



ESTADO DE SANTA CATARINA
GABINETE DO GOVERNADOR

VETO TOTAL AO
PL 270/19

MENSAGEM Nº 797

Lido no expediente	075ª Sessão de 10/08/21
Às Comissões de:	(5) JUSTIÇA
	()
	()
	()
	Secretário



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 270/2019, que “Dispõe sobre a obrigatoriedade de inserção de instalação de sistema de captação, armazenamento e utilização de águas da chuva, nos projetos arquitetônicos de novas edificações ou reformas de prédios do Estado de Santa Catarina”, por ser inconstitucional, com fundamento nos Pareceres nº 375/2021, da Procuradoria-Geral do Estado (PGE), e nº 087/21, 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 270/2019, ao pretender obrigar que o Poder Executivo instale sistemas de captação, armazenamento e utilização de águas da chuva, nos prédios públicos que forem do Estado, está eivado de inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa, uma vez que compete ao Chefe do Poder Executivo legislar sobre a organização e o funcionamento da Administração Pública, e de inconstitucionalidade material, dado que contraria o princípio da independência e harmonia dos Poderes, ofendendo, assim, o disposto no art. 32, nos incisos II e VI do § 2º do art. 50 e no inciso II, na alínea “a” do inciso IV e no inciso VI 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:

Não obstante a louvável iniciativa parlamentar acerca da matéria, digna de sinceros elogios já que trata de matéria afeta à sustentabilidade, com busca de preservação de reservas hídricas e melhor gestão de água, é de se destacar que o Projeto de Lei padece de inconstitucionalidade, conforme doravante restará demonstrado.

A priori, verifica-se que o projeto de lei cria despesas obrigatórias ao Estado, na medida em que estabelece a obrigatoriedade do Poder Executivo instalar sistemas de captação, armazenamento e utilização de águas da chuva, nos prédios públicos que forem do Estado de Santa Catarina.

Ao Expediente da Mesa
Em 10 / 08 / 2021
Deputado Ricardo Alba
1º Secretário



**ESTADO DE SANTA CATARINA
GABINETE DO GOVERNADOR**



[...] é cristalino que o projeto de lei em análise, ao fixar a obrigatoriedade de instalação de sistemas de captação, armazenamento e utilização de águas pluviais em todas as edificações do Estado de Santa Catarina, quer sejam novas ou objeto de reforma, cria uma despesa obrigatória para o Poder Executivo estadual, já que não poderá a Administração Pública construir prédios ou realizar reformas em seus imóveis sem que inclua no projeto tais sistemas de captação de água das chuvas.

Não se refoge aqui à regra que fixa a necessidade de toda ação governamental que aumente despesas vir acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes, bem como de declaração atestando que o aumento é adequado, orçamentária e financeiramente, à lei orçamentária anual, com compatibilidade ao plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias, na forma imposta no art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000).

A exigência legal tem por finalidade a comprovação de que o crédito constante do orçamento terá suficiência para cumprir com as despesas que se pretende realizar, garantindo a manutenção do equilíbrio financeiro na execução do orçamento. Ainda, na hipótese de despesas obrigatórias de caráter continuado, mister observar o disposto no art. 17 da LRF, o qual exige, ainda, a estimativa prevista no inciso I do art. 16.

A Emenda Constitucional n. 95/2016, que instituiu o Novo Regime Fiscal, constitucionalizou parcialmente a matéria, quando, no art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) fixou que “A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro”.

De clareza solar que é requisito constitucional da proposição legislativa que crie despesa obrigatória a existência de estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.

Não há, contudo, nos autos do processo legislativo, qualquer referência à inclusão da estimativa de impacto orçamentário a que se refere o dispositivo constitucional.

Convém mencionar que o Plenário do STF assentou que a Emenda Constitucional 95/2016, por meio da nova redação do art. 113 do ADCT, estabeleceu requisito adicional para a validade formal de leis que criem despesa ou concedam benefícios fiscais, requisito esse que, por expressar medida indispensável para o equilíbrio da atividade financeira do Estado, dirige-se a todos os níveis federativos e não apenas à União. Nesse sentido é a iterativa jurisprudência do STF, da qual se colacionam os seguintes julgados:

“Ementa: CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. IMUNIDADE DE IGREJAS E TEMPLOS DE QUALQUER CRENÇA. ICMS. TRIBUTAÇÃO INDIRETA. GUERRA FISCAL. CONCESSÃO DE BENEFÍCIO FISCAL E ANÁLISE DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO. ART. 113 DO ADCT (REDAÇÃO DA EC 95/2016). EXTENSÃO A TODOS OS ENTES FEDERATIVOS. INCONSTITUCIONALIDADE. 1. A imunidade de templos não afasta a incidência de tributos sobre operações em que as entidades imunes figurem como contribuintes de fato. Precedentes.



**ESTADO DE SANTA CATARINA
GABINETE DO GOVERNADOR**



2. A norma estadual, ao pretender ampliar o alcance da imunidade prevista na Constituição, veiculou benefício fiscal em matéria de ICMS, providência que, embora não viole o art. 155, § 2º, XII, 'g', da CF – à luz do precedente da CORTE que afastou a caracterização de guerra fiscal nessa hipótese (ADI 3421, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 5/5/2010, DJ de 28/5/2010) –, exige a apresentação da estimativa de impacto orçamentário e financeiro no curso do processo legislativo para a sua aprovação. 3. A Emenda Constitucional 95/2016, por meio da nova redação do art. 113 do ADCT, estabeleceu requisito adicional para a validade formal de leis que criem despesa ou concedam benefícios fiscais, requisito esse que, por expressar medida indispensável para o equilíbrio da atividade financeira do Estado, dirige-se a todos os níveis federativos. 4. Medida cautelar confirmada e Ação Direta julgada procedente.” (ADI 5816, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 05/11/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-257 DIVULG 25-11-2019 PUBLIC 26-11-2019)

[...]

