



**ESTADO DE SANTA CATARINA  
GABINETE DO GOVERNADOR**

**MENSAGEM Nº 1038**



|                    |                    |
|--------------------|--------------------|
| Lido no expediente |                    |
| 003º               | Sessão de 03/02/22 |
| Às Comissões de:   |                    |
| (5)                | JUSTIÇA            |
| ( )                |                    |
| ( )                |                    |
| ( )                |                    |
|                    | Secretário         |

**VETO TOTAL AO**  
PL 380/2019

**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 decido vetar totalmente o autógrafo do Projeto de Lei nº 380/2019, que “Dispõe sobre o Relatório de Vitimização dos Encarregados da Aplicação da Lei (Reveal) no âmbito do Estado de Santa Catarina, e adota outras providências”, por ser inconstitucional, com fundamento no Parecer nº 673/2021, da Procuradoria-Geral do Estado (PGE).

O PL nº 380/2019, ao pretender obrigar que Secretarias de Estado procedam à elaboração e publicação do relatório nele especificado, de modo a interferir no regular funcionamento delas, 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, ofendendo, assim, o disposto 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 vetar totalmente o referido PL, manifestando-se nos seguintes termos:

No caso em comento, o projeto em exame, consoante já dito, em síntese, cria os deveres de elaboração e publicação de um relatório (denominado Reveal), atribuindo-os especificamente a determinadas Secretarias de Estado (SSP e SAP).

A proposição, desse modo, a pretexto de veicular uma política pública na área da segurança pública, delimitou tarefas determinadas a cargo de órgãos administrativos integrantes da estrutura do Poder Executivo, impactando o regular funcionamento dessas Secretarias. E, ao assim dispor, interferiu diretamente na organização e no funcionamento da SSP e da SAP.

Vale mencionar que as atribuições da SSP (art. 45 Lei Complementar Estadual nº 741/2019) e da SAP (art. 30 da Lei Complementar Estadual nº 741/2019) não contemplam a elaboração e a divulgação de relatório análogo.

Também não se extrai, da leitura da Lei Federal nº 13.675/2018, a qual, dentre outras providências, institui o Sistema Único de Segurança Pública (Susp), qualquer obrigação similar à criada pelo Projeto de Lei nº 380/2019.

Como é cediço, a dicção dos arts. 50, § 2º, VI, e 71, IV, ambos da CESC, impõe que projetos de lei sobre organização e funcionamento da Administração Pública, no âmbito do Poder Executivo, só podem ser validamente instaurados pelo Governador do Estado.

**Ao Expediente da Mesa**

Em 03 / 02 / 22

**Deputado Ricardo Alba**

1º Secretário



**ESTADO DE SANTA CATARINA  
GABINETE DO GOVERNADOR**



Veja-se, nessa linha, o seguinte julgado representativo do TJSC:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 6.286, DE 13 DE NOVEMBRO DE 2018, DO MUNICÍPIO DE CANOINHAS. PROJETO DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE INSTITUIU O ‘PROJETO DE PREVENÇÃO DA VIOLÊNCIA DOMÉSTICA COM A ESTRATÉGIA DE SAÚDE DA FAMÍLIA’. DIPLOMA QUE, APESAR DE IMPLEMENTAR PROGRAMA SOCIAL, DE INTERESSE LOCAL, PARA PROTEÇÃO DE GRUPOS VULNERÁVEIS, CRIOU NOVA COMPETÊNCIA À SECRETARIA DE SAÚDE MUNICIPAL E ATRIBUIÇÕES A SEUS SERVIDORES, EM NÍTIDA AFRONTA AO PRINCÍPIO DA RESERVA LEGAL E DA AUTOGESTÃO DO PODER EXECUTIVO. VIOLAÇÃO DOS ARTS. 32 E 50, INCISOS II, IV E VI, E 71, INCISO IV, ‘a’, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. PROCEDÊNCIA DA AÇÃO PARA DECLARAR A INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL, COM EFEITOS RETROATIVOS ‘EX TUNC’.” (TJSC, Direta de Inconstitucionalidade n. 4035623-87.2018.8.24.0000, da Capital, rel. Stanley da Silva Braga, Órgão Especial, j. 18-12-2019)

No mesmo sentido é o entendimento do Supremo Tribunal Federal, consoante se extrai da seguinte tese fixada na ADI 3981:

“[...] 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)

Registre-se, ademais, que seria incoerente admitir a iniciativa concorrente quanto às normas de estruturação e funcionamento dos órgãos do Executivo, quando, nos outros Poderes, o que se tem é iniciativa privativa ou até competência normativa exclusiva (CRFB, arts. 51, IV, e 52, XIII; art. 27, § 3º; art. 96, I, “a” e “b”).

