



**ESTADO DE SANTA CATARINA
GABINETE DO GOVERNADOR**

MENSAGEM Nº 775

Lido no expediente	067
Sessão de	21/07/21
As Comissões de:	(5) JUSTIÇA
()	
()	
()	
Secretário	



VETO parcial ao
PL 230/20

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 os arts. 2º, 3º, 4º e 5º do autógrafo do Projeto de Lei nº 230/2020, que "Institui o procedimento de notificação compulsória de obra pública ou de serviços de engenharia paralisados no Estado de Santa Catarina", por serem inconstitucionais, com fundamento no Parecer nº 322/2021, da Procuradoria-Geral do Estado (PGE).

Estabelecem os dispositivos vetados:

Arts. 2º, 3º, 4º e 5º

"Art. 2º Verificada a ocorrência de paralisação, por mais de 30 (trinta) dias consecutivos, de obra pública ou de serviços de engenharia em obra pública, o fiscal da obra deverá notificar compulsoriamente o seu superior hierárquico, por intermédio de relatório específico, contendo, no mínimo, as seguintes informações:

I – motivo da paralisação, especificando-o de acordo com as seguintes categorias:

- a) abandono pela empresa executora;
- b) falta de licença ambiental;
- c) disputa de titularidade da terra;
- d) necessidade de desapropriação de terras;
- e) decisão judicial;
- f) insuficiência orçamentário-financeira;
- g) decisão de órgãos de controle;
- h) ordem técnica; ou
- i) outros;

II – detalhamento do motivo categorizado no inciso I do *caput* deste artigo;

III – data inicial da interrupção;

Ao Expediente da Mesa
Em 21/07/21
Deputado Ricardo Alba
1º Secretário



IV – estimativa de prazo para retorno aos trabalhos;

V – ações necessárias a serem adotadas pela Administração Pública para a retomada da obra;

VI – ações preventivas a serem adotadas na obra pública paralisada e em similares obras futuras;

VII – falhas no planejamento inicial que possam ter ensejado a paralisação;

VIII – razões complementares do motivo de paralisação; e

IX – consequências técnicas da paralisação.

§ 1º A notificação compulsória poderá conter imagens e/ou documentos para subsidiar os fatos narrados.

§ 2º O procedimento estabelecido no *caput* deste artigo deverá ocorrer sem prejuízo de outras comunicações e competências atribuídas ao fiscal da obra.

Art. 3º Recebida a notificação, o superior hierárquico terá o prazo de 15 (quinze) dias para examinar a sua regularidade, determinando, quando necessário, a retificação da informação equivocada.

Parágrafo único. No caso de haver a retificação prevista no *caput* deste artigo, a versão inicial da notificação deverá ser encaminhada junto com a versão final.

Art. 4º Constatada a regularidade da notificação, o superior hierárquico do fiscal da obra respectiva a encaminhará ao Secretário de Estado responsável pela obra, e este, por sua vez, à Assembleia Legislativa, ao Tribunal de Contas e ao Ministério Público.

Art. 5º O descumprimento da presente Lei será apurado e repreendido na forma da Lei Complementar nº 491, de 20 de janeiro de 2010, que criou o Estatuto Jurídico Disciplinar no âmbito da Administração Direta e Indireta do Estado de Santa Catarina, sem prejuízo de outras sanções civis, administrativas e criminais.”

Razões do veto

O art. 2º, ao especificar de forma excessivamente detalhada o conteúdo do relatório a ser elaborado pelo fiscal da obra, e os arts. 3º e 4º, ao criarem atribuições a órgão do Poder Executivo, estão eivados 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 contrariam o princípio da independência e harmonia dos Poderes, ofendendo, assim, o disposto no art. 32 e no inciso VI do § 2º do art. 50 da Constituição do Estado.



**ESTADO DE SANTA CATARINA
GABINETE DO GOVERNADOR**



E o art. 5º, ao não tipificar claramente a conduta sujeita a punição, está eivado de inconstitucionalidade material por violar o princípio do devido processo legal, ofendendo, assim, o disposto no inciso LIV do *caput* do art. 5º da Constituição da República. Outrossim, o art. 5º está eivado de inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa, uma vez que compete ao Chefe do Poder Executivo legislar sobre o regime jurídico de servidores públicos, e de inconstitucionalidade material, dado que contraria o princípio da independência e harmonia dos Poderes, ofendendo, assim, o disposto no art. 32 e no inciso IV do § 2º do art. 50 da Constituição do Estado.

Nesse sentido, a PGE recomendou vetá-los, manifestando-se nos seguintes termos:

Para acarretar mácula no limiar do processo, a proposta deve ter o condão de abalar a autonomia do Poder Executivo e o próprio exercício da função administrativa.

Na espécie, no entanto, é forçoso reconhecer que existe invasão na esfera de atuação do Executivo, fulminando a Reserva de Administração, como deflui da redação do art. 2º [...].

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

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

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



ESTADO DE SANTA CATARINA
GABINETE DO GOVERNADOR



Nessa toada, a proposição retira do Executivo qualquer discricionariedade, pois esmiúça exaustivamente o conteúdo do ato administrativo enunciativo a ser elaborado pelo fiscal, ainda que a título de conteúdo mínimo.

O tema já foi enfrentado pelo STF, na ocasião foi sedimentada a inconstitucionalidade da declaração, pelo Legislativo, da nulidade de concurso público realizado pelo Executivo por suposta violação às normas legais, pois uma declaração dessa natureza revelaria o exercício de autotutela que só poderia ser exercida com exclusividade por quem realizou o certame (ADI MC 776/RS):

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

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

Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgredir o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação 'ultra vires' do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais.

Não se revela constitucionalmente lícito, ao Legislativo, decretar a nulidade do procedimento administrativo do concurso público, sob pretexto de infringência, por órgãos do Poder Executivo, de prescrições legais."

No que tange aos artigos 3º e 4º, há intromissão na reserva específica da Administração. Explica-se.

[...] observa-se que com os art. 3º e 4º o superior hierárquico do fiscal terá, em cada ocasião, a nova função de editar específico ato administrativo de aprovação, por força de lei de origem parlamentar, em manifesto confronto com as normas encartadas no art. 61, § 1º, da CF/88 e no art. 50, § 2º, da Constituição do Estado de Santa Catarina. O que se obtém da doutrina renomada guia essa compreensão:

"A aprovação é o ato administrativo discricionário que controla, preventiva ou repressivamente, outro ato administrativo (ex.: aprovação de projeto para execução de uma obra). A autoridade competente aprova a edição de determinado ato (controle prévio) ou concorda com o conteúdo do ato já editado (controle posterior)."

A jurisprudência não destoa:

"A educação a distância é modalidade educacional na qual a mediação didático-pedagógica ocorre com a utilização de meios e tecnologias de informação e comunicação (art. 1º, Resolução nº 01/2016, do Conselho Nacional de Educação). Trata-se de sistema de ensino cada vez mais utilizado pelo Poder Público e pelo mercado privado, principalmente no cenário da pandemia da COVID-19. A Lei 8.030/2018, do Estado do Rio de Janeiro, é fruto de iniciativa parlamentar. Esta Corte consolidou jurisprudência no sentido de que o art. 61, § 1º, I, da CF/1988 confere ao Chefe do Poder Executivo a competência privativa para inaugurar o processo legislativo que disponha sobre a criação de cargos, funções ou empregos públicos ou aumento de sua remuneração (v. RE 554536, Rel. Min. Eros Grau).



