



PROJETO DE LEI

PL./0508.2/2019

Proíbe a interrupção, o abandono ou alteração, sem justificativa legal, de obras, ações, projetos e programas em andamento, voltados ao implemento de políticas públicas ou à execução de obras de comprovada necessidade da população.

Art. 1º Ficam vedados, no âmbito da administração pública estadual e municipal, no Estado de Santa Catarina, a interrupção, o abandono ou alteração, sem justificativa legal, de obras, ações, projetos, programas voltados ao implemento de políticas públicas, cuja execução já esteja em curso no início da gestão.

§ 1º Compreendem-se entre as vedações, inclusive, a alteração de nomes, logos de identificação, cores ou quaisquer outras características originais identificadoras da obra, ação, projeto ou programa.

§ 2º. Não incidem as vedações previstas no caput desde artigo:

I – quando houver parecer de auditor independente demonstrando desvio de finalidade ou o descumprimento das metas e objetivos estabelecidos originalmente;

II – se sobrevier recomendação de Comissão Temática da Assembleia Legislativa, ou do Tribunal de Contas, apoiada em análise de seu Corpo Técnico, determinando a paralisação ou a alteração da obra, ação, projeto ou programa em andamento;

III – quando a finalidade da interrupção ou alteração restringir-se, comprovadamente, ao aperfeiçoamento da obra, ação, projeto ou programa, dando-lhe maior alcance e funcionalidade ou reduzindo-lhe o prazo de conclusão.

Art. 2º O descumprimento dos dispositivos desta Lei importará violação aos princípios da Administração Pública, sujeitando a autoridade ou o agente público responsável às sanções legais previstas para a espécie.

Art. 3º. Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação.

Sala das Sessões,

Deputado Felipe Estevão

Lido no expediente	1192
Sessão de	17/12/19
Às Comissões de:	
(S)	
(D)	
(A)	
()	
()	
Secretário	





JUSTIFICATIVA

O presente Projeto de Lei tem por finalidade prestigiar, precipuamente, os princípios constitucionais da impessoalidade, eficiência e economicidade. Busca também coibir a descontinuidade administrativa, que tem alcançado todos os níveis da administração pública, direta e indireta, e tem se revelado como uma das grandes responsáveis pelo comprometimento da eficácia e eficiência da ação administrativa pública.

Essa descontinuidade é visível quando se observa o ciclo executivo de obras, ações, projetos e programas iniciados nos últimos 20 anos principalmente, muitos hoje abandonados e desfigurados, ao sabor de interesses pessoais dos sucessivos gestores públicos, sem a geração de qualquer benefício para a população.

O cenário se torna ainda mais grave e preocupante quando se percebe que muitas dessas obras, ações, projetos e programas faziam parte dos Planos Plurianuais de Anuais (PPAs), Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDOs) e Leis Orçamentárias Anuais (LOAs), que são leis de caráter obrigatório, exigidas pela Constituição. Mas, mesmo assim, foram mutilados, paralisados, ou esquecidos pelos gestores de plantão, frustrando, desta forma, as esperanças e expectativas legítimas da população.

Ainda é usual, para boa parte dos governantes, a obstinação por deixar a “marca pessoal” de sua gestão. E, movido por esse sentimento, é tentando a modificar, redirecionar e, até, a abandonar aquilo que recebeu da gestão anterior. Faz isso, na maioria das vezes, não para aperfeiçoar a gestão pública, mas para atender apenas a um interesse político pessoal.

Essa prática, a toda evidência, é expressamente proibida pela Constituição, que, no seu art. 37, impõe a todo gestor público a plena observância dos princípios da “legalidade, **impessoalidade**, moralidade, publicidade e **eficiência**”, dentro dos quais se inserem também os princípios da “legitimidade” e da “**economicidade**”, previstos no art. 70 da Constituição.

Sabidamente, este Parlamento, por intermédio dos Deputados que o integram, representa tanto os interesses quanto os sentimentos do povo catarinense, valores estes que, com toda certeza, abriga o respeito pela Constituição, pela eficiência e zelo no trato do dinheiro e das coisas públicas. E, por consequência, repudia todas as condutas, públicas e privadas, que reflitam apenas vaidades e egoísmos — exatamente como essas cuja proibição está sendo estimulada pelo presente Projeto de Lei, quais sejam, aquelas em que o gestor público, apenas para atender o seu egoísmo, a sua vaidade e o seu interesse político-pessoal, interrompe, transforma ou abandona obra, ação, projeto ou programa, substituindo-os ou apenas “maquiando-os” com a sua “marca pessoal”.



Por tais razões, diante da relevância da matéria, sinto-me à vontade para solicitar a atenção e o apoio dos meus ilustres pares, no sentido de ver recebido e aprovado o presente Projeto de Lei.

Sala das Sessões,


Deputado Felipe Estevão



REQUERIMENTO AO PROJETO DE LEI Nº 0508.2/2019

“Proíbe a interrupção, o abandono ou alteração, sem justificação legal, de obras, ações, projetos e programas em andamento, voltados ao implemento de políticas públicas ou à execução de obras de comprovada necessidade da população.”

Autor: Deputado Felipe Estavão

Relatora: Deputada Paulinha

Trata-se de Projeto de Lei, de autoria parlamentar, que objetiva proibir a interrupção, o abandono ou a alteração de obras, ações e projetos voltados ao implemento de políticas públicas ou à execução de obras de comprovada necessidade da população, em andamento, sem a devida justificativa.

Em suma, infere-se da Justificativa apresentada pelo Autor (fls. 03 e 04) que a proposição busca coibir a descontinuidade administrativa, bem como prestigiar, precipuamente, os princípios constitucionais da impessoalidade, eficiência e economicidade.

A matéria possui tema de relevante discussão, entretanto, considero imperiosa a oitiva da Secretaria de Estado da Administração, da Secretaria de Estado da Infraestrutura e da Procuradoria-Geral do Estado, a fim de colher informações técnicas sobre a matéria, bem como, requisitar sugestões elucidativas a respectiva proposição.

Pelo exposto, no âmbito desta Comissão de Constituição e Justiça, com fulcro nos arts. 144, I, 145, caput, 209, I, parte final e 210, II, do Rialesc, voto pela realização de DILIGÊNCIA EXTERNA ao Projeto de Lei nº 0508.2/2019 as entidades acima citadas.

Sala das Comissões,

Deputada Paulinha
Relatora



ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA
DO ESTADO DE SANTA CATARINA

COMISSÃO DE
CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA



FOLHA DE VOTAÇÃO VIRTUAL

A COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA, nos termos dos artigos 146, 149 e 150 do Regimento Interno,

☒aprovou ☒unanimidade ☐com emenda(s) ☐aditiva(s) ☐substitutiva global
☐rejeitou ☐maioria ☐sem emenda(s) ☐supressiva(s) ☐modificativa(s)

RELATÓRIO do Senhor(a) Deputado(a) PAULINHA, referente ao
Processo PL./0508.2/2019, constante da(s) folha(s) número(s) 06.

OBS.: Requerimento de diligência

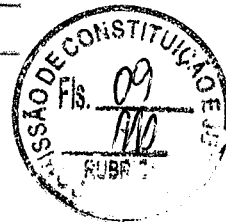
Parlamentar	Abstenção	Favorável	Contrário
Dep. Milton Hobs	☐	☐	☐
Dep. Coronel Mocellin	☐	☒	☐
Dep. Fabiano da Luz	☐	☒	☐
Dep. João Amin	☐	☒	☐
Dep. José Milton Scheffer	☐	☒	☐
Dep. Maurício Eskudlark	☐	☒	☐
Dep. Moacir Sopelsa	☐	☒	☐
Dep. Paulinha	☐	☒	☐
Dep. Valdir Cobalchini	☐	☒	☐

Despacho: dê-se o prosseguimento regimental.

Reunião virtual ocorrida em 25/10/2021

Evandro Carlos dos Santos
Coordenador das Comissões
Matrícula 3748

Coordenadoria das Comissões



Coordenadoria de Expediente
Ofício nº 0276/2021

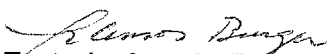
Florianópolis, 26 de maio de 2021

Excelentíssimo Senhor
DEPUTADO FELIPE ESTEVÃO
Nesta Casa

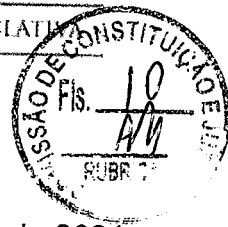
Senhor Deputado,

Encaminho a Vossa Excelência cópia do parecer exarado pela Comissão de Constituição e Justiça deste Poder, ao Projeto de Lei nº 0508.2/2019, que "Proíbe a interrupção, o abandono ou alteração, sem justificativa legal, de obras, ações, projetos e programas em andamento, voltados ao implemento de políticas públicas ou à execução de obras de comprovada necessidade da população", para seu conhecimento.

