



Processo SAPE 00000839/2026

Dados da Autuação

Autuado em: 22/04/2026 às 11:35

Setor origem: SAPE/GABS - Gabinete do Secretário

Setor de competência: SAPE/GABS - Gabinete do Secretário

Interessado: SECRETARIA DE ESTADO DA AGRICULTURA E PECUARIA

Classe: Processo sobre Anteprojeto de Lei

Assunto: Anteprojeto de Lei

Detalhamento: Anteprojeto de Lei que institui o Programa Sinal Bom e estabelece outras providências.



PARECER Nº 68/2026/PGE/NUAJ/SAPE

Florianópolis, data da assinatura digital.

Referência: SAPE 839/2026

Assunto: Análise de Minuta de Anteprojeto de Lei

Origem: SAPE/GABS

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO, CONSTITUCIONAL E ELEITORAL. ANTEPROJETO DE LEI. INICIATIVA DO PODER EXECUTIVO. PROGRAMA SINAL BOM. FOMENTO À INFRAESTRUTURA DE TELECOMUNICAÇÕES. CONCESSÃO DE SUBVENÇÕES ECONÔMICAS E BENEFÍCIOS TARIFÁRIOS E FISCAIS. COMPETÊNCIA DO ESTADO. LEI 4.320/1964 E LC 101/2000. NECESSIDADE DE PROCEDIMENTO SELETIVO ISONÔMICO E INSTRUMENTO ADEQUADO. REGULARIDADE FORMAL. NECESSIDADE DE COMPLEMENTAÇÃO. VEDAÇÕES ELEITORAIS. LEI 9.504/1997, ART. 73, § 10. INEXISTÊNCIA DE ÓBICE. FOMENTO ONEROSO MEDIANTE COMPROVAÇÃO DE IMPLANTAÇÃO E OPERACIONALIDADE. EXIGÊNCIA DE CONTRAPARTIDA DOS BENEFICIÁRIOS. AFASTAMENTO DA GRATUIDADE. VIABILIDADE JURÍDICA CONDICIONADA. RECOMENDAÇÕES.

Senhor Secretário,

RELATÓRIO

Trata-se de análise jurídica do Anteprojeto de Lei que “Institui o Programa Sinal Bom e estabelece outras providências.”

A proposta foi acompanhada de minuta da Exposição de Motivos nº 13/2026 (fls. 8/13).

É o relatório.

FUNDAMENTAÇÃO

Inicialmente, convém esclarecer que esta manifestação não adentrará na conveniência e oportunidade da atuação administrativa nem em aspectos técnico-administrativos (OPC GAB/PGE 1/2022). Levam-se em conta exclusivamente os documentos constantes dos autos, presumindo-se sua veracidade (OPC GAB/PGE 2/2022).

O objetivo deste ato é assistir a autoridade assessorada no controle interno da legalidade administrativa dos atos a serem praticados ou já efetivados, apontando possíveis riscos do ponto de vista jurídico e recomendando providências para sua salvaguarda jurídica. Afinal, cabe-lhe avaliar a real dimensão do risco e a necessidade de se adotar ou não a precaução recomendada (CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 28ª ed. São Paulo: Atlas, 2025, p. 139).



Pois bem.

O Decreto Estadual n.º 2.382/2014 disciplina o seguinte a respeito do Sistema de Atos do Processo Legislativo:

Art. 7º A elaboração de anteprojetos de lei, medida provisória e decreto deverá observar o disposto na Lei Complementar nº 589, de 18 de janeiro de 2013, regulamentada pelo Decreto nº 1.414, de 1º de março de 2013, os procedimentos e as exigências de que trata este Decreto e também o seguinte:

I – a Secretaria de Estado proponente deverá consultar, previamente, os demais órgãos ou entidades afetos à matéria a ser disciplinada e instá-los para que se manifestem nos autos de processo a ser remetido à SCC;

II – a exposição de motivos deverá conter explicações substanciais de mérito e, em se tratando de anteprojeto de lei e medida provisória deve ainda subsidiar a mensagem governamental e o entendimento dos deputados, e, sempre que a proposição assim exigir, tramitá-la instruída com documentos, dados e justificativas técnicas ou jurídicas, como pareceres, informações, notas, relatórios, tabelas e gráficos;

III – a proposta de alteração de lei ou decreto deverá ser acompanhada de comparativo entre a redação em vigor e a pretendida, explicitando as modificações, devidamente fundamentadas técnica e juridicamente, bem como suas consequências;

IV – a proposta que resultar em aumento de despesa deverá conter a indicação da dotação orçamentária e a comprovação da disponibilidade dos recursos financeiros para a cobertura da respectiva despesa e, antes do encaminhamento dos autos do processo para a DIAL, deverá ser:

a) instruída com estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deverá entrar em vigor e nos 2 (dois) exercícios subsequentes, acompanhada do demonstrativo, das premissas e da metodologia de cálculo utilizados e com manifestação:

1. da Secretaria de Estado da Fazenda (SEF), por intermédio da Diretoria do Tesouro Estadual (DITE), sobre a viabilidade financeira da proposta; e

2. da Secretaria de Estado da Administração (SEA), órgão central do Sistema Administrativo de Gestão de Pessoas, sobre o aumento ou não de despesa com a folha de pagamento, e caso a proposta trate de pessoal;

b) instruída com declaração do ordenador primário da despesa e da SEF de que o seu aumento tem adequação orçamentária e financeira com a Lei Orçamentária Anual (LOA) e compatibilidade com o Plano Plurianual (PPA) e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO); e

c) submetida à prévia autorização do Grupo Gestor de Governo (GGG), nos termos da legislação em vigor;

V – o anteprojeto que implicar criação ou aumento de despesa para pessoas jurídicas de direito privado deverá:

a) ser submetido à prévia autorização do GGG, se for o caso, nos termos da legislação em vigor; e

b) conter a estimativa de seu impacto financeiro, a indicação da dotação orçamentária e a comprovação da disponibilidade dos recursos financeiros para a cobertura da despesa;



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

VI – o titular da Secretaria de Estado proponente poderá requerer na exposição de motivos, de forma expressa e fundamentada, que o Chefe do Poder Executivo solicite à ALESC regime de urgência para tramitação de projeto de lei; e

VII – o anteprojeto deverá tramitar instruído com parecer analítico, fundamentado e conclusivo, elaborado pela consultoria jurídica ou pela unidade de assessoramento jurídico do proponente, e referendado pelo titular da Secretaria de Estado proponente, que deverá, obrigatoriamente, se manifestar sobre:

a) a constitucionalidade e legalidade do anteprojeto proposto, observadas as orientações, os pareceres e os atos normativos expedidos pela Procuradoria-Geral do Estado (PGE), órgão central do Sistema de Serviços Jurídicos da Administração Direta e Indireta;

b) a regularidade formal do anteprojeto proposto, observadas as orientações e os atos normativos expedidos pela SCC, órgão central do Sistema de que trata este Decreto; e

c) os requisitos de relevância e urgência e os limites materiais à edição de medidas provisórias de que trata o art. 62 da Constituição da República e o art. 51 da Constituição do Estado. (grifos acrescentados)

Sobre o parecer jurídico, a Instrução Normativa n.º 001/DIAL-SCC/2014 acrescenta que:

Art. 9º O parecer de consultoria jurídica ou unidade de assessoramento jurídico deverá ser firmado por seu responsável, ser referendado pelo titular da Secretaria de Estado ou dirigente da entidade proponente e apresentar análise da matéria, observado o inciso VII do art. 7º do Decreto nº 2.382, de 2014, quanto à:

I – competência do Estado;

II – iniciativa do Chefe do Poder Executivo; e

III – adequação do meio legislativo proposto.

Passa-se a examinar, portanto, a constitucionalidade, a legalidade - especialmente sob o viés da competência, iniciativa e adequação do meio - e regularidade formal do anteprojeto de Lei que institui o Programa Sinal Bom:

a) Constitucionalidade e legalidade

A *forma* do Estado brasileiro é *federativa* (arts. 1º e 18 da CF), o que significa que as competências constitucionais são repartidas entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Adotou-se especificamente um modelo de *federalismo cooperativo*, caracterizado pela atuação conjugada e coordenada entre os entes em determinadas matérias, sem prejuízo da existência de competências próprias, repartidas com fundamento no princípio da predominância do interesse.

A técnica de repartição de competências própria utilizada pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 enumera, de modo expresso, as exclusivas (administrativas) e privativas (legislativas) da União nos seus arts. 21 e 22; dos Municípios no



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

seu art. 30; as do Distrito Federal, por seu caráter híbrido, em caráter remissivo, no art. 32, § 1º. As competências administrativas comuns a todos os integrantes da federação, por sua vez, estão listadas no art. 23, e as legislativas, que concorrem tanto à União como aos Estados e ao DF, no art. 24.

Tudo o que não for vedado ou incumbência de outro ente federativo, havendo interesse regional, deve ser reservado aos Estados, segundo o art. 25, § 1º, da CF, razão pela qual sua competência, sob tal aspecto, é denominada *residual*.

Competência residual é aquela que permite aos estados-membros legislar sobre todos os assuntos que não tenham sido vedados ou que não tenham sido discriminados pela Constituição, ou seja, aquelas matérias que sobraram depois da numeração de competência para os componentes federativos. Ela foi criada pela primeira vez na Constituição de 1891, no seu art. 65, § 2º, segundo o qual é facultado aos estados-membros “em geral todo e qualquer poder, ou direito que lhes não for negado por cláusula expressa ou implicitamente contida nas cláusulas expressas da Constituição”.

Qualquer assunto que não tenha sido disciplinado pela Lei Maior poderá ser regulamentado pelos estados-membros. Oportuno relembrar que a competência residual em matéria tributária pertence à União. Um requisito para o exercício da competência residual por parte dos estados-membros é a existência de um interesse regional que ampare a realização da competência. Se não houver pertinência temática, a competência residual não poderá ser exercida (art. 25, § 1º, da CF).¹

De acordo com a doutrina: “*Afora as competências contidas na Constituição, os entes federativos dispõem da chamada competência implícita, isto é, aquela competência consistente na prática de atos necessários para a realização das prerrogativas indicadas na Constituição. Elas não estão expostas no texto da Constituição. Todavia, servem como instrumento para a realização das competências explícitas.*”²

Assim, no exercício legítimo de sua autonomia (arts. 1º, 18 e 25 da CF), especialmente das prerrogativas de autoadministração e autolegislação, o Estado de Santa Catarina detém competência para produzir atos legislativos, administrativos e judiciais sobre matérias de sua competência (arts. 5º e 8º, inc. I, da CE/SC).

No tocante à produção de atos legislativos, a iniciativa da proposição de leis complementares e ordinárias, a teor do art. 50, *caput*, da CE/SC, 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.

A instauração do processo legislativo relativa a alguns assuntos, porém, somente pode ser provocada por determinadas autoridades. Em respeito ao que se denomina *reserva de administração*, incumbe ao Chefe do Poder Executivo, no caso, ao Governador do Estado, entre outros, a iniciativa privativa de projetos que digam respeito à estrutura ou da atribuição dos órgãos do Executivo ou ao regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, da CF e

¹ AGRA, Walber de Moura. Curso de Direito Constitucional. 10. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2021, p. 429. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/L1549>. Acesso em: 15 nov. 2025.

² Op. cit., p. 422.



arts. 50, § 2º, e 71, incs. II e IV, da CE), o que não equivale a dizer que qualquer projeto que crie despesa para a Administração esteja em sua exclusiva alçada.³

Pretende-se, por meio do Programa Sinal Bom, instituir política pública de fomento/incentivo à expansão da infraestrutura de telecomunicações no Estado, com caráter regional, estruturada com base em subvenções econômicas e adoção de mecanismos de estímulo econômico indireto.

O conteúdo do anteprojeto, na essência, envolve direito econômico, ou seja: “(...) o conjunto de normas e institutos jurídicos que permitem ao Estado exercer influência, orientar, direcionar, estimular, proibir ou reprimir comportamentos dos agentes econômicos num dado país ou conjunto de países.”⁴, cuja competência legislativa é concorrente entre a União, os Estados e o Distrito Federal (art. 24, inc. I, da CF). Pode-se encontrar, ainda, no fundamento constitucional material, uma competência implícita.

De fato, a Constituição Federal preconiza expressamente a função do Estado no fomento/incentivo à atividade econômica, na forma da lei, nos termos do *caput* do seu art. 174: “**Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.**”. Tal dispositivo constitucional, portanto, ao mesmo tempo em que legitima a política em questão sob o aspecto material, dá o amparo formal da competência para propor a medida legislativa.

Destaca-se que a proposta, ao que tudo indica, não invade a competência exclusiva da União de explorar os serviços de telecomunicações ou de legislar sobre a matéria (art. 21, XI, e art. 22, IV, da CF/88), tampouco interfere na exploração dos serviços e instalações de energia elétrica (art. 21, XII, “b”).

No primeiro caso, a atuação do Estado limita-se a fomentar, através de subvenção econômica, a ampliação da infraestrutura de suporte à prestação do serviço móvel pessoal, o que deverá resultar na instalação de novas Estações Rádio Base (ERBs) (art. 2º, I, c/c art. 3º, § 2º). Não se identifica, no texto apresentado, disposição que evidencie interferência no modo de prestação dos serviços de telecomunicações, mas tão somente estímulo à expansão da cobertura, que deve ser realizada pela própria prestadora beneficiária do Programa.

No segundo caso, a atuação do Estado, segundo consta do texto legal, pode ocorrer de duas formas: 1) através de fomento à expansão e sustentabilidade econômica da infraestrutura de redes fixas de fibra óptica no território do Estado (art. 2º, II, c/c art. 3º, § 3º); 2) política especial de preços, a ser realizada pela Celesc Distribuição S.A., para o compartilhamento de infraestrutura de postes situados em área rural constante de sua área de concessão, através da concessão de descontos sobre os valores praticados nos contratos de compartilhamento (art. 2º, II, c/c art. 5º).

A propósito, normas estaduais que tenham algum reflexo indireto em serviços públicos de titularidade federal têm sido validadas pelo STF, desde que não interfiram no regime de exploração, na estrutura remuneratória da prestação dos serviços ou no equilíbrio dos contratos administrativos (ADI 4908, Relatora Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, julgado em 11/04/2019), como parece ser o caso.

³ Tema 917 de Repercussão Geral do STF: “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)”.

⁴ AGUILLAR, Fernando Herren. Direito econômico: do direito nacional ao direito supranacional. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2019.



ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA

Ademais, a atuação estatal no fomento à expansão da infraestrutura de conectividade também se harmoniza com a competência comum prevista no art. 23 da Constituição Federal, notadamente quanto ao dever de proporcionar meios de acesso à ciência, à tecnologia e à inovação (inciso V), bem como com as diretrizes da Constituição do Estado de Santa Catarina, que estabelece a necessidade de que a política de desenvolvimento rural leve em conta aspectos como a eletrificação, telefonia, internet e a prestação de serviços públicos em geral (art. 144, X e XIII, da CE/SC).

A proposta alinha-se, ainda, com comando da Lei Complementar Estadual nº 741/2019, que impõe à Administração Pública Estadual o dever de fomentar o desenvolvimento socioeconômico das diferentes realidades do Estado, especialmente nas áreas de infraestrutura, saúde, educação e segurança, considerando o empreendedorismo e as potencialidades locais, de modo a melhorar a qualidade de vida da população e construir um ambiente ecologicamente equilibrado (art. 115).

De tal sorte, constata-se a existência de fundamentos constitucionais, explícitos ou implícitos, mais do que aptos a evidenciar tanto a constitucionalidade formal orgânica, ou seja, a competência do Estado para legislar sobre a matéria, quanto formal subjetiva (a adequação da iniciativa), além da compatibilidade material da proposição, **de modo geral**, com o conteúdo da Constituição.

Descendo ao nível das especificidades, **alguns pontos merecem maior aprofundamento e, quiçá, reformulação.**

Primeiro, a possibilidade jurídica da concessão de subvenção econômica de **investimento** (art. 3º, § 1º).

Constata-se que o núcleo da política pública consiste em *subvenções econômicas* (art. 2º, I, c/c art. 3º, *caput* e § 2º, do anteprojeto - para a ação de “fomento à ampliação da infraestrutura de suporte à prestação do Serviço Móvel Pessoal” - e art. 2º, II c/c art. 3º, *caput* e § 3º, do anteprojeto - para a ação de “fomento e estímulo à expansão e sustentabilidade econômica da infraestrutura de redes fixas de fibra óptica no território do Estado”), *benefícios tarifários* (art. 2º, II c/c art. 5º, do anteprojeto - “política especial de preços para o compartilhamento de infraestrutura de postes”) e *benefícios fiscais* (art. 3º, § 4º, do anteprojeto - concessão de benefícios fiscais relativos ao ICMS), como forma de estímulo à expansão e modernização da infraestrutura de telecomunicações no Estado.