[...]

Ante o exposto, opina-se pela inconstitucionalidade formal do Projeto de Lei nº 380/2019. A proposição, embora relevante do ponto de vista social, a pretexto de veicular uma política pública na área da segurança pública, delimitou tarefas determinadas a cargo de órgãos administrativos integrantes da estrutura do Poder Executivo, impactando o regular funcionamento dessas Secretarias. E, ao assim dispor, interferiu diretamente na organização e no funcionamento da SSP e da SAP, apresentando vício de inconstitucionalidade formal subjetiva (CESC, arts. 50, § 2º, VI; 71, IV, “a”).

Essas, senhoras Deputadas e 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, 29 de dezembro de 2021.

**CARLOS MOISÉS DA SILVA**  
Governador do Estado



## Assinaturas do documento



Código para verificação: **3770SNJD**



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



**CARLOS MOISÉS DA SILVA** (CPF: 625.XXX.849-XX) em 29/12/2021 às 20:48:24

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/U0NDXzEwMDY4XzAwMDIzNTY3XzIzNTg0XzlwMjFfMzc3MFNOSkQ=> ou o site

<https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00023567/2021** e o código **3770SNJD** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.



## AUTÓGRAFO DO PROJETO DE LEI Nº 380/2019

Dispõe sobre o Relatório de Vitimização dos Encarregados da Aplicação da Lei (Reveal) no âmbito do Estado de Santa Catarina, e adota outras providências.

A Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina,

### DECRETA:

Art. 1º A Secretaria de Estado da Segurança Pública de Santa Catarina (SSP/SC) e a Secretaria de Administração Prisional e Socioeducativa, deverão elaborar e publicar, anualmente, relatório pormenorizado denominado Relatório de Vitimização dos Encarregados da Aplicação da Lei (Reveal).

Parágrafo único. O relatório apresentará a análise individual dos eventos que vitimaram policiais militares, policiais civis, bombeiros militares, agentes penitenciários, profissionais de perícia do Instituto Geral de Perícia e agentes socioeducativos, mesmo que estejam na condição de contratados temporariamente ou comissionados.

Art. 2º Todo evento em que um agente de segurança pública encarregado da aplicação da lei for vítima de homicídio consumado ou tentado, latrocínio, lesão corporal, roubo, acidente de trânsito, suicídio, afogamento e/ou afastamentos por questões atinentes ao desempenho de sua atividade laboral, quer seja no seu horário de serviço ou fora dele, incluindo os que se encontram na reserva remunerada ou aposentados, deverá ser analisado na íntegra.

Parágrafo único. O relatório deverá conter, minimamente, informações que identifiquem idade, sexo biológico, instituição a qual pertence o agente encarregado da aplicação da lei, tempo de atuação na instituição, caracterização do crime em que foi vítima o agente, horário e local do fato, síntese da dinâmica do fato, entre outros detalhamentos com vistas a robustecer a análise do caso.

Art. 3º O Relatório de Vitimização dos Encarregados da Aplicação da Lei (Reveal) será publicado, anualmente, no mês de janeiro no Diário Oficial do Estado e/ou outros sítios eletrônicos a critério do Poder Executivo.

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

PALÁCIO BARRIGA-VERDE, em Florianópolis, 05 de dezembro de 2021.

  
Deputado **MAURO DE NADAL**  
Presidente



ESTADO DE SANTA CATARINA  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
CONSULTORIA JURÍDICA



PARECER Nº 673/2021-PGE

Florianópolis, data da assinatura digital.

Referência: SCC 23777/2021

Assunto: Autógrafos de Projeto de Lei

Origem: Casa Civil (CC)

**Ementa:** Autógrafo. Projeto de Lei nº 380/2019, de origem parlamentar, que "*Dispõe sobre o Relatório de Vitimização dos Encarregados da Aplicação da Lei (Reveal) no âmbito do Estado de Santa Catarina, e adota outras providências*". 1. Constitucionalidade formal orgânica. Tema afeto à segurança pública (CRFB, art. 144, *caput*). Competência de natureza material e legislativa outorgada de forma atípica pelo Constituinte. 2. Inconstitucionalidade formal subjetiva. Delimitação de tarefas determinadas a cargo da SSP e da SAP. Impacto no regular funcionamento desses órgãos. Interferência direta em tema de organização e funcionamento da Administração Pública (CESC, arts. 50, § 2º, VI; 71, IV, a).

