



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

DESPACHO

Referência: SCC 10766/2025

Assunto: Diligência. Análise de constitucionalidade. Projeto de Lei nº 0293/2025. "Institui o Programa Catarinense de Apoio à Participação em Missões e Feiras Internacionais – PROCAMFI – e dá outras providências". Vício de iniciativa e inobservância de normas orçamentárias e de responsabilidade fiscal. Reanálise do parecer da Consultoria Jurídica à luz do Tema 917 do Supremo Tribunal Federal.

Origem: Secretaria de Estado da Casa Civil (SCC)

I. DO RELATÓRIO

Trata-se de processo administrativo autuado a partir do Ofício nº 1010/SCC DIAL GEMAT, por meio do qual a Diretoria de Assuntos Legislativos da Secretaria de Estado da Casa Civil solicita a manifestação desta Procuradoria-Geral do Estado acerca da constitucionalidade e legalidade do Projeto de Lei nº 0293/2025, de autoria parlamentar, que visa instituir o Programa Catarinense de Apoio à Participação em Missões e Feiras Internacionais, denominado PROCAMFI.

A consulta em apreço decorre de pedido de diligência formulado pela Comissão de Constituição e Justiça da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (ALESC), no bojo da tramitação do referido projeto de lei, a fim de subsidiar a análise daquela casa legislativa e, em momento oportuno, a deliberação do Chefe do Poder Executivo quanto à sanção ou veto da proposição.

Após o recebimento dos autos neste órgão central do sistema de advocacia pública estadual, o Excelentíssimo Senhor Procurador-Geral Adjunto para Assuntos Jurídicos determinou o seu encaminhamento à Consultoria Jurídica (COJUR) para a elaboração de parecer técnico sobre a matéria.

Em resposta à determinação superior, a Consultoria Jurídica, por meio do parecer da lavra da ilustre Procuradora do Estado Carla Schmitz de Schmitz, manifestou-se pela inconstitucionalidade integral do Projeto de Lei nº 0293/2025. O aludido parecer fundamenta-se em dois vícios principais que maculariam a proposição legislativa.

O primeiro vício apontado pela douta Procuradora do Estado refere-se a uma inconstitucionalidade formal subjetiva, por usurpação da iniciativa legislativa reservada ao Governador do Estado. Sustenta a parecerista que o projeto de lei, ao criar um programa a ser implementado por órgãos do Poder Executivo, notadamente a Secretaria de Estado da Indústria, do Comércio e do Serviço (SICOS) e a Secretaria de Estado da Fazenda (SEF), e ao lhes atribuir novas obrigações, interfere indevidamente na organização e no funcionamento da Administração Pública, violando o disposto no artigo 71, incisos I e IV, alínea 'a', da Constituição do Estado de Santa Catarina. A manifestação da COJUR argumenta que a proposição, ao determinar que a adesão ao programa dependerá de projeto específico junto à SICOS (art. 4º) e que a Secretaria da Fazenda editará normas complementares para a operacionalização de incentivos fiscais (art. 5º), invade a esfera de competência do Chefe do Poder Executivo para dispor sobre a gestão superior da administração estadual.



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

O segundo vício, também de natureza formal, diz respeito à inobservância de normas constitucionais e legais de natureza orçamentária e fiscal. O parecer ressalta que o artigo 3º, inciso I, do projeto de lei prevê a concessão de crédito presumido de ICMS, o que caracteriza renúncia de receita. Tal medida, conforme assinalado, exigiria a observância cogente do artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal e do artigo 14 da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). Contudo, a proposição legislativa não foi acompanhada da necessária e prévia estimativa de impacto orçamentário e financeiro, nem da demonstração de atendimento às demais condições impostas pela legislação de regência, o que configuraria vício insanável no processo legislativo. Para robustecer tal argumento, a Consultoria Jurídica invocou precedente do Supremo Tribunal Federal firmado no julgamento da ADI 6303.

Diante de tais fundamentos, a Consultoria Jurídica concluiu pela inconstitucionalidade total do Projeto de Lei nº 0293/2025, opinando pelo seu completo desaprovamento.

Remetidos os autos a este Gabinete, cumpre-me proferir manifestação acerca do parecer exarado pela unidade especializada, notadamente à luz dos preceitos constitucionais aplicáveis e do entendimento consolidado pelo Supremo Tribunal Federal, em especial o fixado no julgamento do Tema 917 da Repercussão Geral.

É o relatório do essencial. Passo à análise.

