



Coordenadoria de Expediente
Ofício nº 0657/2021

Florianópolis, 29 de setembro de 2021

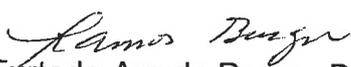
Excelentíssimo Senhor
DEPUTADO BRUNO SOUZA
Nesta Casa



Senhor Deputado,

Encaminho a Vossa Excelência cópia do parecer exarado pela Comissão de Constituição e Justiça deste Poder, ao Projeto de Lei nº 0334.9/2021, que “Dispõe sobre a utilização de precedentes nos julgamentos dos processos administrativos pelos órgãos e entidades da Administração Pública Direta e Indireta, no âmbito do Estado de Santa Catarina”, para seu conhecimento.

Respeitosamente,


Marlise Furtado Arruda Ramos Burger
Coordenadora de Expediente

RECEBIDO
29/09/21




Ofício **GPS/DL/ 0811/2021**

Florianópolis, 29 de setembro de 2021

Excelentíssimo Senhor
ERON GIORDANI
Chefe da Casa Civil
Nesta

PROTOCOLO GERAL DA ALESC

RECEBIDO

HORÁRIO: _____

DATA: 29/09/21

ASS. RESP.: *[assinatura]*



Senhor Chefe,

Encaminho a Vossa Excelência cópia do parecer exarado pela Comissão de Constituição e Justiça deste Poder, ao Projeto de Lei nº 0334.9/2021, que “Dispõe sobre a utilização de precedentes nos julgamentos dos processos administrativos pelos órgãos e entidades da Administração Pública Direta e Indireta, no âmbito do Estado de Santa Catarina”, a fim de obter manifestação sobre a matéria legislativa em exame.

Atenciosamente,

[assinatura]
Deputado **RICARDO ALBA**
Primeiro Secretário



Ofício **GP/DL/0543/2021**

Florianópolis, 29 de setembro de 2021

Excelentíssimo Senhor
PROCURADOR FERNANDO DA SILVA COMIN
Procurador-Geral de Justiça do Estado de Santa Catarina
Nesta



Senhor Procurador-Geral,

Encaminho a Vossa Excelência cópia do parecer exarado pela Comissão de Constituição e Justiça deste Poder, ao Projeto de Lei nº 0334.9/2021, que "Dispõe sobre a utilização de precedentes nos julgamentos dos processos administrativos pelos órgãos e entidades da Administração Pública Direta e Indireta, no âmbito do Estado de Santa Catarina", a fim de obter manifestação sobre a matéria legislativa em exame.

Atenciosamente,


Deputado **MAURO DE NADAL**
Presidente



**ESTADO DE SANTA CATARINA
CASA CIVIL**

RXX 273.7

21093-2

Ofício nº 1763/CC-DIAL-GEMAT

Florianópolis, 26 de outubro de 2021.

Senhor Presidente,



De ordem do Chefe da Casa Civil e em atenção ao Ofício nº GPS/DL/0811/2021, encaminho o Parecer nº 540/2021, da Procuradoria-Geral do Estado (PGE), e o Parecer nº 1282/2021/COJUR/SEA/SC, da Secretaria de Estado da Administração (SEA), ambos contendo manifestação a respeito do Projeto de Lei nº 0334.9/2021, que "Dispõe sobre a utilização de precedentes nos julgamentos dos processos administrativos pelos órgãos e entidades da Administração Pública Direta e Indireta, no âmbito do Estado de Santa Catarina".

Respeitosamente,

Ivan S. Thiago de Carvalho
Procurador do Estado
Diretor de Assuntos Legislativos*

Excelentíssimo Senhor
DEPUTADO MAURO DE NADAL
Presidente da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina
Nesta



*Portaria nº 038/2021 - DOE 21.558
Delegação de competência

OF 1763_PL_0334_9_21_PGE_SEA_enc
SCC 19013/2021

Centro Administrativo do Governo do Estado de Santa Catarina
Rod. SC 401, nº 4.600, km 15 - Saco Grande - CEP 88032-000 - Florianópolis - SC
Telefone: (48) 3665-2054 | e-mail: gemat@casacivil.sc.gov.br



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



PARECER Nº 540/2021-PGE

Florianópolis, data da assinatura digital.

Referência: SCC 19013/2021

Assunto: Diligência ao Projeto de Lei n. 334/2021.

Origem: Casa Civil (CC)

Interessado: Assembleia Legislativa de Santa Catarina (ALESC)

Ementa: Pedido de diligência. Projeto de Lei n. 334/2021, que "Dispõe sobre a utilização de precedentes nos julgamentos dos processos administrativos pelos órgãos e entidades da Administração Pública Direta e Indireta, no âmbito do Estado de Santa Catarina". Ausência de vício de iniciativa. Reserva da Administração. Ofensa ao princípio da Separação dos Poderes. CESC, art. 32.

