



ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA

PARECER Nº 261/2025-PGE

Florianópolis, data da assinatura digital.

Referência: SCC 8763/2025

Assunto: Pedido de diligência ao Projeto de Lei n. 0219/2025

Origem: Secretaria de Estado da Casa Civil (SCC)

Interessada: Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (Alesc)

Pedido de diligência. Projeto de Lei n. 0219/2025, de iniciativa parlamentar, que *“Dispõe sobre a criação de áreas públicas destinadas ao estacionamento de veículos de transporte de cargas, com infraestrutura básica e serviços essenciais, no entorno de zonas portuárias e logísticas no Estado de Santa Catarina”*. 1. Inconstitucionalidade formal subjetiva. 2. Delimitação de tarefas determinadas a cargo da SIE e SEA. Impacto no regular funcionamento desses órgãos. 3. Interferência direta em tema de organização e funcionamento da Administração Pública (50, § 2º, VI, e 71, IV, "a", da CESC). 4. Reserva de Administração. Violação à separação dos poderes (art. 32, CESC) 5. Violação ao art. 113 do ADCT.

Senhor Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica,

RELATÓRIO

A Diretoria de Assuntos Legislativos da Casa Civil, por meio do Ofício nº 726/SCC-DIAL-GEMAT, solicitou a manifestação desta Procuradoria sobre a Diligência no Projeto de Lei n. 0219/2025, de iniciativa parlamentar, que *“Dispõe sobre a criação de áreas públicas destinadas ao estacionamento de veículos de transporte de cargas, com infraestrutura básica e serviços essenciais, no entorno de zonas portuárias e logísticas no Estado de Santa Catarina”*, com o conteúdo disponível no processo SCC 8733/2025.

Transcreve-se o teor do projeto:

Art. 1º Fica instituída, no âmbito do Estado de Santa Catarina, a criação de áreas públicas destinadas ao estacionamento de veículos de transporte de cargas nas imediações de zonas portuárias e logísticas.

PARÁGRAFO ÚNICO. As áreas de que trata o caput deverão atender às normas de segurança, acessibilidade e infraestrutura compatíveis com a finalidade do espaço, priorizando o bem-estar dos motoristas e a fluidez logística.

Art. 2º As áreas públicas previstas nesta Lei deverão contemplar, no mínimo:

I – sanitários e vestiários com acesso gratuito e em condições adequadas de higiene;

II – pontos de abastecimento de água potável;



ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA

- III – iluminação pública e segurança patrimonial;
- IV – áreas de descanso com cobertura e bancos;
- V – espaços de alimentação e fornecimento de refeições;
- VI – infraestrutura básica para comunicação, incluindo acesso à internet;
- VII – pontos de coleta seletiva de resíduos sólidos.

Art. 3º As áreas públicas de estacionamento de que trata esta Lei poderão ser implantadas em terrenos de propriedade do Estado ou mediante convênios e parcerias com Municípios ou com a iniciativa privada.

Art. 4º A implantação e a gestão dessas áreas serão de responsabilidade da Secretaria de Estado da Infraestrutura e Mobilidade, que poderá estabelecer normas complementares e firmar acordos de cooperação com órgãos públicos ou privados para manutenção, operação e fiscalização dos espaços.

§ 1º O Estado poderá prever incentivos fiscais, técnicos ou logísticos às empresas que contribuírem para a implantação ou manutenção das áreas previstas nesta Lei.

§ 2º As diretrizes urbanísticas e ambientais para implantação das áreas deverão observar a legislação estadual e municipal aplicável.

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

Colhe-se da justificativa do parlamentar proponente:

O presente Projeto de Lei tem por finalidade criar, no Estado de Santa Catarina, áreas públicas destinadas ao estacionamento de veículos de transporte de cargas, especialmente no entorno de zonas portuárias e logísticas. Tais áreas visam suprir uma carência histórica de infraestrutura mínima para motoristas profissionais, promovendo condições dignas de trabalho, segurança e apoio logístico.