ESTADO DE SANTA CATARINA
GABINETE DO GOVERNADOR



Desse modo, a lei impugnada, ao atribuir qualquer função na educação a distância aos professores e ao estender o piso regional do magistério aos tutores, invadiu a reserva de iniciativa do Governador do Estado do Rio de Janeiro para propor leis que versem sobre criação de cargos e aumento de sua remuneração". [ADI 5.997, rel. p/ o ac. min. Roberto Barroso, j. 19-4-2021, P, DJE de 25-5-2021]

"Ação direta de inconstitucionalidade. Lei 8.865/2006 do Estado do Rio Grande do Norte. Obrigação de a Universidade do Estado do Rio Grande do Norte prestar serviço de assistência judiciária, durante os finais de semana, aos necessitados presos em flagrante delito. (...) Os arts. 2º e 3º da Lei 8.865/2006, resultante de projeto de lei de iniciativa parlamentar, contêm, ainda, vício formal de iniciativa (art. 61, § 1º, II, 'c', CF/1988), pois criam atribuições para a Secretaria de Estado da Educação, Cultura e dos Desportos (art. 2º), para a Secretaria de Estado de Defesa Social e Segurança Pública (art. 2º) e para a Polícia Civil (art. 3º), sem observância da regra de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo estadual". [ADI 3.792, rel. min. Dias Toffoli, j. 22-9-2016, P, DJE de 1º-8-2017]

[...]

Portanto, ao carrear aos agentes públicos novas funções, os indigitados artigos não superam o crivo da constitucionalidade formal subjetiva.

Debruçando-se sobre o art. 5º, visualiza-se uma ofensa à Separação de Funções do Estado, visto que apenas ao Chefe do Executivo é dado descerrar o processo legislativo referente ao regime jurídico de servidores, deveres e responsabilidades (art. 61, § 1º, da CF/88 e art. 50, § 2º, da Constituição do Estado de Santa Catarina). Nessa trilha o STF:

"Legislação estadual paulista de iniciativa parlamentar que trata sobre a vedação de assédio moral na administração pública direta, indireta e fundações públicas. Regulamentação jurídica de deveres, proibições e responsabilidades dos servidores públicos, com a consequente sanção administrativa e procedimento de apuração. Interferência indevida no estatuto jurídico dos servidores públicos do Estado de São Paulo. Violação da competência legislativa reservada do chefe do poder executivo. Descumprimento dos arts. 2º e 61, § 1º, II, 'c', da Constituição Federal". [ADI 3.980, rel. min. Rosa Weber, j. 29-11-2019, P, DJE de 18-12-2019]

Como é consolidado o entendimento de que "a organização da relação estatutária dos servidores públicos é atribuição reservada do Poder Executivo, não competindo a outro Poder interferência indevida no espaço decisório acerca dos comandos da administração pública" (ADI 3.980, rel. min. Rosa Weber, j. 29-11-2019, P, DJE de 18-12-2019), padece de vício formal o texto investigado.

Por fim, o art. 5º também comporta juízo acerca da constitucionalidade material, pois, genericamente, fixa que o descumprimento da lei "será apurado e reprimido na forma da Lei Complementar (LC) nº 491, de 20 de janeiro de 2010, que criou o Estatuto Jurídico Disciplinar no âmbito da Administração Direta e Indireta do Estado de Santa Catarina, sem prejuízo de outras sanções civis, administrativas e criminais".



**ESTADO DE SANTA CATARINA
GABINETE DO GOVERNADOR**



É imperioso rememorar que na seara do direito sancionador as garantias individuais possuem a mais alta calibração e os dispositivos constitucionais devem ter sua interpretação norteada pelo Princípio da Máxima Efetividade, mormente porque a “investidura em cargo público não afasta a incidência dos direitos e garantias fundamentais assegurados pela Carta Magna, consoante já definido pelo Plenário desta Corte mesmo no âmbito militar” (ADPF 291, Relator Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, julgado em 28/10/2015).

[...]

Nesse viés, sem tipificar qualquer artigo, tampouco regra de conduta obrigada ou proibida com liame para sanções da LC estadual, é cristalino o desapego ao Princípio do Devido Processo Legal (art. 5º, LIV, da CF/88) e, por consequência, a inconstitucionalidade material.

Pelo esposado, opina-se pela constitucionalidade do art. 1º e pela inconstitucionalidade dos art. 2º, 3º, 4º e 5º.

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

Florianópolis, 19 de julho de 2021.

CARLOS MOISÉS DA SILVA
Governador do Estado



Assinaturas do documento



Código para verificação: **9XJ96UC0**



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



CARLOS MOISÉS DA SILVA em 19/07/2021 às 21:09:00

Emitido por: "SGP-e", emitido em 11/01/2019 - 12:27:23 e válido até 11/01/2119 - 12:27:23.

(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDEyMjMzXzEyMjQzXzlwMjFfOVhKOTZVQzA=> ou o site

<https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00012233/2021** e o código **9XJ96UC0** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.



AUTÓGRAFO DO PROJETO DE LEI Nº 230/2020

Institui o procedimento de notificação compulsória de obra pública ou de serviços de engenharia paralisados no Estado de Santa Catarina.

A Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina,

DECRETA:

Art. 1º Fica determinada a notificação compulsória de obra pública ou de serviços de engenharia em obra pública paralisados por mais de 30 (trinta) dias consecutivos, no Estado de Santa Catarina.

Parágrafo único. Não será considerada obra pública, para os efeitos desta Lei, a iniciada ou executada por pessoa jurídica de direito privado sem participação do Estado em seu quadro social, quando decorrente de concessão, permissão ou autorização de prestação de serviço público.

Art. 2º Verificada a ocorrência de paralisação, por mais de 30 (trinta) dias consecutivos, de obra pública ou de serviços de engenharia em obra pública, o fiscal da obra deverá notificar compulsoriamente o seu superior hierárquico, por intermédio de relatório específico, contendo, no mínimo, as seguintes informações:

I – motivo da paralisação, especificando-o de acordo com as seguintes categorias:

- a) abandono pela empresa executora;
- b) falta de licença ambiental;
- c) disputa de titularidade da terra;
- d) necessidade de desapropriação de terras;
- e) decisão judicial;
- f) insuficiência orçamentário-financeira;
- g) decisão de órgãos de controle;
- h) ordem técnica; ou
- i) outros;



- deste artigo;
- II – detalhamento do motivo categorizado no inciso I do *caput*
 - III – data inicial da interrupção;
 - IV – estimativa de prazo para retorno aos trabalhos;
 - V – ações necessárias a serem adotadas pela Administração Pública para a retomada da obra;
 - VI – ações preventivas a serem adotadas na obra pública paralisada e em similares obras futuras;
 - VII – falhas no planejamento inicial que possam ter ensejado a paralisação;
 - VIII – razões complementares do motivo de paralisação; e
 - IX – consequências técnicas da paralisação.

§ 1º A notificação compulsória poderá conter imagens e/ou documentos para subsidiar os fatos narrados.

§ 2º O procedimento estabelecido no *caput* deste artigo deverá ocorrer sem prejuízo de outras comunicações e competências atribuídas ao fiscal da obra.

