



ESTADO DE SANTA CATARINA  
GABINETE DO GOVERNADOR

VETO PARCIAL AO  
PL 10145/21

MENSAGEM Nº 1067

Lido no expediente	002º	Sessão de	03/02/21
Às Comissões de:	(5)	JUSTIÇA	
	( )		
	( )		
	( )		
		Secretário	



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

No uso da competência privativa que me é outorgada pelo § 1º do art. 54 da Constituição do Estado, comunico a esse colendo Poder Legislativo que decidi vetar os arts. 4º e 6º do autógrafo do Projeto de Lei nº 145/2021, que “Dispõe sobre o Programa Time da Defesa, de ação interdisciplinar, com o objetivo de prevenir e refutar qualquer tipo de violência escolar e doméstica, abuso sexual e o uso de drogas nas escolas estaduais da rede pública e adota outras providências”, por serem inconstitucionais, com fundamento no Parecer nº 672/2021, da Procuradoria-Geral do Estado (PGE).

Estabelecem os dispositivos vetados:

**Arts. 4º e 6º**

“Art. 4º Para coordenar as ações do Programa, será criado um núcleo central e núcleos regionais.

§ 1º O núcleo central estará ligado à Secretaria de Estado de Educação e traçará diretriz, realizará estudos, dará suporte ao desenvolvimento do Programa e terá composição intersecretarial e multiprofissional, com a participação de:

I – técnicos da Secretaria de Estado da Educação; Secretaria de Estado da Saúde; Secretaria de Estado do Desenvolvimento Social; e Secretaria de Estado da Administração Prisional e Socioeducativa;

II – técnicos de entidades não governamentais ou privadas como:

- a) universidades;
- b) Ordem dos Advogados do Brasil;
- c) entidades religiosas;
- d) emissoras de rádio ou televisão;
- e) demais entidades que possam contribuir nas áreas da psicologia, das ciências sociais e jurídicas abrangidas pelo Programa.

Ao Expediente da Mesa

Em \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

Deputado Ricardo Alba  
1º Secretário



**ESTADO DE SANTA CATARINA  
GABINETE DO GOVERNADOR**



§ 2º Os núcleos regionais, ligados à Secretaria de Estado da Educação, estabelecerão ligação direta entre o núcleo central e as equipes de trabalho.

§ 3º Os núcleos regionais e equipes de trabalho darão respaldo às ações que serão desenvolvidas em prol do tema Time da Defesa e contará com a participação comunitária e dos seguintes seguimentos:

I – técnicos das Secretarias de Estado:

- a) da Educação;
- b) da Saúde;
- c) do Desenvolvimento Social;
- d) da Administração Prisional e Socioeducativa;

II – representantes dos seguintes órgãos e entidades:

- a) Grêmios Estudantis;
- b) Conselhos Escolares;
- c) Conselhos Municipais de Educação;
- d) Conselhos Municipais de Saúde;
- e) Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente;
- f) Conselhos Tutelares;
- g) Promotorias da Infância e Juventude;
- h) Juizados da Infância e da Juventude;
- i) representantes das Subseções da Ordem dos Advogados do Brasil;
- j) pastorais e entidades religiosas;
- k) universidades;
- l) sindicatos e entidades de classe;
- m) emissoras de rádio e televisão;
- n) fundações que desenvolvam trabalhos em prol da criança e do adolescente;
- o) representantes da sociedade civil e de entidades públicas ou privadas, que possam contribuir nos aspectos psicológicos, sociais, e jurídicos contidos no Programa.



Art. 6º A fiscalização da presente Lei ficará a cargo da Secretaria de Estado da Educação.”

### Razões do veto

Os arts. 4º e 6º do PL nº 145/2021, ao pretenderem, respectivamente, estabelecer a forma de coordenação do Programa Time da Defesa de maneira excessivamente detalhada e impor à Secretaria de Estado da Educação (SED) a fiscalização do Programa, estão eivados de inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa, uma vez que compete ao Chefe do Poder Executivo legislar sobre a organização e o funcionamento da Administração Pública, e de inconstitucionalidade material, dado que contrariam os princípios da independência e harmonia dos Poderes e da reserva de administração, ofendendo, assim, o disposto no art. 32, no inciso VI do § 2º do art. 50 e no inciso I e na alínea “a” do inciso IV do *caput* do art. 71 da Constituição do Estado. Nesse sentido, a PGE recomendou vetá-los, manifestando-se nos seguintes termos:

De início, pontua-se que os artigos 4º e 6º veiculam preceitos de densidade normativa suficiente a vincular o Poder Executivo à adoção de comportamentos específicos, no que incidem em inconstitucionalidade formal subjetiva, bem como em incompatibilidade material com a Carta Magna.

