



ESTADO DE SANTA CATARINA  
GABINETE DO GOVERNADOR



MENSAGEM Nº 553

VETO TOTAL

40 PL 229/20

|                    |                    |
|--------------------|--------------------|
| Lido no expediente |                    |
| 091 <sup>o</sup>   | Sessão de 17/11/20 |
| Às Comissões de:   |                    |
| (5)                | JUSTICA            |
| ( )                |                    |
| ( )                |                    |
| ( )                |                    |
| Secretário         |                    |

EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE, SENHORAS E SENHORES DEPUTADOS DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO

No uso da competência privativa que me é outorgada pelo § 1º do art. 54 da Constituição do Estado, comunico a esse colendo Poder Legislativo que decidi vetar totalmente o autógrafo do Projeto de Lei nº 229/2020, que "Condiciona a emissão de ordem de serviço em obras públicas e serviços de engenharia à conclusão da fase executória de desapropriações", por ser inconstitucional, com fundamento nos Pareceres nº 542/20, da Procuradoria-Geral do Estado (PGE), e nº 1090/2020, da Consultoria Jurídica da Secretaria de Estado da Infraestrutura e Mobilidade (SIE).

O PL nº 229/2020, ao pretender condicionar a emissão de ordem de serviço em obras públicas e serviços de engenharia à conclusão da fase executória de desapropriações, está eivado de inconstitucionalidade formal orgânica, uma vez que compete privativamente à União legislar sobre desapropriação e normas gerais de licitação e contratação, e de inconstitucionalidade material, dado que contraria o princípio da independência e harmonia dos Poderes e restringe de forma desproporcional a função social da propriedade. Assim, resta configurada ofensa ao disposto no art. 2º, no inciso XXIII do *caput* do art. 5º, nos incisos II e XXVII do *caput* do art. 22 e no inciso III do *caput* do art. 170, todos da Constituição da República. Nesse sentido, a PGE recomendou vetá-lo, manifestando-se nos seguintes termos:

[...] considerando que (i) a fase executória da desapropriação se consuma com a transferência da propriedade ao Estado; e (ii) é o pagamento da indenização que dá ensejo à aquisição da propriedade pelo expropriante, conclui-se que o *caput* do art. 1º do projeto de lei em análise condiciona o início da execução de obras e serviços de engenharia ao pagamento integral das indenizações referentes às desapropriações que se fizerem necessárias.

Em outras palavras, de acordo com o comando inserto no *caput* do art. 1º da proposição legislativa em comento, enquanto não ultimado todo e qualquer procedimento expropriatório indispensável para a execução de obras e serviços de engenharia, fica o Estado impedido de dar-lhes início.

Com efeito, verifica-se que o dispositivo, a pretexto de tratar apenas da execução de obras e serviços de engenharia, versou sobre tema eminentemente vinculado à desapropriação, na medida em que limitou de forma desproporcional a utilidade do instituto da imissão provisória na posse. Houve, por conseguinte, violação à regra de competência disposta no art. 22, II, da CRFB, segundo o qual compete privativamente à União legislar sobre desapropriação.

Ao Expediente da Mesa

Em 17/11/2020

Deputado Laércio Schuster  
1º Secretário



A imissão provisória na posse é a transferência da posse do bem objeto da expropriação para o expropriante, já no início da ação judicial, desde que este alegue urgência e realize o depósito dos valores fixados em lei. Sua previsão legal genérica está no art. 15 do Decreto-Lei nº 3.365/1941 [...].

Cuida-se de instituto que, ao permitir que o Poder Público passe a ocupar o bem objeto da desapropriação desde o início da ação judicial, confere concretude à função social da propriedade (CRFB, art. 5º, XXIII, e art. 170, III). Isso porque o Estado, caso se utilize da imissão provisória na posse, não fica obrigado a esperar o término de um moroso processo judicial para realizar obras e serviços de relevante interesse da coletividade.

Assim, o mecanismo viabiliza a satisfação imediata do interesse público que legitima a existência no ordenamento jurídico da figura da desapropriação: a utilização do bem no interesse da comunidade.

Pois bem. Se o início da execução de obras e serviços de engenharia ficar condicionado à conclusão da fase executória de todas as desapropriações que se fizerem necessárias, o instituto da imissão provisória na posse será restringido de forma desproporcional. Isso porque não há utilidade alguma em se ocupar, logo no início da ação judicial de desapropriação, um bem no qual não se pode executar obras e serviços. E isso irá de encontro ao interesse público, presente em muitas situações, consubstanciado na necessidade de pronta realização da obra ou serviço, o qual não pode ficar à mercê do término do procedimento da desapropriação.

Convém destacar, ademais, que o Tribunal de Contas da União admite a realização de obra em imóvel objeto de processo judicial de desapropriação ainda em curso, de que se detenha somente a imissão provisória de posse. Transcreve-se, a propósito, excerto do acórdão 2254/2006:

"19. Considerando alguns dos aspectos legais envolvidos na imissão provisória de posse nos processos de desapropriação, verifica-se que, embora não haja nesse estágio a transferência do domínio, para se atender a urgência ensejadora da declaração de utilidade pública, concede-se ao Poder Público, de forma antecipada, os direitos inerentes à posse do bem. A partir desse momento, as questões processuais dizem respeito apenas às questões indenizatórias.

20. Ao se conceder a posse provisória por motivo de urgência, deve o poder público utilizar o imóvel na forma proposta, caso contrário, entende-se que a urgência alegada não existia de fato. De modo que a posse provisória permite ao poder público utilizar o bem para o fim pretendido, o que inclui a realização de obras ou benfeitorias."

Anote-se, por fim, que o prestígio ao pluralismo político, inerente à forma federativa de Estado, não pode conduzir à frustração da teleologia das normas que estabelecem as competências legislativas privativas da União.

É de se concluir, destarte, que o art. 1º, *caput*, da proposição legislativa em análise é formalmente inconstitucional, porque viola a competência privativa da União para legislar sobre desapropriação (CRFB, art. 22, II).

Conforme exposto, a imissão provisória na posse, na medida em que viabiliza a utilização imediata do bem objeto da desapropriação no interesse da comunidade, confere concretude à função social da propriedade (CRFB, art. 5º, XXIII, e art. 170, III).



[...]

À luz dessas considerações, observa-se que a proposição legislativa em análise, ao condicionar o início da execução de obras e serviços de engenharia à conclusão da fase executória de todas as desapropriações que se fizerem necessárias, impede o Poder Público de, em alguns casos, adotar providências para o cumprimento imediato da função social da propriedade. Há, dessa forma, uma restrição desproporcional a esse postulado.

Anote-se que a intenção do legislador foi boa, visto que, conforme se extrai da justificativa do projeto de lei, este "busca prevenir danos ao erário decorrentes de paralisações em obras públicas e serviços de engenharia em virtude de procedimentos de desapropriações em curso".