Senhora Procuradora-Chefe da Consultoria Jurídica,

RELATÓRIO

A Casa Civil, por intermédio da Diretoria de Assuntos Legislativos, solicitou o exame e a emissão de parecer por esta Procuradoria sobre o Projeto de Lei nº 334/2021, de origem parlamentar, que "Dispõe sobre a utilização de precedentes nos julgamentos dos processos administrativos pelos órgãos e entidades da Administração Pública Direta e Indireta, no âmbito do Estado de Santa Catarina", exclusivamente no tocante à constitucionalidade e legalidade da matéria em discussão.

O referido encaminhamento objetiva atender a pedido de diligência da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (ALESC).

Transcreve-se abaixo o conteúdo do Projeto de Lei em questão:

Art. 1º Os órgãos e entidades da Administração Pública Direta e Indireta, no âmbito do Estado de Santa Catarina, devem utilizar precedentes nos julgamentos dos processos administrativos, inclusive aqueles instaurados por meio de autos de infração provenientes de atividade fiscalizatória.

Parágrafo único. No uso de precedentes de que trata a presente Lei, a Administração deverá priorizar sempre a adoção de entendimento mais favorável ao demandado, sempre que técnica e juridicamente possível.



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



Art. 2º. Para efeitos desta Lei, entende-se por precedente qualquer decisão que venha a ser utilizada como fundamento para outras decisões posteriormente proferidas, incluindo-se, mas não se limitando a:

- I - Consultas prévias, ainda que realizadas por terceiro em situação análoga;
- II - Decisões anteriores acerca de tema análogo;
- III - Súmulas administrativas;
- IV - Demais decisões tomadas pela autoridade pública.

Parágrafo único. As decisões administrativas observarão ainda, no que couber, o art. 927 do Código de Processo Civil.

Art. 3º. É vedado à fiscalização periódica da atividade econômica exigir, para as mesmas ocorrências, critério diverso daquele aplicado anteriormente, salvo quando houver mudança na legislação que justifique a alteração, ou motivo relevante e fundamentado de mudança no entendimento.

Parágrafo único. Invocado precedente pela parte tutelada, deverá a autoridade competente analisar o precedente e, em caso de rejeição, apontar existência de distinção no caso ou a superação do entendimento, nos termos do art. 4º.

Art. 4º. A Administração Pública somente poderá deixar de utilizar os precedentes nos julgamentos dos processos administrativos motivadamente, indicando fatos e fundamentos jurídicos que demonstrem a distinção no caso ou a superação do entendimento, observado o art. 23 da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro.

Parágrafo único. Nas decisões em que a Administração Pública utilizar precedentes, deve-se detalhar o seu embasamento jurídico para que o tutelado possa apresentar sua defesa.

Art. 5º Na aplicação de sanções, quando houver, a Administração Pública deve levar em conta o princípio da liberdade de exercício da atividade econômica e a presunção da boa-fé, além de priorizar a adoção de entendimento mais favorável ao demandado, considerando a possibilidade técnica de aplicação da norma no caso concreto e os custos dela decorrentes

Art. 6º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Extrai-se da justificativa do parlamentar proponente que "a forma de melhorar o ambiente de negócios e fiscalização é impondo à Administração Pública a referência a um sistema de precedentes, em harmonia com o que fora implantado com o Código de Processo Civil, como por exemplo no art. 489, § 1º, V e VI". E a "presente proposição não invade qualquer competência vedada pela Constituição Federal, como qualquer iniciativa privativa especificamente detalhada no art. 50, § 2º da Constituição Estadual".

É o relatório.

FUNDAMENTAÇÃO

Primeiramente, constata-se que a matéria não está incluída entre aquelas, cujos projetos são de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo (CRFB, art. 61, § 1º, CESC, art. 50, § 2º),



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



não se vislumbrando vício de iniciativa na proposição em análise.

O projeto de lei não versa sobre atribuição a órgão ou entidade da Administração Pública estadual, mas se propõe a regular o processo administrativo estadual. O STF assentou no Tema nº 917 que "não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, "a", "c" e "e", da Constituição Federal)".

Quanto à espécie legislativa utilizada, observa-se que a matéria versada não está entre elas que devem ser reguladas por meio de lei complementar, conforme se extrai do disposto no art. 57, parágrafo único, da CESC. Mostra-se adequado, portanto, o seu tratamento por meio de lei ordinária.