II. DA ANÁLISE E FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

O parecer emitido pela Consultoria Jurídica abordou com precisão técnica os principais pontos de tensão constitucional do Projeto de Lei nº 0293/2025. Contudo, a evolução da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, em especial no que tange aos limites da iniciativa parlamentar, compele a uma reflexão sobre o primeiro fundamento invocado, qual seja, o vício de iniciativa por suposta ofensa à organização e ao funcionamento da Administração Pública. Já o segundo fundamento, atinente à responsabilidade fiscal, merece ser integralmente acolhido e reforçado.

II.1. Da Inconstitucionalidade Formal Subjetiva por Vício de Iniciativa: Análise à Luz do Tema 917 do Supremo Tribunal Federal

A Consultoria Jurídica apontou que o Projeto de Lei nº 0293/2025, ao criar o programa PROCAMFI e delegar sua execução à SICOS e à SEF, estaria a dispor sobre "organização e funcionamento da administração estadual", matéria cuja iniciativa legislativa é reservada ao Governador do Estado, nos termos do artigo 71, inciso IV, alínea 'a', da Constituição Estadual. Tal dispositivo é norma de reprodução obrigatória do artigo 61, § 1º, inciso II, alínea 'e', da Constituição Federal.

Historicamente, a interpretação conferida a essa reserva de iniciativa tem sido ampla, no sentido de coibir qualquer proposição parlamentar que gere novas atribuições ou despesas para o Poder Executivo. No entanto, o Supremo Tribunal Federal, na sua função de intérprete último de suas normas, tem refinado o alcance de tais cláusulas de reserva, buscando um equilíbrio mais harmônico entre os Poderes e evitando que a prerrogativa do Executivo se converta em um impedimento absoluto à função legiferante do



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

Parlamento em temas de relevante interesse público.

Nesse contexto, o julgamento do Recurso Extraordinário com Agravo (ARE) 878.911, que deu origem ao Tema 917 da Repercussão Geral, é um marco interpretativo de observância obrigatória por toda a Administração Pública e por todos os órgãos do Poder Judiciário do país. Naquela oportunidade, o Pretório Excelso fixou a seguinte tese:

Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. 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. 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido.

A tese firmada estabelece um critério claro e objetivo para a aferição do vício de iniciativa em leis de origem parlamentar que imponham obrigações ao Executivo. A inconstitucionalidade não decorre da mera criação de despesa ou da imposição de um dever de agir a um órgão público. O vício somente se configura quando a lei parlamentar interfere em um dos três núcleos materiais protegidos pela reserva de iniciativa: a) a estrutura da Administração; b) a atribuição de seus órgãos; ou c) o regime jurídico de seus servidores públicos.

Analisando o Projeto de Lei nº 0293/2025 sob essa ótica, verifica-se que a proposição não incide em nenhuma das vedações materiais estabelecidas pelo Tema 917. O projeto não cria, extingue ou modifica a estrutura orgânica da SICOS ou da SEF. Tampouco altera a competência geral desses órgãos. Pelo contrário, o projeto atribui-lhes a execução de uma política pública que se coaduna com suas finalidades institucionais. Como bem observado pela própria COJUR ao citar o artigo 32 da Lei Complementar Estadual nº 741/2019, compete à SICOS "fomentar investimentos no Estado (...) mediante ações que atraiam investidores públicos e privados".

A instituição de um programa de apoio à participação em feiras internacionais é, em essência, uma política de fomento ao investimento e à exportação, matéria afeta à pasta. Da mesma forma, a gestão de incentivos fiscais é atribuição precípua da Secretaria da Fazenda.

O que o projeto de lei faz é instituir uma nova política pública, de caráter geral e abstrato, e determinar aos órgãos competentes que a executem. Ele não versa sobre o modo de organização interna das secretarias, não cria cargos, não altera a lotação de servidores, nem dispõe sobre suas carreiras ou remuneração. Trata-se de legítima atividade legislativa, por meio da qual o Parlamento, representando a vontade popular, estabelece diretrizes e programas a serem implementados pelo Executivo, sem, contudo, imiscuir-se na gestão administrativa interna. A criação de despesa, por si só, conforme expressamente assentado pelo STF, não é óbice à iniciativa parlamentar.

Portanto, com a devida vênia ao entendimento exarado pela Consultoria Jurídica, a conclusão pela existência de vício de iniciativa, no caso concreto, não se sustenta quando confrontada com a tese vinculante do Tema 917 do STF. A interpretação restritiva das hipóteses de iniciativa reservada do Chefe do



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

Poder Executivo prestigia o princípio democrático e a função precípua do Poder Legislativo de inovar na ordem jurídica e de instituir políticas públicas.