O que se constata, todavia, é que o legislador veiculou, em suma, uma forma de presunção absoluta de que o Poder Público paralisará as obras e serviços em imóveis objeto de desapropriação em curso.

Com efeito, proibir o Estado de dar início a toda e qualquer obra ou serviço, enquanto não se ultimarem todos os procedimentos expropriatórios pendentes, é uma medida desnecessária. Isso porque, além da possibilidade já exposta de prejuízo ao cumprimento da função social da propriedade, o ordenamento jurídico já veda o retardamento imotivado da execução de obra ou serviço, se houver previsão orçamentária, consoante a inteligência do art. 8º da Lei nº 8.666/1993 [...].

Destaca-se, portanto, que o cumprimento do art. 8º, a cargo do Poder Executivo, sob a fiscalização do Poder Legislativo (CRFB, art. 49, X; CESC, art. 40, XI), é medida menos gravosa para evitar danos ao erário decorrentes de paralisações em obras públicas e serviços de engenharia do que simplesmente impedir a realização dessas obras e serviços enquanto não se concluir o – reitera-se, moroso – procedimento de toda e qualquer desapropriação pendente.

À luz do expendido, conclui-se que o art. 1º, *caput*, da proposição legislativa em exame é inconstitucional por restringir de forma desproporcional a função social da propriedade (CRFB, art. 5º, XXIII, e art. 170, III).

O dispositivo em análise, fruto de iniciativa parlamentar, ao proibir o ordenador de despesas de determinar o início da execução de obras e serviços de engenharia, enquanto não ultimados os procedimentos expropriatórios necessários, interfere na gestão dos contratos administrativos, que é privativa do Poder Executivo.

A aferição da conveniência e oportunidade quanto ao momento adequado para a realização de obras e serviços depende de inúmeras variáveis intangíveis, como a intensidade do interesse público a ser satisfeito, os custos compreendidos, os eventuais entraves externos, a compatibilidade orçamentária etc.

Nessa linha, o Poder com maior capacidade institucional para valorar cada um desses aspectos envolvidos é o Poder Executivo, incumbido de atender concretamente às necessidades coletivas.

Dessa forma, a gestão dos contratos administrativos se insere no que se denomina reserva de administração: matérias cujo tratamento fica adstrito ao âmbito exclusivo da Administração Pública, sendo vedada a interferência legislativa, sob pena de violação à separação dos poderes (CRFB, art. 2º; CESC, art. 32).



Cuida-se, nas palavras de José Joaquim Gomes Canotilho, de um verdadeiro “núcleo funcional da administração ‘resistente’ à lei”.

Acerca da reserva de administração como decorrência da separação dos poderes, transcreve-se o seguinte excerto do voto do Ministro Luís Roberto Barroso proferido na ADI 5501 MC:

“A separação de Poderes, princípio fundamental do Estado e cláusula pétrea no sistema constitucional brasileiro, atribui ao Executivo um domínio de funções tipicamente administrativas, que devem ser desempenhadas com exclusividade, sem margem para interferências legislativas ou judiciais. Tais funções correspondem à chamada reserva de administração.”

Sobre a disciplina da gestão de contratos administrativos estar inserida na reserva de administração, colaciona-se o seguinte precedente do Supremo Tribunal Federal:

“[...] 1. A lei estadual afeta o equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão de obra pública, celebrado pela Administração capixaba, ao conceder descontos e isenções sem qualquer forma de compensação. 2. Afronta evidente ao princípio da harmonia entre os poderes, harmonia e não separação, na medida em que o Poder Legislativo pretende substituir o Executivo na gestão dos contratos administrativos celebrados. 3. Pedido de declaração de inconstitucionalidade julgado procedente.” (ADI 2733, Relator(a): EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 26/10/2005, DJ 03-02-2006 PP-00011 EMENT VOL-02219-02 PP-00280)

Posto isso, em face da interferência na gestão de contratos administrativos, entende-se inconstitucional o art. 1º, *caput*, do projeto de lei em exame, por violação à separação dos poderes (CRFB, art. 2º; CESC, art. 32).

O [parágrafo único do art. 2º do PL nº 229/2020] preceitua que, em se tratando o ordenador de despesas da autoridade máxima do órgão, as providências administrativas tendentes a garantir a observância da lei caberiam aos órgãos de controle interno e externo.

Trata-se, em suma, da instituição de uma modalidade de controle externo, qual seja, a adoção de providências administrativas tendentes a garantir a observância da lei, mediante legislação estadual.

Não se especificam, contudo, que providências administrativas seriam essas, o que pode causar insegurança jurídica e dar margem a excessos por parte dos órgãos de controle externo.

Ademais, as modalidades de controle externo, na medida em que afetam o equilíbrio entre os poderes, só podem ser previstas pela Constituição Federal.

[...]

Veja-se, a propósito, a ADI 4203, ementada, para o que aqui interessa, nestes termos:

“[...] 2. Lei estadual que estabeleceu, com fundamento na competência constitucional de controle externo por parte do Poder Legislativo, a obrigatoriedade de apresentação de declaração de bens por diversos agentes públicos estaduais (magistrados, membros do Ministério Público, deputados, procuradores do estado, defensores públicos, delegados etc.) à Assembleia Legislativa. 3. Modalidade de controle direto dos demais Poderes pela Assembleia Legislativa – sem o auxílio do Tribunal de Contas do Estado – que não encontra fundamento de validade na Constituição Federal.



Assim, faltando fundamento constitucional a essa fiscalização, não poderia a Assembleia Legislativa, ainda que mediante lei, outorgar a si própria competência que é de todo estranha à fisionomia institucional do Poder Legislativo. [...]” (ADI 4203, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 30/10/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-021 DIVULG 30-01-2015 PUBLIC 02-02-2015)

Ante o exposto, deduz-se que o art. 2º, parágrafo único, é inconstitucional, em razão do desrespeito à separação dos poderes (CRFB, art. 2º, *caput*).

O [art. 4º do PL nº 229/2020] impõe a responsabilização do ordenador de despesas pelos danos causados ao erário decorrentes da paralisação em obras por motivo de desapropriação em curso.

Ocorre que a paralisação de obras em razão de procedimento de desapropriação em curso pode decorrer de fatores alheios à vontade do ordenador de despesas. A título de exemplo, um desses fatores pode ser a prolação de decisão judicial, movida pelo particular proprietário do bem objeto da desapropriação, determinando a sustação das obras.

É justamente pela possibilidade do surgimento de circunstâncias externas alheias ao planejamento do gestor público que as normas gerais de licitação e contratação permitem-lhe retardar a execução de obra, se houver insuficiência financeira ou comprovado motivo de ordem técnica (Lei nº 8.666/1993, art. 8º, parágrafo único).

Assim, o art. 4º, *caput*, da proposição legislativa em análise, ao nem sequer ressaltar a possibilidade de o ordenador de despesas isentar-se da responsabilidade pelos eventuais danos causados ao erário, caso determine a paralisação de obras se presentes insuficiência financeira ou comprovado motivo de ordem técnica, está em contrariedade com as normas gerais de licitação e contratação, violando o disposto no art. 22, XXVII, da CRFB.