Senhora Procuradora-Chefe da Consultoria Jurídica,

### RELATÓRIO

A Diretoria de Assuntos Legislativos da Casa Civil, por meio do Ofício nº 2036/CC-DIAL-GEMAT, de 13 de dezembro de 2021, solicitou a manifestação desta Procuradoria sobre o autógrafo do Projeto de Lei nº 380/2019, de origem parlamentar, que "*Dispõe sobre o Relatório de Vitimização dos Encarregados da Aplicação da Lei (Reveal) no âmbito do Estado de Santa Catarina, e adota outras providências*".

Eis o teor do projeto aprovado pela Assembleia Legislativa, disponível no processo SCC 23567/2021:

Art. 1º A Secretaria de Estado da Segurança Pública de Santa Catarina (SSP/SC) e a Secretaria de Administração Prisional e Socioeducativa, deverão elaborar e publicar, anualmente, relatório pormenorizado denominado Relatório de Vitimização dos Encarregados da Aplicação da Lei (Reveal).

Parágrafo único. O relatório apresentará a análise individual dos eventos que vitimaram policiais militares, policiais civis, bombeiros militares, agentes penitenciários, profissionais de perícia do Instituto Geral de Perícia e agentes socioeducativos, mesmo que estejam na condição de contratados temporariamente ou comissionados.

Art. 2º Todo evento em que um agente de segurança pública encarregado da aplicação da lei for vítima de homicídio consumado ou tentado, latrocínio, lesão corporal, roubo, acidente de trânsito, suicídio, afogamento e/ou afastamentos por



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



questões atinentes ao desempenho de sua atividade laboral, quer seja no seu horário de serviço ou fora dele, incluindo os que se encontram na reserva remunerada ou aposentados, deverá ser analisado na íntegra.

Parágrafo único. O relatório deverá conter, minimamente, informações que identifiquem idade, sexo biológico, instituição a qual pertence o agente encarregado da aplicação da lei, tempo de atuação na instituição, caracterização do crime em que foi vítima o agente, horário e local do fato, síntese da dinâmica do fato, entre outros detalhamentos com vistas a robustecer a análise do caso.

Art. 3º O Relatório de Vitimização dos Encarregados da Aplicação da Lei (Reveal) será publicado, anualmente, no mês de janeiro no Diário Oficial do Estado e/ou outros sítios eletrônicos a critério do Poder Executivo.

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

**Colhe-se da justificativa do parlamentar proponente:**

O presente Projeto de lei que ora submeto a análise dos nobres pares tem por escopo a instituição do relatório de vitimização dos encarregados da aplicação da Lei, objetivando ampliar a publicidade, a transparência, o controle social e a proteção no que concerne aos casos de agravos físicos, psíquicos ou de óbitos decorrentes do exercício da atuação profissional dos agentes de segurança pública.

A medida legislativa proposta atende as diretrizes nacionais dispostas no art. 4º, II, VII, XI e XVI da Lei Federal 13.675, de 2018, que instituiu o Sistema Único de Segurança Pública (Susp) e criou a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS).

Ademais, a instituição do relatório de vitimização dos encarregados da aplicação da lei, poderá contribuir para o alcance das metas estabelecidas no Plano Estadual de Segurança Pública e Defesa Social - 2018/2028, mais especificamente, na dimensão criminal, objetivo estratégico três, que pretende reduzir a vitimização de agentes da segurança pública e a letalidade em intervenções policiais.

Entendo que um relatório anual similar é necessário para possibilitar uma análise fidedigna da vitimização dos encarregados da aplicação da lei, sejam eles, policiais militares, policiais civis, bombeiros militares e civis, agentes penitenciários, agentes do Instituto Geral de Perícia, e agentes socioeducativos, mesmo os que estejam na condição de contratados temporariamente ou ocupantes de cargos comissionados.

De outra banda, diversas estudos e reportagens demonstram que, quando um agente da segurança pública encarregado da aplicação da lei, se torna vítima de roubo e essa condição é conhecida pelos criminosos, há uma exponencial chance de violência física e muitas das vezes letal contra o agente.

[...]

Ante o exposto, e considerando as assertivas acima elencadas, o foco na melhoria e aperfeiçoamento contínuo da prestação de serviços públicos à população do Estado, bem como o respeito à integridade física e mental dos agentes da segurança pública, submeto o projeto de lei à análise dos nobres pares, esperando ao final o acolhimento e aprovação da presente medida legislativa.