As subvenções — já avançando no tema da sua legalidade —, a partir da leitura da Lei nº 4.320/1964, podem ser conceituadas como espécie de transferência corrente (dotações para despesas destituídas de contraprestação direta em bens ou serviços), previstas em lei especial e destinadas a cobrir despesas de custeio das entidades beneficiadas, distinguindo-se entre sociais e econômicas.

O projeto trata de subvenções econômicas, aquelas que se destinam a empresas públicas ou privadas de caráter industrial, comercial, agrícola ou pastoril. Como espécie do gênero *destinação de recursos públicos ao setor privado*, a Lei Complementar nº 101/2000 estabelece requisitos de responsabilidade fiscal para a realização desta espécie de despesa pública:

Art. 26. A destinação de recursos para, direta ou indiretamente, cobrir necessidades de pessoas físicas ou déficits de pessoas jurídicas deverá ser autorizada por lei específica, atender às condições estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias e estar prevista no orçamento ou em seus créditos adicionais.



ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA

§ 1º O disposto no caput aplica-se a toda a administração indireta, inclusive fundações públicas e empresas estatais, exceto, no exercício de suas atribuições precípuas, as instituições financeiras e o Banco Central do Brasil.

§ 2º Compreende-se incluída a concessão de empréstimos, financiamentos e refinanciamentos, inclusive as respectivas prorrogações e a composição de dívidas, a concessão de subvenções e a participação em constituição ou aumento de capital.

Observa-se que a Lei 4.320/64 e a LC 101/2000 vinculam as subvenções exclusivamente a despesas de custeio para suprir *déficit* de empreendimentos. Dotações para *investimentos* seriam incompatíveis com essas normas, numa análise superficial. No entanto, um exame mais acurado e sistemático da legislação dá o suporte normativo para a criação desta espécie de auxílio.

Logo após a edição daquele diploma legal, ao cuidar da base de cálculo da receita bruta operacional das pessoas jurídicas, o art. 44, inc. IV, da Lei 4.506/64, já contemplava “As **subvenções correntes, para custeio ou operação, recebidas de pessoas jurídicas de direito público ou privado, ou de pessoas naturais.**”. Note-se a existência no dispositivo de um reconhecimento, ainda que indireto, da ampliação do escopo das subvenções.

Com a Lei 12.973/2014 houve o reconhecimento expresso das subvenções para investimento no ordenamento jurídico, ainda que no contexto da tributação do lucro pela União:

Art. 30. As **subvenções para investimento**, inclusive mediante isenção ou redução de impostos, **concedidas como estímulo à implantação ou expansão de empreendimentos econômicos** e as doações feitas pelo poder público não serão computadas na determinação do lucro real, desde que seja registrada em reserva de lucros a que se refere o art. 195-A da Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, que somente poderá ser utilizada para: (Vigência)

O diploma anteriormente citado foi revogado pela Lei nº 14.789/2023, que consolidou a regulamentação sobre a tributação das subvenções para investimento concedidas por entes federativos, possibilitando o reconhecimento de creditamento desse benefício⁵:

Art. 1º A pessoa jurídica tributada pelo lucro real que receber **subvenção da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios para implantar ou expandir empreendimento econômico** poderá apurar crédito fiscal de subvenção para investimento, observado o disposto nesta Lei.

Art. 2º Para os fins do disposto no art. 1º desta Lei, considera-se: (...)

III - crédito fiscal de **subvenção para investimento - o direito creditório:**

a) **decorrente de implantação ou expansão do empreendimento econômico subvencionado por ente federativo;**

⁵A título de recomendação, sugere-se a inclusão, no regulamento a ser editado, da obrigação de habilitação da pessoa jurídica perante Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, a fim de garantir o máximo aproveitamento do benefício concedido pelo Estado, evitando que seja apropriado pela União na tributação do lucro.



A criação de subvenção para **investimentos**, portanto, revela-se dentro das balizas da legalidade, reconhecida como está em diversos diplomas federais ao longo do tempo.

Mesmo na ausência de previsão semelhante, concebe-se, na competência concorrente dos Estados para legislar sobre direito financeiro (art. 24, I, da CF), embasamento para a criação de uma solução inovadora. A doutrina do *presumption against preemption*, amplamente acolhida pelo STF, trabalha no sentido de respeitar a presunção de que gozam os entes menores para, nos assuntos de interesse comum e concorrente, legislar em seus respectivos interesses (v.g. ADI nº 3.110/SP, Rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, j. 04/05/2020).

A avaliação da existência de *déficit* para justificar o auxílio financeiro ou o direcionamento das políticas públicas de fomento por meio de investimento, por certo, são incumbências das autoridades políticas enquanto representantes do titular dos recursos públicos: o povo. Tal decisão há de se manter fiel às demandas do interesse público, seja na escolha das finalidades, seja depois de concedido o benefício, quando se deve fiscalizar sua aplicação. É o que a doutrina adverte:

Sem dúvida alguma, a subvenção não pode se destinar a criar vantagem indevida a quem quer que seja. Imperará, sempre, o interesse público, que é derogatório do particular.

(...)

Bem anota Ricardo Lobo Torres que a concessão de subvenções deve calcar-se no aspecto ético. Não basta, por consequência, a mera formalização do requerimento. Essencial é que o noticiado de fato exista e possa ser comprovada sua existência empírica.

É que a concessão da subvenção implica empobrecimento do Estado e enriquecimento da entidade que a recebe. Logo, a finalidade de auxílio à sociedade deve estar devidamente comprovada. Afirma o mesmo autor que “as subvenções, desde que afinadas com a ideia de justiça, são legítimas”.

(...)

Evidente está que o Poder Público deve fiscalizar a destinação das subvenções concedidas. É que, como recursos públicos, apenas podem ter destino de interesse público. Se outorgadas para investimento em educação, saúde ou qualquer outro valor social, importante que haja a fiscalização no sentido de saber se foi dado o adequado destino ao recurso liberado.

Ninguém está isento de prestar contas do que recebeu do Poder Público. Como dinheiro do povo, é essencial que tenha destinação prevista na Lei Orçamentária e no ato de liberação. Como incentivo financeiro que é, deve resultar em benefício público.⁶

O **segundo** foco é o procedimento de seleção da empresa beneficiária descrito no § 5º do art. 3º.

Não existe uma disciplina específica para a escolha do beneficiado com o fomento estatal na Lei 4.320/1964. A LC 101/2000, no art. 26, como visto, condiciona-a unicamente à

⁶OLIVEIRA, Régis Fernandes De. Curso de Direito Financeiro. 9.ed.. Belo Horizonte: Fórum, 2022, p.710.. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/L4464>. Acesso em: 16 nov. 2025.



autorização legislativa específica, à previsão orçamentária e à ao cumprimento das condições estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias *adicionais*.”

Conforme o Prejulgado 2374 do TCE/SC *“Para a concessão de subvenção econômica exige-se, além da existência de interesse público, autorização por lei específica, atendimento às condições estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias e previsão no orçamento ou em seus créditos adicionais, conforme arts. 19 da Lei n. 4.320/64 e 26, caput, da Lei de Responsabilidade Fiscal.”*

A regência da concessão do fomento, portanto, dar-se-á pela legislação específica e das condições previstas na lei de diretrizes orçamentárias do instituidor do benefício: *“A subvenção só é possível diante de previsão legal. Sem lei não há possibilidade do ato liberatório. De se ressaltar que não é ato de liberalidade, mas depende do atendimento de diversos requisitos, que geralmente são previstos pela lei ou em decreto regulamentar. Normalmente a autorização vem inserida na Lei Orçamentária.”*⁷

Em teoria, seria possível o subvencionamento de uma ou mais empresas em particular, sem a necessidade seleção, considerando questões estratégicas, sociais, econômicas, desde que houvesse autorização legislativa para tanto.

Não obstante, caso a condição peculiar de determinada pessoa jurídica não for importante e houver uma limitação de abrangência que impeça todas as interessadas de usufruir do benefício, não há dúvidas de que os princípios constitucionais da isonomia, impessoalidade, moralidade, eficiência e economicidade (art. 37) conduzem ao dever de propiciar um **procedimento seletivo isonômico**, visando à obtenção dos melhores resultados à política desenvolvida pelo Estado, tal qual previsto no § 5º do art. 3º do anteprojeto.

Relacionado com esse tema, o **terceiro** assunto é o instrumento a ser celebrado para formalizar a concessão dos incentivos (art. 4º, parágrafo único), que, por certo, **“deverá”** ser o meio adequado, e **não** simplesmente **“poderá”**.

Considerando que, pelo princípio da legalidade, a utilização do instrumento *“adequado”* não é uma faculdade, recomenda-se a modificação da redação deste dispositivo para constar que: *“A execução dos projetos a que se refere o caput deste artigo **deverá** ocorrer por meio de instrumentos de fomento público adequados, inclusive convênios, acordos ou instrumentos congêneres, observado o disposto no § 5º do art. 3º desta Lei”*.

Convém esclarecer que inexistente instrumento típico para o ajuste que veicula o fomento. De tal sorte, não há equívoco em utilizar a expressão *“convênios, acordos ou instrumentos congêneres”* na designação do meio próprio, até porque é o conteúdo, e não nomenclatura, que importa identificação da natureza jurídica dos atos. A título ilustrativo, há quem o chame de *“contrato de fomento”*:

CONTRATOS DE FOMENTO

Contratos de fomento são acordos de vontade que disciplinam a conduta empresarial de um ou mais agentes econômicos, visando promover práticas reputadas relevantes para o desenvolvimento econômico e social, e que correspondam a benefícios ou vantagens outorgadas pelo poder público. O contrato de fomento é um instrumento utilizado pelo Estado no exercício de uma função específica de fomento, tal como exposto no Capítulo 15.

Conteúdo e finalidade

⁷ A subvenção no Direito brasileiro. *In*: Curso De Direito Financeiro. Belo Horizonte: Fórum, 2022. página 704. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/L4464/E4677/36331>. Acesso em: 24 abr. 2026.



O contrato de fomento é um acordo de vontade adotado no âmbito da intervenção estatal no domínio econômico. É um ajuste por meio do qual um particular se obriga a observar certas práticas no âmbito da atividade empresarial, com a contrapartida da obtenção de vantagens perante o Estado (tal como a cessão gratuita de áreas imóveis ou a redução da carga tributária). Usualmente, o contrato de fomento não gera obrigação de o particular realizar uma prestação diretamente em favor da Administração Pública. O dever assumido pelo particular envolve condutas reputadas como necessárias para o bem-estar da comunidade, para a elevação do nível de vida das populações, para a proteção do meio ambiente, para o aumento do emprego, para a elevação da arrecadação tributária e assim por diante. Em suma, trata-se de outorgar um benefício ao particular como pressuposto ou consequência de condutas empresariais diferenciadas. A outorga de benefícios aos particulares deverá fazer-se nos estritos limites autorizados por lei.

O descabimento de licitação prévia

O contrato de fomento não comporta prévia licitação. Em alguns casos, porque os benefícios previstos são assegurados a todos quantos se dispuserem a cumprir os requisitos exigidos em lei – portanto, a ausência de exclusão torna inexigível a licitação. Em outros casos, configura-se inviabilidade de competição, eis que não é viável comparar as diversas alternativas disponíveis segundo critérios objetivos de vantajosidade. Quando, no entanto, existir a possibilidade de comparação entre as diversas alternativas, a solução será instaurar um procedimento seletivo simplificado, não subordinado ao regime das Leis 8.666/1993 ou 14.133/2021.

O regime jurídico

O regime jurídico do contrato de fomento exclui a incidência de prerrogativas extraordinárias do Estado, especialmente porque a contratação não tem por objeto o desempenho de uma prestação em favor do poder público. Caberá à lei que autorizar a avença estabelecer as consequências do inadimplemento, que envolverão basicamente a supressão do benefício outorgado, acompanhada ou não da imposição de penalidade pecuniária.

O **quarto** é a concessão de benefícios fiscais (4º do art. 3º).

Conforme o texto do anteprojeto, a concessão de incentivos tributários fica condicionada à observância dos requisitos constitucionais e legais pertinentes, entre os quais está a exigência de **edição de lei específica** (§ 6º do art. 150 da CF).

Diante do caráter genérico da redação e da ausência de requisitos para a concessão da renúncia fiscal, tudo indica que a norma, nesse ponto, é “**programática**”, evidenciando a simples **intenção** de instituir futuramente o benefício (*vide* PARECER GETRI Nº 158/2025 - SAPE 152/2025, p. 45). A efetiva implementação dependerá, assim, de **previsão em lei estadual própria**, a qual terá de observar também os arts. 14 e 14-A da Lei Complementar nº 101/2000, recentemente alterados pela Lei Complementar nº 224/2025.

O **quinto** é a **obrigatoriedade** da implantação de política especial de preços pela Celesc Distribuição S.A (art. 5º).

Há de se ter muito cuidado ao prescrever competências a órgãos da Administração Indireta, especialmente em relação a empresas públicas e sociedades de economia mista, seja para não inovar nas atribuições legais que devem cumprir, seja para não interferir na autonomia que lhe é própria, devido à sua **sujeição ao regime jurídico próprio das empresas privadas**,



inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários (art. 173, § 1º, II, da CF).

Como se sabe, as entidades são criadas ou têm sua criação autorizada (art. 37, XIX, CF) por lei. Possuem personalidade jurídica própria e dotadas de **autonomia**. A atuação das entidades da administração indireta circunscreve-se ao estrito cumprimento de suas obrigações legais, o que se denomina de **princípio da especialidade**:

A Constituição Federal, portanto, adotou o *princípio da especialidade* no tocante às entidades integrantes da Administração Pública indireta e dotadas de personalidade jurídica de direito público ou privado, criadas com o objetivo de prestação de serviços públicos ou exploração de atividade econômica.

A Constituição Federal, em seu art. 37, inciso XIX, determina que somente por lei específica poderá ser criada autarquia e autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação, cabendo à lei complementar, neste último caso, definir as áreas de sua atuação.

Dessa forma, no caso das autarquias, a incidência do princípio da especialidade impedirá o afastamento, no exercício de suas atividades, das finalidades e dos objetivos determinados na lei de sua criação, enquanto na hipótese das empresas públicas, das sociedades de economia mista e das fundações, a especialidade refere-se à obrigatoriedade de obediência às áreas de atuação fixadas pela lei complementar a que se refere o inciso XIX do art. 37, e a suas finalidades previstas na lei que autorizará sua instituição (STF – Pleno – ADIN 1.840/DF – Medida cautelar – Rel. Min. CARLOS VELLOSO. Decisão: 25/6/1998. Informativo STF n.116). ADI 5624 MC-REF (ADI 5624 MC, voto Min. RICARDO LEWANDOWSKI). grifo nosso

Embora não tenha hierarquia sobre as entidades da administração indireta, o ente federativo criador exerce sobre elas controle finalístico - chamado de vinculação, tutela administrativa ou supervisão - acerca do cumprimento das atribuições instituídas na lei de criação:

Controle ou vinculação

O princípio do controle significa que as entidades administrativas, a despeito da sua autonomia, encontram-se vinculadas ao Ente federativo respectivo. Aliás, não se poderia admitir que o Estado instituísse uma entidade administrativa que escapasse, por completo, de alguma forma de controle.

O art. 84, II, da CRFB dispõe que o Presidente da República exerce, “com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da administração federal”. Por simetria, essa norma se aplica a todos os demais Chefes do Executivo. Em âmbito federal, o controle é exercido, em regra, pelos Ministérios (supervisão ministerial), em razão do art. 4.º, parágrafo único, do DL 200/1967.

(...)

Não se deve confundir a vinculação (controle ou tutela) entre as entidades administrativas e o Ente central com a subordinação (hierarquia), pois a subordinação (hierarquia) existe apenas entre órgãos de uma mesma pessoa jurídica. Por isso, a hierarquia existe em toda e qualquer desconcentração administrativa, seja entre órgãos da Administração Direta, seja no interior de determinada entidade da Administração Indireta.



ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA

Entre pessoas jurídicas distintas, no entanto, em razão da autonomia dessas entidades, não existe hierarquia, mas somente os controles previstos expressamente na legislação. Em consequência, não existe hierarquia na descentralização administrativa, mas apenas instrumentos de vinculação (controle ou tutela).⁸

As entidades descentralizadas, assim, ostentam **processo decisório próprio**, não subordinado ao seu ente criador, mas que não pode descurar da consecução de suas finalidades legais. De acordo com a “Lei das Estatais” (Lei 13.303/2016):

Art. 89. O exercício da supervisão por vinculação da empresa pública ou da sociedade de economia mista, pelo órgão a que se vincula, **não pode ensejar a redução ou a supressão da autonomia conferida pela lei específica que autorizou a criação da entidade supervisionada ou da autonomia inerente a sua natureza, nem autoriza a ingerência do supervisor em sua administração e funcionamento**, devendo a supervisão ser exercida nos limites da legislação aplicável.

