

CONSULTA JURÍDICA FECAM - MN 14/2026

ASSUNTO: Projeto de Lei n. 0026/2026. Emendas parlamentares impositivas estaduais. Alteração da Lei Complementar n. 898/2026.

Prazos e sanções para operacionalização das emendas impositivas. Substitutivo Global de 16 de junho de 2026. Impacto sobre os Municípios catarinenses.

ORIGEM:

Ofício GP/DL/1041/2026, da Presidência da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina, subscrito pelo Deputado Julio Garcia, que encaminha à FECAM cópia do parecer exarado pela Comissão de Constituição e Justiça ao Projeto de Lei n. 0026/2026, de autoria do Deputado Dr. Vicente Caropreso, para manifestação.

Esse encaminhamento decorre do Requerimento de Diligência apresentado pelo Deputado Maurício Peixer e aprovado por unanimidade pela Comissão de Constituição e Justiça em 7 de julho de 2026, que solicitou, entre outras providências, a remessa da matéria à FECAM para manifestação sobre os impactos da proposição para os Municípios catarinenses e para a execução das emendas impositivas estaduais.

QUESTIONAMENTOS:

A Comissão de Constituição e Justiça da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina solicita à FECAM manifestação sobre os impactos do Projeto de Lei n. 0026/2026 para os Municípios catarinenses e para a execução das emendas parlamentares impositivas estaduais.

FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA:

| Objeto do Projeto de Lei n. 0026/2026

O Projeto de Lei n. 0026/2026, em sua redação original, dispunha sobre prazos para operacionalização das emendas impositivas estaduais, individuais e coletivas, pelos Municípios e organizações da sociedade civil beneficiadas, estabelecendo prazo de 120 dias para início da execução do objeto da emenda após a transferência dos recursos, com sanções em caso de descumprimento.

Em 16 de junho de 2026, o autor apresentou a Emenda Substitutiva Global, que altera integralmente o objeto da proposição. O substitutivo converte o projeto em projeto de lei complementar, destinado a alterar a Lei Complementar n. 898, de 25 de maio de 2026, que já regulamenta a execução das emendas parlamentares impositivas no Estado. A justificação do substitutivo indica que a Lei Complementar n. 898/2026 é superveniente ao projeto original e passou a disciplinar a matéria, o que motivou a conversão da proposição para evitar sobreposição normativa.

O substitutivo acrescenta os §§ 4º, 5º e 6º ao art. 8º da Lei Complementar n. 898/2026, tratando de renúncia tácita ao recebimento de recursos por ausência de plano de trabalho e de remanejamento de programação com impedimento técnico. Acrescenta, ainda, os arts. 14-A, 14-B e 14-C.

CONSULTA JURÍDICA FECAM - MN 14/2026

A presente manifestação tem por objeto o texto do Substitutivo Global, por se tratar da redação em tramitação perante a Comissão de Constituição e Justiça.

| Relevância do tema

A execução tardia ou inerte de recursos oriundos de emendas parlamentares impositivas compromete a efetividade das políticas públicas municipais que dependem desses recursos, em especial nas áreas de saúde, educação e infraestrutura. A ausência de sanção específica para a inércia do beneficiário, apontada na justificativa da proposição original, é problema real, que interessa igualmente aos Municípios que executam corretamente os recursos recebidos.

Esta é uma análise jurídica e restringe-se aos aspectos formais da iniciativa e à conformidade da proposição com o ordenamento constitucional, especialmente no que se refere à autonomia dos Municípios e à proporcionalidade dos meios escolhidos.

| Competência do Estado para disciplinar a execução dos recursos transferidos por emendas impositivas

A matéria disciplinada pelo substitutivo (prazos e condições para a execução de recursos estaduais transferidos por força de emenda parlamentar impositiva) insere-se na competência concorrente para legislar sobre direito financeiro e orçamento, nos termos do art. 24, I, da Constituição Federal. A Comissão de Constituição e Justiça, no exame de admissibilidade da proposição original, já assentou esse enquadramento, com referência também ao art. 10, I e II, da Constituição do Estado de Santa Catarina.