Em que pese o nobre propósito do parlamentar proponente, os dispositivos apontados acarretam sensível interferência na estruturação e nas atribuições de órgãos públicos, usurpando a competência do Chefe do Poder Executivo para legislar sobre a matéria, conforme previsão do art. 71, incisos I e IV, “a”, da CESC/89 [...].

O projeto de lei atribui novas incumbências às Secretarias de Estado, o que esbarra na competência exclusiva do Chefe do Executivo e, conseqüentemente, afronta o disposto no artigo 61, § 1º, II, “e”, da Constituição Federal (correspondente ao artigo 50, § 2º, VI, da Constituição Estadual).

Sobre o tema, colhe-se da jurisprudência do Excelso Supremo Tribunal Federal:

“CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. LEI 10.893/2001, DO ESTADO DE SÃO PAULO. IMPLANTAÇÃO DE PROGRAMA ESTADUAL DE SAÚDE VOCAL EM BENEFÍCIO DE PROFESSORES DA REDE ESTADUAL DE ENSINO. ALTERAÇÃO DO REGIME JURÍDICO DE SERVIDORES. MATÉRIA SUJEITA À RESERVA DE INICIATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. NORMAS DE APLICAÇÃO OBRIGATÓRIA AOS ESTADOS-MEMBROS. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL CARACTERIZADA. 1. Ao instituir programa de atenção especial à saúde de professores da rede pública local, a Lei 10.893/01 cuidou de instituir um benefício funcional, alterando o regime jurídico desses servidores, além de criar atribuições e responsabilidades para Secretarias Estaduais. 2. Ao assim dispor, por iniciativa parlamentar, a lei estadual entrou em contravenção com regras de reserva de iniciativa constantes do art. 61, II, alíneas ‘c’ e ‘e’, da CF, que, segundo ampla cadeia de precedentes deste Supremo Tribunal Federal, são de observância obrigatória pelas Constituições Estaduais. 3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.” (ADI 4211, Relator(a): Min. TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, julgado em 03/03/2016, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-053 DIVULG 21-03-2016 PUBLIC 22-03-2016)



**ESTADO DE SANTA CATARINA  
GABINETE DO GOVERNADOR**



Não fosse o vício de iniciativa, os artigos 4º e 6º igualmente padeceriam de inconstitucionalidade material por violação à separação dos poderes e à reserva de administração. É que a exequibilidade de política pública demanda, nas palavras de Celso Antônio Bandeira de Mello, "uma atuação administrativa a ser desenvolvida dentro de um espaço de liberdade exigente de regulação ulterior".

Nesses termos, não é dado ao Parlamento invadir o espaço da função administrativa, seja pela utilização desnecessária e abusiva de leis de efeito concreto ou leis de caráter específico (afastando-se do caráter geral e abstrato dos atos legislativos), seja pela regulamentação legal minuciosa nos campos em que se requer maior margem de atuação da Administração.

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

Os arts. 4º e 6º impuseram restrição indevida ao espaço de liberdade do Poder Executivo na condução, na execução e na fiscalização da política pública, no que incorrem em inconstitucionalidade por violação ao art. 2º da CF/88.

[...]

Diante de todo o exposto, compreende-se pela inconstitucionalidade dos artigos 4º e 6º, nos termos da fundamentação.

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

Florianópolis, 6 de janeiro de 2022.

**CARLOS MOISÉS DA SILVA**  
Governador do Estado



## Assinaturas do documento



Código para verificação: **1R3VOB67**

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



**CARLOS MOISÉS DA SILVA** (CPF: 625.XXX.849-XX) em 06/01/2022 às 19:08:42

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/U0NDXzEwMDY4XzAwMDI0Mzk3XzI0NDE0XzlwMjFmVlZVt9CNjc=> ou o site

<https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00024397/2021** e o código **1R3VOB67** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.