Respeitosamente,


Marlise Furtado Arruda Ramos Burger
Coordenadora de Expediente

RECEBIDO
Cab. Dep. Felipe
Data 24/05
Secretaria



Ofício **GPS/DL/ 0420 /2021**

Florianópolis, 26 de maio de 2021

Excelentíssimo Senhor
ERON GIORDANI
Chefe da Casa Civil
Nesta

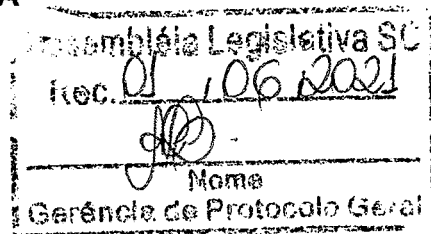
Senhor Chefe,

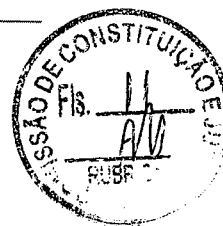
Encaminho a Vossa Excelência cópia do parecer exarado pela Comissão de Constituição e Justiça deste Poder, ao Projeto de Lei nº 0508.2/2019, que “Proíbe a interrupção, o abandono ou alteração, sem justificativa legal, de obras, ações, projetos e programas em andamento, voltados ao implemento de políticas públicas ou à execução de obras de comprovada necessidade da população”, a fim de obter manifestação sobre a matéria legislativa em exame.

Atenciosamente,

Deputado **RICARDO ALBA**

Primeiro Secretário





DEVOLUÇÃO

Após fim de diligência por decurso de prazo, usando os atributos do Regimento Interno em seu artigo 142, devolve-se o presente Processo Legislativo PL./0508.2/2019 para a Senhora Deputada Paulinha, para exarar relatório conforme prazo regimental.

Sala da Comissão, em 28 de julho de 2021


Alexandre Luiz Soares
Chefe de Secretaria



**ESTADO DE SANTA CATARINA
CASA CIVIL**

BXX
773.7



13622-8

Ofício nº 1411/CC-DIAL-GEMAT

Florianópolis, 24 de agosto de 2021.

Senhor Presidente,

De ordem do Chefe da Casa Civil e em atenção ao Ofício nº GPS/DL/0420/2021, encaminho o Ofício CGE nº 0565/2021, da Controladoria-Geral do Estado (CGE), o Parecer nº 755/2021/COJUR/SEA/SC, da Secretaria de Estado da Administração (SEA), o Ofício nº SIE OFC 1853/2021, da Secretaria de Estado da Infraestrutura e Mobilidade (SIE), e o Parecer nº 418/2021, da Procuradoria-Geral do Estado (PGE), todos contendo manifestação a respeito do Projeto de Lei nº 0508.2/2019, que "Proíbe a interrupção, o abandono ou alteração, sem justificativa legal, de obras, ações, projetos e programas em andamento, voltados ao implemento de políticas públicas ou à execução de obras de comprovada necessidade da população".

Respeitosamente,

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

Lido no Expediente	
0839	Sessão de 26.08.21
Anexar a(o) PL - 508/19	
Diligência	
Secretário	

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 1411_PL_0508.2_19_PGE_SEA_SIE_CGE_enc
SCC 10356/2021

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



Lido no Expediente	
Assinatura	_____
Anexo(s)	_____
Diligência	_____
_____	_____



INFORMAÇÃO CGE Nº 0215/2021

Florianópolis, 14 de junho de 2021.

Referência: Manifestação sobre o Projeto de Lei n. 0508/2019 que proíbe a interrupção, o abandono ou alteração, sem justificativa legal, de obras, ações, projetos e programas em andamento (processo SCC 10492/2021 e SCC 10356/2021).

1. INTRODUÇÃO

Esta Informação trata de resposta ao pedido de manifestação da Auditoria-Geral do Estado formalizado pela Consultoria Jurídica da CGE sobre o teor do Projeto de Lei n. 0508/2019, que proíbe a interrupção, o abandono ou alteração, sem justificativa legal, de obras, ações, projetos e programas em andamento, oriundo da Comissão de Constituição e Justiça da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (ALESC), cujo texto encontra-se nos autos do processo-referência nº SCC 10356/2021.

2. ANÁLISE

Trata-se de Projeto de Lei de origem parlamentar que objetiva proibir a interrupção, o abandono ou a alteração de obras, ações e projetos voltados à implementação de políticas ou à execução de obras em andamento sem a devida justificativa.

De acordo com a justificativa apresentada pelo autor, a proposição busca coibir a descontinuidade administrativa e prestigiar os princípios constitucionais da impessoalidade, eficiência e economicidade (processo SCC 10356/2021, fls. 05), nos seguintes termos:

Art. 1º Ficam vedados, no âmbito da administração pública estadual e municipal, no Estado de Santa Catarina, a **interrupção, o abandono ou alteração, sem justificativa legal, de obras, ações, projetos, programas** voltados ao implemento de políticas públicas, cuja execução já esteja em curso no início da gestão.

§ 1º Compreendem-se entre as vedações, inclusive, a alteração de nomes, logotipos de identificação, cores ou quaisquer outras características originais identificadoras da obra, ação, projeto ou programa.

§ 2º Não incidem as vedações previstas no caput deste artigo:

I – quando houver parecer de auditor independente demonstrando desvio de finalidade ou o descumprimento das metas e objetivos estabelecidos originalmente;

II – se sobrevier recomendação de Comissão Temática da Assembleia Legislativa, ou do Tribunal de Contas, apoiada em análise de seu Corpo Técnico, determinando a **paralisação ou a alteração** da obra, ação, projeto ou programa em andamento;

III – quando a finalidade da interrupção ou alteração restringir-se, comprovadamente, ao **aperfeiçoamento** da obra, ação, projeto ou programa, dando-lhe maior alcance e funcionalidade **ou reduzindo-lhe** o prazo de conclusão.

O texto proposto trata do problema da descontinuidade administrativa e de seus impactos quanto à eficiência e economicidade das ações públicas, bastante visíveis em obras e projetos públicos. Quando imotivada, a paralisação de projetos não só resulta em perda de tempo, energia e recursos públicos, como também traz repercussão negativa nos servidores e agentes públicos envolvidos.

Nota-se que o Projeto de Lei tem como foco principal proibir interrupções ou alterações em obras, ações, projetos ou programas públicos **que não sejam justificadas, permitindo alteração visando o aperfeiçoamento ou a redução do prazo** de conclusão de determinada ação pública.

Assim, ainda que a descontinuidade seja normalmente entendida como um fenômeno indesejado, ela representa, em si, também a possibilidade de alternância de poderes e preferências que está no cerne do jogo democrático¹.

Nesse contexto, “uma iniciativa pública diminuirá os riscos de descontinuidade administrativa quando se combinarem **ações intencionais de promoção da continuidade, boa gestão**, atenção a questões políticas, com atuação preferencialmente organizada em coalizões (...). Para avançar no modelo proposto acima, de início se impõe o desafio de elaborar melhor as hipóteses e construir **indicadores que traduzam as proposições em variáveis observáveis**”².

Para cumprimento de sua missão institucional, a Controladoria-Geral do Estado deve avaliar as ações, obras, projetos e programas públicos por meio do corpo técnico de auditores que compõem a Auditoria-Geral do Estado, podendo recomendar a paralisação ou a alteração de obra, ação, projeto ou programa em andamento.

De acordo com o art. 25, parágrafo único, da Lei Complementar n. 741/2019, compete à CGE, além de outras atribuições previstas em lei específica:

I – tomar as providências necessárias à defesa do patrimônio público, ao controle interno, à auditoria pública, à correição, à prevenção e ao combate à corrupção, às atividades de ouvidoria e ao incremento da transparência da gestão no âmbito da Administração Pública Estadual;

Portanto, recomenda-se que, assim como o Tribunal de Contas ou as Comissões Temáticas da ALESC, a Controladoria-Geral do Estado seja incluída nas exceções previstas no art. 1º, inciso II § 2º do PL n. 0508/2019.

3. CONCLUSÃO

Em face do exposto, recomenda-se que, assim como o Tribunal de Contas ou as Comissões Temáticas da ALESC, a Controladoria-Geral do Estado seja incluída nas exceções previstas no art. 1º, inciso II § 2º do PL n. 0508/2019, não incidindo a vedação de interrupção ou alteração de obra, projeto, programa ou ação pública recomendada pela Auditoria-Geral do Estado.

¹ SPINK, Peter. Continuidade e descontinuidade em organizações públicas: um paradoxo democrático. Cadernos Fundap, São Paulo, Ano 7, n. 13, p. 57-65, abr 1987.

² NOGUEIRA, Fernando do Amaral. Continuidade e Descontinuidade Administrativa em Governos Locais. Dissertação FGV, 2006.



4. ENCAMINHAMENTO

Sugere-se o encaminhamento desta Informação à Consultoria Jurídica da CGE para a instrução do parecer sobre o Projeto de Lei n. 508/2019 e devolução do processo SCC 10492/2021.

Isadora Castelli

Auditora Interna do Poder Executivo
Matrícula 316.055-6

De acordo.

Rodrigo Stigger Dutra

Auditor-Geral do Estado
Auditor Interno do Poder Executivo
Matrícula nº 389.733-8



Assinaturas do documento



Código para verificação: **03NUCD97**

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



RODRIGO STIGGER DUTRA (CPF: 644.XXX.120-XX) em 14/06/2021 às 19:30:50

Emitido por: "SGP-e", emitido em 13/07/2018 - 15:02:28 e válido até 13/07/2118 - 15:02:28.

(Assinatura do sistema)



ISADORA CASTELLI (CPF: 023.XXX.749-XX) em 14/06/2021 às 19:36:03

Emitido por: "SGP-e", emitido em 13/07/2018 - 14:05:11 e válido até 13/07/2118 - 14:05:11.

(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDEwNDkyXzEwNTAwXzlwMjFfMDNOVUNEOTc=> ou o site

<https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00010492/2021** e o código **03NUCD97** 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 - NUAJ**



PARECER Nº 2/21-NUAJ/CGE

Florianópolis, data da assinatura digital.