Dessa forma, afasto o primeiro fundamento do parecer, para assentar que, sob o prisma da reserva de iniciativa prevista no artigo 71 da Constituição Estadual, o Projeto de Lei nº 0293/2025 não padece de inconstitucionalidade formal subjetiva.

II.II. Da Inconstitucionalidade Formal Objetiva por Violação às Normas de Responsabilidade Fiscal e Orçamentária

Se, por um lado, o vício de iniciativa se mostra superado pela jurisprudência qualificada do Supremo Tribunal Federal, o mesmo não se pode dizer do segundo fundamento aduzido pela Consultoria Jurídica, o qual se revela robusto e intransponível, por si só, para fulminar a constitucionalidade da proposição legislativa.

O parecer da lavra da nobre Procuradora do Estado aponta, com irretocável precisão, a violação ao artigo 113 do ADCT da Constituição Federal e ao artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Tais dispositivos representam pilares do moderno direito financeiro brasileiro, erigidos com o objetivo de garantir a gestão fiscal responsável, a sustentabilidade das contas públicas e a transparência no processo de criação de despesas e de concessão de benefícios fiscais.

O artigo 113 do ADCT, introduzido pela Emenda Constitucional nº 95/2016, estabelece 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*". O Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADI 6303, citado no parecer da COJUR, já pacificou o entendimento de que tal norma é de aplicabilidade compulsória a todos os entes da Federação (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) e se aplica a todas as proposições legislativas, independentemente de quem seja o seu autor.

De forma complementar, o artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal disciplina detalhadamente os requisitos para a concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária do qual decorra renúncia de receita. A norma exige que a proposição esteja acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, além de atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e demonstrar que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária ou que estará acompanhada de medidas de compensação. O parágrafo primeiro do mesmo artigo é explícito ao definir o que se entende por renúncia de receita, incluindo, entre outras modalidades, o crédito presumido.

O Projeto de Lei nº 0293/2025, em seu artigo 3º, inciso I, é inequívoco ao prever, como um dos benefícios do PROCAMFI, a concessão de "*crédito presumido de ICMS sobre produtos ou serviços destinados à exportação, vinculados às atividades do programa*". Trata-se de hipótese clássica de renúncia de receita tributária, que atrai a incidência imperativa das normas de controle fiscal supracitadas.

A análise dos autos do processo legislativo, bem como da própria justificativa do projeto, evidencia a completa ausência da estimativa de impacto orçamentário e financeiro. Não há qualquer documento, estudo técnico ou planilha de cálculo que demonstre o montante da receita que o Estado de Santa Catarina deixará de arrecadar com a implementação do benefício fiscal proposto. A ausência de tal



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

estimativa não constitui mera irregularidade formal, mas sim um vício de inconstitucionalidade que macula o processo legislativo em sua origem, por ausência de um pressuposto objetivo de validade do ato normativo.

A exigência do estudo de impacto não é um formalismo vazio. Ela visa a garantir que o legislador, ao criar um benefício, tenha plena ciência de suas consequências para o erário, permitindo uma decisão política informada e responsável. Ignorar tal requisito é abrir perigoso precedente para a criação de despesas e renúncias de receita sem o devido lastro financeiro, com potencial para desequilibrar as contas públicas e comprometer a execução de outras políticas essenciais.

O precedente firmado pelo Supremo Tribunal Federal na ADI 6303 é lapidar e se aplica com perfeição ao caso em tela, tendo fixado a seguinte tese de julgamento:

"É inconstitucional lei estadual que concede benefício fiscal sem a prévia estimativa de impacto orçamentário e financeiro exigida pelo art. 113 do ADCT."

Desse modo, a proposição legislativa em análise padece de vício insanável de inconstitucionalidade formal objetiva, por desrespeito a um requisito procedimental essencial à sua validade. Acolho, portanto, de forma integral, este capítulo do parecer da Consultoria Jurídica, por seus próprios e jurídicos fundamentos, que ora reafirmo e adoto como razão de decidir.

Por derradeiro, não fosse isso suficiente, tem-se que o projeto também padece de vício material, por prever concessão de benefício fiscal (crédito presumido de ICMS) sem a necessária autorização prévia do Conselho Nacional de Política Fazendária - CONFAZ, conforme exigem o artigo 155, parágrafo 2º, inciso XII, alínea 'g', da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, o art. 1º da Lei Complementar nº 160/2017¹, o art. 1º e 2º, da Lei Complementar nº 24/1975² e as cláusulas primeira e segunda do Convênio ICMS nº 190/2017³ — sob pena de nulidade do ato.