Art. 90. **As ações e deliberações do órgão ou ente de controle não podem implicar interferência na gestão das empresas públicas e das sociedades de economia mista a ele submetidas nem ingerência no exercício de suas competências ou na definição de políticas públicas.**

Nos termos da Lei Complementar Estadual 741/2019:

Art. 90. Decreto do Governador do Estado estabelecerá a vinculação das entidades da Administração Pública Estadual Indireta aos órgãos da Administração Pública Estadual Direta, para efeitos de supervisão, coordenação, orientação e fiscalização. ([Redação dada pela Lei 19.360, de 2025](#))

Art. 90-A. A supervisão, coordenação, orientação e fiscalização de que trata o *caput* do art. 90 desta Lei Complementar referem-se às atividades finalísticas das entidades, **ficando-lhes preservada a autonomia na gestão administrativa, financeira, de apoio operacional, de pessoas e no processo decisório.** ([Redação incluída pela Lei 18.646, de 2023](#))

A mesma Lei Complementar 741/2019 que:

Art. 84. Compete à CELESC, além de outras atribuições previstas em lei:

I – executar a política estadual de eletrificação por meio de sua subsidiária de distribuição;

II – projetar, construir e explorar sistemas de produção, transmissão, transformação e comércio de energia elétrica e **serviços correlatos por intermédio de suas subsidiárias;**

(...)

⁸ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Curso de direito administrativo. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense; Método, 2021, p. 116-117.



§ 3º A CELESC, suas subsidiárias e controladas, de forma direta ou indireta, executarão **os serviços inerentes à concessão de serviço público**, consoante seus objetivos estatutários e regulatórios.

Ao **impor** que “a *Celesc Distribuição S.A. deverá praticar, pelo prazo de 5 (cinco) anos contados do início da vigência desta Lei, política especial de preços para o compartilhamento de infraestrutura de postes*”, o anteprojeto, salvo melhor juízo, **invade indevidamente o espaço de gestão da estatal, desrespeitando a autonomia assegurada pelo regime constitucional e legal às entidades da administração indireta, notadamente as empresas públicas e as sociedades de economia mista.**

Embora o compartilhamento de infraestrutura de postes se qualifique, em princípio, como receita de atividade acessória ou inerente, não sujeita a regime tarifário por se submeter ao regime de privado (art. 25, §§ 1º e 2º da Lei 8.987/1995), tem potencial de causar reflexo indireto e parcial na política tarifária de energia elétrica.

É que, a teor da subcláusula quinta da cláusula primeira do contrato de concessão⁹, as receitas auferidas por outras atividades empresariais da empresa - a exemplo do compartilhamento de infraestrutura - deverão ser “*parcialmente destinadas a propiciar a modicidade das tarifas do serviço de energia elétrica*” e “*serão consideradas nas revisões*” tarifárias.

Com efeito, a jurisprudência do STF (ADI 4908, Relatora Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, julgado em 11/04/2019) indica que os Estados não podem interferir no contrato de concessão de serviço público federal, nem alterar condições que afetem a equação econômico-financeira em desfavor da concessionária.

Nada impede que o Estado faça cumprir a política especial de preços proposta dentro dos mecanismos normais de gestão da estatal, lançando mão dos poderes que o controle acionário lhe proporciona. O que não pode é impô-la, de forma exógena, mesmo que mediante lei.

Assim, o art. 5º deve ser suprimido, por ilegalidade, ou revisto, condicionada sua validade jurídica à ausência de imperatividade na definição da política de preços da estatal.

O **sexto** quesito de aprofundamento diz respeito ao *caput* do art. 6º, que condiciona a concessão do incentivo “*à comprovação da implantação e da operacionalidade da infraestrutura nas localidades indicadas*”.

Alerta-se que, além dos requisitos indicados pela norma, o TCE/SC preconiza a necessidade de “*(...) avaliações intermediárias periódicas de cada projeto de concessão de subvenção econômica e reavaliação da conveniência e oportunidade na sua manutenção, levando em consideração os limites para intervenção lícita da Administração no equilíbrio da atividade econômico-financeira* (CF, art. 170)” (Prejulgado 2180).

Não se pode esquecer também que o “*O destinatário de subvenção econômica tem o dever de prestar contas do recurso recebido, em observância ao art. 58, parágrafo único, da Constituição Catarinense.*” (Prejulgado 2374 do TCE/SC).

Ainda que não seja, a rigor, indispensável incorporar uma regra específica no texto da lei para essas hipóteses - apesar de recomendável -, é imprescindível que a Administração

⁹<https://ri.celesc.com.br/governanca-corporativa/contrato-de-concessao/>
<https://api.mziq.com/mzfilemanager/v2/d/137b4414-3d0c-493e-8b59-0d02bc3e4072/f2e4b523-8c18-4c78-9a55-49fe533aa9fe?origin=2>



o faça pelo menos em regulamento ou no edital e no instrumento a ser celebrado com a entidade subvencionada.

O **sétimo** tópico diz respeito à previsão de “*aplicação de sanções*” em caso de descumprimento das condições estabelecidas (art. 6º, § 1º). Entende-se que a falta de especificação legal da natureza e espécie das possíveis sanções pode tornar frágil juridicamente a futura imposição ou regulamentação de penalidades de **índole administrativa**, como multas, suspensões e exclusões, em face do princípio da legalidade. Recomenda-se, desse modo, a delimitação expressa das penalidades cabíveis.

Por fim, o **oitavo** e último encontra-se no parágrafo único do art. 2º. A fim de afastar qualquer interpretação no sentido de que as ações do Programa derrogam outras restrições regulatórias, **sugere-se** que se inclua no dispositivo a necessidade de observância “às normas e exigências **ambientais** expedidas pelos órgãos competentes”.

Quanto ao mais, não se vislumbram inconstitucionalidades ou ilegalidades flagrantes, inserindo-se o restante, ao que tudo indica, dentro das margens de conformação estabelecidas pelas leis federais e estaduais pertinentes e também das balizas de mérito administrativo em relação aos assuntos de caráter estritamente técnico.

Portanto, há competência do Estado para tratar da matéria versada no projeto analisado, o Governador do Estado tem iniciativa para propor ao projeto, o meio legislativo proposto é adequado e não se verificam, ressalvados os apontamentos efetuados, inconstitucionalidades ou ilegalidades no texto examinado.

b) Regularidade formal:

Conforme o art. 7º, I, do Decreto Estadual nº 2.382/14, é preciso que sejam consultados outros órgãos ou secretarias, quando o anteprojeto estiver relacionado ao seu âmbito de atuação.

No caso concreto, faz-se necessária a oitiva da **Secretaria de Estado da Fazenda** – SEF, pois tem como atribuição “manifestar-se sobre assuntos que envolvam repercussão financeira para o erário” (art. 36, inc. I, da LC 741/19), da Centrais Elétricas de Santa Catarina S.A., da **Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia e Inovação** - SCTI, por sua competência de “normatizar, integrar e **acompanhar as ações** de fomento à ciência, **tecnologia** e inovação dos órgãos e das entidades da Administração Pública Estadual” (art. 33-A, VIII, da LC 741/19), bem como acompanhar seus resultados”, bem como das **Centrais Elétricas de Santa Catarina S.A. - CELESC**, pois o anteprojeto tem repercussão nas suas atribuições legais (art. 84 da LC 741/19).

No que se refere ao disposto no art. 7º, II, do Decreto nº 2.382/2014, verifica-se que há nos autos a Exposição de Motivos nº 13/2026 (p. 8/13) O documento, contudo, **deve ser assinado pelo titular da Secretaria de Estado proponente, previamente ao prosseguimento do trâmite processual.**

Considerando que a proposta resulta em aumento de despesa, a instrução exige demonstração dos requisitos de responsabilidade fiscal, elencados no inc. IV do art. 7º do Decreto nº 2.382/2014.

Sob o aspecto constitucional-*financeiro*, sabe-se que são vedados o início de programas ou projetos **não incluídos na lei orçamentária anual** (art. 167, inc. I, da CF). O STF já decidiu que “(...) a ausência de dotação orçamentária prévia apenas impede a aplicação da legislação que implique aumento de despesa no respectivo exercício financeiro, sem que



disso decorra a declaração de sua inconstitucionalidade.” (ADI 6118, Relator(a): Edson Fachin, Tribunal Pleno, julgado em 28-06-2021).

É de conhecimento, também, a **necessidade de instruir a proposição com estimativa do seu impacto financeiro, a teor do art. 113 do ADCT: “[a] proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro,**”, disposição constitucional que se estende a todos os entes federativos (ADI 6118).

Relacionado a este mandamento constitucional e a propósito da legalidade do projeto, a estimativa deve seguir os comandos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000), os quais exigem que se refira ao exercício em que deva entrar em vigor e aos dois subsequentes.

Art. 15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de: (Vide ADI 6357)

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

(...)

§ 2º A estimativa de que trata o inciso I do caput será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.

Além disso, tratando-se, em tese, de proposta que cria despesa obrigatória de caráter continuado (possibilidade que se extrai do seu art. 6º, § 2º, que admite a implementação das ações do art. 2º, I, no prazo de até 3 anos), conforme a LC 101, o ato deverá ser acompanhado de **comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa:**

Subseção I

Da Despesa Obrigatória de Caráter Continuado

Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios. (Vide ADI 6357)

§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio. (Vide Lei Complementar nº 176, de 2020)



§ 2o Para efeito do atendimento do § 1o, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1o do art. 4o, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa. (Vide Lei Complementar nº 176, de 2020)

§ 3o Para efeito do § 2o, considera-se aumento permanente de receita o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição. (Vide Lei Complementar nº 176, de 2020)

§ 4o A comprovação referida no § 2o, apresentada pelo proponente, conterà as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, sem prejuízo do exame de compatibilidade da despesa com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias. (Vide Lei Complementar nº 176, de 2020)

§ 5o A despesa de que trata este artigo não será executada antes da implementação das medidas referidas no § 2o, as quais integrarão o instrumento que a criar ou aumentar. (Vide Lei Complementar nº 176, de 2020)

No caso concreto, a instrução orçamentário-financeira do anteprojeto está contida em expediente apartado (SAPE 857/2026), recomendando-se desde já sua vinculação e, preferivelmente, o traslado de toda a documentação que lá consta a estes autos.

Constata-se naqueles autos a existência de indicação da dotação orçamentária e a comprovação da disponibilidade dos recursos financeiros para a cobertura da respectiva despesa (p. 16) e de declaração do ordenador primário da despesa de que o aumento de despesa tem adequação orçamentária e financeira com a Lei Orçamentária Anual (LOA) e compatibilidade com o Plano Plurianual (PPA) e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) (p. 05). **Falta a manifestação da SEF acerca deste último ponto** (alínea “b” do inc. IV do art. 7º do Decreto 2.382/2014).

O SAPE 857/2026 contém “*cronograma estimativo de desembolso orçamentário e financeiro*” (p. 06-08). É recomendável que o **setor técnico da proponente avalie se tal documento corresponde à “estimativa do impacto orçamentário-financeiro”** no exercício em que deverá entrar em vigor e nos 2 (dois) exercícios subsequentes, e se está acompanhada do demonstrativo, das premissas e da metodologia de cálculo utilizados, como exigido pela alínea “a” do inc. IV do art. 7º do Decreto 2.382/2014.

A Secretaria de Estado da Fazenda, por intermédio da Diretoria do Tesouro Estadual (DITE), deveria se debruçar sobre a viabilidade financeira do anteprojeto (item “1” da alínea “a” do inc. IV do art. 7º do Decreto 2.382/2014), o que abrange os requisitos listados acima, notadamente a comprovação das medidas de compensação ao incremento do gasto público obrigatório, que devem integrar o instrumento que criar a despesa.

Reputa-se atendida essa exigência legal diante da declaração de ausência de óbice financeiro ao projeto (p. 15-16). Salienta-se que a execução da despesa depende da efetiva implementação das medidas de compensação (art. 17, § 5º, da LC 101/2000).

O anteprojeto de lei deve ser submetido, ainda, à **deliberação do Grupo Gestor de Governo (GGG)**, nos termos do art. 37, inc. I, da LC 741/2019.



Uma vez satisfeitas as exigências indicadas acima, não haverá óbice formal ao prosseguimento do expediente.

c) Legislação eleitoral:

Como serão realizadas eleições neste ano, por força do disposto no § 4º do art. 7º do do Decreto Estadual nº 2.382, de 2014, compete a esta Consultoria a análise da legalidade da proposição, observando a legislação em vigor e as diretrizes emanadas da Justiça Eleitoral em ano eleitoral.

A Constituição da República assegura, tanto quanto for possível, **a igualdade entre os candidatos no processo eleitoral**, reflexo natural dos princípios republicano, democrático, da isonomia, da normalidade e legitimidade das eleições, da impessoalidade e da moralidade (arts. 1º, 5º, 14, § 9º, e 37). Há quem extraia desses mandamentos o chamado “*princípio constitucional da máxima igualdade entre os candidatos*”.¹⁰

O texto constitucional coíbe diretamente condutas que desequilibrem a disputa eleitoral, por **abuso do poder econômico** ou por **abuso do poder político**, decorrente do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta (art. 14, §§ 9º e 10).

Na dicção do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), o **abuso do poder político** “*caracteriza-se quando o agente público, valendo-se de sua condição funcional e em manifesto desvio de finalidade, compromete a igualdade da disputa e a legitimidade do pleito em benefício de sua candidatura ou de terceiros*” (TSE - REspe: 46822 RJ, Relator Min. João Otávio de Noronha, DJE: 27/05/2014).

O **abuso de poder econômico**, por sua vez, “*ocorre pelo uso exorbitante de recursos patrimoniais, sejam eles públicos ou privados, de forma a comprometer a isonomia da disputa eleitoral e a legitimidade do pleito em benefício de determinada candidatura*” (TSE, Recurso Especial Eleitoral nº 060008347, Acórdão, Relator Min. Benedito Gonçalves, Publicação: DJE, 04/12/2023).

A Lei nº 9.504/1997 tipifica uma série de condutas vedadas aos agentes públicos em campanhas eleitorais, configurando espécie do gênero abuso de poder político (ADI 7178, Relator(a): Dias Toffoli, Tribunal Pleno, julgado em 17/12/2022). Diz-se que, nesses casos, “*o juízo presuntivo de desigualdade entre os candidatos, decorrente das condutas vedadas aos agentes públicos em campanha eleitoral, foi realizado pelo próprio legislador*” (Ac. de 3/5/2024 no REspEI nº 060095481, Rel. Min. Floriano de Azevedo Marques).

Eis as condutas vedadas pelo legislador:

Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:

I - ceder ou usar, em benefício de candidato, partido político ou coligação, bens móveis ou imóveis pertencentes à administração direta ou indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, ressalvada a realização de convenção partidária;

¹⁰ O princípio constitucional da máxima igualdade na disputa eleitoral. In: Princípios Constitucionais Eleitorais. Belo Horizonte: Fórum, 2015. página 189. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/L1231/E1266/10587>. Acesso em: 21 jan. 2026.