Processo: SCC 10492/2021

Interessado: Casa Civil e Controladoria-Geral do Estado

Ementa: Diligência ao Projeto de Lei nº 0508.2/2019. "Proíbe a interrupção, o abandono ou alteração, sem justificativa legal, de obras, ações, projetos e programas em andamento, voltados ao implemento de políticas públicas ou à execução de obras de comprovada necessidade da população". Solicitação de inclusão da CGE nas exceções do §2º, inciso II do art. 1º do PL.

I - RELATÓRIO

Trata-se de Ofício nº 781/CC-DIAL-GEMAT, o qual solicita à Controladoria-Geral do Estado o exame e a emissão de parecer a respeito do Projeto de Lei nº 0508.2/2019, que "proíbe a interrupção, o abandono ou alteração, sem justificativa legal, de obras, ações, projetos e programas em andamento, voltados ao implemento de políticas públicas ou à execução de obras de comprovada necessidade da população", oriundo da Comissão de Constituição e Justiça da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (ALESC).

Nos Autos nº SCC nº 10356/2021, mencionados no referido Ofício, consta o pedido de diligência, ofício GPS/DL/0420/2021.

Segundo a justificativa do PL nº 0508.2/2019 seu objetivo é "*prestigiar, precipuamente, os princípios constitucionais da impessoalidade, eficiência e economicidade. Busca também coibir a descontinuidade administrativa, que tem alcançado todos os níveis da administração pública, direta e indireta, e tem se revelado como uma das grandes responsáveis pelo comprometimento da eficácia e eficiência da ação administrativa pública*" (fls. 05 dos autos SCC 10356/2021).



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

O processo vem a esta Consultoria Jurídica para manifestação nos termos do art. 19, do Decreto Estadual nº 2.382, de 28 de agosto de 2014.

É o relato do essencial.

II - FUNDAMENTAÇÃO

Inicialmente, destaca-se que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos documentais que constam dos autos do processo administrativo em epígrafe, incumbindo a este órgão prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, sem adentrar nos aspectos de conveniência e oportunidade nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa.

A diligência tem a finalidade de subsidiar parecer no âmbito da Comissão de Constituição e Justiça, buscando o posicionamento do Poder Executivo acerca da matéria proposta.

Em razão da pertinência temática, consultou-se a Auditoria-Geral, que se manifestou por meio da Informação CGE nº 0215/202, sendo favorável à proibição de interrupções ou alterações em obras, ações, projetos ou programas públicos de forma injustificada, sem prejuízo de fazê-lo para fins de aperfeiçoamento ou da redução do prazo de conclusão de determinada obra pública.

No entanto, a Auditoria-Geral destaca que a Controladoria-Geral do Estado tem como missão institucional *"avaliar as ações, obras, projetos e programas públicos por meio do corpo técnico de auditores que compõem a Auditoria-Geral do Estado, podendo recomendar a paralisação ou a alteração de obra, ação, projeto ou programa em andamento"*, medidas realizadas para concretizar suas competências, dentre elas a do inciso I do parágrafo único do art. 25 da Lei Complementar nº 741, de 2019:

I – tomar as providências necessárias à defesa do patrimônio público, ao controle interno, à auditoria pública, à correição, à prevenção e ao combate à corrupção, às atividades de ouvidoria e ao incremento da transparência da gestão no âmbito da Administração Pública Estadual;

A Auditoria-Geral finaliza com a recomendação de alteração no projeto em questão para que *"assim como o Tribunal de Contas ou as Comissões Temáticas*



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



da ALESC, a Controladoria-Geral do Estado seja incluída nas exceções previstas no art. 1º, inciso II § 2º do PL n. 0508/2019”.

O pleito da unidade merece prosperar.

A par da já citada atribuição legal, a Controladoria-Geral do Estado é o órgão central do controle interno em âmbito estadual¹, o que lhe confere uma série de deveres/poderes objetivando a regular gestão pública e, por consequência, deve lhe atribuir instrumentos que permitam atingir seus fins institucionais, conforme registra a conhecida teoria dos poderes implícitos².

Ao se exigir que a Controladoria-Geral do Estado realize o controle interno, é necessário que se a ela defira os mecanismos que viabilizem a sua atuação. Nesse contexto, pertinente a inclusão do órgão como legitimado para determinar a paralisação ou alteração de obra, ação, projeto ou programa em andamento, quando amparado em manifestação técnica que o fundamente e no exercício de suas atribuições institucionais.

Desse modo, conclui-se a necessidade de adequação do projeto no inciso II do §2º do art. 1º do PL nº 0508.2/2019, para inclusão da Controladoria-Geral do Estado nas exceções de recomendação de paralisação ou alteração da obra, ação, projeto ou programa em andamento.

III - CONCLUSÃO

Ante o exposto, opina-se³ pela devolução do autos à DIAL/CC para conhecimento da presente manifestação e da consideração da Auditoria-Geral (fls. 5-7), de modo que recomende à Casa Legislativa a adequação no inciso II do §2º do art. 1º do PL nº 0508.2/2019 para inclusão da Controladoria-Geral do Estado nas exceções

¹ Art. 58 da Constituição Estadual, complementado pelo art. 25, parágrafo único, inc. I, VIII e IX, da LCP 741, de 2019.

² Conforme enuncia julgado da RCL 30930/GO, de Relatoria do Ministro Luiz Fux, a teoria dos poderes implícitos preconiza que “além daqueles poderes expressamente conferidos pela Constituição aos órgãos estatais, haveria outros, implícitos (implied powers), sem os quais a execução daqueles poderes claramente enumerados pela Carta Política seria inviável (SULLIVAN, Kathleen M.; GUNTHER, Gerald. *Constitutional Law*. New York: Foundation Press, 16ª Edição, 2007).”.

³ Consoante doutrina de José dos Santos Carvalho Filho, “(...) o parecer não vincula a autoridade que tem competência decisória, ou seja, aquela a quem cabe praticar o ato administrativo final. Trata-se de atos diversos – o parecer e o ato que o aprova ou rejeita. Como tais atos têm conteúdos antagônicos, o agente que opina nunca poderá ser o que decide.” (CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 31. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2017, p. 118)



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

de recomendação de paralisação ou alteração da obra, ação, projeto ou programa em andamento.

É o parecer.

MARCELO LUIS KOCH
Procurador do Estado



Assinaturas do documento



Código para verificação: **TC329011**



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

✓ **MARCELO LUIS KOCH** (CPF: 010.XXX.980-XX) em 16/06/2021 às 15:56:11

Emitido por: "SGP-e", emitido em 24/07/2020 - 13:50:35 e válido até 24/07/2120 - 13:50:35.

(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDEwNDkyXzEwNTAwXzlwMjFIVEMzMjIPMUK=> ou o site

<https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00010492/2021** e o código **TC329011** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.



**ESTADO DE SANTA CATARINA
CONTROLADORIA-GERAL DO ESTADO
GABINETE DO CONTROLADOR GERAL**

Processo nº: SCC 10492/2021

Interessado: Casa Civil e Controladoria-Geral Do Estado

DESPACHO

Acolho os termos e fundamentos do Parecer nº 2/21-NUAJ/CGEE a respeito do Projeto de Lei nº 0508.2/2019, que *“Proíbe a interrupção, o abandono ou alteração, sem justificativa legal, de obras, ações, projetos e programas em andamento, voltados ao implemento de políticas públicas ou à execução de obras de comprovada necessidade da população”*, oriundo da Comissão de Constituição e Justiça da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (ALESC).

Encaminhe-se o processo à Diretoria de Assuntos Legislativos da Casa Civil para conhecimento e adoção das devidas providências.

Florianópolis, 16 de junho de 2021.

Cristiano Socas da Silva
Controlador-Geral do Estado
Auditor Interno do Poder Executivo
Matrícula nº 389.731-1



Assinaturas do documento



Código para verificação: **R49A8XN7**



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

CRISTIANO SOCAS DA SILVA (CPF: 888.XXX.629-XX) em 18/06/2021 às 10:42:25

Emitido por: "SGP-e", emitido em 13/07/2018 - 13:34:30 e válido até 13/07/2118 - 13:34:30.

(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDEwNDkyXzEwNTAwXzlwMjFfUjQ5QThYTjc=> ou o site <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00010492/2021** e o código **R49A8XN7** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.

Ofício CGE nº 0565/2021

Florianópolis, 17 de junho de 2021.

Senhor Diretor,

Em resposta ao Ofício nº 781/CC-DIAL-GEMAT, de 07 de junho de 2021, por meio do qual solicita à Controladoria-Geral do Estado o exame e a emissão de parecer a respeito do Projeto de Lei nº 0508.2/2019, que "Proíbe a interrupção, o abandono ou alteração, sem justificativa legal, de obras, ações, projetos e programas em andamento, voltados ao implemento de políticas públicas ou à execução de obras de comprovada necessidade da população", oriundo da Comissão de Constituição e Justiça da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (ALESC), cujo texto encontra-se nos autos do processo-referência nº SCC 10356/2021, apresenta-se, nos termos do §1º, do art. 1, do Decreto Estadual nº 2.382, de 28 de agosto de 2014, manifestação a respeito da diligência, por meio da Informação CGE 215/2021 e Parecer Jurídico nº 02/2021 – NUAJ/CGE constante nas fls. 05-11.

