



ESTADO DE SANTA CATARINA
GABINETE DO GOVERNADOR



VETO TOTAL AO
PL/277/20

MENSAGEM Nº 809

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 277/2020, que "Dispõe sobre o Programa Energia é Saúde e Inclusão Social (PESIS), e adota outras providências", por ser inconstitucional, com fundamento nos Pareceres nº 403/2021, da Procuradoria-Geral do Estado (PGE), e nº 121/21, do Núcleo de Atendimento Jurídico aos Órgãos Setoriais e Seccionais do Sistema Administrativo de Serviços Jurídicos (NUAJ), referendado pelo titular da Secretaria de Estado da Fazenda (SEF).

O PL nº 277/2020, ao pretender determinar a aplicação dos repasses financeiros dos dividendos e juros sobre capital próprio que o Estado recebe anualmente da Centrais Elétricas de Santa Catarina S.A. (CELESC) integralmente nas áreas de saúde e esporte, está eivado de inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa, uma vez que compete ao Chefe do Poder Executivo legislar sobre matéria de cunho financeiro e orçamentário, e de inconstitucionalidade material, dado que contraria o princípio da independência e harmonia dos Poderes, ofendendo, assim, o disposto no art. 32, no inciso III do § 2º do art. 50 e no inciso II do *caput* do art. 71 da Constituição do Estado. Outrossim, o PL também padece de inconstitucionalidade formal 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:

Em que pesem os elevados propósitos dos nobres parlamentares, o projeto de lei padece de inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa, porque trata de matéria orçamentária e financeira de iniciativa privativa do Governador do Estado, além de criar atribuições e obrigações ao Poder Executivo, ferindo o princípio da independência dos Poderes.

A remuneração que advém dos dividendos e juros sobre capital próprio pagos pelas empresas públicas e sociedades de economia mista das quais o Estado detém a totalidade ou parcela das cotas ou ações inclui-se entre as receitas públicas do patrimônio estatal, as quais, por sua vez, integram a receita pública em sentido amplo. Destarte, ao lado dos valores arrecadados com tributos e outras espécies de receitas públicas, os recursos oriundos de parcela dos lucros que as empresas estatais distribuem ao Estado ingressam como recursos financeiros no Tesouro Estadual.


msv_PL277_20_PGE_SEF
Ao Expediente da Mesa
Em 24 / 08 / 2021
Deputado Ricardo Alba
1º Secretário

1

Lido no expediente	
082º	Sessão de 25/08/21
Às Comissões de:	
(5)	JUSTIÇA
()	
()	
()	
Secretário	



ESTADO DE SANTA CATARINA
GABINETE DO GOVERNADOR



Como não se constituem imposto, não é aplicável a vedação constante do art. 167, IV, da Constituição Federal (CRFB), que veda a vinculação da receita advinda dessa espécie tributária a órgão, fundo ou despesa.

Entretanto, as receitas patrimoniais provenientes de dividendos e juros sobre o capital próprio da CELESC, classificadas segundo a fonte/destinação de recursos prevista no Decreto n. 764/2012, com alterações posteriores, com a codificação FR 160 - Recursos Patrimoniais Primários, já foram integralmente alocadas pela Lei Orçamentária Anual (LOA) para o exercício de 2021 (Lei 18.055/2020) no financiamento das despesas com o pagamento da dívida pública estadual, conforme "Demonstrativo das Fontes de Recursos por Grupo da Despesa Recursos Todas as Fontes", não há margem para o financiamento de quaisquer outras despesas com receitas dessa natureza.

Nesse quadro, o autógrafo de projeto de lei, ao impor vinculação de receita patrimonial que já possui destinação legal, versa sobre matéria eminentemente financeira e orçamentária, usurpando iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo estadual, conforme se extrai da interpretação conjugada do disposto no art. 50, § 2º, III, e no art. 122 da Constituição Estadual de 1989 [...].

Se a Constituição Estadual atribui ao Governador do Estado a iniciativa de leis orçamentárias, é forçoso concluir que toda a norma modificadora somente pode validamente existir se resultante de processo legislativo por ele iniciado.

Entende-se que não trata o projeto de mera vinculação de despesa, porque, como as receitas patrimoniais em questão, consistentes nos repasses financeiros dos dividendos e juros sobre capital próprio, encontram-se alocadas para o pagamento dos serviços da ativa, haveria que ser anulada alguma outra despesa para fazer frente às despesas com o pagamento à dívida pública estadual.

Observa-se que mesmo o poder de apresentar emendas a projeto de lei orçamentária anual ou a projetos que a modifiquem não é absoluto, somente podendo ser aprovadas emendas, caso: I - sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias; II - indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre: a) dotações para pessoal e seus encargos; b) serviço da dívida; c) transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal; ou III - sejam relacionadas, nos termos do disposto no art. 166, § 3º, da CRFB e, por simetria, no art. 122, § 4º, da CESC/89.

Portanto, padece de vício formal a proposição de origem parlamentar em análise, ao determinar a vinculação de receita patrimonial e dispor no art. 3º que o Estado de Santa Catarina, através da Secretaria de Estado da Fazenda, abrirá rubrica e subação específica na lei orçamentária anual para os dividendos e juros sobre capital próprio que recebe da Centrais Elétricas de Santa Catarina S.A. – CELESC.

Por ocasião do julgamento da ADI 2072, o relator Min. Octavio Gallotti assim se manifestou:

"[...]"

Se é de iniciativa privativa do Poder Executivo a lei orçamentária anual, é intuitivo que, à mesma exigência devem se achar subordinadas as disposições que venham revogá-la ou derrogá-la. Assim já decidiu o Tribunal, ao apreciar a Ação Direta nº 411 (Medida Cautelar), de que fui relator:



ESTADO DE SANTA CATARINA
GABINETE DO GOVERNADOR



'Revogação de dispositivos da lei orçamentária estadual (Lei nº 259-89), por outra lei de iniciativa parlamentar (Lei nº 294-90), também do Estado de Rondônia.

Relevância do fundamento jurídico do pedido, perante os artigos 165, III e 166, § 3º, ambos da Constituição'. (j. em 17/11/1999, publicado em DJ de 19/03/2003). No mesmo sentido, a ADi 780, também da relatoria do Min. Octavio Gallotti (j. em 11/03/1993)".

O autógrafo de projeto de lei ora analisado ofende o princípio da independência dos Poderes ao criar obrigações na máquina administrativa, cuja execução foi incumbida diretamente ao órgão do Poder Executivo, ofendendo, dessa forma, o princípio da independência e harmonia dos Poderes do Estado, inscrito no art. 2º da CRFB, reproduzido pelo art. 32 da Carta Estadual.