Leis de origem parlamentar também são atingidas por tal preceito constitucional, não se limitando às proposições de iniciativa do Poder Executivo. Não é outro o entendimento do Plenário do Tribunal de Contas da União (TCU), que, no acórdão 2.937/2018, alertou o Poder Legislativo que a manutenção da dinâmica de expansão das despesas e/ou inibição de receitas, mediante inovações ou alterações legislativas que estivessem desacompanhadas de adequadas estimativas do impacto orçamentário-financeiro nas finanças públicas e de medidas mitigadoras destes impactos, acarretaria riscos significativos para a sustentabilidade fiscal do país, além de comprometer a capacidade operacional dos órgãos públicos para a prestação de serviços essenciais ao cidadão. Do inteiro teor do referido acórdão extrai-se:

“9.2.2. os requisitos estabelecidos no art. 14 da Lei Complementar 101/2000, no art. 113 do ADCT e na Lei de Diretrizes Orçamentárias não se limitam aos projetos de iniciativa do Poder Executivo, estendendo-se à apreciação de propostas de iniciativa do Poder Legislativo, o que deve ocorrer, neste último caso, por ocasião do exercício do poder de sanção e/ou de veto do presidente da República com base no art. 66 da Constituição da República [...]”

Por conseguinte, o projeto de lei nº 270/2019 desatende disposto no art. 113 do ADCT, que é norma de hierarquia constitucional, e na Lei de Responsabilidade Fiscal, por ausência de estimativa do impacto orçamentário e financeiro da criação de despesa obrigatória na proposição legislativa.

Outrossim, ao determinar que caberá ao Poder Executivo a implantação das ações necessárias para consecução dos fins previstos na lei, bem como fixar cronograma de adaptação das unidades estaduais em funcionamento, incorreu o projeto de lei em inconstitucionalidade por vício de iniciativa (subjativa), uma vez que fixa novas atribuições, regras de organização e funcionamento ao Poder Executivo e seus órgãos, além de, inadequadamente, exigir ulterior regulamentação. A organização e o funcionamento da Administração Pública é de competência privativa do Chefe do Poder Executivo (CRFB, art. 84, II e VI, “a”). O Princípio da Separação dos Poderes que está insculpido no art. 2º da Constituição Federal e no art. 32 da Constituição do Estado de Santa Catarina também não restou observado.

[...]



**ESTADO DE SANTA CATARINA
GABINETE DO GOVERNADOR**



A Constituição do Estado de Santa Catarina, em resguardo ao Princípio da Simetria, estabelece quais são as matérias de iniciativa privativa do Governador do Estado. Conforme preceitua o art. 50, § 2º, incisos II e VI, da Constituição do Estado de Santa Catarina, é de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que disponham sobre criação de novas funções ao Poder Público, bem como criação de órgãos da Administração Pública [...].

Por sua vez, o art. 71, IV, "a", da Constituição Estadual reza que é atribuição privativa do Governador do Estado dispor, mediante decreto, acerca da "organização e funcionamento da administração estadual, quando não implicar aumento de despesas nem criação ou extinção de órgãos públicos".

A Proposição Legislativa em análise institui atribuições e comportamentos aos órgãos da Administração Pública, além das que já possui legalmente, invadindo, portanto, o projeto em competência privativa do Chefe do Poder Executivo, já que é deste o senhorio da disciplina de organização e funcionamento da Administração.

[...]

No caso presente, o Projeto de Lei acaba por interferir na organização e no funcionamento de órgão do Poder Executivo, o que torna a proposição eivada de inconstitucionalidade formal subjetiva.

Veja-se, nesse sentido, a ADI 3981, julgada pelo Supremo Tribunal Federal (STF), ementada, para o que aqui interessa, nestes termos:

"Ementa: [...] 4. Pedido da ação direta julgado parcialmente procedente, com a fixação da seguinte tese: 'Padece de inconstitucionalidade formal lei de iniciativa parlamentar que disponha sobre atribuições de órgãos da Administração Pública (art. 61, § 1º, II, 'e', e art. 84, VI, da Constituição Federal).'" (ADI 3981, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 15/04/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-124 DIVULG 19-05-2020 PUBLIC 20-05-2020)

[...]

Ante o exposto, a despeito da boa intenção do legislador, opina-se pelo veto à integralidade do Projeto de Lei nº 270/2019, em razão dos fundamentos que seguem:

1) Violação do disposto no art. 113 do ADCT, em face da ausência de estimativa do impacto orçamentário e financeiro da criação de despesa obrigatória na proposição legislativa.

2) Inconstitucionalidade formal subjetiva, em razão de violação à reserva de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, interferindo nas atribuições, organização e funcionamento da Administração Pública, bem como princípio da independência e harmonia dos Poderes (CRFB, artigos 2º, 61, § 1º, II, "e" e 84, II e VI, "a"; CESC, artigos 32, 50, § 2º, II e VI, e 71, IV, "a").

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 do Tesouro Estadual (DITE) e à Diretoria de Planejamento Orçamentário (DIOR), a fim de colher suas manifestações.



**ESTADO DE SANTA CATARINA
GABINETE DO GOVERNADOR**



Em resposta, a DITE emitiu o Ofício DITE/SEF nº 308/2021 (fl. 05), no qual aduziu que:

“Resumidamente, a proposta impõe ao Estado a obrigação de instalação de sistema de captação, armazenamento e utilização de águas da chuva nas edificações públicas.

Trata-se, portanto, de uma norma que impõe obrigação de despesa ao Poder Executivo, e que exige posição contrária desta Diretoria.

Afinal ainda permeiam incertezas em relação à pandemia do coronavírus, e as possíveis consequências à economia. Lembramos, ainda, que a Lei 18.055, de 29 de dezembro de 2021, que estima a receita e fixa as despesas para o exercício financeiro de 2021 (LOA 2021), já prevê em seu art. 4º, § 2º, um déficit orçamentário de R\$ 1,23 bilhões. Portanto, qualquer aumento de despesa ou redução de receita apenas agravariam ainda mais esse cenário, com o possível prejuízo às políticas de enfrentamento à pandemia, e de promoção da recuperação da economia catarinense.”

[...]

Por seu turno, a Diretoria de Planejamento Orçamentário, nos termos do Ofício DIOR nº 51/2021 (fl. 08-09), opinou nos seguintes termos:

“(…) O projeto de lei visa criar para o Estado de Santa Catarina a obrigatoriedade de prever em projetos arquitetônicos de novas edificações ou reforma de prédios públicos a instalação de sistemas de captação de água de chuva, sendo que para dar suporte a estas novas despesas não previstas, deverão ser utilizadas dotações já consignadas no orçamento vigente, conforme consta em seu art. 4º, sendo:

‘Art. 4º As despesas decorrentes da execução desta lei serão suportadas por dotações orçamentárias consignadas no orçamento vigente’.

As dotações atualmente existentes na Lei orçamentária destinam-se a cobrir as despesas já previstas ou criadas, não comportando novas despesas cujo valor aparentemente não sequer foi estimado, pois não constam nos autos.

