



**ESTADO DE SANTA CATARINA  
GABINETE DO GOVERNADOR**



**MENSAGEM Nº 721**

VETO TOTAL AO  
PL 226/18

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

No uso da competência privativa que me é outorgada pelo § 1º do art. 54 da Constituição do Estado, comunico a esse colendo Poder Legislativo que decidi vetar totalmente o autógrafo do Projeto de Lei nº 226/2018, que "Dispõe sobre a instalação de painéis solares fotovoltaicos nas escolas da rede pública estadual, presídios e penitenciárias de Santa Catarina", por ser inconstitucional, com fundamento nos Pareceres nº 232/21, da Procuradoria-Geral do Estado (PGE), nº 190/2021, da Consultoria Jurídica da Secretaria de Estado da Educação (SED), nº 0705/21, da Consultoria Jurídica da Secretaria de Estado da Administração Prisional e Socioeducativa (SAP), nº 276/2021, da Consultoria Jurídica da Secretaria de Estado da Fazenda (SEF), e nº 0599/2021, da Consultoria Jurídica da Secretaria de Estado da Infraestrutura e Mobilidade (SIE).

O PL nº 226/2018, ao pretender tornar obrigatória a implantação de painéis solares fotovoltaicos nas escolas da rede pública, nos presídios e nas penitenciárias do Estado, está eivado de inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa, uma vez que compete ao Chefe do Poder Executivo legislar sobre a organização e o funcionamento da Administração Pública, e de inconstitucionalidade material, dado que contraria o princípio da independência e harmonia dos Poderes, ofendendo, assim, o disposto no art. 32, no inciso VI do § 2º do art. 50 e no inciso I do *caput* do art. 71 da Constituição do Estado. Outrossim, o PL também padece de inconstitucionalidade material ao violar o disposto no art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição da República, uma vez que cria despesa obrigatória sem estar acompanhado da estimativa de impacto orçamentário e financeiro.

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

A Proposta Legislativa institui a obrigatoriedade de implantação de painéis solares fotovoltaicos nas escolas da rede pública estadual, presídios e penitenciárias do Estado de Santa Catarina. A imposição desse dever à Secretaria de Estado da Educação e à Secretaria de Estado da Administração Prisional e Socioeducativa caracteriza indevida ingerência na organização, no planejamento e na própria execução das políticas públicas atinentes às suas respectivas competências.

msvt\_PL\_226\_18\_PGE\_SED\_SAP\_SEF\_SIE

**Lido no Expediente**  
051ª Sessão de 15/06/21  
À Comissão de: 1  
(5) Justiça  
\_\_\_\_\_  
Secretário

**Ao Expediente da Mesa**  
Em 16/06/21  
**Deputado Ricardo Alba**  
1º Secretário



**ESTADO DE SANTA CATARINA  
GABINETE DO GOVERNADOR**



[...]

A criação do dever de instalação de painéis solares fotovoltaicos em todas as escolas públicas e nos presídios e penitenciárias do Estado de Santa Catarina sem a realização de um estudo prévio quanto à viabilidade técnica e econômica, inclusive, sob o aspecto orçamentário, acarreta na indevida interferência no planejamento e na execução das políticas públicas ao encargo do Poder Executivo.

Não há qualquer prazo definido para a instalação dos equipamentos, o que sugere o cumprimento imediato da obrigação legal, mormente diante da ausência de qualquer estudo prévio a respeito do montante a ser investido pelo erário, e do prazo estimado para a recuperação dos valores despendidos.

Entre as atribuições privativas do Governador do Estado, destaca-se o exercício, com o auxílio dos Secretários de Estado, da direção superior da administração estadual (art. 71, inc. I, CE), além da deflagração de projetos de lei que interfiram na organização e no funcionamento da administração estadual (art. 50, § 2º, inc. VI, CE).

[...]

Neste viés, o Supremo Tribunal Federal detém diversos precedentes, no sentido da inviabilidade da cominação de novas atribuições às Secretarias Estaduais, em projeto de lei de iniciativa parlamentar, por constituir matéria privativa do Chefe do Poder Executivo, *in litteris*:

"EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 12.385/2002, DO ESTADO DE SANTA CATARINA QUE CRIA O PROGRAMA DE ASSISTÊNCIA ÀS PESSOAS PORTADORAS DA DOENÇA CELÍACA E ALTERA AS ATRIBUIÇÕES DE SECRETARIAS ESTADUAIS. VÍCIO FORMAL. AÇÃO JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE. 1. Iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo estadual para legislar sobre a organização administrativa do Estado. Art. 61, § 1º, inc. II, alínea 'e', da Constituição da República. Princípio da simetria. Precedentes. 2. A natureza das disposições concernentes a incentivos fiscais e determinação para que os supermercados e hipermercados concentrem em um mesmo local ou gôndola todos os produtos alimentícios elaborados sem a utilização de glúten não interferem na função administrativa do Poder Executivo local. 3. A forma de apresentação dos produtos elaborados sem a utilização de glúten está relacionada com a competência concorrente do Estado para legislar sobre consumo, proteção e defesa da saúde. Art. 24, inc. V e XII, da Constituição da República. Precedentes. 4. Ação julgada parcialmente procedente." (ADI 2730, Relator(a): CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 05/05/2010, DJe-096 DIVULG 27-05-2010 PUBLIC 28-05-2010 EMENT VOL-02403-01 PP-00112 RTJ VOL-00215-01 PP-00604 LEXSTF v. 32, n. 378, 2010, p. 74-84 RT v. 99, n. 899, 2010, p. 85-91)

[...]



**ESTADO DE SANTA CATARINA**  
**GABINETE DO GOVERNADOR**



“Ementa: AGRAVO INTERNO NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. LEI DISTRIAL 5.422/2014 PROPOSTA PELO PODER LEGISLATIVO. LEI QUE INTERFERE NA ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO DE ÓRGÃOS PÚBLICOS SUJEITOS À DIREÇÃO SUPERIOR DO PODER EXECUTIVO. VÍCIO DE INICIATIVA. DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DOS ARTS. 3º, 4º E 5º. AGRAVO INTERNO DESPROVIDO. 1. Tem-se, na origem, ação direta de inconstitucionalidade proposta em face da Lei Distrital 5.422, de 24 de novembro de 2014 - que ‘dispõe sobre a obrigatoriedade de avaliação dos impactos das políticas fiscais, tributárias e creditícias do Governador do Distrito Federal e dá outras providências’. 2. Apesar de não criar expressamente órgãos ou cargos públicos, os dispositivos da Lei Distrital que ora se analisam atribuem deveres ao ESTADO, que, claramente, demandam a atuação da Administração Pública. 3. A iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, estabelecida no art. 61, § 1º, II, ‘c’ e ‘e’, da Constituição Federal, para legislar sobre a organização administrativa no âmbito do ente federativo, veda que os demais legitimados para o processo legislativo proponham leis que criem, alterem ou extingam órgãos públicos, ou que lhes cominem novas atribuições. Precedentes. 4. Agravo Interno a que se nega provimento.” (RE 1232084 AgR, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Primeira Turma, julgado em 13/12/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-019 DIVULG 31-01-2020 PUBLIC 03-02-2020)

[...]

Observa-se que a medida proposta implicará ofensa ao princípio da separação dos Poderes do Estado, inscrito no art. 32 da CESC/89 (art. 2º da CRFB), em razão de que nova obrigação será criada na máquina administrativa, cuja execução foi incumbida diretamente ao Poder Executivo, através de lei de iniciativa parlamentar.

Outro aspecto de relevo consiste no fato de que a criação de ação governamental que acarrete no aumento de despesa obrigatória de caráter continuado requer a observância das disposições emanadas da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000), em específico, aos artigos 16 e 17.

A LRF determina que o ato que criar ou aumentar despesa obrigatória de caráter continuado deverá estar instruído com a estimativa do impacto orçamentário financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes, além da demonstração da origem dos recursos para seu custeio.

Ademais, o § 2º do art. 17 impõe que o ato de criação seja acompanhado da comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no Anexo de Metas Fiscais, devendo seus efeitos financeiros, nos exercícios seguintes, serem compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

A comprovação prevista no § 2º deverá conter as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, sem prejuízo do exame da compatibilidade da despesa com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias (§ 4º, art. 17).

O aumento permanente de receita é aquele proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição (§ 3º, art. 17).

A LC nº 101/2000 ainda determina a impossibilidade de execução da despesa sem que sejam, antes, implementadas as medidas referidas pelo § 2º, as quais integrarão o instrumento que a criar ou aumentar.



**ESTADO DE SANTA CATARINA  
GABINETE DO GOVERNADOR**



Consigne-se que, a teor do art. 113 do ADCT, a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou acarrete renúncia de receita deve ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro [...].

Os comandos normativos advindos da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, estendem-se a todas as unidades federadas, conforme se infere do § 2º do art. 1º, em decorrência de seu caráter nacional.

Ainda que a iniciativa parlamentar seja louvável, com nítido propósito de proteção ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, e, de redução de despesas de custeio das Secretarias de Estado da Educação e de Administração Prisional e Socioeducativa, fato é que, até o presente momento, não se tem notícia da realização de qualquer estudo prévio a respeito da viabilidade técnica e do impacto financeiro-orçamentário decorrente do cumprimento da política pública proposta.

Em face do exposto, sob o prisma estritamente jurídico, constata-se a existência de vício formal de caráter subjetivo ao Autógrafo do Projeto de Lei nº 226/2018, por violação aos artigos 32, 50, § 2º, inc. VI, e 71, inc. I, da Constituição Estadual, e artigos 2º, 61, § 1º, inc. II, alínea "e", e 113 do ADCT da CF/1988.

Por seu turno, a SED, por meio de sua Consultoria Jurídica, também apresentou manifestação contrária à sanção do PL em questão, nos seguintes termos:

[...] esta COJUR, em atenção ao Ofício nº 672/CC-DIAL-GEMAT, instou a Diretoria afeta à matéria a apresentar seu posicionamento acerca do proposto no Projeto de Lei.