**AUTÓGRAFO DO PROJETO DE LEI Nº 145/2021**



Dispõe sobre o Programa Time da Defesa, de ação interdisciplinar, com o objetivo de prevenir e refutar qualquer tipo de violência escolar e doméstica, abuso sexual e o uso de drogas nas escolas estaduais da rede pública e adota outras providências.

A Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina,

**DECRETA:**

Art. 1º Fica instituído o Programa Time da Defesa, de ação interdisciplinar e participação comunitária, para prevenir, refutando qualquer tipo de violência escolar e doméstica, abuso sexual e o uso de drogas nas escolas estaduais da rede pública de ensino do Estado de Santa Catarina.

Art. 2º Para implementar o Programa, cada unidade escolar, poderá criar uma equipe de trabalho, constituída por professores, funcionários, alunos, especialistas em segurança pública e educação, pais e representantes ligados à comunidade escolar.

§ 1º Para a consecução dos objetivos do Programa poderão ser convidados conferencistas ou palestrantes, que prestarão os serviços de explanação, nas quais serão refutadas a violência escolar e doméstica, o abuso sexual e a utilização de drogas.

§ 2º As conferências ou palestras serão realizadas de modo gratuito, na modalidade de trabalho voluntário para os conferencistas ou palestrantes, sem qualquer ônus para o Estado e/ou escolas.

§ 3º Na circunstância definida no § 1º deste artigo, as famílias dos alunos serão convidadas para participar das palestras ou conferências.

Art. 3º São objetivos do Programa:

I – criar equipes de trabalho vinculadas aos conselhos escolares, para atuar na prevenção e no controle da violência nas escolas, analisando suas causas e apontando possíveis soluções;

II – projetar e desenvolver campanhas educativas de conscientização e valorização da vida, dirigidas às crianças, aos adolescentes e à comunidade envolvida;

III – implantar ações voltadas para o controle da violência na escola, visando garantir o reconhecimento dos direitos humanos, o exercício pleno da cidadania e a promoção da harmonia e da paz na comunidade escolar;

IV – projetar ações que estimulem e exaltem a figura do jovem trabalhador, louvando os jovens que se dedicam às atividades que colaborem com a harmonia do lar e da família, bem como àqueles que trabalham e objetivam a sua capacitação no mercado de trabalho;



V – administrar ações culturais, sociais e desportivas que fortaleçam os vínculos entre a comunidade e a escola;

VI – garantir a capacitação e o treinamento dos componentes da equipe de trabalho definida no art. 2º desta Lei, para que possam obter resultados nas ações de prevenção da violência na escola bem como nas ações de prevenção do uso de drogas;

VII – estar atentos e realizar ações de combate a violência doméstica, abuso sexual contra as crianças, e assim que verificar este tipo de ocorrência, avisar as autoridades competentes, e que seus nomes e denúncias sejam protegidos por lei, assegurando assim sua integridade física e moral.

Art. 4º Para coordenar as ações do Programa, será criado um núcleo central e núcleos regionais.

§ 1º O núcleo central estará ligado à Secretaria de Estado de Educação e traçará diretriz, realizará estudos, dará suporte ao desenvolvimento do Programa e terá composição intersecretarial e multiprofissional, com a participação de:

I – técnicos da Secretaria de Estado da Educação; Secretaria de Estado da Saúde; Secretaria de Estado do Desenvolvimento Social; e Secretaria de Estado da Administração Prisional e Socioeducativa;

II – técnicos de entidades não governamentais ou privadas como:

a) universidades;

b) Ordem dos Advogados do Brasil;

c) entidades religiosas;

d) emissoras de rádio ou televisão;

e) demais entidades que possam contribuir nas áreas da psicologia, das ciências sociais e jurídicas abrangidas pelo Programa.

§ 2º Os núcleos regionais, ligados à Secretaria de Estado da Educação, estabelecerão ligação direta entre o núcleo central e as equipes de trabalho.