A ausência de espaços adequados compromete não apenas a qualidade de vida dos transportadores autônomos, mas também afeta negativamente o ordenamento urbano e o fluxo de cargas em regiões estratégicas do estado, como Itajaí, Navegantes, Imbituba e São Francisco do Sul.

A medida propõe uma resposta concreta às crescentes demandas do setor logístico, contribuindo para a modernização da malha de transportes e redução de impactos sociais e ambientais provocados pelo estacionamento irregular de caminhões em vias públicas.

A proposição está em consonância com os princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana e do desenvolvimento regional sustentável, previstos na Constituição Estadual de Santa Catarina.

É o relato do necessário.

FUNDAMENTAÇÃO

A presente manifestação se restringe unicamente ao exame da legalidade e da constitucionalidade da proposição legislativa em relação à qual a Assembleia Legislativa solicitou diligência, tendo por base, exclusivamente, os elementos documentais que constam dos autos do processo administrativo em epígrafe, incumbindo a este órgão prestar consultoria sob o prisma



ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA

estritamente jurídico, não lhe competindo, portanto, adentrar nos aspectos de conveniência e oportunidade, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa.

Nos termos do art. 19, § 1º, inciso II, do Decreto Estadual nº 2.382/2014, que dispõe sobre o Sistema de Atos do Processo Legislativo, a resposta à diligência deverá tramitar instruída com parecer analítico, fundamentado e conclusivo elaborado pela consultoria jurídica ou unidade de assessoramento jurídico e referendado pelo titular da Secretaria de Estado ou pelo dirigente da entidade de administração indireta consultada. Senão vejamos:

Art. 19. As diligências oriundas da ALESC relativas a projetos de lei deverão, no âmbito do Poder Executivo, ser encaminhadas às Secretarias de Estado, aos órgãos ou às entidades especificados nos pareceres emitidos pelas comissões parlamentares e, a critério da DIAL, a outras Secretarias, órgãos ou entidades considerados necessários, para resposta no prazo máximo de 10 (dez) dias. (Redação dada pelo Decreto nº 1.317, de 2017)

§ 1º A resposta às diligências deverá:

I – atender aos quesitos formulados ou às solicitações de manifestação contidas na diligência e ser elaborada em linguagem clara e objetiva, fornecendo aos parlamentares entendimento preciso, a fim de esclarecer eventuais dúvidas suscitadas;

II – tramitar instruída com **parecer analítico, fundamentado e conclusivo**, elaborado pela consultoria jurídica ou pela unidade de assessoramento jurídico, e referendado pelo titular da Secretaria de Estado ou pelo dirigente da fundação, autarquia, empresa pública ou sociedade de economia mista consultada; e (Redação dada pelo Decreto nº 1.317, de 2017)

III – ser apresentada em meio digital, observado o disposto no Capítulo IV-A deste Decreto. (Redação dada pelo Decreto nº 1.317, de 2017) (grifou-se)

Dito isto, passa-se à análise sobre a constitucionalidade e legalidade do projeto de lei.

Conforme se infere do teor do projeto de lei em questão, pretende-se instituir, no âmbito do Estado de Santa Catarina, áreas públicas destinadas ao estacionamento de veículos de transporte de cargas nas imediações de zonas portuárias e logísticas (art. 1º).

No tocante à **constitucionalidade formal subjetiva**, cumpre observar o disposto nos arts. 50, § 2º, inciso VI, e 71, inciso IV, alínea “a”, da CESC/89:

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

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

[...].

VI - a **criação e extinção das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 71, IV.**

[...].

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



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

[...].

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; (grifou-se)

À luz desses dispositivos constitucionais, verifica-se que **a proposta legislativa invade a competência privativa do Chefe do Poder Executivo ao tratar da criação de atribuições para órgãos da Administração Pública, notadamente no que se refere à Secretaria de Estado da Infraestrutura e Mobilidade (SIE) e Secretaria de Estado da Administração (SEA).**

Explica-se.