Em resposta, a Gerência de Administração e Infraestrutura Escolar manifestou-se por meio do Ofício nº 4299 (fls. 05/06), ressaltando "que esta Secretaria de Estado da Educação (SED) é favorável à instalação de painéis fotovoltaicos nas escolas da rede pública estadual, porém, não está de acordo com a redação do Projeto de Lei 226/2018, visto que é preciso um estudo aprofundado sobre o tema, avaliando as diferenças climáticas e de irradiação solar nas regiões onde as escolas estão situadas".

Proseguiu enfatizando que "é preciso um levantamento da estrutura das 1064 unidades escolares, visto que cada unidade tem características próprias, ou seja, é preciso avaliar as dimensões físicas, como: o espaço útil para instalação de painéis fotovoltaicos, o direcionamento da cobertura com relação ao norte geográfico, a inclinação da cobertura e, principalmente, o estado físico da cobertura, pois precisa estar apta ao recebimento do peso das placas. Também é preciso considerar que mais da metade das escolas estaduais são antigas e precisam ser reestruturadas".

Destacou ainda que "outro ponto a ser estudado é o impacto financeiro que essa mudança de sistema poderá gerar, visto que, devido às condições estruturais, em muitas unidades escolares será necessária a instalação dos dois tipos de sistema, ou seja, o existente, que é o hidroelétrico e o fotovoltaico".

[...]



**ESTADO DE SANTA CATARINA  
GABINETE DO GOVERNADOR**



Merece destaque ainda, o fato de que na medida em que impõe o dever de que sejam implantados painéis solares fotovoltaicos nas escolas, o projeto de lei em apreço tem a pretensão, além de criar encargos promovendo significativo aumento da despesa para o Poder Executivo, interferir na gestão de serviços de sua área de abrangência.

Consigne-se o significativo impacto orçamentário-financeiro que ensejará a proposição, a torna inadequada ao atendimento do interesse público.

Em razão disso, não pode esta COJUR deixar de analisar os aspectos constitucionais e legais do processo legislativo.

Nesse sentido, verifica-se que o Projeto de Lei invade matéria reservada à competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo, promovendo aumento da despesa pública.

Assim, há manifesta inconstitucionalidade, decorrente de vício de iniciativa, no Projeto de Lei em apreço, haja vista que a organização administrativa do Poder Executivo compete privativamente ao Governador do Estado, não podendo o Parlamento interferir nas atribuições das secretarias e na organização dos órgãos administrativos estaduais.

[...]

Assim sendo, embora meritória, a proposição parlamentar não merece trânsito, eis que, como dito, a matéria proposta, interfere em competência exclusiva do Poder Executivo.

A SAP igualmente recomendou vetar totalmente o PL, conforme os seguintes fundamentos:

[...] considerando a temática ventilada, entendeu-se por [...] instar a Diretoria de Administração e Finanças (Processo SAP 42333/2021) e o Departamento de Administração Prisional (Processo SAP 42234/2021), cujas manifestações integram o presente parecer.

A DIAF, por sua Gerência Técnica de Edificações (Geted), registrou que:

“(...) a respeito do Art. 1º, onde remete a obrigação de instalação de painéis solares fotovoltaicos. Acreditamos que essa obrigação deveria ser suprimida, pois existem variantes técnicas que definem a viabilidade econômica e técnica desses componentes. Podemos citar algumas que implicam em cálculos de viabilidade econômica, como por exemplo, o nível de incidência solar na região da edificação, o custo dos próprios painéis solares no mercado interno, bem como qual o nível de geração de energia elétrica através do sol que se quer buscar em cada construção nova ou existente. (1%, 30%, 50% ou até 100%). Reconhecemos que essa imposição de obrigatoriedade não é interessante para novas e existentes construções, mas um direcionamento na busca de eficiência energética em prédios públicos seria mais desejável. Algo que já existe em legislações federais e estaduais (PROCEL EPP).”

Por sua vez, o DEAP manifestou-se favorável à proposição em apreço nos termos do posicionamento anteriormente apresentado, contudo, ressaltou outro aspecto importante que a efetivação do Projeto poderá causar: a inserção de painéis não poderá causar risco para a operacionalização e segurança das unidades prisionais.



**ESTADO DE SANTA CATARINA**  
**GABINETE DO GOVERNADOR**



Pois bem. É certo ponderar que se vislumbra interesse público por parte desta Secretaria de Estado em projetos que reforcem o compromisso institucional de sustentabilidade ambiental e, ao mesmo tempo, tragam economicidade aos cofres públicos.

[...]

Contudo, com o máximo respeito pela proposição legislativa, é necessário ressaltar que a implementação de projeto desta natureza, com inúmeras peculiaridades e possíveis impactos (como bem colocou a área técnica), consiste em política pública não prevista em nosso planejamento/orçamento, merecendo, desta forma, estudo mais detalhado a respeito de todos os pormenores envolvidos, principalmente sobre as questões orçamentário-financeiras e a forma como ocorreria a operacionalização do projeto sem colocar em risco a segurança das unidades prisionais.

Ademais, por implicar em aumento de despesa, pede-se vênua para registrar que a questão posta em análise está diretamente afeta às questões atreladas à existência de vício de iniciativa no tocante ao referido Projeto de lei, uma vez que, embora atinente à organização administrativa, importando em aumento em despesa, o processo legislativo foi deflagrado pela Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina.

Com efeito, ainda que a pretensão legislativa fosse hoje deflagrada e perfectibilizada pelo Chefe do Executivo, não supriria a necessidade de estudo aprofundado e planejamento orçamentário-financeiro.

[...]

Desta forma, conquanto haja interesse público na demanda, a partir dos apontamentos realizados pela área técnica, entende-se que, salvo melhor juízo, o projeto deve ser vetado.

A SEF, por intermédio de sua Consultoria Jurídica, recomendou vetar totalmente o referido PL, com as seguintes razões:

Tendo em vista o teor da proposição, encaminharam-se os autos à Diretoria do Tesouro Estadual, que, por meio do Ofício DITE/SEF nº 215/2021 (pág. 05/06), manifestou-se nos seguintes termos:

"[...]

Resumidamente, a proposta cria à Secretaria de Estado da Educação (SED) e Secretaria de Estado da Administração Prisional e Socioeducativa (SAP) a obrigação de instalar painéis solares fotovoltaicos nas escolas da rede pública estadual, presídios e penitenciárias do Estado de Santa Catarina.

Trata-se, portanto, de uma norma que impõe obrigação de despesa ao Poder Executivo. Sem se adentrar na (in)constitucionalidade da iniciativa, quanto ao aspecto financeiro, não é recomendável a adoção de medidas que ampliem despesas ou reduzam receitas. Em 2020, as medidas de isolamento social impuseram uma perda estimada de receita de aproximadamente R\$ 1 bilhão (meses de abril, maio e junho), no entanto, o auxílio financeiro da União e a suspensão das parcelas da dívida pública (Lei Complementar federal n. 173/2020) aliviaram os impactos nas contas estaduais.



**ESTADO DE SANTA CATARINA  
GABINETE DO GOVERNADOR**



Contudo, em 2021, o auxílio federal não se repetirá, de forma que os efeitos da redução de receita serão integralmente absorvidos pelo Estado. Lembramos, ainda, que a Lei 18.055, de 29 de dezembro de 2021, que estima a receita e fixa as despesas para o exercício financeiro de 2021 (LOA 2021), já prevê em seu art. 4º, § 2º, um *deficit* orçamentário de R\$ 1,23 bilhões - o qual será diretamente agravado no caso de frustração de receita.

Desse modo, mais ainda deve-se buscar austeridade na condução da máquina pública, e, assim, ao menos respeitado o limite das despesas correntes primárias estabelecido pelo § 1º do art. 31 da Lei n. 17.996, de 2020 (LDO 2021). O crescimento dessas despesas deverá ficar adstrita à variação do IPCA.

E com o advento da Emenda Constitucional n. 109, de 2021, foi inserido o art. 167-A à Constituição Federal, que exige avaliação bimestral da relação entre despesas correntes e receitas correntes (poupança corrente) dos entes federados. A partir do atingimento da proporção de 85%, é facultado ao ente aplicar os mecanismos de ajuste fiscal previstos, que restringem o aumento da despesa corrente. Na última verificação, realizada em abril/2021, essa relação é de 87,63% - o que denota a necessidade de cautela na assunção de novas despesas correntes, especialmente aquelas obrigatórias de caráter continuado.

Diante dessas considerações, esta Diretoria se posiciona contrária ao Projeto de Lei em tela.

[...]"

Conforme relatado pelo órgão normativo do Sistema Administrativo de Administração Financeira, o PL prevê ações que irão causar o aumento de despesas públicas.

Nesse contexto, em tese, o autógrafo pode estar em contrariedade com a Lei Complementar nº 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, eis que não há notícia de que a proposta, em sua tramitação, tenha observado as disposições contidas no art. 16 da referida norma [...].

Diante de tais considerações, há indicativos de que o projeto analisado contraria ao interesse público, diante do cenário financeiro retratado pela Diretoria do Tesouro Estadual.