No que diz respeito à repartição federativa da competências legislativas, a toda evidência, não se cuida de matéria cuja competência legislativa seja exclusiva da União, definida pelo art. 22 da Constituição Federal (CRFB), sendo reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas pela CRFB, conforme assegurado pelo § 1º do art. 25 desta e reproduzido no *caput* do art. 8º da CESC. O projeto veicula normas de direito administrativo, matéria para a qual cada unidade da federação possui competência inerente à sua autonomia e poder de auto-organização (arts 18 e 25 da CRFB e art. 1º, II, e 5º, da CESC), uma vez respeitadas as normas constitucionais sobre o assunto, especialmente o disposto no arts. 37 a 43 da CRFB (Título III, Capítulo VII).

Não obstante, a inconstitucionalidade, no caso, opera-se em razão da circunstância de que a matéria é de cunho eminentemente técnico, interferindo o Projeto de Lei diretamente na organização administrativa e no funcionamento dos órgãos do Poder Executivo.

Verifica-se, assim, que a proposição legislativa usurpa a competência privativa do Governador do Estado para exercer a direção superior da administração estadual, bem como para dispor sobre a organização e funcionamento da administração estadual, conforme previsão do art. 84, incisos II e VI, da CRFB, reproduzida, em razão do princípio da simetria, pelo art. 71, incisos I e IV, "a" da CESC:

Art. 71. São atribuições privativas do Governador do Estado:

I - exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;

[...]

IV - dispor, mediante decreto, sobre:

a) organização e funcionamento da administração estadual, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos;

Destarte, a proposição viola o art.2º da Constituição Federal, pois adentra no âmbito da reserva geral de Administração, núcleo essencial da atividade do Poder Executivo, imiscuindo-se em temática que deve ser gestada no âmbito da competência privativa do Poder Executivo.

Nessa seara, é relevante consignar que a Lei Complementar n. 741/2019, que dispõe sobre a estrutura organizacional básica e o modelo de gestão da Administração Pública Estadual, no âmbito do Poder Executivo, prevê, em seu art. 24, § 1º:

Art. 24 [...]

§ 1º Para assegurar a adequação entre as práticas administrativas e a jurisprudência dos tribunais, compete ao Conselho Superior da Procuradoria-Geral



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



do Estado, ratificado pelo Governador, editar enunciados de súmula administrativa ou determinar providências específicas de observância obrigatória pelas Secretarias de Estado, por seus órgãos e por suas entidades vinculadas.

Art. 126. Serão estruturadas, organizadas e operacionalizadas, sob a forma de sistemas administrativos, as seguintes atividades comuns a todos os órgãos e a todas as entidades da Administração Pública Estadual:

[...]

V – sob a coordenação da PGE: serviços jurídicos.

Trata-se a determinação de providência (DePro) de mecanismo destinado precisamente a coibir a litigância resultante da perpetuação de condutas administrativas já definitivamente declaradas contrárias ao direito pelo Poder Judiciário. O instituto atribuído ao Procurador-Geral do Estado a competência não apenas para propor, mas para ordenar, seja por meio de enunciados gerais e abstratos (Súmulas Administrativas), seja por meio de atos concretos (Determinação de Providências), a correção de comportamentos administrativos que se tenham revelado incompatíveis com o critério de legalidade estabelecido em pronunciamentos judiciais reiterados ou assentados no julgamento de controvérsias anteriores. A vocação é justamente garantir a efetivação, no âmbito da administração pública, de um padrão de conduta em conformidade com a ordem jurídica, cuja configuração é dada, em última análise, pelo Poder Judiciário.

São requisitos para a incidência da prerrogativa inscrita na norma: 1) a existência de prática ou conduta administrativa controvertida, por tal entendendo-se aquela judicialmente combatida pelos interessados; 2) a existência de pronunciamentos judiciais contrários, por tal entendendo-se aqueles que imputam ilicitude à conduta administrativa impugnada; 3) o caráter de jurisprudência consolidada, por tal entendendo-se aquela uníssona e definitiva, produzida no âmbito do tribunal competente para decidir a matéria em última instância.

Cabe, pois, à Procuradoria-Geral do Estado, por tais mecanismos e processos específicos, promover o ajustamento da conduta dos agentes e órgãos das Secretarias de Estado naqueles casos em que a jurisprudência do tribunal competente para resolver definitivamente sobre a matéria estiver consolidada em sentido contrário ou diverso das práticas administrativas adotadas.