§ 3º Os núcleos regionais e equipes de trabalho darão respaldo às ações que serão desenvolvidas em prol do tema Time da Defesa e contará com a participação comunitária e dos seguintes seguimentos:

I – técnicos das Secretarias de Estado:

a) da Educação;

b) da Saúde;

c) do Desenvolvimento Social;

d) da Administração Prisional e Socioeducativa;

II – representantes dos seguintes órgãos e entidades:



- do Adolescente;
- a) Grêmios Estudantis;
  - b) Conselhos Escolares;
  - c) Conselhos Municipais de Educação;
  - d) Conselhos Municipais de Saúde;
  - e) Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e
  - f) Conselhos Tutelares;
  - g) Promotorias da Infância e Juventude;
  - h) Juizados da Infância e da Juventude;
  - i) representantes das Subseções da Ordem dos Advogados
- do Brasil;
- j) pastorais e entidades religiosas;
  - k) universidades;
  - l) sindicatos e entidades de classe;
  - m) emissoras de rádio e televisão;
  - n) fundações que desenvolvam trabalhos em prol da criança e
- do adolescente;
- o) representantes da sociedade civil e de entidades públicas ou privadas, que possam contribuir nos aspectos psicológicos, sociais, e jurídicos contidos no Programa.

Art. 5º O Estado poderá estender o Programa, através de Convênios ou Termo de Cooperação Técnica, às escolas municipais e particulares, bem como orientar a formação de núcleos municipais de controle e prevenção de violência.

Art. 6º A fiscalização da presente Lei ficará a cargo da Secretaria de Estado da Educação.

Art. 7º O Poder Executivo regulamentará a presente Lei de acordo com o disposto no art. 71, inciso III da Constituição Estadual.

Art. 8º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

de 2021.

PALÁCIO BARRIGA-VERDE, em Florianópolis, 16 de dezembro

  
Deputado **MAURO DE NADAL**  
Presidente



ESTADO DE SANTA CATARINA  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
CONSULTORIA JURÍDICA



PARECER Nº 672/2021-PGE

Florianópolis, data da assinatura digital.

**Referência:** SCC 24584/2021

**Assunto:** Autógrafo do Projeto de Lei nº 145/2021

**Origem:** Casa Civil (CC)

**Interessado:** Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina

**EMENTA:** Autógrafo. Projeto de Lei nº 145/2021, aprovado pela Assembleia Legislativa, de origem parlamentar, que "Dispõe sobre o Programa Time da Defesa, de ação interdisciplinar, com o objetivo de prevenir e refutar qualquer tipo de violência escolar e doméstica, abuso sexual e o uso de drogas nas escolas estaduais da rede pública e adota outras providências". Vício de iniciativa. Inconstitucionalidade dos artigos 4º e 6º. Ausência de vícios de inconstitucionalidade e ilegalidade nos dispositivos remanescentes. Competência concorrente do Estado para legislar sobre sobre defesa da saúde e proteção à infância e à juventude. Concretização do dever constitucional previsto no art. 227 da CRFB/88.

Senhora Procuradora-Chefe da Consultoria Jurídica,

## RELATÓRIO

Trata-se de Autógrafo do Projeto de Lei nº 145/2021, aprovado pela Assembleia Legislativa, de origem parlamentar, que "Dispõe sobre o Programa Time da Defesa, de ação interdisciplinar, com o objetivo de prevenir e refutar qualquer tipo de violência escolar e doméstica, abuso sexual e o uso de drogas nas escolas estaduais da rede pública e adota outras providências".

Transcreva-se a íntegra do projeto de lei aprovado pelo Parlamento estadual (disponível para consulta nos autos do processo-referência nº SCC 24397/2021):

Art. 1º Fica instituído o Programa Time da Defesa, de ação interdisciplinar e participação comunitária, para prevenir, refutando qualquer tipo de violência escolar e doméstica, abuso sexual e o uso de drogas nas escolas estaduais da rede pública de ensino do Estado de Santa Catarina.

Art. 2º Para implementar o Programa, cada unidade escolar, poderá criar uma equipe de trabalho, constituída por professores, funcionários, alunos, especialistas em segurança pública e educação, pais e representantes ligados à comunidade escolar,

§ 1º Para a consecução dos objetivos do Programa poderão ser convidados conferencistas ou palestrantes, que prestarão os serviços de explanação, nas quais serão refutadas a violência escolar e doméstica, o abuso sexual e a utilização de drogas.