E a SIE, por intermédio de sua Consultoria Jurídica, também se posicionou contrariamente à sanção do PL em questão, nos seguintes termos:

[...] a área técnica, por meio da Gerente de Manutenção de Imóveis (GEMIM) apresentou às fls. 05/06 manifestação contrária ao referido projeto sob as seguintes justificativas, vejamos:

"(...) Com relação ao Art. 1º da redação do Projeto de Lei nº 226/2018, que tornaria obrigatória a implantação de painéis solares fotovoltaicos nas escolas da rede pública estadual, presídios e penitenciárias do Estado de Santa Catarina, faz-se os seguintes apontamentos:

1. Considerando as dimensões do Estado de Santa Catarina e as diferenças climáticas e de irradiação solar entre cada uma de suas regiões;
2. Considerando o número total de edificações que seria abrangido pelo Projeto de Lei, bem como o perfil de consumo de energia elétrica de cada uma das edificações;



**ESTADO DE SANTA CATARINA  
GABINETE DO GOVERNADOR**



3. Considerando que cada edificação possui características diferentes, e muitas vezes únicas, de dimensões físicas, espaço útil para instalação de painéis fotovoltaicos, direcionamento da cobertura com relação ao norte geográfico, inclinação da cobertura, estado físico da cobertura apta ou não ao recebimento do peso das placas fotovoltaicas e sua estrutura;

4. Considerando os meios diferentes em que cada edificação está inserida (rural, suburbana ou urbana), bem como as características particulares das estruturas nas proximidades da edificação que possam acarretar sombreamento dos painéis fotovoltaicos;

5. Considerando, por fim, que cada um dos apontamentos anteriores é fator influenciador no dimensionamento e projeto de geração de energia elétrica por meio de painéis fotovoltaicos, que determinará a quantidade de energia gerada, o seu custo de instalação, e, por consequência, o tempo de retorno do investimento, conclui-se que: não se pode afirmar de forma genérica que todas as edificações abrangidas pelo Projeto de Lei deverão possuir sistema de geração de energia elétrica cujo investimento possua retorno aos cofres públicos em tempo considerado razoável.

Destaca-se a importância de uma análise de viabilidade prévia, individualizada, antes da instalação de um sistema fotovoltaico, levando em consideração as características particulares de cada edificação.

Por tudo isto posto, somos contrários ao Projeto de Lei apresentado."

Desta forma, quanto às disposições do referido projeto, corroboramos a manifestação da área técnica no sentido de existir contrariedade ao interesse público ao autógrafo de Projeto de Lei nº 226/2018.

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

Florianópolis, 8 de junho de 2021.

**CARLOS MOISÉS DA SILVA**  
Governador do Estado



**AUTÓGRAFO DO PROJETO DE LEI Nº 226/2018**

Dispõe sobre a instalação de painéis solares fotovoltaicos nas escolas da rede pública estadual, presídios e penitenciárias de Santa Catarina.

A Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina,

**DECRETA:**

Art. 1º É obrigatória a implantação de painéis solares fotovoltaicos nas escolas da rede pública estadual, presídios e penitenciárias do Estado de Santa Catarina.

Parágrafo único. a instalação dos painéis solares fotovoltaicos deverá cumprir os requisitos descritos pela ANEEL na Resolução Normativa nº 482, de 17 de abril de 2012.

Art. 2º O Poder Executivo regulamentará a presente Lei, estabelecendo os requisitos necessários para a implantação dos painéis solares fotovoltaicos até 1º de outubro de 2021.

Art. 3º As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

PALÁCIO BARRIGA-VERDE, em Florianópolis, 17 de maio  
de 2021.

  
Deputado **MAURO DE NADAL**  
Presidente



ESTADO DE SANTA CATARINA  
SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA  
CONSULTORIA JURÍDICA



PARECER N.º 276/2021-COJUR/SEF

Florianópolis, 25 de maio de 2021.

Processo nº: SCC 9445/2021

Interessado: Diretoria de Assuntos Legislativos – DIAL/CC

Autógrafo do Projeto de Lei nº 226/2018.  
Verificação da existência ou não de contrariedade  
ao interesse público.

Tratam os autos do autógrafo do Projeto de Lei nº 226/2018, aprovado pela Assembleia Legislativa, de origem parlamentar, que “Dispõe sobre a instalação de painéis solares fotovoltaicos nas escolas da rede pública estadual, presídios e penitenciárias de Santa Catarina”.

A DIAL, por meio do Ofício 674/CC-DIAL-GEMAT, solicita a análise do referido projeto, nos moldes do inciso II do art. 17 do Decreto 2.382/2014, o qual dispõe, *in verbis*:

Art. 17. A SCC, por intermédio da GEMAT, ao receber os autógrafos, e antes de submetê-los ao Governador do Estado, promoverá consulta:

I – à PGE, quanto à legalidade e constitucionalidade;

II – às Secretarias de Estado e aos demais órgãos e entidades da administração pública estadual, quanto à **existência ou não de contrariedade ao interesse público**; e

III – ao Poder Judiciário, ao Ministério Público e ao Tribunal de Contas do Estado (TCE), quando o autógrafo versar sobre matéria afeta às suas respectivas competências (grifei).

Em decorrência dessa previsão, a análise deste parecer cinge-se à



**ESTADO DE SANTA CATARINA**  
**SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA**  
**CONSULTORIA JURÍDICA**



verificação de existência ou não de contrariedade ao interesse público do referido projeto quanto ao aspecto financeiro, sendo que cabe à Procuradoria-Geral do Estado manifestar-se sobre a legalidade e constitucionalidade.

Tendo em vista o teor da proposição, encaminharam-se os autos à Diretoria do Tesouro Estadual, que, por meio do Ofício DITE/SEF nº 215/2021 (pág. 05/06), manifestou-se nos seguintes termos:

“[...]”

Resumidamente, a proposta cria à Secretaria de Estado da Educação (SED) e Secretaria de Administração Prisional e Socioeducativa (SAP) a obrigação de instalar painéis solares fotovoltaicos nas escolas da rede pública estadual, presídios e penitenciárias do Estado de Santa Catarina.

Trata-se, portanto, de uma norma que impõe obrigação de despesa ao Poder Executivo. Sem se adentrar na (in)constitucionalidade da iniciativa, quanto ao aspecto financeiro, não é recomendável a adoção de medidas que ampliem despesas ou reduzam receitas. Em 2020, as medidas de isolamento social impuseram uma perda estimada de receita de aproximadamente R\$ 1 bilhão (meses de abril, maio e junho), no entanto, o auxílio financeiro da União e a suspensão das parcelas da dívida pública (Lei Complementar federal n. 173/2020) aliviaram os impactos nas contas estaduais.

Contudo, em 2021, o auxílio federal não se repetirá, de forma que os efeitos da redução de receita serão integralmente absorvidos pelo Estado. Lembramos, ainda, que a Lei 18.055, de 29 de dezembro de 2021, que estima a receita e fixa as despesas para o exercício financeiro de 2021 (LOA 2021), já prevê em seu art. 4º, § 2º, um déficit orçamentário de R\$ 1,23 bilhões – o qual será diretamente agravado no caso de frustração de receita.

Desse modo, mais ainda deve-se buscar austeridade na condução da máquina pública, e, assim, ao menos respeitado o limite das despesas correntes primárias estabelecido pelo § 1º do art. 31 da Lei n. 17.996, de 2020 (LDO 2021). O crescimento dessas despesas deverá ficar adstrita à variação do IPCA.

E com o advento da Emenda Constitucional n. 109, de 2021, foi inserido o art. 167-A à Constituição Federal, que exige avaliação bimestral da relação entre despesas correntes e receitas correntes (poupança corrente) dos entes federados. A partir do atingimento da proporção de 85%, é facultado ao ente aplicar os mecanismos de ajuste fiscal previstos, que restringem o aumento da despesa corrente. Na última verificação, realizada em abril/2021, essa relação é de 87,63% - o que denota a necessidade de cautela na assunção de novas despesas correntes, especialmente aquelas obrigatórias de caráter continuado.



**ESTADO DE SANTA CATARINA  
SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA  
CONSULTORIA JURÍDICA**



Diante dessas considerações, esta Diretoria se posiciona contrária ao Projeto de Lei em tela.

Entretanto, é relevante que as Pastas afetadas (SED e SAP) sejam ouvidas quanto ao custo-benefício da medida e os impactos no curto e médio prazo, especialmente quanto à existência de disponibilidade de recursos no curto prazo (sem suplementação pelo Tesouro).

Conforme relatado pelo órgão normativo do Sistema Administrativo de Administração Financeira, o PL prevê ações que irão causar o aumento de despesas públicas.

Nesse contexto, em tese, o autógrafo pode estar em contrariedade com a Lei Complementar nº 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, eis que não há notícia de que a proposta, em sua tramitação, tenha observado as disposições contidas no art. 16 da referida norma:

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.
- [...]

Diante de tais considerações, há indicativos de que o projeto analisado contraria ao interesse público, diante do cenário financeiro retratado pela Diretoria do Tesouro Estadual.

Não obstante, sob a ótica das receitas disponíveis, como expôs a Diretoria do Tesouro, os órgãos que detém condições de avaliar o custo-benefício da proposta são a Secretaria de Estado da Educação (SED) e a Secretaria de Administração Prisional e Socioeducativa (SAP), que poderão informar se é possível atender a nova demanda com os recursos ordinariamente programados para serem utilizados por aquelas Secretarias.

Ante o exposto, tecidas as pertinentes considerações, observadas as



**ESTADO DE SANTA CATARINA**  
**SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA**  
**CONSULTORIA JURÍDICA**



competências desta SEF, sugerimos que os autos sejam restituídos à DIAL/CC para as demais providências.

É o parecer.

**Nathali Aline Schneider**  
**Assistente Técnica**

À decisão do Senhor Secretário.

**Luiz Henrique Domingues da Silva**  
**Consultor Jurídico**

Acolho o Parecer. À DIAL/CC para conhecimento e providências que julgar necessárias.

**Paulo Eli**  
**Secretário de Estado da Fazenda**



**ESTADO DE SANTA CATARINA**  
**SECRETARIA DE ESTADO DA INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE**  
**CONSULTORIA JURÍDICA**



**PARECER nº 0599/COJUR/SIE/2021**

**SCC 9446/2021 - ANÁLISE DA EXISTÊNCIA OU NÃO DE CONTRARIEDADE AO INTERESSE PÚBLICO ACERCA DA MINUTA DE AUTÓGRAFO DE PROJETO DE LEI Nº 226/2018 QUE “DISPÕE SOBRE A INSTALAÇÃO DE PAINÉIS SOLARES FOTOVOLTAICOS NAS ESCOLAS DA REDE PÚBLICA ESTADUAL, PRESÍDIOS E PENITENCIÁRIAS DE SANTA CATARINA.”**

Trata-se de solicitação da Diretoria de Assuntos Legislativos da Casa Civil (DIAL/GEMAT) para a emissão de parecer por esta Consultoria, a respeito da existência ou não de contrariedade ao interesse público do autógrafo do Projeto de Lei n. 226/2018, aprovado pela Assembleia Legislativa, de origem parlamentar, que “Dispõe sobre a instalação de painéis solares fotovoltaicos nas escolas da rede pública estadual, presídios e penitenciárias de Santa Catarina”.