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



É o relato do necessário.

### FUNDAMENTAÇÃO

A presente manifestação da Procuradoria-Geral do Estado (PGE) tem como propósito orientar a decisão a ser tomada pelo Excelentíssimo Senhor Governador, na fase de deliberação executiva do processo legislativo. Essa fase compreende a prerrogativa conferida ao Chefe do Poder Executivo de sancionar ou vetar o projeto aprovado pelo Parlamento, consoante a dicção do art. 54, *caput* e §§ 1º a 3º, da Constituição do Estado de Santa Catarina (CESC). Eis o teor dos dispositivos mencionados:

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.

Sobre o parâmetro da análise a ser feita por esta Procuradoria, o Decreto Estadual nº 2.382/2014, que dispõe sobre o Sistema de Atos do Processo Legislativo, prevê, nestes termos:

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 [...]

Dessa forma, observa-se que a análise da PGE se restringe unicamente à legalidade e à constitucionalidade do autógrafo, cabendo às Secretarias de Estado e aos demais órgãos e entidades da Administração Pública consultadas manifestarem-se quanto à existência ou não de contrariedade ao interesse público.

Vale destacar, nesse sentido, que, quando uma manifestação sobre a presença ou não de interesse público em projetos de lei é feita pela PGE, o que este órgão faz, na verdade, é meramente transcrever as análises realizadas pelas áreas técnicas das Secretarias ou Autarquias consultadas - sem tecer qualquer juízo de valor em relação à proposição.

É que, por imposição do Decreto Estadual nº 2.382/2014, as manifestações sobre projetos de lei, incluindo as de interesse público, devem ser elaboradas pela Consultoria Jurídica (atribuição que é exercida pela PGE).

Assim, não é a PGE o órgão que, de fato, redige a manifestação sobre a presença ou não de interesse público. De fato, a Procuradoria apenas transcreve a análise realizada pelas áreas técnicas dos outros órgãos ou entidades consultados, por imposição normativa.

Dito isso, passa-se ao exame acerca da legalidade e da constitucionalidade da proposição legislativa.

O projeto, em suma, cria os deveres de elaboração e publicação anual, no mês de



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



janeiro, de documento denominado Relatório de Vitimização dos Encarregados da Aplicação da Lei (Reveal). Esses deveres são atribuídos especificamente à Secretaria de Estado da Segurança Pública (SSP) e à Secretaria de Estado da Administração Prisional e Socioeducativa (SAP). O relatório deverá conter dados pormenorizados de eventos nos quais determinados agentes públicos (policiais militares, policiais civis, bombeiros militares, agentes penitenciários, profissionais de perícia do Instituto Geral de Perícia e agentes socioeducativos), no exercício de suas funções ou em razão delas, forem vítimas de certos crimes.

Cumpre, de início, analisar a constitucionalidade formal sob a perspectiva da repartição de competências legislativas (constitucionalidade formal orgânica).

### **1. Constitucionalidade formal orgânica**

A proposição legislativa em comento insere-se no âmbito da segurança pública. Isso porque o referido relatório (chamado "Reveal") diz respeito a eventos nos quais certos agentes públicos vinculados a essa área de atuação são vítimas de determinados crimes.

A Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB), ao dispor que a segurança pública é "*dever do Estado, direito e responsabilidade de todos*" (art. 144, *caput*<sup>1</sup>), outorgou expressamente a todos os entes da federação uma competência de cunho material, ou seja, um poder jurídico de natureza não legislativa ou jurisdicional.

É bem verdade que o art. 144 da CRFB situa-se fora do Título III (Da Organização do Estado) do texto constitucional. No entanto, a posição topográfica de um dispositivo não é empecilho a que se reconheça a outorga de uma competência federativa, ainda que de forma atípica.

Inclusive, essa competência comum de natureza material a que se refere o *caput* do art. 144 da CRFB é, também, legislativa.

É que, em um Estado de Direito, tudo se faz de conformidade com a lei (em sentido amplo). Assim, negar aos Estados-membros a possibilidade de legislar sobre o assunto equivaleria a esvaziar a competência material do art. 144, *caput*, da CRFB. E isso certamente não foi a intenção do Constituinte.