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

II - usar materiais ou serviços, custeados pelos Governos ou Casas Legislativas, que excedam as prerrogativas consignadas nos regimentos e normas dos órgãos que integram;

III - ceder servidor público ou empregado da administração direta ou indireta federal, estadual ou municipal do Poder Executivo, ou usar de seus serviços, para comitês de campanha eleitoral de candidato, partido político ou coligação, durante o horário de expediente normal, salvo se o servidor ou empregado estiver licenciado;

IV - fazer ou permitir uso promocional em favor de candidato, partido político ou coligação, de distribuição gratuita de bens e serviços de caráter social custeados ou subvencionados pelo Poder Público;

V - nomear, contratar ou de qualquer forma admitir, demitir sem justa causa, suprimir ou readaptar vantagens ou por outros meios dificultar ou impedir o exercício funcional e, ainda, ex officio, remover, transferir ou exonerar servidor público, na circunscrição do pleito, nos três meses que o antecedem e até a posse dos eleitos, sob pena de nulidade de pleno direito, ressalvados:

- a) a nomeação ou exoneração de cargos em comissão e designação ou dispensa de funções de confiança;
- b) a nomeação para cargos do Poder Judiciário, do Ministério Público, dos Tribunais ou Conselhos de Contas e dos órgãos da Presidência da República;
- c) a nomeação dos aprovados em concursos públicos homologados até o início daquele prazo;
- d) a nomeação ou contratação necessária à instalação ou ao funcionamento inadiável de serviços públicos essenciais, com prévia e expressa autorização do Chefe do Poder Executivo;
- e) a transferência ou remoção ex officio de militares, policiais civis e de agentes penitenciários;

VI - nos três meses que antecedem o pleito:

- a) realizar transferência voluntária de recursos da União aos Estados e Municípios, e dos Estados aos Municípios, sob pena de nulidade de pleno direito, ressalvados os recursos destinados a cumprir obrigação formal preexistente para execução de obra ou serviço em andamento e com cronograma prefixado, e os destinados a atender situações de emergência e de calamidade pública;
- b) com exceção da propaganda de produtos e serviços que tenham concorrência no mercado, autorizar publicidade institucional dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, salvo em caso de grave e urgente necessidade pública, assim reconhecida pela Justiça Eleitoral;
- c) fazer pronunciamento em cadeia de rádio e televisão, fora do horário eleitoral gratuito, salvo quando, a critério da Justiça Eleitoral, tratar-se de matéria urgente, relevante e característica das funções de governo;

VII - empenhar, no primeiro semestre do ano de eleição, despesas com publicidade dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, que excedam a 6 (seis) vezes a média mensal dos valores empenhados e não cancelados nos 3 (três) últimos anos que antecedem o pleito; (Redação dada pela Lei nº 14.356, de 2022) (Vide ADI 7178) (Vide ADI 7182)



ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA

VIII - fazer, na circunscrição do pleito, revisão geral da remuneração dos servidores públicos que exceda a recomposição da perda de seu poder aquisitivo ao longo do ano da eleição, a partir do início do prazo estabelecido no art. 7º desta Lei e até a posse dos eleitos.

(...)

§ 10. No ano em que se realizar eleição, fica proibida a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública, exceto nos casos de calamidade pública, de estado de emergência ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior, casos em que o Ministério Público poderá promover o acompanhamento de sua execução financeira e administrativa. (Incluído pela Lei nº 11.300, de 2006)

§ 11. Nos anos eleitorais, os programas sociais de que trata o § 10 não poderão ser executados por entidade nominalmente vinculada a candidato ou por esse mantida. (Incluído pela Lei nº 12.034, de 2009)

(...)

Art. 74. Configura abuso de autoridade, para os fins do disposto no art. 22 da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, a infringência do disposto no § 1º do art. 37 da Constituição Federal, ficando o responsável, se candidato, sujeito ao cancelamento do registro ou do diploma. (Redação dada pela Lei nº 12.034, de 2009)

Art. 75. Nos três meses que antecederem as eleições, na realização de inaugurações é vedada a contratação de shows artísticos pagos com recursos públicos.

Parágrafo único. Nos casos de descumprimento do disposto neste artigo, sem prejuízo da suspensão imediata da conduta, o candidato beneficiado, agente público ou não, ficará sujeito à cassação do registro ou do diploma. (Incluído pela Lei nº 12.034, de 2009)

(...)

Art. 77. É proibido a qualquer candidato comparecer, nos 3 (três) meses que precedem o pleito, a inaugurações de obras públicas. (Redação dada pela Lei nº 12.034, de 2009)

Parágrafo único. A inobservância do disposto neste artigo sujeita o infrator à cassação do registro ou do diploma. (Redação dada pela Lei nº 12.034, de 2009)

As vedações descritas no art. 73 da Lei 9.504/1997 **“são de configuração objetiva e consumam-se pela prática dos atos descritos, que, por presunção legal, tendem a afetar a isonomia entre as(os) candidatas(os), sendo desnecessário comprovar sua potencialidade lesiva.”** (art. 20, § 1º, da Resolução TSE nº 23.735/2024).

Salienta-se, por outro lado, a **inviabilidade da adoção de interpretações extensivas ou ampliativas para configurar a prática da ilicitude:** *“No âmbito das chamadas condutas vedadas aos agentes públicos em campanhas, cuja disciplina encontra-se inserta na Lei nº 9.504/97, arts. 73 a 78, imperam os princípios da tipicidade e da estrita legalidade, devendo a conduta corresponder exatamente ao tipo previamente definido pela lei.”* (TSE. Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 62630, Acórdão, Relatora Min. Maria Thereza de Assis Moura, Publicação: DJE, 04/02/2016).

Interessam aqui, de forma mais intensa, dois dispositivos da Lei 9.504/1997.



Primeiro, e de forma mais evidente, incide a norma que proíbe “*fazer ou permitir uso promocional em favor de candidato, partido político ou coligação, de distribuição gratuita de bens e serviços de caráter social custeados ou subvencionados pelo Poder Público*” (art. 74, inc. IV, da Lei 9.504/1997). A proibição é autoexplicativa e não se restringe ao período eleitoral. Decorre de diversos princípios constitucionais relativos à impessoalidade na Administração.

O Tribunal Superior Eleitoral fixou o entendimento de que “*o ilícito do art. 73, IV, da Lei 9.504/97 pressupõe três requisitos cumulativos: a) contemplar bens e serviços de cunho assistencialista diretamente à população; b) ser gratuito, sem contrapartidas; c) ser acompanhado de caráter promocional em benefício de candidatos ou legendas*” (AgR-AREspEI n. 0600040-91/SP, Relator o Ministro Benedito Gonçalves, DJe 1º.3.2023).

Convém esclarecer que, de acordo com o TSE: “*a configuração da prática da conduta vedada prevista no inciso IV do art. 73 da Lei das Eleições não está submetida a limite temporal fixo ou à existência de candidaturas registradas perante a Justiça Eleitoral.*” (REsp n. 719-23/RJ, Relator o Ministro Henrique Neves da Silva, DJe 23.10.2015).

Segundo, a previsão do § 10 do art. 73 da Lei 9.504/1997, que restringe a distribuição de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública, no ano em que se realizar a eleição, às hipóteses de calamidade pública, de estado de emergência ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior:

De acordo com a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral: “*(...) para configuração da conduta vedada prevista no art. 73, § 10, da Lei n. 9.504/97, não é necessário demonstrar caráter eleitoreiro ou promoção pessoal do agente público ou de candidato, bastando a prática do ato descrito (...).*” (Ac. de 3/5/2024 no REspEI n. 060095481, rel. Min. Floriano de Azevedo Marques).

A norma veda, em todo ano eleitoral, a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios, não fazendo distinção quanto à modalidade ou ao instrumento jurídico utilizado. Também se encontra abrangida pela vedação à distribuição gratuita do próprio bem móvel ou equipamento, seja mediante cessão de uso, permissão de uso ou qualquer outra forma de uso privativo gratuita prevista na legislação.

Conforme descreve o Manual publicado pela Procuradoria-Geral do Estado:

São três as condutas destacadas como proibidas:

1. distribuição gratuita de bens;
2. distribuição gratuita de valores;
3. concessão de benefícios.

Exceções:

- i. estado de calamidade pública;
- ii. estado de emergência; e
- iii. programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior.

(...)

A vedação não atinge os atos vinculados em razão de direito subjetivo do beneficiário.



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

O recebimento, pela Administração Pública, de bens doados por empresas privadas, não se encontra no âmbito de incidência da norma. A divulgação desses atos deve restringir ao atendimento do princípio da publicidade, recomendando-se que não sejam realizados eventos, solenidades, cerimônias, ou reuniões públicas de divulgação, ou qualquer outra forma de exaltação do ato administrativo, capaz de afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais.

O objetivo dessa conduta vedada é coibir práticas assistencialistas de caráter oportunista, voltadas à captação de apoio eleitoral. Nas palavras de José Jairo Gomes:

Quer-se evitar a manipulação dos eleitores pelo uso de programas oportunistas, que, apenas para atender circunstâncias políticas do momento, lançam mão do infortúnio alheio como tática deplorável para obtenção de sucesso nas urnas¹¹.

No mesmo sentido tem entendido o Tribunal Superior Eleitoral:

[...] 6. O tópicus do § 10 do art. 73 da Lei 9.504/97 é salvaguardar a lisura do pleito e a paridade de armas de programas assistenciais de cunho oportunista, por meio dos quais se manipula a miséria humana e a negligência do Estado em áreas sensíveis como, por exemplo, saúde e educação.

7. Trata-se da interpretação que melhor se coaduna com o texto legal, sob pena de se ampliar indevidamente as hipóteses de incidência de condutas vedadas, o que não se admite por se cuidarem de normas restritivas de direitos. [...]

(Recurso Especial Eleitoral nº 4535, Acórdão, Relator(a) Min. Jorge Mussi, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Data 03/08/2018)

Como se observa, a norma estabelece três exceções explícitas à vedação: calamidade pública, estado de emergência e programas sociais autorizados em lei e em execução orçamentária no exercício anterior.

Os dois primeiros casos (calamidade pública e estado de emergência), salvo melhor juízo, não se mostram aplicáveis à questão ora analisada, tendo em vista a natureza das ações desenvolvidas no objeto.

No que se refere à exceção relativa aos programas sociais em continuidade, o permissivo legal contempla programas voltados diretamente ao atendimento de pessoas em situação de vulnerabilidade social, desde que autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior. O escopo do fomento não se enquadra nessa categoria.

Há situações, contudo, em que a vedação do dispositivo não incide, configurando-se como **exceções implícitas**, seja pelo fato não se enquadrar na teleologia da norma pela ausência de intuito eleitoral, seja por não caracterizar distribuição gratuita de bens ou valores.

¹¹ GOMES, José Jairo. Direito eleitoral. Direito eleitoral. 20. ed. Barueri: Atlas, 2024.



ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA

Exemplo do primeiro caso é a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios **entre entes públicos**. De acordo com a Orientação Normativa CNU/CGU/AGU nº 002/2016, reproduzida no Manual:

Orientação Normativa CNU/CGU/AGU nº 002/2016 EMENTA: DIREITO ELEITORAL. DISTRIBUIÇÃO GRATUITA DE BENS PÚBLICOS FEDERAIS EM ANO ELEITORAL. INTERPRETAÇÃO DO ART. 73, § 10, DA LEI 9.504/97. 1. **A disposição do art. 73, §10, da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, dirige-se à distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios pela Administração Pública diretamente a particulares, não afetando as transferências realizadas entre entes públicos. A estes casos aplica-se o disposto no art. 73, VI, "a", da mesma lei**, vedando-se a destinação de bens a outros entes públicos nos três meses que antecedem o pleito eleitoral. Tal vedação, porém, não impede as doações realizadas entre entidades que integram a mesma esfera de governo, como por exemplo a doação de bem da União a uma autarquia ou fundação pública federal. [...]

Do segundo, **a doação ou transferência onerosa, modal ou com encargo**, hipótese em que **não se caracteriza a gratuidade da distribuição**. Nesses casos, admite-se a realização do ajuste, desde que haja contrapartida efetiva, a qual não pode ser irrisória, sob pena de caracterizar doação simulada. Tal contrapartida não necessita ser exclusivamente financeira, podendo consistir no desenvolvimento de atividades de interesse público em regime de mútua colaboração.

O entendimento tem sido adotado em manifestações anteriores desta Procuradoria-Geral do Estado:

Parecer 228/2022. Procurador do Estado André Filipe Sabetzki Boeing.

Consulta acerca da possibilidade de celebração de convênio com entidade privada sem fins lucrativos. Atividades referentes à área da saúde. **Possibilidade. Ausência de óbices na legislação eleitoral. Necessidade de contrapartida, inerente a qualquer convênio, não necessariamente financeira. Impossibilidade, no entanto, de execução do convênio por entidade nominalmente vinculada a candidato ou por esse mantida.** Exigência de cumprimento de diversas normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. (destacou-se)

Em sentido semelhante, a Advocacia-Geral da União editou a Orientação Normativa nº 80/2024, que dispõe:

I - A vedação prevista no art. 73, §10, da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, dirige-se à distribuição gratuita e discricionária diretamente a particulares, incluídas as doações com encargo e cessões (com a ressalva do disposto no item II abaixo), não alcançando os atos vinculados em razão de direito subjetivo do beneficiário e as transferências realizadas entre órgãos públicos do mesmo ente federativo ou as que envolvam entes federativos distintos, observando-se neste último caso o disposto no inciso VI, alínea "a", do mesmo artigo, que veda transferências nos três meses anteriores ao pleito eleitoral;



II - Na doação/cessão com encargo, pode haver o afastamento da vedação contida no § 10 do art. 73 da Lei nº 9.504/1997, desde que, diante da verificação dos elementos inerentes ao caso concreto: a) não se constate prejuízo à isonomia na disputa do pleito eleitoral; b) esteja presente o interesse público; e c) seja a contraprestação efetiva; e

III - Em qualquer caso, recomenda-se a não realização de solenidades, cerimônias, atos, eventos ou reuniões públicas de divulgação, ou qualquer outra forma de exaltação do ato administrativo de transferência capaz de afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais. (destacou-se)

Note-se que, para a configuração do ilícito eleitoral, a distribuição deve ser gratuita. Numa leitura a contrario sensu do dispositivo, havendo onerosidade ou contrapartidas na concessão de bens ou valores ou benefícios, afasta-se a proibição eleitoral, em consonância com o posicionamento das Cortes Eleitorais (vide TRE/SC. Acórdão n.: 164756, julgado em 11/11.2008, e o Recurso Especial Eleitoral n. 34994, julgado em 20/5/2014, pelo TSE).

Na avaliação da legalidade eleitoral da concessão de benefícios fiscais, situação que também assume a feição de fomento a depender das circunstâncias, o TSE tem considerado especialmente relevante **a ausência de gratuidade da medida:**

ELEIÇÕES 2016. AGRAVO INTERNO. AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO ESPECIAL ELEITORAL. CONDUTA VEDADA AOS AGENTES PÚBLICOS. ART. 73, § 10, DA LEI Nº 9.504/1997. DISTINGUISHING. **BENEFÍCIO FISCAL. CONTRAPARTIDA DO CIDADÃO. AUSÊNCIA. CONFIGURAÇÃO DO ILÍCITO.** AGRAVO PROVIDO. 1. O art. 73, § 10, da Lei das Eleições proscreve a distribuição gratuita de bens, valores e benefícios no ano das eleições, excepcionando-se apenas os casos de calamidade pública, de estado de emergência ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior. 2. O entendimento deste Tribunal Superior, exarado no REsp nº 56-19/PR, com ressalva de compreensão pessoal, é no sentido de que, **nos programas de benefícios fiscais que concedem descontos apenas sobre o valor dos juros e da multa, a cobrança do tributo consiste na contrapartida exigida do munícipe, não caracterizando oferecimento de benefício gratuito.** 3. Na espécie, há peculiaridades divergentes do precedente desta Corte Superior, porquanto, além dos descontos de 40% a 80% sobre o valor de juros e multas de débitos vencidos, houve também concessão de desconto de 5% a 20% no valor principal do próprio tributo referente ao exercício de 2016, configurando-se a conduta vedada. 4. Agravo provido para restabelecer a condenação por conduta vedada e a multa no valor de R\$ 5.320,50 (cinco mil, trezentos e vinte reais e cinquenta centavos), com fundamento no art. 73, § 10, da Lei nº 9.504/1997.

Agravo Regimental no Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral nº 2057, Acórdão, Relator(a) Min. Edson Fachin, Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, 13/09/2021.

“Eleições 2016. [...] Representação por conduta vedada a agente público. Prefeito. [...] Violação ao art. 73, § 10, da Lei nº 9.504/1997. **Benefício fiscal concedido em ano eleitoral. Ausência do elemento normativo gratuidade. Não configuração de conduta vedada.** [...] 4. Não houve distribuição gratuita de benefícios, visto que o programa fiscal concedeu desconto aos beneficiários referente apenas a juros e multas. 5. Nos termos da jurisprudência do TSE,



excluída a gratuidade do benefício, elemento normativo da conduta, afasta-se a ocorrência da conduta vedada prevista no art. 73, § 10, da Lei nº 9.504/1997. Precedentes. [...]” (Ac. de 14.5.2020 no REsp nº 5619, rel. Min. Og Fernandes.)