Não bastassem as disposições dos parágrafos do art. 2º, que configuram manifesta ingerência na organização administrativa, criando deveres para órgãos estaduais, é evidente a interferência na administração superior do Poder Executivo mediante vinculação permanente de receitas a determinados órgãos, fundos e despesas, algumas, inclusive, estranhas à estrutura administrativa estadual, como hospitais municipais.

Ainda que se entendesse pela prerrogativa parlamentar de dar início ao processo legislativo e pela inexistência de violação ao princípio da divisão dos Poderes no caso em apreço, a proposição não prescinde, no entanto, da prévia estimativa do impacto orçamentário-financeiro da despesa pública no exercício em que entrar em vigor e nos dois subsequentes e da demonstração da origem dos recursos para seu custeio, porque implica aumento de despesas.

É o que exige o art. 113 do Ato das Disposições Transitórias da Constituição Federal de 1988, incluído pela Emenda Constitucional 95/2016, segundo o qual "a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá estar acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro".

Invocam-se, nesse sentido, os Pareceres de n. 205/2021, exarado pelo Procurador do Estado Marcos Alberto Titão, n. 214/2021, emitido pelo Procurador do Estado André Filipe Sabetzki Boeing, n. 271/2021, deste subscrevente, e o voto-vista no PGE 635/2020, apresentado pelo Conselheiro Sérgio Laguna Pereira, Procurador-Geral Adjunto para Assuntos Jurídicos, aprovado pelo Conselho Superior desta PGE, o qual ressaltou que o art. 113 do ADCT se trata de norma cogente, a ser observada no rito de tramitação de qualquer proposição legislativa que implique despesa obrigatória ou renúncia de receita, sob pena de vício formal de inconstitucionalidade (ADI 6074, Rel. ROSA WEBER, j. em 21/12/2020).

Antes disso, pelo disposto nos art. 16, I, e 17, § 1º, da Lei Complementar n. 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, já se impunha que toda proposta legislativa de despesa pública deve ser previamente instruída com a estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que entrar em vigor e nos dois subsequentes.

[...]

O autógrafo em análise não se encontra acompanhado de estimativa nem dos demonstrativos necessários, desatendendo ao disposto no art. 166, § 3º, da CRFB, art. 113 do ADCT/CRFB, assim como aos ditames da LC 101/2000.



ESTADO DE SANTA CATARINA
GABINETE DO GOVERNADOR



Ante o exposto, apesar do nobre intuito do Parlamento catarinense, opina-se no sentido de que o Autógrafo do Projeto de Lei n. 277/2020 padece de inconstitucionalidade formal por descumprimento de condição procedimental imposta pelo art. 113 do ADCT/CRFB, e por vício de iniciativa, nos termos dos arts. 50, § 2º, III, 71, II, e 122, *caput* e § 4º, II, "b", da CESC/89, incidindo, ainda, em inconstitucionalidade material por ofensa ao princípio da independência dos poderes, ao contrariar o disposto no art. 32 da CESC/89.

E a SEF, por meio do NUAJ, também se posicionou contrariamente à sanção do PL em questão, nos seguintes termos:

Diante do teor da proposta, a COJUR da SEF entendeu pertinente o encaminhamento dos autos à Diretoria de Planejamento Orçamentário (DIOR) e à Diretoria do Tesouro Estadual (DITE), a fim de colher suas manifestações.

[...]

Verifica-se que, sob o aspecto orçamentário, a DIOR aduz que o autógrafo em questão acarretará a vinculação de receita patrimonial, bem como que todas as receitas patrimoniais, classificadas segundo a fonte/destinação de recursos prevista no Decreto nº 764/2012, com a codificação FR 160 – Recursos Patrimoniais Primários, já foram integralmente alocadas pela Lei Orçamentária Anual para o exercício de 2021 (Lei nº 18.055, de 2020) no financiamento das despesas com o pagamento da dívida pública estadual, de modo que não há margem para o financiamento de quaisquer outras despesas com receitas dessa natureza.

Em adição, menciona a referida Diretoria que a criação de novas despesas a serem previstas no orçamento anual deve estar acompanhada da estimativa do impacto financeiro que adviria com a aprovação da medida e da declaração do ordenador da despesa sobre a adequação orçamentária e financeira da proposta com a lei orçamentária anual, o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, nos termos do art. 16 da Lei Complementar Federal nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF).

[...]

Ainda, tratando-se de despesa obrigatória de caráter continuado, os atos que criarem ou aumentarem a referida despesa devem ser instruídos com a estimativa prevista no art. 16, inciso I, da LRF, e devem demonstrar a origem dos recursos para o seu custeio [art. 17 da LRF].

[...]

Dessa forma, dos dispositivos colacionados, vislumbra-se que, ressalvados os casos previstos no art. 3º da Lei Complementar Federal nº 173/2020, toda iniciativa de ação governamental que acarrete aumento de despesas deverá ser acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes e de declaração 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 (art. 16 da LRF), e, em se tratando de despesa obrigatória de caráter continuado, deve também atendimento ao art. 17 da LRF, não havendo nos autos, entretanto, referidas informações.



ESTADO DE SANTA CATARINA
GABINETE DO GOVERNADOR



Ao final, considerando o cenário de pandemia causado pelo COVID-19, a Diretoria em questão ressalta a necessidade de priorização das ações estatais nas medidas de recuperação econômica, de incremento de receita, no cumprimento das obrigações continuadas já assumidas e no atendimento de anseios sociais mais imediatos, concluindo, assim, de forma contrária ao referido projeto de lei.

[...]

Observa-se que a Diretoria do Tesouro Estadual menciona que o projeto de lei em questão vai de encontro à tendência atual de desvinculação de receitas, estabelecida pela Emenda Constitucional nº 93, de 2016, que acrescentou o art. 76-A ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição da República de 1988 [...].

De acordo com a referida Diretoria, a vinculação de receitas traz uma série de desvantagens, tais como: engessamento da gestão financeira, redução da margem para investimentos, indução ao gasto ineficiente, geração de distorções, com escassez de recursos em determinadas áreas e sobras em outras, impedimento do atendimento de despesas emergenciais e urgentes, entre outras. Em adição, destaca a DITE que o Estado ainda vivencia um quadro de vinculação excessiva de receitas.