Art. 3º Recebida a notificação, o superior hierárquico terá o prazo de 15 (quinze) dias para examinar a sua regularidade, determinando, quando necessário, a retificação da informação equivocada.

Parágrafo único. No caso de haver a retificação prevista no *caput* deste artigo, a versão inicial da notificação deverá ser encaminhada junto com a versão final.

Art. 4º Constatada a regularidade da notificação, o superior hierárquico do fiscal da obra respectiva a encaminhará ao Secretário de Estado responsável pela obra, e este, por sua vez, à Assembleia Legislativa, ao Tribunal de Contas e ao Ministério Público.

Art. 5º O descumprimento da presente Lei será apurado e repreendido na forma da Lei Complementar nº 491, de 20 de janeiro de 2010, que criou o Estatuto Jurídico Disciplinar no âmbito da Administração Direta e Indireta do Estado de Santa Catarina, sem prejuízo de outras sanções civis, administrativas e criminais.

Art. 6º Esta Lei entra em vigor 45 (quarenta e cinco) dias após a sua publicação.

PALÁCIO BARRIGA-VERDE, em Florianópolis, 29 de junho de 2021.

Deputado **MAURO DE NADAL**
Presidente



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



PARECER Nº 322/2021-PGE

Blumenau, data da assinatura digital.

Referência: Processo SCC 12272/2021

Assunto: Consulta sobre o autógrafo do Projeto de Lei nº 230/2020

Origem: Casa Civil (CC)

Interessado: Assembleia Legislativa de Santa Catarina (Alesc)

EMENTA: Autógrafo. Projeto de Lei nº 230/2020. Art. 1º. Notificação compulsória. Fiscal do Contrato. Direito Administrativo. Licitações e Contratos. Fiscalização. Normas gerais. União. Lei estadual. Peculiaridades. Supremo Tribunal Federal. Competência Concorrente. Constitucionalidade formal orgânica. Demais artigos. Reserva de Administração. Violação. Art. 5º. Devido Processo Legal. Direito Administrativo Sancionador. Inconstitucionalidade material.

Senhora Procuradora-Chefe da Consultoria Jurídica,

RELATÓRIO

A Diretoria de Assuntos Legislativos da Casa Civil, por meio do Ofício nº 1048/CC-DIAL-GEMAT, de 29 de junho de 2021, solicitou a manifestação desta Procuradoria sobre o autógrafo do Projeto de Lei (PL) nº 230/2020, aprovado pela Assembleia Legislativa, de origem parlamentar, que "Institui o procedimento de notificação compulsória de obra pública ou de serviços de engenharia paralisados no Estado de Santa Catarina". O conteúdo do projeto aprovado pela Assembleia Legislativa está disponível no processo referência nº SCC 12233/2021 e assim dispõe:

Art. 1º Fica determinada a notificação compulsória de obra pública ou de serviços de engenharia em obra pública paralisados por mais de 30 (trinta) dias consecutivos, no Estado de Santa Catarina.

Parágrafo único. Não será considerada obra pública, para os efeitos desta Lei, a iniciada ou executada por pessoa jurídica de direito privado sem participação do Estado em seu quadro social, quando decorrente de concessão, permissão ou autorização de prestação de serviço público.

Art. 2º Verificada a ocorrência de paralisação, por mais de 30 (trinta) dias consecutivos, de obra pública ou de serviços de engenharia em obra pública, o fiscal da obra deverá notificar compulsoriamente o seu superior hierárquico, por intermédio de relatório específico, contendo, no mínimo, as seguintes



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



informações:

I - motivo da paralisação, especificando-o de acordo com as seguintes categorias:

- a) abandono pela empresa executora;
- b) falta de licença ambiental;
- c) disputa de titularidade da terra;
- d) necessidade de desapropriação de terras;
- e) decisão judicial;
- f) insuficiência orçamentário-financeira;
- g) decisão de órgãos de controle;
- h) ordem técnica; ou
- i) outros;

II - detalhamento do motivo categorizado no inciso I do caput deste artigo;

III - data inicial da interrupção;

IV estimativa de prazo para retorno aos trabalhos;

V - ações necessárias a serem adotadas pela Administração Pública para a retomada da obra;

VI - ações preventivas a serem adotadas na obra pública paralisada e em similares obras futuras;

VII - falhas no planejamento inicial que possam ter ensejado a

VIII - razões complementares do motivo de paralisação; e

IX- consequências técnicas da paralisação.

§ 1º A notificação compulsória poderá conter imagens e/ou documentos para subsidiar os fatos narrados.

§ 2º O procedimento estabelecido no caput deste artigo deverá ocorrer sem prejuízo de outras comunicações e competências atribuídas ao fiscal da obra.

Art. 3º Recebida a notificação, o superior hierárquico terá o prazo de 15 (quinze) dias para examinar a sua regularidade, determinando, quando necessário, a retificação da informação equivocada.

Parágrafo único. No caso de haver a retificação prevista no caput deste artigo, a versão inicial da notificação deverá ser encaminhada junto com a versão final.

Art. 4º Constatada a regularidade da notificação, o superior hierárquico do fiscal da obra respectiva a encaminhará ao Secretário de Estado responsável pela obra, e este, por sua vez, à Assembleia Legislativa, ao Tribunal de Contas e ao Ministério Público.

Art. 5º O descumprimento da presente Lei será apurado e repreendido na forma da Lei Complementar nº 491, de 20 de janeiro de 2010, que criou o Estatuto Jurídico Disciplinar no âmbito da Administração Direta e Indireta do Estado de Santa Catarina, sem prejuízo de outras sanções civis, administrativas e criminais.

Art. 6º Esta Lei entra em vigor 45 (quarenta e cinco) dias após a sua publicação.



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



Na justificativa o autor assevera que a proposta objetiva “combater a morosidade para tomada de ações acerca da paralisação de obras públicas, determinando ao funcionário público responsável a notificação compulsória dos empreendimentos com execução suspensa”.

É o relato do necessário.

FUNDAMENTAÇÃO

De início, convém situar a proposta legislativa no âmbito das disposições que tratam sobre fiscalização de contratos administrativos e atribuições de servidores públicos, com o propósito de realizar o cotejo dos seus dispositivos com a Constituição Federal de 1988 (CF/88).

Obras e serviços de engenharia, a que alude o nobre legislador, afiguram-se como objetos de licitações/contratos, consistindo no conteúdo do futuro negócio jurídico a ser encetado¹, e possuem definição tanto na nova Lei de Licitações e Contratos - Lei nº 14.133/2021 (art. 6º, XII e XXI) como na precedente Lei nº 8.666/1993, respectivamente:

XII - obra: toda atividade estabelecida, por força de lei, como privativa das profissões de arquiteto e engenheiro que implica intervenção no meio ambiente por meio de um conjunto harmônico de ações que, agregadas, formam um todo que inova o espaço físico da natureza ou acarreta alteração substancial das características originais de bem imóvel;

XXI - serviço de engenharia: toda atividade ou conjunto de atividades destinadas a obter determinada utilidade, intelectual ou material, de interesse para a Administração e que, não enquadradas no conceito de obra a que se refere o inciso XII do **caput** deste artigo, são estabelecidas, por força de lei, como privativas das profissões de arquiteto e engenheiro ou de técnicos especializados, que compreendem:

Art. 6º Para os fins desta Lei, considera-se:

I - Obra - toda construção, reforma, fabricação, recuperação ou ampliação, realizada por execução direta ou indireta;

II - Serviço - toda atividade destinada a obter determinada utilidade de interesse para a Administração, tais como: demolição, conserto, instalação, montagem, operação, conservação, reparação, adaptação, manutenção, transporte, locação de bens, publicidade, seguro ou trabalhos técnico-profissionais;

Por sua vez, para assegurar o fiel cumprimento do aventado é imprescindível o exercício da fiscalização, prerrogativa da Administração e tecida pela doutrina como uma cláusula exorbitante. No escólio de Maria Sylvia²:

Trata-se de prerrogativa do poder público, também prevista no artigo 58, III, e disciplinada mais especificamente no artigo 67, que exige seja a execução do contrato acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração, especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição. A este fiscal caberá

¹ Oliveira, Rafael Carvalho Rezende. Curso de Direito Administrativo . Método. Edição do Kindle.