Atenciosamente,

Cristiano Socas da Silva
Controlador-Geral do Estado
Auditor Interno do Poder Executivo
Matrícula nº 389.731-1

Senhor,
Daniel Cardoso
Diretor de Assuntos Legislativos
Casa Civil



Assinaturas do documento

Código para verificação: **6D3HA89T**



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



CRISTIANO SOCAS DA SILVA (CPF: 888.XXX.629-XX) em 18/06/2021 às 10:42:37

Emitido por: "SGP-e", emitido em 13/07/2018 - 13:34:30 e válido até 13/07/2118 - 13:34:30.

(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDEwNDkyXzEwNTAwXzlwMjFfNkQzSEE4OVQ=> ou o site

<https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00010492/2021** e o código **6D3HA89T** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.



ESTADO DE SANTA CATARINA
SECRETARIA DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO
DIRETORIA DE GESTÃO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

INFORMAÇÃO Nº 075/2021

Florianópolis (SC), 09 de junho de 2021.

Referência: Processo nº 10490/2021/SCC que formaliza consulta sobre o pedido de diligência ao Projeto de Lei nº 0508.2/2021.

Senhora Consultora Jurídica,

A Diretoria de Assuntos Legislativos, subordinada à Casa Civil, por meio do Ofício nº 779/CC-DIAL-GEDAD, formaliza consulta sobre pedido de diligência a respeito do Projeto de Lei nº 0508.2/2021, que “Proíbe a interrupção, o abandono ou alteração, sem justificativa legal, de obras, ações, projetos e programas em andamento, voltados ao implemento de políticas públicas ou à execução de obras de comprovada necessidade da população”, oriundo da Comissão de Constituição e Justiça da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (ALESC).

Da análise dos autos que dão origem ao projeto de lei, isto é, o processo SCC 10356/2021, em relação à justificativa, verifica-se que a proposta “busca coibir descontinuidade administrativa, bem como prestigiar, precipuamente, os princípios constitucionais da impessoalidade, eficiência e economicidade”.

Primeiramente, ressaltamos que esta Diretoria de Gestão de Licitações e Contratos não tem o condão de determinar a interrupção, abandono ou alteração em obras, ações, projetos e programas em andamento. Aliás, em matéria de licitações e contratos, trabalhamos com o planejamento¹, e diante da necessidade de revisão de prioridades ou quaisquer medidas relacionadas à gestão da coisa pública, submetemos à Autoridade competente.

¹ Destaca-se o Plano Anual de Compras (<http://www.sea.sc.gov.br/wp-content/uploads/2020/03/Plano-Anual-de-Compras-2020.pdf>), o qual, norteado pelo princípio da eficiência, visa ao aumento da qualidade nas aquisições e contratações, otimização dos recursos disponíveis, bem como processos cada vez mais transparentes.



ESTADO DE SANTA CATARINA
SECRETARIA DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO
DIRETORIA DE GESTÃO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS



Ademais, é bem sabido que o Plano Plurianual – PPA, dentre suas atribuições, trata de planejamento governamental, destacando-se sua contribuição para expressar as prioridades de Governo, bem como impedir a descontinuidade de políticas e obras públicas de importância estratégica. Logo, qualquer questão relacionada à interrupção, abandono ou alteração de obras, ações, projetos e programas deve ser ponderada e tratada à luz deste documento.

Nesse sentido, a indicação de descontinuidade administrativa deve ser avaliada no caso concreto com base nas normas legais sobre o tema; sobretudo, a depender, pode configurar atentado à lei orçamentária e crime de responsabilidade, sendo também esta a finalidade dos instrumentos de controle e fiscalização.

Oportunamente, verifica-se a preocupação do legislador em relação às obras públicas, cujo objeto está aquém do campo de competência desta Diretoria de Gestão de Licitações e Contratos. Para tanto, recomenda-se a análise e manifestação da Secretaria de Estado da Infraestrutura e Mobilidade (SIE).

Em conclusão, informamos que não identificamos inconstitucionalidade ou ilegalidade no projeto de lei em análise; no entanto, destacamos que a matéria já é uma vedação expressa na Administração pública, tanto com base nos princípios como nas normas legais, sendo certo que também é objeto de controle externo.

À consideração de Vossa Senhoria.

(assinado digitalmente)

Karen Sabrina Bayestorff Duarte

Diretora de Gestão de Licitações e Contratos



Assinaturas do documento



Código para verificação: **F5X244PH**

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



KAREN SABRINA BAYESTORFF DUARTE (CPF: 040.XXX.219-XX) em 13/06/2021 às 10:51:15

Emitido por: "SGP-e", emitido em 13/07/2018 - 14:14:15 e válido até 13/07/2118 - 14:14:15.

(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/LJ0NDXzEwMDY4XzAwMDEwNDkwXzEwNDk4XzlwMjFfRjVYMjQ0UEg=> ou o site

<https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00010490/2021** e o código **F5X244PH** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.



PARECER Nº 755/2021/COJUR/SEA/SC

Processo nº SCC 0010490/2021

Interessado(a): Casa Civil – CC

MENTA: Diligência ao Projeto de Lei nº 0508.2/2019, que “Proíbe a interrupção, o abandono ou alteração, sem justificativa legal, de obras, ações, projetos e programas em andamento, voltados ao implemento de políticas públicas ou à execução de obras de comprovada necessidade da população”.

I – Relatório

Trata-se de diligência ao Projeto de Lei nº 0508.2/2019, que “Proíbe a interrupção, o abandono ou alteração, sem justificativa legal, de obras, ações, projetos e programas em andamento, voltados ao implemento de políticas públicas ou à execução de obras de comprovada necessidade da população”, com origem na Comissão de Constituição e Justiça da Assembleia Legislativa (ALESC) e agora encaminhado para esta Secretaria de Estado da Administração (SEA) pela Diretoria de Assuntos Legislativos da Casa Civil (DIAL) para emissão de parecer quanto a constitucionalidade, legalidade e existência ou não de interesse público.

É o essencial relato.

II – Fundamentação

Inicialmente, destaca-se que esta manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos documentais que constam dos autos do processo administrativo em epígrafe. Isso porque incumbe a este órgão prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, em especial no que concerne ao controle de legalidade dos atos praticados no âmbito da Administração, não lhe competindo adentrar nos aspectos de conveniência e oportunidade, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa.

Dito isso, passa-se à análise do caso.

Nos termos do art. 6º, inciso IV, do Decreto nº 2.382/2014, compete aos órgãos setoriais do Sistema de Atos do Processo Legislativo observar a legalidade dos atos de referido processo.



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

A Lei Complementar Estadual nº 741, de 12 de junho de 2019, em seu art. 29, inciso IV, posicionou a Secretaria de Estado da Administração como órgão central dos Sistemas Administrativos de **Gestão de materiais e serviços** no âmbito da Administração Direta, Autárquica e Fundacional, razão pela qual vieram os autos para manifestação.

A necessidade de manifestação desta Consultoria Jurídica (COJUR), por seu turno, decorre da expressa previsão na Lei Complementar nº 589, de 2013, regulamentada pelo Decreto Estadual nº 1.414, de 2013, bem como do Decreto nº 2.382, de 2014 e tem por escopo a verificação da existência de contrariedade ao interesse público, bem como exame quanto à constitucionalidade e à legalidade da matéria em discussão no Projeto de Lei nº 0508.2/2019, de origem Parlamentar, consoante preceitua o art. 19, §1º, incisos I e II, do Decreto nº 2.382, de 2014, *verbis*:

Art. 19. As diligências oriundas da ALESC em relação a projetos de lei deverão, no âmbito do Poder Executivo, ser encaminhadas às Secretarias de Estado ou aos órgãos especificados nos pareceres emitidos pelas comissões parlamentares e, a critério da DIAL, a outras Secretarias ou órgãos considerados necessários, para resposta no prazo máximo de 10 (dez) dias.

§ 1º A resposta às diligências deverá:

I – atender aos quesitos formulados ou às solicitações de manifestação contidas na diligência e ser elaborada em linguagem clara e objetiva, fornecendo aos parlamentares entendimento preciso, a fim de esclarecer eventuais dúvidas suscitadas;

II – tramitar instruída com parecer analítico, fundamentado e conclusivo, elaborado pela consultoria jurídica ou pela unidade de assessoramento jurídico, e referendado pelo titular da Secretaria de Estado ou pelo dirigente da fundação, autarquia, empresa pública ou sociedade de economia mista proponente, nos pedidos que envolverem matéria jurídica, aplicando-se, no que couber, o disposto no art. 8º deste Decreto; e

Colhe-se da justificativa do projeto de lei, disponível para consulta no endereço eletrônico da Assembleia Legislativa (ALESC), em síntese, que a proposição busca proibir a interrupção, o abandono ou alteração, sem justificativa legal, de obras, ações, projetos e programas em andamento, voltados ao implemento de políticas públicas ou à execução de obras de comprovada necessidade da população.

Em razão da pertinência temática, a Diretoria de Gestão de Licitações e Contratos (DGLC), desta Secretaria de Estado da Administração, analisando o que compete à parte técnica, teceu as seguintes considerações:

Da análise dos autos que dão origem ao projeto de lei, isto é, o processo SCC 10356/2021, em relação à justificativa, verifica-se que



a proposta “busca coibir descontinuidade administrativa, bem como prestigiar, precipuamente, os princípios constitucionais da impessoalidade, eficiência e economicidade”.