§ 2º As conferências ou palestras serão realizadas de modo gratuito, na modalidade de trabalho voluntário para os conferencistas ou palestrantes, sem qualquer ônus para o Estado e/ou escolas.





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



- c) do Desenvolvimento Social;
- d) da Administração Prisional e Socioeducativa;
- II - representantes dos seguintes órgãos e entidades:
  - a) Grêmios Estudantis;
  - b) Conselhos Escolares;
  - c) Conselhos Municipais de Educação;
  - d) Conselhos Municipais de Saúde;
  - e) Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente;
  - f) Conselhos Tutelares;
  - g) Promotorias da Infância e Juventude;
  - h) Juizados da infância e da Juventude;
  - i) representantes das Subseções da Ordem dos Advogados do Brasil;
  - j) pastorais e entidades religiosas;
  - k) universidades;
  - l) sindicatos e entidades de classe;
  - m) emissoras de rádio e televisão;
  - n) fundações que desenvolvam trabalhos em prol da criança e do adolescente;
  - o) representantes da sociedade civil e de entidades públicas ou privadas, que possam contribuir nos aspectos psicológicos, sociais, e jurídicos contidos no Programa.

Art. 5º O Estado poderá estender o Programa, através de Convênios ou Termo de Cooperação Técnica, às escolas municipais e particulares, bem como orientar a formação de núcleos municipais de controle e prevenção de violência.

Art. 6º A fiscalização da presente Lei ficará a cargo de Secretaria de Estado de Educação.

Art. 7º O Poder Executivo regulamentará a presente Lei de acordo com o disposto no art. 71, inciso III de Constituição Estadual.

Art. 8º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

De acordo com a justificativa do parlamentar proponente, disponível para consulta no endereço eletrônico da ALESC, "a violência contra crianças dentro de casa tem sido um tema recorrente, bem como espancamentos, lesões, e até mortes", visando o programa "estabelecer um time de defesa contra estes ataques dentro e fora do ambiente escolar", e acrescenta que a matéria em tela "não pretende, de forma alguma, dispor sobre a criação, estruturação e atribuições das Secretarias de Estado", e sim implantar um programa de ação interdisciplinar "de forma conjunta e plena com os Poderes e a sociedade de um modo geral".

É o relatório.

## **FUNDAMENTAÇÃO**

O escopo desta manifestação visa orientar a decisão a ser tomada pelo Excelentíssimo Senhor Governador do Estado de Santa Catarina, no momento da deliberação executiva no âmbito do processo legislativo. Essa fase compreende a prerrogativa conferida ao Chefe do Poder Executivo de sancionar ou vetar o projeto de lei aprovado pelo Parlamento, consoante a dicção do art. 54, caput e §§1º a 3º, da Constituição do Estado de Santa Catarina (CE/SC):



ESTADO DE SANTA CATARINA  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
CONSULTORIA JURÍDICA



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.

O Decreto n. 2.382, de 28 de agosto de 2014, que dispõe sobre o Sistema de Atos do Processo Legislativo, determina, no seu art. 17, I, que a Casa Civil, por intermédio da GEMAT, ao receber os autógrafos, e antes de submetê-los ao Governador do Estado, promoverá consulta à PGE, quanto à legalidade e constitucionalidade.

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

Conforme transcrição do inteiro teor, o autógrafo do Projeto de Lei pretende instituir política pública de ação interdisciplinar, com o objetivo de prevenir e refutar qualquer tipo de violência escolar e doméstica, abuso sexual e o uso de drogas nas escolas estaduais da rede pública.

De início, pontua-se que os artigos 4º e 6º veiculam preceitos de densidade normativa suficiente a vincular o Poder Executivo à adoção de comportamentos específicos, no que incidem em inconstitucionalidade formal subjetiva, bem como em incompatibilidade material com Carta Magna.

Em que pese o nobre propósito do parlamentar proponente, os dispositivos apontados acarretam sensível interferência na estruturação e nas atribuições de órgãos públicos, usurpando a competência do Chefe do Poder Executivo para legislar sobre a matéria, conforme previsão do art. 71, incisos I e IV, "a" da CESC/89:

Art. 71. São atribuições privativas do Governador do Estado:

I - exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a **direção superior da administração estadual**; (...)