Quanto à análise do possível aumento de despesa, entendemos que seja imprescindível examinar se o projeto está cumprindo os ditames da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (LC 101/2000), principalmente em seus artigos 15 e 16, os quais tratam do aumento de despesas para criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental.

À luz destes artigos acima citados verifica-se que o PL nº 270/2019 não cumpre os requisitos da LRF, pois não está acompanhado da estimativa do impacto orçamentário-financeiro e da declaração do ordenador de despesas, conforme determina o art. 16 da LRF [...].

Diante do exposto, esta DIOR opina pelo veto integral do Projeto de Lei nº 270/2019, pois sua aprovação acarretará aumento de despesa ao Estado de Santa Catarina, sem, contudo, atender os requisitos essenciais previstos na Lei Complementar nº 101/2000 (LRF), que são indispensáveis para a criação de novas despesas.”

Verifica-se, consoante a manifestação da DIOR, o fato de que, *a priori*, não há indícios de que o projeto de lei em questão se fez acompanhar das informações previstas na Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 (LRF).



**ESTADO DE SANTA CATARINA
GABINETE DO GOVERNADOR**



Nesse sentido, cumpre mencionar que, ressalvados os casos previstos no art. 3º da Lei Complementar Federal nº 173/2020, qualquer criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa deverá cumprir os requisitos impostos pelo art. 16 da LRF. [...].

Assim, conforme se observa, excepcionando-se a ressalva anteriormente apontada, 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), não havendo nos autos, entretanto, referidas informações.

[...]

Ante o exposto, segundo as manifestações técnicas juntadas aos autos, no que compete à esfera de competência da Secretaria de Estado da Fazenda, 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, 6 de agosto de 2021.

CARLOS MOISÉS DA SILVA
Governador do Estado



Assinaturas do documento



Código para verificação: **CU14P79A**



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



CARLOS MOISÉS DA SILVA (CPF: 625.XXX.849-XX) em 06/08/2021 às 18:31:56

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/U0NDXzEwMDY4XzAwMDEzNTAyXzEzNTEyXzlwMjFfQ1UxNFA3OUU=> ou o site

<https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00013502/2021** e o código **CU14P79A** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.



AUTÓGRAFO DO PROJETO DE LEI Nº 270/2019

Dispõe sobre a obrigatoriedade de inserção de instalação de sistema de captação, armazenamento e utilização de águas da chuva, nos projetos arquitetônicos de novas edificações ou reformas de prédios do Estado de Santa Catarina.

A Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina,

DECRETA:

Art. 1º Todos os projetos arquitetônicos de novas edificações ou reformas de prédios públicos do Estado de Santa Catarina devem prever a instalação de sistema de captação, armazenamento e utilização de águas da chuva, para fins de economia, sustentabilidade e preservação do meio ambiente.

§ 1º A água captada será utilizada, preferencialmente, para fins de limpeza, irrigação e esgotamento sanitário.

§ 2º A utilização da água captada para outros fins que não aqueles previstos no § 1º deste artigo, dependerá de realização de processo de tratamento adequado e análise de potabilidade, de acordo com as normas sanitárias atestadas pelos órgãos competentes.

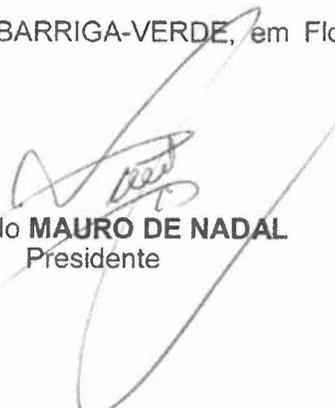
Art. 2º Os critérios para a implantação das ações definidas nesta Lei e o cronograma de adaptação nas unidades estaduais em funcionamento serão estabelecidos pelo Poder Executivo.

Art. 3º As disposições desta Lei não se aplicam quando ficar demonstrada a inviabilidade técnica de instalação do sistema, atestada por meio de estudo técnico realizado por profissional habilitado.

Art. 4º As despesas decorrentes da execução desta Lei serão suportadas por dotações orçamentárias consignadas no orçamento vigente.

Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

PALÁCIO BARRIGA-VERDE, em Florianópolis, 20 de julho
de 2021.


Deputado **MAURO DE NADAL**
Presidente



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



PARECER Nº 087/21-NUAJ/SEF

Florianópolis, data da assinatura digital.

Referência: SCC 13511/2021

Assunto: Autógrafo de Projeto de Lei

Origem: Casa Civil (CC)

Ementa: Autógrafo do Projeto de Lei nº 270/2019. Obrigatoriedade de inserção de instalação de sistema de captação, armazenamento e utilização de águas da chuva nos projetos arquitetônicos de novas edificações ou reformas de prédios do Estado de Santa Catarina. Manifestação quanto à existência ou não de contrariedade ao interesse público. Observância dos apontamentos realizados pela Diretoria do Tesouro Estadual e pela Diretoria de Planejamento Orçamentário da Secretaria de Estado da Fazenda.

RELATÓRIO

Trata-se de autógrafo do Projeto de Lei nº 270/2019, aprovado pela Assembleia Legislativa, de origem parlamentar, que *"Dispõe sobre a obrigatoriedade de inserção de instalação de sistema de captação, armazenamento e utilização de águas da chuva, nos projetos arquitetônicos de novas edificações ou reformas de prédios do Estado de Santa Catarina"* (fl. 03).

A Diretoria de Assuntos Legislativos da Casa Civil, por meio do Ofício nº 1206/CC-DIAL-GEMAT (fl. 02), solicitou a manifestação da Secretaria de Estado da Fazenda (SEF) sobre o PL em questão, quanto à existência ou não de contrariedade ao interesse público, 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



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



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:

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.

Pois bem. 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*”.

Consoante já mencionado, o Projeto de Lei nº 270/2019, de iniciativa parlamentar, prevê a obrigatoriedade de inserção de instalação de sistema de captação, armazenamento e utilização de águas da chuva nos projetos arquitetônicos de novas edificações ou reformas de prédios do Estado de Santa Catarina (fl. 02).

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

Em resposta, a DITE emitiu o Ofício DITE/SEF nº 308/2021 (fl. 05), no qual aduziu que:

Resumidamente, a proposta impõe ao Estado a obrigação de instalação de sistema de captação, armazenamento e utilização de águas da chuva nas edificações públicas.

Trata-se, portanto, de uma norma que impõe obrigação de despesa ao Poder Executivo, e que exige posição contrária desta Diretoria.