Pois bem. A esta Consultoria, nos termos do inciso II do artigo 17 do Decreto estadual n. 2.382/2004, cabe tão somente à análise quanto à existência ou não de contrariedade ao interesse público, ficando a cargo da Procuradoria Geral do Estado a manifestação quanto à legalidade e constitucionalidade do Projeto de Lei em questão. Vejamos:

Art. 17. A SCC, por intermédio da GEMAT, ao receber os autógrafos, e antes de submetê-los ao Governador do Estado, promoverá consulta:

- I – à PGE, quanto à legalidade e constitucionalidade;
- II – às Secretarias de Estado e aos demais órgãos e entidades da administração pública estadual, quanto à existência ou não de contrariedade ao interesse público; e O original deste documento é eletrônico e foi assinado utilizando
- III – ao Poder Judiciário, ao Ministério Público e ao Tribunal de Contas do Estado (TCE), quando o autógrafo versar sobre matéria afeta às suas respectivas competências (grifei).



ESTADO DE SANTA CATARINA  
SECRETARIA DE ESTADO DA INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE  
CONSULTORIA JURÍDICA



Destaca-se, portanto, que não compete a SIE qualquer exame acerca de regramento constitucional do assunto, cabendo tão somente à PGE tal verificação.

Contudo, a área técnica, por meio da Gerente de Manutenção de Imóveis (GEMIM) apresentou às fls. 05/06 manifestação contrária ao referido projeto sob as seguintes justificativas, vejamos:

“(…) Com relação ao Art. 1º da redação do Projeto de Lei nº 226/2018, que tornaria obrigatória a implantação de painéis solares fotovoltaicos nas escolas da rede pública estadual, presídios e penitenciárias do Estado de Santa Catarina, faz-se os seguintes apontamentos:

1. Considerando as dimensões do estado de Santa Catarina e as diferenças climáticas e de irradiação solar entre cada uma de suas regiões;
2. Considerando o número total de edificações que seria abrangido pelo Projeto de Lei, bem como o perfil de consumo de energia elétrica de cada uma das edificações;
3. Considerando que cada edificação possui características diferentes, e muitas vezes única, de dimensões físicas, espaço útil para instalação de painéis fotovoltaicos, direcionamento da cobertura com relação ao norte geográfico, inclinação da cobertura, estado físico da cobertura apta ou não ao recebimento do peso das placas fotovoltaicas e sua estrutura;
4. Considerando os meios diferentes em que cada edificação está inserida (rural, suburbana ou urbana), bem como as características particulares das estruturas nas proximidades da edificação que possam acarretar sombreamento dos painéis fotovoltaicos;
5. Considerando, por fim, que cada um dos apontamentos anteriores é fator influenciador no dimensionamento e projeto de geração de energia elétrica por meio de painéis fotovoltaicos, que determinará a quantidade de energia gerada, o seu custo de instalação, e por consequência o tempo de retorno do investimento, conclui-se que: **Não se pode afirmar de forma genérica que todas as edificações abrangidas pelo Projeto de Lei deverão possuir sistema de geração de energia elétrica cujo investimento possua retorno aos cofres públicos em tempo considerado razoável. Destaca-se a importância de uma análise de viabilidade prévia, individualizada, antes da instalação de um sistema fotovoltaico, levando em consideração as características particulares de cada edificação.**

Por tudo isto posto, somos contrários ao Projeto de Lei apresentado.”  
(grifamos)



**ESTADO DE SANTA CATARINA**  
**SECRETARIA DE ESTADO DA INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE**  
**CONSULTORIA JURÍDICA**



Desta forma, quanto às disposições do referido projeto, corroboramos a manifestação da área técnica no sentido de existir contrariedade ao interesse público ao autógrafo de Projeto de Lei nº 226/2018.

Encaminhem-se os autos ao Secretário de Estado da Infraestrutura e Mobilidade para referendar o presente parecer em cumprimento ao Decreto nº 2.382/2014, art. 7º, inciso VII e após, devolva-se à Gerência de Mensagens e Atos Legislativos (GEMAT).

Este é o parecer.

Florianópolis, 28 de maio de 2021.

**LYANA CARRILHO CARDOSO**  
Consultora Jurídica em exercício<sup>1</sup>  
Matr. 388980-07-01  
OAB/SC nº 20.692

<sup>1</sup> Conforme Processo SIE 4989/2021.



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



Ofício nº. **SIE OFC 01510/2021**

Florianópolis, 28 de maio de 2021.

Processo SCC 9446/2021

Senhor Gerente,

Com os cordiais cumprimentos, dirijo-me a Vossa Senhoria, para encaminhar o processo SCC 9446/2021, referente à análise do autógrafo do Projeto de Lei nº 226/2018, que "Dispõe sobre a instalação de painéis solares fotovoltaicos nas escolas da rede pública estadual, presídios e penitenciárias de Santa Catarina", oriundo da Assembléia Legislativa do Estado de Santa Catarina (ALESC).

Comunicamos que segue anexo, PARECER/COJUR/SIE nº 0599/2021, elaborado pela Consultora Jurídica desta Secretaria, 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

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

Página  
al





ESTADO DE SANTA CATARINA  
Secretaria de Estado da Educação  
**Consultoria Jurídica**  
Rua Antônio Luz, nº 111 – Centro – Florianópolis/SC – (48) 3664.0225 – [cojur@sed.sc.gov.br](mailto:cojur@sed.sc.gov.br)



**PARECER Nº 190/2021/COJUR/SED/SC**  
*Processo nº SCC 00009441/2021*  
*Interessado(a): Secretaria de Estado da Casa Civil*

**EMENTA:** Processo legislativo. Autógrafo de Projeto de Lei. Manifestação sobre a existência de contrariedade ao interesse público. Decreto Estadual nº 2.382, de 2014. Sugestão de veto.

### I – Relatório

Trata-se do autógrafo do Projeto de Lei (PL) nº 226/2018 que e “*Dispõe sobre a instalação de painéis solares fotovoltaicos nas escolas da rede pública estadual, presídios e penitenciárias de Santa Catarina*” aprovado pela Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (ALESC).

Vêm os autos a esta Consultoria Jurídica (COJUR) para manifestação, em observância ao disposto no inciso II do art. 17 c/c o inciso VII do art. 18 do Decreto Estadual nº 2.382, de 28 de agosto de 2014.

É o resumo do necessário.

### II – Fundamentação

De acordo com o disposto no inciso VII do art. 18 do Decreto Estadual nº 2.382, de 2014, as respostas às consultas sobre autógrafos devem ser elaboradas pela consultoria jurídica das Secretarias de Estado e ser referendadas pelos respectivos titulares.



ESTADO DE SANTA CATARINA  
Secretaria de Estado da Educação  
**Consultoria Jurídica**  
Rua Antônio Luz, nº 111 – Centro – Florianópolis/SC – (48) 3664.0225 – [cojur@sed.sc.gov.br](mailto:cojur@sed.sc.gov.br)



Pois bem.

Inicialmente, importa ressaltar que a manifestação acerca da contrariedade ao interesse público é técnica e de mérito, razão pela qual esta COJUR, em atenção ao **Ofício nº 672/CC-DIAL-GEMAT**, instou a Diretoria afeta à matéria a apresentar seu posicionamento acerca do proposto no Projeto de Lei.

Em resposta, a Gerência de Administração e Infraestrutura Escolar manifestou-se por meio do Ofício nº 4299 (fls. 05/06), ressaltando *“que esta Secretaria de Estado da Educação (SED) é favorável a instalação de painéis fotovoltaicos nas escolas da rede pública estadual, porém não está de acordo com a redação do Projeto de Lei 226/2018, visto que é preciso um estudo aprofundado sobre o tema, avaliando as diferenças climáticas e de irradiação solar nas regiões onde as escolas estão situadas”*.

Prosseguiu enfatizando que *“é preciso um levantamento da estrutura das 1064 unidades escolares, visto que cada unidade tem características próprias, ou seja, é preciso avaliar as dimensões físicas, como: o espaço útil para instalação de painéis fotovoltaicos, o direcionamento da cobertura com relação ao norte geográfico, a inclinação da cobertura e, principalmente, o estado físico da cobertura, pois precisa estar apta ao recebimento do peso das placas. Também é preciso considerar que mais da metade das escolas estaduais são antigas e precisam ser reestruturadas”*.

Destacou ainda que *“outro ponto a ser estudado é o impacto financeiro que essa mudança de sistema poderá gerar, visto que, devido às condições estruturais, em muitas unidades escolares será necessária a instalação dos dois tipos de sistema, ou seja, o existente, que é o hidroelétrico e o fotovoltaico”*.

Convém frisar que a Lei Complementar Estadual nº 741, de 12 de junho de 2019, definiu o rol das competências desta Secretaria de Estado da Educação, a saber:

Art. 35. À SED compete:

I – formular as políticas educacionais da educação básica, profissional e superior do Estado, observadas as normas regulamentares de ensino emanadas pelo Conselho Estadual de Educação; [...]

IX – estabelecer políticas e diretrizes para a construção, expansão, reforma e manutenção de escolas da rede pública estadual de ensino; [...]

Como se vê, compete a esta Secretaria o estabelecimento de políticas e diretrizes para a construção, expansão, reforma e manutenção das escolas da rede pública estadual.

Merece destaque ainda, o fato de que na medida em que impõe o dever de que sejam implantados painéis solares fotovoltaicos nas escolas, o projeto de lei em apreço tem



a pretensão, além de criar encargos promovendo significativo aumento da despesa para o Poder Executivo, interferir na gestão de serviços de sua área de abrangência.

