



Processo SEF 00010568/2023

Dados da Autuação

Autuado em: 26/07/2023 às 17:11

Setor origem: SEF/DIOR - Diretoria de Planejamento Orçamentário

Setor de competência: SEF/GEPLA - Gerência de Elaboração e Acompanhamento do Plano Plurianual

Interessado: SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA

Classe: Processo sobre Anteprojeto de Lei

Assunto: Anteprojeto de Lei

Detalhamento: Altera a Programação Físico-Financeira do Plano Plurianual para o quadriênio 2020-2023, aprovado pela Lei nº 17.874, de 2019.



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

OFÍCIO DIOR Nº 200/2023

Florianópolis, 27 de julho de 2023.

Prezados Senhores,

Remetemos em anexo, para parecer e posterior encaminhamento ao Gabinete do Secretário de Estado da Fazenda, exposição de motivos e minuta de projeto de lei, com respectivo Anexo, que “Altera a Programação Físico-Financeira do Plano Plurianual para o quadriênio 2020-2023, aprovado pela Lei nº 17.874 de 2019”.

As justificativas constam na exposição de motivos.

Por se tratar de matéria orçamentário-financeira o processo necessita ser submetido a DIAL/CC no prazo máximo de 1 dia.

Atenciosamente,

Mayana dos Anjos Damiani
Diretora de Planejamento Orçamentário
(assinado digitalmente)

Cristina Valdeci Rodrigues
Gerente de Elaboração e Acompanhamento do
Plano Plurianual
(assinado digitalmente)

À
Consultoria Jurídica
Secretaria de Estado da Fazenda
Florianópolis - SC



Assinaturas do documento



Código para verificação: **1EHL02Q3**

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

- ✓ **CRISTINA VALDECI RODRIGUES** (CPF: 018.XXX.969-XX) em 27/07/2023 às 15:51:12
Emitido por: "SGP-e", emitido em 08/02/2019 - 16:44:04 e válido até 08/02/2119 - 16:44:04.
(Assinatura do sistema)

- ✓ **MAYANA DOS ANJOS DAMIANI** (CPF: 029.XXX.549-XX) em 27/07/2023 às 16:12:35
Emitido por: "SGP-e", emitido em 13/07/2018 - 14:48:23 e válido até 13/07/2118 - 14:48:23.
(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0VGXzY5NjRfMDAwMTA1NjhMTA1ODBfMjAyM18xRUhMMDJRMw==> ou o site <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SEF 00010568/2023** e o código **1EHL02Q3** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.



**ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA**

PARECER Nº 266/2023-PGE/COJUR/SEF

Florianópolis, data da assinatura digital.

Referência: SEF 10568/2023

Assunto: Minuta de projeto de lei que altera a Programação Físico-Financeira do PPA 2020-2023

Origem: Diretoria de Planejamento Orçamentário (DIOR)

Ementa: Direito Financeiro. Minuta de projeto de lei que altera a Programação Físico-Financeira do Plano Plurianual de 2020-2023, aprovada pela Lei Estadual nº 17.874/2019. Adequação à reforma administrativa promovida pela Lei nº 18.646/2023. Competência da Diretoria de Planejamento Orçamentário. Inexistência de óbices jurídicos ao prosseguimento da minuta.

RELATÓRIO

Trata-se de minuta de projeto de lei que *“Altera a Programação Físico-Financeira do Plano Plurianual para o quadriênio 2020-2023, aprovado pela Lei nº 17.874, de 2019.”* (p. 04).

Colhe-se da exposição de motivos do Senhor Secretário de Estado da Fazenda, em síntese, que o referido projeto de lei faz-se necessário para *“(…) promover as adequações no Plano Plurianual 2020-2023 em virtude do advento da Lei nº 18.646, de 5 de junho de 2023, que altera a Lei Complementar nº 741, de 2019, que dispõe sobre a estrutura organizacional básica e o modelo de gestão da Administração Pública Estadual, no âmbito do Poder Executivo, e estabelece outras providências.”* (p. 02-03).