Nesse sentido, o Supremo já assentou que os Estados-membros possuem competência legislativa sobre temas afetos à segurança pública. Colacionam-se, a esse propósito, os seguintes julgados representativos:

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. LEI 9.823/1993 DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **COMPETÊNCIA DOS ESTADOS PARA LEGISLAR SOBRE TRANSPORTE INTERMUNICIPAL E SEGURANÇA PÚBLICA.** CONSTITUCIONALIDADE DA CESSÃO GRATUITA DE PASSAGENS A POLICIAIS MILITARES NO SISTEMA DE TRANSPORTE COLETIVO INTERMUNICIPAL DE PASSAGEIROS. IMPROCEDÊNCIA.

1. **A segurança pública é de competência comum dos Estados-membros (CF, art. 144)**, sendo também sua competência remanescente a prerrogativa de legislar sobre transporte intermunicipal (CF, art. 25, § 1º).

2. **A concessão de dois assentos a policiais militares devidamente fardados nos transportes coletivos intermunicipais vai ao encontro da melhoria das**

<sup>1</sup> CRFB: "Art. 144. A segurança pública, **dever do Estado**, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos: [...]"



ESTADO DE SANTA CATARINA  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
CONSULTORIA JURÍDICA



**condições de segurança pública nesse meio de locomoção, em benefício de toda a Sociedade, questão flagrantemente de competência dos Estados-membros (CF, art. 144) e afasta qualquer alegação de desrespeito ao princípio da igualdade, uma vez que o discrimen adotado é legítimo e razoável, pois destinado àqueles que exercem atividade de polícia ostensiva e visam à preservação da ordem pública.**

3. A Lei 9.823/1993 do Estado do Rio Grande do Sul não representa indevida interferência no contrato de concessão firmado com a concessionária, uma vez que não há alteração na equação do equilíbrio financeiro-econômico do contrato administrativo.

4. Ação direta julgada improcedente.

(ADI 1052, Relator(a): LUIZ FUX, Relator(a) p/ Acórdão: ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 24/08/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-229 DIVULG 16-09-2020 PUBLIC 17-09-2020) [grifou-se]

Ementa: CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ORGANIZAÇÃO POLÍTICA. **FEDERAÇÃO. SEGURANÇA PÚBLICA. COMPETÊNCIA COMUM.** EXIGÊNCIA POR ESTADO DA FEDERAÇÃO DE DISPOSITIVO DE SEGURANÇA EM ESTABELECIMENTO BANCÁRIO. COMPETÊNCIA SUPLEMENTAR. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. INEXISTÊNCIA.

1. Nos casos em que a dúvida sobre a competência legislativa recai sobre norma que abrange mais de um tema, deve o intérprete acolher interpretação que não tolha a competência que detêm os entes menores para dispor sobre determinada matéria.

2. Porque o federalismo é um instrumento de descentralização política que visa realizar direitos fundamentais, se a lei federal ou estadual claramente indicar, de forma necessária, adequada e razoável, que os efeitos de sua aplicação excluem o poder de complementação que detêm os entes menores (clear statement rule), é possível afastar a presunção de que, no âmbito regional, determinado tema deve ser disciplinado pelo ente maior.

3. A Lei federal 7.102, de 20 de junho de 1983, não suprime a possibilidade de estados e municípios complementem as exigências de segurança, que, nos seus respectivos âmbitos de interesse, são impostas aos estabelecimentos financeiros. Assim, **por se tratar de tema afeto à segurança pública, tanto a União, quanto Estados e Municípios, detêm competência legislativa para disciplinar a matéria.** Precedentes.

4.. Ação direta julgada improcedente.

(ADI 3921, Relator(a): EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 28/09/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-268 DIVULG 09-11-2020 PUBLIC 10-11-2020)

Evidentemente, a afirmação de que os Estados-membros podem legislar sobre segurança pública deve ser interpretada à luz das demais regras de repartição constitucional de competências legislativas. Assim, não pode o Estado, a pretexto de legislar sobre essa matéria, usurpar competências privativas da União (como a sobre telecomunicações, prevista no art. 22, IV, da CRFB), consoante já decidiu o Supremo, em acórdão assim ementado:

Ação direta de inconstitucionalidade. Constitucional. Repartição de competências. Lei 15.829/2012 do Estado de Santa Catarina, que determina às empresas operadoras do Serviço Móvel Pessoal a instalação de bloqueadores de sinais de radiocomunicações nos estabelecimentos penais. Alegação de violação aos artigos 21, IX; 22, IV; e 175, parágrafo único, I e II, da Constituição Federal. 2. Inconstitucionalidade formal. Ao ser constatada aparente incidência