Ademais, a Diretoria em questão entende que a vinculação de recursos adicionais à Saúde não parece razoável, tampouco necessária, na medida em que a Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) já prevê, em seu art. 198, inciso II, c/c o art. 6º da Lei Complementar Federal nº 141/2012, a vinculação de 12% (doze por cento) da Receita Líquida de Impostos para ações e serviços de Saúde, sendo que, segundo a programação financeira, o Governo do Estado já destinará aproximadamente R\$ 4 bilhões à área da saúde, o que corresponde a um percentual de mais de 14,5% da Receita Líquida de Impostos.

Além disso, estima a Diretoria que o Fundo Estadual de Apoio aos Hospitais Filantrópicos, instituído pela Lei Estadual nº 16.968/2016, deverá receber R\$ 36 milhões no exercício de 2021.

No mesmo sentido, considera também a DITE que a vinculação de receitas à FESPORTE não seria razoável, tendo em vista que, além das demais desvantagens anteriormente citadas, reduziria a margem de recursos passíveis de alocação para ações emergenciais.

Assim, da mesma forma, a Diretoria do Tesouro Estadual posicionou-se de forma contrária ao projeto de lei em questão.

Ante o exposto, segundo as manifestações técnicas juntadas aos autos, no que compete à esfera de competência da Secretaria de Estado da Fazenda, sob os aspectos financeiros e orçamentários, observa-se a existência de contrariedade ao interesse público.

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, 19 de agosto de 2021.

CARLOS MOISÉS DA SILVA
Governador do Estado



Assinaturas do documento



Código para verificação: **0W0NA01Z**

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



CARLOS MOISÉS DA SILVA (CPF: 625.XXX.849-XX) em 19/08/2021 às 21:17:13

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/U0NDXzEwMDY4XzAwMDE0NDAwXzE0NDEwXzIwMjFfMFcwTkEwMVo=> ou o site

<https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00014400/2021** e o código **0W0NA01Z** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.



AUTÓGRAFO DO PROJETO DE LEI Nº 277/2020



Dispõe sobre o Programa Energia é Saúde e Inclusão Social (PESIS), e adota outras providências.

A Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina,

DECRETA:

Art. 1º O Programa Energia é Saúde e Inclusão Social (PESIS) se constitui na aplicação dos repasses financeiros dos dividendos e juros sobre capital próprio que o Estado de Santa Catarina recebe anualmente das Centrais Elétricas de Santa Catarina S.A. (CELESC) de forma integral e direta nas áreas de saúde e esporte.

Art. 2º Os recursos financeiros serão alocados da seguinte forma:

I – 70% (setenta por cento) dos recursos deverão ser aplicados em repasses financeiros para os hospitais municipais e filantrópicos visando o pagamento de suas faturas de energia elétrica, aquisição de equipamentos médicos e hospitalares ou reforma de estrutura física;

II – 30% (trinta por cento) dos recursos deverão ser transferidos para a Fundação Catarinense de Esporte (FESPORTE) para aplicação obrigatória em programa intersetorial de esporte e lazer em instalações esportivas e espaços públicos dos Municípios catarinenses, tendo em vista a promoção da saúde, a inclusão social, a redução e a prevenção da violência, e programa de infraestrutura física voltada à inclusão esportiva das pessoas com deficiência.

§ 1º A Secretaria de Estado da Fazenda em conjunto com a Secretaria de Estado da Saúde deverá publicar portaria, até o último dia útil de março, com o nome dos hospitais municipais e filantrópicos, o valor e o cronograma de repasses dos recursos descritos no inciso I deste artigo.

§ 2º A Fundação Catarinense de Esporte (FESPORTE) deverá publicar portaria, até o último dia útil de março, com o plano de ação e o cronograma de repasses dos recursos descritos nos programas descritos no inciso II deste artigo.

Art. 3º O Estado de Santa Catarina, através da Secretaria de Estado da Fazenda, abrirá rubrica e subação específica na lei orçamentária anual para os dividendos e juros sobre capital próprio que recebe das Centrais Elétricas de Santa Catarina S.A. (CELESC).

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

PALÁCIO BARRIGA-VERDE, em Florianópolis, 2 de agosto de 2021.


Deputado **MAURO DE NADAL**
Presidente



ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA



PARECER N. 403/2021- PGE

Florianópolis, data da assinatura digital.

REFERÊNCIA: SCC 14492/2021

ASSUNTO: Autógrafo de projeto de lei

ORIGEM: Casa Civil

Ementa: Autógrafo de projeto de lei, de origem parlamentar, que "dispõe sobre o Programa Energia é Saúde e Inclusão Social (PESIS), e adota outras providências". Vinculação de receita patrimonial alocada na lei orçamentária às despesas com o pagamento da dívida pública estadual. Matéria de índole orçamentária e financeira. Iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo. Violação ao disposto nos arts. 50, § 2º, III, 71, II, e 122, *caput* e § 4º, II, "b", da CESC. Vício de iniciativa. Inconstitucionalidade formal. Ofensa ao princípio da separação dos Poderes. Art. 32 da CESC/89. Inconstitucionalidade material. Ausência de prévia estimativa do impacto orçamentário-financeiro da despesa pública. Art. 113 do ADCT/CRFB. Extensão da regra a todos os entes federados e a leis de origem parlamentar. Descumprimento de condição procedimental. Vício de inconstitucionalidade formal.

Senhora Procuradora-Chefe da Consultoria Jurídica,

Relatório

Por meio do Ofício n. 1298/CC-DIAL-GEMAT, a Casa Civil, por intermédio da Diretoria de Assuntos Legislativos, solicita a manifestação desta Procuradoria sobre o Autógrafo do Projeto de Lei n. 277/2020, de origem parlamentar, que "dispõe sobre o Programa Energia é Saúde e Inclusão Social (PESIS), e adota outras providências".

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.

Estabelece o indicado Projeto de Lei, *verbis*:

Art. 1º O "Programa Energia é Saúde e Inclusão social" – PESIS se constitui na aplicação dos repasses financeiros dos dividendos e juros sobre capital próprio que o Estado de Santa Catarina recebe anualmente das Centrais Elétricas de Santa Catarina S.A. – CELESC de forma integral e direta nas áreas de saúde e esporte.

Art. 2º Os recursos financeiros serão alocados da seguinte forma:

a) (sic) 70% dos recursos deverão ser aplicados em repasses financeiros



ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA



para os hospitais municipais e filantrópicos visando o pagamento de suas faturas de energia elétrica, aquisição de equipamentos médicos e hospitalares ou reforma de estrutura física;

b) (sic) 30% dos recursos deverão ser transferidos para a Fundação Catarinense de Esportes – FESPORTE para aplicação obrigatória em programa intersetorial de esporte e lazer em instalações esportivas e espaços públicos dos municípios catarinenses, tendo em vista a promoção da saúde, a inclusão social, a redução e a prevenção da violência, e programa de infraestrutura física voltada à inclusão esportiva das pessoas com deficiência.