A obrigatoriedade de execução das emendas parlamentares impositivas estaduais decorre do regime constitucional estadual, indicado na proposição original como arts. 120 e seguintes da Constituição do Estado de Santa Catarina. Nesse regime, o Estado figura como ente concedente dos recursos transferidos aos Municípios. A FECAM entende que compete ao Estado, nessa condição, disciplinar as condições de liberação, acompanhamento e controle da aplicação dos recursos que transfere, disciplina análoga à que rege convênios e transferências voluntárias, em que o concedente estabelece prazo de execução e consequências para a inexecução.

Essa competência, contudo, não autoriza o Estado a definir a organização interna do Poder Executivo municipal quanto à execução do objeto da emenda. Os arts. 14-A e 14-B do substitutivo, ao fixarem prazo para início da execução e dever de registro em sistema estadual, mantêm-se dentro da disciplina da transferência. O art. 14-C, ao criar infração administrativa com sanção pessoal, aproxima-se de matéria de responsabilização de agente público municipal, tema tratado nos tópicos seguintes, que também examinam a definição do marco de início da execução e o procedimento que antecede a devolução dos recursos.

| Necessidade de definição objetiva das providências que caracterizam o início da execução (art. 14-A)

O art. 14-A condiciona o início do prazo de 120 dias à adoção, pelo Município, das providências administrativas necessárias à execução do objeto da emenda, sem definir o que caracteriza

CONSULTA JURÍDICA FECAM - MN 14/2026

essas providências. A execução de uma emenda impositiva envolve etapas distintas: abertura de processo administrativo, elaboração de projeto ou termo de referência, procedimento licitatório ou contratação direta, emissão de empenho, assinatura de contrato e, em obras e serviços de engenharia, emissão da Ordem de Início de Serviço.

A ausência de marco objetivo compromete tanto a segurança do Município quanto o controle exercido pela Assembleia Legislativa e pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. A FECAM sugere que a Lei Complementar n. 898/2026 identifique, de forma não exaustiva, os atos que caracterizam a adoção dessas providências, na forma da redação proposta no tópico de sugestões de redação, ao final desta manifestação.

| Uniformidade do prazo de 120 dias e necessidade de suspensão ou prorrogação em hipóteses excepcionais (art. 14-A)

O prazo de 120 dias e o dever de registro em sistema informatizado são uniformes para os 295 Municípios catarinenses, sem escalonamento por porte populacional, capacidade administrativa ou volume de emendas recebidas simultaneamente. Municípios com setor estruturado de captação de recursos e prestação de contas cumprem a exigência com naturalidade. Municípios de pequeno porte, em que a mesma estrutura responde por captação, execução e prestação de contas de todas as transferências recebidas, enfrentam risco maior de descumprimento por insuficiência de estrutura, e não por inércia deliberada, situação que a proposição pretende coibir.

Essa uniformidade é agravada pela ausência, no substitutivo, de qualquer hipótese de suspensão ou prorrogação do prazo para causas alheias à atuação do Município, como o atraso na disponibilização dos recursos pelo próprio Estado, a indisponibilidade do sistema informatizado oficial, a pendência de terceiro ou de outro órgão público, a determinação judicial ou de órgão de controle e situações de força maior. A rigidez do prazo, nessas hipóteses, penaliza o Município por fato a que não deu causa. A FECAM sugere que a Lei Complementar n. 898/2026 admita a suspensão ou a prorrogação do prazo do art. 14-A nessas hipóteses, no sentido da redação sugerida ao final desta manifestação.

| Natureza da obrigação imposta aos Municípios e proporcionalidade da sanção pessoal (art. 14-C)

O art. 14-C, caput, do substitutivo qualifica como infração administrativa o descumprimento injustificado das obrigações previstas nos arts. 14-A e 14-B, e o § 1º comina multa pessoal de 10% da remuneração anual ao responsável pela infração. O dispositivo não identifica, com precisão, quem é esse responsável, se o Prefeito, o secretário municipal gestor da emenda, ou o servidor que operacionaliza o registro no sistema da Assembleia Legislativa.