“Eleições 2012. [...] Conduta vedada. 1. O art. 73 da Lei nº 9.504/1997 tutela a igualdade na disputa entre os candidatos participantes do pleito com o fim de manter a higidez do processo eleitoral. Para afastar legalmente determinado mandato eletivo obtido nas urnas, compete à Justiça Eleitoral verificar a existência de provas seguras de que o uso da máquina pública foi capaz de atingir o bem protegido pela referida norma. 2. O Tribunal Regional Eleitoral, analisando o conjunto probatório dos autos, afastou a captação ilícita e concluiu verificar-se na espécie a ressalva disposta no art. 73, § 10, da Lei nº 9.504/1997, por entender que as doações de terrenos e o pagamento de aluguel de empresas em ano eleitoral como forma de implementação de política de incentivo à instalação de indústrias no município, além de ser prática comum na localidade, **se deram mediante a imposição de encargos a serem cumpridos pelos donatários.** [...] 3. Diante da moldura fática do acórdão quanto ao afastamento da captação ilícita e ao enquadramento da conduta na ressalva do art. 73, § 10, da Lei nº 9.504/1997, não merece reparo o acórdão regional, porquanto é possível depreender-se do assentado pelo TRE que já se encontrava em execução orçamentária de anos anteriores a política de incentivo à instalação de indústrias por meio de doações de terrenos e pagamento de aluguéis, bem como haver lei que autorizava a distribuição de bens, tratando-se de política de incentivo usual no município desde 2007. [...]” (Ac. de 1.10.2015 no AgR-REsp nº 79734, rel. Min. Gilmar Mendes.)

Faz-se importante ressaltar que a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios em decorrência de programa social deve ficar **adstrita aos termos da lei que instituiu o programa.** A **aplicação irregular ou o descumprimento dos critérios** previamente definidos podem configurar **uso eleitoreiro da política,** caracterizando **abuso de poder e desvio de finalidade,** sujeitos às sanções legais:

Eleições 2020. [...] AIJE. Representação. Prefeito e vice-prefeito não eleitos. Abuso de poder. Conduta vedada. [...] Execução de programa social no ano da eleição sem observância dos critérios legais. Art. 73, § 10, da Lei das eleições. [...] 3. **Embora seja permitida a continuação da execução de programas sociais no ano eleitoral, esse permissivo legal exige tenha sido o programa social criado por lei e comprovada sua execução orçamentária no ano anterior ao pleito, sob pena de o ato configurar conduta vedada a agente público, nos termos do art. 73, § 10, da Lei nº 9.504/1997. Precedente.** 4. **A distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública ressalvada pelo § 10 do art. 73 da Lei das Eleições deve observar os critérios da lei que instituiu o programa social [...], de modo a impedir o uso eleitoreiro do ato público e, por conseguinte, a configuração da prática de abuso do poder político.** 5. **O desvio de finalidade de programas sociais a fim de angariar vantagens eleitorais é conduta grave o suficiente para atrair a norma do art. 22 da LC nº 64/1990, sobretudo quando esses atos, pelo volume de recursos ou pelo ardil empregados, impactam a disputa eleitoral e violam a legitimidade e a moralidade do pleito.** [...] (Ac. de 18.5.2023 no AREspE nº 060106560, rel. Min. Raul Araújo.)



Note-se que **a existência formal de previsão legal e de execução orçamentária prévias não são garantia absoluta de lisura da conduta**. O abuso ou desvirtuamento de políticas públicas já existentes, a depender das circunstâncias, pode configurar prática vedada pela legislação eleitoral.

O TSE esclarece que: *“ainda que determinado programa social possua lei e execução orçamentária prévias, as nuances do caso concreto podem revelar desvirtuamento e prática abusiva, conforme voto do e. Ministro Gilmar Mendes no REspe 15-14/PE, DJE de 16.5.2016.”* (AgR-RO nº 0001307-91.2014.6.18.0000/PI, Acórdão de 25.04.2017, Rel. Min. Herman Benjamin, DJE de 22.06.2018).

É que, independentemente da tipificação das condutas vedadas, nada impede que outras ações ou omissões, ainda que não descritas expressamente como proibidas, sejam reputadas ilegais em razão de desvio ou abuso do poder econômico ou político, ou utilização indevida de veículos ou meios de comunicação social, em benefício de candidato ou de partido político, por meio de outros instrumentos jurídicos, como a Ação Judicial de Investigação Eleitoral prevista no art. 22 da LC 64/1990.

Conclui-se, por conseguinte, que a melhor salvaguarda jurídica das condutas de agentes públicos diante da legislação eleitoral, mais do que simplesmente considerar as vedações expressas na Lei 9.504/1997, **deve ter o cuidado de não incidir em qualquer abuso ou desvirtuamento, sob pena de caracterização de desvio ou abuso do poder econômico ou político**.

Feitas essas considerações, passa-se à análise do caso concreto, desdobrada em dois níveis.

No **primeiro**, avalia-se a viabilidade jurídica da própria **proposição** do ato legislativo.

As vedações presentes na Lei 9.504/1997, como se depreende dos verbos empregados, envolvem a **concretização** de determinadas condutas consideradas tendentes a desequilibrar o pleito.

A atividade legislativa ou normativa não encontra empecilho em ano eleitoral, **exceto se da própria instituição legal ou regulamentar resultar diretamente conduta vedada**, como se pode cogitar no caso de uma lei que conceda, com efeito imediato, nos 180 dias anteriores ao pleito, revisão geral da remuneração dos servidores públicos que exceda a recomposição da perda de seu poder aquisitivo ao longo do ano da eleição (inc. VIII do art. 73 da Lei 9.504/1997):

Como a revisão de remuneração dos servidores públicos só se faz por meio de lei, no sentido formal, conforme previsto na Constituição Federal, tem-se que a conduta vedada alcança até mesmo o encaminhamento do projeto de lei, sua apreciação e aprovação pelo Legislativo e sua sanção pelo Chefe do Executivo, ou sua promulgação pelo Chefe do Legislativo (no caso de ser o projeto vetado e o veto derrubado)¹²

No caso em apreço, a simples autorização legal de concessão de fomento e outros incentivos por meio do Programa Sinal Bom, não implica, por si só, ilícito

¹² CASTRO, Edson de Resende. Curso De Direito Eleitoral. 12. ED.. Belo Horizonte: Fórum, 2024. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/L1571>. Acesso em: 9 mar. 2026, p.492.



eleitoral, pois não resulta diretamente, salvo melhor juízo, em atos que possam se enquadrar na proibição legal.

Com efeito, o Programa não institui diretamente benefícios eventualmente vedados em ano eleitoral. Na verdade, a sua efetiva fruição depende de uma sucessão de atos administrativos posteriores, tais como como a elaboração dos projetos de ampliação da infraestrutura (art. 4º), a verificação da disponibilidade orçamentária, a seleção pública dos interessados (art. 3º, § 5º), e a formalização dos instrumentos jurídicos legalmente admitidos (art. 4º, parágrafo único).

Não se identifica, portanto, na fase legislativa, violação direta às vedações previstas na legislação eleitoral.

No **segundo**, perscruta-se a legalidade do teor das medidas, caso aprovada a proposta e implementada em ano eleitoral.

O Programa Sinal Bom concede subvenções e incentivos que, em tese, podem ser enquadrados como distribuição de benefícios por parte da Administração Pública, o que atrai, à primeira vista, a incidência do § 10 do art. 73 da Lei nº 9.504/1997.

Depreende-se a **caracterização de onerosidade no fomento previsto no anteprojeto**, pois somente será concedido à vista da *“comprovação da implantação e da operacionalidade da infraestrutura nas localidades indicadas”* (art. 6º), indicando a caracterização de exceção implícita.

A execução do Programa no exercício, desse modo, fica condicionada à existência de contrapartida dos beneficiários, ou seja, à ausência de gratuidade do benefício a ser concedido, o que deve ser aferido com maior aprofundamento quando da definição dos instrumentos de planejamento envolvidos na execução propriamente dita.

CONCLUSÃO

Ante o exposto, **opina-se** pela:

a) constitucionalidade e legalidade do anteprojeto de decreto, **desde que** observadas as ressalvas e adotadas, se for o caso, as recomendações constantes da fundamentação;

b) regularidade formal do anteprojeto de decreto, **desde que** observadas as ressalvas e adotadas, se for o caso, as recomendações constantes da fundamentação;

c) a viabilidade da proposição em ano eleitoral e da sua execução, **desde que** exclusivamente mediante contrapartida do beneficiário.

Encaminhem-se os autos ao Senhor Secretário de Estado para, querendo, referendar a presente manifestação (art. 7º, VII, do Decreto 2.382/2014).

É o parecer.

JOÃO RODRIGO TEIXEIRA MOTTA

Procurador do Estado



Assinaturas do documento



Código para verificação: **XQQ0E822**

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



JOÃO RODRIGO TEIXEIRA MOTTA (CPF: 030.XXX.060-XX) em 29/04/2026 às 15:24:45

Emitido por: "SGP-e", emitido em 16/01/2025 - 18:44:16 e válido até 16/01/2125 - 18:44:16.

(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0FQRV80MTI0N18wMDAwMDgzOV84MzlfMjAyNi9YUVEwRTgyMg==> ou o site <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SAPE 0000839/2026** e o código **XQQ0E822** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.



Estado de Santa Catarina
SECRETARIA DE ESTADO DA AGRICULTURA E PECUÁRIA
GABINETE DO SECRETÁRIO

DESPACHO

Processo: SAPE 00000839/2026

Acolho os termos do Parecer Jurídico PGE – Consultoria Jurídica - NUAJ, acostado no processo SAPE 00000839/2026, nas páginas 014-039, e determino que se encaminhe os autos.

Data da assinatura digital.

ADMIR EDI DALLA CORT
Secretário



Assinaturas do documento



Código para verificação: **CS3X8J87**

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



ADMIR EDI DALLA CORT (CPF: 585.XXX.929-XX) em 30/04/2026 às 17:46:06

Emitido por: "SGP-e", emitido em 11/03/2025 - 18:47:22 e válido até 11/03/2125 - 18:47:22.

(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0FQRV80MTI0N18wMDAwMDgzOV84MzlfMjAyNi9DUzNYOEo4Nw==> ou o site

<https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SAPE 0000839/2026** e o código **CS3X8J87** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.



Estado de Santa Catarina
SECRETARIA DE ESTADO DA AGRICULTURA E
PECUÁRIA

CRONOGRAMA ESTIMATIVO DE DESEMBOLSO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO

Na qualidade de ordenador de despesas da Secretaria de Estado de Agricultura e Pecuária (SAPE), Unidade Orçamentária 440001, apresentamos quadro estimativo de desembolso orçamentário e financeiro referente ao Projeto de Lei *Santa Catarina Conectada*, que institui o Programa Sinal Bom. O referido programa tem por finalidade promover a universalização dos serviços de conectividade no Estado, mediante fomento público à expansão e à modernização da infraestrutura de telecomunicações, priorizando as localidades não atendidas ou com conectividade insuficiente.

Em conformidade com o artigo 3º, § 3º do mencionado projeto, que estabelece o limite de R\$ 830.000.000,00 (oitocentos e trinta milhões de reais) para execução das ações previstas.

Demonstramos, a seguir, o limite de R\$ 580.000.000,00 (quinhentos e oitenta milhões de reais), com o cronograma de desembolso estimado para os custos de fomento para rede móvel, nos exercícios de 2026, 2027 e 2028:

2026	
Previsão Orçamentária total	R\$ 580.000.000,00
Disponibilidade Orçamentária	R\$ 200.000.000,00
Disponibilidade Financeira	R\$ 200.000.000,00

2027	
Previsão Orçamentária total	R\$ 580.000.000,00
Disponibilidade Orçamentária	R\$ 190.000.000,00
Disponibilidade Financeira	R\$ 190.000.000,00

2028	
Previsão Orçamentária total	R\$ 580.000.000,00



Estado de Santa Catarina
SECRETARIA DE ESTADO DA AGRICULTURA E
PECUÁRIA

Disponibilidade Orçamentária	R\$ 190.000.000,00
Disponibilidade Financeira	R\$ 190.000.000,00

E quando estabelecido o limite de R\$ 250.000.000,00 (duzentos e cinquenta milhões de reais), demonstramos, a seguir, o cronograma de desembolso estimado para os custos de fomento para fibra ótica, nos exercícios de 2026, 2027, 2028, 2029 e 2030:

2026	
Previsão Orçamentária total	R\$ 250.000.000,00
Disponibilidade Orçamentária	R\$ 50.000.000,00
Disponibilidade Financeira	R\$ 50.000.000,00

2027	
Previsão Orçamentária total	R\$ 250.000.000,00
Disponibilidade Orçamentária	R\$ 50.000.000,00
Disponibilidade Financeira	R\$ 50.000.000,00

2028	
Previsão Orçamentária total	R\$ 250.000.000,00
Disponibilidade Orçamentária	R\$ 50.000.000,00
Disponibilidade Financeira	R\$ 50.000.000,00

2029	
------	--



Estado de Santa Catarina
SECRETARIA DE ESTADO DA AGRICULTURA E
PECUÁRIA

Previsão Orçamentária total	R\$ 250.000.000,00
Disponibilidade Orçamentária	R\$ 50.000.000,00
Disponibilidade Financeira	R\$ 50.000.000,00

2030	
Previsão Orçamentária total	R\$ 250.000.000,00
Disponibilidade Orçamentária	R\$ 50.000.000,00
Disponibilidade Financeira	R\$ 50.000.000,00

Atenciosamente,

ADMIR ELI DALLA CORT
Secretário de Estado



Assinaturas do documento



Código para verificação: **NOI017C7**

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



ADMIR EDI DALLA CORT (CPF: 585.XXX.929-XX) em 23/04/2026 às 18:06:57

Emitido por: "SGP-e", emitido em 11/03/2025 - 18:47:22 e válido até 11/03/2125 - 18:47:22.

(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0FQRV80MTI0N18wMDAwMDg1N184NTdfMjAyNI9OT0kwMTdDNw==> ou o site

<https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SAPE 0000857/2026** e o código **NOI017C7** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.



Estado de Santa Catarina
SECRETARIA DE ESTADO DA AGRICULTURA E
PECUÁRIA

Processo: SAPE 857/2026

DECLARAÇÃO DO ORDENADOR DE DESPESA

Na qualidade de ordenador de despesas da Secretaria de Estado de Agricultura e Pecuária (SAPE), Unidade Orçamentária - 440001 - declaro, para os efeitos do inciso II do artigo 16 da Lei Complementar nº101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), que as despesas do objeto referente ao projeto de lei, que Institui o Programa Sinal Bom possuem adequação orçamentária e financeira com a compatibilidade com o Plano Plurianual (PPA 2024/2027), no Programa 320, Lei de Diretrizes Orçamentaria (LDO 2026), Lei Orçamentária Anual (LOA 2026).

ADMIR ELI DALLA CORT
Secretário de Estado



Assinaturas do documento



Código para verificação: **H47B4JM5**

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



ADMIR EDI DALLA CORT (CPF: 585.XXX.929-XX) em 23/04/2026 às 18:06:57

Emitido por: "SGP-e", emitido em 11/03/2025 - 18:47:22 e válido até 11/03/2125 - 18:47:22.

(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0FQRV80MTI0N18wMDAwMDg1N184NTdfMjAyNI9INDdCNEpNNQ==> ou o site

<https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SAPE 0000857/2026** e o código **H47B4JM5** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.



DESPACHO

Processo: SAPE 857/2026

Assunto: Anteprojeto de lei do Programa Sinal Bom

Origem: SAPE

Trata-se de dúvida jurídica específica formulada pelo Diretor do Tesouro Estadual em expediente administrativo voltado à instrução de impacto orçamentário financeiro referente ao anteprojeto de lei do “Programa Sinal Bom”, com o seguinte teor (p. 11):

Previamente à análise quanto ao aspecto financeiro do Programa, é necessária manifestação jurídica quanto à incidência, alcance e extensão do artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) que estabelece que É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito. Assim, com vistas a garantir segurança jurídica para a aprovação e implementação do Programa, solicito a gentileza de que seja juntada aos autos manifestação jurídica que esclareça, em relação ao art. 42 da LRF, em qual momento é contraída a obrigação de despesa em questão:

Com a aprovação da lei, demandando disponibilidade de caixa ao final de 2026 no valor integral aprovado, exceto quanto aos pagamentos já realizados nesse exercício?

Ou, Com a assinatura dos instrumentos de fomento público adequados de que trata o parágrafo único do artigo 4º do Anteprojeto de pgs. 02 a 04? Sendo positiva a resposta para esse último questionamento, a suficiente disponibilidade de caixa se refere aos instrumentos assinados pelo valor total ou para o exercício de 2026?

Certo de contar com vossa compreensão e colaboração para instrução processual destes pontos, agradeço a atenção e permaneço à disposição

Pois bem.

O art. 42 da Lei Complementar 101/2000 está inserido no Capítulo referente aos “restos a pagar”:

Dos Restos a Pagar

(...)

Art. 42. É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito. [\(Vide Lei Complementar nº 178, de 2021\)](#) [\(Vigência\)](#)



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

Parágrafo único. Na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício.

