Matéria de reserva de administração, ensejando ônus administrativo ilegítimo.** 2. Procedência da ação direta de inconstitucionalidade. (ADI 3169, Relator(a):



**ESTADO DE SANTA CATARINA**  
**PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO**  
**CONSULTORIA JURÍDICA**

MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/ Acórdão: ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 11/12/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-032 DIVULG 18-02-2015 PUBLIC 19- 02-2015) (grifou-se).

Muito embora o intento do legislador seja facilitar o tratamento favorecido e simplificado pelo Estado ao microprodutor primário, através da definição de modelos padronizados para cada atividade do Manual de Boas Práticas (MPB) e do Procedimento Operacional Padrão (POP), é relevante ponderar que o Decreto estadual nº 1559/2018 já regulamenta o art. 5º da Lei estadual nº 16.971, de 2016, a qual institui o Tratamento Favorecido e Simplificado para o Microprodutor Primário do Estado de Santa Catarina.

Observa-se que o próprio art. 5º da Lei estadual nº 16.971, de 26 de julho de 2016, reforça que a competência para a edição de normas com vistas à simplificação, racionalização e uniformização das obrigações tributárias e daquelas relacionadas à vigilância sanitária, à inspeção e fiscalização de produtos de origem animal e vegetal e à conservação ambiental, que assegurem acesso fácil e procedimento harmonizados e ágeis dos órgãos responsáveis pelo controle das atividades desenvolvidas pelo microprodutor primário na propriedade é do Poder Executivo<sup>1</sup>.

Neste aspecto, o art. 17 do referido Decreto versa sobre as ações preventivas, orientativas e educativas que devem ser realizadas pelos órgãos e entidades estaduais, verbis:

Art. 17. As ações, diligências e verificações realizadas pelos órgãos de controle das atividades desenvolvidas pelo microprodutor primário devem ser preferencialmente preventivas, orientativas e educativas, salvo nos casos de dolo, fraude, adulteração ou simulação.

§ 1º Para efeitos deste Decreto, considera-se:

I - preventiva a ação prévia e devidamente formalizada que antecede o procedimento punitivo, voltada à verificação do cumprimento das exigências legais pelo microprodutor primário no exercício da atividade, à prestação de informações acerca da forma e prazo para regularizar falhas ou omissões identificadas e à advertência sobre as penalidades a que ficará sujeito em caso de não saneamento;

II - orientativa a ação informal voltada ao esclarecimento dos procedimentos que devem ser observados pelo microprodutor primário no exercício da atividade; e  
III - educativa a ação voltada à capacitação de produtores primários acerca dos procedimentos relativos à atividade que exercem, com ênfase para os aspectos voltados à garantia da sanidade e qualidade dos produtos e à conservação ambiental.

§ 2º As ações educativas poderão ser realizadas diretamente pelos órgãos responsáveis pelo controle e fiscalização da atividade exercida pelo microprodutor primário, pela Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina (EPAGRI), por órgãos ou entidades devidamente autorizados ou por multiplicadores capacitados.

§ 3º As ações de fiscalização, de caráter punitivo, realizadas pelos órgãos responsáveis pela inspeção e fiscalização sanitária e de conservação ambiental, que resultem em aplicação de sanções ao microprodutor primário, somente

<sup>1</sup> Art. 5º O Poder Executivo, observada a legislação em vigor e após prévio estudo técnico dos órgãos envolvidos, editará normas com vistas à simplificação, racionalização e uniformização das obrigações tributárias e daquelas relacionadas à vigilância sanitária, à inspeção e fiscalização de produtos de origem animal e vegetal e à conservação ambiental, que assegurem acesso fácil e procedimentos harmonizados e ágeis dos órgãos responsáveis pelo controle das atividades desenvolvidas pelo microprodutor primário na propriedade.

§ 1º Na edição das normas de que trata o *caput* deste artigo devem ser consideradas as características tradicionais, histórico-culturais ou regionais que envolvem a atividade desenvolvida pelo microprodutor primário, obedecidas as normas de higiene dos manipuladores, das instalações e dos equipamentos, e atendidos os padrões higiênico-sanitários para a garantia da segurança e qualidade dos produtos destinados à comercialização.

§ 2º Nos termos definidos em regulamento, fica dispensada a realização de vistoria prévia pelos órgãos responsáveis pela emissão de licenças e autorizações de funcionamento para a atividade cujo grau de risco seja plenamente compatível com essa providência, salvo para as situações em que, independentemente do risco, haja expressa disposição normativa exigindo a adoção desse procedimento pelo órgão competente.