A imprecisão é relevante porque a sanção é pessoal e a infração pode decorrer da inércia deliberada do gestor ou da insuficiência de estrutura administrativa do Município para cumprir o prazo e a rotina de registro. Nos Municípios de menor porte, é comum que um único secretário responda por múltiplas pastas e por diversas emendas simultaneamente, sem setor específico de acompanhamento de convênios e transferências.

A responsabilização pessoal, para ser proporcional, deve levar em conta a conduta

CONSULTA JURÍDICA FECAM - MN 14/2026

efetivamente praticada pelo agente e as circunstâncias concretas da execução, como as dificuldades reais enfrentadas, a capacidade administrativa do Município e o nexo de causalidade entre a atuação individual e o descumprimento. Vincular a sanção a dolo ou a culpa grave, e não à mera constatação objetiva do atraso, evita que ela recaia sobre agente sem controle efetivo sobre a causa da infração. A FECAM sugere que a Lei Complementar n. 898/2026 incorpore esse padrão de responsabilização subjetiva qualificada ao art. 14-C, na forma da redação proposta no tópico de sugestões de redação, ao final desta manifestação.

| Procedimento de notificação e regularização antes da devolução dos recursos (art. 14-B)

O art. 14-B prevê que, decorrido o prazo do art. 14-A sem o registro das providências adotadas, o Município seja notificado para, em 30 dias, comprovar o cumprimento das obrigações ou devolver os recursos. Na prática, o recurso pode já estar comprometido, o processo administrativo em andamento, ou o objeto parcialmente executado, ainda que determinada exigência formal não tenha sido registrada no sistema da Assembleia Legislativa.

A FECAM sugere que o procedimento de notificação assegure ao Município a possibilidade de apresentar plano de regularização, com as providências e o cronograma necessários à retomada da execução, e que a devolução dos recursos não decorra automaticamente do decurso do prazo, mas de decisão fundamentada do órgão de controle competente, de decisão judicial, ou de iniciativa do próprio Município, no sentido da redação sugerida ao final desta manifestação.

| Impacto financeiro-orçamentário para os Municípios

O substitutivo não cria despesa obrigatória nova para os Municípios. Não exige contratação de pessoal, criação de estrutura ou aquisição de sistema próprio, uma vez que o registro é feito em plataforma da Assembleia Legislativa.

O impacto financeiro concreto está na devolução dos recursos já transferidos, nos termos do art. 14-B, II, e na multa pessoal do art. 14-C. Essa multa não onera o erário municipal, por força do § 2º do mesmo artigo, que veda seu custeio com recursos públicos. Ainda assim, a devolução dos recursos pode comprometer a execução de política pública já orçada pelo Município a partir do recurso estadual.

Não há, no substitutivo, previsão de cooperação técnica ou financeira do Estado com os Municípios para a implantação da rotina de acompanhamento e registro.

| Sugestões de redação

Para facilitar o exame da matéria pelo relator, sistematizam-se a seguir as sugestões de redação desenvolvidas nos tópicos anteriores, todas incidentes sobre a Lei Complementar n. 898, de 25 de maio de 2026, na redação dada pelo Substitutivo Global ao Projeto de Lei n. 0026/2026:

a) art. 14-A, § 3º — definição do marco de início da execução: “§ 3º Para os fins do disposto no § 1º deste artigo, consideram-se adotadas as providências administrativas

CONSULTA JURÍDICA FECAM - MN 14/2026

necessárias ao início da execução do objeto mediante a comprovação de ato administrativo compatível com a sua natureza, tais como a abertura de processo administrativo, a publicação de edital de licitação ou de aviso de contratação direta, dispensa ou inexigibilidade, a emissão do empenho ou a assinatura do contrato, caracterizando-se o início da execução física, em obras e serviços de engenharia, pela emissão da respectiva Ordem de Início de Serviço.”