Registre-se, ademais, que o dispositivo em exame destoa da tendência normativa de atribuição de responsabilidade subjetiva a servidores públicos. A esse respeito, o art. 28 do Decreto-Lei nº 4.657/1942 (Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro) dispõe ser o agente público responsável por suas decisões em caso de dolo ou erro grosseiro.

[...]

No mesmo sentido, porém, estabelecendo que a culpa pode ser genérica, dispõe [o art. 132 da] Lei Estadual nº 6.745/1985 (Estatuto dos Servidores Públicos Civis do Estado de Santa Catarina) [...].

Apesar de não existir uma vedação apriorística à criação de hipóteses específicas de responsabilidade objetiva a servidores públicos, não se verifica uma maior reprovabilidade na conduta do ordenador de despesas apta a impor esse discrimen.

Posto isso, conclui-se que:

1) o art. 1º é inconstitucional por (i) violar a competência privativa da União para legislar sobre desapropriação (CRFB, art. 22, II); (ii) restringir de forma desproporcional a função social da propriedade (CRFB, art. 5º, XXIII, e art. 170, III); e (iii) transgredir a separação dos poderes (CRFB, art. 2º; CESC, art. 32);

2) o art. 2º, parágrafo único, viola a separação dos poderes (CRFB, art. 2º);



**ESTADO DE SANTA CATARINA  
GABINETE DO GOVERNADOR**



3) o art. 4º, *caput*, viola a regra de competência privativa da União para legislar sobre normas gerais de licitação e contratação (art. 22, XXVII, da CRFB).

À luz dessas considerações, recomenda-se o veto à totalidade do projeto de lei, na medida em que os dispositivos remanescentes, por estarem todos estritamente vinculados ao comando inserto no *caput* do art. 1º, carecem de existência autônoma. Não há, pois, razão lógica para que essas regras subsistam no ordenamento.

Por sua vez, a SIE também se posicionou contrariamente à aprovação do PL, com os seguintes fundamentos:

[...] verificada a impossibilidade de acordo com o proprietário quanto aos valores ofertados e/ou ocorrendo impasses com a documentação do imóvel, como, por exemplo, a inexistência de escritura pública, dívida ativa com o Estado, União ou Município, imóvel objeto de inventário, entre outros, a desapropriação deverá prosseguir pelo modo judicial que, por sua vez, poderá transcorrer por meses ou anos.

Nesse prisma, o Projeto de Lei em comento, ao condicionar a emissão da Ordem de Serviço à conclusão da fase executória de todas as desapropriações que se fizerem necessárias, frustraria a previsão do início das obras e, conseqüentemente, da sua conclusão, uma vez que, como aqui já informado, as desapropriações, quando tramitadas judicialmente, não abrem estimativa de conclusão, infringindo potencialmente o disposto no artigo 55 da Lei 8.666/93 [...].

Desta forma, em que pese se reconheça a relevância do Projeto de Lei, em especial quanto à garantia de que o Estado consiga prever exatamente o montante financeiro pra investimento em desapropriações somado ao investimento da obra, seria inviável, pelo ponto de vista desta Secretaria, que, para se dar início à uma obra pública, se exija que todas as desapropriações estejam concluídas, uma vez que, além das considerações aqui apresentadas, obras muitas vezes de grande importância para a comunidade e com longo período de execução, dependerão de mais tempo até seu início.

[...]

Isto posto, opinamos pela inviabilidade do Projeto de Lei nº 229/2020 [...].

Essas, senhores Deputados, são as razões que me levaram a vetar o projeto em causa, as quais submeto à elevada apreciação dos senhores Membros da Assembleia Legislativa.

Florianópolis, 10 de novembro de 2020.

**DANIELA CRISTINA REINEHR**  
Governadora do Estado interina



## AUTÓGRAFO DO PROJETO DE LEI Nº 229/2020

Condiciona a emissão de ordem de serviço em obras públicas e serviços de engenharia à conclusão da fase executória de desapropriações.

A Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina,

### DECRETA:

Art. 1º Em obras e serviços de engenharia cujo ordenador de despesa integre a Administração Estadual Direta ou Indireta, a emissão de ordem de execução de serviço fica condicionada à conclusão da fase executória de todas as desapropriações que se fizerem necessárias.

§ 1º Ordenador de despesas é toda e qualquer autoridade de cujos atos resultarem emissão de empenho, autorização de pagamento, suprimento ou dispêndio de recursos do Estado ou pelo qual esta responda.

§ 2º Ordem de execução de serviço é o ato formal que viabiliza o início da execução de serviços contratados, mesmo que através de denominação diversa.

Art. 2º Em caso de descumprimento, cabe ao superior hierárquico do ordenador de despesa as providências administrativas tendentes a garantir a observância da lei.

Parágrafo único. Na hipótese da autoridade máxima do órgão ser o ordenador de despesa, a competência designada no *caput* passa a corresponder aos órgãos de controle interno e externo.

Art. 3º Havendo obra iniciada na pendência de desapropriação, qualquer cidadão é legitimado a acionar o Poder Judiciário visando garantir a observância da lei.

Art. 4º Na hipótese de paralisação ocorrente em obra por motivo de desapropriação em curso, responderá o ordenador de despesa pelos danos ao erário, sendo-lhe imputados os débitos daí decorrentes.

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

PALÁCIO BARRIGA-VERDE, em Florianópolis, 20 de outubro  
de 2020.

  
Deputado JULIO GARCIA  
Presidente



**ESTADO DE SANTA CATARINA  
GABINETE DO GOVERNADOR**



**DESPACHO**

Autos do processo nº SCC 14591/2020  
Autógrafo do PL nº 229/2020

Veto totalmente o autógrafo do Projeto de Lei nº 229/2020, que “Condiciona a emissão de ordem de serviço em obras públicas e serviços de engenharia à conclusão da fase executória de desapropriações”, por ser inconstitucional.

Florianópolis, 10 de novembro de 2020.

**DANIELA CRISTINA REINEHR**  
Governadora do Estado interina

Despacho de veto total PL\_229\_20

Centro Administrativo do Governo do Estado de Santa Catarina  
Rod. SC 401, nº 4.600, km 15 - Saco Grande - CEP 88032-000 - Florianópolis - SC  
Fone: (48) 3665-2000



**ESTADO DE SANTA CATARINA  
SECRETARIA DE ESTADO DE INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE  
CONSULTORIA JURÍDICA**



**PARECER/COJUR/SIE Nº 1090/2020  
(SCC 14596/2020)**

**ANÁLISE ACERCA DO PROJETO DE LEI Nº 229/2020, QUE “CONDICIONA A EMISSÃO DE ORDEM DE SERVIÇO EM OBRAS PÚBLICAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA À CONCLUSÃO DA FASE EXECUTÓRIA DE DESAPROPRIAÇÕES”.**

Trata-se de parecer jurídico acerca do Projeto de Lei nº 229/2020, que “Condiciona a emissão de ordem de serviço em obras públicas e serviços de engenharia à conclusão da fase executória de desapropriações”, oriundo da Comissão Parlamentar de Inquérito da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina.