Afinal ainda permeiam incertezas em relação à pandemia do coronavírus, e as possíveis consequências à economia. Lembramos, ainda, que a Lei 18.055, de 29 de dezembro de 2021, que estima a receita e fixa as despesas para o exercício financeiro de 2021 (**LOA 2021**), já prevê em seu art. 4º, §2º, um **deficit**



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



orçamentário de R\$ 1,23 bilhões. Portanto, qualquer aumento de despesa ou redução de receita apenas agravariam ainda mais esse cenário, com o possível prejuízo às políticas de enfrentamento à pandemia, e de promoção da recuperação da economia catarinense. (grifo nosso)

Observa-se que a referida Diretoria fez um breve relato acerca da situação das finanças públicas no Estado, apontando as dificuldades enfrentadas em decorrência das medidas de isolamento social decorrentes da pandemia no novo coronavírus. Ainda, alertou, em síntese, que, há a previsão de *déficit* orçamentário de R\$1,23 bilhões de reais para 2021, segundo a LOA vigente, recomendando, ademais, a não adoção de medidas que ampliem despesas ou reduzam receitas.

Assim, quanto ao aspecto financeiro, a DITE manifestou-se de forma contrária à sanção do referido PL.

Por seu turno, a Diretoria de Planejamento Orçamentário, nos termos do Ofício DIOR nº 51/2021 (fl. 08-09), opinou nos seguintes termos:

(...) O projeto de lei, visa criar para o Estado de Santa Catarina a obrigatoriedade de prever em projetos arquitetônicos de novas edificações ou reforma de prédios públicos a instalação de sistemas de captação de água de chuva, sendo que para dar suporte a estas novas despesas não previstas, deverão ser utilizados dotações já consignados no orçamento vigente, conforme consta em seu art. 4º, sendo:

Ar. 4º As despesas decorrentes da execução desta lei serão suportadas por dotações orçamentárias consignadas no orçamento vigente.

As dotações atualmente existentes na Lei orçamentária destinam-se a cobrir as despesas já previstas ou criadas, não comportando novas despesas cujo valor aparentemente não sequer foi estimado, pois não constam nos autos.

Quanto à análise do possível aumento de despesa, entendemos que seja imprescindível examinar se o projeto está cumprindo os ditames da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (LC 101/2000), principalmente em seus artigos 15 e 16, os quais tratam do aumento de despesas para criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental.

A luz destes artigos acima citados verifica-se que o **PL nº 270/2019 não cumpre aos requisitos da LRF, pois, não está acompanhado da estimativa do impacto orçamentário-financeiro e a declaração do ordenador de despesas**, conforme determina o art. 16 da LRF, sendo:

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de: (Vide ADI 6357)

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

.....
§ 4º As normas do caput constituem condição prévia para:

I - empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras;

.....



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



Diante do exposto, **esta DIOR opina pelo veto integral** do Projeto de Lei nº 270/2019, pois, sua **aprovação acarretará aumento de despesa ao Estado de Santa Catarina**, sem, contudo, atender os requisitos essenciais previstos na Lei Complementar nº 101/2000 (LRF), que são indispensáveis para a criação de novas despesas. (grifo nosso)

Verifica-se, consoante a manifestação da DIOR, o fato de que, *a priori*, não há indícios de que o projeto de lei em questão se fez acompanhar das informações previstas na Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 (LRF).

Nesse sentido, cumpre mencionar que, ressalvados os casos previstos no art. 3º da Lei Complementar Federal nº 173/2020¹, qualquer criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa deverá cumprir os requisitos impostos pelo art. 16 da 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 subseqüentes;**
- II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.**

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

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

II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

§ 2º A estimativa de que trata o inciso I do caput será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.

§ 3º Ressalva-se do disposto neste artigo a despesa considerada irrelevante, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

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**



§ 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)

Assim, conforme se observa, excepcionando-se a ressalva anteriormente apontada, 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), não havendo nos autos, entretanto, referidas informações.

Dessa forma, vislumbra-se que também a Diretoria de Planejamento Orçamentário posicionou-se de forma contrária ao referido projeto, aduzindo o descumprimento dos ditames da LRF.

CONCLUSÃO

Ante o exposto, segundo as manifestações técnicas juntadas aos autos, no que compete à esfera de competência da Secretaria de Estado da Fazenda, 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: **BSR77770**



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



HELENA SCHUELTER BORGUESAN (CPF: 084.XXX.229-XX) em 26/07/2021 às 10:34:47

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/U0NDXzEwMDY4XzAwMDEzNTEzXzEzNTIxXzlwMjFfQINSNzc3N08=> ou o site

<https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00013511/2021** e o código **BSR77770** 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 13511/2021.

De acordo com o Parecer nº 087/21-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 CC/ DIAL/ GEMAT.

Paulo Eli

Secretário de Estado da Fazenda

[assinado digitalmente]



Assinaturas do documento



Código para verificação: **OV8405GU**



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



PAULO ELI (CPF: 303.XXX.199-XX) em 26/07/2021 às 16:19:49

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/U0NDXzEwMDY4XzAwMDEzNTEzXzEzNTIxXzlwMjJFT1Y4NDA1R1U=> ou o site

<https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00013511/2021** e o código **OV8405GU** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.



ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA



PARECER Nº 375/2021-PGE

Florianópolis, data da assinatura digital.

Referência: SCC 13508/2021

Assunto: Consulta sobre autógrafo no Projeto de Lei n. 270/2019

Origem: Casa Civil (CC)

Interessado: Assembleia Legislativa de Santa Catarina (ALESC)

Ementa: Autógrafo de projeto de lei nº 270/2019, de iniciativa parlamentar que "Dispõe sobre a obrigatoriedade de inserção de instalação de sistema de captação, armazenamento e utilização de águas da chuva, nos projetos arquitetônicos de novas edificações ou reformas de prédios do Estado de Santa Catarina". 1. Inconstitucionalidade por violação ao art. 113 do ADCT. Novo regime fiscal. Criação de despesa obrigatória sem estimativa do impacto orçamentário na proposição legislativa. Extensão da regra a todos os entes federados e a leis de origem parlamentar. 2. Inconstitucionalidade formal subjetiva. Violação à reserva de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo (CRFB, arts. 61, § 1º, II, 'e' e 84, II e VI, 'a'; CESC, artigos 50, § 2º, II e VI e 71, IV, 'a'). Organização e funcionamento da Administração Pública. Obrigação de instalação de sistemas de captação, armazenamento e utilização de águas pluviais em prédios públicos do Estado de Santa Catarina. Violação do princípio da separação dos poderes (CRFB, art. 2º; CESC art. 32). 3. Opinião pelo veto à integralidade do Projeto de Lei nº 270/2019.