Sobre a correlação entre a vedação expressa nesta norma e o conceito de “restos a pagar, a doutrina esclarece o seguinte:

Agora cabe uma análise apurada dos termos do artigo 42 presente na LRF. Lá está dito que é vedado ao agente público, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser paga integralmente dentro dele.

De início, percebe-se que o dispositivo em comento, em harmonia com a concepção lógica da LRF, busca impedir o déficit fiscal na sua origem, ou seja, no momento em que está sendo gerada a obrigação que não poderá ser paga até o final do mandato, apesar de líquida, certa e exigível. J. Teixeira Machado Jr. e Heraldo da Costa Reis, comentando esse artigo da LRF, observam que “em realidade é uma questão de programação de caixa, cujo objetivo é o de manter os seus níveis com suficiência para atender a essas obrigações”. Nessa programação, serão considerados, na determinação da disponibilidade de caixa, os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício (LRF, art. 42, parágrafo único).

Ressalte-se a relação de causa e efeito entre o ato de contrair obrigação de despesa que não possa ser paga e a inscrição em Restos a Pagar sem suficiente provisão de caixa.

Pode-se até falar em excesso de zelo do projeto original da LRF para com o equilíbrio fiscal quando se pretendia considerar como infração duas situações intrinsecamente correlacionadas, quais sejam, contrair obrigação de despesa sem previsão de pagamento (causa) e inscrever em Restos a Pagar sem a correspondente reserva financeira (efeito). Sendo assim, a inscrição de empenhos em Restos a Pagar a descoberto de contrapartida em caixa implica verdadeira confissão de infringência ao artigo 42 da Lei Complementar nº 101/00 (LRF) e ao artigo 359-C do Código Penal.

Com efeito, a relação da conduta descrita no artigo 42 com a má inscrição em Restos a Pagar está expressa na própria Lei Complementar nº 101/00 (LRF), quando coloca tal artigo na Seção VI do Capítulo VII (Da dívida e do endividamento), que é intitulada “Dos Restos a Pagar”.¹ (grifo nosso)

“Restos a pagar”, segundo a definição legal, são “**as despesas empenhadas mas não pagas até o dia 31 de dezembro distinguindo-se as processadas das não processadas.**” (art. 36 da Lei 4.320/1964). “*Inscrever em restos a pagar implica manter, no exercício, uma dívida com efeitos no exercício seguinte*”², evitando a necessidade de nova previsão específica para suportar a despesa já empenhada.

Como se sabe, o procedimento administrativo próprio para a realização das despesas públicas obedece à seguinte ordem: a) empenho, b) liquidação, c) ordenamento, d) pagamento³. O “**empenho de despesa**”, que gera a inscrição em restos a pagar se não liquidada e paga no

¹ Responsabilidade fiscal. In: Direito Financeiro. Belo Horizonte: Fórum, 2013. página 480. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/L1139/E1151/6833>. Acesso em: 27 abr. 2026.

² Atos do ordenador de despesas. In: Manual Do Ordenador De Despesas À Luz Do Novo Regime Fiscal. Belo Horizonte: Fórum, 2020. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/L4010/E4167/26016>. Acesso em: 22 mar. 2025.

³ Despesas públicas. In: FERRAZ, Luciano; GODOI, Marciano Seabra de; SPAGNOL, Werther Botelho (Coord.). *Curso De Direito Financeiro E Tributário*. Belo Horizonte: Fórum, 2014. página 50. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/L1297/E1336/12303>. Acesso em: 27 abr. 2026.



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

mesmo exercício, “é o ato emanado de autoridade competente que **cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição**” (art. 58 da Lei 4.320/1964).

A aprovação de lei veiculando programa estatal autorizando a concessão de subvenção em vista do cumprimento de certos requisitos, por si só, não gera obrigação de pagamento; configura, apenas, o fundamento jurídico-orçamentário para que o Estado possa destinar recursos ao setor privado (art. 19 da Lei 4.320/1964 e art. 26 da Lei Complementar 101/2000).

A efetiva contração da despesa, para fins do art. 42 da Lei Complementar 101/2000, **ocorrerá com o seu empenho**, depois de aprovada a lei, **no momento de formalização dos instrumentos de fomento público** adequados, aplicando-se, nesse particular, o mesmo regime orçamentário-financeiro das contratações administrativas:

Na formalização do contrato, a despesa deve ser empenhada, extraindo-se a nota de empenho que será juntada ao termo de contrato ou entregue ao contratado, nas situações em que a Lei autoriza a substituição do termo por este simples documento. Simples, mas que juridicamente equivale àquele, em termos de validade da obrigação e certeza do compromisso.⁴

A suficiente disponibilidade de caixa, salvo melhor juízo, deve se referir **ao valor do subsídio concedido nos instrumentos assinados e pela parte a ser executada no respectivo exercício financeiro**, de acordo com o art. 3º do Decreto Estadual 1.306/2025 “*Em observância ao princípio da anualidade do orçamento, previsto no art. 2º. da Lei federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, as despesas relativas a contratos e convênios de vigência plurianual serão empenhadas em cada exercício financeiro pela parte nele a ser executada.*”.

Florianópolis/SC, data da assinatura digital.

JOÃO RODRIGO TEIXEIRA MOTTA
Procurador do Estado

⁴ O ordenador de despesas e as contratações públicas. In: Manual Do Ordenador De DespesasÀ Luz Do Novo Regime Fiscal. Belo Horizonte: Fórum, 2020. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/L4010/E4167/26018>. Acesso em: 27 abr. 2026.



Assinaturas do documento



Código para verificação: **5C98E9TF**

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



JOÃO RODRIGO TEIXEIRA MOTTA (CPF: 030.XXX.060-XX) em 27/04/2026 às 17:45:52

Emitido por: "SGP-e", emitido em 16/01/2025 - 18:44:16 e válido até 16/01/2125 - 18:44:16.

(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0FQRV80MTI0N18wMDAwMDg1N184NTdfMjAyNI81Qzk4RTIURg==> ou o site

<https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SAPE 0000857/2026** e o código **5C98E9TF** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.



PARECER Nº 044/2026/SEF/GETRI

Florianópolis, 29 de abril de 2026

REFERÊNCIA: SAPE 0857/2026

INTERESSADA: Secretaria de Estado da Agricultura e Pecuária

ASSUNTO: Consulta a respeito do anteprojeto de lei que "Institui o Programa Sinal Bom e estabelece outras providências".

Senhor Gerente,

Trata-se da análise do Ofício nº 226/2026, encaminhado pela Secretaria de Estado da Agricultura e Pecuária (SAPE), que submete à Secretaria de Estado da Fazenda (SEF) o anteprojeto de lei que "Institui o Programa Sinal Bom e estabelece outras providências" para manifestação.

A proposta legislativa visa conceder incentivos econômicos e fiscais para a expansão e modernização da infraestrutura de telecomunicações, o que exige a avaliação da viabilidade orçamentária, financeira e fiscal por esta Pasta, devido ao impacto direto nas finanças públicas.

Após tramitar pela Diretoria do Tesouro (DITE), o processo foi remetido a esta Diretoria de Administração Tributária (DIAT) para apreciação específica dos aspectos tributários.

É o relatório. Passa-se à análise.

Do ponto de vista tributário, matéria de competência desta Diretoria, o anteprojeto legislativo dispõe, em seu art. 3º, que:

Art.3º Para as ações previstas no art. 2º desta Lei, fica o Poder Executivo autorizado a conceder incentivos econômicos às pessoas jurídicas prestadoras de serviços de conectividade que comprovem investimentos em expansão e melhoria da infraestrutura de telecomunicações no Estado, os quais poderão consistir em subvenções econômicas e benefícios fiscais. (...)

§ 4º A concessão de benefícios fiscais relativos ao Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) observará o disposto no §6º do art. 150 e na alínea "g" do inciso XII do § 2º do art. 155 da Constituição da República, bem como a legislação aplicável à celebração de convênios no âmbito do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ).

O referido artigo se insere no âmbito das políticas públicas de fomento econômico, com nítido caráter indutor, ao buscar estimular investimentos privados em infraestrutura de telecomunicações, setor reconhecidamente estratégico para o desenvolvimento econômico e social.

No que concerne aos benefícios fiscais, a norma demonstra cautela ao submeter sua concessão às balizas constitucionais. O § 4º do dispositivo expressamente remete ao § 6º do art. 150 da Constituição, que exige lei específica para a concessão de incentivos ou benefícios fiscais, reforçando o princípio da legalidade tributária e vedando a concessão genérica ou implícita de benesses fiscais.



Ademais, ao tratar do ICMS, o dispositivo observa a disciplina do art. 155, § 2º, XII, “g”, da Constituição, que condiciona a concessão de isenções, incentivos e benefícios fiscais à prévia deliberação dos Estados e do Distrito Federal, por meio de convênios celebrados no âmbito do CONFAZ.

Tal exigência visa preservar o equilíbrio federativo e evitar a chamada “guerra fiscal”, assegurando uniformidade e coordenação entre os entes subnacionais. Assim, o Estado-membro não detém competência para conceder unilateralmente benefícios fiscais relativos ao ICMS sem a correspondente autorização em convênio interestadual.

Dessa forma, o § 4º atua como cláusula de conformidade constitucional, prevenindo eventual vício de inconstitucionalidade material e reforçando a necessidade de observância do regime jurídico próprio do ICMS.

Conclusão

Ante o exposto, conclui-se que o art. 3º e seu § 4º apresentam-se, em tese, compatíveis com a Constituição, porquanto observam as exigências relativas à concessão de benefícios fiscais, especialmente no tocante ao ICMS, ao remeter à necessidade de lei específica e à celebração de convênios no âmbito do CONFAZ.

Ante o exposto, opina-se favoravelmente à medida proposta no referido anteprojeto de Lei.

É o parecer. À apreciação superior.

Danielle Kristina dos Anjos Neves
Auditora Fiscal da Receita Estadual
(assinado digitalmente)

DE ACORDO. À apreciação do Diretor de Administração Tributária.

Fabiano Brito Queiroz de Oliveira
Gerente de Tributação
(assinado digitalmente)

APROVO a manifestação da Gerência de Tributação. Encaminhe-se ao Gabinete do Secretário de Estado da Fazenda para as devidas providências.

Dilson Jiroo Takeyama
Diretor de Administração Tributária
(assinado digitalmente)



Assinaturas do documento



Código para verificação: **559W2MGZ**

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

- ✓ **DANIELLE KRISTINA DOS ANJOS NEVES** (CPF: 822.XXX.569-XX) em 29/04/2026 às 13:59:26
Emitido por: "SGP-e", emitido em 13/07/2018 - 13:36:05 e válido até 13/07/2118 - 13:36:05.
(Assinatura do sistema)

- ✓ **FABIANO BRITO QUEIROZ DE OLIVEIRA** (CPF: 026.XXX.434-XX) em 29/04/2026 às 14:16:43
Emitido por: "SGP-e", emitido em 13/07/2018 - 13:52:10 e válido até 13/07/2118 - 13:52:10.
(Assinatura do sistema)

- ✓ **DILSON JIROO TAKEYAMA** (CPF: 086.XXX.037-XX) em 29/04/2026 às 15:39:06
Emitido por: "SGP-e", emitido em 16/01/2019 - 12:58:28 e válido até 16/01/2119 - 12:58:28.
(Assinatura do sistema)

- ✓ **CLEVERSON SIEWERT** (CPF: 017.XXX.629-XX) em 30/04/2026 às 08:57:56
Emitido por: "SGP-e", emitido em 02/01/2023 - 18:34:16 e válido até 02/01/2123 - 18:34:16.
(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0FQRV80MTI0N18wMDAwMDg1N184NTdfMjAyNi81NTIXMk1HWg==> ou o site <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SAPE 0000857/2026** e o código **559W2MGZ** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.



ESTADO DE SANTA CATARINA
SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA
DIRETORIA DO TESOUREO ESTADUAL

Informação DITE n. 149/2026

Florianópolis, data da assinatura digital.

Ref.: SAPE 00000857/2026

Senhor Secretário,

Trata-se de anteprojeto de lei apresentado pela Secretaria de Estado da Agricultura e Pecuária (SAPE) que “Institui o Programa Sinal Bom e estabelece outras providências”.

O Programa Sinal Bom foi definido como prioridade pelo Governo do Estado, e tem como objetivo *promover a universalização de serviços de conectividade no Estado, mediante fomento público à expansão e modernização da infraestrutura de telecomunicações*.

No art. 2º são previstas duas ações principais: (I) fomento à ampliação da infraestrutura de suporte à prestação do serviço móvel pessoal, por meio da instalação de novas estações de rádio base (ERBs); e (II) fomento e estímulo à expansão da infraestrutura de redes fixas de fibra óptica, inclusive mediante compartilhamento da infraestrutura da rede de distribuição da energia elétrica.

No art. 3º, é dada autorização ao Poder Executivo para conceder incentivos econômicos à pessoas jurídicas prestadoras de serviços de conectividade que comprovem investimentos em expansão e melhoria da infraestrutura de telecomunicações no Estado, os quais poderão consistir em subvenções econômicas e benefícios fiscais, os quais ficarão limitados a R\$ 830 milhões.

Consta do processo a declaração de adequação orçamentária e financeira do Secretário da SAPE (página 5), bem como a estimativa do desembolso para o exercício em curso e os dois seguintes, sendo de R\$ 250 milhões para 2026; R\$ 240 milhões para 2027; e R\$ 240 milhões para 2028.

Tendo em vista estarmos no último ano do mandato do Chefe do Poder Executivo, esta Diretoria fez questionamento específico sobre a aplicabilidade do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, dado que *é vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito*.

A SAPE, por meio de sua Consultoria Jurídica titulada pela Procuradoria-Geral do Estado, apresentou o Despacho Jurídico constante das páginas 12-14, por meio do qual conclui que *a aprovação de lei veiculando programa estatal autorizando a concessão de subvenção em vista do cumprimento de certos requisitos, por si só, não gera obrigação de pagamento, e que a efetiva contração da despesa, para fins do art. 42 da Lei Complementar*

101/2000 ocorrerá com seu empenho, depois de aprovada a lei, no momento de formalização dos instrumentos de fomento público adequados. Outrossim, concluiu também que a suficiente disponibilidade de caixa deve se referir ao valor do subsídio concedido nos instrumentos assinados e pela parte a ser executada no respectivo exercício financeiro.

Diante disso, esta Diretoria não antevê óbice ao prosseguimento deste anteprojeto de lei, até mesmo porque não há cronograma obrigatório de pagamento de subvenções econômicas na minuta.

No mais, sobre o cronograma estabelecido pela SAPE nos documentos acostados ao processo, para o exercício de 2026 há disponibilidade financeira na fonte de recursos 1.500.100 mediante remanejamento, ou oriunda do superávit financeiro dos recursos ordinários do Tesouro (Fonte 2.500.100), para o atendimento do limite estabelecido para 2026.

Ressalte-se, ainda, que nova análise quanto ao atendimento dos pressupostos legais, em especial do art. 42 da LRF, deverão ser realizados quando da formalização dos chamamentos públicos ou dos instrumentos de fomento público, dos quais decorrerá o compromisso de assunção da despesa.

Sugere-se o encaminhamento à Diretoria de Planejamento Orçamentário, para a análise quanto aos aspectos de sua competência.

Atenciosamente,

Clóvis Renato Squio
Diretor do Tesouro Estadual



Assinaturas do documento



Código para verificação: **1VIBH132**

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

✓ **CLÓVIS RENATO SQUIO** (CPF: 005.XXX.039-XX) em 27/04/2026 às 20:33:38
Emitido por: "SGP-e", emitido em 30/03/2018 - 12:31:45 e válido até 30/03/2118 - 12:31:45.
(Assinatura do sistema)

✓ **CLEVERSON SIEWERT** (CPF: 017.XXX.629-XX) em 30/04/2026 às 08:57:56
Emitido por: "SGP-e", emitido em 02/01/2023 - 18:34:16 e válido até 02/01/2123 - 18:34:16.
(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0FQRV80MTI0N18wMDAwMDg1N184NTdfMjAyNI8xVklCSDEzMg==> ou o site <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SAPE 0000857/2026** e o código **1VIBH132** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.



INFORMAÇÃO DIOR Nº 029/2026

Florianópolis, *data da assinatura digital*.

Referência: Processo SGP-e SAPE 857/2026
– Anteprojeto de Lei que visa instituir o
Programa Sinal Bom.

Senhora Secretário de Estado da Fazenda,

Tratam os presentes autos de solicitação de manifestação desta Diretoria de Planejamento Orçamentário (DIOR), formulada pela Secretaria de Estado da Agricultura e Pecuária (SAPE), por meio do Ofício SAPE nº 226/2026, às fls. 09 e 10, acerca do anteprojeto de lei que visa instituir o Programa Sinal Bom, com o objetivo de promover a universalização de serviços de conectividade no Estado, mediante fomento público à expansão e modernização da infraestrutura de telecomunicações, com prioridade para as localidades não atendidas por esses serviços ou com conectividade insuficiente, conforme previsto no art. 1º da minuta da minuta constante às fls. 02 a 04 dos autos.

