



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA
DO ESTADO DE SANTA CATARINA

DIRETORIA LEGISLATIVA



Coordenadoria de Expediente
Ofício nº 0149/2021

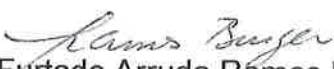
Florianópolis, 14 de abril de 2021

Excelentíssimo Senhor
DEPUTADO JOSÉ MILTON SCHEFFER
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 0336.0/2020, que "Dispõe sobre a estadualização da Rodovia municipal PGR-443, no Município de Pedras Grandes, e adota outras providências", para seu conhecimento.

Respeitosamente,


Marlise Furtado Arruda Ramos Burger
Coordenadora de Expediente

Recebido em 14/04/21
Nome - Mat.



Ofício **GPS/DL/ 0242 /2021**

Florianópolis, 14 de abril de 2021

Excelentíssimo Senhor
GERSON LUIZ SCHWERDT
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 0336.0/2020, que “Dispõe sobre a estadualização da Rodovia municipal PGR-443, no Município de Pedras Grandes, e adota outras providências”, a fim de obter manifestação sobre a matéria legislativa em exame.

Atenciosamente,


Deputado **RICARDO ALBA**
Primeiro Secretário

PROTOCOLO GERAL DA ALESC
RECEBIDO

HORARIO:

DATA: 15/04/2021

ASS. RESP.: 



**ESTADO DE SANTA CATARINA
CASA CIVIL**



Ofício nº 538/CC-DIAL-GEMAT

Florianópolis, 4 de maio de 2021.

Senhor Presidente,

De ordem do Chefe da Casa Civil e em atenção ao Ofício nº GPS/DL/0242/2021, encaminho o Parecer nº 166/21, da Procuradoria-Geral do Estado (PGE), contendo manifestação a respeito do Projeto de Lei nº 0336.0/2020, que "Dispõe sobre a estadualização da Rodovia municipal PGR-443, no Município de Pedras Grandes, e adota outras providências".

Respeitosamente,

Leandro Zanini
Subchefe da Casa Civil*

SECRETARIA GERAL 05/Maio/2021 18:24 089156

À DIRETORIA LEGISLATIVA
PARA PROVIDÊNCIAS
EM, 05 / 05 / 2021

SECRETARIA-GERAL
Jenipher Garcia
Secretária-Geral
Matrícula 8681

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

Lido no Expediente	
038º	Sessão de <u>11/05/21</u>
Anexar ao <u>PL-336/20</u>	
Diligência <i>[assinatura]</i>	
Secretário	

*Portaria nº 012/2021 - DOE 21 500
Designação de competência

Of. 538, PL 0336.0_20_PGE_mmc
SC 400/2021

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

60



ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA



PARECER Nº 166/21-PGE

Florianópolis, data da assinatura digital.

Processo: SCC 7400/2021

Assunto: Pedido de diligência ao Projeto de Lei nº 0336.0/2020

Origem: Casa Civil (CC)

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

Ementa: Pedido de diligência. Projeto de Lei nº 0336.0/2020, de origem parlamentar, que "Dispõe sobre a estadualização da Rodovia municipal PGR-443, no Município de Pedras Grandes, e adota outras providências". Vício de iniciativa. Inconstitucionalidade formal subjetiva. Violação à separação dos poderes e ao princípio constitucional da legalidade orçamentária. Inconstitucionalidade material. Afronta aos arts. 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/00). Inconstitucionalidade e ilegalidade do projeto de lei.

Senhora Procuradora-Chefe da Consultoria Jurídica,

I - RELATÓRIO

Por meio do Ofício nº 439/CC-DIAL-GEMAT, de 16 de abril de 2021, a Casa Civil, através da Diretoria de Assuntos Legislativos, solicitou o exame e a emissão de parecer por esta Procuradoria sobre o Projeto de Lei nº 0336.0/2020, de origem parlamentar, que "Dispõe sobre a estadualização da Rodovia municipal PGR-443, no Município de Pedras Grandes, e adota outras providências", **exclusivamente no tocante à constitucionalidade e à legalidade da matéria em discussão.**

O referido encaminhamento objetiva atender a pedido de diligência da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (ALESC), contido no Ofício GPS/DL/0242/2021.

Eis o teor do Projeto de Lei em questão:

"Art. 1º Fica o Poder Executivo autorizado a estadualizar a Rodovia municipal PGR-443, no Município de Pedras Grandes, com extensão aproximada de 19 Km (dezenove quilômetros).