Senhora Procuradora-Chefe da Consultoria Jurídica,

RELATÓRIO

Através do Ofício n.º 1204/CC-DIAL-GEMAT, a Casa Civil, por meio da Diretoria de Assuntos Legislativos, solicitou "o exame e a emissão de parecer a respeito do autógrafo do Projeto de Lei n.º 270/2019, aprovado pela Assembleia Legislativa, de origem parlamentar, que 'Dispõe sobre a obrigatoriedade de inserção de instalação de sistema de captação, armazenamento e utilização de águas da chuva, nos projetos arquitetônicos de novas edificações ou reformas de prédios do Estado de Santa Catarina'".

A proposição possui a seguinte redação:



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



Art. 1º Todos os projetos arquitetônicos de novas edificações ou reformas de prédios públicos do Estado de Santa Catarina devem prever a instalação de sistema de captação, armazenamento e utilização de águas da chuva, para fins de economia, sustentabilidade e preservação do meio ambiente.

§ 1º A água captada será utilizada, preferencialmente, para fins de limpeza, irrigação e esgotamento sanitário.

§ 2º A utilização da água captada para outros fins que não aqueles previstos no § 1º deste artigo, dependerá de realização de processo de tratamento adequado e análise de potabilidade, de acordo com as normas sanitárias atestadas pelos órgãos competentes.

Art. 2º Os critérios para a implantação das ações definidas nesta Lei e o cronograma de adaptação nas unidades estaduais em funcionamento serão estabelecidos pelo Poder Executivo.

Art. 3º As disposições desta Lei não se aplicam quando ficar demonstrada a inviabilidade técnica de instalação do sistema, atestada por meio de estudo técnico realizado por profissional habilitado.

Art. 4º As despesas decorrentes da execução desta Lei serão suportadas por dotações orçamentárias consignadas no orçamento vigente.

Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Depreende-se da justificativa do parlamentar proponente:

A presente proposição visa fomentar a preservação de recursos hídricos de modo a ampliar a capacidade de reserva das águas das chuvas em todos os prédios e novas edificações de órgãos públicos estaduais. [...] Diante da crise hídrica observada em todo o território nacional, é de extrema importância e urgente que o Governo faça a sua parte e adote ações viáveis, sustentáveis e definitivas quanto à utilização racional da água pluvial [...].

É o sucinto relatório.

FUNDAMENTAÇÃO

O autógrafo do projeto aprovado pela Assembleia Legislativa foi remetido pela Diretoria de Assuntos Legislativos da Casa Civil para exame e parecer da Procuradoria-Geral do Estado (PGE), a fim de orientar a decisão do Excelentíssimo Senhor Governador, tendo em vista o que estabelece o art. 54, caput e §§ 1º a 3º, da Constituição do Estado de Santa Catarina (CESC). Senão vejamos:

Art. 54. Concluída a votação e aprovado o projeto de lei, a Assembleia Legislativa o encaminhará ao Governador do Estado para sanção. § 1º Se o Governador do Estado considerar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á total ou parcialmente, no prazo de quinze dias úteis, contados da data do recebimento, e comunicará dentro de quarenta e oito horas ao Presidente da Assembleia os motivos do veto. § 2º O veto parcial somente abrangerá texto integral de artigo, parágrafo, inciso ou alínea. § 3º Decorrido o prazo de quinze dias, o silêncio do Governador do Estado importará em sanção.



ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA



Por seu turno, o Decreto nº 2.382, de 28 de agosto de 2014, que dispõe sobre o Sistema de Atos do Processo Legislativo, determina, a respeito dos autógrafos, que:

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

I – à **PGE, quanto à legalidade e constitucionalidade;**

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

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

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

I – ser precisas, claras e objetivas;

II – conter indicativos explícitos de sanção ou veto;

III – ser elaboradas com base no que está disposto no autógrafo;

IV – se abster de sugerir modificações no seu texto;

V – ser respondidas no prazo de 5 (cinco) dias úteis;

VI – observar o disposto no Capítulo

IV-A deste Decreto; e

VII – ser elaboradas pela consultoria jurídica ou pela unidade de assessoramento jurídico dos órgãos ou das entidades de que tratam os incisos I e II do art. 17 deste Decreto e referendadas pelo respectivo titular.

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

Conforme se observa, a legislação de regência à Procuradoria Geral do Estado compete a elaboração de parecer jurídico acerca da legalidade e constitucionalidade do autógrafo, e às Secretarias de Estado e aos demais Órgãos e Entidades da administração Pública, manifestarem-se quanto à existência ou não de contrariedade ao interesse público.

Fixadas tais premissas, adentra-se à análise da (in)compatibilidade do Projeto de Lei com a Constituição Federal e a Constituição Estadual.

O Projeto de Lei n.º 270/2021, em síntese, objetiva impor ao Estado de Santa Catarina a instalação de sistemas de captação, armazenamento e utilização de água pluvial nos projetos arquitetônicos de novas edificações e de reformas de prédios públicos do Estado de Santa Catarina.

Não obstante a louvável iniciativa parlamentar acerca da matéria, digna de sinceros elogios já que trata de matéria afeta à sustentabilidade, com busca de preservação de reservas hídricas e melhor gestão de água, é de se destacar que o Projeto de Lei padece de inconstitucionalidade, conforme doravante restará demonstrado.

A priori, verifica-se que o projeto de lei cria despesas obrigatórias ao Estado, na medida em que estabelece a obrigatoriedade do Poder Executivo instalar sistemas de captação, armazenamento e utilização de águas da chuva, nos prédios públicos que forem do Estado de Santa Catarina.

No que tange ao conceito de despesa obrigatória, na lição de Abraham¹, tem-se como "aquelas que a Administração Pública não pode suspender ou deixar de pagar". Por este conceito doutrinário, impõe-se uma obrigação que deve ser cumprida pelo Estado por uma imposição de lei

¹ ABRAHAM, Marcus. Lei de responsabilidade fiscal comentada. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021. VitalSource Bookshelf version



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



ou ato normativo, precedente à sua inclusão na lei orçamentária anual e que, por isso, independem de disponibilidade financeira para serem exigidas.

A Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) conceitua, em seu art. 17, o que é despesa obrigatória de caráter continuado:

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.

Não resta dúvidas que na despesa obrigatória não há qualquer margem de discricionariedade quanto à efetivação do gasto, pois há um ato normativo que preexiste à inclusão da despesa no orçamento e que lhe exige cumprimento, afastando quaisquer escolhas alocativas do gestor.

Ao contrário, portanto, das despesas ditas discricionárias, em que uma margem de escolha do administrador público, que analisa interesse e existência de recursos disponíveis, as despesas obrigatórias não podem ser suspensas nem controladas dentro do orçamento.

Nesta senda, com a premissa posta, é cristalino que o projeto de lei em análise, ao fixar a obrigatoriedade de instalação de sistemas de captação, armazenamento e utilização de águas pluviais em todas as edificações do Estado de Santa Catarina, quer sejam novas ou objeto de reforma, cria uma despesa obrigatória para o Poder Executivo estadual, já que não poderá a Administração Pública construir prédios ou realizar reformas em seus imóveis sem que inclua no projeto tais sistemas de captação de água das chuvas.

Não se refoge aqui à regra que fixa a necessidade de toda ação governamental que aumente despesas vir acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes, bem como de declaração atestando que o aumento é adequado, orçamentária e financeiramente, à lei orçamentária anual, com compatibilidade ao plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias, na forma imposta no art. 16 da de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2020).

A exigência legal tem por finalidade a comprovação de que o crédito constante do orçamento terá suficiência para cumprir com as despesas que se pretende realizar, garantindo a manutenção do equilíbrio financeiro na execução do orçamento. Ainda, na hipótese de despesas obrigatórias de caráter continuado, mister observar o disposto no art. 17 da LRF, o qual exige, ainda, a estimativa prevista no inciso I do art. 16.

A Emenda Constitucional n. 95/2016, que instituiu o Novo Regime Fiscal, constitucionalizou parcialmente a matéria, quando, no art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) fixou que "A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro".

De clareza solar que é requisito constitucional da proposição legislativa que crie despesa obrigatória a existência de estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro

Não há, contudo, nos autos do processo legislativo, qualquer referência à inclusão da estimativa de impacto orçamentário a que se refere o dispositivo constitucional.

Convém mencionar que o Plenário do STF assentou que a Emenda Constitucional 95/2016, por meio da nova redação do art. 113 do ADCT, estabeleceu requisito adicional para a validade formal de leis que criem despesa ou concedam benefícios fiscais, requisito esse que, por expressar medida indispensável para o equilíbrio da atividade financeira do Estado, dirige-se a



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



todos os níveis federativos e não apenas à União. Nesse sentido é a iterativa jurisprudência do STF, da qual se colacionam os seguintes julgados:

Ementa: CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. IMUNIDADE DE IGREJAS E TEMPLOS DE QUALQUER CRENÇA. ICMS. TRIBUTAÇÃO INDIRETA. GUERRA FISCAL. CONCESSÃO DE BENEFÍCIO FISCAL E ANÁLISE DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO. ART. 113 DO ADCT (REDAÇÃO DA EC 95/2016). EXTENSÃO A TODOS OS ENTES FEDERATIVOS. INCONSTITUCIONALIDADE. 1. A imunidade de templos não afasta a incidência de tributos sobre operações em que as entidades imunes figurem como contribuintes de fato. Precedentes. 2. A norma estadual, ao pretender ampliar o alcance da imunidade prevista na Constituição, veiculou benefício fiscal em matéria de ICMS, providência que, embora não viole o art. 155, § 2º, XII, “g”, da CF – à luz do precedente da CORTE que afastou a caracterização de guerra fiscal nessa hipótese (ADI 3421, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 5/5/2010, DJ de 58/5/2010) –, exige a apresentação da estimativa de impacto orçamentário e financeiro no curso do processo legislativo para a sua aprovação. 3. A Emenda Constitucional 95/2016, por meio da nova redação do art. 113 do ADCT, estabeleceu requisito adicional para a validade formal de leis que criem despesa ou concedam benefícios fiscais, requisitos esse que, por expressar medida indispensável para o equilíbrio da atividade financeira do Estado, dirigi-se a todos os níveis federativos. 4. Medida cautelar confirmada e Ação Direta julgada procedente. (ADI 5816, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 05/11/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-257 DIVULG 25-11-2019 PUBLIC 26-11-2019) [Grifou-se]

Ementa: CONSTITUCIONAL. FINANCEIRO. PROCESSO LEGISLATIVO. CONCESSÃO DE VANTAGEM REMUNERATÓRIA E ANÁLISE DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO. ART. 169, § 1º, INCISO I, DA CF. ART. 113 DO ADCT (REDAÇÃO DA EC 95/2016). EXTENSÃO A TODOS OS ENTES FEDERATIVOS. POSSIBILIDADE DE CONTROLE DE NORMAS ESTADUAIS COM FUNDAMENTO NESSE PARÂMETRO. AGRAVO REGIMENTAL PROVIDO. 1. É possível o exame da constitucionalidade em sede concentrada de atos normativos estaduais que concederam vantagens remuneratórias a categorias de servidores públicos em descompasso com a atividade financeira e orçamentária do ente, com fundamento no parâmetro constante do art. 169, § 1º, inciso I, da Constituição Federal, e do art. 113 do ADCT (EC 95/2016). 2. Agravo Regimental provido. (ADI 6080 AgR, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/ Acórdão: ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 17/02/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-036 DIVULG 25-02-2021 PUBLIC 26-02-2021) [Grifou-se]

Leis de origem parlamentar também são atingidas por tal preceito constitucional, não se limitando às proposições de iniciativa do Poder Executivo. Não é outro o entendimento do Plenário do Tribunal de Contas da União (TCU), que no acórdão 2.937/2018, alertou o Poder Legislativo que a manutenção da dinâmica de expansão das despesas e/ou inibição de receitas, mediante inovações ou alterações legislativas que estivessem desacompanhadas de adequadas estimativas do impacto orçamentário-financeiro nas finanças públicas e de medidas mitigadoras destes impactos, acarretaria riscos significativos para a sustentabilidade fiscal do país, além de comprometer a capacidade operacional dos órgãos públicos para a prestação de serviços essenciais aos cidadãos. Do inteiro teor do referido acórdão extrai-se:

9.2.2. os requisitos estabelecidos no art. 14 da Lei Complementar 101/2000, no art. 113 do ADCT e na Lei de Diretrizes Orçamentárias não se limitam aos projetos



ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA



de iniciativa do Poder Executivo, estendendo-se à apreciação de propostas de iniciativa do Poder Legislativo, o que deve ocorrer, neste último caso, por ocasião do exercício do poder de sanção e/ou de veto do presidente da República com base no art. 66 da Constituição da República [...]