O projeto de lei delega à SIE, especialmente em seu art. 4º, a responsabilidade pela implantação e gestão de áreas públicas destinadas ao estacionamento de veículos de transporte de cargas, incluindo a possibilidade de estabelecer normas complementares e celebrar acordos de cooperação com entes públicos ou privados para manutenção, operação e fiscalização desses espaços. Trata-se de conteúdo normativo que envolve a estruturação interna da Administração Pública, cuja iniciativa legislativa é de titularidade exclusiva do Poder Executivo, em estrita observância ao princípio da separação dos poderes, consagrado no art. 32 da Constituição Estadual.

A violação à reserva de iniciativa legislativa torna-se ainda mais evidente quando se examina o rol de competências legalmente atribuídas à Secretaria de Estado da Infraestrutura e Mobilidade (SIE), prevista no art. 40 da Lei Complementar Estadual n. 741/2019:

Art. 40. À SIE compete:

I – planejar, formular e normatizar políticas, programas, projetos e ações referentes ao Sistema Estadual de Transportes Rodoviário, Cicloviário e de Pedestres;

II – administrar e implementar projetos e executar construções, reconstruções, restaurações, melhoramentos, conservações, operações, manutenções, adequações de capacidade e ampliações relativos à infraestrutura de transporte rodoviário, cicloviário e de pedestres, bem como edificações e obras de interesse do Estado, incluídas as edificações e obras que não estejam compreendidas na competência da SPAF;

III – definir padrões, normas, diretrizes e especificações técnicas para a execução de estudos, projetos, planos, programas, construções, conservações, restaurações, reconstruções, melhoramentos, ampliações e operações voltados à infraestrutura de transporte rodoviário, cicloviário e de pedestres, bem como de edificações e obras que não estejam compreendidas nas competências da SPAF; (Redação dos incisos I, II e III dada pela Lei 18.646, de 2023)

IV – regulamentar, autorizar, fiscalizar, controlar e administrar as ocupações de terrenos e edificações por terceiros, a construção de acessos e o uso de travessias de qualquer natureza em áreas de domínio do Estado;

V – exercer o controle direto ou indireto do trânsito e de outras atividades correlacionadas à operação das rodovias sob a jurisdição do Estado;

VI – exercer o poder de polícia de tráfego e as competências estabelecidas



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

no art. 21 da Lei federal nº 9.503, de 23 de setembro de 1997, nas rodovias sob a jurisdição do Estado;

VII – delimitar, para fins de declaração de utilidade pública, bens imóveis a serem desapropriados para implantação de rodovias e ciclovias de interesse do Estado;

VIII – elaborar, administrar, coordenar e executar convênios de delegação de encargos firmados com a União ou com os Municípios do Estado de que resultem estudos, projetos, planos, programas, construções, conservações, restaurações, reconstruções, melhoramentos, ampliações e operações da infraestrutura de transporte rodoviário, ciclovário e de pedestres; (...) (grifou-se)

No mais, destaca-se que ao prever, em seu artigo 1º, "*a criação de áreas públicas...*", e em seu art. 3º, que "*as áreas públicas de estacionamento de que trata esta Lei poderão ser implantadas em terrenos de propriedade do Estado ou mediante convênios e parcerias com Municípios ou com a iniciativa privada*", o projeto de lei também configura flagrante ingerência em competências privativas do Poder Executivo, notadamente no que se refere à gestão do patrimônio público estadual.

Cumprido destacar que compete ao Poder Executivo, por meio de seus órgãos próprios, a definição quanto à sua utilização, afetação ou desafetação dos bens públicos. No âmbito da estrutura administrativa estadual, tais competências são atribuídas à Secretaria de Estado da Administração (SEA), nos termos do art. 126, inciso III, da Lei Complementar Estadual n. 741/2019, que lhe confere a responsabilidade pela gestão patrimonial. Veja-se:

Art. 126. Serão estruturadas, organizadas e operacionalizadas, sob a forma de sistemas administrativos, as seguintes atividades comuns a todos os órgãos e a todas as entidades da Administração Pública Estadual:

(...)