Primeiramente, ressaltamos que esta Diretoria de Gestão de Licitações e Contratos não tem o condão de determinar a interrupção, abandono ou alteração em obras, ações, projetos e programas em andamento. Aliás, em matéria de licitações e contratos, trabalhamos com o planejamento¹, e diante da necessidade de revisão de prioridades ou quaisquer medidas relacionadas à gestão da coisa pública, submetemos à Autoridade competente.

Ademais, é bem sabido que o Plano Plurianual – PPA, dentre suas atribuições, trata do planejamento governamental, destacando-se sua contribuição para expressar as prioridades de Governo, bem como impedir a descontinuidade de políticas e obras públicas de importância estratégica. Logo, qualquer questão relacionada à interrupção, abandono ou alteração de obras, ações, projetos e programas deve ser ponderada e tratada à luz deste documento.

Nesse sentido, a indicação de descontinuidade administrativa deve ser avaliada no caso concreto com base nas normas legais sobre o tema; sobretudo, a depender, pode configurar atentado à lei orçamentária e crime de responsabilidade, sendo também esta a finalidade dos instrumentos de controle e fiscalização.

Oportunamente, verifica-se a preocupação do legislador em relação às obras públicas, cujo objeto está aquém do campo de competência desta Diretoria de Gestão de Licitações e Contratos. Para tanto, recomenda-se a análise e manifestação da Secretaria de Estado da Infraestrutura e Mobilidade (SIE).

Em conclusão, informamos que não identificamos inconstitucionalidade ou ilegalidade no projeto de lei em análise; no entanto, destacamos que a matéria já é uma vedação expressa na Administração pública, tanto com base nos princípios como nas normas legais, sendo certo que também é objeto de controle externo.

Logo, o referido Projeto de Lei busca coibir a descontinuidade administrativa e, assim, prestigiar os princípios constitucionais da impessoalidade, eficiência e economicidade, o que é louvável, porém desnecessário, visto que, de acordo com a LINDB (Decreto 4.657/42), com a redação atual, as decisões administrativas devem ser motivadas, como regra geral:

Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)
Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

Ou seja, não se vê utilidade na sobreposição de normas, sendo que o excesso de produção legislativa, com a mesma temática, não atende o interesse público uma vez que demanda investimento inócuo de dinheiro público com o custo do sistema legislativo.



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

A superposição de normas com o mesmo objetivo tampouco é meio garantidor do cumprimento das normas já postas, cuja funções, como dito pela área técnicas, são afetas ao controle e à fiscalização.

Dito isso, conclui-se, salvo melhor juízo, que Projeto de Lei nº 0508.2/2019, de origem parlamentar, **contraria o interesse público**.

III – Conclusão:

Por todo o exposto, opina-se pelo não prosseguimento do Projeto de Lei nº 0508.2/2019, nos termos da fundamentação.

É o parecer que se submete à consideração superior.

Florianópolis, 21 de junho de 2021.

Elisângela Strada

Procuradora do Estado de Santa Catarina

Consultora Jurídica



Assinaturas do documento



Código para verificação: **3M49UV5T**



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



ELISANGELA STRADA em 21/06/2021 às 15:09:28

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/U0NDXzEwMDY4XzAwMDEwNDkwXzEwNDk4XzlwMjFmM000OVVWNVQ=> ou o site

<https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00010490/2021** e o código **3M49UV5T** 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 0010490/2021
Interessado(a): Casa Civil – CC



DESPACHO

ACOLHO os termos e fundamentos do **Parecer nº 755/2021**, 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 estatuídos no art. 22, § 1º, II, do Decreto Estadual nº 2.382, de 2014.

Florianópolis, 21 de junho de 2021.

Jorge Eduardo Tasca
Secretário de Estado da Administração



Assinaturas do documento



Código para verificação: **N54JF2E9**



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



JORGE EDUARDO TASCA (CPF: 912.XXX.999-XX) em 21/06/2021 às 18:20:46

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/U0NDXzEwMDY4XzAwMDEwNDkwXzEwNDk4XzlwMjFTjU0SkYyRTk=> ou o site <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00010490/2021** e o código **N54JF2E9** 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 NUAJ**

PARECER nº 0086/2021 – NUAJ/SIE

Florianópolis, data da assinatura digital.

Processo: SCC 10491/2021

Ementa: Solicitação de manifestação acerca do Projeto de Lei n.º 0508.2/2019, que "Proíbe a interrupção, o abandono ou alteração, sem justificativa legal, de obras, ações, projetos e programas em andamento, voltados ao implemento de políticas públicas ou à execução de obras de comprovada necessidade da população". Inviabilidade da proposição.

1. RELATÓRIO

Trata-se de pedido de diligência formulado pela Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina, competindo a essa consultoria jurídica, consoante o Ofício n.º 780/CC-DIAL-GEMAT, o exame e a emissão de parecer a respeito do Projeto de Lei n.º 0508.2/2019, que "Proíbe a interrupção, o abandono ou alteração, sem justificativa legal, de obras, ações, projetos e programas em andamento, voltados ao implemento de políticas públicas ou à execução de obras de comprovada necessidade da população".

Consultados os setores técnicos da pasta, vieram os autos para elaboração de parecer.

É o relatório.

2. ANÁLISE

O Decreto n.º 2.382, de 28 de agosto de 2014, que dispõe sobre o Sistema de Atos do Processo Legislativo, sobre as diligências estabelece o seguinte:

Art. 19. As diligências oriundas da ALESC em relação a projetos de lei deverão, no âmbito do Poder Executivo, ser encaminhadas às Secretarias de Estado ou aos órgãos especificados nos pareceres emitidos pelas comissões parlamentares e, a critério da dial, a outras



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



Secretarias ou órgãos considerados necessários, para resposta no prazo máximo de 10 (dez) dias.

§ 1º A resposta às diligências deverá:

I – atender aos quesitos formulados ou às solicitações de manifestação contidas na diligência e ser elaborada em linguagem clara e objetiva, fornecendo aos parlamentares entendimento preciso, a fim de esclarecer eventuais dúvidas suscitadas;

II – tramitar instruída com parecer analítico, fundamentado e conclusivo, elaborado pela consultoria jurídica ou pela unidade de assessoramento jurídico, e referendado pelo titular da Secretaria de Estado ou pelo dirigente da fundação, autarquia, empresa pública ou sociedade de economia mista proponente, nos pedidos que envolverem matéria jurídica, aplicando-se, no que couber, o disposto no art. 8º deste Decreto; e

III – ser apresentada em meio físico mediante a juntada dos documentos que a integram ao ofício encaminhado pela GEMAT, observado, no que couber, o disposto no § 5º do art. 7º deste Decreto.

§ 2º As respostas às diligências apresentadas inadequadamente, de forma a impossibilitar o seu processamento pela GEMAT, serão imediatamente devolvidas à origem, para cumprimento dos requisitos de que trata este artigo.

§ 3º Os órgãos setoriais, setoriais regionais e seccionais serão responsáveis pelo conteúdo e pela autenticidade dos documentos por eles expedidos para que a SCC, por intermédio da GEMAT, possa fornecer à ALESC material pertinente e satisfatório a atender às diligências.

Passa-se à análise da proposição, em conformidade com o estabelecido no art. 19, § 1º, II, do Decreto n.º 2.383/2014.

Pretende-se, por meio do projeto sob apreciação, tentar coibir a descontinuidade de obras, ações, projetos ou programas administrativos, voltados ao implemento de políticas públicas ou à execução de obras de comprovada necessidade da população, no intuito de evitar o comprometimento da eficácia e eficiência desses projetos, garantindo assim, o aperfeiçoamento da gestão pública.

Diante do teor da proposta, a Consultoria Jurídica da SIE entendeu pertinente o encaminhamento dos autos à Superintendência de Planejamento e Gestão (SPG), e da Superintendência de Infraestrutura que, por sua vez, solicitou manifestação da Gerência de Gerência de Fiscalização de Obras Rodoviária (GEROD).

Em resposta, a SPG e a GEROD apontaram óbices no Projeto de Lei em análise, em virtude de fatores diversos.

Da manifestação da SPG colhe-se:



ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA NUAJ

Superintendência, embora reconhecendo o inegável mérito do Projeto de Lei para a garantia da continuidade de obras, ações, projetos e programas em andamento, entende que o PL em tela, com a atual redação, não considera as seguintes premissas:

- A definição do que será aceito como justificativa legal;
- A possibilidade de escassez de recursos públicos para obras que são realizadas por meio de repasse de convênios federais, cuja liberação de recursos foge à competência e controle do executivo estadual;
- as situações de exceção e calamidade públicas (e.g. a atual pandemia de covid-19) que necessariamente demandam um redirecionamento responsável do Estado dos recursos públicos disponíveis a fim de atender as contingências emergenciais;
- A existência de flutuações na arrecadação do Tesouro Estadual, que libera os recursos para a realização de obras;
- A necessidade técnica - com base em critérios de viabilidade e responsabilidade - de alterações em obras que possam demandar alterações em projetos de engenharia em andamento (e.g. uma ocorrência de evento climático extremo), que necessitarão de revisão e alterações a luz de novos conhecimentos.

A GEROD, de seu turno, manifestou-se nos termos seguintes:

Complementando as informações da SIE/SPG - Superintendência de Planejamento e Gestão, podemos citar na fase de execução de obras, os seguintes fatores que impactam na interrupção, o abandono ou alteração, sem justificativa legal, de obras:

- a - Falta de capacidade financeira da empresa contratada;
- b - Falta de recursos e/ou Judicialização de ações de desapropriações de imóveis, atingidos na execução das obras;
- c - Alternância de Governos e de Secretários de Infraestrutura; mudanças de prioridades;
- d - Alterações necessárias de projetos na fase de obras; e- Condicionantes Ambientais na execução das obras. (sic)

A Diretoria de Operação da SIE (DIOP), manifestou-se, também, sugerindo a inclusão, dentre as justificativas legais para paralisações, da ocupação clandestina das Faixas de Domínio e áreas adjacentes às rodovias e da execução de obras em desacordo com o projeto aprovado pela SIE.