É o breve relato do essencial.

FUNDAMENTAÇÃO

Inicialmente, cumpre destacar que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos documentais que constam dos autos do processo administrativo em epígrafe, incumbindo a este órgão prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo, portanto, adentrar nos aspectos de conveniência e oportunidade, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa.

No que tange à elaboração de anteprojetos de lei, tem-se o Decreto Estadual nº 2.382/2014, o qual dispõe sobre o Sistema de Atos do Processo Legislativo e assim prevê, em seu artigo 7º, *caput* e inciso VII:

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: (...)



**ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA**

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. (grifo nosso)

Dessa forma, vislumbra-se que compete a esta consultoria jurídica a elaboração de parecer analítico, fundamentado e conclusivo acerca da constitucionalidade, legalidade e regularidade formal do anteprojeto de lei proposto.

Pois bem. Conforme já salientado, a minuta de projeto de lei em análise busca alterar a Programação Físico-Financeira do Plano Plurianual 2020-2023, promovendo as adequações necessárias em decorrência do advento da Lei nº 18.646, de 2023.

No que tange à constitucionalidade e legalidade do anteprojeto, cumpre mencionar que, nos termos do art. 50 e do art. 71, incisos I a III, da Constituição do Estado de Santa Catarina (CE/SC), compete ao Chefe do Poder Executivo exercer a direção superior da administração estadual, com o auxílio dos Secretários de Estado, bem como expedir decretos e regulamentos para fiel execução das leis. Senão vejamos:

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

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

I - exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual; (...)

II - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição;

III - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução;

Em adição, acerca da competência para elaboração da minuta de projeto de lei em análise, a Lei Complementar Estadual nº 741/2019, que dispõe sobre a estrutura organizacional básica e o modelo de gestão da Administração Pública Estadual, no âmbito do Poder Executivo, prevê, nos termos do seu artigo 36, inciso IX, que compete à Secretaria de Estado da Fazenda (SEF), enquanto órgão central do Sistema Administrativo de Planejamento Orçamentário (art. 1º, *caput*, do Anexo Único do Decreto Estadual nº 2.094/2022), “(...) *programar, organizar, coordenar, executar, controlar, avaliar e normatizar as atividades pertinentes ao processo orçamentário estadual*”.



**ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA**

Ainda, a Diretoria de Planejamento Orçamentário - DIOR (elaboradora da minuta), consoante art. 45 do Anexo Único do Decreto Estadual nº 2.094/2022, enquanto núcleo técnico do Sistema Administrativo de Planejamento Orçamentário, possui competência específica para:

Art. 45. À Diretoria de Planejamento Orçamentário (DIOR), núcleo técnico do Sistema Administrativo de Planejamento Orçamentário, compete coordenar a elaboração, a programação, a execução, o acompanhamento, o controle, a avaliação, o aperfeiçoamento e a normatização das atividades pertinentes ao processo de planejamento orçamentário estadual.

Parágrafo único. À DIOR compete também:

I – coordenar a formulação de estratégias para a elaboração e revisão do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual do Estado, em consonância com as políticas governamentais e as previsões constitucionais e legais;

II – orientar, coordenar, supervisionar, consolidar e compatibilizar os processos de elaboração do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual;

III – promover ações relativas ao controle e à avaliação do processo de planejamento e dos programas de trabalho dos órgãos e das entidades da Administração Pública Estadual;

IV – estimular parcerias com organizações internacionais, federais, estaduais e municipais nas áreas de planejamento orçamentário;

V – realizar estudos para o aprimoramento da metodologia de controle e avaliação do processo de planejamento orçamentário estadual, visando à eficiência, eficácia, efetividade e economicidade;

VI – orientar e supervisionar os gestores dos órgãos e das entidades da Administração Pública Estadual e apoiá-los, tecnicamente, em assuntos referentes à execução física e financeira dos programas, ao **acompanhamento e à avaliação do plano plurianual**, às diretrizes orçamentárias e à execução e ao acompanhamento do orçamento anual;