III – **sob a coordenação da SEA:**

- a) gestão de licitações e contratos;
- b) gestão de pessoas;
- d) gestão documental e publicação oficial; e
- e) **gestão patrimonial;** (grifou-se)

Tais disposições exigem que qualquer alteração normativa que implique interferência na gestão patrimonial do Estado, ou que atribua competências operacionais a órgãos específicos, como a Secretaria de Estado da Infraestrutura (SIE) e a Secretaria de Estado da Administração (SEA), deva observar rigorosamente os limites constitucionais concernentes à iniciativa legislativa do Poder Executivo, sob pena de incorrer em vício formal de constitucionalidade.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é pacífica no sentido de que **configura vício de iniciativa a proposição legislativa de origem parlamentar que disponha sobre a estrutura administrativa, a organização interna ou a criação de atribuições para órgãos do Poder Executivo.**

Nessa linha, destaca-se o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.981:

[...] 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**



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

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)

Como é cediço, a independência e harmonia entre os poderes, cláusula pétrea no sistema constitucional brasileiro, atribui ao Poder Executivo um domínio de funções tipicamente administrativas, reproduzido pela Constituição do Estado de Santa Catarina no art. 32, conforme já mencionado.

Por fim, cumpre destacar que o Projeto de Lei, ao prever a possibilidade de concessão de incentivos fiscais, técnicos ou logísticos às empresas que contribuirão para a implantação ou manutenção daquelas áreas (art. 4º, § 1º), pode implicar em renúncia de receita ou geração de despesa pública.

Nesses casos, a Constituição Federal exige, como condição de validade, a apresentação de estimativa do impacto orçamentário e financeiro da medida. No entanto, não consta na proposição legislativa qualquer estimativa nesse sentido, em afronta ao disposto no art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), que estabelece: "*A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.*"

Isso posto, muito embora se considere nobre a intenção do parlamentar proponente, o Projeto de Lei n. 0219/2025 padece de vício de inconstitucionalidade formal subjetiva (CESC, arts. 50, § 2º, VI; 71, IV, "a"), e, material (CESC, art. 32), bem como viola o art. 113 do ADCT.

CONCLUSÃO

Ante o exposto, opina-se pela inconstitucionalidade do Projeto de Lei n. 0219/2025, o qual culmina por interferir na organização e no funcionamento de órgãos administrativos integrantes da estrutura do Poder Executivo, incorrendo em vício de constitucionalidade formal subjetiva (CESC, arts. 50, § 2º, VI; 71, IV, "a"), e, material (CESC, art. 32), bem como violação ao art. 113 do ADCT.

É o parecer.

JOÃO CARLOS CASTANHEIRA PEDROZA
Procurador do Estado



Assinaturas do documento



Código para verificação: **59RD35VC**

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



JOÃO CARLOS CASTANHEIRA PEDROZA (CPF: 030.XXX.129-XX) em 18/07/2025 às 17:49:38

Emitido por: "SGP-e", emitido em 13/07/2018 - 14:09:02 e válido até 13/07/2118 - 14:09:02.

(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDA4NzYzXzg3NjRfMjAyNV81OVJEMzVWQw==> ou o site

<https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00008763/2025** e o código **59RD35VC** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.



DESPACHO

Referência: SCC 8763/2025

Assunto: Pedido de diligência ao Projeto de Lei n. 0219/2025

Origem: Secretaria de Estado da Casa Civil (SCC)

Interessada: Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (Alesc)

Concordo com o parecer de autoria do Procurador do Estado Dr. João Carlos Castanheira Pedroza, assim ementado:

Pedido de diligência. Projeto de Lei n. 0219/2025, de iniciativa parlamentar, que *“Dispõe sobre a criação de áreas públicas destinadas ao estacionamento de veículos de transporte de cargas, com infraestrutura básica e serviços essenciais, no entorno de zonas portuárias e logísticas no Estado de Santa Catarina”*. 1. Inconstitucionalidade formal subjetiva. 2. Delimitação de tarefas determinadas a cargo da SIE e SEA. Impacto no regular funcionamento desses órgãos. 3. Interferência direta em tema de organização e funcionamento da Administração Pública (50, § 2º, VI, e 71, IV, "a", da CESC). 4. Reserva de Administração. Violação à separação dos poderes (art. 32, CESC) 5. Violação ao art. 113 do ADCT.