Como se percebe da manifestação do órgão técnico, o projeto em análise, na redação atual, esbarra em uma série de fatores não previstos em seu texto, de forma que, caso aprovado, dificultaria ainda mais a gestão pública, de forma que entende-se inviável o seu prosseguimento nos atuais termos.



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



Registre-se, ainda, que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos documentais que constam dos autos do processo administrativo em epígrafe, incumbindo a este órgão prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo, portanto, adentrar nos aspectos de conveniência e oportunidade, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa.

Por fim, destaca-se que os presentes autos foram recebidos pelo Núcleo de Atendimento Jurídico aos Órgãos Setoriais e Seccionais do Sistema Administrativo de Serviços Jurídicos (NUAJ) em 24 de junho de 2021.

3. CONCLUSÃO

Ante o exposto, opina-se¹ pela inviabilidade de prosseguimento do Projeto de Lei n.º 0508.2/2019, que “Proíbe a interrupção, o abandono ou alteração, sem justificativa legal, de obras, ações, projetos e programas em andamento, voltados ao implemento de políticas públicas ou à execução de obras de comprovada necessidade da população”, tendo em vista os apontamentos supramencionados.

Encaminhem-se os autos ao Secretário de Estado da Infraestrutura e Mobilidade para referendar o presente parecer em cumprimento ao disposto no art. 19, § 1º, II, do Decreto nº 2.382/2014, para posterior encaminhamento à Secretaria de Estado da Casa Civil.

É o parecer.

FLÁVIA BALDINI KEMPER
Procuradora do Estado

¹ Consoante doutrina de José dos Santos Carvalho Filho, “Refletindo um juízo de valor, uma opinião pessoal do parecerista, o parecer não vincula a autoridade que tem competência decisória, ou seja, aquela a quem cabe praticar o ato administrativo final. Trata-se de atos diversos – o parecer e o ato que o aprova ou rejeita. Como tais atos têm conteúdos antagônicos, o agente que opina nunca poderá ser o que decide” (CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 31. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2017, p. 118).



Assinaturas do documento



Código para verificação: **U26MN79J**

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



FLAVIA BALDINI KEMPER (CPF: 070.XXX.519-XX) em 24/06/2021 às 18:35:08

Emitido por: "SGP-e", emitido em 03/08/2020 - 15:46:00 e válido até 03/08/2120 - 15:46:00.

(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDEwNDkxXzEwNDk5XzlwMjFfVTI2TU43OUo=> ou o site

<https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00010491/2021** e o código **U26MN79J** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.



ESTADO DE SANTA CATARINA
SECRETARIA DE ESTADO DA INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
GABINETE DO SECRETÁRIO



Ofício nº. **SIE OFC 1853/2021**

Florianópolis, 24 de junho de 2021.

Processo SCC 10491/2021

Senhor Gerente,

Com os cordiais cumprimentos, dirijo-me a Vossa Senhoria, para encaminhar o processo SCC 10491/2021, referente à análise do Projeto de Lei nº 0508.2/2019 que "Proíbe a interrupção, o abandono ou alteração, sem justificativa legal, de obras, ações, projetos e programas em andamento, voltados ao implemento de políticas públicas ou à execução de obras de comprovada necessidade da população", oriundo da Assembléia Legislativa do Estado de Santa Catarina (ALESC).

Comunicamos que segue anexo, PARECER NUAJ SIE nº 86/2021, elaborado pelo Núcleo de Atendimento Jurídico aos Órgãos Setoriais e Seccionais do Sistema Administrativo de Serviços Jurídicos (NUAJ), o qual corroboro e ratifico por meio deste.

Sem mais para o presente momento, aproveitamos o ensejo para reiterar votos de estima e distinta consideração.

Atenciosamente,

THIAGO AUGUSTO VIEIRA
Secretário de Estado da Infraestrutura e Mobilidade

Página
1

Ilustríssimo Senhor
RAFAEL REBELO DA SILVA
Gerente de Mensagens e Atos Legislativos
Secretaria de Estado da Casa Civil (SCC)
Rodovia SC-401, km 5, nº. 4600 – Saco Grande
CEP 88.032-000 – Florianópolis – SC





Assinaturas do documento



Código para verificação: **DR8F25B6**

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



THIAGO AUGUSTO VIEIRA (CPF: 036.XXX.249-XX) em 25/06/2021 às 09:02:25

Emitido por: "SGP-e", emitido em 11/02/2020 - 14:11:58 e válido até 11/02/2120 - 14:11:58.

(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDEwNDkxXzEwNDk5XzlwMjFfRFI4Rjl1QjY=> ou o site

<https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00010491/2021** e o código **DR8F25B6** 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



PARECER Nº 418/2021-PGE

Joaçaba, data da assinatura digital.

Referência: SCC 10489/2021

Assunto: Ofício nº 778/CC-DIAL-GEMAT. Consulta sobre o pedido de diligência ao Projeto de Lei nº 0508.2/2019, que "Proíbe a interrupção, o abandono ou alteração, sem justificativa legal, de obras, ações, projetos e programas em andamento, voltados ao implemento de políticas públicas ou à execução de obras de comprovada necessidade da população".

Origem: Casa Civil (CC)

Interessado: Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (Alesc)

Ementa: Diligência. ALESC. Projeto de Lei nº 508.2/2019, que "Proíbe a interrupção, o abandono ou alteração, sem justificativa legal, de obras, ações, projetos e programas em andamento, voltados ao implemento de políticas públicas ou à execução de obras de comprovada necessidade da população". Execução indireta através de contrato administrativo. Normas gerais sobre a possibilidade de paralisação e alteração da execução contratual. Competência legislativa da União. Inconstitucionalidade formal orgânica. Reserva de Administração e violação à separação dos poderes. Ofensa à autonomia municipal. Inconstitucionalidade material.

Senhora Procuradora-Chefe da Consultoria Jurídica,

RELATÓRIO

Por intermédio do Ofício nº 778/CC-DIAL-GEMAT, de 07 de junho de 2021, a Diretoria de Assuntos Legislativos da Casa Civil solicitou desta Procuradoria o exame e a emissão de parecer quanto à constitucionalidade e à legalidade do Projeto de Lei nº 508.2/2019, que "Proíbe a interrupção, o abandono ou alteração, sem justificativa legal, de obras, ações, projetos e programas em andamento, voltados ao implemento de políticas públicas ou à execução de obras de comprovada necessidade da população".

A proposição se encontra assim redigida:

Art. 1º Ficam vedados, no âmbito da administração pública estadual e municipal, no Estado de Santa Catarina, a interrupção, o abandono ou alteração, sem justificativa legal, de obras, ações, projetos, programas voltados ao implemento de políticas públicas, cuja execução já esteja em curso no início da gestão.

§ 1º Compreendem-se entre as vedações, inclusive, a alteração de nomes, logos de identificação, cores ou quaisquer outras características originais identificadoras da obra, ação, projeto ou programa.

§ 2º Não incidem as vedações previstas no caput desde artigo:

I – quando houver parecer de auditor independente demonstrando desvio de finalidade ou descumprimento das metas e objetivos estabelecidos originalmente;

II – se sobrevier recomendação de Comissão Temática da Assembleia Legislativa, ou do Tribunal de Contas, apoiada em análise de seu Corpo Técnico, determinando a paralisação ou a alteração da obra, ação, projeto ou programa em andamento;



ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA

III – quando a finalidade da interrupção ou alteração restringir-se, comprovadamente, ao aperfeiçoamento da obra, ação, projeto ou programa, dando-lhe maior alcance e funcionalidade ou reduzindo-lhe o prazo de conclusão.

Art. 2º O descumprimento dos dispositivos desta Lei importará violação aos princípios da Administração Pública, sujeitando a autoridade ou o agente público responsável às sanções legais previstas para a espécie.

Art. 3º Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação.

Inferre-se da justificativa apresentada pelo parlamentar proponente, disponível para consulta no sítio eletrônico da ALESC, que a proposição busca coibir a descontinuidade administrativa, bem como prestigiar, precipuamente, os princípios constitucionais da impessoalidade, eficiência e economicidade.

É o relatório.

FUNDAMENTAÇÃO

Passa-se à análise da constitucionalidade e da legalidade do Projeto de Lei nº 508.2/2019, a teor do art. 19, II, do Decreto no 2.382, de 28 de agosto de 2014, que determina a confecção de parecer analítico pela consultoria jurídica da Procuradoria Geral do Estado.

O PL em análise busca coibir a descontinuidade administrativa, e assim prestigiar os princípios constitucionais da impessoalidade, eficiência e economicidade, estabelecendo vedação voltada à administração estadual e municipal no sentido de "proibir interrupção, o abandono ou alteração, sem justificativa legal, de obras, ações, projetos e programas em andamento, voltados ao implemento de políticas públicas ou à execução de obras de comprovada necessidade da população".

No parágrafo segundo do art. 1º, o PL prevê exceções legais à vedação contida na regra do caput.

De início, a execução de obras, ações, projetos, programas pode ocorrer diretamente, pela própria Administração Pública, ou de forma indireta, por intermédio de terceiro, vinculado ao Estado através de contrato administrativo.