Consigne-se o significativo impacto orçamentário-financeiro que ensejará a proposição, a torna inadequada ao atendimento do interesse público.

Em razão disso, não pode esta COJUR deixar de analisar os aspectos constitucionais e legais do processo legislativo.

Nesse sentido, verifica-se que o Projeto de Lei invade matéria reservada à competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo, promovendo aumento da despesa pública.

Assim, há **manifesta inconstitucionalidade**, decorrente de vício de iniciativa, no Projeto de Lei em apreço, haja vista que a organização administrativa do Poder Executivo compete privativamente ao Governador do Estado, não podendo o Parlamento interferir nas atribuições das secretarias e na organização dos órgãos administrativos estaduais.

Nesse sentido é a jurisprudência:

CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. **LEI ESTADUAL CRIANDO NOVAS ATRIBUIÇÕES PARA ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DO ESTADO. NORMA DE INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. PROJETO DE GÊNESE PARLAMENTAR. VIOLAÇÃO DOS ARTIGOS 32, 50, § 2º, VI, e 71, II e IV, A, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. INCONSTITUCIONALIDADE MANIFESTA. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO. As leis que interferem diretamente nas atribuições das secretarias e dos órgãos administrativos estaduais, gerando maiores despesas aos cofres públicos, são de competência privativa do chefe do Poder Executivo. A ofensa a tal preceito acarreta insanável vício de inconstitucionalidade da norma, por usurpação de competência e, conseqüentemente, vulneração do princípio da separação de poderes (CE, arts. 32, 50, § 2º, VI, e 71, II e IV, a). (TJSC, Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2000.021132-0, da Capital, rel. Des. Luiz Carlos Freyesleben, Tribunal Pleno, j. em 06-12-2006) [Grifou-se]**

Assim sendo, **embora meritória**, a proposição parlamentar **não merece trânsito**, eis que, como dito, a matéria proposta, interfere em competência exclusiva do Poder Executivo.

### **III – Conclusão**

Ante o exposto, **opina-se**<sup>1</sup> que o **PL nº 226/2018** contraria o interesse público, sugerindo-se seu veto total pelo Excelentíssimo Senhor Chefe do Poder Executivo.

<sup>1</sup> A função do Advogado Público (ou assessor jurídico) quando atua em órgão jurídico de consultoria da Administração é de, quando consultado, emitir uma peça (parecer) técnico-jurídica proporcional à realidade dos fatos, respaldada por embasamento legal, não podendo ser alçado à condição de administrador público, quando emana um pensamento jurídico razoável, construído em fatos reais e com o devi-



ESTADO DE SANTA CATARINA  
Secretaria de Estado da Educação  
**Consultoria Jurídica**  
Rua Antônio Luz, nº 111 – Centro – Florianópolis/SC – (48) 3664.0225 – [cojur@sed.sc.gov.br](mailto:cojur@sed.sc.gov.br)



**É o parecer, s.m.j.**

Florianópolis, data eletrônica.

**Rafael do Nascimento**  
Procurador do Estado de Santa Catarina  
Consultor Jurídico<sup>2</sup>  
(assinado eletronicamente)

**DESPACHO:** Referendo o **Parecer nº 190/2021/COJUR/SED/SC**, da Consultoria Jurídica desta Secretaria, na forma do inciso VII do art. 18 do Decreto Estadual nº 2.382, de 2014. Restituam-se os autos à Diretoria de Assuntos Legislativos da Casa Civil (SCC/DIAL), com as homenagens de estilo.

**Luiz Fernando Cardoso**  
Secretário de Estado da Educação

do e necessário embasamento legal. (TRF1, AG 0003263-55.2012.4.01.0000 / AM – 08/03/2013 – DESEMBARGADORA FEDERAL MONICA SIFUENTES)

<sup>2</sup> ATO nº 365/2021, publicado no DOE nº 21.459, de 16/02/2021.



ESTADO DE SANTA CATARINA  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
CONSULTORIA JURÍDICA



**PARECER Nº 232/21-PGE**

Florianópolis, data da assinatura digital.

**Processo:** SCC 9438/2021

**Assunto:** Autógrafo do Projeto de Lei nº 226/2018

**Origem:** Casa Civil (CC)

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

**EMENTA:** Autógrafo do Projeto de Lei nº 226/2018, o qual "Dispõe sobre a instalação de painéis fotovoltaicos nas escolas da rede pública estadual, presídios e penitenciárias de Santa Catarina". Instituição de obrigação legal às Secretarias de Estado que acarreta em indevida interferência no planejamento e na execução das políticas públicas ao encargo do Poder Executivo. Violação às normas dos artigos 50, §2º, inc. VI e 71, inc. I, da Constituição Estadual. Ofensa ao princípio da separação dos Poderes do Estado, insculpido no art. 32 da CESC/89 (art. 2º da CRFB), em razão de que nova obrigação será criada na máquina administrativa, através de lei de iniciativa parlamentar. Criação de ação governamental que acarreta no aumento de despesa obrigatória de caráter continuado requer a observância das prescrições emanadas dos artigos 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000). Inexistência de estudo prévio quanto à viabilidade técnica e econômica, inclusive, sob o aspecto financeiro-orçamentário. Inconstitucionalidade formal subjetiva.

Senhora Procuradora-Chefe da Consultoria Jurídica,

Trata-se de autógrafo do Projeto de Lei nº 226/2018, de origem parlamentar, o qual "Dispõe sobre a instalação de painéis fotovoltaicos nas escolas da rede pública estadual, presídios e penitenciárias de Santa Catarina", encaminhado pela Casa Civil, através da Diretoria de Assuntos Legislativos (Ofício nº 671/CC-DIAL-GEMAT).

O autógrafo do projeto aprovado pela Assembleia Legislativa foi remetido para exame e parecer da Procuradoria Geral do Estado, a fim de orientar a decisão do Excelentíssimo Senhor Governador, tendo em vista o que estabelece o art. 54, § 1º, da Constituição do Estado:

Art. 54. Concluída a votação e aprovado o projeto de lei, a Assembleia Legislativa o encaminhará ao Governador do Estado para sanção.

§ 1º Se o Governador do Estado considerar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á total ou parcialmente, no prazo de quinze dias úteis, contados da data do recebimento, e comunicará dentro de quarenta e oito horas ao Presidente da Assembleia os motivos do veto.

O Decreto nº 2.382, de 28 de agosto de 2014, que dispõe sobre o Sistema de



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



Atos do Processo Legislativo, a respeito dos autógrafos preconiza que:

Art. 16. Cabe à GEMAT o encaminhamento para sanção ou veto do Governador do Estado de projetos de lei e de lei complementar aprovados pela ALESC e convertidos em autógrafos.

Art. 17. A SCC, por intermédio da GEMAT, ao receber os autógrafos, e antes de submetê-los ao Governador do Estado, promoverá consulta:

- I – à PGE, quanto à legalidade e constitucionalidade;
- II – às Secretarias de Estado e aos demais órgãos e entidades da administração pública estadual, quanto à existência ou não de contrariedade ao interesse público; e
- III – ao Poder Judiciário, ao Ministério Público e ao Tribunal de Contas do Estado (TCE), quando o autógrafo versar sobre matéria afeta às suas respectivas competências.

Art. 18. As respostas às consultas sobre autógrafos deverão:

- I – ser precisas, claras e objetivas;
- II – conter indicativos explícitos de sanção ou veto;
- III – ser elaboradas com base no que está disposto no autógrafo;
- IV – se abster de sugerir modificações no seu texto;
- V – ser respondidas no prazo de 5 (cinco) dias úteis;
- VI – observar o disposto no Capítulo IV-A deste Decreto; e
- VII – ser elaboradas pela consultoria jurídica ou pela unidade de assessoramento jurídico dos órgãos ou das entidades de que tratam os incisos I e II do art. 17 deste Decreto e referendadas pelo respectivo titular.

Parágrafo único. Na hipótese de indicativo de veto parcial, este deverá recair sobre texto integral de artigo, parágrafo, inciso ou alínea.

Note-se que, segundo a legislação, a análise pela Procuradoria-Geral do Estado restringe-se à legalidade e à constitucionalidade do autógrafo, cabendo às Secretarias de Estado e aos demais órgãos e entidades da administração pública estadual consultadas, manifestarem-se quanto à existência ou não de contrariedade ao interesse público.

Passa-se, pois, à análise da legalidade e da constitucionalidade do autógrafo.

Dispõe o projeto aprovado pela Assembleia Legislativa o seguinte:

Dispõe sobre a instalação de painéis solares fotovoltaicos nas escolas da rede pública estadual, presídios e penitenciárias de Santa Catarina.

A Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina,

**DECRETA:**

Art. 1º É obrigatória a implantação de painéis solares fotovoltaicos nas escolas da rede pública estadual, presídios e penitenciárias do Estado de Santa Catarina.



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



Parágrafo único. a instalação dos painéis solares fotovoltaicos deverá cumprir os requisitos descritos pela ANEEL na Resolução Normativa nº 482, de 17 de abril de 2012.

Art. 2º O Poder Executivo regulamentará a presente Lei, estabelecendo os requisitos necessários para a implantação dos painéis solares fotovoltaicos até 1º de outubro de 2021.

Art. 3º As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

O art. 50, §2º, da Constituição Estadual elenca as matérias de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, entre as quais, dispor sobre a criação e extinção das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 71, inc. IV.

É esta a redação:

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, IV. (NR) (Redação dada pela EC/38, de 2004).

A Proposta Legislativa institui a obrigatoriedade de implantação de painéis solares fotovoltaicos nas escolas da rede pública estadual, presídios e penitenciárias do Estado de Santa Catarina. A imposição desse dever à Secretaria de Estado da Educação e à Secretaria de Estado da Administração Prisional e Socioeducativa caracteriza indevida ingerência na organização, no planejamento e na própria execução das políticas públicas atinentes às suas respectivas competências.

O art. 35 da Lei Complementar nº 741/2019 assim estabelece:

Seção VI

Da Secretaria de Estado da Educação

Art. 35. À SED compete:

(...)