Por sua vez, a Lei Complementar n. 317/2005 dispõe sobre a organização e o funcionamento da Procuradoria Geral do Estado, definindo-a como órgão central do sistema estadual de serviços jurídicos:

Art. 2º A Procuradoria Geral do Estado, órgão central do sistema estadual de serviços jurídicos, é instituição jurídica permanente e essencial à função jurisdicional do Estado, integrando o Gabinete do Governador do Estado, dotada de autonomia funcional e administrativa.

Dentre as competências estabelecidas no art. 4º, destaca-se:

[...]

X – assistir à administração pública no controle interno da legalidade e da moralidade administrativa de seus atos, especialmente por meio de:

- a) proposta de declaração de nulidade de atos administrativos;
- b) proposta de adoção de normas, medidas e procedimentos; e
- c) proposta de normatização de parecer;



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



[...]

XIV – uniformizar a jurisprudência administrativa, dirimindo controvérsias jurídicas entre órgãos e entidades da administração pública direta e indireta;

XV – orientar a administração pública no cumprimento de decisões judiciais e opinar obrigatoriamente nos pedidos de extensão de julgado;

A seu turno, o Decreto n. 724/2017, que dispõe sobre a organização, estruturação e funcionamento do Sistema de Serviços Jurídicos da Administração Direta e Indireta, estabelece, *verbis*:

Art. 1º O Sistema de Serviços Jurídicos da Administração Direta e Indireta tem por finalidade a adoção de procedimentos homogêneos e integrados, visando à normatização, coordenação, supervisão, regulação, controle, fiscalização e uniformização da orientação jurídica, nos órgãos e entidades que o integram.

Registra-se, por oportuno, que a esta Consultoria Jurídica não compete adentrar no mérito da proposição e de eventual contrariedade ao interesse público.

CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, compreende-se pela inconstitucionalidade do Projeto de Lei n. 334/2021, por ofensa ao princípio da Separação dos Poderes (CRFB, art. 2º, CESC, art. 32).

É a manifestação que se submete à consideração superior.

EVANDRO RÉGIS ECKEL

Procurador do Estado



Assinaturas do documento



Código para verificação: **W0LW139S**



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



EVANDRO REGIS ECKEL (CPF: 919.XXX.109-XX) em 14/10/2021 às 11:19:30

Emitido por: "SGP-e", emitido em 30/03/2018 - 12:46:49 e válido até 30/03/2118 - 12:46:49.

(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDE5MDEzXzE5MDI4XzlwMjFfVzBMVzEzOVM=> ou o site

<https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00019013/2021** e o código **W0LW139S** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.



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



DESPACHO

Referência: SCC 19013/2021

Assunto: Diligência ao Projeto de Lei n. 334/2021.

Origem: Casa Civil (CC)

Interessado: Assembleia Legislativa de Santa Catarina (ALESC)

De acordo com o parecer retro exarado pelo Procurador do Estado, Dr. Evandro Régis Eckel, cuja ementa foi assim formulada:

Ementa: *Pedido de diligência. Projeto de Lei n. 334/2021, que "Dispõe sobre a utilização de precedentes nos julgamentos dos processos administrativos pelos órgãos e entidades da Administração Pública Direta e Indireta, no âmbito do Estado de Santa Catarina". Ausência de vício de iniciativa. Reserva da Administração. Ofensa ao princípio da Separação dos Poderes. CESC, art. 32.*

À consideração superior.

Florianópolis, data da assinatura digital.

ALINE CLEUSA DE SOUZA

Procuradora-Chefe da Consultoria Jurídica



Assinaturas do documento



Código para verificação: **01W4ZX30**



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



ALINE CLEUSA DE SOUZA (CPF: 003.XXX.689-XX) em 14/10/2021 às 14:08:05

Emitido por: "SGP-e", emitido em 13/07/2018 - 13:14:45 e válido até 13/07/2118 - 13:14:45.

(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDE5MDEzXzE5MDI4XzlwMjFfMDFXNFpYM08=> ou o site

<https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00019013/2021** e o código **01W4ZX30** 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 19013/2021

Assunto: Pedido de diligência. Projeto de Lei n. 334/2021, que "Dispõe sobre a utilização de precedentes nos julgamentos dos processos administrativos pelos órgãos e entidades da Administração Pública Direta e Indireta, no âmbito do Estado de Santa Catarina". Ausência de vício de iniciativa. Reserva da Administração. Ofensa ao princípio da Separação dos Poderes. CESC, art. 32.

Origem: Casa Civil (CC)

Interessado: Assembleia Legislativa de Santa Catarina (ALESC)

De acordo com o **Parecer nº 540/21-PGE** da lavra do Procurador do Estado, Dr. Evandro Régis Eckel, referendado pela Dra. Aline Cleusa de Souza, Procuradora-Chefe da Consultoria Jurídica.