IV - dispor, mediante decreto, sobre:

a) **organização e funcionamento da administração estadual**, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos; e (...)  
(grifou-se)

O projeto de lei atribui novas incumbências às Secretarias de Estado, o que esbarra na competência exclusiva do Chefe do Executivo e, conseqüentemente, afronta o disposto no artigo 61, § 1.º, II, "e" da Constituição Federal (correspondente ao artigo 50, § 2.º, VI, da Constituição Estadual).

Sobre o tema, colhe-se da jurisprudência do Excelso Supremo Tribunal Federal:

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. LEI 10.893/2001, DO ESTADO DE SÃO PAULO. IMPLANTAÇÃO DE PROGRAMA ESTADUAL DE SAÚDE VOCAL EM BENEFÍCIO DE PROFESSORES DA REDE ESTADUAL DE ENSINO. ALTERAÇÃO DO REGIME JURÍDICO DE SERVIDORES. MATÉRIA SUJEITA À RESERVA DE INICIATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. NORMAS DE APLICAÇÃO OBRIGATÓRIA AOS ESTADOS-MEMBROS. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL CARACTERIZADA. 1. Ao instituir programa



ESTADO DE SANTA CATARINA  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
CONSULTORIA JURÍDICA



de atenção especial à saúde de professores da rede pública local, a Lei 10.893/01 cuidou de instituir um benefício funcional, alterando o regime jurídico desses servidores, **além de criar atribuições e responsabilidades para Secretarias Estaduais**. 2. Ao assim dispor, por iniciativa parlamentar, a lei estadual entrou em contravenção com regras de reserva de iniciativa constantes do art. 61, II, alíneas "c" e "e", da CF, que, segundo ampla cadeia de precedentes deste Supremo Tribunal Federal, são de observância obrigatória pelas Constituições Estaduais. 3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. (ADI 4211, Relator(a): Min. TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, julgado em 03/03/2016, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-053 DIVULG 21-03-2016 PUBLIC 22-03-2016) (grifo nosso)

Não fosse o vício de iniciativa, os artigos 4º e 6º igualmente padeceriam de inconstitucionalidade material por violação à separação dos poderes e à reserva de administração. É que a exequibilidade de política pública demanda, nas palavras de Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>1</sup>, "uma atuação administrativa a ser desenvolvida dentro de um espaço de liberdade exigente de regulação ulterior".

Nesses termos, não é dado ao Parlamento invadir o espaço da função administrativa, seja pela utilização desnecessária e abusiva de leis de efeito concreto ou leis de caráter específico (afastando-se do caráter geral e abstrato dos atos legislativos), seja pela regulamentação legal minuciosa nos campos em que se requer maior margem de atuação da Administração.

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

Os arts. 4º e 6º impuseram restrição indevida ao espaço de liberdade do Poder Executivo na condução, na execução e na fiscalização da política pública, no que incorrem em inconstitucionalidade por violação ao art. 2º da CF/88.

**Ressalva feita aos arts. 4º e 6º do PL**, os demais dispositivos estabelecem parâmetros genéricos de ação, a exemplo dos objetivos a serem perseguidos pelo programa no art. 3º, os quais devem ser ponderados pelo administrador no momento da efetiva implementação da política pública.

Esses enunciados não criam diretamente uma regra de conduta específica a ser seguida pelo Poder Público, mas impõem apenas um "estado de coisas", terminologia empregada por Humberto Ávila ao se referir aos princípios como normas jurídicas imediatamente finalísticas. Nas palavras do doutrinador<sup>2</sup>:

As regras podem ser dissociadas dos princípios quanto ao modo como prescrevem o comportamento. Enquanto as regras são normas imediatamente descritivas, na medida em que estabelecem obrigações, permissões e proibições mediante a descrição da conduta a ser adotada, os princípios são normas imediatamente finalísticas, já que estabelecem um estado de coisas para cuja realização é necessário a adoção de determinados comportamentos. [...]. Com efeito, os princípios estabelecem um estado de coisas a ser atingido (state of affairs, Idealzustand), em virtude do qual deve o aplicador verificar a adequação do

<sup>1</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de direito administrativo. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 336

<sup>2</sup> ÁVILA, Humberto. Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 18. ed. rev e atual. São Paulo: Malheiros, 2018. p. 95.