§ 3º As ações, diligências e verificações realizadas pelos órgãos de controle das atividades desenvolvidas pelo produtor primário devem ser preferencialmente orientativas, educativas e preventivas, salvo nos casos de dolo, fraude, adulteração ou simulação.





**ESTADO DE SANTA CATARINA**  
**PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO**  
**CONSULTORIA JURÍDICA**

ocorrerão após prévia realização de ação preventiva, devidamente formalizada, exceto nos casos que envolvam dolo, fraude, adulteração ou simulação.

§ 4º Para fins de determinação do prazo previsto no inciso I do § 1º deste artigo, serão consideradas as características do empreendimento, a complexidade das correções e dos ajustes a serem realizados e as providências formais exigidas, não podendo ser inferior a 60 (sessenta) dias.

§ 5º O prazo concedido ao microprodutor primário, nos termos estabelecidos no § 4º deste artigo poderá ser ampliado se ficar comprovado que a demora na solução do problema decorre de fatores alheios à sua vontade.

Ou seja, em nosso entender, o Projeto de Lei nº 0035/2023 invade, igualmente, a esfera de atuação própria do Poder Executivo do Estado de Santa Catarina, fulminando a reserva de administração. Explica-se:

Segundo Rafael Carvalho Rezende<sup>2</sup>, há duas espécies de reserva de administração: uma geral e outra específica. A primeira, associa-se à ideia de separação de poderes e pauta-se na vedação às invasões de um Poder no núcleo essencial das funções típicas de Outro. Decorre da reserva geral a proibição voltada ao Legislativo e ao Judiciário para que esses Poderes, a pretexto de atuar no âmbito de suas funções típicas, não adentrem no campo da função administrativa, notadamente no mérito administrativo. Por sua vez, a reserva específica de administração configura-se quando o ordenamento jurídico, sobretudo a Constituição, destaca determinada matéria da seara do Parlamento, atribuindo a competência para normatizá-la exclusivamente ao Poder Executivo.

Por meio dessa reserva, é defeso ao Poder Legislativo (ou quem exerça atipicamente a função legislativa) invadir o campo da execução de lei, próprio da Administração Pública. Em outras palavras, não é possível, a pretexto de se exercer a função legislativa, a invasão do espaço da função administrativa, seja pela utilização desnecessária e abusiva de leis de efeito concreto ou leis de caráter específico (afastando-se do caráter geral e abstrato dos atos legislativos), seja pela regulamentação legal exacerbadamente minuciosa nos campos em que se requer maior margem de atuação da Administração por atos abstratos ou mesmo concretos. A razão a ser observada é que não se poderia adentrar em um “domínio de execução”, de modo a “executar legalmente a lei”, o que é tarefa do Poder Executivo.

Logo, extrai-se da reserva geral de administração um impedimento ao legislador de editar uma lei com descrição normativa excessivamente detalhada a ponto de inviabilizar o exercício da função administrativa, seja engessando indevidamente a atuação da administração pública em concreto (não dando abertura para a atuação do poder discricionário, quando recomendável), seja por perder a lei, sem motivo justificável, seu caráter material de ato geral e abstrato, ou ainda por restringir o campo do poder regulamentar, quando esse for recomendável.

Nessa toada, verifica-se que o Projeto de Lei nº 035/2023 retira do Poder Executivo do Estado de Santa Catarina a possibilidade de exercer a função administrativa (típica), na medida em que impõe às entidades de defesa sanitária e de assistência técnica e extensão rural o dever de fornecer modelo padronizado para cada atividade, além de orientar o microprodutor primário na elaboração de documentos técnicos, o que já se encontra definido pelo art. 17 do Decreto estadual nº 1.559, de 3 de abril de 2018.

Dessa forma, o ato do Legislativo incorre, em nosso entender, em inconstitucionalidade material, pois se contrapõe à harmonia entre os poderes do Estado (art. 2º, da CRFB/1988).

O tema já foi enfrentado pelo Supremo Tribunal Federal:

<sup>2</sup> Oliveira, Rafael Carvalho Rezende. Curso de Direito Administrativo . Método. Edição do Kindle.