SÉRGIO LAGUNA PEREIRA

Procurador-Geral Adjunto para Assuntos Jurídicos

1. Aprovo o **Parecer nº 540/21-PGE** referendado pelo Dr. Sérgio Laguna Pereira, Procurador-Geral Adjunto para Assuntos Jurídicos.
2. Encaminhem-se os autos à Diretoria de Assuntos Legislativos (DIAL).

Florianópolis, data da assinatura digital.

ALISSON DE BOM DE SOUZA

Procurador-Geral do Estado



Assinaturas do documento



Código para verificação: **A84EM9K4**



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

- ✓ **SÉRGIO LAGUNA PEREIRA** (CPF: 004.XXX.480-XX) em 14/10/2021 às 15:39:08
Emitido por: "SGP-e", emitido em 13/07/2018 - 15:07:26 e válido até 13/07/2118 - 15:07:26.
(Assinatura do sistema)

- ✓ **ALISSON DE BOM DE SOUZA** (CPF: 040.XXX.369-XX) em 14/10/2021 às 18:44:32
Emitido por: "SGP-e", emitido em 30/03/2018 - 12:33:30 e válido até 30/03/2118 - 12:33:30.
(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDE5MDEzXzE5MDI4XzlwMjFfQTg0RU05SzQ=> ou o site <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00019013/2021** e o código **A84EM9K4** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.



ESTADO DE SANTA CATARINA
Secretaria de Estado da Administração
Consultoria Jurídica
Centro Administrativo Rodovia SC-401 nº 4.600 - Fone: (48) 3665-1400 – cojur@sea.sc.gov.br

PARECER Nº 1282/2021/COJUR/SEA/SC
Processo nº SCC 19044/2021
Interessado(a): Casa Civil – CC



EMENTA: Pedido de diligência ao Projeto de Lei nº 0334.9/2021, que "Dispõe sobre a utilização de precedentes nos julgamentos dos processos administrativos pelos órgãos e entidades da Administração Pública Direta e Indireta, no âmbito do Estado de Santa Catarina". **Inconstitucionalidades, violação ao interesse público e a técnica legislativa.**

1 - RELATÓRIO

Trata-se de diligência advinda da Casa Civil, por intermédio da Diretoria de Assuntos Legislativos, para exame e a emissão de parecer por esta Secretaria do Projeto de Lei nº 334/2021, de origem parlamentar, que "*Dispõe sobre a utilização de precedentes nos julgamentos dos processos administrativos pelos órgãos e entidades da Administração Pública Direta e Indireta, no âmbito do Estado de Santa Catarina*", *exclusivamente no tocante à constitucionalidade e legalidade da matéria em discussão*", cuja proposta tem a seguinte redação:

Art. 1º Os órgãos e entidades da Administração Pública Direta e Indireta, no âmbito do Estado de Santa Catarina, devem utilizar precedentes nos julgamentos dos processos administrativos, inclusive aqueles instaurados por meio de autos de infração provenientes de atividade fiscalizatória.

Parágrafo único. No uso de precedentes de que trata a presente Lei, a Administração **deverá priorizar sempre a adoção de entendimento mais favorável ao demandado**, sempre que técnica e juridicamente possível.

Art. 2º. Para efeitos desta Lei, entende-se por precedente **qualquer decisão que venha a ser utilizada como fundamento para outras decisões** posteriormente proferidas, incluindo-se, mas não se limitando a:

- I - Consultas prévias, ainda que realizadas por terceiro em situação análoga;
- II - Decisões anteriores acerca de tema análogo;
- III - Súmulas administrativas;
- IV - Demais decisões tomadas pela autoridade pública.

Parágrafo único. As decisões administrativas observarão ainda, no que couber, o art. 927 do Código de Processo Civil.

Art. 3º. É vedado à **fiscalização periódica da atividade econômica** exigir, para as mesmas ocorrências, critério diverso daquele aplicado anteriormente, **salvo quando houver mudança na legislação que justifique a alteração**, ou motivo relevante e fundamentado de mudança no entendimento.

Parágrafo único. Invocado precedente pela parte tutelada, deverá a autoridade competente analisar o precedente e, em caso de rejeição, apontar existência de distinção no caso ou a superação do entendimento, nos termos do art. 4º.

PARECER Nº 1282/2021/COJUR/SEA/SC



ESTADO DE SANTA CATARINA

Secretaria de Estado da Administração

Consultoria Jurídica

Centro Administrativo Rodovia SC-401 nº 4.600 - Fone: (48) 3665-1400 – cojur@sea.sc.gov.br



Art. 4º. A Administração Pública somente poderá deixar de utilizar os precedentes nos julgamentos dos processos administrativos motivadamente, indicando fatos e fundamentos jurídicos que demonstrem a distinção no caso ou a superação do entendimento, observado o art. 23 da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro.