No que tange aos aspectos jurídicos e legais, objeto de análise por esta Consultoria, entende-se pela inexistência de óbice quanto à legalidade e constitucionalidade do projeto em questão, uma vez que não se trata de matéria cuja iniciativa seja reservada ao Chefe do Poder Executivo (art. 50, §2º da Constituição Estadual).

No que cerne à legalidade da presente proposição em ano eleitoral, não encontramos qualquer óbice na legislação pertinente, mesmo porque, não haverá qualquer impacto financeiro para o Estado e não configura, salvo melhor juízo, qualquer conduta vedada no Manual de Comportamento dos Agentes Públicos da Administração Estadual para as Eleições Municipais de 2020<sup>1</sup>.

A respeito da competência de iniciativa da ALESC, a Carta Magna, em seu artigo 61, § 1º e o artigo 50 da Constituição do Estado de Santa Catarina, são cediços e taxativos quando às matérias a serem legisladas privativamente pelo seu respectivo

<sup>1</sup> <http://www.pge.sc.gov.br/wp-content/uploads/2020/04/MANUAL-CONDUTA-AGENTE-PUBLICO-ELEICOES-2020-vers%C3%A3o-3.4.2020.pdf>



**ESTADO DE SANTA CATARINA**  
**SECRETARIA DE ESTADO DE INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE**  
**CONSULTORIA JURÍDICA**



Chefe do Poder Executivo, não havendo, pois, qualquer violação da norma legal, nesses termos.

Todavia, merece destaque por esta Consultoria quanto às modalidades de desapropriações realizadas atualmente: a desapropriação amigável e a desapropriação judicial. A desapropriação amigável ocorre quando o Estado e a parte conseguem, por si só, acordarem quanto aos trâmites da desapropriação, sem a necessidade de interferência externa, conforme previsão do artigo 10-A, parágrafo 2º, do Decreto-Lei nº 3.365/41, *in verbis*:

Art. 10-A. O poder público deverá notificar o proprietário e apresentar-lhe oferta de indenização.

§ 1º A notificação de que trata o **caput** deste artigo conterá:

I - cópia do ato de declaração de utilidade pública;

II - planta ou descrição dos bens e suas confrontações;

III - valor da oferta;

IV - informação de que o prazo para aceitar ou rejeitar a oferta é de 15 (quinze) dias e de que o silêncio será considerado rejeição;

V - (VETADO).

**§ 2º Aceita a oferta e realizado o pagamento, será lavrado acordo, o qual será título hábil para a transcrição no registro de imóveis. (grifo nosso)**

Ocorre que, verificada a impossibilidade de acordo com o proprietário quanto aos valores ofertados e/ou ocorrendo impasses com a documentação do imóvel, como por exemplo, a inexistência de escritura pública, dívida ativa com o Estado, União ou Município, imóvel objeto de inventário, entre outros, a desapropriação deverá prosseguir pelo modo judicial que, por sua vez, poderá transcorrer por meses ou anos.

Nesse prisma, o Projeto de Lei em comento, ao condicionar a emissão da Ordem de Serviço à conclusão da fase executória de todas as desapropriações que se fizerem necessárias, frustraria a previsão do início das obras, e consequentemente da sua conclusão, uma vez que, como aqui já informado, às desapropriações quando tramitadas judicialmente, não abrem estimativa de conclusão, infringindo potencialmente, o disposto no artigo 55, da Lei 8.666/93:



**ESTADO DE SANTA CATARINA**  
**SECRETARIA DE ESTADO DE INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE**  
**CONSULTORIA JURÍDICA**



Art. 55. São cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam:

- I - o objeto e seus elementos característicos;
- II - o regime de execução ou a forma de fornecimento;
- III - o preço e as condições de pagamento, os critérios, data-base e periodicidade do reajustamento de preços, os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;
- IV - os prazos de início de etapas de execução, de conclusão, de entrega, de observação e de recebimento definitivo, conforme o caso; [...](grifo nosso)**

Não obstante, esclarecemos que se tratando de obras de engenharia, não há como garantir que o resultado final da obra seja exatamente aquele previsto no projeto inicial, isso porque, impossível seria asseverar a inexistência de imprevistos, ou até mesmo de sugestões que beneficiariam o desfecho da obra. Ressalta-se que tal possibilidade está garantida pelo artigo 65, da Lei de Licitações, *in verbis*:

Art. 65. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:

- I - unilateralmente pela Administração:
  - a) quando houver modificação do projeto ou das especificações, para melhor adequação técnica aos seus objetivos;**
  - b) quando necessária a modificação do valor contratual em decorrência de acréscimo ou diminuição quantitativa de seu objeto, nos limites permitidos por esta Lei; [...](grifo nosso)

Desta forma, em que pese se reconheça a relevância do Projeto de Lei, em especial quanto à garantia de que o Estado consiga prever exatamente o montante financeiro pra investimento em desapropriações somado ao investimento da obra, servia inviável, pelo ponto de vista desta Secretaria, que para se dar início à uma obra pública, se exija que todas as desapropriações estejam concluídas, uma vez que, além das considerações aqui apresentadas, obras muitas vezes de grande importância para a comunidade e com longo período de execução, dependerão demais tempo até seu início.

Por fim, convém destacar que, nos termos do artigo 106, parágrafo 2º, da Lei Complementar nº 741/2019, a *expedição de portarias e ordens de serviço* que visem disciplinar as atividades dos órgãos que dirigem, com exceção daquelas inseridas nas atribuições constitucionais e legais do Governador do Estado, serão de competência do Secretário de Estado, seguindo os critérios de conveniência e oportunidade.



**ESTADO DE SANTA CATARINA**  
**SECRETARIA DE ESTADO DE INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE**  
**CONSULTORIA JURÍDICA**



Isto posto, opinamos pela inviabilidade do Projeto de Lei nº 229/2020, em razão da existência de contrariedade ao interesse público, nos termos do artigo 17, inciso II, do Decreto nº 2.382/14.

Encaminhem-se os autos ao Secretário de Estado da Infraestrutura e Mobilidade para referendar o presente parecer em cumprimento ao Decreto nº 2.382/2014, art. 7º, inciso VII, após, devolva-se à Gerência de Mensagens e Atos Legislativos (GEMAT).

Este é o parecer.

Florianópolis, 04 de novembro de 2020.

**GABRIELA DE SOUZA ZANINI**

Consultora Jurídica

OAB/SC nº 18.150

Matrícula 358.201-9



**ESTADO DE SANTA CATARINA**  
**SECRETARIA DE ESTADO DA INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE**  
**GABINETE DO SECRETÁRIO**



Ofício nº. **SIE OFC 2380/2020**

Florianópolis, 04 de novembro de 2020.