Ofende a denominada reserva de administração, decorrência do conteúdo nuclear do princípio da separação de poderes (CF, art. 2º), a proibição de cobrança de tarifa de assinatura básica no que concerne aos serviços de água e gás, em grande medida submetidos também à incidência de leis federais (CF, art. 22, IV), **mormente quando constante de ato normativo emanado do Poder Legislativo fruto de iniciativa parlamentar, porquanto supressora da margem de apreciação do chefe do Poder Executivo distrital na condução da administração pública**, no que se inclui a formulação da política pública remuneratória do serviço público. [ADI 3.343, rel. p/ o ac. min. Luiz Fux, j. 1º- 9-2011, P, DJE de 22-11-2011.]

No pertinente às entidades de defesa sanitária e de assistência técnica, observa-se que compete à CIDASC, enquanto empresa pública prestadora de serviço público, sujeita a regime especial, de acordo com o art. 80, parágrafo único, inc. VII, da Lei Complementar nº 741, de 12 de junho de 2019, "assegurar e garantir tratamento favorecido e simplificado para as agroindústrias familiares de pequeno porte e de economia solidária no sistema de inspeção e vigilância sanitária".

Por sua vez, é inerente à função executiva da EPAGRI, empresa pública prestadora de serviço público, o planejamento, a coordenação e execução, de forma descentralizada, da política estadual de educação profissional e tecnológica, de pesquisa, transferência e difusão de tecnologia agropecuária, florestal, pesqueira, socioeconômica e de extensão rural e assistência técnica do Estado, além do apoio técnico e administrativo aos órgãos e às entidades da Administração Pública Estadual na formulação, orientação e coordenação da política de ciência e tecnologia relativa ao setor agropecuário e pesqueiro do Estado (art. 81, §1º, incisos I e II, LC nº 741/2019).

Assim, conforme reiterada manifestação desta Consultoria Jurídica, a matéria pertinente à organização e ao funcionamento de órgãos e entidades pertencentes à Administração Estadual é de iniciativa reservada do Chefe do Poder Executivo, o qual exerce a direção superior com o auxílio dos Secretários de Estado (art. 71, incisos I, IV, "a", CESC).

## **CONCLUSÃO**

Ante o exposto, entende-se que o Projeto de Lei n. 035/2023, embora relevante do ponto de vista social, é inconstitucional em sua integralidade, por violação ao art. 61, §1º, inc. II, alínea "e" da CRFB c/c o art. 50, §2º, inc. VI, da Constituição Estadual; bem como inconstitucionalidade material por violação à reserva de administração, corolário do princípio da separação de poderes (art. 2º, CRFB; art. 32, CESC).

É o parecer.

**ANDRÉ DOUMID BORGES**

Procurador do Estado



# Assinaturas do documento



Código para verificação: **K3037HZS**

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:



**ANDRÉ DOUMID BORGES** (CPF: 651.XXX.000-XX) em 23/01/2024 às 15:12:39

Emitido por: "SGP-e", emitido em 13/07/2018 - 13:17:31 e válido até 13/07/2118 - 13:17:31.

(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDAwMzczXzM3NV8yMDI0X0szMDM3SFpT> ou o site

<https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00000373/2024** e o código **K3037HZS** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.



**DESPACHO**

**Referência:** SCC 373/2024

**Assunto:** Autógrafo. Projeto de Lei n. 0035/2023

**Origem:** Secretaria de Estado da Casa Civil (SCC)

**Interessada:** Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (ALESC)

Concordo com o parecer exarado pelo Procurador do Estado Dr. André Doumid Borges, assim ementado:

Autógrafo. Projeto de Lei n. 0035/2023 de iniciativa parlamentar, que "Altera a Lei nº 16.971, de 2016, que "Institui o Tratamento Favorecido e Simplificado para o Microprodutor Primário do Estado de Santa Catarina e estabelece outras providências", para o fim de tratar do Manual de Boas Práticas (MBP) e de Procedimento Operacional Padrão (POP)". 1. Inconstitucionalidade formal subjetiva. Matéria atrelada à organização e ao funcionamento da Administração Pública Estadual. Iniciativa reservada ao Governador do Estado para deflagração do processo legislativo (arts. 61, § 1º, II, "e" e 84, VI, "a", da CRFB, e 50, § 2º, VI e 71, IV, "a", da CESC). 2. Reserva de Administração. Inconstitucionalidade material. Princípio da separação de poderes (art. 2º, CRFB).

À consideração superior.

Florianópolis, data da assinatura digital.