Por conseguinte, o projeto de lei nº 270/2019 desatende disposto no art. 113 do ADCT, que é norma de hierarquia constitucional, e na Lei de Responsabilidade Fiscal, por ausência de estimativa do impacto orçamentário e financeiro da criação de despesa obrigatória na proposição legislativa.

Outrossim, ao determinar que caberá ao Poder Executivo a implantação das ações necessárias para consecução dos fins previstos na lei, bem como fixar cronograma de adaptação das unidades estaduais em funcionamento, incorreu o projeto de lei em inconstitucionalidade por vício de iniciativa (subjativa), uma vez que fixa novas atribuições, regras de organização e funcionamento ao Poder Executivo e seus órgãos, além de, inadequadamente, exigir ulterior regulamentação. A organização e funcionamento da Administração Pública é de competência privativa do Chefe do Poder Executivo (CRFB, art. 84, II e VI, 'a'). O Princípio da Separação dos Poderes que está insculpido no art. 2º da Constituição Federal e no art. 32 da Constituição do Estado de Santa Catarina também não restou observado.

Nesta trilha, a Constituição Federal de 1988 reservou ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa privativa para tratar de determinados assuntos via projeto de lei, o que inclui a organização administrativa, serviços públicos e pessoal da administração.

A redação do art. 61, § 1º, da Constituição Federal, assim fixa, *in verbis*:

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

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

b) **organização administrativa** e judiciária, matéria tributária e orçamentária, **serviços públicos e pessoal da administração** dos Territórios;

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)

d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a *organização do Ministério Público e da Defensoria Pública* dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;

e) **criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI**; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva. (Incluída pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998) [grifou-se].

A Constituição do Estado de Santa Catarina, em resguardo ao Princípio da Simetria, estabelece quais são as matérias de iniciativa privativa do Governador do Estado. Conforme



ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA



preceitua o art. 50, §2º, incisos II e VI, da Constituição do Estado de Santa Catarina, é de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que disponham sobre criação de novas funções ao Poder Público, bem como criação de órgãos da Administração Pública, *in verbis*:

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

§ 1º (...).

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

I - a organização, o regime jurídico, a fixação ou modificação do efetivo da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros, o provimento de seus cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva; (Redação dada pela EC/38, de 2004).

II - a **criação de cargos e funções públicas na administração direta**, autárquica e fundacional ou o aumento de sua remuneração;

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

IV - os servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade, aposentadoria de civis, reforma e transferência de militares para a inatividade; (Redação dada pela EC/38, de 2004).

V - a organização da Procuradoria-Geral do Estado e da Defensoria Pública;

VI - a **criação e extinção das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 71, IV.** (Redação dada pela EC/38, de 2004). [grifou-se]

Por sua vez, o art. 71, IV, 'a', da Constituição Estadual reza que é atribuição privativa do Governador do Estado dispor, mediante decreto, acerca da "*organização e funcionamento da administração estadual, quando não implicar aumento de despesas nem criação ou extinção de órgãos públicos*".

A Proposição Legislativa em análise, institui atribuições e comportamentos aos órgãos da Administração Pública, além das que já possui legalmente, invadindo, portanto, o projeto em competência privativa do Chefe do Poder Executivo, já que é deste o senhorio da disciplina de organização e funcionamento da Administração.

Neste ponto, é conhecida a jurisprudência pacífica do Supremo Tribunal Federal no sentido de que "Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a administração pública, **não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos** nem do regime jurídico de servidores públicos" (TEMA 917).

No caso presente, o Projeto de Lei acaba por interferir na organização e no funcionamento de órgão do Poder Executivo, o que torna a proposição eivada de inconstitucionalidade formal subjetiva.

Veja-se, nesse sentido, a ADI 3981, julgada pelo Supremo Tribunal Federal (STF), ementada, para o que aqui interessa, nestes termos:

Ementa: [...] 4. Pedido da ação direta julgado parcialmente procedente, com a fixação da seguinte tese: "Padece de inconstitucionalidade formal lei de iniciativa parlamentar que disponha sobre atribuições de órgãos da Administração Pública (art. 61, § 1º, II, "e" e art. 84, VI, da Constituição Federal)." (ADI 3981, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 15/04/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-124 DIVULG 19-05- 2020 PUBLIC 20-05-2020) [Grifou-se]



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



A corroborar a tese ora exposta, citam-se o Parecer n. 145/2021 e o Parecer n. 475/2019, desta COJUR/PGE/SC, que enfrentaram casos análogos, assim ementados:

EMENTA: Pedido de Diligência. Projeto de lei de origem parlamentar que "Institui o programa estadual um computador por estudante e professor na rede pública estadual de ensino". Existência de vício formal de iniciativa por interferência na organização, funcionamento e atribuições da Administração Pública Estadual. Iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo. Aumento de despesa. Ofensa ao princípio da Separação do Poderes. Artigos 32, 50, § 2º, II e VI, e 52, I, CESC/89. Inconstitucionalidade. Sugestão de arquivamento.

EMENTA: COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SANTA CATARINA – PEDIDO DE DILIGÊNCIA – PROJETO DE LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE "INSTITUI, NO ÂMBITO DO ESTADO DE SANTA CATARINA, A POLÍTICA DE EDUCAÇÃO DIGITAL NAS ESCOLAS – CIDADANIA DIGITAL, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS". AÇÕES RELACIONADAS À ESTRUTURAÇÃO E ATRIBUIÇÕES DE SECRETARIAS E DE ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. MATÉRIA DE INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. AUMENTO DE DESPESA. INCONSTITUCIONALIDADE.

Portanto, nova obrigação criada na máquina administrativa, cuja execução foi incumbida ao Poder Executivo por meio de lei de iniciativa parlamentar, interfere diretamente na competência constitucionalmente garantida ao dirigente maior da Administração para analisar a oportunidade, ou não, da apresentação (oportunidade e conveniência) de certas propostas legislativas que afetam da gestão pública. Usurpada a iniciativa, aparece o vício de iniciativa.