O contrato administrativo pode ser conceituado como o ajuste firmado entre a Administração Pública e um particular, regulado basicamente pelo direito público, e tendo por objeto uma atividade que, de alguma forma, traduza interesse público.

Assim, diante da possibilidade de execução indireta de obras, ações, projetos, programas voltados ao implemento de políticas públicas, torna-se pertinente analisar o PL à luz das normas que regulam a contratação pela Administração Pública.

Reza o art. 22, XXVII, da Constituição Federal, com a redação da EC nº 19/1998, que compete privativamente à União Federal legislar sobre

normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecendo o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 01º, III.

Acerca da competência suplementar dos Estados e do Distrito Federal na temática de licitações e contratos, retira-se da ADI nº 4568/PR:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL. ARTIGO 34, VII DA LEI ESTADUAL PARANAENSE N. 15608/2007. LICITAÇÃO E CONTRATAÇÃO. NORMAS GERAIS. HIPÓTESE INOVADORA DE DISPENSA DE LICITAÇÃO. INVASÃO DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DA UNIÃO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. PROCEDÊNCIA DA AÇÃO DIRETA DE



ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA



INCONSTITUCIONALIDADE. MODULAÇÃO DOS EFEITOS. 1. **Esta Corte já assentou o entendimento de que assiste aos Estados competência suplementar para legislar sobre licitação e contratação, desde que respeitadas as normas gerais estabelecidas pela União.** (...) Nessa linha de entendimento, vale rememorar o que consignou o saudoso Ministro Teori Zavascki, no voto que proferiu no julgamento da ADI 3.735, de sua relatoria (DJe de 1º.8.2017), ocasião em que se analisou, igualmente, hipótese de invasão, por Estado-membro, da competência da União para legislar sobre regras gerais de licitação: “No arranjo de competências legislativas instituído pelo texto da CF/88, **a responsabilidade pelo estabelecimento de normas gerais sobre licitações e contratos foi privativamente outorgada ao descortino da União (art. 22, XXVII).** Esta privatividade, contudo, não elidiu a competência dos demais entes federativos para legislar sobre o tema. Na medida em que se limitou ao plano das “normas gerais”, a própria regra, de competência do art. 22, XXVII, da CF pressupõe a integração da disciplina jurídica da matéria pela edição de outras normas, “não gerais”, a serem editadas pelos demais entes federativos, no desempenho das competências próprias que lhes cabem, seja com fundamento nos arts. 24 e 25, §1º, da CF – no caso dos Estados-membros – ou no art. 30, II, da CF – no tocante aos Municípios. Isso quer dizer que, embora tenha sido capitulada como uma competência legislativa de exercício privativo da União, a disciplina geral de licitações e contratos não segue estritamente o mesmo regime jurídico que caracteriza as demais incumbências previstas no art. 22 da Constituição Federal, cuja transferência para os Estados somente é admitida mediante autorização formal de lei complementar, e mesmo assim, apenas, para o tratamento de questões específicas (art. 22, § único, da CF). **Por essa razão, há na doutrina quem subscreva o posicionamento de que a edição de normas gerais sobre licitações e contratos estaria melhor acomodada no repertório do art. 24 da Constituição, título que abriga as hipóteses de competência concorrente na Federação brasileira.** Indene de dúvidas, pois, que assiste competência aos Estados para legislar suplementarmente acerca de temas especiais, em observância aos interesses locais, em matéria de licitação e contratação. Todavia, essa atribuição de competência não lhes permite disciplinar a matéria de forma diversa das normas gerais estabelecidas pela União. (STF - ADI 4568 PR - Relator: Min. Edson Fachin, Data de Julgamento: 25/10/2019, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-245 11-11-2019)

Desse modo, podem os Estados e o Distrito Federal legislar de forma complementar para atender peculiaridades locais, mas sem perder de vista a lei federal editada pela União. Consoante jurisprudência do STF, na distribuição de competência legislativa, deve-se prestigiar o federalismo cooperativo e as iniciativas regionais e locais (Supremo Tribunal Federal. Plenário. ADI 4.060/SC. Relator: Ministro Luiz Fux. 25/2/2015, unânime. DJe de 4/05/2015), a fim de que pormenorizem normas gerais e supram lacunas existentes na lei nacional.

A União, no uso dessa competência, editou a Lei nº 8.666/93 e elencou no art. 78 motivos para a rescisão dos contratos administrativos. Dentre as hipóteses, consta a suspensão da execução contratual, por ordem escrita da Administração, por prazo superior a 120 (cento e vinte) dias, como transcrito abaixo:

Art. 78 - Constituem motivos para rescisão do contrato:

[...]

XIV - a suspensão de sua execução, por ordem escrita da Administração, por prazo superior a 120 (cento e vinte) dias, salvo em caso de calamidade pública, grave perturbação da ordem interna ou guerra, ou ainda por repetidas suspensões que totalizem o mesmo prazo, independentemente do pagamento obrigatório de indenizações pelas sucessivas e contratualmente imprevistas desmobilizações e mobilizações e outras previstas, assegurado ao contratado, nesses casos, o direito de optar pela suspensão do cumprimento das obrigações assumidas até que seja normalizada a situação;



ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA

E, ainda, quanto à possibilidade de alteração contratual:

Art. 65. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:

I - unilateralmente pela Administração:

- a) quando houver modificação do projeto ou das especificações, para melhor adequação técnica aos seus objetivos;
- b) quando necessária a modificação do valor contratual em decorrência de acréscimo ou diminuição quantitativa de seu objeto, nos limites permitidos por esta Lei;

II - por acordo das partes:

- a) quando conveniente a substituição da garantia de execução;
- b) quando necessária a modificação do regime de execução da obra ou serviço, bem como do modo de fornecimento, em face de verificação técnica da inaplicabilidade dos termos contratuais originários;
- c) quando necessária a modificação da forma de pagamento, por imposição de circunstâncias supervenientes, mantido o valor inicial atualizado, vedada a antecipação do pagamento, com relação ao cronograma financeiro fixado, sem a correspondente contraprestação de fornecimento de bens ou execução de obra ou serviço;
- d) para restabelecer a relação que as partes pactuaram inicialmente entre os encargos do contratado e a retribuição da administração para a justa remuneração da obra, serviço ou fornecimento, objetivando a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, na hipótese de sobrevirem fatos imprevisíveis, ou previsíveis porém de consequências incalculáveis, retardadores ou impeditivos da execução do ajustado, ou, ainda, em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe, configurando álea econômica extraordinária e extracontratual.

Os contratos privados em geral traduzem um conjunto de direitos e obrigações em relação aos quais as partes se situam no mesmo plano jurídico. Não há supremacia de uma sobre a outra, e esse nivelamento está presente durante todo o curso do ajuste.

O mesmo não se passa com os contratos administrativos, que objetivam alcançar um fim útil para a coletividade, e, além disso, deles participa a própria Administração. No conflito entre os interesses do particular contratado e do Estado contratante deve prevalecer os pertencentes a este último.

Como decorrência, reconhece-se uma certa desigualdade entre as partes contratantes, fato que confere à Administração posição de supremacia em relação ao contratado. O mesmo se pode dizer dos tradicionais princípios romanos da imutabilidade unilateral dos contratos (*lex inter partes* e *pacta sunt servanda*), que sofrem notória mitigação quando se trata de contratos administrativos.

Nesse contexto é que se insere a possibilidade de paralisação, ou suspensão, da execução contratual, bem como a possibilidade de alteração das cláusulas contratuais.

O art. 8º da Lei nº 8.666/93 estabelece que a execução das obras e dos serviços deve programar-se, sempre, em sua totalidade, previstos seus custos atual e final e considerados os prazos de sua execução. Por seu turno, preceitua o parágrafo único:

Parágrafo único. É proibido o retardamento imotivado da execução de obra ou serviço, ou de suas parcelas, se existente previsão orçamentária para sua execução total, salvo insuficiência financeira ou comprovado motivo de ordem técnica, justificados em despacho circunstanciado da autoridade a que se refere o art. 26 desta Lei.

Logo, está previsto na legislação nacional que pode ocorrer a paralisação da execução de obra ou serviço pela ausência de recursos financeiros ou por comprovação motivada pela ordem técnica, fundamentada em despacho circunstanciado da autoridade competente, conforme dispõe o



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



art. 26, que inclusive prevê o procedimento a ser adotado:

Art. 26. As dispensas previstas nos §§ 2o e 4o do art. 17 e no inciso III e seguintes do art. 24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8o desta Lei deverão ser comunicados, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para a eficácia dos atos. (Redação dada pela Lei nº 11.107, de 2005)

Em suma, das normas gerais editadas pela União sobre contratos públicos, extrai-se a característica da mutabilidade, informada pelo princípio da supremacia do interesse público sobre o particular, que autoriza a alteração das cláusulas contratuais, bem como a suspensão da execução, por motivo de insuficiência financeira ou comprovado motivo de ordem técnica, justificados em despacho circunstanciado da autoridade competente.

A proposição legislativa, ao vedar a alteração e a paralisação de "obras, ações, projetos, programas voltados ao implemento de políticas públicas", contraria as normas gerais editadas pela União. Veja-se que, mesmo considerando as ressalvas contidas no parágrafo 2º do art. 1º, o PL acaba por restringir a margem de discricionariedade conferida ao administrador pela Lei nº 8.666/93.