IX – estabelecer políticas e diretrizes para a construção, expansão, reforma e manutenção de escolas da rede pública estadual de



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



ensino;

Por sua vez, é competência da Secretaria de Estado da Administração Prisional e Socioeducativa (SAP):

**Seção II**

Da Secretaria de Estado da Administração Prisional e Socioeducativa  
Art. 30. À SAP compete:

I – planejar, formular, normatizar e executar as políticas públicas para o sistema prisional do Estado;

(...)

VI – planejar, coordenar, orientar, avaliar e executar programas, projetos e ações governamentais na área da administração prisional e socioeducativa;

(...)

X – estabelecer parcerias com organismos públicos e privados, nacionais e internacionais;

A criação do dever de instalação de painéis solares fotovoltaicos em todas as escolas públicas e nos presídios e penitenciárias do Estado de Santa Catarina sem a realização de um estudo prévio quanto à viabilidade técnica e econômica, inclusive, sob o aspecto orçamentário, acarreta na indevida interferência no planejamento e na execução das políticas públicas ao encargo do Poder Executivo.

Não há qualquer prazo definido para a instalação dos equipamentos, o que sugere o cumprimento imediato da obrigação legal, mormente diante da ausência de qualquer estudo prévio a respeito do montante a ser investido pelo erário, e do prazo estimado para a recuperação dos valores despendidos.

Entre as atribuições privativas do Governador do Estado, destaca-se o exercício, com o auxílio dos Secretários de Estado, da direção superior da administração estadual (art. 71, inc. I, CE), além da deflagração de projetos de lei que interfiram na organização e no funcionamento da administração estadual (art. 50, §2º, inc. VI, CE).

Sobre a temática, a COJUR Central já teve a oportunidade de manifestar-se, *in verbis*:

Ementa: Pedido de diligência. Projeto de Lei nº 354.2/2020, que "Institui a obrigatoriedade da realização de exame 'Teste Molecular de DNA' em recém-nascidos para a detecção da Atrofia Muscular Espinhal - AME e dá outras providências". Competência concorrente dos entes federados para legislar sobre proteção e defesa da saúde (art. 24, XII, da CF/88 e art. 10, XII, da CE/SC). Interferência em importante política pública de saúde, imiscuindo-se em temática que deve ser gestada no âmbito da Secretaria de Estado da Saúde. Ingerência na direção, organização e funcionamento do Poder Executivo. Criação de atribuições à SES. Violação aos artigos 2º, 61, §1º, II, "e" e 84, II e VI, "a" da CF/88 e artigos 32, 50, §2º, VI e 71, I e IV, "a" da CE/SC.



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



Princípio da separação dos poderes. Vício de iniciativa. Inconstitucionalidade formal subjetiva. (PARECER Nº 148/21).

Ementa: Pedido de Diligência. Projeto de lei, de origem parlamentar, que "Institui o programa estadual um computador por estudante e professor na rede pública estadual de ensino". Existência de vício formal de iniciativa. Interferência na organização, funcionamento e atribuições da Administração Pública Estadual. Iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo. Aumento de despesa. Ofensa ao princípio da Separação do Poderes. Artigos 32, 50, § 2º, II e VI, e 52, I, CESC/89. Inconstitucionalidade. Sugestão de arquivamento. (PARECER Nº 145/21-PGE).

Ementa: Autógrafo de projeto de lei. Proposição de origem parlamentar que "Acrésceta art. 9º-A à Lei nº 17.449, de 2018, que 'Institui o Sistema Estadual de Cultura (SIEC) e estabelece outras providências'". Definição sobre criação de atribuições e organização e funcionamento de órgão vinculado ao Poder Executivo. Iniciativa de lei privativa do Governador do Estado. Art. 50, § 2º, VI, da CESC/89. Inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa. Invasão de competências inerentes ao Poder Executivo. Art. 71, I e IV, "a", da CESC/89. Ofensa ao princípio da separação dos Poderes. Art. 2º da CRFB e art. 32 da CESC/89. Recomendação de veto (PARECER 142/21-PGE).

Ementa: Projeto de Lei nº 0193.3/2020, de Autoria Parlamentar, que "Dispõe sobre a criação do Programa de Apoio ao Transportador Escolar - PATE no âmbito do Estado de Santa Catarina, em decorrência da pandemia da COVID-19". Providências relacionadas à estruturação e atribuições de secretarias e de órgãos da Administração Pública que provoca aumento de despesa. Matéria de iniciativa do Chefe do Poder Executivo. Isenção de tributos. Afronta à Lei de Diretrizes Orçamentárias. Inconstitucionalidade e ilegalidade verificadas. (Parecer nº 335/20-PGE - SCC 9347/2020)

Neste viés, o Supremo Tribunal Federal detêm diversos precedentes, no sentido da inviabilidade da cominação de novas atribuições às Secretarias Estaduais, em projeto de lei de iniciativa parlamentar, por constituir matéria privativa do Chefe do Poder Executivo, *in litteris*:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 12.385/2002, DO ESTADO DE SANTA CATARINA QUE CRIA O PROGRAMA DE ASSISTÊNCIA ÀS PESSOAS PORTADORAS DA DOENÇA CELÍACA E ALTERA AS ATRIBUIÇÕES DE SECRETARIAS ESTADUAIS. VÍCIO FORMAL. AÇÃO JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE. 1. Iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo estadual para legislar sobre a organização administrativa do Estado. Art. 61, § 1º, inc. II, alínea e, da Constituição da República. Princípio da simetria. Precedentes. 2. A natureza das disposições concernentes a incentivos fiscais e determinação para que os supermercados e hipermercados concentrem em um mesmo local ou gôndola todos os produtos alimentícios elaborados sem a utilização de glúten não interferem na função administrativa do Poder Executivo local. 3. A forma de apresentação dos produtos elaborados sem a utilização de



ESTADO DE SANTA CATARINA  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
CONSULTORIA JURÍDICA



glúten está relacionada com a competência concorrente do Estado para legislar sobre consumo, proteção e defesa da saúde. Art. 24, inc. V e XII, da Constituição da República. Precedentes. 4. Ação julgada parcialmente procedente.

(ADI 2730, Relator(a): CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 05/05/2010, DJe-096 DIVULG 27-05-2010 PUBLIC 28-05-2010 EMENT VOL-02403-01 PP-00112 RTJ VOL-00215-01 PP-00604 LEXSTF v. 32, n. 378, 2010, p. 74-84 RT v. 99, n. 899, 2010, p. 85-91)

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ALAGONA N. 6.153, DE 11 DE MAIO DE 2000, QUE CRIA O PROGRAMA DE LEITURA DE JORNAIS E PERIÓDICOS EM SALA DE AULA, A SER CUMPRIDO PELAS ESCOLAS DA REDE OFICIAL E PARTICULAR DO ESTADO DE ALAGOAS. 1. Iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo Estadual para legislar sobre organização administrativa no âmbito do Estado. 2. Lei de iniciativa parlamentar que afronta o art. 61, § 1º, inc. II, alínea e, da Constituição da República, ao alterar a atribuição da Secretaria de Educação do Estado de Alagoas. Princípio da simetria federativa de competências. 3. Iniciativa louvável do legislador alagoano que não retira o vício formal de iniciativa legislativa. Precedentes. 4. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.

(ADI 2329, Relator(a): CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 14/04/2010, DJe-116 DIVULG 24-06-2010 PUBLIC 25-06-2010 EMENT VOL-02407-01 PP-00154 LEXSTF v. 32, n. 380, 2010, p. 30-42 RT v. 99, n. 900, 2010, p. 143-150)

Ementa: AGRAVO INTERNO NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. LEI DISTRITAL 5.422/2014 PROPOSTA PELO PODER LEGISLATIVO. LEI QUE INTERFERE NA ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO DE ÓRGÃOS PÚBLICOS SUJEITOS À DIREÇÃO SUPERIOR DO PODER EXECUTIVO. VÍCIO DE INICIATIVA. DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DOS ARTS. 3º, 4º E 5º. AGRAVO INTERNO DESPROVIDO. 1. Tem-se, na origem, ação direta de inconstitucionalidade proposta em face da Lei Distrital 5.422, de 24 de novembro de 2014 - que "dispõe sobre a obrigatoriedade de avaliação dos impactos das políticas fiscais, tributárias e creditícias do Governador do Distrito Federal e dá outras providências". 2. **Apesar de não criar expressamente órgãos ou cargos públicos, os dispositivos da Lei Distrital que ora se analisam atribuem deveres ao ESTADO, que, claramente, demandam a atuação da Administração Pública.** 3. A iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, estabelecida no art. 61, § 1º, II, c e e, da Constituição Federal, para legislar sobre a organização administrativa no âmbito do ente federativo, veda que os demais legitimados para o processo legislativo proponham leis que criem, alterem ou extingam órgãos públicos, ou que lhes cominem novas atribuições. Precedentes. 4. Agravo Interno a que se nega provimento.

(RE 1232084 AgR, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Primeira Turma, julgado em 13/12/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-019 DIVULG 31-01-2020 PUBLIC 03-02-2020) (grifou-se).

EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. LEI QUE ATRIBUI TAREFAS AO DETRAN/ES, DE INICIATIVA PARLAMENTAR:



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



INCONSTITUCIONALIDADE. COMPETÊNCIA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. C.F., art. 61, § 1º, II, e, art. 84, II e VI. Lei 7.157, de 2002, do Espírito Santo. I. - É de iniciativa do Chefe do Poder Executivo a proposta de lei que vise a criação, estruturação e atribuição de órgãos da administração pública: C.F., art. 61, § 1º, II, e, art. 84, II e VI. II. - **As regras do processo legislativo federal, especialmente as que dizem respeito à iniciativa reservada, são normas de observância obrigatória pelos Estados-membros.** III. - Precedentes do STF. IV. - Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.

(ADI 2719, Relator(a): CARLOS VELLOSO, Tribunal Pleno, julgado em 20/03/2003, DJ 25-04-2003 PP-00033 EMENT VOL-02107-01 PP-00180) (grifou-se).