Parágrafo único. A Rodovia de que trata o caput será incorporada à malha rodoviária estabelecida no Programa Rodoviário Estadual (PRE), instituído pelo Decreto nº 759, de 21 de dezembro de 2011.



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



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

Colhe-se da justificativa do parlamentar proponente que "o Município de Pedras Grandes não dispõe de recursos próprios para a pavimentação asfáltica da Rodovia PGR-443, nem mesmo para sua manutenção e conservação, o que ressalta a reivindicação da comunidade para a sua estadualização, visto que a região é carente de infraestrutura, e possui um forte potencial turístico e cultural a ser explorado. Além disso, a pavimentação auxiliará o setor econômico, contribuindo de maneira relevante para o escoamento da produção".

É o breve relatório.

II - FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

Conforme se infere do teor do projeto de lei em questão, de origem parlamentar, busca-se a incorporação da Rodovia municipal PGR-443, que se situa no Município de Pedras Grandes, à malha rodoviária estadual.

Pois bem, inicialmente, cumpre afirmar que o projeto de lei nº 0336.0/2020 guarda inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa (inconstitucionalidade formal subjetiva), senão vejamos.

No que tange à questão da iniciativa de leis, o art. 61, §1º, inciso II, alínea "e", da CF/88 e o art. 50, §2º, inciso VI, da CE/SC estabelecem nos seguintes termos:

"Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

*§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:
II - disponham sobre:*

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;

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

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

VI - a criação e extinção das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 71, inciso IV."

Por sua vez, o art. 84, inciso VI, da CF/88 e o art. 71, inciso IV, da CE/SC



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



preconizam que compete privativamente ao Chefe do Poder Executivo, mediante decreto, dispor sobre organização e funcionamento da administração pública, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos.

Nesse sentido, da leitura das disposições constitucionais acima aludidas, retira-se que incumbe ao Chefe do Poder Executivo estadual a iniciativa de leis que versem sobre a organização e o funcionamento da administração estadual.

Nesse contexto, o projeto de lei nº 0336.0/2020 visa transferir ao Estado a gestão de rodovia municipal, com o intuito de atribuir ao Poder Executivo estadual o encargo de realizar a pavimentação, a manutenção e a conservação da via.

Com efeito, a presente medida legislativa institui uma nova incumbência, a qual demandará uma ação governamental não contemplada no programa de governo, representando uma inovação em termos de atividade a ser gerida pelos órgãos públicos.

Nesse passo, a proposição legislativa em apreço não se revela juridicamente viável, considerando que, em virtude de envolver matéria inerente à ordenação da administração pública estadual, a sua iniciativa pertence privativamente ao Governador, não podendo o correspondente processo legislativo ser deflagrado por parlamentares.

Desse modo, em função de sua origem parlamentar, nota-se a inconstitucionalidade formal do presente do projeto de lei por vício de iniciativa, a qual caberia, na verdade, ao Chefe do Poder Executivo estadual.

Ressalte-se ainda que a criação de incumbências referentes à Rodovia municipal PGR-443 pelo Poder Legislativo estadual e a imputação de sua execução ao Poder Executivo representa invasão a uma competência exclusiva do Governador do Estado, considerando que interfere na sua prerrogativa para dispor sobre a organização e o funcionamento da administração estadual.

Nesse turno, por invadir função particular do Poder Executivo, a proposta legislativa em apreço, de origem parlamentar, contraria o princípio da separação dos poderes, o qual resta consagrado pelo art. 2º da CF/88 e pelo art. 32 da CE/SC.

Por oportuno, é importante registrar que tal entendimento se encontra em consonância com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. A Corte Suprema entende que são inconstitucionais projetos de lei, de origem parlamentar, que, de alguma maneira, ampliam ou modificam as atribuições de órgãos públicos, conforme se verifica dos seguintes excertos:

"Segundo a Carta da República, incumbe ao chefe do Poder Executivo deflagrar o processo legislativo que envolva órgão da Administração Pública, alínea e do § 1º do artigo 61 da Constituição Federal" (ADI 2.799-MC, Rel. Min. Marco Aurélio, julgamento em 1º-4-04, DJ de 21-5-04)."

"Compete privativamente ao Poder Executivo (CF, alínea e do inciso II do § 1º do artigo 61) a iniciativa de projeto de lei que confere atribuição a órgãos subordinados ao Governador do Estado" (ADI 2.443-MC, Rel.



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



Min. Maurício Corrêa, julgamento em 7-6-01, DJ de 29-8-03)."