Surge formalmente inconstitucional a subversão da lógica sistêmica das normas nacionais pelo legislador estadual, notadamente por engessar a atuação do administrador público no exercício de atribuição típica do Poder Executivo. Assim, para além da mera crise de ilegalidade em face da Lei nº 8.666/93, o PL se reveste de inconstitucionalidade formal por ofensa à competência da União para estabelecer normas gerais sobre contratos administrativos (art. 22, XXVII, da CF/88).

O Supremo Tribunal Federal reconhece vício de inconstitucionalidade formal em diplomas estaduais que se afastam das normas gerais estabelecidas pela União:

A norma estadual ou municipal é inválida não pelo fato de contrariar materialmente a lei nacional, mas por, ao assim proceder, atuar fora de sua competência constitucional de suplementar (complementar) as linhas gerais definidas pela União. (Min. Dias Toffoli, na ADI 3937/SP).

A edição, por determinado Estado-membro, de lei que contrarie, frontalmente, critérios mínimos legitimamente veiculados, em sede de normas gerais, pela União Federal ofende, de modo direto, o texto da Carta Política (Min. Celso de Mello, na ADI 2.903/PB).

Ademais, o ato legislativo em apreciação vulnera a Reserva de Administração. Com efeito, assim estabelece o art. 71 da Constituição Estadual:

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

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

A matéria disciplinada pelo Projeto de Lei encontra-se no âmbito da atividade administrativa do Estado, cuja direção superior cabe ao Governador, com auxílio dos Secretários de Estado.

Acerca da reserva de administração e da atuação legislativa em ofensa à separação dos poderes, reporto-me às considerações expostas no Parecer nº 381/2021-PGE, da lavra do Procurador do Estado Dr. Carlos Renê Magalhães Mascarenhas:

Segundo Rafael Carvalho Rezende, há duas espécies de reserva de administração: uma geral e outra específica. A primeira, associada à ideia de separação de poderes, 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



ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA

ordenamento jurídico – sobretudo, a Constituição – destacar determinada matéria da seara do Parlamento, atribuindo a competência para normatizá-las 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”.

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.

A vedação, pelo Poder Legislativo, da atuação tipicamente administrativa é medida excepcional, que deve ter fundamento direto nas hipóteses previstas no texto constitucional, sob pena de subversão da modelagem de freios e contrapesos desenhada pelo texto constitucional.

O projeto de lei em análise restringe sobremaneira a discricionariedade do Poder Executivo por vedar a suspensão e a alteração “de obras, ações, projetos, programas voltados ao implemento de políticas públicas, cuja execução já esteja em curso no início da gestão”, ingressando na essência da função administrativa, em ofensa à separação dos poderes (art. 2º da CF/88).

Confirmam-se as manifestações da jurisprudência pátria em prol da reserva de administração, notadamente quando ocorre violação pela atividade legislativa:

Não se trata, frise-se, de preconizar um modelo estanque de separação de poderes, até mesmo porque a definição ideal de Montesquieu, segundo a qual cada um dos Poderes se voltaria, apenas, à prática de função específica, jamais se concretizou no mundo dos fatos (Ackerman, Bruce. Adeus, Montesquieu. Revista de Direito Administrativo, 265, 13-23). **O que não é dado ao Poder Legislativo, por outro lado, é imiscuir-se no núcleo essencial das atividades do Poder Executivo, submetendo-o ao seu arbítrio para além das hipóteses taxativamente previstas na Constituição.**

(ADI 4272, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Julgamento: 30/08/2019, Publicação: 16/09/2019)

O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. É que, em tais matérias, O Legislativo não se qualifica como instância de revisão dos atos administrativos emanados do Poder Executivo. Precedentes.

Não cabe, ao Poder Legislativo, sob pena de desrespeito ao postulado da separação de poderes, desconstituir, por lei, atos de caráter administrativo que tenham sido editados pelo Poder Executivo no estrito desempenho de suas privativas atribuições institucionais.

Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgredindo o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação “ultra vires” do



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



Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais.

(ADI 776-9 MC, Relator: Ministro Celso de Mello, Julgamento: 23/10/92)

A proposta fere ainda o princípio federativo, por ofender a autonomia dos municípios catarinenses e a capacidade desses para autoadministração, na medida em que o legislador pretende vincular às suas disposições não só a administração estadual, mas também os entes municipais (*caput* do art. 1º).

Assim, verifica-se excesso por parte do legislador, em patente violação à autonomia do Município (art. 18, *caput*, da CF/88). Viola-se ainda princípio constitucional sensível, o que caracteriza fundamento jurídico para a intervenção federal no Estado membro (art. 34, *caput* e VII, alínea 'c').

Não obstante a nobre finalidade do legislador em evitar a descontinuidade administrativa, o PL em análise padece das inconstitucionalidades acima apontadas.

CONCLUSÃO

Isto posto, opina-se pela existência dos seguintes óbices constitucionais à tramitação do Projeto de Lei nº 508.2/2019, que "Proíbe a interrupção, o abandono ou alteração, sem justificativa legal, de obras, ações, projetos e programas em andamento, voltados ao implemento de políticas públicas ou à execução de obras de comprovada necessidade da população":

a) inconstitucionalidade formal por violação à competência da União para legislar sobre normas gerais de contratos administrativos (art. 22, XXVII, da CF/88);

b) inconstitucionalidade material por ofensa à reserva da administração e à separação dos poderes (art. 2ª da CF/88) e por violação à autonomia municipal (art. 18, *caput*, e art. 34, *caput* e VII, alínea 'c', ambos da CF/88).

É o parecer.

TÁRCIO AURÉLIO MONTEIRO DE MELO

Procurador do Estado



Assinaturas do documento



Código para verificação: **7FEL07U7**

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



TARCIO AURELIO MONTEIRO DE MELO (CPF: 007.XXX.124-XX) em 16/08/2021 às 16:32:53

Emitido por: "SGP-e", emitido em 24/05/2021 - 16:29:11 e válido até 24/05/2121 - 16:29:11.

(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDEwNDg5XzEwNDk3XzlwMjFfN0ZFTDA3VTc=> ou o site

<https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00010489/2021** e o código **7FEL07U7** 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 10489/2021

Assunto: Ofício nº 778/CC-DIAL-GEMAT. Consulta sobre o pedido de diligência ao Projeto de Lei nº 0508.2/2019, que "Proíbe a interrupção, o abandono ou alteração, sem justificativa legal, de obras, ações, projetos e programas em andamento, voltados ao implemento de políticas públicas ou à execução de obras de comprovada necessidade da população".

Origem: Casa Civil (CC)

Interessado: Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (Alesc)

De acordo com o parecer retro exarado pelo Procurador do Estado, Dr. Tércio Aurélio Monteiro de Melo, cuja ementa foi assim formulada:

Ementa: Diligência. ALESC. Projeto de Lei nº 508.2/2019, que "Proíbe a interrupção, o abandono ou alteração, sem justificativa legal, de obras, ações, projetos e programas em andamento, voltados ao implemento de políticas públicas ou à execução de obras de comprovada necessidade da população". Execução indireta através de contrato administrativo. Normas gerais sobre a possibilidade de paralisação e alteração da execução contratual. Competência legislativa da União. Inconstitucionalidade formal orgânica. Reserva de Administração e violação à separação dos poderes. Ofensa à autonomia municipal. Inconstitucionalidade material.

À consideração superior.

Florianópolis, data da assinatura digital.

ALINE CLEUSA DE SOUZA
Procuradora-Chefe da Consultoria Jurídica



Assinaturas do documento



Código para verificação: **H2JG16C0**

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



ALINE CLEUSA DE SOUZA (CPF: 003.XXX.689-XX) em 16/08/2021 às 16:05:29

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/U0NDXzFwMDY4XzAwMDEwNDg5XzEwNDk3XzlwMjFfSDJKRzE2QzA-> ou o site <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00010489/2021** e o código **H2JG16C0** 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 10489/2021

Assunto: Diligência. ALESC. Projeto de Lei nº 508.2/2019, que "Proíbe a interrupção, o abandono ou alteração, sem justificativa legal, de obras, ações, projetos e programas em andamento, voltados ao implemento de políticas públicas ou à execução de obras de comprovada necessidade da população". Execução indireta através de contrato administrativo. Normas gerais sobre a possibilidade de paralisação e alteração da execução contratual. Competência legislativa da União. Inconstitucionalidade formal orgânica. Reserva de Administração e violação à separação dos poderes. Ofensa à autonomia municipal. Inconstitucionalidade material.

Origem: Casa Civil (CC)

Interessada: Assembleia Legislativa de Santa Catarina (ALESC)

De acordo com o **Parecer nº 418/21-PGE** da lavra do Procurador do Estado, Dr. Tércio Aurélio Monteiro de Melo, 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 418/21-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: **3EUF35H7**

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



ALISSON DE BOM DE SOUZA (CPF: 040.XXX.369-XX) em 16/08/2021 às 16:41:32

Emitido por: "SGP-e", emitido em 30/03/2018 - 12:33:30 e válido até 30/03/2118 - 12:33:30.

(Assinatura do sistema)



SÉRGIO LAGUNA PEREIRA (CPF: 004.XXX.480-XX) em 16/08/2021 às 20:21:43

Emitido por: "SGP-e", emitido em 13/07/2018 - 15:07:26 e válido até 13/07/2118 - 15:07:26.

(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDEwNDg5XzEwNDk3XzlwMjFfM0VVRjM1SDc=> ou o site <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00010489/2021** e o código **3EUF35H7** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.