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



de determinado assunto a mais de um tipo de competência, deve-se realizar interpretação que leve em consideração duas premissas: a intensidade da relação da situação fática normatizada com a estrutura básica descrita no tipo da competência em análise e, além disso, o fim primário a que se destina essa norma, que possui direta relação com o princípio da predominância de interesses. Competência da União para explorar serviços de telecomunicação (art. 21, XI) e para legislar sobre telecomunicações (art. 22, IV). O Supremo Tribunal Federal tem firme entendimento no sentido da impossibilidade de interferência do Estado-membro nas relações jurídicas entre a União e as prestadoras dos serviços de telecomunicações. Em conformidade com isso, a jurisprudência vem reconhecendo a inconstitucionalidade de normas estaduais que tratam dos direitos dos usuários; do fornecimento de informações pessoais e de consumo a órgãos estaduais de segurança pública; e da criação de cadastro de aparelhos celulares roubados, furtados e perdidos no âmbito estadual. Precedentes. A Lei 15.829/2012, do Estado de Santa Catarina, trata de telecomunicações, na medida em que suprime a prestação do serviço atribuído pela CF à União, ainda que em espaço reduzido – âmbito dos estabelecimentos prisionais. Interferência considerável no serviço federal. Objetivo primordialmente econômico da legislação – transferência da obrigação à prestadora do serviço de telecomunicações. Invasão indevida da competência legislativa da União. 3. Ação direta julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei 15.829/2012 do Estado de Santa Catarina.

(ADI 4861, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 03/08/2016, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-168 DIVULG 31-07-2017 PUBLIC 01-08-2017)

Não é esse, todavia, o caso do projeto em análise, o qual não dispõe sobre nenhum tema de competência privativa de outro ente federado.

Assim sendo, a proposição legislativa, quanto à repartição de competências, é formalmente constitucional.

Analisada a compatibilidade do projeto com a Constituição sob o prisma orgânico, convém averiguar se a proposta não incorre em vício de iniciativa (constitucionalidade formal subjetiva).

## **2. Constitucionalidade formal subjetiva**

De início, importante esclarecer que o fato de a norma a ser criada estar dirigida ao Poder Executivo, seja conformando o exercício da função administrativa, seja criando um direito, seja, ainda, estabelecendo diretrizes de políticas públicas, por si só, não implica que ela deva ser de iniciativa privativa do Governador do Estado.

Para que se reconheça vício de inconstitucionalidade formal, por usurpação da iniciativa reservada do Chefe do Poder Executivo, em projetos de lei dirigidos a esse Poder, é necessário que, cumulativamente, a legislação tenha tratado de alguma das matérias constantes do art. 61, § 1º, da Constituição Federal (reproduzidas no art. 50, § 2º, da Constituição do Estado de Santa Catarina).

Isso porque a regra da deflagração do processo legislativo é a iniciativa comum ou concorrente (CRFB, art. 61, *caput*<sup>2</sup>). Portanto, "a *iniciativa reservada*, por constituir matéria de

<sup>2</sup> CRFB: "Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da



ESTADO DE SANTA CATARINA  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
CONSULTORIA JURÍDICA



*direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que, por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo, deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca"* (STF, ADI 724 MC, Relator Ministro Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgado em 07/05/1992, DJ 27/04/2001).

Assim, temas que não se enquadram nas hipóteses taxativas de reserva de iniciativa, como eventual aumento de despesa, não acarretam vício inconstitucionalidade subjetiva. Entendimento em sentido contrário teria o efeito de tolher significativamente a abrangência da atividade parlamentar como um todo, conforme advertência feita pelo Ministro Moreira Alves no julgamento da ADI 2072 MC/RS, Relator Ministro Octavio Gallotti, DJU de 19/9/2003, reproduzida a seguir:

Sr. Presidente, com a devida vênua, vou acompanhar o eminente Relator, porquanto, **se se entender que qualquer dispositivo que interfira no orçamento fere a iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo para lei orçamentária, não será possível legislar**, sem essa iniciativa, a respeito de qualquer matéria – assim, por exemplo, pensão especial, doação ou remissão – que tenha reflexo no orçamento. [grifou-se]

Esse entendimento foi reafirmado no ARE 878911, Relator Ministro Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgado em 29/09/2016, DJe de 10/10/2016, em sede de repercussão geral. Na ocasião, o Supremo declarou a constitucionalidade de lei municipal, de iniciativa parlamentar, que impôs à municipalidade a instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. Confira-se a tese fixada (tema 917):

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

Anote-se que o aumento de despesa, sem a veiculação simultânea de uma das matérias constantes no art. 61, § 1º, da CRFB, pode até implicar inconstitucionalidade. Mas ela não será por vício de iniciativa, e sim pela violação a outro parâmetro com assento constitucional.