§ 1º A Secretaria de Estado da Fazenda em conjunto com a Secretaria de Estado da Saúde deverá publicar portaria, até o último dia de março, com o nome dos hospitais municipais e filantrópicos, o valor e o cronograma de repasses dos recursos descritos na alínea "a" deste artigo.

§ 2º A Fundação Catarinense de Esportes – FESPORTE deverá publicar portaria, até o último dia de março, com o plano de ação e o cronograma de repasses dos recursos descritos na alínea "b" deste artigo.

Art. 3º O Estado de Santa Catarina, através da Secretaria de Estado da Fazenda, abrirá rubrica e subação específica na lei orçamentária anual para os dividendos e juros sobre capital próprio que recebe das Centrais Elétricas de Santa Catarina S.A. – CELESC.

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

Conforme exposto na justificativa o projeto "pretende oferecer a sociedade catarinense a possibilidade de usufruir resultados financeiros decorrentes de remunerações ou dividendos por bônus que o Governo do Estado possa obter em razão de sua participação como sócio majoritário das Centrais Elétricas de Santa Catarina – CELESC".

É o relatório.

Fundamentação

Em que pesem os elevados propósitos dos nobres parlamentares, o projeto de lei padece de inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa, porque trata de matéria orçamentária e financeira de iniciativa privativa do Governador do Estado, além de criar atribuições e obrigações ao Poder Executivo, ferindo o princípio da independência dos Poderes.

Vício de iniciativa

A remuneração que advém dos dividendos e juros sobre capital próprio pagos pelas empresas públicas e sociedades de economia mista das quais o Estado detém a totalidade



ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA



ou parcela das cotas ou ações inclui-se entre as as receitas públicas do patrimônio estatal, as quais, por sua vez, integram a receita pública em sentido amplo. Destarte, ao lado dos valores arrecadados com tributos e outras espécies de receitas públicas, os recursos oriundos de parcela dos lucros que as empresas estatais distribuem ao Estado, ingressam como recursos financeiros no Tesouro Estadual.

Como não se constituem imposto, não é aplicável a vedação constante do art. 167, IV, da Constituição Federal (CRFB), que veda a vinculação da receita advinda dessa espécie tributária a órgão, fundo ou despesa.

Entretanto, as receitas patrimoniais provenientes de dividendos e juros sobre o capital próprio da CELESC, classificadas segundo a fonte/destinação de recursos prevista no Decreto n. 764/2012, com alterações posteriores, com a codificação FR 160 - Recursos Patrimoniais Primários, já foram integralmente alocadas pela Lei Orçamentária Anual (LOA) para o exercício de 2021 (Lei 18.055/2020) no financiamento das despesas com o pagamento da dívida pública estadual, conforme "Demonstrativo das Fontes de Recursos por Grupo da Despesa Recursos Todas as Fontes", não há margem para o financiamento de quaisquer outras despesas com receitas dessa natureza.

Nesse quadro, o autógrafo de projeto de lei, ao impor vinculação de receita patrimonial que já possui destinação legal, versa sobre matéria eminentemente financeira e orçamentária, usurpando iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo estadual, conforme se extrai da interpretação conjugada do disposto no art. 50, § 2º, III, e no art. 122 da Constituição Estadual de 1989, *verbis*:

Art. 50. [...]

(...)

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

(...)

III - o plano Plurianual, diretrizes orçamentárias e orçamento anual;

Art. 122. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pela Assembleia Legislativa, na forma de seu regimento interno.

Se a Constituição Estadual atribui ao Governador do Estado a iniciativa de leis orçamentárias, é forçoso concluir que toda a norma modificadora, somente pode validamente existir se resultante de processo legislativo por ele iniciado.

Entende-se que não trata o projeto de mera vinculação de despesa, porque, como as receitas patrimoniais em questão, consistentes nos repasses financeiros dos dividendos e juros sobre capital próprio, encontram-se alocadas para o pagamento dos serviços da ativa, haveria que ser anulada alguma outra despesa para fazer frente às despesas com o pagamento a dívida pública estadual.

Observa-se que mesmo o poder de apresentar emendas a projeto de lei orçamentária anual ou a projetos que a modifiquem não é absoluto, somente podendo ser aprovadas emendas, caso: II - sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias; II - *indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de*



ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA



anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre: a) dotações para pessoal e seus encargos; b) serviço da dívida; c) transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal; ou III - sejam relacionadas, nos termos do dispõe o art. 166, § 3º, da CRFB e, por simetria, o art. 122, § 4º, da CESC/89.

Portanto, padece de vício formal a proposição de origem parlamentar em análise, ao determinar a vinculação de receita patrimonial e dispor no art. 3º que o Estado de Santa Catarina, através da Secretaria de Estado da Fazenda, abrirá rubrica e subação específica na lei orçamentária anual para os dividendos e juros sobre capital próprio que recebe das Centrais Elétricas de Santa Catarina S.A. – CELESC.

Por ocasião do julgamento da ADI 2072, o relator Min. Octavio Gallotti assim se manifestou:

Expungidos todos esses aspectos colaterais, chego ao cerne da discussão, que alcança o art. 165, III, da Constituição, onde se consagra a exclusividade da iniciativa do Poder Executivo para a elaboração do orçamento anual. Nesse inconstitucionalidade incorre, ao primeiro exame, o art. 2º da Lei estadual nº 11.367-99-RS, que deu nova redação à letra 'a' do art. 2º da Lei nº 11.185-98-RS, de modo a transpor dotação da Secretaria de Agricultura e do Abastecimento, para o Fundo Rotativo de Emergência da Agricultura Familiar.

Se é de iniciativa privativa do Poder Executivo a lei orçamentária anual, é intuitivo que, à mesma exigência devem se achar subordinadas as disposições que venham revogá-la ou derogá-la. Assim já decidiu o Tribunal, ao apreciar a Ação Direta nº 411 (Medida Cautelar), de que fui relator:

"Revogação de dispositivos da lei orçamentária estadual (Lei nº 259-89), por outra lei de iniciativa parlamentar (Lei nº 294-90), também do Estado de Rondônia.