² Pietro, Maria Sylvia Zanella Di. Direito administrativo / Maria Sylvia Zanella Di Pietro. – 31. ed. rev. atual e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2018. p 357



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



anotar em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou efeitos observados ou, se as decisões ultrapassarem sua competência, solicitá-las a seus superiores. O não atendimento das determinações da autoridade fiscalizadora enseja rescisão unilateral do contrato (art. 78, VII), sem prejuízo das sanções cabíveis.

O fiscal da obra que o proponente menciona (art. 2º), por sua vez, caracteriza-se tão somente como o representante da Administração que emerge do art. 67 da Lei nº 8.666/93 ou mesmo, na nomenclatura do art. 117 da Lei nº 14.133/2021, como o fiscal do contrato. De todo modo, necessariamente é o agente com vínculo direto com o Estado, que acompanha e fiscaliza o contrato, com atribuições exclusivas, permitida apenas a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes.

A compulsoriedade de o fiscal ser servidor público é retratada pelo Tribunal de Contas da União (TCU):

Designa formalmente um servidor para acompanhar a execução de cada contrato de prestação de serviço, sendo o dito servidor responsável pela observância do fiel cumprimento de todas as cláusulas contratuais e tendo a obrigação de comunicar aos setores de direito quando não acontecer dessa forma, com o propósito de dar cabal cumprimento ao art. 6º do Decreto nº 2.271/1997 e ao art. 67 da Lei nº 8.666/1993." (BRASIL, Tribunal de Contas da União, Acórdão 555/2005, 2005)

A título de informação, a Instrução normativa (IN) nº 11 / 2019 da Secretaria de Estado da Administração (SEA) define (art. 2º, II):

Fiscal do Contrato/Ata: servidor designado para as atividades de acompanhamento dos Contratos/Atas, verificando a adequada execução do objeto contratado, assegurando que os bens e/ou serviços sejam entregues de acordo com o pactuado.

Fixadas essas premissas, passa-se à análise dos artigos.

i. Constitucionalidade formal orgânica – art. 1º

A Constituição Federal de 1988 (CF/88) estabelece que compete à União legislar privativamente sobre regras gerais em licitações e contratos administrativos:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

XXVII – normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III; http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm

Da redação percebe-se que o constituinte, malgrado o texto esteja inserido no art. 22



ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA



(competência privativas da União), conferiu autorização para os Estados imiscuírem-se nesse plano, de modo que a complementação estadual pode ser aferida com espeque no art. 24, § 1º. Tal conclusão pode ser corroborada pelas ponderações do Ministro Ayres Britto em voto proferido na Ação direta de inconstitucionalidade (ADI) nº 3059:

É de se questionar, então: as normas gerais de licitação e contratação, editadas pela União, têm por contraponto, no âmbito dos Estados e do Distrito Federal, normas específicas ou normas suplementares? **Resposta: a competência que assiste aos Estados e ao Distrito Federal, em matéria de licitação, é de natureza suplementar. Embora topograficamente inserida no art. 22 da Constituição Federal, a competência da União para legislar sobre licitação e contratação, em todas as modalidades, para as Administrações Públicas Diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios se limita à edição de normas gerais (inciso XXVII do art. 22 da CF), assim como a competência legislativa de todas as matérias referidas no art. 24 da Constituição (§ 1º do art. 24 da CF). (...) Rigorosamente, a disciplina do art. 22, inc. XXVII, da CF/88 não produz maiores efeitos ou inovações na sistemática geral. A União dispõe de competência para editar normas gerais seja por força do referido art. 22, inc. XXVII, seja por efeito do art. 24.** Existe a competência privativa dos entes federativos para editar normas especiais. A eventual omissão da União em editar normas gerais não pode ser um obstáculo ao exercício pelos demais entes federativos de suas competências. Assim, por exemplo, a eventual revogação da Lei nº 8.666, sem que fosse adotado outro diploma veiculador de normas gerais, não impediria que os demais entes federativos exercitassem competência legislativa plena.

Nessa linha de intelecção, depreende-se que o caso comento amolda-se à competência concorrente, em que o legislador estadual exerce o poder político para complementar a legislação federal, esmiuçando dispositivos editados pela União, em simbiose no exercício da atividade política. A doutrina esquadrinha adequadamente a competência complementar³:

Competência concorrente é aquela em que a União e os estados atuam, com prerrogativas próprias, legislando sobre uma mesma matéria (art. 24 da CF). A denominação de concorrente, ou competência legislativa vertical, provém do fato de que dois entes federativos atuam em um mesmo campo de incidência, normatizando uma mesma matéria, mas realizando funções distintas. A competência concorrente é denominada de composta porque se forma da elaboração normativa da União e dos estados-membros.

O modelo de competência concorrente adotado no Brasil se refere a uma atribuição legislativa vertical, em que a União legisla sobre normas gerais e os estados se incumbem da legislação específica. Esse tipo de competência reflete um federalismo de feição simbiótica, em que os órgãos componentes somam esforços para alcançar uma finalidade comum.

A norma específica pode ser complementar ou suplementar: **complementar quando os estados-membros ou o Distrito Federal produzem normatização para especificar a legislação geral da União, adequando a legislação nacional às peculiaridades regionais;** suplementar quando ocorre uma omissão da União em proceder à cominação geral, e assim os estados poderão

³ Agra, Walber de Moura Curso de Direito Constitucional / Walber de Moura Agra.– 9. ed. Belo Horizonte : Fórum, 2018. p 401



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



produzir as normas gerais e específicas. A competência para legislar sobre normas gerais continua a pertencer à União; diante da sua omissão em legislar, os estados poderão normatizar, sem a dependência de nenhuma norma que explicitamente delegue. A transferência de atribuições é imediata, desde que se configure a omissão.

Como elencado no texto constitucional, a competência da União restringe-se à confecção de normas gerais, sem prejuízo, contudo, da celeuma que exsurge da necessária compreensão desse conceito jurídico indeterminado⁴. Nesse toar, para dimensionar o alcance da proposta estadual, é imperioso perquirir quais temas são albergados pelas normas gerais - de competência privativa da União. Nas balizas fincadas pelo Supremo Tribunal Federal (STF) na ADI nº 3.735 - Mato Grosso Do Sul, o ponto de partida para o desbravamento do permissivo constitucional, para legislar, pode ser verificado:

Para se validar, portanto, a suplementação oferecida pelas leis locais em adendo às normas gerais do ordenamento deve passar, pelo menos, por um teste constituído de duas etapas: **(a) a identificação, em face do modelo nacional concretamente estabelecido, das normas gerais do sistema; e a (b) verificação da compatibilidade, direta e indireta, entre as normas gerais estabelecidas e as inovações fomentadas pelo direito local**

Ou seja, para uma suplemetação/complementação válida das normas estaduais é preciso, conforme o ensinamento de escol:

- i) identificar quais são as normas gerais fixadas pela União no caso concreto como modelo nacional;
- ii) verificar se as inovações feitas pelo legislador estadual, distrital ou municipal sobre o tema são compatíveis com as normas gerais impostas pela União.