Com efeito, a maior parte dos casos de inconstitucionalidade por vício de iniciativa se verifica quando projetos de lei de origem parlamentar interferem diretamente na organização ou no funcionamento de órgãos públicos ou, ainda, tratam do regime jurídico de servidores públicos.

No caso em comento, o projeto em exame, consoante já dito, em síntese, cria os deveres de elaboração e publicação de um relatório (denominado Reveal), **atribuindo-os especificamente a determinadas Secretarias de Estado (SSP e SAP)**.

A proposição, desse modo, a pretexto de veicular uma política pública na área da segurança pública, delimitou tarefas determinadas a cargo de órgãos administrativos integrantes da estrutura do Poder Executivo, impactando o regular funcionamento dessas Secretarias. E, ao assim dispor, interferiu diretamente na organização e no funcionamento da SSP e da SAP.

Vale mencionar que as atribuições da SSP (art. 45 Lei Complementar Estadual nº 741/2019) e da SAP (art. 30 da Lei Complementar Estadual nº 741/2019) não contemplam a elaboração e a divulgação de relatório análogo.

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."



ESTADO DE SANTA CATARINA  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
CONSULTORIA JURÍDICA



Também não se extrai, da leitura da Lei Federal nº 13.675/2018, a qual, dentre outras providências, institui o Sistema Único de Segurança Pública (Susp), qualquer obrigação similar à criada pelo Projeto de Lei nº 380/2019.

Como é cediço, a dicção dos arts. 50, § 2º, VI e 71, IV, ambos da CESC, impõe que projetos de lei sobre organização e funcionamento da Administração Pública, no âmbito do Poder Executivo, só podem ser validamente instaurados pelo Governador do Estado.

Veja-se, nessa linha, o seguinte julgado representativo do TJSC:

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 6.286, DE 13 DE NOVEMBRO DE 2018, DO MUNICÍPIO DE CANOINHAS. PROJETO DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE INSTITUIU O "PROJETO DE PREVENÇÃO DA VIOLÊNCIA DOMÉSTICA COM A ESTRATÉGIA DE SAÚDE DA FAMÍLIA". DIPLOMA QUE, APESAR DE IMPLEMENTAR PROGRAMA SOCIAL, DE INTERESSE LOCAL, PARA PROTEÇÃO DE GRUPOS VULNERÁVEIS, CRIOU NOVA COMPETÊNCIA À SECRETARIA DE SAÚDE MUNICIPAL E ATRIBUIÇÕES A SEUS SERVIDORES, EM NÍTIDA AFRONTA AO PRINCÍPIO DA RESERVA LEGAL E DA AUTOGESTÃO DO PODER EXECUTIVO. VIOLAÇÃO DOS ARTS. 32 E 50, INCISOS II, IV E VI, E 71, INCISO IV, "a", DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. PROCEDÊNCIA DA AÇÃO PARA DECLARAR A INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL, COM EFEITOS RETROATIVOS "EX TUNC".**

(TJSC, Direta de Inconstitucionalidade n. 4035623-87.2018.8.24.0000, da Capital, rel. Stanley da Silva Braga, Órgão Especial, j. 18-12-2019). [grifou-se]

No mesmo sentido é o entendimento do Supremo Tribunal Federal, consoante se extrai da seguinte tese fixada na ADI 3981:

[...] 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]

Registre-se, ademais, que seria incoerente admitir a iniciativa concorrente quanto às normas de estruturação e funcionamento dos órgãos do Executivo, quando, nos outros Poderes, o que se tem é iniciativa privativa ou até competência normativa exclusiva (CRFB, arts. 51, IV, e 52, XIII; art. 27, § 3º; art. 96, I, a e b).

À luz do exposto, entende-se que a proposição de origem parlamentar em análise, embora relevante do ponto de vista social, apresenta vício de inconstitucionalidade formal subjetiva (CESC, arts. 50, § 2º, VI; 71, IV, a).

## CONCLUSÃO

Ante o exposto, opina-se pela inconstitucionalidade formal do Projeto de Lei nº 380/2019. A proposição, embora relevante do ponto de vista social, a pretexto de veicular uma política pública na área da segurança pública, delimitou tarefas determinadas a cargo de órgãos administrativos integrantes da estrutura do Poder Executivo, impactando o regular funcionamento dessas Secretarias. E, ao assim dispor, interferiu diretamente na organização e no funcionamento da SSP e da SAP, apresentando vício de inconstitucionalidade formal subjetiva (CESC, arts. 50,



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



§ 2º, VI; 71, IV, a).