Relevância do fundamento jurídico do pedido., perante os artigos 165, III e 166, § 3º, ambos da Constituição". (j. em 17/11/1999, publicado em DJ de 19/03/2003) (grifou-se) No mesmo sentido, a ADI 780, também da relatoria do Min. Octavio Gallotti (j. em 11/03/1993).

Ofensa ao princípio da independência dos Poderes

O autógrafo de projeto de lei ora analisado ofende o princípio da independência dos Poderes ao criar obrigações na máquina administrativa, cuja execução foi incumbida diretamente ao órgão do Poder Executivo, ofendendo, dessa forma, o princípio da independência e harmonia dos Poderes do Estado, inscrito no art. 2º da CRFB, reproduzido pelo art. 32, da Carta Estadual.

Não bastassem as disposições dos parágrafos do art. 2º, que configuram manifesta ingerência na organização administrativa, criando de deveres para órgãos estaduais, é evidente a interferência na administração superior do Poder Executivo mediante vinculação permanente de receitas a determinados órgãos, fundos e despesas, algumas, inclusive,



ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA



estranhas à estrutura administrativa estadual, como hospitais municípios.

Ausência de estimativa de impacto orçamentário e financeiro

Ainda que se entendesse pela prerrogativa parlamentar de dar início ao processo legislativo e pela inexistência de violação ao princípio da divisão dos Poderes no caso em apreço, a proposição não prescinde, no entanto, da prévia estimativa do impacto orçamentário-financeiro da despesa pública no exercício, em que entrar em vigor e nos dois subsequentes e da demonstração da origem dos recursos para seu custeio, porque implica aumento de despesas.

É o que exige o art. 113, do Ato das Disposições Transitórias, da Constituição Federal de 1988, incluído pela Emenda Constitucional 95/2016, segundo o qual "a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá estar acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro".

Invocam-se, nesse sentido, os Pareceres de n. 205/2021, exarados pelo Procurador do Estado Marcos Alberto Titão, n. 214/2021, emitido pelo Procurador do Estado André Filipe Sabetzki Boeing, n. 271/2021, deste subscrevente, e o voto-vista no PGE 635/2020, apresentado pelo Conselheiro Sérgio Laguna Pereira, Procurador-Geral Adjunto para Assuntos Jurídicos, aprovado pelo Conselho Superior desta PGE, o qual ressaltou que o art. 113 do ADCT se trata de norma cogente, a ser observada no rito de tramitação de qualquer proposição legislativa que implique despesa obrigatória ou renúncia de receita, sob pena de vício formal de inconstitucionalidade (ADI 6074, Rel. ROSA WEBER, j. em 21/12/2020).

Antes disso, pelo disposto nos art. 16, I, e 17, § 1º, da Lei Complementar n. 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, já se impunha que toda proposta legislativa de despesa pública deve ser previamente instruída com a estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que entrar em vigor e nos dois subsequentes.

Por se tratar de proposta legislativa de criação de despesas obrigatórias de caráter continuado, além de dever estar acompanhada da estimativa de impacto orçamentário-financeiro, deverá ainda ser acompanhada de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais (comprovação essa que deverá conter 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), devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

Considerando que se cuida de projeto de origem parlamentar, convém reiterar que nem mesmo o poder de apresentar emendas a projeto de lei orçamentária anual ou a projetos que a modifiquem é absoluto, somente podendo ser aprovadas emendas, caso: II - *sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias*; II - *indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa*, excluídas as que incidam sobre: a) dotações para pessoal e seus encargos; b) serviço da dívida; c) transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal; ou III - *sejam relacionadas, nos termos do dispõe o art. 166, § 3º, da CRFB e, por simetria, o art. 122,*



ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA



§ 4º, da CESC/89.

O autógrafo em análise não se encontra acompanhado de estimativa nem dos demonstrativos necessários, desatendendo ao disposto no art. 166, § 3º da CRFB art. 113 do ADCT/CRFB, assim como aos ditames da LC 101/2000.

Conclusão

Ante o exposto, apesar do nobre intuito do Parlamento catarinense, opina-se no sentido de que o Autógrafo do Projeto de Lei n. 277/2020 padece de inconstitucionalidade formal por descumprimento de condição procedimental imposta pelo art. 113 do ADCT/CRFB, e por vício de iniciativa, nos termos dos arts. 50, § 2º, III, 71, II, e 122, *caput* e § 4º, II, "b", da CESC/89, incidindo, ainda, em inconstitucionalidade material por ofensa ao princípio da independência dos poderes, ao contrariar o disposto nos arts. 32 da CESC/89.

Esta é a manifestação que se submete à consideração superior.

EVANDRO RÉGIS ECKEL
Procurador do Estado



Assinaturas do documento



Código para verificação: **LV07I9P4**



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



EVANDRO REGIS ECKEL (CPF: 919.XXX.109-XX) em 09/08/2021 às 12:23:43

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

(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDE0NDkyXzE0NTAzXzlwMjFfFTFYwN0k5UDQ=> ou o site

<https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00014492/2021** e o código **LV07I9P4** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.



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



DESPACHO

Referência: SCC 14492/2021

Assunto: Consulta sobre autógrafo no Projeto de Lei n. 277//2020

Origem: Casa Civil (CC)

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

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

Ementa: Autógrafo de projeto de lei, de origem parlamentar, que “dispõe sobre o Programa Energia é Saúde e Inclusão Social (PESIS), e adota outras providências”. Vinculação de receita patrimonial alocada na lei orçamentária às despesas com o pagamento da dívida pública estadual. Matéria de índole orçamentária e financeira. Iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo. Violação ao disposto nos arts. 50, § 2º, III, 71, II, e 122, caput e § 4º, II, “b”, da CESC. Vício de iniciativa. Inconstitucionalidade formal. Ofensa ao princípio da separação dos Poderes. Art. 32 da CESC/89. Inconstitucionalidade material. Ausência de prévia estimativa do impacto orçamentário-financeiro da despesa pública. Art. 113 do ADCT/CRFB. Extensão da regra a todos os entes federados e a leis de origem parlamentar. Descumprimento de condição procedimental. Vício de inconstitucionalidade formal.

À consideração superior.

Florianópolis, data da assinatura digital.