**ZANY ESTAELEITE JÚNIOR**

**Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica**





# Assinaturas do documento



Código para verificação: **5JB9Y8W7**

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:



**ZANY ESTAEL LEITE JUNIOR** (CPF: 028.XXX.569-XX) em 23/01/2024 às 16:36:19

Emitido por: "SGP-e", emitido em 30/03/2018 - 12:48:04 e válido até 30/03/2118 - 12:48:04.

(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDAwMzczXzM3NV8yMDI0XzVKQjZOFc3> ou o site

<https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00000373/2024** e o código **5JB9Y8W7** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.



**ESTADO DE SANTA CATARINA  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL**

**DESPACHO**

**Referência:** SCC 373/2024

**Assunto:** Autógrafo. Projeto de Lei n. 0035/2023 de iniciativa parlamentar, que “Altera a Lei nº 16.971, de 2016, que “Institui o Tratamento Favorecido e Simplificado para o Microprodutor Primário do Estado de Santa Catarina e estabelece outras providências”, para o fim de tratar do Manual de Boas Práticas (MBP) e de Procedimento Operacional Padrão (POP)”. 1. Inconstitucionalidade formal subjetiva. Matéria atrelada à organização e ao funcionamento da Administração Pública Estadual. Iniciativa reservada ao Governador do Estado para deflagração do processo legislativo (arts. 61, § 1º, II, “e” e 84, VI, “a”, da CRFB, e 50, § 2º, VI e 71, IV, “a”, da CESC). 2. Reserva de Administração. Inconstitucionalidade material. Princípio da separação de poderes (art. 2º, CRFB).

**Origem:** Secretaria de Estado da Casa Civil (SCC)

**Interessada:** Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (ALESC)

De acordo com o **Parecer n. 29/2024-PGE** da lavra do Procurador do Estado, Dr. André Doumid Borges, referendado pelo Dr. Zany Estael Leite Júnior, Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica.

**ANDRÉ EMILIANO UBA**

**Procurador-Geral Adjunto para Assuntos Jurídicos**

1. Aprovo o **Parecer n. 29/2024-PGE** referendado pelo Dr. André Emiliano Uba, Procurador-Geral Adjunto para Assuntos Jurídicos.
2. Encaminhem-se os autos à Diretoria de Assuntos Legislativos da Secretaria de Estado da Casa Civil (SCC).

Florianópolis, data da assinatura digital.

**MÁRCIO LUIZ FOGAÇA VICARI**

**Procurador-Geral do Estado**



# Assinaturas do documento



Código para verificação: **EV72ZW35**

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:



**ANDRÉ EMILIANO UBA** (CPF: 039.XXX.669-XX) em 23/01/2024 às 17:12:16

Emitido por: "SGP-e", emitido em 30/03/2018 - 12:32:35 e válido até 30/03/2118 - 12:32:35.

(Assinatura do sistema)



**MÁRCIO LUIZ FOGAÇA VICARI** (CPF: 888.XXX.859-XX) em 23/01/2024 às 20:23:25

Emitido por: "SGP-e", emitido em 03/01/2023 - 12:39:09 e válido até 03/01/2123 - 12:39:09.

(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDAwMzczXzM3NV8yMDI0X0VWNzJaVzM1> ou o site

<https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00000373/2024** e o código **EV72ZW35** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.



**ESTADO DE SANTA CATARINA  
GABINETE DO GOVERNADOR**

**DESPACHO**

Autos do processo nº SCC 0304/2024  
Autógrafo do PL nº 035/2023

Veto totalmente o autógrafo do Projeto de Lei nº 035/2023, que “Altera a Lei nº 16.971, de 2016, que ‘Institui o Tratamento Favorecido e Simplificado para o Microprodutor Primário do Estado de Santa Catarina e estabelece outras providências’, para o fim de tratar do Manual de Boas Práticas (MBP) e de Procedimento Operacional Padrão (POP)”, por ser inconstitucional.

Florianópolis, 31 de janeiro de 2024.

**JORGINHO MELLO**  
Governador do Estado



# Assinaturas do documento



Código para verificação: **TF5IQ542**

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:



**JORGINHO DOS SANTOS MELLO** (CPF: 250.XXX.199-XX) em 31/01/2024 às 18:45:18

Emitido por: "SGP-e", emitido em 14/04/2023 - 11:54:30 e válido até 14/04/2123 - 11:54:30.

(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDAwMzA0XzMwNI8yMDI0X1RGNUIRNTQy> ou o site

<https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00000304/2024** e o código **TF5IQ542** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.