É o parecer.

**ANDRÉ FILIPE SABETZKI BOEING**

**Procurador do Estado**



## Assinaturas do documento



Código para verificação: **N3W9J1D1**



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



**ANDRE FILIPE SABETZKI BOEING** (CPF: 071.XXX.229-XX) em 28/12/2021 às 12:35:49

Emitido por: "SGP-e", emitido em 24/07/2020 - 13:34:48 e válido até 24/07/2120 - 13:34:48.

(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDIzNzc3XzIzNzk0XzlwMjFjNXOUoxRDE=> ou o site

<https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00023777/2021** e o código **N3W9J1D1** 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 23777/2021**

**Assunto:** Consulta sobre autógrafo no Projeto de Lei n. 380/2019

**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. André Filipe Sabetzki Boeing, cuja ementa foi assim formulada:

**Ementa:** *Autógrafo. Projeto de Lei n° 380/2019, de origem parlamentar, que "Dispõe sobre o Relatório de Vitimização dos Encarregados da Aplicação da Lei (Reveal) no âmbito do Estado de Santa Catarina, e adota outras providências". 1. Constitucionalidade formal orgânica. Tema afeto à segurança pública (CRFB, art. 144, caput). Competência de natureza material e legislativa outorgada de forma atípica pelo Constituinte. 2. Inconstitucionalidade formal subjetiva. Delimitação de tarefas determinadas a cargo da SSP e da SAP. Impacto no regular funcionamento desses órgãos. Interferência direta em tema de organização e funcionamento da Administração Pública (CESC, arts. 50, § 2º, VI; 71, IV, a).*

À consideração superior.

Florianópolis, data da assinatura digital.

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



## Assinaturas do documento



Código para verificação: **FYV71R35**



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



**ALINE CLEUSA DE SOUZA** (CPF: 003.XXX.689-XX) em 28/12/2021 às 13:56:53

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/U0NDXzEwMDY4XzAwMDIzNzc3XzIzNzk0XzlwMjFfRlIiWNzFSMzU=> ou o site

<https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00023777/2021** e o código **FYV71R35** 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 23777/2021

**Assunto:** Autógrafo. Projeto de Lei nº 380/2019, de origem parlamentar, que “*Dispõe sobre o Relatório de Vitimização dos Encarregados da Aplicação da Lei (Reveal) no âmbito do Estado de Santa Catarina, e adota outras providências*”. 1. Constitucionalidade formal orgânica. Tema afeto à segurança pública (CRFB, art. 144, *caput*). Competência de natureza material e legislativa outorgada de forma atípica pelo Constituinte. 2. Inconstitucionalidade formal subjetiva. Delimitação de tarefas determinadas a cargo da SSP e da SAP. Impacto no regular funcionamento desses órgãos. Interferência direta em tema de organização e funcionamento da Administração Pública (CESC, arts. 50, § 2º, VI; 71, IV, a).

**Origem:** Casa Civil (CC)

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

De acordo com o **Parecer nº 673/21-PGE** da lavra do Procurador do Estado, Dr. André Filipe Sabetzki Boeing, 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 673/21-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: **8EC2A24M**



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

- ✓ **SÉRGIO LAGUNA PEREIRA** (CPF: 004.XXX.480-XX) em 28/12/2021 às 14:01:40  
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 28/12/2021 às 14:44:35  
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/U0NDXzEwMDY4XzAwMDIzNzc3XzIzNzk0XzlwMjFfoEVDMkEyNE0=> ou o site <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00023777/2021** e o código **8EC2A24M** 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 23567/2021  
Autógrafo do PL nº 380/2019

Veto totalmente o autógrafo do Projeto de Lei nº 380/2019, que “Dispõe sobre o Relatório de Vitimização dos Encarregados da Aplicação da Lei (Reveal) no âmbito do Estado de Santa Catarina, e adota outras providências”, por ser inconstitucional.

Florianópolis, 29 de dezembro de 2021.

**CARLOS MOISÉS DA SILVA**  
Governador do Estado

Despacho de veto total PL\_380\_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: **S1N50CA5**



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



**CARLOS MOISÉS DA SILVA** (CPF: 625.XXX.849-XX) em 29/12/2021 às 20:48:24

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/U0NDXzEwMDY4XzAwMDIzNTY3XzIzNTg0XzlwMjFfUzFONTBDQTU=> ou o site

<https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00023567/2021** e o código **S1N50CA5** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.