À consideração superior.

Florianópolis, data da assinatura digital.

GUSTAVO SCHMITZ CANTO
Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica



Assinaturas do documento



Código para verificação: **A7GS0I09**

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



GUSTAVO SCHMITZ CANTO (CPF: 021.XXX.539-XX) em 18/07/2025 às 18:04:12

Emitido por: "SGP-e", emitido em 13/07/2018 - 14:02:52 e válido até 13/07/2118 - 14:02:52.

(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDA4NzYzXzg3NjRfMjAyNV9BN0dTMEkwOQ==> ou o site

<https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00008763/2025** e o código **A7GS0I09** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.



DESPACHO

Referência: SCC 8763/2025

Assunto: Pedido de diligência. Projeto de Lei n. 0219/2025, de iniciativa parlamentar, que “Dispõe sobre a criação de áreas públicas destinadas ao estacionamento de veículos de transporte de cargas, com infraestrutura básica e serviços essenciais, no entorno de zonas portuárias e logísticas no Estado de Santa Catarina”. 1. Inconstitucionalidade formal subjetiva. 2. Delimitação de tarefas determinadas a cargo da SIE e SEA. Impacto no regular funcionamento desses órgãos. 3. Interferência direta em tema de organização e funcionamento da Administração Pública (50, § 2º, VI, e 71, IV, "a", da CESC). 4. Reserva de Administração. Violação à separação dos poderes (art. 32, CESC) 5. Violação ao art. 113 do ADCT.

Origem: Secretaria de Estado da Casa Civil (SCC)

I. RELATÓRIO

Submetem-se à apreciação deste Gabinete os autos do processo administrativo em epígrafe, que versam sobre a análise da constitucionalidade do Projeto de Lei nº 0219/2025, de iniciativa parlamentar, o qual "Dispõe sobre a criação de áreas públicas destinadas ao estacionamento de veículos de transporte de cargas, com infraestrutura básica e serviços essenciais, no entorno de zonas portuárias e logísticas no Estado de Santa Catarina". A matéria foi encaminhada pela Secretaria de Estado da Casa Civil em atendimento à diligência solicitada pela Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina, a fim de que o Poder Executivo se manifestasse sobre a proposição.

O processo foi devidamente instruído com o Parecer nº 261/2025, exarado pelo ilustre Procurador do Estado Dr. João Carlos Castanheira Pedroza, no âmbito da Consultoria Jurídica desta Procuradoria Geral do Estado. Na referida manifestação, após minuciosa análise do texto do projeto de lei, opinou-se pela sua inconstitucionalidade integral, sob o fundamento de que a proposição padece de vício de inconstitucionalidade formal subjetiva, por usurpar competência privativa do Chefe do Poder Executivo para legislar sobre matérias afetas à organização e ao funcionamento da Administração Pública, em afronta aos artigos 50, § 2º, inciso VI, e 71, inciso IV, alínea "a", da Constituição do Estado de Santa Catarina. Adicionalmente, apontou-se a ocorrência de inconstitucionalidade material por violação ao princípio da separação dos poderes, consagrado no artigo 32 da Carta Estadual, bem como o descumprimento do artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal, pela ausência de estimativa de impacto orçamentário-financeiro.

O referido parecer foi subscrito e referendado pelo Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica, Dr. Gustavo Schmitz Canto, que concordou integralmente com as conclusões e o encaminhou a este Gabinete para apreciação superior, em conformidade com o trâmite regimental desta Casa.



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

Remetido o processo ao Gabinete do Procurador-Geral do Estado, a análise foi iniciada pelo então Procurador-Geral Adjunto para Assuntos Jurídicos, Dr. André Emiliano Uba, mas não foi concluída antes da recente troca de gestão desta Instituição. Desta forma, o trâmite é agora retomado.