ALINE CLEUSA DE SOUZA
Procuradora-Chefe da Consultoria Jurídica



Assinaturas do documento



Código para verificação: **MT093AE5**

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



ALINE CLEUSA DE SOUZA (CPF: 003.XXX.689-XX) em 09/08/2021 às 13:41:06

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/U0NDXzEwMDY4XzAwMDE0NDkyXzE0NTAzXzlwMjFfTVQwOTNBRTU=> ou o site

<https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00014492/2021** e o código **MT093AE5** 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 14492/2021

Assunto: Autógrafo de projeto de lei, de origem parlamentar, que “dispõe sobre o Programa Energia é Saúde e Inclusão Social (PESIS), e adota outras providências”. Vinculação de receita patrimonial alocada na lei orçamentária às despesas com o pagamento da dívida pública estadual. Matéria de índole orçamentária e financeira. Iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo. Violação ao disposto nos arts. 50, § 2º, III, 71, II, e 122, *caput* e § 4º, II, “b”, da CESC. Vício de iniciativa. Inconstitucionalidade formal. Ofensa ao princípio da separação dos Poderes. Art. 32 da CESC/89. Inconstitucionalidade material. Ausência de prévia estimativa do impacto orçamentário-financeiro da despesa pública. Art. 113 do ADCT/CRFB. Extensão da regra a todos os entes federados e a leis de origem parlamentar. Descumprimento de condição procedimental. Vício de inconstitucionalidade formal.

Origem: Casa Civil (CC)

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

De acordo com o **Parecer nº 403/21-PGE** da lavra do Procurador do Estado, Dr. Evandro Régis Eckel, referendado pela Dra. Aline Cleusa de Souza, Procuradora-Chefe da Consultoria Jurídica.

SÉRGIO LAGUNA PEREIRA

Procurador-Geral Adjunto para Assuntos Jurídicos

1. Aprovo o **Parecer nº 403/21-PGE** referendado pelo Dr. Sérgio Laguna Pereira, Procurador-Geral Adjunto para Assuntos Jurídicos.
2. Encaminhem-se os autos à Diretoria de Assuntos Legislativos (DIAL).

Florianópolis, data da assinatura digital.

ALISSON DE BOM DE SOUZA

Procurador-Geral do Estado



Assinaturas do documento



Código para verificação: **60E3I1YQ**

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



ALISSON DE BOM DE SOUZA (CPF: 040.XXX.369-XX) em 09/08/2021 às 10:58:44

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

(Assinatura do sistema)



SÉRGIO LAGUNA PEREIRA (CPF: 004.XXX.480-XX) em 09/08/2021 às 14:00:39

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/U0NDXzEwMDY4XzAwMDE0NDkyXzE0NTAzXzlwMjFfNjBFM0kxWVE=> ou o site

<https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00014492/2021** e o código **60E3I1YQ** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.



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



PARECER Nº 121/21-NUAJ/SEF

Florianópolis, data da assinatura digital.

Referência: SCC 14494/2021

Assunto: Autógrafo do Projeto de Lei nº 277/2020

Origem: Casa Civil (CC)

Ementa: Autógrafo do Projeto de Lei nº 277/2020. Programa Energia é Saúde e Inclusão Social (PESIS). Manifestação quanto à existência ou não de contrariedade ao interesse público. Observância dos apontamentos efetuados pelas Diretorias do Tesouro Estadual e de Planejamento Orçamentário da Secretaria de Estado da Fazenda.

RELATÓRIO

Trata-se de autógrafo do Projeto de Lei nº 277/2020, aprovado pela Assembleia Legislativa, de origem parlamentar, que *"Dispõe sobre o Programa Energia é Saúde e Inclusão Social (PESIS), e adota outras providências"* (fl. 03).

A Diretoria de Assuntos Legislativos da Casa Civil, por meio do Ofício nº 1300/CC-DIAL-GEMAT (fl. 02), solicitou a manifestação da Secretaria de Estado da Fazenda (SEF) quanto à existência ou não de contrariedade ao interesse público no PL em questão, a fim de subsidiar o Governador na adoção das providências cabíveis e inerentes ao processo legislativo.

É o relato do essencial.

FUNDAMENTAÇÃO

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

Nos termos do art. 17, inciso II, do Decreto Estadual nº 2.382/2017, que dispõe sobre o Sistema de Atos do Processo Legislativo, cumpre às Secretarias de Estado, quando consultadas acerca de autógrafos pela Casa Civil, a manifestação quanto à existência ou não de contrariedade ao interesse público. Consoante arts. 17 e 18, inciso VII, do mencionado decreto:

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



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



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: (...)

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. (Redação dada pelo Decreto nº 1.317, de 2017) (grifo nosso)

Em adição, verifica-se que os autógrafos são também encaminhados à Procuradoria-Geral do Estado (PGE) para manifestação quanto à sua legalidade e constitucionalidade (art. 17, I, do Decreto Estadual nº 2.382/2017), motivo pelo qual não se adentrará, nesse momento, nos aspectos supracitados.

O processo ora em análise busca obter a manifestação da Secretaria de Estado da Fazenda sobre o autógrafo em questão, tendo em vista a competência da SEF, nos termos do artigo 36, incisos I e IX, da Lei Complementar Estadual nº 741/2019, para “*I - manifestar-se sobre assuntos que envolvam repercussão financeira para o erário;*” e “*IX – programar, organizar, coordenar, executar, controlar, avaliar e normatizar as atividades pertinentes ao processo orçamentário estadual;*”.

Conforme já salientado, o Projeto de Lei nº 277/2020, de iniciativa parlamentar, visa instituir o Programa Energia é Saúde e Inclusão Social (PESIS), que “*se constitui na aplicação dos repasses financeiros dos dividendos e juros sobre capital próprio que o Estado de Santa Catarina recebe anualmente das Centrais Elétricas de Santa Catarina (CELESC) de forma integral e direta nas áreas de saúde e esporte*” (art. 1º) (fl. 03).

Diante do teor da proposta, a COJUR da SEF entendeu pertinente o encaminhamento dos autos à Diretoria de Planejamento Orçamentário (DIOR) e à Diretoria do Tesouro Estadual (DITE), a fim de colher suas manifestações.

Em resposta, a DIOR emitiu o Ofício DIOR nº 58/2021 (fls. 06-07), no qual aduziu que:

(...) O projeto de lei constante dos presentes autos visa destinar assistência financeira aos hospitais municipais e filantrópicos e também promover o esporte e o lazer nos municípios catarinenses, utilizando para tanto os recursos de dividendos e juros sobre o capital próprio que o Estado porventura venha a receber como acionista da CELESC.

Na avaliação desta DIOR, fica evidente que **a proposta apresentada pelo parlamento acarretará na vinculação de receita patrimonial** (dividendos e juros sobre o capital próprio) em despesas tanto com a manutenção e com a aquisição de materiais para os hospitais filantrópicos e municipais quanto em programas de esporte e lazer, a serem implementados pela FESPORTE, incluídas aí as despesas em infraestrutura necessária a eles.