O enquadramento da fiscalização de contratos e seus consectários como norma geral dessume da convergência com as normas que regulam a relação contratual, a sua rescisão e a necessidade de tratamento uniforme.

Vê-se que o acompanhamento do cumprimento do contrato não pode ser olvidado por qualquer ente, pois emana do Princípio Republicano e da vontade do próprio constituinte em adstringir a Administração ao princípio da Eficiência. A relevância da fiscalização é tamanha que o descumprimento das determinações do fiscal ensejam a rescisão unilateral do contrato (art. 78, VII da Lei nº 8.666/93), sem prejuízo das sanções cabíveis. Em atenção à pertinência do dever de fiscalizar, colhe-se da jurisprudência do TCU o seguinte excerto:

É dever da Administração acompanhar e fiscalizar o contrato para verificar o cumprimento das disposições contratuais, técnicas e administrativas, em

4 Na verdade, nem sempre tem sido fácil identificar quando um dispositivo encerra norma geral ou específica, e talvez por essa razão muitos Estados e Municípios adotam a Lei nº 8.666/1993, deixando, pois, de criar normas específicas, para evitar o risco de eventuais impugnações. A propósito, já foi declarada inconstitucional lei de unidade federativa que vedava a contratação de pessoas jurídicas, em cujos contratos de mão de obra se discriminavam pessoas com o nome incluído nos serviços de proteção ao crédito, fundando-se a decisão no fato de que, sendo norma geral, a competência seria privativa da União. Carvalho Filho, José dos Santos Manual de direito administrativo / José dos Santos Carvalho Filho. - 27. ed. rev., ampl. e atual. até 31-12-2013. - São Paulo: Atlas, 2014.



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



todos os seus aspectos, consoante o disposto no art. 67 da Lei nº 8.666/1993. Acompanhamento e fiscalização de contrato são medidas poderosas colocadas à disposição do gestor na defesa do interesse público. **Toda execução do contrato deve ser fiscalizada e acompanhada por representante da Administração.**" (BRASIL, Tribunal de Contas da União, 2010, p.780) Manual de Licitações e Contratos – Quarta Edição do Tribunal de Contas da União (2010).

Por seu turno, o STF reconhece que a rescisão do contrato administrativo é norma geral:

A teor do disposto no art. 22, XXVII, da CF, compete à União a regulação de normas gerais sobre licitação e contratação públicas, abrangidas a rescisão de contrato administrativo e a indenização cabível.[ADI 1746, rel. min. Marco Aurélio, j. 18-9-2014, P, DJE de 13-11-2014.]

Em reforço, assim se pronunciou Marçal Justen Filho⁵ :

Assim, pode-se afirmar **que norma geral sobre licitação** e contratação administrativa é um conceito jurídico indeterminado cujo núcleo de certeza positiva compreende a disciplina imposta pela União e de observância obrigatória por todos os entes federados (inclusive da Administração indireta), **atinentes à disciplina de:** (a) requisitos mínimos necessários e indispensáveis à validade da contratação administrativa; (b) hipóteses de obrigatoriedade e de não obrigatoriedade de licitação; (c) requisitos de participação em licitação; (d) modalidades de licitação; (e) tipos de licitação; (f) **regime jurídico de contratação administrativa.**

Dessa forma, a proposição em apreciação supera o teste proposto. É evidente que a fiscalização inculcada nos art. 67 da Lei nº 8.666/93 e no art. 117 da Lei nº 14.133/2021 é uma imposição que vincula indistintamente os entes políticos (norma geral), com esteio nos Princípios da Eficiência, Moralidade, Probidade administrativa e Eficácia (encartados no texto constitucional e na legislação citada acima) e, no que diz respeito à compatibilidade da inovação legislativa, o legislador estadual apenas adiciona no art. 1º que a comunicação será realizada sempre que houver paralisação por mais de 30 (trinta) dias consecutivos. Com fins de comparação, pede-se vênha para colacionar o texto nacional e o da proposta, respectivamente:

Art. 67. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição.

§ 1º O representante da Administração **anotará em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato**, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados.

§ 2º **As decisões e providências que ultrapassarem a competência do representante deverão ser solicitadas a seus superiores em tempo hábil para a adoção das medidas convenientes.**

Art. 117. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada

⁵ JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 15ª ed. São Paulo: Dialética, 2012, p. 16



ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA



por 1 (um) ou mais fiscais do contrato, representantes da Administração especialmente designados conforme requisitos estabelecidos no art. 7º desta Lei, ou pelos respectivos substitutos, permitida a contratação de terceiros para assisti-los e subsidiá-los com informações pertinentes a essa atribuição.

§ 1º O fiscal do contrato anotar^á em registro próprio todas as ocorrências relacionadas à execução do contrato, determinando o que for necessário para a regularização das faltas ou dos defeitos observados.

§ 2º O fiscal do contrato informará a seus superiores, em tempo hábil para a adoção das medidas convenientes, a situação que demandar decisão ou providência que ultrapasse sua competência.

§ 3º O fiscal do contrato será auxiliado pelos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno da Administração, que deverão dirimir dúvidas e subsidiá-lo com informações relevantes para prevenir riscos na execução contratual.

§ 4º Na hipótese da contratação de terceiros prevista no caput deste artigo, deverão ser observadas as seguintes regras:

I - a empresa ou o profissional contratado assumirá responsabilidade civil objetiva pela veracidade e pela precisão das informações prestadas, firmará termo de compromisso de confidencialidade e não poderá exercer atribuição própria e exclusiva de fiscal de contrato;

II - a contratação de terceiros não eximirá de responsabilidade o fiscal do contrato, nos limites das informações recebidas do terceiro contratado.

Art. 1º Fica determinada a notificação compulsória de obra pública ou de serviços de engenharia em obra pública paralisados por mais de 30 (trinta) dias consecutivos, no Estado de Santa Catarina.

Constata-se das normas gerais, então, que já existe para o fiscal o dever de anotar todas as ocorrências e determinar providências compatíveis com sua alçada. Entretanto, se por ventura não tiver competência para as medidas necessárias, deverá informar os superiores. Nessa ambiência, o art. 1º possui a especificidade somente de impor a comunicação das anotações, sempre que atinentes à paralisação superior a 30 dias. Em confluência, extrai-se da jurisprudência do STF (ADI nº 3.735)

(...) 2. Somente a lei federal poderá, em âmbito geral, estabelecer desigualdades entre os concorrentes e assim restringir o direito de participar de licitações em condições de igualdade. **Ao direito estadual (ou municipal) somente será legítimo inovar neste particular se tiver como objetivo estabelecer condições específicas**, nomeadamente quando relacionadas a uma classe de objetos a serem contratados ou a **peculiares circunstâncias de interesse local**.