Inicialmente, cumpre destacar que compete à DIOR, enquanto núcleo técnico do Sistema Administrativo de Planejamento Orçamentário, manifestar-se sobre matérias relacionadas ao orçamento público estadual, nos termos da Lei Complementar nº 741, de 2019, e do Decreto nº 2.094, de 2022, que aprovou o Regimento Interno da Secretaria de Estado da Fazenda. Assim, a presente manifestação restringe-se à análise dos aspectos estritamente orçamentários da proposição, não abrangendo questões de natureza jurídica, administrativa ou de mérito.

Da análise da minuta do projeto, verifica-se que a proposição tem por objetivo regulamentar o fomento à ampliação da infraestrutura de suporte à prestação do Serviço Móvel Pessoal (SMP), com tecnologia 4G ou superior, por meio da instalação de novas Estações Rádio Base (ERBs); e o fomento e o estímulo à expansão e sustentabilidade econômica da infraestrutura de redes fixas de fibra óptica no território do Estado, inclusive mediante o compartilhamento de infraestrutura de postes disponíveis em área rural, por pessoas jurídicas titulares de concessão, permissão ou autorização para exploração de energia elétrica ou por cooperativas e distribuidoras de energia elétrica, para passagem de cabos de fibra óptica.

Nos termos do art. 3º da minuta, verifica-se que o valor global do Programa Sinal Bom, consideradas as duas modalidades de fomento, totaliza R\$ 830.000.000,00 (oitocentos e trinta milhões de reais), para o período definido no cronograma (2026 a 2030) de desembolso constante às fls. 06 a 08 dos autos.

Quanto à possibilidade de concessão de benefícios fiscais, nos termos do § 4º do art. 3º da minuta, registra-se que a Diretoria de Administração Tributária (DIAT/SEF) já se manifestou nos autos (fls. 18 e 19), não competindo a esta DIOR proceder à análise do tema.

Para suporte da despesa correspondente, a Diretoria do Tesouro Estadual (DITE/SEF) consignou, conforme Informação DITE nº 149/2026, fls. 15 e 16, a utilização de recursos financeiros da Fonte X.500.100 – Recursos Não Vinculados de Impostos – Receita Líquida Disponível (RLD) – Fonte Tesouro (EC) para o exercício de 2026.



ESTADO DE SANTA CATARINA
SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA
DIRETORIA DE PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO

Diante do exposto nos autos, e considerando que a despesa do Programa Sinal Bom está vinculada à Unidade Orçamentária 440001 – Secretaria de Estado da Agricultura e Pecuária (SAPE), verifica-se que sua execução orçamentária se dará no âmbito do Programa nº 320 – Agricultura Catarinense, integrante do Plano Plurianual (PPA 2024–2027), o qual dispõe de meta financeira de R\$ 1.044.110.015,07 (um bilhão, quarenta e quatro milhões, cento e dez mil, quinze reais e sete centavos) disponível até o término do período de execução.

Ano C/D	PPA	2024		PPA	2025		PPA	2026		PPA	2027		Total	
		Executado	Saldo		Executado	Saldo		Executado	Saldo		Executado	Saldo		
44001	15.041.936,00	11.764.645,01	116.137.060,00	10.441.888,00	86.987.676,52	106.472.179,00	121.762.443,00	14.211.962,00	100.294.481,50	249.104.678,00	199.104.678,00	2.241.194.845,00	197.004.825,43	1.044.110.015,07
420	15.041.936,00	10.799.443,91	730.177.328,00	73.000.000,00	66.987.222,32	70.421.979,00	823.171.843,00	14.202.962,00	100.294.481,50	249.104.678,00	199.104.678,00	2.241.194.845,00	197.004.825,43	1.044.110.015,07
Total	15.041.936,00	11.764.645,01	116.137.060,00	10.441.888,00	86.987.676,52	106.472.179,00	121.762.443,00	14.211.962,00	100.294.481,50	249.104.678,00	199.104.678,00	2.241.194.845,00	197.004.825,43	1.044.110.015,07

Fonte: SIGEF, em 30/04/2026

Diante do exposto, verifica-se, de modo geral, a existência de suporte orçamentário, por meio das metas estabelecidas no Plano Plurianual (PPA) 2024–2027, suficiente para fazer frente às despesas decorrentes da minuta do Anteprojeto de Lei em análise.

Ressalta-se, contudo, que a definição de prioridades e a execução das despesas constituem atribuições exclusivas do ordenador de despesas da SAPE, a quem compete o monitoramento e o controle da execução orçamentária. À Diretoria de Planejamento Orçamentário (DIOR) não cabe deliberar sobre a efetiva implementação de projetos ou a realização de despesas por parte daquele órgão.

Quanto às despesas previstas para os exercícios de 2028 a 2030, recomenda-se atenção por parte da SAPE quanto à sua adequada previsão na proposta do PPA 2028–2031, com a inclusão das correspondentes metas físicas e financeiras necessárias à continuidade do programa.

Por fim, esclarece-se que a análise realizada por esta Diretoria limita-se aos aspectos estritamente orçamentários, não abrangendo avaliações de natureza jurídica, administrativa ou financeira, restringindo-se à emissão de manifestação quanto aos impactos orçamentários das proposições constantes do processo.

Sendo o que tínhamos a informar.

Respeitosamente,

Luciano de Sousa Rodrigues da Fonseca
Diretor de Planejamento Orçamentário
(assinado digitalmente)



Assinaturas do documento



Código para verificação: **589A2QTB**

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

- ✓ **LUCIANO DE SOUSA RODRIGUES DA FONSECA** (CPF: 910.XXX.901-XX) em 29/04/2026 às 19:41:36
Emitido por: "SGP-e", emitido em 18/12/2019 - 15:12:01 e válido até 18/12/2119 - 15:12:01.
(Assinatura do sistema)

- ✓ **CLEVERSON SIEWERT** (CPF: 017.XXX.629-XX) em 30/04/2026 às 08:57:56
Emitido por: "SGP-e", emitido em 02/01/2023 - 18:34:16 e válido até 02/01/2123 - 18:34:16.
(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0FQRV80MTI0N18wMDAwMDg1N184NTdfMjAyNi81ODIBMIFUQg==> ou o site <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SAPE 0000857/2026** e o código **589A2QTB** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.



ESTADO DE SANTA CATARINA
SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA
GABINETE DO SECRETÁRIO

Ofício SEF/GABS nº 325/2026

Florianópolis, data da assinatura digital.

Senhor Secretário,

Em resposta ao Ofício nº 226/2026, protocolado sob o número SAPE 857/2026, por meio do qual a Secretaria de Estado da Agricultura e Pecuária (SAPE) formula pedido de manifestação desta Secretaria de Estado da Fazenda quanto ao “*anteprojeto de Lei que institui o Programa Sinal Bom, destinado à universalização dos serviços de conectividade no Estado de Santa Catarina*”, sirvo-me do presente para encaminhar a manifestação desta Secretaria de Estado da Fazenda, em conformidade com as razões apresentadas pelas áreas técnicas competentes.

Em suma, trata-se de Anteprojeto de Lei que institui programa com o objetivo de universalizar a conectividade no Estado, ampliando a conexão móvel superior à 4G e expandindo as redes fixas de fibra óptica. Para mencionado objetivo, o texto prevê a concessão de incentivos econômicos de natureza fiscal às pessoas jurídicas prestadoras de serviços de conectividade que atendam aos parâmetros fixados.

Instada a se manifestar a respeito do tema, a Diretoria do Tesouro Estadual (DITE) não vislumbrou óbices ao prosseguimento do anteprojeto de lei em relação às restrições trazidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), uma vez que foi esclarecido pela Consultoria Jurídica da SAPE que a aprovação do texto estaria desvinculada à efetiva contratação da despesa.

Em análise ao cronograma acostado aos autos do processo, a DITE esclareceu que há demonstração de disponibilidade financeira para o exercício de 2026, mediante remanejamento e superávit financeiro, possibilitando a execução, caso seja empenhada ainda este ano. Adicionalmente, a referida Diretoria relembra que “*nova análise quanto ao atendimento dos pressupostos legais, em especial do art. 42 da LRF, deverão ser realizados quando da formalização dos chamamentos públicos ou dos instrumentos de fomento público, dos quais decorrerá o compromisso de assunção da despesa*”.

De maneira semelhante, a Diretoria de Administração Tributária mostrou-se favorável ao pleito no que tange aos incentivos fiscais. A área técnica esclareceu que, para a concessão de isenção ou demais benefícios relativos ao Imposto sobre a Circulação de Mercadoria e Serviços (ICMS), é necessária, por disposição constitucional, a celebração e ratificação de convênio, sobre o tema, por todos os Estados e pelo Distrito Federal no âmbito do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ), assegurando uniformidade e coordenação entre os entes subnacionais. Sobre este ponto, haveria, no Anteprojeto, conforme narra a Diretoria, dispositivo de conformidade constitucional prevendo esse regime próprio do ICMS.

Por fim, a Diretoria de Planejamento Orçamentário (DIOR) também não vislumbrou óbices ao prosseguimento da proposta e destacou há existência de modo geral, de suporte orçamentário, amparado nas metas estabelecidas no Plano Plurianual (PPA) 2024–2027, suficientes para fazer frente às despesas decorrentes da minuta do Anteprojeto de Lei em análise.

Ao Senhor
ADMIR EDI DALLA CORT
Secretário de Estado
Secretaria de Estado da Agricultura e Pecuária - SAPE
Florianópolis/SC



ESTADO DE SANTA CATARINA
SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA
GABINETE DO SECRETÁRIO

No que se refere às despesas previstas para os exercícios de 2028 a 2030, a DIOR ressaltou a necessidade de atenção por parte da SAPE quanto à adequada previsão dessas despesas na proposta do PPA 2028–2031, mediante a inclusão das correspondentes metas físicas e financeiras, de forma a assegurar a continuidade do programa.

Assim sendo, com base no posicionamento das áreas técnicas, esta Secretaria de Estado da Fazenda não vê óbice ao prosseguimento da proposição legislativa.

Sem mais para o momento, renovamos votos de elevada estima e consideração.

Atenciosamente,

Cleverson Siewert
Secretário de Estado da Fazenda
[assinado digitalmente]



Assinaturas do documento



Código para verificação: **D1NX87N6**

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

✓ **CLEVERSON SIEWERT** (CPF: 017.XXX.629-XX) em 30/04/2026 às 08:57:56
Emitido por: "SGP-e", emitido em 02/01/2023 - 18:34:16 e válido até 02/01/2123 - 18:34:16.
(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0FQRV80MTI0N18wMDAwMDg1N184NTdfMjAyNi9EMU5YODdONg==> ou o site <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SAPE 0000857/2026** e o código **D1NX87N6** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.



ESTADO DE SANTA CATARINA
GRUPO GESTOR DE GOVERNO

Deliberação nº 0863/2026

Florianópolis, data da assinatura digital.

Exmo. Senhor
ADMIR EDI DALLA CORT
Secretário de Estado da Agricultura e Pecuária
Florianópolis – SC

CLASSIFICAÇÃO: OUTROS

PROCESSO: SAPE 839/2026

OBJETO: Submete à apreciação minuta de Anteprojeto de Lei que “Institui Programa Sinal Bom e estabelece outras providências”.

VALOR: O valor global do Programa Sinal Bom totaliza R\$ 830.000.000,00 (oitocentos e trinta milhões de reais), com desembolso previsto de:

R\$ 250.000.000,00 para 2026;
R\$ 240.000.000,00 para 2027;
R\$ 240.000.000,00 para 2028;
R\$ 50.000.000,00 para 2029; e
R\$ 50.000.000,00 para 2030.

DELIBERAÇÃO:

DEFERIDO

INDEFERIDO

Obs.: As decisões do GGG em processos administrativos que envolvam criação ou aumento de despesa serão tomadas exclusivamente com base na perspectiva econômico-financeira, de modo que não compete a ele qualquer análise dos procedimentos adotados pelos gestores, sendo de atribuição da autoridade ou do agente solicitante o exame e o cumprimento dos requisitos constitucionais e legais de validade do ato administrativo e a observância das limitações decorrentes da programação orçamentária e financeira disponibilizada em favor do órgão interessado no cronograma de desembolso de recursos. (art. 37, §4º da LC nº 741/2019).

CLEVERSON SIEWERT
Presidente do GGG
Secretário de Estado da Fazenda

VÂNIO BOING
Secretário de Estado da Administração

DANIELI PINHEIRO
Secretária de Governo

MARCELO MENDES
Procurador-Geral do Estado

RICARDO EUCLIDES GRANDO
Secretário de Estado da Infraestrutura e Mobilidade, designado
Secretário Adjunto de Estado da Infraestrutura e Mobilidade

HENRIQUE DE FREITAS JUNQUEIRA
Secretário de Estado da Casa Civil, designado
Secretário Adjunto de Estado da Casa Civil



Assinaturas do documento



Código para verificação: **6B9XK33M**

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

- ✓ **VANIO BOING** (CPF: 433.XXX.709-XX) em 05/05/2026 às 15:30:29
Emitido por: "SGP-e", emitido em 23/01/2023 - 15:09:49 e válido até 23/01/2123 - 15:09:49.
(Assinatura do sistema)

- ✓ **HENRIQUE DE FREITAS JUNQUEIRA** (CPF: 002.XXX.090-XX) em 05/05/2026 às 15:31:30
Emitido por: "SGP-e", emitido em 14/08/2025 - 15:12:04 e válido até 14/08/2125 - 15:12:04.
(Assinatura do sistema)

- ✓ **MARCELO MENDES** (CPF: 032.XXX.289-XX) em 05/05/2026 às 15:47:52
Emitido por: "SGP-e", emitido em 05/06/2018 - 17:47:45 e válido até 05/06/2118 - 17:47:45.
(Assinatura do sistema)

- ✓ **CLEVERSON SIEWERT** (CPF: 017.XXX.629-XX) em 05/05/2026 às 18:15:56
Emitido por: "SGP-e", emitido em 02/01/2023 - 18:34:16 e válido até 02/01/2123 - 18:34:16.
(Assinatura do sistema)

- ✓ **RICARDO EUCLIDES GRANDO** (CPF: 493.XXX.229-XX) em 06/05/2026 às 09:33:27
Emitido por: "SGP-e", emitido em 16/11/2022 - 11:59:21 e válido até 16/11/2122 - 11:59:21.
(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0FQRV80MTI0N18wMDAwMDgzOV84MzlfMjAyNi82QjIYSzMzTQ==> ou o site <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SAPE 00000839/2026** e o código **6B9XK33M** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.



DESPACHO DO SECRETÁRIO

Referência: Processo SAPE n.º 910/2026

Trata-se do Ofício n.º 244/2026, encaminhado pela Secretaria de Estado da Agricultura e Pecuária, que solicita a análise e manifestação técnica desta Secretaria acerca do Anteprojeto de Lei que “Institui o Programa Sinal Bom e estabelece outras providências”, disponível para consulta nos autos do processo-referência SAPE n.º 839/2026, oriundo da Secretaria de Estado da Agricultura e Pecuária – SAPE/GABS.

Considerando que a manifestação desta Secretaria, conforme o inciso I do art. 7º do Decreto n.º 2.382, de 2014, possui caráter estritamente consultivo, e o Programa previsto no Anteprojeto de Lei visa o fomento público à expansão e modernização da infraestrutura de telecomunicações e a universalização da conectividade, cabe-nos avaliar a consonância da proposta com as diretrizes de governo e o interesse público no âmbito da atuação setorial da SCTI.

Considerando que esta Pasta detém a expertise sobre a infraestrutura tecnológica estadual, a presente manifestação limita-se estritamente ao mérito da política pública proposta. Ressalte-se que esta análise ocorre sem prejuízo das competências originárias da Secretaria proponente (SAPE) e das atribuições de controle e fiscalização exercidas pelos órgãos jurídicos, fazendários e financeiros do Estado. Não compete à SCTI a análise do impacto orçamentário-financeiro e a adequação da proposta aos limites fiscais vigentes, devendo tais aspectos ser objeto de manifestação definitiva e soberana pelos órgãos de gestão financeira e planejamento do Estado.

Nesse contexto, o Programa Sinal Bom é uma política de Estado indispensável para garantir e consolidar a efetivação da Cidadania Digital, conceito que adentra ao fundamento Constitucional da República Brasileira (CF, art. 1º, II).