Considera esta DIOR que **todas as receitas patrimoniais, classificadas**



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



segundo a fonte/destinação de recursos prevista no Decreto nº 764/2012, com alterações posteriores, com a codificação FR 160 – Recursos Patrimoniais Primários, já foram integralmente alocadas pela Lei Orçamentária Anual para o exercício de 2021 no financiamento das despesas com o pagamento da dívida pública estadual, não havendo margem para o financiamento de quaisquer outras despesas com receitas dessa natureza.

Nessa esteira, relevante se faz relembrar que **a criação de novas despesas a serem previstas no orçamento anual devem observar alguns parâmetros normativos, mormente aqueles estabelecidos pela Lei Complementar Federal nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal.**

O art. 15 dessa lei demanda que serão consideradas não autorizadas, irregulares e, portanto, lesivas ao patrimônio público, a geração de despesas que não observem os requisitos constantes dos seus arts. 16 e 17: (...)

Da presente proposta, não foi possível a esta DIOR verificar o cumprimento desses requisitos previstos na LRF pelo proponente, o que inviabiliza, sob esse aspecto, a continuidade da proposta.

Dito isso, faz-se mister trazer à discussão, ainda, que em um momento em que a economia catarinense se mostra abalada, porque prejudicada pela redução das atividades econômicas devido à pandemia do COVID-19, trazendo consequências negativas nos resultados da arrecadação, **a priorização das ações estatais deve estar focada nas medidas de recuperação econômica, de incremento de receita, no cumprimento das obrigações continuadas já assumidas e no atendimento de anseios sociais mais imediatos, sendo inconveniente e, portanto, contrária ao interesse público, nessa oportunidade, a criação de novas despesas, mesmo que futuras – quadro que se torna mais agravado pelas incertezas em relação ao porvir.**

Por todo o exposto, **esta DIOR manifesta-se contrária à proposta parlamentar em tela, sugerindo o seu imediato arquivamento. (grifo nosso)**

Verifica-se que, sob o aspecto orçamentário, a DIOR aduz que o autógrafo em questão acarretará a vinculação de receita patrimonial, bem como que todas as receitas patrimoniais, classificadas segundo a fonte/destinação de recursos prevista no Decreto nº 764/2012, com a codificação FR 160 – Recursos Patrimoniais Primários, já foram integralmente alocadas pela Lei Orçamentária Anual para o exercício de 2021 (Lei nº 18.055, de 2020) no financiamento das despesas com o pagamento da dívida pública estadual, de modo que não há margem para o financiamento de quaisquer outras despesas com receitas dessa natureza.

Em adição, menciona a referida Diretoria que a criação de novas despesas a serem previstas no orçamento anual deve estar acompanhada da estimativa do impacto financeiro que adviria com a aprovação da medida e da declaração do ordenador da despesa sobre a adequação orçamentária e financeira da proposta com a lei orçamentária anual, o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, nos termos do art. 16 da Lei Complementar Federal nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF). Senão vejamos:

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 subsequentes;



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



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. (grifo nosso)

Ainda, tratando-se de despesa obrigatória de caráter continuado, os atos que criarem ou aumentarem a referida despesa devem ser instruídos com a estimativa prevista no art. 16, inciso I, da LRF e devem demonstrar a origem dos recursos para o seu custeio. Nos termos do art. 17 da LRF:

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

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



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



§ 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)

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

§ 7º Considera-se aumento de despesa a prorrogação daquela criada por prazo determinado. (grifo nosso)

Dessa forma, dos dispositivos colacionados, vislumbra-se que, ressalvados os casos previstos no art. 3º da Lei Complementar Federal nº 173/2020¹, toda iniciativa de ação governamental que acarrete aumento de despesas deverá ser acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes e de declaração 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 (art. 16 da LRF), e, em se tratando de despesa obrigatória de caráter continuado, deve também atendimento ao art. 17 da LRF, não havendo nos autos, entretanto, referidas informações.

Ao final, considerando o cenário de pandemia causado pelo COVID-19, a Diretoria em questão ressalta a necessidade de priorização das ações estatais nas medidas de recuperação econômica, de incremento de receita, no cumprimento das obrigações continuadas já assumidas e no atendimento de anseios sociais mais imediatos, concluindo, assim, de forma contrária ao referido projeto de lei.

Por seu turno, a Diretoria do Tesouro Estadual manifestou-se através do Ofício DITE/SEF nº 335/2021 (fl. 10), nos seguintes termos:

(...) A proposta vem na contramão da tendência atual de desvinculação de receitas (Emenda Constitucional n. 93). Essa tendência decorre do fato de que foi constatado que **a vinculação de receitas gera uma série de desvantagens: engessa a gestão financeira; reduz a margem para investimentos; induz o gasto ineficiente; gera distorções, com escassez de recursos em determinadas áreas, e sobras em outras; impede o atendimento de despesas emergenciais e urgentes – como as que foram necessárias para o enfrentamento da pandemia; entre outras. Por outro lado, o Estado de SC vivencia um quadro de vinculação excessiva.**

¹ Lei Complementar Federal nº 173/2020: Art. 3º Durante o estado de calamidade pública decretado para o enfrentamento da Covid-19, além da aplicação do disposto no art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 2000, ficam afastadas e dispensadas as disposições da referida Lei Complementar e de outras leis complementares, leis, decretos, portarias e outros atos normativos que tratem: I - das condições e vedações previstas no art. 14, no inciso II do caput do art. 16 e no art. 17 da Lei Complementar nº 101, de 2000; II - dos demais limites e das condições para a realização e o recebimento de transferências voluntárias. **§ 1º O disposto neste artigo: I - aplicar-se-á exclusivamente aos atos de gestão orçamentária e financeira necessários ao atendimento deste Programa ou de convênios vigentes durante o estado de calamidades; e II - não exime seus destinatários, ainda que após o término do período de calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19, da observância das obrigações de transparência, controle e fiscalização referentes ao referido período, cujo atendimento será objeto de futura verificação pelos órgãos de fiscalização e controle respectivos, na forma por eles estabelecida.** § 2º Para a assinatura dos aditivos autorizados nesta Lei Complementar, ficam dispensados os requisitos legais exigidos para a contratação com a União e a verificação dos requisitos exigidos pela Lei Complementar nº 101, de 2000. (grifo nosso)



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



Observe-se que esse quadro exigiu um esforço muito grande para tornar possível a alocação de recursos adicionais às ações de enfrentamento à pandemia do coronavírus – evidenciando ainda mais as dificuldades geradas pela vinculação excessiva.