Parágrafo único. Nas decisões em que a Administração Pública utilizar precedentes, deve-se detalhar o seu embasamento jurídico para que o tutelado possa apresentar sua defesa.

Art. 5º Na aplicação de sanções, quando houver, a Administração Pública deve levar em conta o princípio da liberdade de exercício da atividade econômica e a presunção da boa-fé, além de priorizar a adoção de entendimento mais favorável ao demandado, considerando a possibilidade técnica de aplicação da norma no caso concreto e os custos dela decorrentes.

Art. 6º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Extrai-se da justificativa do parlamentar proponente que "a forma de melhorar o ambiente de negócios e fiscalização é impondo à Administração Pública a referência a um sistema de precedentes, em harmonia com o que fora implantado com o Código de Processo Civil, como por exemplo no art. 489, § 1º, V e VI". E a "presente proposição não invade qualquer competência vedada pela Constituição Federal, como qualquer iniciativa privativa especificamente detalhada no art. 50, § 2º da Constituição Estadual".

É o relatório.

2 - ANÁLISE

2.1 – DA VIOLAÇÃO AO INTERESSE PÚBLICO SECUNDÁRIO E DA INCONSTITUCIONALIDADE DO PROJETO

O projeto de lei em tela propõe a forma pela qual serão tomadas as decisões administrativas.

De plano, pois, observa-se contrariedade ao interesse público secundário, que neste caso não interfere negativamente no interesse público primário.

Com efeito, ao cidadão/administrado é desimportante o meio pelo qual o administrador fundamenta suas decisões, senão que haja descrição dos motivos fáticos e jurídicos que levaram à conclusão.

Bem por isso, constata-se também inconstitucionalidade no projeto, porque ele interfere diretamente no funcionamento dos órgãos do Poder Executivo, cuja competência é privativa do Governador do Estado, ao qual cabe exercer a direção superior da administração estadual, bem como dispor sobre a organização e funcionamento da administração estadual, conforme previsão do art. 84, incisos II e VI, da CRFB, reproduzida, em razão do princípio da simetria, pelo art. 71, incisos I e IV, "a" da CESC:

Art. 71. São atribuições privativas do Governador do Estado:

I - exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;

[...]

IV - dispor, mediante decreto, sobre:

a) organização e funcionamento da administração estadual, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos;



ESTADO DE SANTA CATARINA

Secretaria de Estado da Administração

Consultoria Jurídica

Centro Administrativo Rodovia SC-401 nº 4.600 - Fone: (48) 3665-1400 -- cojur@sea.sc.gov.br



De conseguinte, o projeto afronta o art. 71, incisos I e IV, "a", da Constituição Estadual ao se adentrar no âmbito da reserva geral de Administração, núcleo essencial da atividade do Poder Executivo, imiscuindo-se em temática que deve ter proposição apenas do Chefe desta função estatal.

2.2 – DA TÉCNICA LEGISLATIVA. CONSOLIDAÇÃO DAS LEIS. MATÉRIA JÁ REGULAMENTADA, E COM REGULAMENTAÇÃO PRÓPRIA EM TRÂMITE.

Tanto é relativa ao funcionamento da administração, que já há alguns sistemas de precedentes regulados, por Decreto, em âmbito estadual.

Nesse passo, nos termos do art. 85-A do Decreto nº 1.485, de 2018 (Regimento Interno da Procuradoria-Geral do Estado), com redação dada pelo Decreto nº 541, de 2020, previu-se a emissão de parecer jurídico referencial, disciplinada nos seguintes termos:

Art. 85-A Poderá ser emitido parecer jurídico referencial quando houver processos e expedientes administrativos de caráter repetitivo para os quais seja possível estabelecer orientação jurídica uniforme.

§ 1º Também será admitida a elaboração de parecer jurídico referencial de forma preventiva ou antecipada quando, em virtude de alteração ou inovação normativa, o caráter repetitivo ou multiplicador da matéria puder dificultar a atuação do órgão consultivo ou comprometer a celeridade dos serviços administrativos.

§ 2º Quando houver parecer jurídico referencial, fica dispensado o envio do processo para exame e aprovação do órgão de consultoria jurídica setorial ou seccional, sendo suficiente que a autoridade administrativa ateste, de forma expressa, que o caso concreto se amolda aos termos da referida manifestação.