VII – articular ações com as Diretorias da SEF, visando à melhoria da gestão fiscal, das finanças estaduais, dos gastos públicos e dos serviços prestados à sociedade;

VIII – coordenar as políticas e diretrizes para a área de planejamento orçamentário dos órgãos e das entidades da Administração Pública Estadual, em consonância com as diretrizes da gestão fiscal;

IX – acompanhar, em articulação com as demais Diretorias da SEF, os assuntos que impactam direta ou indiretamente o orçamento, as finanças e a gestão fiscal do Estado, produzindo informações que subsidiem a tomada de decisão;

X – participar de grupos técnicos, seminários e demais fóruns de planejamento orçamentário e gestão fiscal representando a SEF;

XI – articular ações com outros sistemas administrativos da estrutura governamental que possam contribuir com o planejamento orçamentário;

XII – coordenar o processo de acompanhamento das metas físicas e financeiras do Plano Plurianual (PPA) dos órgãos e das entidades da Administração Pública Estadual, inclusive o acompanhamento dos indicadores estabelecido no PPA; e



**ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA**

XIII – exercer outras atividades determinadas pelo Secretário ou pelo Secretário Adjunto no que concerne às questões afetas ao seu âmbito de competência. (grifo nosso)

Especificamente sobre o plano plurianual, o artigo 165 da Constituição Federal (CRFB) prevê que lei de iniciativa do Poder Executivo o estabelecerá:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I - o plano plurianual; (...)

Nesse sentido, restou editada a Lei Estadual nº 17.874/2019, a qual instituiu, no Estado de Santa Catarina, o Plano Plurianual para o quadriênio 2020-2023.

Por seu turno, acerca do anteprojeto em questão, nos termos da exposição de motivos que respalda a minuta de anteprojeto de lei, a alteração *“torna-se necessária para promover as adequações no Plano Plurianual 2020-2023 em virtude do advento da Lei nº 18.646, de 5 de junho de 2023, que altera a Lei Complementar nº 741, de 2019, que dispõe sobre a estrutura organizacional básica e o modelo de gestão da Administração Pública Estadual, no âmbito do Poder Executivo, e estabelece outras providências. Uma vez que a referida lei criou órgãos novos - a exemplo da Secretaria de Estado de Portos, Aeroportos e Ferrovias (SPAF), da Secretaria de Estado do Meio Ambiente e da Economia Verde (SEMAE), da Secretaria Executiva de Aquicultura e Pesca (SAQ) e da Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia e Inovação (SCTI) - e modificou estruturas no Poder Executivo - como na transformação da Agência de Desenvolvimento do Turismo de Santa Catarina (SANTUR), uma autarquia, na Secretaria de Estado do Turismo - SETUR -, faz-se necessário adaptar as leis orçamentárias, em respeito aos princípios da legalidade, da programação e da universalidade orçamentária”* (grifou-se) (p. 02-03).

Em adição, ainda consoante a exposição de motivos (p. 02-03), verifica-se que o intento atende o disposto no art. 56 da Lei nº 18.646, de 2023, que determina o encaminhamento, em até 60 dias, de projetos de lei que promovam as adequações necessárias na LOA 2023 e no PPA 2020-2023 para a consecução da reforma administrativa implementada pela referida Lei, nestes termos:

Art. 56. O Poder Executivo encaminhará projetos de lei, em até 60 (sessenta) dias a contar da data de publicação desta Lei, com as adequações necessárias na Lei Orçamentária Anual do exercício de 2023 (LOA 2023) e no Plano Plurianual para o quadriênio 2020-2023 (PPA 2020-2023) para a consecução do objeto desta Lei.