Em adendo, é importante advertir que a tônica da conformação das ordens jurídica parciais espalha-se na interpretação que não proporciona o tolhimento da competência que detém os entes menores, conforme o RE 194704:

Ementa: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. LEI MUNICIPAL 4.253/85 DO MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE PREVISÃO DE IMPOSIÇÃO DE MULTA DECORRENTE DA EMISSÃO DE FUMAÇA ACIMA DOS PADRÕES ACEITOS.



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



ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OFENSA A REGRA CONSTITUCIONAL DE REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS FEDERATIVAS. INOCORRÊNCIA. NORMA RECEPCIONADA PELO TEXTO VIGENTE. RECURSO EXTRAORDINÁRIO A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

1. Nos casos em que a dúvida sobre competência legislativa recai sobre norma que abrange mais de um tema, deve o intérprete acolher interpretação que não tolha a competência que detêm os entes menores para dispor sobre determinada matéria (presumption against preemption).
2. Porque o federalismo é um instrumento de descentralização política que visa realizar direitos fundamentais, se a lei federal ou estadual claramente indicar, de forma adequada, necessária e razoável, que os efeitos de sua aplicação excluem o poder de complementação que detêm os entes menores (clear statement rule), é possível afastar a presunção de que, no âmbito regional, determinado tema deve ser disciplinado pelo ente menor.
3. Na ausência de norma federal que, de forma nítida (clear statement rule), retire a presunção de que gozam os entes menores para, nos assuntos de interesse comum e concorrente, exercerem plenamente sua autonomia, detêm Estados e Municípios, nos seus respectivos âmbitos de atuação, competência normativa.
4. Recurso extraordinário a que se nega provimento. (RE 194704, Relator(a): CARLOS VELLOSO, Relator(a) p/ Acórdão: EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 29/06/2017, ACÓRDÃO ELETRÔNICO Dje-261 DIVULG 16-11-2017 PUBLIC 17-11-2017) [Grifou-se]

Não se vislumbrando também vedação pela norma geral, consoante julgamento apontado acima, não se verifica no art. 1º vício de inconstitucionalidade formal orgânica.

i. Inconstitucionalidade formal subjetiva - Reserva de Administração – artigos 2º, 3º, 4º e 5º

Avançando no opinativo, urge perscrutar a incumbência para descerrar o processo legislativo.

Como assentado em outras manifestações deste órgão consultivo, com arrimo no Tema nº 917 (STF), o PL de origem parlamentar que ocasiona dispêndio para o Estado, de per si, não faz exsurgir vício na deflagração do processo legislativo:

Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, "a", "c" e "e", da Constituição Federal).

Para acarretar mácula no limiar do processo, a proposta deve ter o condão de abalar a autonomia do Poder Executivo e ao próprio exercício da função administrativa.

Na espécie, no entanto, é forçoso reconhecer que existe invasão na esfera de atuação do Executivo, fulminando a Reserva de Administração, como deflui da redação do art. 2º:

Art. 2º Verificada a ocorrência de paralisação, por mais de 30 (trinta) dias consecutivos, de obra pública ou de serviços de engenharia em obra pública, o



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



fiscal da obra deverá notificar compulsoriamente o seu superior hierárquico, por intermédio de relatório específico, contendo, no mínimo, as seguintes informações:

I - motivo da paralisação, especificando-o de acordo com as seguintes categorias:

- a) abandono pela empresa executora;
- b) falta de licença ambiental;
- c) disputa de titularidade da terra;
- d) necessidade de desapropriação de terras;
- e) decisão judicial;
- f) insuficiência orçamentário-financeira;
- g) decisão de órgãos de controle;
- h) ordem técnica; ou
- i) outros;

II - detalhamento do motivo categorizado no inciso I do caput deste artigo;

III - data inicial da interrupção;

IV estimativa de prazo para retorno aos trabalhos;

V - ações necessárias a serem adotadas pela Administração Pública para a retomada da obra;

VI - ações preventivas a serem adotadas na obra pública paralisada e em similares obras futuras;

VII - falhas no planejamento inicial que possam ter ensejado a

VIII - razões complementares do motivo de paralisação; e

IX- consequências técnicas da paralisação.

§ 1º A notificação compulsória poderá conter imagens e/ou documentos para subsidiar os fatos narrados.

§ 2º O procedimento estabelecido no caput deste artigo deverá ocorrer sem prejuízo de outras comunicações e competências atribuídas ao fiscal da obra.

Segundo Rafael Carvalho Rezende⁶, há duas espécies de reserva de administração: uma geral e outra específica. A primeira, associada à ideia de separação de poderes, pauta-se na vedação às invasões de um Poder no núcleo essencial das funções típicas de outro. Decorre da reserva geral a proibição voltada ao Legislativo e ao Judiciário para que esses Poderes, a pretexto de atuar no âmbito de suas funções típicas, não adentrem no campo da função administrativa, notadamente no mérito administrativo. Por sua vez, a reserva específica de administração configura-se quando o ordenamento jurídico – sobretudo, a Constituição – destacar determinada matéria da seara do Parlamento, atribuindo a competência para normatizá-las exclusivamente ao Poder Executivo.

Por meio dessa reserva, é defeso ao Poder Legislativo (ou quem exerça atipicamente a

⁶ Oliveira, Rafael Carvalho Rezende. Curso de Direito Administrativo . Método. Edição do Kindle.



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



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

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

Nessa toada, a proposição retira do Executivo qualquer discricionariedade, pois esmiuça exaustivamente o conteúdo do ato administrativo enunciativo a ser elaborado pelo fiscal, ainda que a título de conteúdo mínimo.

O tema já foi enfrentado pelo STF, na ocasião foi sedimentada a inconstitucionalidade da declaração, pelo Legislativo, da nulidade de concurso público realizado pelo Executivo por suposta violação às normas legais, pois uma declaração dessa natureza revelaria o exercício de autotutela que só poderia ser exercida com exclusividade por quem realizou o certame (ADI MC 776/RS):

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

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

Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgride o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação "ultra vires" do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais.

Não se revela constitucionalmente lícito, ao Legislativo, decretar a nulidade do procedimento administrativo do concurso público, sob pretexto de infringência, por órgãos do Poder Executivo, de prescrições legais.

No que tange aos artigos 3º e 4º, há intromissão na Reserva específica da Administração. Explica-se.