O Projeto de Lei nº 0219/2025, em sua essência, institui a criação de áreas públicas de estacionamento para veículos de grande porte, detalhando em seu artigo 2º uma série de infraestruturas mínimas obrigatórias, como sanitários, pontos de água potável, iluminação, segurança, áreas de descanso e acesso à internet. De maneira crucial para a presente análise, o artigo 3º da proposição estabelece que tais áreas poderão ser implantadas em terrenos de propriedade do Estado, e o seu artigo 4º atribui expressamente à Secretaria de Estado da Infraestrutura e Mobilidade (SIE) a responsabilidade pela implantação e gestão desses espaços, permitindo-lhe, inclusive, a edição de normas complementares e a celebração de acordos de cooperação. O parágrafo primeiro do mesmo artigo 4º prevê, ainda, a possibilidade de o Estado conceder incentivos fiscais, técnicos ou logísticos a empresas que colaborem com a iniciativa.

É, em síntese, o relatório do necessário. Passo à análise.

II. DA ANÁLISE JURÍDICA

Após detida análise dos autos, e em especial do abalizado Parecer nº 261/2025 da Consultoria Jurídica, manifesto minha integral concordância com os fundamentos ali expendidos, os quais adoto como razões de decidir, acrescentando-lhes as considerações que se seguem, notadamente no que tange à aplicação dos entendimentos consolidados pelo Supremo Tribunal Federal nos Temas 686 e 917 de Repercussão Geral, que robustecem de forma inequívoca a conclusão pela inconstitucionalidade da proposição legislativa.

II.I. Da Inconstitucionalidade Formal Subjetiva por Usurpação da Iniciativa Privativa do Chefe do Poder Executivo

O cerne da inconstitucionalidade que macula o Projeto de Lei nº 0219/2025 reside, primordialmente, na violação da reserva de iniciativa legislativa conferida privativamente ao Governador do Estado para dispor sobre a organização e o funcionamento da Administração Pública. Tal prerrogativa, que constitui um dos pilares do princípio da separação e harmonia entre os Poderes, insculpido no artigo 2º da Constituição Federal e replicado simetricamente no artigo 32 da Constituição do Estado de Santa Catarina, visa a preservar a autonomia do Poder Executivo na gestão de seus órgãos, na definição de suas atribuições e na administração de seus recursos, evitando que o Poder Legislativo se imiscua em seara eminentemente administrativa.

A Constituição Estadual, em seus artigos 50, § 2º, inciso VI, e 71, inciso IV, alínea "a", é cristalina ao delimitar essa competência exclusiva:

Art. 50. (...) § 2º São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que disponham sobre:



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

(...) VI - a criação e extinção das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 71, IV.

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

(...) 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;

Ao analisar o texto do projeto, verifica-se que este não se limita a estabelecer diretrizes gerais de política pública. Pelo contrário, a proposição avança sobre o campo da gestão administrativa de maneira concreta e impositiva. O artigo 4º, ao determinar que "a implantação e a gestão dessas áreas serão de responsabilidade da Secretaria de Estado da Infraestrutura e Mobilidade", cria uma nova e complexa atribuição para um órgão específico do Poder Executivo. Essa imposição legislativa altera a estrutura funcional da SIE, impondo-lhe um conjunto de tarefas operacionais, gerenciais e de fiscalização que não se encontram em seu rol de competências legalmente definido pela Lei Complementar Estadual nº 741/2019. Trata-se de uma intervenção direta na organização administrativa, que deveria ser objeto de planejamento e deliberação interna do Executivo, e não de uma imposição externa vinda do Legislativo.

Adicionalmente, a previsão do artigo 3º de que as áreas de estacionamento poderão ser implantadas em "terrenos de propriedade do Estado" representa uma clara ingerência na gestão do patrimônio público estadual. A decisão sobre a afetação, desafetação e utilização dos bens públicos é uma típica função administrativa, cuja competência, no âmbito da estrutura organizacional do Estado de Santa Catarina, é atribuída à Secretaria de Estado da Administração (SEA), conforme dispõe o artigo 126, inciso III, alínea "e", da Lei Complementar nº 741/2019. A norma proposta, ao predeterminar o uso de imóveis estaduais para uma finalidade específica, subtrai do Governador e de seus órgãos a prerrogativa de avaliar a conveniência, a oportunidade e a melhor destinação para o patrimônio público, violando a reserva de administração.