Assim, a cidadania digital não é um novo direito, mas a expansão necessária do direito de participação política, de acesso à educação e de fruição de serviços públicos em um mundo conectado. Sob esta ótica, a expansão da conectividade deixa de ser uma opção administrativa para tornar-se o meio pelo qual o Estado cumpre seu dever institucional de garantir a inclusão e a dignidade do cidadão catarinense.

Sem o suporte tecnológico adequado, o exercício pleno dos direitos civis resta cerceado, razão pela qual a universalização do sinal é um dos instrumentos adequados para este fim, assegurando que a tecnologia sirva de ponte entre a administração e a sociedade.

O Programa se constitui como medida importante para que o cidadão catarinense usufrua de infraestrutura de comunicação necessária para interagir com o Estado, cria um ambiente propício para que novos investimentos e tecnologias se instalem em Santa Catarina, e mitiga os desequilíbrios entre os grandes centros e as zonas rurais/periféricas por meio da capilaridade do sinal e a alta conectividade. A proposta não é apenas oportuna, mas imperativa para o cumprimento de metas governamentais de transformação digital.



**ESTADO DE SANTA CATARINA
SECRETARIA DE ESTADO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO
GABINETE DO SECRETÁRIO**

Desta forma, e em estrito cumprimento ao Decreto n.º 2.382, de 2014, **manifesto-me favoravelmente** ao mérito do Anteprojeto de Lei, dada sua inequívoca importância para a infraestrutura estadual.

Florianópolis–SC, data da assinatura digital.

FÁBIO WAGNER PINTO
Secretário de Estado da Ciência, Tecnologia e Inovação
(assinado digitalmente)



Assinaturas do documento



Código para verificação: **CLMW6118**

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

✓ **FÁBIO WAGNER PINTO** (CPF: 024.XXX.479-XX) em 05/05/2026 às 19:18:06
Emitido por: "SGP-e", emitido em 18/01/2023 - 15:49:03 e válido até 18/01/2123 - 15:49:03.
(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0FQRV80MTI0N18wMDAwMDkxMF85MTBfMjAyNI9DTE1XNjExOA==> ou o site <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SAPE 0000910/2026** e o código **CLMW6118** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.



Florianópolis, 08 de maio de 2026.

Exmo. Sr.
Admir Edi Dalla Cort
Secretário de Estado da Agricultura e Pecuária
Nesta

Ref.: Resposta ao Ofício n.º 243/2026: análise e manifestação técnica sobre Minuta de Anteprojeto de Lei que cria o Programa Sinal bom (processo SAPE n.º 839/2026).

Excelentíssimo Senhor Secretário,

Em resposta ao Ofício n.º 243/2026, segue em anexo parecer técnico sobre a Minuta de Anteprojeto de Lei que cria o Programa Sinal Bom.

Atenciosamente,

Assinado por:

Edson Moritz Martins da Silva

790135493253482

Edson Moritz Martins da Silva
Diretor-Presidente



ORIGEM : DPJR/DVCN
DESTINO : PRESIDÊNCIA
PARECER NO : 355/2026
DATA : 08.05.2026

Ref.: Ofício n.º 243/2026 da Secretaria de Estado da Agricultura e Pecuária: Análise e manifestação técnica sobre Minuta de Anteprojeto de Lei que cria o Programa Sinal Bom (processo SAPE n.º 839/2026)

1. Sinopse

Trata-se de consulta formulada por meio do Ofício n.º 243/2026 da Secretaria de Estado da Agricultura e Pecuária, na qual se solicita análise e manifestação técnica acerca de Minuta de Anteprojeto de Lei que institui o Programa Sinal Bom, cujo teor é o seguinte:

Art. 1º Fica instituído o Programa Sinal Bom, com o objetivo de promover a universalização de serviços de conectividade no Estado, mediante fomento público à expansão e modernização da infraestrutura de telecomunicações, com prioridade para as localidades não atendidas por esses serviços ou com conectividade insuficiente.

Parágrafo único. O Programa Sinal Bom será coordenado e executado pela Secretaria de Estado da Agricultura e Pecuária (SAPE).

Art. 2º O Programa Sinal Bom será implementado por meio das seguintes ações:

I - fomento à ampliação da infraestrutura de suporte à prestação do Serviço Móvel Pessoal (SMP), com tecnologia 4G ou superior, por meio da instalação de novas Estações Rádio Base (ERBs); e

II - fomento e estímulo à expansão e sustentabilidade econômica da infraestrutura de redes fixas de fibra óptica no território do Estado, inclusive mediante o compartilhamento de infraestrutura de postes disponíveis em área rural, por pessoas jurídicas titulares de concessão, permissão ou autorização para exploração de energia elétrica ou por cooperativas e distribuidoras de energia elétrica, para passagem de cabos de fibra óptica.

*Parágrafo único. **Todas as ações do Programa Sinal Bom serão implementadas em observância à regulamentação federal aplicável, especialmente às normas expedidas pela Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) e pela Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL).***

Art. 3º Para as ações previstas no art. 2º desta Lei, fica o Poder Executivo autorizado a conceder incentivos econômicos às pessoas jurídicas prestadoras de serviços de conectividade que comprovem investimentos em expansão e melhoria da infraestrutura de telecomunicações no Estado, os quais poderão consistir em subvenções econômicas e benefícios fiscais.

§ 1º Os recursos destinados aos incentivos econômicos de que trata o caput deste artigo serão aplicados em investimentos em infraestrutura de telecomunicações, cabendo à beneficiária a responsabilidade pelos custos operacionais.

§ 2º Para as ações previstas no inciso I do caput do art. 2º, os incentivos econômicos de que trata o caput deste artigo ficam limitados ao montante de até R\$ 580.000.000,00 (quinhentos e oitenta milhões de reais).

Classificação: Interno



§ 3º Para as ações previstas no inciso II do caput do art. 2º, os incentivos econômicos de que trata o caput deste artigo ficam limitados ao montante de até R\$ 250.000.000,00 (duzentos e cinquenta milhões de reais).

§ 4º A concessão de benefícios fiscais relativos ao Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) observará o disposto no § 6º do art. 150 e na alínea "g" do inciso XII do § 2º do art. 155 da Constituição da República, bem como a legislação aplicável à celebração de convênios no âmbito do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ).

§ 5º As pessoas jurídicas beneficiárias dos incentivos econômicos de que trata o caput deste artigo serão selecionadas por meio de procedimento de seleção pública que assegure a observância dos princípios estabelecidos no caput do art. 37 da Constituição da República.

Art. 4º Os incentivos econômicos de que tratam o art. 3º serão concedidos com base em projetos estruturados por áreas geográficas, precedidos de estudo técnico que comprove a demanda por conectividade, com prioridade para as áreas rurais e rodovias sem cobertura, observados os critérios estabelecidos em regulamento.

Parágrafo único. A execução dos projetos a que se refere o caput deste artigo poderá ocorrer por meio de instrumentos de fomento público adequados, inclusive convênios, acordos ou instrumentos congêneres, observado o disposto no § 5º do art. 3º desta Lei.

Art. 5º Sem prejuízo dos incentivos econômicos a que se refere o art. 3º, **fica Celesc Distribuição S.A. autorizada a praticar, pelo prazo de 5 (cinco) anos** contados do início da vigência desta Lei, **política especial de preços para o compartilhamento de infraestrutura de postes situados em área rural** constante de sua área de concessão, com o objetivo de incentivar a expansão e a manutenção de redes de fibra óptica.

§ 1º A política especial de preços a que se refere o caput deste artigo consistirá na **concessão de descontos** sobre os valores praticados nos contratos de compartilhamento de infraestrutura destinados à instalação de pontos de fixação para cabos de fibra óptica em postes situados em área rural, tendo como referência os valores usualmente praticados em áreas urbanas.

§ 2º Os descontos a que se refere o § 1º serão:

I - **de 90% (noventa por cento)**, para **novas passagens de cabo de fibra óptica** em infraestrutura não previamente ocupada; e

II - **de 70% (setenta por cento) até 90% (noventa por cento)**, para **ocupações já existentes**.

§ 3º Como condição para fruição da política especial de preços a que se refere o caput deste artigo, o beneficiário deverá ceder, sem ônus, ao detentor da infraestrutura, 1 (um) par de fibras ópticas em cada cabo implantado, conforme previsto no respectivo projeto aprovado para ocupação da infraestrutura.

Art. 6º A concessão dos incentivos econômicos de que trata esta Lei fica condicionada à comprovação da implantação e da operacionalidade da infraestrutura nas localidades indicadas, nos termos do regulamento.

§ 1º O descumprimento das condições estabelecidas nesta Lei e em regulamento implicará a obrigação de devolução dos recursos recebidos, sem prejuízo da aplicação de sanções.

§ 2º Para as ações previstas no inciso I do caput do art. 2º desta Lei, a implantação e entrada em operação das Estações Rádio Base (ERBs) deverá ocorrer no prazo máximo de até 3 (três) anos, contados da formalização do instrumento de fomento.

Art. 7º Para os fins desta Lei, considera-se área rural aquela assim definida na legislação municipal, conforme delimitação constante do Plano Diretor de cada um dos municípios afetados.

Art. 8º Decreto do Governador do Estado estabelecerá o procedimento para a obtenção dos benefícios de que trata esta Lei, a ser publicado em até 120 (cento e vinte) dias.

Art. 9º As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão à conta das dotações orçamentárias próprias do Orçamento Geral do Estado.

Art. 10 Fica o Governador do Estado autorizado a promover as adequações necessárias na Lei Orçamentária Anual para o exercício de 2026 (LOA 2026) e no Plano Plurianual para o quadriênio 2024-2027 (PPA 2024-2027), para atender ao disposto nesta Lei.



Art. 11. Fica revogada a Lei nº 18.340, de 13 de janeiro de 2022.

Art. 12. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação. (Grifou-se)

2. Fundamentação

Preliminarmente, cumpre registrar que a Celesc reconhece a relevância das políticas públicas voltadas à ampliação da conectividade e à promoção da inclusão digital, especialmente em áreas rurais e de menor atratividade econômica, alinhando-se, nesse aspecto, aos objetivos gerais que orientam o Anteprojeto de Lei em comento.

A Companhia, na condição de sociedade de economia mista prestadora de serviço público essencial, ressalta que a implementação de iniciativas dessa natureza deve observar o marco regulatório aplicável — em especial as normas e resoluções expedidas pelas agências reguladoras competentes (ANEEL e ANATEL) —, bem como preservar o equilíbrio econômico-financeiro da concessão e a sustentabilidade empresarial.

Nesse contexto, eventual adoção de políticas diferenciadas de preços ou de condições especiais para o compartilhamento de infraestrutura deve ocorrer de forma compatível com a regulação setorial vigente e mediante mecanismos que assegurem adequada compensação econômico-financeira, a fim de evitar impactos sobre a modicidade tarifária e sobre os interesses da Companhia.

A Celesc manifesta, assim, disposição institucional para colaborar com políticas públicas de inclusão digital, ressaltando a importância de que tais iniciativas sejam estruturadas de forma coordenada com os órgãos reguladores e de que, quando envolverem reduções de receita ou subsídios indiretos, sejam acompanhadas de instrumentos próprios de financiamento e equalização, a cargo do Poder Público.

2.1 Controle de constitucionalidade

Objetivamente, cabe à Procuradoria-Geral do Estado (PGE) a realização de análise acerca da possível existência de inconstitucionalidade material ou formal, as quais não serão abordadas no presente instrumento.

2.2 Resoluções normativas da ANEEL e da ANATEL relativas ao compartilhamento de infraestrutura e preços para pontos de fixação em postes situados em área rural.

Conforme dispõe o parágrafo único do art. 2º do Anteprojeto de Lei ora analisado, as ações do Programa Sinal Bom devem ser implementadas em observância às normas expedidas pela ANEEL e pela ANATEL:



Art. 2º O Programa Sinal Bom será implementado por meio das seguintes ações:

[...]

Todas as ações do Programa Sinal Bom serão implementadas em observância à regulamentação federal aplicável, especialmente às normas expedidas pela Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) e pela Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL). (Grifou-se)

Depreende-se, assim, da *mens legislatoris*, a intenção de que a futura implementação da política especial de preços para pontos de fixação em postes situados em área rural ocorra em harmonia com o ordenamento normativo vigente, sem usurpação de competências ou violação de direitos.

2.3. Possíveis impactos sobre as receitas da Celesc e dos consumidores do serviço de distribuição de energia elétrica — Observância aos Procedimentos de Regulação Tarifária (PRORET) quanto aos percentuais destinados à Modicidade Tarifária

Nos termos do Submódulo 2.7 (Outras Receitas) do Módulo 2 (Revisão Tarifária Periódica das Concessionárias de Distribuição de Energia Elétrica) dos Procedimentos de Regulação Tarifária (PRORET), o compartilhamento de infraestrutura é classificado como atividade acessória própria ao objeto do Contrato de Concessão, sendo que 60% da receita correspondente deve ser destinada aos consumidores, em prestígio ao Princípio da Modicidade Tarifária. Citamos:

3.2. RECEITAS DE ATIVIDADES ACESSÓRIAS PRÓPRIAS

11. *As atividades acessórias próprias são: a) Arrecadação de convênios ou valores por meio da fatura de energia elétrica; b) Arrecadação de faturas de terceiros por meio de estrutura própria de arrecadação; c) Veiculação de propaganda ou publicidade em fatura de energia elétrica ou páginas eletrônicas; d) Aluguel, cessão ou permissão onerosa de imóveis e espaços físicos; e) Compartilhamento de Infraestrutura; f) Serviços de avaliação técnica e de aferição de medidores em laboratório próprio; g) Operacionalização de serviço de créditos tributários;*

12. O compartilhamento das receitas decorrentes das atividades acessórias próprias será de 60% da receita bruta, ou seja, um percentual de 40% será atribuído à concessionária, com fins de estimular a eficiência na prestação do serviço, enquanto a outra parcela será destinada aos consumidores do serviço de distribuição de energia elétrica. (Grifou-se)

Cumpra-se destacar a previsão do artigo 9º da peça em análise:

Art. 9º As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão à conta das dotações orçamentárias próprias do Orçamento Geral do Estado. (Grifou-se)

Classificação: Interno

Nesse sentido, verifica-se que o Anteprojeto previu instrumento de neutralização dos eventuais impactos econômico-financeiros, de modo a afastar qualquer risco de redução indevida das receitas a serem consideradas em benefício da modicidade tarifária, eliminando eventual conflito entre os interesses públicos primários e os da regulação setorial.

2.4 Lei n.º 6.404/1976: deveres fiduciários, interesse social e riscos de abuso do poder de controle

A Lei n.º 6.404/1976 estabelece que:

- a companhia deve ser administrada no interesse da própria sociedade (art. 154);
- os administradores estão sujeitos aos deveres de diligência e lealdade, incluindo a proteção do patrimônio e da rentabilidade;
- atos do acionista controlador que imponham ônus desproporcionais à companhia podem caracterizar abuso do poder de controle (art. 117).

Nesse contexto, a Lei n.º 6.404/1976, embora não vede a utilização de sociedades de economia mista como instrumentos de políticas públicas, exige que tal utilização ocorra dentro de uma lógica empresarial mínima ou seja acompanhada de mecanismos explícitos de compensação. Nesse sentido, verifica-se que o Anteprojeto previu, em seu art. 9º, instrumento de neutralização do impacto econômico-financeiro, afastando eventual conflito entre interesse público primário e os interesses da companhia.

Dessa forma, o Estado, na condição de acionista controlador, assegura a proteção legal dos acionistas minoritários, de modo a evitar a imposição de perda de receita sem a devida compensação, garantindo o cumprimento da norma legal e a observância dos deveres fiduciários previstos na Lei das Sociedades por Ações.

3. Manifestação

Ante o exposto, a Celesc conclui que o Anteprojeto de Lei que institui o Programa Sinal Bom encerra iniciativa louvável ao estabelecer políticas públicas voltadas à ampliação da conectividade e à promoção da inclusão digital, especialmente em áreas rurais, sem comprometer as receitas da Companhia, haja vista a previsão de contrapartida por parte do Estado, em conformidade com os Procedimentos de Regulação Tarifária (PRORET) e demais dispositivos legais aplicáveis.

Classificação: Interno



Por fim, a Celesc reitera sua disposição institucional para colaborar com políticas públicas do Estado.

Sendo o que se tinha a manifestar no momento, renovam-se os votos de estima e consideração.

DocuSigned by:
Rachel Ferreira de Miranda
E5732FCC8A455
Rachel Ferreira de Miranda
OAB/SC 53.208

De acordo:

Assinado por:
Pedro Augusto Schmidt de Carvalho Júnior
ACT438FC5859445
Pedro Augusto Schmidt de Carvalho Júnior
Diretoria Jurídica