Quando da análise do art. 1º, chegou-se à conclusão de que a compulsoriedade da notificação pelo fiscal já encontrava guarida nas leis nacionais, especificamente no art. 67, § 2º da Lei 8.666/93 e art. 117, § 2º do novo diploma. Dessarte, afigurar-se-ia contraditório reputar o



ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA



art. 1º como violador da iniciativa reservada, pois apenas reproduziu dever já existente. Nesse sentido o Tribunal de Justiça de Santa Catarina (TJ-SC):

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL N. 2.164/2019, DE GAROPABA. ALEGAÇÃO DE OFENSA AO DISPOSTO NOS ARTIGOS 32, 50, § 2º, VI, E ART. 71, IV, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SANTA CATARINA. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE OBRIGA AS ESCOLAS E CRECHES, PÚBLICAS E PARTICULARES, A CAPACITAR SEUS FUNCIONÁRIOS PARA PRESTAR PRIMEIROS SOCORROS A CRIANÇAS E ADOLESCENTES. ALEGAÇÃO DE CONFLITO COM AS COMPETÊNCIAS DO CHEFE DO EXECUTIVO. VÍCIO DE INICIATIVA NÃO VERIFICADO. MATÉRIA QUE, EM SI, REVELA INTERESSE LOCAL, SEM PRERROGATIVA DE EXCLUSIVIDADE DO CHEFE DO EXECUTIVO E QUE NÃO CONFLITA COM AS PRERROGATIVAS DELE. **NORMA QUE VEICULA CONTEÚDO EXPLETIVO DE LEGISLAÇÃO FEDERAL (TAMBÉM DE ORIGEM PARLAMENTAR) QUE TRAZ COMANDO IDÊNTICO E QUE, ADEMAIS, NÃO IMPÕE ÔNUS EXCESSIVO AO PODER PÚBLICO, NÃO CRIA OU ALTERA ESTRUTURA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, NÃO INTERFERE NA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS, NÃO TRATA DO REGIME JURÍDICO DE SERVIDORES PÚBLICOS E POSSUI, POR OUTRO LADO, ESCOPO PROTETIVO DOS DIREITOS DAS CRIANÇAS E DOS ADOLESCENTES. ADEQUAÇÃO À TESE FIRMADA PELO STF NO TEMA 917 (AG.REG. NO RE 633-551/MG). ACÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE.**

Ademais, “A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que, por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo, deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca (ADI 724 MC, Rel. Min. Celso de Mello, julgado em 07/05/1992, DJe 27/04/2001)”.

Conquanto essa construção, observa-se que com os art. 3º e 4º o superior hierárquico do fiscal terá, em cada ocasião, a nova função de editar específico ato administrativo de aprovação, por força de lei de origem parlamentar, em manifesto confronto com as normas encartadas no art. 61, § 1º da CF/88 e no art. 50, § 2.º da Constituição do Estado de Santa Catarina. O que se obtém da doutrina renomada guia essa compreensão⁷:

A aprovação é o ato administrativo discricionário **que controla, preventiva ou repressivamente, outro ato administrativo** (ex.: aprovação de projeto para execução de uma obra). A autoridade competente aprova a edição de determinado ato (controle prévio) ou concorda com o conteúdo do ato já editado (controle posterior).

A jurisprudência não destoa:

A educação a distância é modalidade educacional na qual a mediação didático-pedagógica ocorre com a utilização de meios e tecnologias de informação e comunicação (art. 1º, Resolução nº 01/2016, do Conselho Nacional de Educação). Trata-se de sistema de ensino cada vez mais utilizado pelo Poder Público e pelo mercado privado, principalmente no cenário da pandemia da COVID-19. A Lei 8.030/2018, do Estado do Rio de Janeiro, é fruto de iniciativa

⁷ *idem*



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



parlamentar. Esta Corte consolidou jurisprudência no sentido de que o art. 61, § 1º, I, da CF/1988 confere ao Chefe do Poder Executivo a competência privativa para inaugurar o processo legislativo que disponha sobre a criação de cargos, funções ou empregos públicos ou aumento de sua remuneração (v. RE 554536, Rel. Min. Eros Grau). **Desse modo, a lei impugnada, ao atribuir qualquer função na educação a distância aos professores e ao estender o piso regional do magistério aos tutores, invadiu a reserva de iniciativa do Governador do Estado do Rio de Janeiro para propor leis que versem sobre criação de cargos e aumento de sua remuneração.** [ADI 5.997, rel. p/ o ac. min. Roberto Barroso, j. 19-4-2021, P, DJE de 25-5-2021.] (grifou-se)

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei 8.865/2006 do Estado do Rio Grande do Norte. Obrigação de a Universidade do Estado do Rio Grande do Norte prestar serviço de assistência judiciária, durante os finais de semana, aos necessitados presos em flagrante delito. (...) Os arts. 2º e 3º da Lei 8.865/2006, resultante de projeto de lei de iniciativa parlamentar, contêm, ainda, vício formal de iniciativa (art. 61, § 1º, II, c, CF/1988), **pois criam atribuições para a Secretaria de Estado de Educação, Cultura e dos Desportos (art. 2º), para a Secretaria de Estado de Defesa Social e Segurança Pública (art. 2º) e para a Polícia Civil (art. 3º), sem observância da regra de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo estadual.** [ADI 3.792, rel. min. Dias Toffoli, j. 22-9-2016, P, DJE de 1º-8-2017.] (grifou-se)

Lei 6.835/2001, de iniciativa da Mesa da Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo, cria nova atribuição à Secretaria de Fazenda Estadual, órgão integrante do Poder Executivo daquele Estado. À luz do princípio da simetria, são de iniciativa do chefe do Poder Executivo estadual as leis que versem sobre a organização administrativa do Estado, podendo a questão referente à organização e funcionamento da administração estadual, quando não importar aumento de despesa, ser regulamentada por meio de decreto do chefe do Poder Executivo (...). Inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa da lei ora atacada. [ADI 2857, rel. min. Joaquim Barbosa, j. 30-8-2007, P, DJ de 30-11-2007.]

Portanto, ao carrear aos agentes públicos novas funções, os indigitados artigos não superaram o crivo da constitucionalidade formal subjetiva.

Debruçando-se sobre o art. 5º, visualiza-se uma ofensa à Separação de Funções do Estado, visto que apenas ao Chefe do Executivo é dado descerrar o processo legislativo referente ao regime jurídico de servidores, deveres e responsabilidades (art. 61, § 1º da CF/88 e no art. 50, § 2.º da Constituição do Estado de Santa Catarina). Nessa trilha o STF:

Legislação estadual paulista de iniciativa parlamentar que trata sobre a vedação de assédio moral na administração pública direta, indireta e fundações públicas. Regulamentação jurídica de deveres, proibições e responsabilidades dos servidores públicos, com a conseqüente sanção administrativa e procedimento de apuração. Interferência indevida no estatuto jurídico dos servidores públicos do Estado de São Paulo. Violação da competência legislativa reservada do chefe do poder executivo. Descumprimento dos arts. 2º e 61, §1º, II, c, da constituição federal. [ADI 3.980, rel. min. Rosa Weber, j. 29-11-2019, P, DJE de 18-12-2019.]



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



Como é consolidado o entendimento de que “a organização da relação estatutária dos servidores públicos é atribuição reservada do Poder Executivo, não competindo a outro Poder interferência indevida no espaço decisório acerca dos comandos da administração pública”(ADI **3.980**, rel. min. Rosa Weber, j. 29-11-2019, P, DJE de 18-12-2019), padece de vício formal o texto investigado.

i. Inconstitucionalidade material – art. 5º

Por fim, o art. 5º também comporta juízo acerca da constitucionalidade material, pois, genericamente, fixa que o descumprimento da lei “será apurado e reprimido na forma da Lei Complementar (LC) nº 491, de 20 de janeiro de 2010, que criou o Estatuto Jurídico Disciplinar no âmbito da Administração Direta e Indireta do Estado de Santa Catarina, sem prejuízo de outras sanções civis, administrativas e criminais”.

É imperioso rememorar que na seara do direito sancionador as garantias individuais possuem a mais alta calibração e os dispositivos constitucionais devem ter sua interpretação norteada pelo Princípio da Máxima Efetividade, mormente porque a “investidura em cargo público não afasta a incidência dos direitos e garantias fundamentais assegurados pela Carta Magna, consoante já definido pelo Plenário desta Corte mesmo no âmbito militar (ADPF 291, Relator Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, julgado em 28/10/2015)”.