Portanto, ao criar atribuições específicas para Secretarias de Estado e ao dispor sobre a utilização de bens públicos, o Projeto de Lei nº 0219/2025 invade matéria de iniciativa legislativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, configurando um vício insanável de inconstitucionalidade formal subjetiva.

II.II. A Distinção Necessária à Luz do Tema 917 do STF e a Confirmação da Inconstitucionalidade

A análise da proposição legislativa se torna ainda mais robusta quando confrontada com os precedentes vinculantes do Supremo Tribunal Federal. O Tema 917 da Repercussão Geral, fixado no julgamento do ARE 878.911, estabeleceu a seguinte tese:

“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.”



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

Este precedente é fundamental, pois traça uma linha divisória clara: uma lei de iniciativa parlamentar que gere despesas para o Executivo não será, por si só, inconstitucional. A inconstitucionalidade se configurará se, além de gerar despesa, a lei versar sobre matérias específicas de reserva do Executivo, quais sejam, a *estrutura da administração*, a *atribuição de seus órgãos* ou o *regime jurídico de servidores*.

O Projeto de Lei nº 0219/2025 se enquadra precisamente na exceção delineada pelo Supremo Tribunal Federal. A norma não se restringe a criar uma obrigação genérica para o Estado. Ela vai além, e de forma explícita, ao definir no artigo 4º qual órgão será o responsável pela política pública ("Secretaria de Estado da Infraestrutura e Mobilidade"), criando, assim, uma nova e permanente *atribuição* para aquela Pasta. Ao fazê-lo, o legislador ingressou indevidamente no núcleo da organização administrativa, matéria que, conforme a tese do Tema 917, é protegida pela cláusula de reserva de iniciativa. A proposição não apenas cria um "o quê" (as áreas de estacionamento), mas também impõe um "quem" (a SIE) e um "como" (a gestão direta, a normatização complementar, etc.), o que caracteriza indevida interferência na gestão.

Dessa forma, a aplicação do Tema 917 ao caso concreto não socorre a constitucionalidade do projeto; ao contrário, confirma o vício de iniciativa, pois a matéria legislada se amolda perfeitamente à hipótese de usurpação de competência ali descrita.

II.III. A *Ratio Decidendi* do Tema 686 do STF e a Proteção da Autonomia Administrativa e Orçamentária

De modo complementar, a lógica subjacente ao Tema 686 da Repercussão Geral, embora trate especificamente de emendas parlamentares a projetos de lei de iniciativa do Executivo, reforça a inconstitucionalidade ora analisada. A tese fixada foi a seguinte:

"I - Há reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo para edição de normas que alterem o padrão remuneratório dos servidores públicos (art. 61, § 1º, II, a, da CF); II - São formalmente inconstitucionais emendas parlamentares que impliquem aumento de despesa em projeto de lei de iniciativa reservada do Chefe do Poder Executivo (art. 63, I, da CF)."

A razão de decidir deste precedente é a proteção da autonomia do Poder Executivo em matéria de gestão orçamentária e administrativa. O Supremo Tribunal Federal, ao vedar que o Legislativo imponha aumento de despesa em projetos de iniciativa reservada, buscou impedir que o planejamento e o equilíbrio fiscal, de responsabilidade precípua do Executivo, sejam comprometidos por ações legislativas que não partiram do próprio gestor. Embora o caso em análise não se trate de uma emenda, mas de um projeto de lei autônomo de iniciativa parlamentar, o princípio tutelado é o mesmo: a prerrogativa do Executivo de iniciar o processo legislativo sobre matérias que impactam diretamente sua estrutura, funcionamento e finanças.