Nesse sentido, colhe-se da exposição de motivos que *“o presente projeto de Lei propõe a criação de 55 (cinquenta e cinco) novas subações nos órgãos criados pela Lei nº 18.646/2023. Para a criação destas subações, as metas financeiras foram remanejadas de subações pertencentes à Secretaria de Estado da Administração (SEA), à Secretaria de Estado da Indústria, do Comércio e do Serviço (SICOS), à Agência de Desenvolvimento do Turismo de Santa Catarina (SANTUR), à Secretaria de Estado da Infraestrutura e Mobilidade (SIE) e à Secretaria de Estado da Agricultura (SAR), não havendo assim alteração na meta financeira total do PPA 2020-2023”* (grifou-se) (p. 02-03).

Com relação à vigência das disposições, o art. 2º da minuta estabelece que a Lei *“entra em vigor na data de sua publicação, produzindo efeitos a partir de 1º de fevereiro de 2023”* (p. 4).

A retroatividade da eficácia norma, decorre da circunstância de que trata de órgãos criados pela Medida Provisória nº 257/2023, publicada em 23/2/2023 e *produzindo efeitos a contar*



**ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA**

de 1º de fevereiro de 2023¹. E o próprio art. 56 da Lei nº 18.646, de 2023, demandou a edição de diploma normativo para adaptar as leis orçamentárias à realidade inaugurada na MP e confirmada na lei de conversão.

Registre-se que não existe uma vedação *a priori* para a retroatividade proposta. Contudo, há que se observar que a Constituição Federal (art. 5º, XXXVI), garante a proteção à segurança jurídica, em especial no que toca ao direito adquirido, ao ato jurídico perfeito e à coisa julgada.

Ademais, a regra é a eficácia prospectiva das normas, como prevê o art. 1º da LINDB. Entretanto, excepcionalmente, admite-se a retroatividade, como já registrou o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina: *“a eficácia normativa retroativa é admitida como exceção no ordenamento jurídico pátrio, requerendo, por isso, expressa disposição no texto legal, porquanto não se presume, e necessitando, ainda, respeitar o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada, conforme arts. 5º, XXXVI, da Constituição Federal e 6º da Lei de Introdução ao Código Civil”* (Decisão n. 1453/2010 - Processo CON - 09/00730021)².

No mesmo sentido é a jurisprudência remansosa do STF:

(...) O princípio da irretroatividade somente condiciona a atividade jurídica do Estado nas hipóteses expressamente previstas pela Constituição, em ordem a inibir a ação do Poder Público eventualmente configuradora de restrição gravosa (a) ao "status libertatis" da pessoa (CF, art. 5. XL), (b) ao "status subjectionais" do contribuinte em matéria tributária (CF, art. 150, III, "a") e (c) à segurança jurídica no domínio das relações sociais (CF, art. 5., XXXVI). - Na medida em que a retroprojeção normativa da lei não gere e nem produza os gravames referidos, nada impede que o Estado edite e prescreva atos normativos com efeito retroativo. - As leis, em face do caráter prospectivo de que se revestem, devem, ordinariamente, dispor para o futuro. O sistema jurídico-constitucional brasileiro, contudo, não assentou, como postulado absoluto, incondicional e inderrogável, o princípio da irretroatividade. - A questão da retroatividade das leis interpretativas. (STF. Adin 605 MC / DF - DISTRITO FEDERAL. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Julgamento em 23/10/91. DJ. 05/03/93. Rel. Min. Celso de Mello).

Assim, diante do contexto posto, não se vislumbra irregular a retroatividade proposta.

Dessa forma, considerando-se os aspectos exclusivamente jurídicos, tratando-se de alterações que, consoante a área técnica competente, **buscam a adequação do PPA 2020-2023 às alterações promovidas na estrutura organizacional do Poder Executivo pela Lei nº 18.646/2023, em atendimento disposto no seu art. 56, e que não há a alteração na meta financeira total da referida Programação**, não foram observados vícios de inconstitucionalidade ou ilegalidade na minuta de anteprojeto de lei em análise.