"É indispensável a iniciativa do Chefe do Poder Executivo (mediante projeto de lei ou mesmo, após a EC 32/01, por meio de decreto) na elaboração de normas que de alguma forma remodelam as atribuições de órgão pertencente à estrutura administrativa de determinada unidade da Federação" (ADI 3.254, Rel. Min. Ellen Gracie, julgamento em 16-11-05, DJ de 2-12-05)."

Assim, torna-se evidente a ocorrência de ofensa ao princípio da separação dos poderes do Estado, inscrito no art. 32 da constituição Estadual (art. 2º da CF/88), tendo em vista que houve a criação de um encargo novo, cuja implementação foi imputada ao Poder Executivo por meio de lei de iniciativa parlamentar, o que demonstra a inconstitucionalidade da medida legislativa em referência sob o ponto de vista material.

Vale observar ainda que o projeto de lei aprovado é meramente autorizativo. Todavia, não se pode interpretar a permissão como mero sinônimo de opção para cumprir ou não cumprir a lei, eis que tal autorização tem o sentido e alcance de uma determinação ou imposição, para que a lei seja cumprida. Não se pode cogitar em lei inócua ou decorativa, que o Poder Executivo cumpre se quiser. Portanto, ainda que autorizativa, padece a presente proposição legislativa de vício de iniciativa, sendo, dessa forma, inconstitucional, conforme entendimento sufragado pelo Supremo Tribunal Federal na ADIMC 2304(DJU de 15.12.2000). No mesmo sentido, as ADIs nºs. 860 e 1136 - STF.

Ato contínuo, impende aduzir que a proposta legislativa em epígrafe apresenta também inconstitucionalidade material por afronta ao princípio da legalidade orçamentária. Contemplando tal postulado, o art. 167, inciso I, da CF/88 e o art. 123, inciso I, da CE/SC assim determinam :

"Art. 167. São vedados:

I - o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual;
(...)

Art. 123 — É vedado:

I - iniciar programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual;
(...)"

Nesse diapasão, é interessante explanar que o princípio da legalidade orçamentária preconiza que, em regra, os gastos públicos somente podem ser realizados se houver expressa autorização na lei orçamentária anual.

No presente caso, torna-se evidente que o projeto de lei nº 0336.0/2020 cria uma ação governamental que irá gerar inevitavelmente despesas públicas. Contudo, tais gastos não estão autorizados na lei orçamentária anual. Logo, percebe-se clara violação



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



ao princípio constitucional da legalidade orçamentária, o que importa na inconstitucionalidade material da proposição legislativa em análise.

É imperioso salientar ainda que o posicionamento no sentido da inconstitucionalidade do teor da presente proposta legislativa resta consolidado no âmbito da Procuradoria Geral do Estado de Santa Catarina. Tal constatação pode ser extraída, dentre outros, do Parecer nº 25/2011 (Processo PGE 24/2011), do Parecer nº 26/2011 (Processo PGE 12/2011), do Parecer nº 27/2011 (Processo PGE 16/2011) e do Parecer nº 29/2011 (Processo PGE 109/2011), nos quais todas as ementas estão redigidas nos seguintes termos:

"EMENTA: Autógrafo aprovado pela Assembléia Legislativa. Projeto de iniciativa parlamentar. Estadualização de rodovia municipal. Vício de inconstitucionalidade sob o ponto de vista formal. Recomendação de veto."

Por fim, no tocante ao aspecto infraconstitucional, insta asseverar que o projeto de lei em comento guarda ilegalidade, em razão de não observar as disposições normativas da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (Lei Complementar nº 101/00). Tratando de questão relacionada à presente proposta legislativa, os arts. 16 e 17 do referido diploma legal dispõem da seguinte maneira:

"Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nos instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições. § 2º *A estimativa de que trata o inciso I do caput será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.(...)*

Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o



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



caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

§ 2o Para efeito do atendimento do § 1o, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1o do art. 4o, devendo seus efeitos inanceiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

§ 3o Para efeito do § 2o, considera-se aumento permanente de receita o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 4o A comprovação referida no § 2o, apresentada pelo proponente, conterà as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, sem prejuízo do exame de compatibilidade da despesa com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias.

§ 5o A despesa de que trata este artigo não será executada antes da implementação das medidas referidas no § 2o, as quais integrarão o instrumento que a criar ou aumentar.

§ 6o O disposto no § 1o não se aplica às despesas destinadas ao serviço da dívida nem ao reajustamento de remuneração de pessoal de que trata o inciso X do art. 37 da Constituição.

§ 7o Considera-se aumento de despesa a prorrogação daquela criada por prazo determinado."