Outrossim, **a vinculação de recursos adicionais à Saúde não parece razoável nem sequer necessário.** Além da existência do Fundo Estadual de Apoio aos Hospitais Filantrópicos (Lei n. 16.968/2016), que estima-se que receberá R\$ 36 milhões em 2021, a Constituição já prevê a vinculação de 12% da Receita Líquida de Impostos para ações e serviços de Saúde, sendo que o Governo do Estado vem alocando recursos além desse percentual para suprir as necessidades da área - **a programação financeira à Saúde é de aproximadamente R\$ 4 bilhões, o que corresponde a um percentual de mais de 14,5% da Receita Líquida de Impostos.**

Sobre a vinculação à FESPORTE, de igual forma não parece razoável, tendo em vista que em situações como a ora vivenciadas, apenas tende a reduzir a margem passível de alocação para ações emergenciais – além de induzir as demais desvantagens já mencionadas que decorrem da vinculação de recursos.

Enfim, **esta Diretoria se posiciona absolutamente contrária ao Projeto de Lei n. 277/2020.** (grifo nosso)

Observa-se que a Diretoria do Tesouro Estadual menciona que o projeto de lei em questão vai de encontro à tendência atual de desvinculação de receitas, estabelecida pela Emenda Constitucional nº 93, de 2016, que acrescentou o art. 76-A ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição da República de 1988, redigido nos seguintes termos:

Art. 76-A. São desvinculados de órgão, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2023, 30% (trinta por cento) das receitas dos Estados e do Distrito Federal relativas a impostos, taxas e multas, já instituídos ou que vierem a ser criados até a referida data, seus adicionais e respectivos acréscimos legais, e outras receitas correntes.

De acordo com a referida Diretoria, a vinculação de receitas traz uma série de desvantagens, tais como: engessamento da gestão financeira, redução da margem para investimentos, indução ao gasto ineficiente, geração de distorções, com escassez de recursos em determinadas áreas e sobras em outras, impedimento do atendimento de despesas emergenciais e urgentes, entre outras. Em adição, destaca a DITE que o Estado ainda vivencia um quadro de vinculação excessiva de receitas.

Ademais, a Diretoria em questão entende que a vinculação de recursos adicionais à Saúde não parece razoável, tampouco necessária, na medida em que a Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) já prevê, em seu art. 198, inciso II, c/c o art. 6º da Lei Complementar Federal nº 141/2012, a vinculação de 12% (doze por cento) da Receita Líquida de Impostos para ações e serviços de Saúde, sendo que, segundo a programação financeira, o Governo do Estado já destinará aproximadamente R\$ 4 bilhões à área da saúde, o que corresponde a um percentual de mais de 14,5% da Receita Líquida de Impostos.

Além disso, estima a Diretoria que o Fundo Estadual de Apoio aos Hospitais Filantrópicos, instituído pela Lei Estadual nº 16.968/2016, deverá receber R\$36 milhões no exercício de 2021.



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



No mesmo sentido, considera também a DITE que a vinculação de receitas à FESPORTE não seria razoável, tendo em vista que, além das demais desvantagens anteriormente citadas, reduziria a margem de recursos passíveis de alocação para ações emergenciais.

Assim, da mesma forma, a Diretoria do Tesouro Estadual posicionou-se de forma contrária ao projeto de lei em questão.

CONCLUSÃO

Ante o exposto, segundo as manifestações técnicas juntadas aos autos, no que compete à esfera de competência da Secretaria de Estado da Fazenda, sob os aspectos financeiros e orçamentários, observa-se a existência de contrariedade ao interesse público.

É o parecer².

Encaminhe-se à autoridade competente para proferir decisão.

HELENA SCHUELTER BORGUESAN
Procuradora do Estado

² Consoante doutrina de José dos Santos Carvalho Filho, "(...) o parecer não vincula a autoridade que tem competência decisória, ou seja, aquela a quem cabe praticar o ato administrativo final. Trata-se de atos diversos – o parecer e o ato que o aprova ou rejeita. Como tais atos têm conteúdos antagônicos, o agente que opina nunca poderá ser o que decide." (CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 31. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2017, p. 118)



Assinaturas do documento



Código para verificação: **544CPAA2**



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



HELENA SCHUELTER BORGUESAN (CPF: 084.XXX.229-XX) em 09/08/2021 às 17:41:26

Emitido por: "SGP-e", emitido em 24/07/2020 - 13:43:48 e válido até 24/07/2120 - 13:43:48.

(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDE0NDk0XzE0NTA1XzlwMjFfNTQ0Q1BBQTl=> ou o site

<https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00014494/2021** e o código **544CPAA2** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.



ESTADO DE SANTA CATARINA
SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA – SEF
GABINETE DO SECRETÁRIO - GABS



DESPACHO

Autos: SCC 14494/2021.

De acordo com o Parecer nº 121/21-NUAJ/SEF do Núcleo de Atendimento Jurídico aos Órgãos Setoriais e Seccionais do Sistema Administrativo de Serviços Jurídicos – PGE/NUAJ.

Encaminhem-se os autos à Diretoria de Assuntos Legislativos da Casa Civil, para conhecimento e providências.

Paulo Eli

Secretário de Estado da Fazenda

[assinado digitalmente]



Assinaturas do documento



Código para verificação: **BK06L44J**

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



PAULO ELI (CPF: 303.XXX.199-XX) em 10/08/2021 às 18:31:07

Emitido por: "SGP-e", emitido em 02/04/2018 - 15:01:52 e válido até 02/04/2118 - 15:01:52.

(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDE0NDk0XzE0NTA1XzlwMjFfQkswNkw0NEo=> ou o site

<https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00014494/2021** e o código **BK06L44J** 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 14400/2021
Autógrafo do PL nº 277/2020

Veto totalmente o autógrafo do Projeto de Lei nº 277/2020, que “Dispõe sobre o Programa Energia é Saúde e Inclusão Social (PESIS), e adota outras providências”, por ser inconstitucional.

Florianópolis, 19 de agosto de 2021.

CARLOS MOISÉS DA SILVA
Governador do Estado

Despacho de veto total PL_277_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: **A1LY710R**

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



CARLOS MOISÉS DA SILVA (CPF: 625.XXX.849-XX) em 19/08/2021 às 21:17:08

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/U0NDXzEwMDY4XzAwMDE0NDAwXzE0NDEwXzlwMjFfQTFMWTcxMFI=> ou o site

<https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00014400/2021** e o código **A1LY710R** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.