CONCLUSÃO

Ante o exposto, a despeito da boa intenção do legislador, opina-se pelo veto à integralidade do Projeto de Lei nº 270/2019, em razão dos fundamentos que seguem:

- 1) Violação do disposto no art. 113 do ADCT, em face da ausência de estimativa do impacto orçamentário e financeiro da criação de despesa obrigatória na proposição legislativa.
- 2) Inconstitucionalidade formal subjetiva, em razão de violação à reserva de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, interferindo nas atribuições, organização e funcionamento da Administração Pública, bem como princípio da independência e harmonia dos Poderes (CRFB, artigos 2º, 61, § 1º, II, 'e' e 84, II e VI, 'a' ; CESC, artigos 32, 50, § 2º, II e VI e 71, IV, 'a').

É o parecer que submeto à consideração superior.

RODRIGO DIEL DE ABREU

Procurador do Estado



Assinaturas do documento



Código para verificação: **LL66R56C**



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



RODRIGO DIEL DE ABREU (CPF: 751.XXX.770-XX) em 02/08/2021 às 19:36:40

Emitido por: "SGP-e", emitido em 11/03/2019 - 17:42:40 e válido até 11/03/2119 - 17:42:40.

(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDEzNTA4XzEzNTE4XzlwMjFfTEw2NlI1NkM=> ou o site

<https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00013508/2021** e o código **LL66R56C** 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 13508/2021

Assunto: Consulta sobre autógrafo no Projeto de Lei n. 270/2019

Origem: Casa Civil (CC)

Interessado: Assembleia Legislativa de Santa Catarina (ALESC)

De acordo com o parecer retro exarado pelo Procurador do Estado, Dr. Rodrigo Diel de Abreu, cuja ementa foi assim formulada:

Ementa: Autógrafo de projeto de lei nº 270/2019, de iniciativa parlamentar que "Dispõe sobre a obrigatoriedade de inserção de instalação de sistema de captação, armazenamento e utilização de águas da chuva, nos projetos arquitetônicos de novas edificações ou reformas de prédios do Estado de Santa Catarina". 1. Inconstitucionalidade por violação ao art. 113 do ADCT. Novo regime fiscal. Criação de despesa obrigatória sem estimativa do impacto orçamentário na proposição legislativa. Extensão da regra a todos os entes federados e a leis de origem parlamentar. 2. Inconstitucionalidade formal subjetiva. Violação à reserva de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo (CRFB, arts. 61, § 1º, II, 'e' e 84, II e VI, 'a'; CESC, artigos 50, § 2º, II e VI e 71, IV, 'a'). Organização e funcionamento da Administração Pública. Obrigação de instalação de sistemas de captação, armazenamento e utilização de águas pluviais em prédios públicos do Estado de Santa Catarina. Violação do princípio da separação dos poderes (CRFB, art. 2º; CESC art. 32). 3. Opinião pelo veto à integralidade do Projeto de Lei nº 270/2019.

À consideração superior.

Florianópolis, data da assinatura digital.

ALINE CLEUSA DE SOUZA

Procuradora-Chefe da Consultoria Jurídica



Assinaturas do documento



Código para verificação: **J395TRW8**



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



ALINE CLEUSA DE SOUZA (CPF: 003.XXX.689-XX) em 02/08/2021 às 21:54:45

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/U0NDXzEwMDY4XzAwMDEzNTA4XzEzNTE4XzlwMjFfSjM5NVRSVzgz=> ou o site

<https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00013508/2021** e o código **J395TRW8** 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 13508/2021

Assunto: Autógrafo de projeto de lei nº 270/2019, de iniciativa parlamentar que "Dispõe sobre a obrigatoriedade de inserção de instalação de sistema de captação, armazenamento e utilização de águas da chuva, nos projetos arquitetônicos de novas edificações ou reformas de prédios do Estado de Santa Catarina". 1. Inconstitucionalidade por violação ao art. 113 do ADCT. Novo regime fiscal. Criação de despesa obrigatória sem estimativa do impacto orçamentário na proposição legislativa. Extensão da regra a todos os entes federados e a leis de origem parlamentar. 2. Inconstitucionalidade formal subjetiva. Violação à reserva de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo (CRFB, arts. 61, § 1º, II, 'e' e 84, II e VI, 'a'; CESC, artigos 50, § 2º, II e VI e 71, IV, 'a'). Organização e funcionamento da Administração Pública. Obrigação de instalação de sistemas de captação, armazenamento e utilização de águas pluviais em prédios públicos do Estado de Santa Catarina. Violação do princípio da separação dos poderes (CRFB, art. 2º; CESC art. 32). 3. Opinião pelo veto à integralidade do Projeto de Lei nº 270/2019.

Origem: Casa Civil (CC)

Interessada: Assembleia Legislativa de Santa Catarina (ALESC)

De acordo com o **Parecer nº 375/21-PGE** da lavra do Procurador do Estado, Dr. Rodrigo Diel de Abreu, 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 375/21-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: **B19N8WY8**



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

- ✓ **SÉRGIO LAGUNA PEREIRA** (CPF: 004.XXX.480-XX) em 02/08/2021 às 19:49:21
Emitido por: "SGP-e", emitido em 13/07/2018 - 15:07:26 e válido até 13/07/2118 - 15:07:26.
(Assinatura do sistema)

- ✓ **ALISSON DE BOM DE SOUZA** (CPF: 040.XXX.369-XX) em 03/08/2021 às 13:38:28
Emitido por: "SGP-e", emitido em 30/03/2018 - 12:33:30 e válido até 30/03/2118 - 12:33:30.
(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDEzNTA4XzEzNTE4XzlwMjFfQjE5TjhXWTg=> ou o site <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00013508/2021** e o código **B19N8WY8** 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 13502/2021
Autógrafo do PL nº 270/2019

Veto totalmente o autógrafo do Projeto de Lei nº 270/2019, que “Dispõe sobre a obrigatoriedade de inserção de instalação de sistema de captação, armazenamento e utilização de águas da chuva, nos projetos arquitetônicos de novas edificações ou reformas de prédios do Estado de Santa Catarina”, por ser inconstitucional.

Florianópolis, 6 de agosto de 2021.

CARLOS MOISÉS DA SILVA
Governador do Estado

Despacho de veto total PL_270_19

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: **D61CI530**

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



CARLOS MOISÉS DA SILVA (CPF: 625.XXX.849-XX) em 06/08/2021 às 18:31:47

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/U0NDXzEwMDY4XzAwMDEzNTAyXzEzNTEyXzlwMjFfRDYxQ0k1M08=> ou o site

<https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00013502/2021** e o código **D61CI530** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.