Por outro ângulo, a matéria relativa a precedentes também já tem regulamentação na Lei Complementar Estadual n. 741/2019, que dispõe sobre a estrutura organizacional básica e o modelo de gestão da Administração Pública Estadual, no âmbito do Poder Executivo, prevê, em seu art. 24, § 1º:

Art. 24 [...]

§ 1º Para assegurar a adequação entre as práticas administrativas e a jurisprudência dos tribunais, compete ao Conselho Superior da Procuradoria-Geral do Estado, ratificado pelo Governador, editar enunciados de **súmula administrativa ou determinar providências específicas** de observância obrigatória pelas Secretarias de Estado, por seus órgãos e por suas entidades vinculadas.

Ou seja, o sistema de precedentes, através de métodos próprios de formação e justificativas, já está regulamentado no Estado, prevendo-se Súmulas Administrativas e Determinação de Providências (Depro).

Qualquer inovação neste sentido dependeria de iniciativa do Chefe do Poder Executivo para alteração da Lei Complementar acima descrita, em atenção à Lei Complementar n. 589/2013:

Art. 2º A lei deve ser estruturada em 3 (três) partes básicas:

(...)



ESTADO DE SANTA CATARINA

Secretaria de Estado da Administração

Consultoria Jurídica

Centro Administrativo Rodovia SC-401 nº 4.600 - Fone: (48) 3665-1400 – cojur@sea.sc.gov.br



§ 4º O enunciado do objeto da lei e seu âmbito de aplicação constituem o primeiro artigo do texto legal, observando-se o seguinte:

(...) IV – **o mesmo objeto não deve ser disciplinado por mais de uma lei**, exceto quando a subseqüente se destinar à complementação de lei considerada básica, vinculando-se a esta por remissão expressa.

Assim, pela técnica legislativa, a proposta em comento deveria ser feita via alteração da Lei Complementar que já versa sobre o assunto.

De outro norte, **toda a matéria acerca do Processo Administrativo estadual está sendo proposta para normatização legal no processo administrativo SCC 4696/2017, no qual, pela mesma razão acima exposta, poderá o Exmo. Deputado subscritor da presente proposição, sugerir os aprimoramentos que entender pertinentes, no processo legislativo, respeitando-se assim a unificação da regulamentação da matéria em um único diploma legal.**

2.3 – DA INOCUIDADE DA PROPOSTA. FALTA DE INTERESSE PÚBLICO

Sobre o conteúdo em si, vejamos os apontamentos cabíveis:

Art. 1º Os órgãos e entidades da Administração Pública Direta e Indireta, no âmbito do Estado de Santa Catarina, devem utilizar precedentes nos julgamentos dos processos administrativos, inclusive aqueles instaurados por meio de autos de infração provenientes de atividade fiscalizatória.

Parágrafo único. No uso de precedentes de que trata a presente Lei, a Administração **deverá priorizar sempre a adoção de entendimento mais favorável ao demandado**, sempre que técnica e juridicamente possível.

O texto em destaque viola o princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse particular, pois que aplicação daquele poderá ir de encontro a este.

Art. 2º. Para efeitos desta Lei, entende-se por precedente **qualquer decisão que venha a ser utilizada como fundamento para outras decisões** posteriormente proferidas, incluindo-se, mas não se limitando a:

- I - Consultas prévias, ainda que realizadas por terceiro em situação análoga;
- II - Decisões anteriores acerca de tema análogo;
- III - Súmulas administrativas;
- IV - Demais decisões tomadas pela autoridade pública.

Parágrafo único. As decisões administrativas observarão ainda, no que couber, o art. 927 do Código de Processo Civil.

A técnica legislativa produz redundância: se uma decisão é usada em fundamento para tomada de decisões, já se está aplicando um precedente, de modo que a proposta acaba por se tornar meramente narrativa. De conseguinte, inócua a providência.

Art. 3º. É vedado à **fiscalização periódica da atividade econômica** exigir, para as mesmas ocorrências, critério diverso daquele aplicado anteriormente, **salvo quando houver mudança na legislação que justifique a alteração**, ou motivo relevante e fundamentado de mudança no entendimento.



ESTADO DE SANTA CATARINA

Secretaria de Estado da Administração

Consultoria Jurídica

Centro Administrativo Rodovia SC-401 nº 4.600 - Fone: (48) 3665-1400 - cojur@sea.sc.gov.br



Outra providência que se apresenta inócua, pois o princípio da legalidade administrativa¹ já impõe o pressuposto e a exceção regulada.

De outro norte, o projeto deve ser enviado para consulta a todos os órgãos com poder fiscalizatório que a obrigarão, não apenas Secretaria da Administração, para manifestação sobre o referido dispositivo.