ESTADO DE SANTA CATARINA  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
CONSULTORIA JURÍDICA



concorrentemente sobre:

[...]

XII - previdência social, proteção e defesa da saúde;

[...]

XV - proteção à infância e à juventude;

Assim, compete à União o estabelecimento das normas gerais e aos Estados a suplementação da legislação federal, de acordo com suas peculiaridades regionais (art. 24, §§1º e 2º da CRFB e art. 10, §1º, da CE/SC), salvo se inexistir lei federal sobre normas gerais, ocasião em que os Estados exercerão competência legislativa plena, a fim de atender a suas peculiaridades (art. 24, §3º, da CRFB e art. 10, §2º, da CE/SC).

Em relação à competência legislativa concorrente, assim entende o Supremo Tribunal Federal:

(...) O art. 24 da CF compreende competência estadual concorrente não cumulativa ou suplementar (art. 24, § 2º) e competência estadual concorrente cumulativa (art. 24, § 3º). Na primeira hipótese, existente a lei federal de normas gerais (art. 24, § 1º), poderão os Estados e o Distrito Federal, no uso da competência suplementar, preencher os vazios da lei federal de normas gerais, a fim de afeiçoá-la às peculiaridades locais (art. 24, § 2º); na segunda hipótese, poderão os Estados e o Distrito Federal, inexistente a lei federal de normas gerais, exercer a competência legislativa plena "para atender a suas peculiaridades" (art. 24, § 3º). Sobrevindo a lei federal de normas gerais, suspende esta a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário (art. 24, § 4º). [ADI 3.098, rei min. Carlos Velloso, j. 24-11-2005, P, DJ de 10-3-2006.] (...) (ADI 2.818, rei. min. Dias T-5- 2013).

Frisa-se que do federalismo de cooperação resulta a necessidade de se interpretar restritivamente o alcance das regras de competências outorgadas à União, sob pena de esvaziamento da descentralização político-administrativa enquanto característica essencial de um Estado Federal marcado pela diversidade. Veja-se, nessa linha, a ADI 4060, ementada, para o que aqui interessa:

[...] 1. O princípio federativo brasileiro reclama, na sua ótica contemporânea, o abandono de qualquer leitura excessivamente inflacionada das competências normativas da União (sejam privativas, sejam concorrentes), bem como a descoberta de novas searas normativas que possam ser trilhadas pelos Estados, Municípios e pelo Distrito Federal, tudo isso em conformidade com o pluralismo político, um dos fundamentos da República Federativa do Brasil (CRFB, art. 1º, V) [...] (ADI 4060, Relator(a): LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 25/02/2015, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-081

No que concerne à compatibilidade material, a proposta legislativa busca assegurar a dignidade da criança e do adolescente, concretizando o dever constitucional previsto no art. 227 da CRFB, na redação dada pela EC nº 65/2010:

Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, **além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.**



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



Em suma, ressalvados os artigos 4º e 6º, entende-se pela constitucionalidade dos demais dispositivos do Projeto de Lei nº 145/2021.

**CONCLUSÃO**

Diante de todo o exposto, compreende-se pela inconstitucionalidade dos artigos 4º e 6º, nos termos da fundamentação.

Quanto aos demais dispositivos, conclui-se que não foram verificados vícios de ilegalidade e de inconstitucionalidade no Projeto de Lei nº 145/2021, aprovado pela Assembleia Legislativa, de origem parlamentar, que “Dispõe sobre o Programa Time da Defesa, de ação interdisciplinar, com o objetivo de prevenir e refutar qualquer tipo de violência escolar e doméstica, abuso sexual e o uso de drogas nas escolas estaduais da rede pública e adota outras providências”.

É o parecer que se submete à consideração superior.

**TÁRCIO AURÉLIO MONTEIRO DE MELO**  
Procurador do Estado



## Assinaturas do documento



Código para verificação: **04Y0L9ET**



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



**TARCIO AURELIO MONTEIRO DE MELO** (CPF: 007.XXX.124-XX) em 23/12/2021 às 15:52:59

Emitido por: "SGP-e", emitido em 24/05/2021 - 16:29:11 e válido até 24/05/2121 - 16:29:11.