Observa-se que a medida proposta implicará ofensa ao princípio da separação dos Poderes do Estado, inscrito no art. 32 da CESC/89 (art. 2º da CRFB), em razão de que nova obrigação será criada na máquina administrativa, cuja execução foi incumbida diretamente ao Poder Executivo, através de lei de iniciativa parlamentar.

Outro aspecto de relevo consiste no fato de que a criação de ação governamental que acarrete no aumento de despesa obrigatória de caráter continuado requer a observância das disposições emanadas da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000), em específico, aos artigos 16<sup>[1]</sup> e 17<sup>[2]</sup>.

A LRF determina que o ato que criar ou aumentar despesa obrigatória de caráter continuado deverá estar instruído com a estimativa do impacto orçamentário financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes, além da demonstração da origem dos recursos para seu custeio.

Ademais, o §2º do art. 17 impõe que o ato de criação seja acompanhado da comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no Anexo de Metas Fiscais, devendo seus efeitos financeiros, nos exercícios seguintes, serem compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

A comprovação prevista no §2º deverá conter as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, sem prejuízo do exame da compatibilidade da despesa com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias (§4º, art. 17).

O aumento permanente de receita é aquele proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição (§3º, art. 17).

A LC nº 101/2000 ainda determina a impossibilidade de execução da despesa sem que sejam, antes, implementadas as medidas referidas pelo §2º, as quais integrarão o instrumento que a criar ou aumentar.

Consigne-se que, a teor do art. 113 do ADCT, a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou acarrete renúncia de receita deve ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro, verbis:



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



Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.

Outrossim, recentemente, a Emenda Constitucional nº 109, de 2021, introduziu o art. 167-D na Constituição Federal para o fim de dispensar, com o propósito exclusivo de enfrentamento à calamidade pública, a observância das limitações legais quanto à criação, expansão ou ao aperfeiçoamento de ação governamental, desde que não implique em despesa obrigatória de caráter continuado. Transcreve-se o dispositivo:

Art. 167-D. As proposições legislativas e os atos do Poder Executivo com propósito exclusivo de enfrentar a calamidade e suas consequências sociais e econômicas, com vigência e efeitos restritos à sua duração, desde que não impliquem despesa obrigatória de caráter continuado, ficam dispensados da observância das limitações legais quanto à criação, à expansão ou ao aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa e à concessão ou à ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

A criação de despesa obrigatória de caráter continuado não destinada ao enfrentamento à calamidade pública e suas consequências sociais e econômicas não prescinde da observância das disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Os comandos normativos advindos da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 estendem-se a todas as unidades federadas, conforme se infere do §2º do art. 1º, em decorrência de seu caráter nacional.

Ainda que a iniciativa parlamentar seja louvável, com nítido propósito de proteção ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, e, de redução de despesas de custeio das Secretarias de Estado da Educação e de Administração Prisional e Socioeducativa, fato é que, até o presente momento, não se tem notícia da realização de qualquer estudo prévio a respeito da viabilidade técnica e do impacto financeiro-orçamentário decorrente do cumprimento da política pública proposta.

Em face do exposto, sob o prisma estritamente jurídico, constata-se a existência de vício formal de caráter subjetivo ao Autógrafo do Projeto de Lei nº 226/2018, por violação aos artigos 32, 50, §2º, inc. VI e 71, inc. I da Constituição Estadual, e artigos 2º, 61, §1º, inc. II, alínea "e", e 113 do ADCT da CF/1988.

É a manifestação que se submete à apreciação superior.

**MARCOS ALBERTO TITÃO**  
**Procurador do Estado**



ESTADO DE SANTA CATARINA  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
CONSULTORIA JURÍDICA



Notas

1. <sup>^</sup> Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de: (Vide ADI 6357) 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 nesses 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. § 3º Ressalva-se do disposto neste artigo a despesa considerada irrelevante, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias. § 4º As normas do caput constituem condição prévia para: I - empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras; II - desapropriação de imóveis urbanos a que se refere o § 3º do art. 182 da Constituição.
2. <sup>^</sup> 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. (Vide ADI 6357) § 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio. (Vide Lei Complementar nº 176, de 2020) § 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 financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa. (Vide Lei Complementar nº 176, de 2020) § 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. (Vide Lei Complementar nº 176, de 2020) § 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. (Vide Lei Complementar nº 176, de 2020) § 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. (Vide Lei Complementar nº 176, de 2020)



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



**Processo:** SCC 9438/2021

**Assunto:** Autógrafo do Projeto de Lei nº 226/2018

**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. Marcos Alberto Titão, no processo em epígrafe, pelos próprios fundamentos, cuja ementa está assim lançada:

**EMENTA:** Autógrafo do Projeto de Lei nº 226/2018, o qual "Dispõe sobre a instalação de painéis fotovoltaicos nas escolas da rede pública estadual, presídios e penitenciárias de Santa Catarina". Instituição de obrigação legal às Secretarias de Estado que acarreta em indevida interferência no planejamento e na execução das políticas públicas ao encargo do Poder Executivo. Violação às normas dos artigos 50, §2º, inc. VI e 71, inc. I, da Constituição Estadual. Ofensa ao princípio da separação dos Poderes do Estado, insculpido no art. 32 da CESC/89 (art. 2º da CRFB), em razão de que nova obrigação será criada na máquina administrativa, através de lei de iniciativa parlamentar. Criação de ação governamental que acarreta no aumento de despesa obrigatória de caráter continuado requer a observância das prescrições emanadas dos artigos 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000). Inexistência de estudo prévio quanto à viabilidade técnica e econômica, inclusive, sob o aspecto financeiro-orçamentário.  
**Inconstitucionalidade formal subjetiva.**

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 9438/2021**

**Assunto:** Autógrafo do Projeto de Lei nº 226/2018, o qual "Dispõe sobre a instalação de painéis fotovoltaicos nas escolas da rede pública estadual, presídios e penitenciárias de Santa Catarina". Instituição de obrigação legal às Secretarias de Estado que acarreta em indevida interferência no planejamento e na execução das políticas públicas ao encargo do Poder Executivo. Violação às normas dos artigos 50, §2º, inc. VI e 71, inc. I, da Constituição Estadual. Ofensa ao princípio da separação dos Poderes do Estado, insculpido no art. 32 da CESC/89 (art. 2º da CRFB), em razão de que nova obrigação será criada na máquina administrativa, através de lei de iniciativa parlamentar. Criação de ação governamental que acarreta no aumento de despesa obrigatória de caráter continuado requer a observância das prescrições emanadas dos artigos 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000). Inexistência de estudo prévio quanto à viabilidade técnica e econômica, inclusive, sob o aspecto financeiro-orçamentário. Inconstitucionalidade formal subjetiva.

**Origem:** Casa Civil (CC).

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

De acordo com o **Parecer nº 232/21-PGE**, da lavra do Procurador do Estado, Dr. Marcos Alberto Titão, referendado pela Dra. Aline Cleusa de Souza, Procuradora-Chefe da Consultoria Jurídica.

**SÉRGIO LAGUNA PEREIRA**  
**Procurador-Geral Adjunto para Assuntos Jurídicos**

DESPACHO

**01.** Acolho o **Parecer nº 232/21-PGE**, referendado pelo Dr. Sérgio Laguna Pereira, Procurador-Geral Adjunto para Assuntos Jurídicos.



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



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

Civil.

Florianópolis, data da assinatura digital.

**ALISSON DE BOM DE SOUZA  
Procurador-Geral do Estado**



ESTADO DE SANTA CATARINA  
SECRETARIA DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO PRISIONAL E SOCIOEDUCATIVA  
CONSULTORIA JURÍDICA



PARECER Nº 0705/21-SAP

Florianópolis, 02 de junho de 2021.

Processo(s): SCC 9443/2021

Interessado: Casa Civil

**Ementa:** Processo legislativo. Análise sobre a existência ou não de contrariedade ao interesse público do Autógrafo do Projeto de Lei nº 226/2018, aprovado pela Assembleia Legislativa, de origem parlamentar, que “Dispõe sobre a instalação de painéis solares fotovoltaicos nas escolas da rede pública estadual, presídios e penitenciárias de Santa Catarina”.

**Senhor Consultor Jurídico,**

Trata-se de pedido subscrito pela Diretoria de Assuntos Legislativos da Secretaria de Estado da Casa Civil, por meio do Ofício nº 673/CC-DIAL-GEMAT, tendo por objeto o exame e a emissão de parecer por esta Consultoria, a respeito da existência ou não de contrariedade ao interesse público do Autógrafo do Projeto de Lei nº 226/2018, aprovado pela Assembleia Legislativa, de origem parlamentar, que “Dispõe sobre a instalação de painéis solares fotovoltaicos nas escolas da rede pública estadual, presídios e penitenciárias de Santa Catarina”.

Referido Projeto conta com a seguinte minuta:

*Dispõe sobre a instalação de painéis solares fotovoltaicos nas escolas da rede pública estadual, presídios e penitenciárias de Santa Catarina.*

*Art. 1º É obrigatória a implantação de painéis solares fotovoltaicos nas escolas da rede públicas estadual, presídios e penitenciários do Estado de Santa Catarina.*



**ESTADO DE SANTA CATARINA**  
**SECRETARIA DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO PRISIONAL E SOCIOEDUCATIVA**  
**CONSULTORIA JURÍDICA**



*Parágrafo único. A instalação dos painéis solares fotovoltaicos deverá cumprir (sic) os requisitos descritos pela ANEEL na Resolução Normativa nº 482, de 17 de abril de 2012.*

*Art. 2º O Poder Executivo regulamentará a presente Lei, estabelecendo os requisitos necessários para a implantação dos painéis solares fotovoltaicos até 01 de outubro de 2021.*

*Art. 3º As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias.*

*Art. 4º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.*

A análise em tela encontra fundamento jurídico no Decreto Estadual nº 2.382, de 28 de agosto de 2014, que determina: “Art. 17. A SCC, por intermédio da GEMAT, ao receber os autógrafos, e antes de submetê-los ao Governador do Estado, promoverá consulta: I – à PGE, quanto à legalidade e constitucionalidade; II – às Secretarias de Estado e aos demais órgãos e entidades da administração pública estadual, quanto à existência ou não de contrariedade ao interesse público; e III – ao Poder Judiciário, ao Ministério Público e ao Tribunal de Contas do Estado (TCE), quando o autógrafo versar sobre matéria afeta às suas respectivas competências”.