Processo SCC 14596/2020

Senhor Diretor,

Com os cordiais cumprimentos, dirijo-me a Vossa Senhoria, para encaminhar o processo SCC 14596/2020, referente à consulta a respeito do Projeto de Lei nº 229/2020, que “Condiciona a emissão de ordem de serviço em obras públicas e serviços de engenharia à conclusão da fase executória de desapropriações”, oriundo da Comissão Parlamentar de Inquérito da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina.

Comunicamos que segue anexo, PARECER/COJUR/SIE nº 1090/2020, elaborado pela Consultora Jurídica desta Secretaria, o qual corroboro e ratifico por meio deste.

Sem mais para o presente momento, aproveitamos o ensejo para reiterar votos de estima e distinta consideração.

Atenciosamente,

**THIAGO AUGUSTO VIEIRA**  
Secretário de Estado da Infraestrutura e Mobilidade

Página  
a1

Ilustríssimo Senhor  
**DANIEL CARDOSO**  
Diretor de Assuntos Legislativos  
Secretaria de Estado da Casa Civil (SCC)  
Rodovia SC-401, km 5, nº. 4600 – Saco Grande  
CEP 88.032-000 – Florianópolis – SC





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



**PARECER Nº 542/20-PGE**

Florianópolis, 5 de novembro de 2020.

**Processo:** SCC 14594/2020

**Assunto:** Autógrafo de Projeto de Lei

**Interessados:** Casa Civil e outros

**Ementa:** Autógrafo de projeto de lei nº 229/2020, de iniciativa parlamentar, que condiciona a emissão de ordem de serviço em obras públicas e serviços de engenharia à conclusão da fase executória de desapropriações. 1. Art. 1º, caput. Inconstitucionalidade formal. Violação da competência privativa da União para legislar sobre desapropriação (CRFB, art. 22, II). Inconstitucionalidade material. Restrição desproporcional da função social da propriedade (CRFB, art. 5º, XXIII, e art. 170, III). Transgressão à separação dos poderes (CRFB, art. 2º; CESC, art. 32). 2. Art. 2º, parágrafo único. Inconstitucionalidade material. Violação à separação dos poderes. 3. Art. 4º, caput. Inconstitucionalidade formal. Violação à competência privativa da União para legislar sobre normas gerais de licitação e contratação (CRFB, art. 22, XXVII). 4. Dispositivos remanescentes carecedores de existência autônoma. 5. Recomendação de veto total ao projeto de lei.



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



Senhor Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica,

Trata-se de autógrafo de projeto de lei nº 229/2020, de iniciativa parlamentar, que condiciona a emissão de ordem de serviço em obras públicas e serviços de engenharia à conclusão da fase executória de desapropriações.

O artigo 54, caput e seus parágrafos 1º, 2º e 3º, da Constituição do Estado, assim estabelecem:

*Art. 54. Concluída a votação e aprovado o projeto de lei, a Assembleia Legislativa o encaminhará ao Governador do Estado para sanção.*

*§ 1º Se o Governador do Estado considerar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á total ou parcialmente, no prazo de quinze dias úteis, contados da data do recebimento, e comunicará dentro de quarenta e oito horas ao Presidente da Assembleia os motivos do veto.*

*§ 2º O veto parcial somente abrangerá texto integral de artigo, parágrafo, inciso ou alínea.*

*§ 3º Decorrido o prazo de quinze dias, o silêncio do Governador do Estado importará em sanção.*

O Decreto nº 2.382, de 28 de agosto de 2014, que dispõe sobre o Sistema de Atos do Processo Legislativo, dispõe a respeito dos autógrafos:

*Art. 16. Cabe à GEMAT o encaminhamento para sanção ou veto do Governador do Estado de projetos de lei e de lei complementar aprovados pela ALESC e convertidos em autógrafos.*

*Art. 17. A SCC, por intermédio da GEMAT, ao receber os autógrafos, e antes de submetê-los ao Governador do Estado, promoverá consulta:*

***I – à PGE, quanto à legalidade e constitucionalidade;***

***II – às Secretarias de Estado e aos demais órgãos e entidades da administração pública estadual, quanto à existência ou não de contrariedade ao interesse público; e***

***III – ao Poder Judiciário, ao Ministério Público e ao Tribunal de Contas do Estado (TCE), quando o autógrafo versar sobre matéria afeta às suas respectivas competências.***

*Art. 18. As respostas às consultas sobre autógrafos deverão:*

***I – ser precisas, claras e objetivas;***



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



- II – conter indicativos explícitos de sanção ou veto;*
  - III – ser elaboradas com base no que está disposto no autógrafo;*
  - IV – se abster de sugerir modificações no seu texto;*
  - V – ser respondidas no prazo de 5 (cinco) dias úteis;*
  - VI – observar o disposto no Capítulo IV-A deste Decreto; e*
  - VII – ser elaboradas pela consultoria jurídica ou pela unidade de assessoramento jurídico dos órgãos ou das entidades de que tratam os incisos I e II do art. 17 deste Decreto e referendadas pelo respectivo titular.*
- Parágrafo único. Na hipótese de indicativo de veto parcial, este deverá recair sobre texto integral de artigo, parágrafo, inciso ou alínea.*

Note-se que, segundo a legislação, a análise pela Procuradoria-Geral do Estado restringe-se à legalidade e à constitucionalidade do autógrafo, cabendo às Secretarias de Estado e aos demais órgãos e entidades da administração pública estadual consultadas manifestarem-se quanto à existência ou não de contrariedade ao interesse público.

Passemos, pois, à análise da legalidade e da constitucionalidade do autógrafo.

Assim dispõe o projeto aprovado pela Assembleia Legislativa:

**REDAÇÃO FINAL DO PROJETO DE LEI Nº 229/2020**

*Condiciona a emissão de ordem de serviço em obras públicas e serviços de engenharia à conclusão da fase executória de desapropriações. A Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina,*

**DECRETA:**

*Art. 1º Em obras e serviços de engenharia cujo ordenador de despesa integre a Administração Estadual Direta ou Indireta, a emissão de ordem de execução de serviço fica condicionada à conclusão da fase executória de todas as desapropriações que se fizerem necessárias.*

*§ 1º Ordenador de despesas é toda e qualquer autoridade de cujos atos resultarem emissão de empenho, autorização de pagamento, suprimento ou dispêndio de recursos do Estado ou pelo qual esta responda.*

*§ 2º Ordem de execução de serviço é o ato formal que viabiliza o início da execução de serviços contratados, mesmo que através de denominação diversa.*

*Art. 2º Em caso de descumprimento, cabe ao superior hierárquico do ordenador de despesa as providências administrativas tendentes a garantir a observância da lei.*

*Parágrafo único. Na hipótese da autoridade máxima do órgão ser o ordenador de despesa, a competência designada no caput passa a corresponder aos órgãos de controle interno e externo.*



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



*Art. 3º Havendo obra iniciada na pendência de desapropriação, qualquer cidadão é legitimado a acionar o Poder Judiciário visando garantir a observância da lei.*

*Art. 4º Na hipótese de paralisação ocorrente em obra por motivo de desapropriação em curso, responderá o ordenador de despesa pelos danos ao erário, sendo-lhe imputados os débitos daí decorrentes.*

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

Quanto à constitucionalidade formal relativamente à deflagração do processo legislativo, verifica-se que o presente projeto não se enquadra em nenhuma das hipóteses para as quais se exigia a iniciativa do Chefe do Poder Executivo previstas no § 1º do art. 61 da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) e reproduzidas, em razão do princípio da simetria, pelo § 2º art. 50 da Constituição do Estado de Santa Catarina (CESC).