Nessa ordem de ideias, no parecer nº 306/21-PGE de lavra do Dr. André Filipe Sabetzki Boeing a conjuntura foi muito bem delineada:

Assim, o dispositivo que tipifica a infração administrativa, da forma como foi redigido, causará insegurança jurídica, porquanto não será capaz de garantir minimamente a certeza do direito no tocante ao aspecto punitivo, sendo, também, insuficiente para marcar limites a uma extensão arbitrária da interpretação, o que é inerente a qualquer tipo legal sancionador. No âmbito do direito sancionador, acerca da tipicidade de infrações administrativas, leciona Fábio Medina Osório: [...] a garantia de que as infrações estejam previamente tipificadas em normas sancionadoras integra, por certo, o devido processo legal da atividade sancionatória do Estado (art. 5.º, LIV, CF/88), como tem sido nos países civilizados, mormente no berço histórico do instituto, visto que sem a tipificação do comportamento proibido resulta violada a segurança jurídica da pessoa humana ou jurídica, que se expõe ao risco de proibições arbitrárias e dissonantes dos comandos legais (OSÓRIO, Fábio Medina. Direito administrativo sancionador [livro eletrônico]. 3 ed. em e-book baseada na 7 ed. impressa. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020).

Nesse viés, sem tipificar qualquer artigo, tampouco regra de conduta obrigada ou proibida com liame para sanções da LC estadual, é cristalino o desapego ao Princípio do Devido Processo Legal (art. 5º, LIV da CF/88⁸) e, por consequência, a inconstitucionalidade material.

⁸ Art. 5º Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...] LIV - ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal;



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



CONCLUSÃO

Pelo esposado, opina-se pela constitucionalidade do art. 1º e pela inconstitucionalidade dos art. 2º, 3º, 4º e 5º.

É o parecer.

CARLOS RENÊ MAGALHÃES MASCARENHAS

Procurador do Estado



Assinaturas do documento



Código para verificação: **8CJR3V46**



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



CARLOS RENE MAGALHAES MASCARENHAS (CPF: 038.XXX.543-XX) em 07/07/2021 às 15:17:01

Emitido por: "SGP-e", emitido em 24/07/2020 - 13:44:58 e válido até 24/07/2120 - 13:44:58.

(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDEyMjcyXzEyMjgyXzlwMjFfoENKUjNWNDY=> ou o site

<https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00012272/2021** e o código **8CJR3V46** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.



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



DESPACHO

Referência: Processo SCC 12272/2021

Assunto: Consulta sobre o autógrafo do Projeto de Lei nº 230/2020

Origem: Casa Civil (CC)

Interessado: Assembleia Legislativa de Santa Catarina (Alesc)

Manifesto concordância com o parecer exarado pelo Procurador do Estado, Dr. Carlos Renê Magalhães Mascarenhas, no processo em epígrafe, pelos próprios fundamentos, cuja ementa está assim lançada:

EMENTA: Autógrafo. Projeto de Lei nº 230/2020. Art. 1º. Notificação compulsória. Fiscal do Contrato. Direito Administrativo. Licitações e Contratos. Fiscalização. Normas gerais. União. Lei estadual. Peculiaridades. Supremo Tribunal Federal. Competência Concorrente. Constitucionalidade formal orgânica. Demais artigos. Reserva de Administração. Violação. Art. 5º. Devido Processo Legal. Direito Administrativo Sancionador. Inconstitucionalidade material.

À consideração superior.

Florianópolis, data da assinatura digital.

ALINE CLEUSA DE SOUZA
Procuradora-Chefe da Consultoria Jurídica



Assinaturas do documento



Código para verificação: **LE981410**

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



ALINE CLEUSA DE SOUZA (CPF: 003.XXX.689-XX) em 07/07/2021 às 15:11:03

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

(Assinatura do sistema)



Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDEyMjcyXzEyMjgyXzlwMjFfTEU5OEK0STA=> ou o site

<https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00012272/2021** e o código **LE981410** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.



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



DESPACHO

Referência: SCC 12272/2021

Assunto: Autógrafo. Projeto de Lei nº 230/2020. Art. 1º. Notificação compulsória. Fiscal do Contrato. Direito Administrativo. Licitações e Contratos. Fiscalização. Normas gerais. União. Lei estadual. Peculiaridades. Supremo Tribunal Federal. Competência Concorrente. Constitucionalidade formal orgânica. Demais artigos. Reserva de Administração. Violação. Art. 5º. Devido Processo Legal. Direito Administrativo Sancionador. Inconstitucionalidade material.

Origem: Casa Civil (CC)

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

De acordo com o **Parecer nº 322/21-PGE** da lavra do Procurador do Estado, Dr. Carlos Renê Magalhães Mascarenhas, referendado pela Dra. Aline Cleusa de Souza, Procuradora-Chefe da Consultoria Jurídica.

SÉRGIO LAGUNA PEREIRA

Procurador-Geral Adjunto para Assuntos Jurídicos

1. Acolho o **Parecer nº 322/21-PGE** referendado pelo Dr. Sérgio Laguna Pereira, Procurador-Geral Adjunto para Assuntos Jurídicos.
2. Encaminhem-se os autos à Diretoria de Assuntos Legislativos da Casa Civil (DIAL).

Florianópolis, data da assinatura digital.

ALISSON DE BOM DE SOUZA

Procurador-Geral do Estado



Assinaturas do documento



Código para verificação: **M7D307GU**



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

- ✓ **ALISSON DE BOM DE SOUZA** em 07/07/2021 às 14:37:54
Emitido por: "SGP-e", emitido em 30/03/2018 - 12:33:30 e válido até 30/03/2118 - 12:33:30.
(Assinatura do sistema)
- ✓ **SÉRGIO LAGUNA PEREIRA** em 07/07/2021 às 14:45:51
Emitido por: "SGP-e", emitido em 13/07/2018 - 15:07:26 e válido até 13/07/2118 - 15:07:26.
(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDEyMjcyXzEyMjgyXzlwMjFfTTdEMzA3R1U=> ou o site <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00012272/2021** e o código **M7D307GU** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.



ESTADO DE SANTA CATARINA
GABINETE DO GOVERNADOR



DESPACHO

Autos do processo nº SCC 12233/2021
Autógrafo do PL nº 230/2020

Sanciono o autógrafo do Projeto de Lei nº 230/2020, que “Institui o procedimento de notificação compulsória de obra pública ou de serviços de engenharia paralisados no Estado de Santa Catarina”, vetando, contudo, os arts. 2º, 3º, 4º e 5º, por serem inconstitucionais.

Florianópolis, 19 de julho de 2021.

CARLOS MOISÉS DA SILVA
Governador do Estado

Despacho de veto parcial PL_230_20

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



Assinaturas do documento



Código para verificação: **8V72H9DE**



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



CARLOS MOISÉS DA SILVA em 19/07/2021 às 21:08:48

Emitido por: "SGP-e", emitido em 11/01/2019 - 12:27:23 e válido até 11/01/2119 - 12:27:23.

(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDEyMjMzXzEyMjQzXzlwMjFfOFY3Mkg5REU=> ou o site

<https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00012233/2021** e o código **8V72H9DE** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.