b) art. 14-A, § 4º — suspensão ou prorrogação do prazo: “§ 4º O prazo previsto no § 1º deste artigo poderá ser suspenso ou prorrogado, mediante justificativa fundamentada apresentada pelo Município à Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina, especialmente nas hipóteses de: I – insuficiência de estrutura administrativa para o cumprimento tempestivo das providências; II – atraso na disponibilização ou liberação dos recursos pelo Estado; III – indisponibilidade ou instabilidade técnica comprovada do sistema informatizado oficial de gestão das emendas; IV – ato, exigência, licença, parecer ou pendência sob responsabilidade de órgão público ou de terceiro alheio ao controle do Município; V – determinação judicial ou de órgão de controle; ou VI – situação de emergência, calamidade pública, caso fortuito ou força maior que comprovadamente afete a execução do objeto.”

c) art. 14-C, § 1º — qualificação do agente responsável: “§ 1º Ao agente público municipal que, no exercício de competência decisória sobre o cumprimento das obrigações previstas nos arts. 14-A e 14-B, der causa, por dolo ou culpa grave, ao descumprimento injustificado, será aplicada multa pessoal correspondente a 10% (dez por cento) da remuneração anual percebida no exercício anterior ao da infração.”

d) art. 14-C, § 2º — circunstâncias consideradas na apuração da responsabilidade: “§ 2º Na apuração da responsabilidade prevista no § 1º deste artigo, serão consideradas as circunstâncias concretas da atuação do agente, os obstáculos e as dificuldades reais enfrentados e a capacidade administrativa do Município, nos termos da legislação aplicável.”

e) art. 14-B — procedimento de notificação e regularização: “Art. 14-B. Decorrido o prazo de 120 (cento e vinte) dias contado do registro da transferência dos recursos no sistema informatizado de gestão das emendas parlamentares da Alesc, sem o registro das providências adotadas para o início da execução do objeto da emenda parlamentar impositiva, o Município beneficiário será notificado para, no prazo de 30 (trinta) dias: I – comprovar o cumprimento das obrigações previstas nos §§ 1º e 2º do art. 14-A; ou II – apresentar plano de regularização, com as providências necessárias ao início ou à retomada da execução do objeto e o respectivo cronograma. § 1º Apresentado o plano de regularização, o prazo para execução do objeto poderá ser ajustado ao novo cronograma, uma única vez, mediante decisão fundamentada do órgão competente. § 2º Não sendo apresentado o plano de regularização, ou frustrada a sua execução, o órgão competente comunicará o fato ao Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, para as providências de sua competência, sem prejuízo das demais medidas administrativas cabíveis. § 3º A restituição dos recursos ao Estado somente será exigida quando determinada pelo órgão de controle competente ou por decisão judicial, ou quando formalmente promovida pelo próprio Município, assegurados o contraditório e a ampla defesa.”

| Posicionamento institucional da FECAM

CONSULTA JURÍDICA FECAM - MN 14/2026

A FECAM reconhece a competência do Estado de Santa Catarina para disciplinar, por meio da Lei Complementar n. 898/2026, as condições de execução dos recursos que transfere aos Municípios por força de emendas parlamentares impositivas, e não identifica vício de competência ou de iniciativa que comprometa o núcleo do Projeto de Lei n. 0026/2026, na redação dada pelo Substitutivo Global de 16 de junho de 2026.

A FECAM manifesta-se favoravelmente à aprovação da proposição, condicionada à adoção das sugestões de redação sistematizadas no tópico anterior, relativas aos arts. 14-A, 14-B e 14-C da Lei Complementar n. 898/2026, de modo a conferir segurança jurídica ao marco de início da execução, proporcionalidade à sanção pessoal e tratamento adequado a situações supervenientes alheias à atuação do Município.

Recomenda-se, ainda, que a Comissão de Constituição e Justiça confirme se o exame de admissibilidade já realizado abrange a redação dada pelo Substitutivo Global, tendo em vista que o parecer juntado ao Ofício GP/DL/1041/2026 recai sobre a redação original da proposição.

A FECAM permanece à disposição da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina para colaborar no aperfeiçoamento da matéria.

DATA:

Florianópolis (SC), 03 de setembro de 2026.

RESPOSTA EMITIDA POR:

DIANA CORREA
OAB/SC 62.010

LUIZ MAGNO PINTO BASTOS JUNIOR
OAB/SC 17.935

Menezes Niebuhr Sociedade de Advogados

**MENEZES
NIEBUHR**

SOCIEDADE DE
ADVOGADOS