(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDI0NTg0XzI0NjAxXzlwMjFmDRZMEw5RVQ=> ou o site

<https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00024584/2021** e o código **04Y0L9ET** 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 24584/2021**

**Assunto:** Consulta sobre autógrafo no Projeto de Lei n. 145/2021

**Origem:** Casa Civil (CC)

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

De acordo com o parecer retro exarado pelo Procurador do Estado, Dr. Tárzio Aurélio Monteiro de Melo, cuja ementa foi assim formulada:

**EMENTA:** *Autógrafo. Projeto de Lei nº 145/2021, aprovado pela Assembleia Legislativa, de origem parlamentar, que "Dispõe sobre o Programa Time da Defesa, de ação interdisciplinar, com o objetivo de prevenir e refutar qualquer tipo de violência escolar e doméstica, abuso sexual e o uso de drogas nas escolas estaduais da rede pública e adota outras providências". Vício de iniciativa. Inconstitucionalidade dos artigos 4º e 6º. Ausência de vícios de inconstitucionalidade e ilegalidade nos dispositivos remanescentes. Competência concorrente do Estado para legislar sobre sobre defesa da saúde e proteção à infância e à juventude. Concretização do dever constitucional previsto no art. 227 da CRFB/88.*

À consideração superior.

Florianópolis, data da assinatura digital.

**ALINE CLEUSA DE SOUZA**  
**Procuradora-Chefe da Consultoria Jurídica**



## Assinaturas do documento



Código para verificação: **3JSSN825**

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



**ALINE CLEUSA DE SOUZA** (CPF: 003.XXX.689-XX) em 23/12/2021 às 13:32:18

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/U0NDXzEwMDY4XzAwMDI0NTg0XzI0NjAxXzlwMjFfM0pTU044MjU=> ou o site

<https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00024584/2021** e o código **3JSSN825** 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 24584/2021

**Assunto:** Autógrafo. Projeto de Lei nº 145/2021, aprovado pela Assembleia Legislativa, de origem parlamentar, que “Dispõe sobre o Programa Time da Defesa, de ação interdisciplinar, com o objetivo de prevenir e refutar qualquer tipo de violência escolar e doméstica, abuso sexual e o uso de drogas nas escolas estaduais da rede pública e adota outras providências”. Vício de iniciativa. Inconstitucionalidade dos artigos 4º e 6º. Ausência de vícios de inconstitucionalidade e ilegalidade nos dispositivos remanescentes. Competência concorrente do Estado para legislar sobre sobre defesa da saúde e proteção à infância e à juventude. Concretização do dever constitucional previsto no art. 227 da CRFB/88.

**Origem:** Casa Civil (CC)

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

De acordo com o **Parecer nº 672/21-PGE** da lavra do Procurador do Estado, Dr. Tarcio Aurélio Monteiro de Melo, 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 672/21-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: **0G28LE9L**



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

- ✓ **SÉRGIO LAGUNA PEREIRA** (CPF: 004.XXX.480-XX) em 23/12/2021 às 13:04:22  
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 23/12/2021 às 13:22:44  
Emitido por: "SGP-e", emitido em 30/03/2018 - 12:33:30 e válido até 30/03/2118 - 12:33:30.  
(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDI0NTg0XzI0NjAxXzlwMjFfMEcyOExFOUw=> ou o site <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00024584/2021** e o código **0G28LE9L** 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 24397/2021  
Autógrafo do PL nº 145/2021

Sanciono o autógrafo do Projeto de Lei nº 145/2021, que “Dispõe sobre o Programa Time da Defesa, de ação interdisciplinar, com o objetivo de prevenir e refutar qualquer tipo de violência escolar e doméstica, abuso sexual e o uso de drogas nas escolas estaduais da rede pública e adota outras providências”, vetando, contudo, os arts. 4º e 6º, por serem inconstitucionais.

Florianópolis, 6 de janeiro de 2022.

**CARLOS MOISÉS DA SILVA**  
Governador do Estado

Despacho de veto parcial PL\_145\_21

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: **8XWD43G1**



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



**CARLOS MOISÉS DA SILVA** (CPF: 625.XXX.849-XX) em 06/01/2022 às 19:08:42

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/U0NDXzEwMDY4XzAwMDI0Mzk3Xzl0NDE0XzlwMjFfOFhXRDQzRzE=> ou o site

<https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00024397/2021** e o código **8XWD43G1** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.