Parágrafo único. Invocado precedente pela parte tutelada, deverá a autoridade competente analisar o precedente e, em caso de rejeição, apontar existência de distinção no caso ou a superação do entendimento, nos termos do art. 4º.

Outra providência que se apresenta inócua e despicienda, pois, o administrado sempre tem direito a recurso nos processos administrativos, e, qualquer que seja o fundamento da decisão e do recurso, incluindo eventual divergência sobre posicionamento anterior em caso análogo, a nova decisão administrativa deverá ser fundamentada.

Art. 4º. A Administração Pública somente poderá deixar de utilizar os precedentes nos julgamentos dos processos administrativos motivadamente, indicando fatos e fundamentos jurídicos que demonstrem a distinção no caso ou a superação do entendimento, observado o art. 23 da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro.

Parágrafo único. Nas decisões em que a Administração Pública utilizar precedentes, deve-se detalhar o seu embasamento jurídico para que o tutelado possa apresentar sua defesa.

Outra providência que se apresenta inócua pois o uso do precedente é justamente para otimizar a fundamentação, de modo que parece um contrassenso a exigência deste parágrafo, já que é no precedente, quando este for adotado, que a questão jurídica deve ser evidenciada.

Art. 5º Na aplicação de sanções, quando houver, a Administração Pública deve levar em conta o princípio da liberdade de exercício da atividade econômica e a presunção da boa-fé, **além de priorizar a adoção de entendimento mais favorável ao demandado**, considerando a possibilidade técnica de aplicação da norma no caso concreto e os custos dela decorrentes.

O texto em destaque viola o princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse particular, pois que aplicação daquele poderá ir de encontro a este.

3 - CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, **compreende-se pela falta de interesse público primário e secundário do projeto, pela sua inconstitucionalidade e ilegalidade**, nos termos da fundamentação.

Ainda, informa-se que **toda a matéria acerca do Processo Administrativo estadual está sendo proposta para normatização legal no processo administrativo SCC 4696/2017**, no qual o Exmo. Deputado subscritor da presente proposição poderá sugerir os aprimoramentos que entender pertinentes, respeitando-se assim a unificação da regulamentação da matéria em um único diploma legal.

¹ “Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:”



ESTADO DE SANTA CATARINA

Secretaria de Estado da Administração

Consultoria Jurídica

Centro Administrativo Rodovia SC-401 nº 4.600 - Fone: (48) 3665-1400 – cojur@sca.sc.gov.br



À consideração superior.

Florianópolis, 13 de outubro de 2021.

Elisângela Strada

Procuradora do Estado de Santa Catarina



Assinaturas do documento



Código para verificação: **1LAV184A**



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



ELISANGELA STRADA em 13/10/2021 às 15:46:40

Emitido por: "SGP-e", emitido em 11/07/2018 - 14:40:05 e válido até 11/07/2118 - 14:40:05.

(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDE5MDQ0XzE5MDU5XzlwMjFfMUxBVjE4NEE=> ou o site

<https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00019044/2021** e o código **1LAV184A** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.



ESTADO DE SANTA CATARINA
Secretaria de Estado da Administração
Gabinete do Secretário
Centro Administrativo Rodovia SC-401 nº 4.600



Processo nº SCC 19044/2021
Interessado(a): Casa Civil – CC

DESPACHO

ACOLHO o Parecer nº 1282/2021, da lavra da Consultoria Jurídica desta Secretaria de Estado da Administração e determino a remessa dos autos à Diretoria de Assuntos Legislativos (DIAL), da Casa Civil, nos moldes estatuidos no Decreto Estadual nº 2.382, de 2014.

Florianópolis, 13 de outubro de 2021.

Jorge Eduardo Tasca
Secretário de Estado da Administração



Assinaturas do documento



Código para verificação: **8I6JBV31**



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



JORGE EDUARDO TASCA (CPF: 912.XXX.999-XX) em 13/10/2021 às 18:26:34

Emitido por: "SGP-e", emitido em 01/10/2019 - 11:38:00 e válido até 01/10/2119 - 11:38:00.

(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDE5MDQ0XzE5MDU5XzlwMjFfOEK2SkJWMzE=> ou o site

<https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00019044/2021** e o código **8I6JBV31** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.



DEVOLUÇÃO

Após respondida a diligência, usando os atributos do Regimento Interno (Resolução nº 001/2019) em seu artigo 144, devolve-se o presente Processo Legislativo PL./0334.9/2021 para o Senhor Deputado Maurício Eskudlark, para exarar relatório conforme prazo regimental.

Sala da Comissão, em 1 de dezembro de 2021

Alexandre Luiz Soares
Chefe de Secretaria