O Projeto de Lei nº 0219/2025, ao criar uma estrutura de serviço público dispendiosa e atribuir sua gestão a um órgão executivo, representa exatamente o tipo de imposição que a reserva de iniciativa visa coibir. A criação de áreas com as especificações contidas no artigo 2º



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

demandaria vultosos investimentos em desapropriações, obras, manutenção, segurança e pessoal, gerando um impacto financeiro significativo e permanente no orçamento da SIE e do Estado como um todo. Tal decisão, com profundo reflexo orçamentário e administrativo, deve necessariamente partir do Chefe do Poder Executivo, a quem cabe a avaliação da viabilidade e da prioridade de tais gastos frente às demais demandas da sociedade.

II.IV. Da Violação ao Artigo 113 do ADCT: A Ausência de Previsão de Impacto Orçamentário

Por fim, como bem apontado pelo parecer da Consultoria Jurídica, a proposição legislativa padece de um terceiro e autônomo vício de inconstitucionalidade, de natureza formal-orçamentária. O artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal, introduzido pela Emenda Constitucional nº 95/2016, estabelece um requisito de validade para o processo legislativo de normas que gerem custos ao erário:

“A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.”

Esta norma de responsabilidade fiscal é de observância obrigatória por todos os entes da federação e visa a garantir a sustentabilidade das finanças públicas. O Projeto de Lei nº 0219/2025 claramente cria despesa obrigatória de caráter continuado, decorrente da implantação e manutenção das áreas de estacionamento. Além disso, em seu artigo 4º, § 1º, autoriza a concessão de incentivos fiscais, o que representa uma inequívoca renúncia de receita. Não há, nos autos do processo legislativo ou na justificativa do projeto, qualquer menção à estimativa de impacto orçamentário e financeiro exigida pela Constituição. A ausência desse estudo técnico indispensável invalida a proposição, por descumprimento de uma formalidade essencial à sua tramitação, configurando vício insanável.

III. CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, **acolho integralmente as conclusões do Parecer nº 261/2025, da lavra do Procurador do Estado Dr. João Carlos Castanheira Pedroza, referendado pelo Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica, Dr. Gustavo Schmitz Canto, para opinar pela inconstitucionalidade total do Projeto de Lei nº 0219/2025.**

A proposição legislativa incorre em:

a) Vício de inconstitucionalidade formal subjetiva, por usurpar a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo para legislar sobre organização e funcionamento da Administração Pública, violando os artigos 50, § 2º, VI, e 71, IV, "a", da Constituição do Estado de Santa Catarina;

b) Vício de inconstitucionalidade material, por ofender o princípio da separação dos poderes, consagrado no artigo 32 da Constituição Estadual; e



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

c) Vício de inconstitucionalidade formal-orçamentária, por desatender à exigência do artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal, ao não apresentar a devida estimativa de impacto orçamentário e financeiro.

A análise da matéria, à luz dos Temas 917 e 686 da Repercussão Geral do Supremo Tribunal Federal, reforça a conclusão de que, ao tratar diretamente da atribuição de órgãos da administração e impor despesas decorrentes dessa nova estrutura, a proposição legislativa de origem parlamentar avança sobre esfera de competência exclusiva do Poder Executivo.

Dessa forma, a recomendação jurídica que se impõe é a do **veto jurídico integral** à proposição, por parte do Excelentíssimo Senhor Governador do Estado.

É o parecer, que submeto à elevada consideração de Vossa Excelência.

RICARDO DELLA GIUSTINA

Procurador-Geral Adjunto para Assuntos Jurídicos

1. Aprovo o **Parecer n. 261/2025-PGE**, referendado pelo 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



Assinaturas do documento



Código para verificação: **HY301D5E**

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

✓ **RICARDO DELLA GIUSTINA** (CPF: 026.XXX.299-XX) em 02/09/2025 às 18:07:30
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 03/09/2025 às 14:38:45
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/U0NDXzEwMDY4XzAwMDA4NzYzXzg3NjRfMjAyNV9lWTMwMUQ1RQ==> ou o site <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00008763/2025** e o código **HY301D5E** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.