Alguns apontamentos, porém, devem ser feitos no que se refere (i) à constitucionalidade formal em relação à repartição de competências federativas; e (ii) à constitucionalidade material.

## **1. ART. 1º**

### **1.1 Violação da competência privativa da União para legislar sobre desapropriação (CRFB, art. 22, II)**

O dispositivo, em suma, cria um requisito para o início da execução de obras e serviços de engenharia: "a conclusão da fase executória de todas as desapropriações que se fizerem necessárias".

De início, cumpre analisar o alcance do termo "fase executória da desapropriação".

A desapropriação tem natureza jurídica de procedimento, que é um conjunto de atos organizados tendentes à produção de um ato final.

Esse procedimento é composto por duas fases: a declaratória e a executória.



ESTADO DE SANTA CATARINA  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
CONSULTORIA JURÍDICA



Na primeira, o Poder Público declara seu interesse em desapropriar o bem. Já na segunda, há a adoção de medidas concretas, pela via administrativa ou judicial, objetivando a transferência da propriedade ao desapropriante. Nas palavras de José dos Santos Carvalho Filho<sup>1</sup>:

*Após a fase declaratória, o Poder Público passa a agir efetivamente no sentido de ultimar a desapropriação. É a essa fase que se denomina de fase executória. É nela que vai ser possível completar a transferência do bem para o expropriante e ensejar ao proprietário o direito à indenização. [Grifou-se]*

Assim, a fase executória só termina com a aquisição da propriedade pelo Estado, momento em que se extingue o procedimento expropriatório.

Cabe, dessa forma, aferir o momento a partir do qual a propriedade passa ao domínio público. Consoante entendimento majoritário, isso ocorre somente **após o desapropriado receber os valores que lhe são devidos**. Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>2</sup> sintetiza o tema: “o Poder Público só adquirirá o bem e o particular o perderá com o pagamento da indenização”.

Cite-se, na mesma linha, José dos Santos Carvalho Filho<sup>3</sup>:

*É o pagamento da indenização que dá ensejo à consumação da desapropriação e à imissão definitiva na posse do bem pelo expropriante. Desse modo, é a indenização que acarreta a aquisição da propriedade pelo expropriante e a perda pelo expropriado.*

Nesse sentido também é a iterativa jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, da qual se colaciona o seguinte julgado:

<sup>1</sup> FILHO, José dos Santos Carvalho. Manual de direito administrativo. 32. ed. São Paulo: Atlas, 2018. VitalSource Bookshelf version.

<sup>2</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de direito administrativo. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 822.



ESTADO DE SANTA CATARINA  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
CONSULTORIA JURÍDICA



ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. DESAPROPRIAÇÃO. IMISSÃO DEFINITIVA NA POSSE. TRANSCRIÇÃO DO REGISTRO IMOBILIÁRIO. NECESSIDADE DE PAGAMENTO INTEGRAL DA INDENIZAÇÃO. 1. A jurisprudência desta Corte firmou compreensão segundo a qual a imissão definitiva na posse do imóvel e a transcrição imobiliária somente é possível após o pagamento integral do valor indenizatório fixado ao expropriado em sentença condenatória. [...]

(AgInt no AREsp 882.066/SP, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, julgado em 04/09/2018, DJe 10/09/2018)

O próprio Decreto-Lei nº 3.365/1941, que dispõe sobre desapropriações por utilidade pública, também permite concluir que a desapropriação somente se consuma, viabilizando a transferência da propriedade, com o efetivo pagamento integral da indenização. Confira-se o texto do art. 29 do referido diploma:

*Art. 29. Efetuado o pagamento ou a consignação, expedir-se-á, em favor do expropriante, mandado de imissão de posse, valendo a sentença como título habil para a transcrição no registro de imóveis.*

Estabelecidas essas premissas, considerando que (i) a fase executória da desapropriação se consuma com a transferência da propriedade ao Estado; e (ii) é o pagamento da indenização que dá ensejo à aquisição da propriedade pelo expropriante, conclui-se que **o caput do art. 1º do projeto de lei em análise condiciona o início da execução de obras e serviços de engenharia ao pagamento integral das indenizações referentes às desapropriações que se fizerem necessárias.**

Em outras palavras, de acordo com o comando inserto no caput do art. 1º da proposição legislativa em comento, enquanto não ultimado todo e qualquer procedimento expropriatório indispensável para a execução de obras e serviços de engenharia, fica o Estado impedido de dar-lhes início.

Com efeito, verifica-se que **o dispositivo, a pretexto de tratar apenas da execução de obras e serviços de engenharia, versou sobre tema eminentemente vinculado**

<sup>3</sup> FILHO, José dos Santos Carvalho. op. cit.



ESTADO DE SANTA CATARINA  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
CONSULTORIA JURÍDICA



à desapropriação, na medida em que **limitou de forma desproporcional a utilidade do instituto da imissão provisória na posse**. Houve, por conseguinte, violação à regra de competência disposta no art. 22, II, da CRFB<sup>4</sup>, segundo o qual compete privativamente à União legislar sobre desapropriação.

A imissão provisória na posse é a transferência da posse do bem objeto da expropriação para o expropriante, já no início da ação judicial, desde que este alegue urgência e realize o depósito dos valores fixados em lei. Sua previsão legal genérica<sup>5</sup> está no art. 15 do Decreto-Lei nº 3.365/1941, que tem a seguinte dicção:

*Art. 15. Se o expropriante alegar urgência e depositar quantia arbitrada de conformidade com o art. 685 do Código de Processo Civil, o juiz mandará imití-lo provisoriamente na posse dos bens;*

*§ 1º A imissão provisória poderá ser feita, independente da citação do réu, mediante o depósito:*

*a) do preço oferecido, se êste fôr superior a 20 (vinte) vezes o valor locativo, caso oimóvel esteja sujeito ao impôsto predial;*

*b) da quantia correspondente a 20 (vinte) vezes o valor locativo, estando o imóvel sujeito ao impôsto predial e sendo menor o preço oferecido;*

*c) do valor cadastral do imóvel, para fins de lançamento do impôsto territorial, urbano ou rural, caso o referido valor tenha sido atualizado no ano fiscal imediatamente anterior;*

*d) não tendo havido a atualização a que se refere o inciso c, o juiz fixará independente de avaliação, a importância do depósito, tendo em vista a época em que houver sido fixado originamente o valor cadastral e a valorização ou desvalorização posterior do imóvel.*

*§ 2º A alegação de urgência, que não poderá ser renovada, obrigará o expropriante a requerer a imissão provisória dentro do prazo improrrogável de 120 (cento e vinte) dias.*

*§ 3º Excedido o prazo fixado no parágrafo anterior não será concedida a imissão provisória.*

*§ 4º A imissão provisória na posse será registrada no registro de imóveis competente.*

<sup>4</sup> Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: [...] II - desapropriação;

<sup>5</sup> Há outras leis específicas sobre a matéria, como o Decreto-Lei nº 1.075/1970, que regula a imissão na posse na desapropriação de imóvel residencial urbano habitado pelo proprietário ou pelo compromissário comprador.