Não obstante, cumpre frisar que os elementos técnico-administrativos que circunscrevem a presente minuta de decreto passam ao largo do presente parecer, incumbindo a este órgão

¹ Art. 54. Esta Medida Provisória entra em vigor na data de sua publicação, produzindo efeitos a contar de 1º de fevereiro de 2023. <http://server03.pge.sc.gov.br/LegislacaoEstadual/2023/000257-012-0-2023-001.htm>

² <<http://consulta.tce.sc.gov.br/RelatoriosDecisao/RelatorioTecnico/3284837.HTM>>, acesso em 20/07/2023, 11h.



**ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA**

prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo, portanto, adentrar nos aspectos de conveniência e oportunidade, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa, como fontes e disponibilidade orçamentária, dados constantes em planilhas/tabelas orçamentárias, índices econômicos/contábeis e demais atividades eminentemente técnicas pertinentes ao processo orçamentário estadual, os quais são de responsabilidade das áreas técnicas específicas e de seus gestores, de acordo com seus respectivos âmbitos de competência.

Quanto à regularidade formal, verifica-se que, *a priori*, a proposição atende aos critérios de técnica legislativa previstos na Lei Complementar Estadual nº 589/2013, a qual dispõe sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis, regulamentada pelo Decreto Estadual nº 1.414/2013, e no Decreto Estadual nº 2.382/2014, que dispõe sobre o Sistema de Atos do Processo Legislativo, nos termos do art. 7º do referido Decreto Estadual nº 2.383/2014.

CONCLUSÃO

Ante o exposto, em resposta à consulta formulada, opina-se³ que não restaram observados óbices jurídicos ao prosseguimento da minuta de anteprojeto de lei em análise.

Ressalta-se, uma vez mais, que a presente análise limita-se aos aspectos jurídicos da minuta, não possuindo esta consultoria jurídica competência para manifestar-se sobre o mérito administrativo da modificação em si, nem sobre seus elementos técnico-administrativos, como fontes e disponibilidade orçamentária, dados constantes em planilhas/tabelas orçamentárias, índices econômicos/contábeis e demais atividades eminentemente técnicas pertinentes ao processo orçamentário estadual, as quais são de responsabilidade das áreas técnicas específicas e de seus gestores, de acordo com seus respectivos âmbitos de competência.

É o parecer.

Encaminhe-se à autoridade competente para proferir decisão.

GABRIEL PEDROZA BEZERRA RIBEIRO
Procurador do Estado

³ Consoante doutrina de José dos Santos Carvalho Filho, "(...) o parecer não vincula a autoridade que tem competência decisória, ou seja, aquela a quem cabe praticar o ato administrativo final. Trata-se de atos diversos – o parecer e o ato que o aprova ou rejeita. Como tais atos têm conteúdos antagônicos, o agente que opina nunca poderá ser o que decide." (CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 31. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2017, p. 118)



Assinaturas do documento



Código para verificação: **XTI6X749**

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



GABRIEL PEDROZA BEZERRA RIBEIRO (CPF: 088.XXX.884-XX) em 27/07/2023 às 19:05:52

Emitido por: "SGP-e", emitido em 24/07/2020 - 13:37:44 e válido até 24/07/2120 - 13:37:44.

(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0VGXzY5NjRfMDAwMTA1NjhMTA1ODBfMjAyM19YVEk2WDc0OQ==> ou o site

<https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SEF 00010568/2023** e o código **XTI6X749** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.



DESPACHO

Autos nº: SEF 10568/2023.

Acolho o Parecer nº 266/2023-PGE/COJUR/SEF, da Consultoria Jurídica desta Secretaria de Estado da Fazenda.

Encaminhem-se os autos à Diretoria de Assuntos Legislativos da Secretaria de Estado da Casa Civil, para conhecimento e providências pertinentes.

[assinado digitalmente]

Cleverson Siewert

Secretário de Estado da Fazenda



Assinaturas do documento



Código para verificação: **48P0G2YF**

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



CLEVERSON SIEWERT (CPF: 017.XXX.629-XX) em 27/07/2023 às 19:35:10

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/U0VGXzY5NjRfMDAwMTA1NjhMTA1ODBfMjAyM180FawRzJZRg==> ou o site

<https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SEF 00010568/2023** e o código **48P0G2YF** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.