Nesse turno, como o projeto de lei em apreço envolve a incorporação da Rodovia municipal PGR-443 à malha rodoviária estadual, resta evidente que haverá criação e aumento de despesa, em virtude da necessidade de se realizar gastos com a promoção de melhorias, a manutenção e a conservação da via.

Assim, os requisitos para geração de despesas previstos nos citados dispositivos da LRF deveriam ser observados. Todavia, é imperioso constatar que a proposta legislativa não apresentou estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes, não revelou a origem dos recursos para o custeio da estadualização da Rodovia municipal PGR-443, não foi acompanhada de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais e não demonstrou que os efeitos financeiros, nos períodos seguintes, seriam compensados por incremento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

Com efeito, conclui-se que a presente proposição legislativa ostenta ilegalidade, em virtude de não atender às exigências determinadas pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Diante do explanado, em que pesem os bons propósitos da proposta legislativa em referência, é imperioso reconhecer a inviabilidade do projeto de lei em apreço, em virtude da inconstitucionalidade formal e das inconstitucionalidades materiais apontadas, bem como da sua incompatibilidade com a Lei de Responsabilidade Fiscal.

III - CONCLUSÃO



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



Em face do exposto, opina-se pela inconstitucionalidade e pela ilegalidade do Projeto de Lei nº 0336.0/2020, tendo em vista a ocorrência de vício formal de iniciativa, por ofensa ao art. 61, §1º, inciso II, alínea "e", da Constituição Federal e ao art. 50, §2º, inciso VI, da Constituição Estadual; a constatação de vícios materiais de constitucionalidade, em função de violação aos arts. 2º e 167, inciso I, da CF/88 e aos arts. 32 e 123, inciso I, da CE/SC; e, por fim, a inobservância aos arts. 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

É o parecer.

NATHAN MATIAS LOPES SOARES
Procurador do Estado



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



SCC 7400/2021

Assunto: Pedido de diligência ao Projeto de Lei nº 0336.0/2020

Origem: Casa Civil (CC)

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

DESPACHO

Manifesto concordância com o parecer exarado pelo Procurador do Estado, Dr. Nathan Matias Lopes Soares, no processo em epígrafe, pelos próprios fundamentos, cuja ementa está assim lançada:

Ementa: Pedido de diligência. Projeto de Lei nº 0336.0/2020, de origem parlamentar, que "Dispõe sobre a estadualização da Rodovia municipal PGR-443, no Município de Pedras Grandes, e adota outras providências". Vício de iniciativa. Inconstitucionalidade formal subjetiva. Violação à separação dos poderes e ao princípio constitucional da legalidade orçamentária. Inconstitucionalidade material. Afronta aos arts. 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/00). Inconstitucionalidade e ilegalidade do projeto de lei.

Assim, submeto à consideração superior.

Florianópolis, data da assinatura digital.

ALINE CLEUSA DE SOUZA
Procuradora-Chefe da Consultoria Jurídica



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



SCC 7400/2021

Assunto: Pedido de diligência. Projeto de Lei nº 0336.0/2020, de origem parlamentar, que "Dispõe sobre a estadualização da Rodovia municipal PGR-443, no Município de Pedras Grandes, e adota outras providências". Vício de iniciativa. Inconstitucionalidade formal subjetiva. Violação à separação dos poderes e ao princípio constitucional da legalidade orçamentária. Inconstitucionalidade material. Afronta aos arts. 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/00). Inconstitucionalidade e ilegalidade do projeto de lei.

Origem: Casa Civil (CC)

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

De acordo com o **Parecer nº 166/21-PGE**, da lavra do Procurador do Estado Dr. Nathan Matias Lopes Soares, referendado pela Dra. Aline Cleusa de Souza, Procuradora-Chefe da Consultoria Jurídica.

MARCELO MENDES
Procurador-Geral Adjunto para Assuntos Jurídicos

DESPACHO

01. Acolho o **Parecer nº 166/21-PGE**, referendado pelo Dr. Marcelo Mendes, Procurador-Geral Adjunto para Assuntos Jurídicos.

02. Encaminhe-se o processo à Diretoria de Assuntos Legislativos da Casa Civil.

Florianópolis, data da assinatura digital.

LUIZ DAGOBERTO CORRÊA BRIÃO
Procurador-Geral do Estado



DEVOLUÇÃO

Após respondida a diligência, usando os atributos do Regimento Interno em seu artigo 142, devolve-se o presente Processo Legislativo PL./0336.0/2020 para o Senhor Deputado João Amin, para exarar relatório conforme prazo regimental.

Sala da Comissão, em 14 de maio de 2021


Alexandre Luiz Soares
Chefe de Secretaria