ESTADO DE SANTA CATARINA  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
CONSULTORIA JURÍDICA



Cuida-se de instituto que, ao permitir que o Poder Público passe a ocupar o bem objeto da desapropriação desde o início da ação judicial, confere concretude à função social da propriedade (CRFB, art. 5º, XXIII<sup>6</sup>, e art. 170, III<sup>7</sup>). Isso porque o Estado, caso se utilize da imissão provisória na posse, **não fica obrigado a esperar o término de um moroso processo judicial para realizar obras e serviços de relevante interesse da coletividade.**

Assim, o mecanismo viabiliza a satisfação imediata do interesse público que legitima a existência no ordenamento jurídico da figura da desapropriação: **a utilização do bem no interesse da comunidade.**

Pois bem. Se o início da execução de obras e serviços de engenharia ficar condicionado à conclusão da fase executória de todas as desapropriações que se fizerem necessárias, **o instituto da imissão provisória na posse será restringido de forma desproporcional.** Isso porque não há utilidade alguma em se ocupar, logo no início da ação judicial de desapropriação, um bem no qual não se pode executar obras e serviços. E isso irá de encontro ao interesse público, presente em muitas situações, consubstanciado na necessidade de pronta realização da obra ou serviço, o qual não pode ficar à mercê do término do procedimento da desapropriação.

Convém destacar, ademais, que o Tribunal de Contas da União admite a realização de obra em imóvel objeto de processo judicial de desapropriação ainda em curso, de que se detenha somente a imissão provisória de posse. Transcreve-se, a propósito, excerto do acórdão 2254/2006<sup>8</sup>:

*19. Considerando alguns dos aspectos legais envolvidos na imissão provisória de posse nos processos de desapropriação, verifica-se que, embora não haja nesse estágio a transferência do domínio, para se atender*

<sup>6</sup> Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...] XXIII - a propriedade atenderá a sua função social

<sup>7</sup> Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: (...) III - função social da propriedade;

<sup>8</sup> ACÓRDÃO 2254/2006 - PLENÁRIO. Relator AUGUSTO NARDES. Data da sessão 29/11/2006.



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



*a urgência ensejadora da declaração de utilidade pública, concede-se ao Poder Público, de forma antecipada, os direitos inerentes à posse do bem. A partir desse momento, as questões processuais dizem respeito apenas às questões indenizatórias.*

*20. Ao se conceder a posse provisória por motivo de urgência, deve o poder público utilizar o imóvel na forma proposta, caso contrário, entende-se que a urgência alegada não existia de fato. De modo que a posse provisória permite ao poder público utilizar o bem para o fim pretendido, o que inclui a realização de obras ou benfeitorias.*

Anote-se, por fim, que o prestígio ao pluralismo político, inerente à forma federativa de Estado, não pode conduzir à frustração da teleologia das normas que estabelecem as competências legislativas privativas da União.

É de se concluir, destarte, que o art. 1º, caput, da proposição legislativa em análise é formalmente inconstitucional, porque viola a competência privativa da União para legislar sobre desapropriação (CRFB, art. 22, II).

**1.2 Restrição desproporcional da função social da propriedade (CRFB, art. 5º, XXIII, e art. 170, III)**

Conforme exposto, a imissão provisória na posse, na medida em que viabiliza a utilização imediata do bem objeto da desapropriação no interesse da comunidade, confere concretude à função social da propriedade (CRFB, art. 5º, XXIII, e art. 170, III).

Acerca da relação entre desapropriação e cumprimento da função social da propriedade, leciona Luciano Ferraz<sup>9</sup>:

*Em perspectiva tradicional, a desapropriação está relacionada com a ideia de manifestação do dominium eminens. (...). Mais recentemente, para além dessa ótica tradicional, a desapropriação também passou a ser procedimento utilizado para fomento e promoção da função social da*

<sup>9</sup> MARRARA, Thiago; FERRAZ, Luciano. Tratado de direito administrativo v.3: direito administrativo dos bens e restrições estatais à propriedade [livro eletrônico]. Coordenação Maria Sylvania Zanella di Pietro. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.



ESTADO DE SANTA CATARINA  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
CONSULTORIA JURÍDICA



*propriedade, e, em sentido evolutivo, iniciou-se o despertar do seu estudo como instrumento potencialmente apto à implementação de políticas públicas em sentido amplo, inserindo-se, cada vez mais, num contexto de responsabilidade ambiental e fiscal. [Grifou-se]*

À luz dessas considerações, observa-se que a proposição legislativa em análise, ao condicionar o início da execução de obras e serviços de engenharia à conclusão da fase executória de todas as desapropriações que se fizerem necessárias, **impede o Poder Público de, em alguns casos, adotar providências para o cumprimento imediato da função social da propriedade**. Há, dessa forma, uma restrição desproporcional a esse postulado.

Anote-se que a intenção do legislador foi boa, visto que, conforme se extrai da justificativa do projeto de lei<sup>10</sup>, este "busca prevenir danos ao erário decorrentes de paralisações em obras públicas e serviços de engenharia em virtude de procedimentos de desapropriações em curso".

O que se constata, todavia, é que o legislador veiculou, em suma, uma forma de **presunção absoluta de que o Poder Público paralisará as obras e serviços em imóveis objeto de desapropriação em curso**.

Com efeito, proibir o Estado de dar início a toda e qualquer obra ou serviço, enquanto não se ultimarem todos os procedimentos expropriatórios pendentes, é uma **medida desnecessária**. Isso porque, além da possibilidade já exposta de prejuízo ao cumprimento da função social da propriedade, **o ordenamento jurídico já veda o retardamento imotivado da execução de obra ou serviço**, se houver previsão orçamentária, consoante a inteligência do art. 8º da Lei nº 8.666/1993, que prevê, nestes termos:

*Art. 8º A execução das obras e dos serviços deve programar-se, sempre, em sua totalidade, previstos seus custos atual e final e considerados os prazos de sua execução.*

*Parágrafo único. É proibido o retardamento imotivado da execução de obra ou serviço, ou de suas parcelas, se existente previsão orçamentária*

<sup>10</sup> Disponível em: <http://www.alesc.sc.gov.br/legislativo/tramitacaodemateria/PL/0229.9/2020>. Acesso em 27/10/2020.