III. DA CONCLUSÃO

Ante o exposto, após detida análise dos autos, do parecer exarado pela Consultoria Jurídica e da jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal, manifesto-me nos seguintes termos:

1. ACOLHO PARCIALMENTE o Parecer Nº 308/2025-PGE, da lavra da Procuradora do Estado Carla Schmitz de Schmitz, referendado pelo Dr. Gustavo Schmitz Canto, Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica, PARA:

1.1. REJEITAR a fundamentação concernente ao vício de iniciativa por suposta violação ao artigo 71, incisos I e IV, alínea 'a', da Constituição do Estado de Santa Catarina, por entender que, à luz da

¹ **Lei Complementar nº 160, de 7 de agosto de 2017.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp160.htm

² **Lei Complementar nº 24, de 7 de janeiro de 1975.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp24.htm

³ **Convênio ICMS nº 190, de 15 de dezembro de 2017.** Disponível em: https://www.confaz.fazenda.gov.br/legislacao/convenios/2017/CV190_17



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

tese fixada no Tema 917 da Repercussão Geral do Supremo Tribunal Federal, a proposição não invade a competência privativa do Chefe do Poder Executivo para legislar sobre estrutura, atribuições de órgãos ou regime jurídico de servidores;

1.2. ACOLHER INTEGRALMENTE a fundamentação relativa à inconstitucionalidade formal objetiva por inobservância das normas de responsabilidade fiscal e orçamentária, para assentar que o Projeto de Lei nº 0293/2025 é integralmente inconstitucional por violar o disposto no artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal e no artigo 14 da Lei Complementar nº 101/2000, ao instituir benefício fiscal com renúncia de receita (crédito presumido de ICMS) sem a imprescindível e prévia estimativa de impacto orçamentário e financeiro;

2. Por fim, acrescento que o projeto de lei também padece de vício material, por prever concessão de benefício fiscal (crédito presumido de ICMS) sem a necessária autorização prévia do Conselho Nacional de Política Fazendária - CONFAZ, conforme exigem o artigo 155, parágrafo 2º, inciso XII, alínea 'g', da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, o art. 1º da Lei Complementar nº 160/2017⁴, o art. 1º e 2º, da Lei Complementar nº 24/1975⁵ e as cláusulas primeira e segunda do Convênio ICMS nº 190/2017⁶ — sob pena de nulidade do ato.

Este é, portanto, o parecer final da Procuradoria-Geral do Estado, que opina pela inconstitucionalidade integral do Projeto de Lei nº 0293/2025.

RICARDO DELLA GIUSTINA

Procurador-Geral Adjunto para Assuntos Jurídicos

1. Aprovo o **Parecer n. 308/2025-PGE** com os aditamentos do Dr. Ricardo Della Giustina, Procurador-Geral Adjunto para Assuntos Jurídicos.

2. Encaminhem-se os autos à Diretoria de Assuntos Legislativos da Secretaria de Estado da Casa Civil (SCC/DIAL).

Florianópolis, data da assinatura digital.

MARCELO MENDES

Procurador-Geral do Estado

⁴ **Lei Complementar nº 160, de 7 de agosto de 2017.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp160.htm

⁵ **Lei Complementar nº 24, de 7 de janeiro de 1975.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp24.htm

⁶ **Convênio ICMS nº 190, de 15 de dezembro de 2017.** Disponível em: https://www.confaz.fazenda.gov.br/legislacao/convenios/2017/CV190_17



Assinaturas do documento



Código para verificação: **4D3Z6MZ6**

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

✓ **RICARDO DELLA GIUSTINA** (CPF: 026.XXX.299-XX) em 29/08/2025 às 19:25:28
Emitido por: "SGP-e", emitido em 13/07/2018 - 15:00:36 e válido até 13/07/2118 - 15:00:36.
(Assinatura do sistema)

✓ **MARCELO MENDES** (CPF: 032.XXX.289-XX) em 30/08/2025 às 08:04:58
Emitido por: "SGP-e", emitido em 05/06/2018 - 17:47:45 e válido até 05/06/2118 - 17:47:45.
(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDEwNzY2XzEwNzY5XzlwMjVfNEQzWjZlNWjY=> ou o site <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00010766/2025** e o código **4D3Z6MZ6** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.