É o breve relatório.

Inicialmente é oportuno mencionar que nos autos do Processo SCC 5862/2019 esta Secretaria de Estado analisou a redação original do projeto de lei em tela, de autoria da Deputada Estadual Ada Faraco De Luca, no qual constava previsão de que não haveria despesa pública não prevista, tendo em vista que a implantação seria realizada mediante a aplicação de 10% (dez por cento) dos recursos financeiros destinados ao Programa de Eficiência Energética de administração da CELESC.

Ao final esta Consultoria exarou o Parecer Jurídico nº 1418/2019, opinando que, não obstante o ineditismo da louvável iniciativa parlamentar, o projeto encontrava-se eivado de inconstitucionalidade, uma vez que ao legislador estadual inexistia liberdade absoluta ou plenitude para legislar, tal qual a iniciativa do chefe do Executivo, para desencadear o processo



**ESTADO DE SANTA CATARINA**  
**SECRETARIA DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO PRISIONAL E SOCIOEDUCATIVA**  
**CONSULTORIA JURÍDICA**



legislativo atinente a temas diretamente afetos à organização da Administração Pública. Esse posicionamento foi corroborado pela CELESC e pela Secretaria de Estado da Educação (SED).

Ato contínuo, o Deputado Estadual Fabiano da Luz apresentou Emenda Substitutiva Global, aceito pelos demais pares, suprimindo a previsão de que os custos seriam abarcados pela CELESC, apenas deixando a previsão de que as despesas decorrentes da execução da Lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias.

No momento, a Casa Civil requer a análise sobre a existência ou não de contrariedade ao interesse público do Autógrafo do referido Projeto de Lei.

Diante disso, considerando a temática ventilada, entendeu-se por, novamente, instar a Diretoria de Administração e Finanças (Processo SAP 42333/2021) e o Departamento de Administração Prisional (Processo SAP 42234/2021), cujas manifestações integram o presente parecer.

A DIAF, por sua Gerência Técnica de Edificações (Geted), registrou que (grifos nossos):

*(...) a respeito do Art. 1º onde remete a obrigação de instalação de painéis solares fotovoltaicos. Acreditamos que essa obrigação deveria ser suprimida, pois existem variantes técnicas que definem a viabilidade econômica e técnica desses componentes. Podemos citar algumas que implicam em cálculos de viabilidade econômica, como por exemplo, o nível de incidência solar na região da edificação, o custo dos próprios painéis solares no mercado interno, bem como qual o nível de geração de energia elétrica através do sol que se quer buscar em cada construção nova ou existente. (1%, 30%, 50% ou até 100%?). Reconhecemos que essa imposição de obrigatoriedade não é interessante para novas e existentes construções, mas um direcionamento na busca de eficiência energética em prédios públicos seria mais desejável. Algo que já existe em legislações federais e estaduais (PROCEL EPP).*

Por sua vez, o DEAP manifestou-se favorável à proposição em apreço nos termos do posicionamento anteriormente apresentado, contudo, ressaltou outro aspecto importante que a



**ESTADO DE SANTA CATARINA**  
**SECRETARIA DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO PRISIONAL E SOCIOEDUCATIVA**  
**CONSULTORIA JURÍDICA**



efetivação do Projeto poderá causar: a inserção de painéis não poderá causar risco para a operacionalização e segurança das unidades prisionais.

Pois bem. É certo ponderar que se vislumbra interesse público por parte desta Secretaria de Estado em projetos que reforcem o compromisso institucional de sustentabilidade ambiental e, ao mesmo tempo, tragam economicidade aos cofres públicos.

A Constituição Federal preceitua que a Administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá, dentre outros, aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (art. 37). Outrossim, que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (art. 225).

De fato, concorda-se com a justifica apresentada pela Deputada Ada no sentido de que a iniciativa iria ao encontro do que está acontecendo em todo mundo hoje em dia, seguindo uma tendência que é buscar fontes renováveis de energia sem impacto ambiental, e ao fazer isto em Unidades escolares, presídios e penitenciárias, tornaria o Estado de Santa Catarina pioneiro neste sentido, viabilizando-se a utilização dos recursos economizados em outras ações na área da educação e segurança.

Contudo, com o máximo respeito pela proposição Legislativa, é necessário ressaltar que a implementação de projeto desta natureza, com inúmeras peculiaridades e possíveis impactos (como bem colocou a área técnica), consiste em política pública não prevista em nosso planejamento/orçamento, merecendo, desta forma, estudo mais detalhado a respeito de todos os pormenores envolvidos, principalmente sobre as questões orçamentário-financeiras e a forma como ocorreria a operacionalização do projeto sem colocar em risco a segurança das Unidades Prisionais.

Ademais, por implicar em aumento de despesa, pede-se vênua para registrar que a questão posta em análise está diretamente afeta às questões atreladas à existência de vício de iniciativa no tocante ao referido Projeto de lei, uma vez que embora atinente à organização administrativa, importando em aumento em despesa, o processo legislativo foi deflagrado pela Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina.



**ESTADO DE SANTA CATARINA**  
**SECRETARIA DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO PRISIONAL E SOCIOEDUCATIVA**  
**CONSULTORIA JURÍDICA**



Com efeito, ainda que a pretensão legislativa fosse hoje deflagrada e perfectibilizada pelo Chefe do Executivo, não supriria a necessidade de estudo aprofundado e planejamento orçamentário-financeiro.

Não obstante, conforme determina o art. 17 do Decreto Estadual 2.382/2014, em relação à constitucionalidade do Projeto de Lei em questão, o assunto foi devidamente tratado pela Procuradoria-Geral do Estado, através do Parecer vinculante exarado nos autos do SCC 9438/2021, no sentido de que há vício formal de caráter subjetivo ao Autógrafo do Projeto de Lei, por violação aos artigos 32, 50, §2º, inc. VI e 71, inc. I da Constituição Estadual, e artigos 2º, 61, §1º, inc. II, alínea "e", e 113 do ADCT da CF/1988.

Desta forma, conquanto haja interesse público na demanda, a partir dos apontamentos realizados pela área técnica, entende-se que, salvo melhor juízo, o projeto deve ser vetado.

Contudo, aproveita-se o ensejo para recomendar ao Sr. Secretário de Estado da Administração Prisional e Socioeducativa que o assunto seja novamente debatido pela área técnica da SAP e pelo Departamento de Administração Prisional, viabilizando, se for o caso, futura proposição de ato normativo hábil para disciplinar tão nobre temática.

É o parecer.

*(Assinado digitalmente)*

**Andreza Adriana Almeida Borges**

Assessora Jurídica

OAB/SC nº 59.528

Matrícula 954158-6-3

**E ACORDO:** À consideração do Secretário de Estado da SAP.

*(Assinado digitalmente)*

**Jordani Pelisser**

Consultor Jurídico da SAP

OAB/SC nº 30.076

Matrícula nº 659.028-4-3



ESTADO DE SANTA CATARINA  
SECRETARIA DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO PRISIONAL E SOCIOEDUCATIVA  
CONSULTORIA JURÍDICA



Ofício n.º 2245/2021/SAP/COJUR

Florianópolis, 02 de junho de 2021.

Senhor Diretor,

Cumprimentando-o, restituo os autos do processo SCC 9443/2021, que trata da manifestação acerca da existência ou não de contrariedade ao interesse público do autógrafo do Projeto de Lei nº 226/2018, aprovado pela Assembleia Legislativa, de origem parlamentar, que “Dispõe sobre a instalação de painéis solares fotovoltaicos nas escolas da rede pública estadual, presídios e penitenciárias de Santa Catarina”, instruído com o Parecer 0705/21-SAP, da Consultoria Jurídica da Pasta, o qual acolho em sua integralidade.

Informo que a proposta legislativa, embora louvável e em sintonia com o interesse público, conforme manifestação do Órgão Consultivo e da área técnica, encontra-se obstaculizada em razão de demandar estudo aprofundado sobre os impactos técnicos e financeiros para a operacionalização do projeto, bem como por tratar de política pública não prevista no orçamento desta Pasta.

Sendo o que cumpria informar, colocamo-nos à disposição para os esclarecimentos necessários.

Atenciosamente,

(documento assinado digitalmente)  
**Leandro Antônio Soares Lima**  
Secretário de Estado da Administração  
Prisional e Socioeducativa

Ao Senhor  
**Daniel Cardoso**  
Diretor de Assuntos Legislativos da Casa Civil  
Florianópolis/SC

**CONSULTORIA JURÍDICA**  
Secretaria de Estado da Administração Prisional e Socioeducativa  
Rua Fúlvio Aducci, n.º 1214 – Bairro Estreito – CEP 88075-000 – Florianópolis/SC  
Fone: (48) 3664 – 5823 / e-mail: cojur@sap.sc.gov.br



**ESTADO DE SANTA CATARINA**  
**GABINETE DO GOVERNADOR**



**DESPACHO**

Autos do processo nº SCC 9410/2021  
Autógrafo do PL nº 226/2018

Veto totalmente o autógrafo do Projeto de Lei nº 226/2018, que “Dispõe sobre a instalação de painéis solares fotovoltaicos nas escolas da rede pública estadual, presídios e penitenciárias de Santa Catarina”, por ser inconstitucional.

Florianópolis, 8 de junho de 2021.

**CARLOS MOISÉS DA SILVA**  
Governador do Estado

Despacho de veto total PL\_226\_18

Centro Administrativo do Governo do Estado de Santa Catarina  
Rod. SC 401, nº 4.600, km 15 - Saco Grande - CEP 88032-000 - Florianópolis - SC  
Fone: (48) 3665-2000