ESTADO DE SANTA CATARINA  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
CONSULTORIA JURÍDICA



*para sua execução total, salvo insuficiência financeira ou comprovado motivo de ordem técnica, justificados em despacho circunstanciado da autoridade a que se refere o art. 26 desta Lei. [Grifou-se]*

Destaca-se, portanto, que o cumprimento do art. 8º, a cargo do Poder Executivo, sob a fiscalização do Poder Legislativo (CRFB, art. 49, X<sup>11</sup>; CESC, art. 40, XI<sup>12</sup>), é **medida menos gravosa para evitar danos ao erário decorrentes de paralisações em obras públicas e serviços de engenharia** do que simplesmente impedir a realização dessas obras e serviços enquanto não se concluir o - reitera-se, moroso - procedimento de toda e qualquer desapropriação pendente.

À luz do expandido, conclui-se que o art. 1º, caput, da proposição legislativa em exame é inconstitucional por restringir de forma desproporcional a função social da propriedade (CRFB, art. 5º, XXIII, e art. 170, III).

### **1.3 Transgressão à separação dos poderes em razão da intromissão na gestão de contratos administrativos (CRFB, art. 2º; CESC, art. 32)**

O dispositivo em análise, **fruto de iniciativa parlamentar**, ao proibir o ordenador de despesas de determinar o início da execução de obras e serviços de engenharia, enquanto não ultimados os procedimentos expropriatórios necessários, interfere na gestão dos contratos administrativos, que é privativa do Poder Executivo.

A aferição da conveniência e oportunidade quanto ao momento adequado para a realização de obras e serviços depende de inúmeras variáveis intangíveis, como a intensidade do interesse público a ser satisfeito, os custos compreendidos, os eventuais entraves externos, a compatibilidade orçamentária etc.

<sup>11</sup> Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional: [...] X - fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta;

<sup>12</sup> Art. 40. É da competência exclusiva da Assembleia Legislativa: [...] XI - fiscalizar e controlar diretamente os atos administrativos dos órgãos dos Poderes Executivo e Judiciário, incluídos os das entidades da administração indireta e do Tribunal de Contas;



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



Nessa linha, o Poder com maior capacidade institucional<sup>13</sup> para valorar cada um desses aspectos envolvidos é o Poder Executivo, incumbido de atender concretamente às necessidades coletivas.

Dessa forma, a gestão dos contratos administrativos se insere no que se denomina reserva de administração: matérias cujo tratamento fica adstrito ao âmbito exclusivo da Administração Pública, sendo vedada a interferência legislativa, sob pena de violação à separação dos poderes (CRFB, art. 2º<sup>14</sup>; CESC, art. 32<sup>15</sup>). Cuida-se, nas palavras de José Joaquim Gomes Canotilho<sup>16</sup>, de um verdadeiro “núcleo funcional da administração ‘resistente’ à lei”.

Acerca da reserva de administração como decorrência da separação dos poderes, transcreve-se o seguinte excerto do voto do Ministro Luís Roberto Barroso proferido na ADI 5501 MC<sup>17</sup>:

*A separação de Poderes, princípio fundamental do Estado e cláusula pétrea no sistema constitucional brasileiro, atribui ao Executivo um domínio de funções tipicamente administrativas, que devem ser desempenhadas com exclusividade, sem margem para interferências legislativas ou judiciais. Tais funções correspondem à chamada reserva de administração.*

Sobre a disciplina da gestão de contratos administrativos estar inserida na reserva de administração, colaciona-se o seguinte precedente do Supremo Tribunal Federal:

*[...]. 1. A lei estadual afeta o equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão de obra pública, celebrado pela Administração capixaba, ao conceder descontos e isenções sem qualquer forma de compensação. 2.*

<sup>13</sup> “Capacidade institucional envolve a determinação de qual poder está mais habilitado a produzir a melhor decisão em determinada matéria.” (BARROSO, Luís Roberto. Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2018. Edição do Kindle).

<sup>14</sup> Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

<sup>15</sup> Art. 32. São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário

<sup>16</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito constitucional e teoria da Constituição. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003. p. 739.

<sup>17</sup> ADI 5501 MC, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 19/05/2016, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-168 DIVULG 31-07-2017 PUBLIC 01-08-2017.





ESTADO DE SANTA CATARINA  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
CONSULTORIA JURÍDICA



*Afronta evidente ao princípio da harmonia entre os poderes, harmonia e não separação, na medida em que o Poder Legislativo pretende substituir o Executivo na gestão dos contratos administrativos celebrados. 3. Pedido de declaração de inconstitucionalidade julgado procedente.*

*(ADI 2733, Relator(a): EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 26/10/2005, DJ 0302-2006 PP-00011 EMENT VOL-02219-02 PP-00280) [Grifou-se]*

Posto isso, em face da interferência na gestão de contratos administrativos, entende-se inconstitucional o art. 1º, caput, do projeto de lei em exame, por violação à separação dos poderes (CRFB, art. 2º; CESC, art. 32).

## 2. ART. 2º, PARÁGRAFO ÚNICO

O dispositivo preceitua que, em se tratando o ordenador de despesas da autoridade máxima do órgão, as providências administrativas tendentes a garantir a observância da lei caberiam aos órgãos de controle interno e externo.

Trata-se, em suma, da instituição de uma modalidade de controle externo, qual seja, a adoção de providências administrativas tendentes a garantir a observância da lei, mediante legislação estadual.

Não se especificam, contudo, que providências administrativas seriam essas, o que pode causar insegurança jurídica e dar margem a excessos por parte dos órgãos de controle externo.

Ademais, as modalidades de controle externo, na medida em que afetam o equilíbrio entre os poderes, **só podem ser previstas pela Constituição Federal**. Nesse diapasão, impende destacar o entendimento de José dos Santos Carvalho Filho<sup>18</sup>, que aduz, literalmente:

*O fundamento desse controle é eminentemente constitucional. Como a administração pública também é uma das funções básicas do Estado, não*

<sup>18</sup> FILHO, José dos Santos Carvalho. op. cit.



ESTADO DE SANTA CATARINA  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
CONSULTORIA JURÍDICA



*poderia o Legislativo, incumbido de outra dessas funções, ser autorizado ao controle se não fosse por expressa referência da Constituição. A não ser assim, estar-se-ia admitindo a indevida interferência de um em outro dos Poderes, com vulneração do princípio da separação entre eles, consagrada no art. 2º da Carta Maior. [Grifou-se]*

Veja-se, a propósito, a ADI 4203, ementada, para o que aqui interessa, nestes termos:

*[...]. 2. Lei estadual que estabeleceu, com fundamento na competência constitucional de controle externo por parte do Poder Legislativo, a obrigatoriedade de apresentação de declaração de bens por diversos agentes públicos estaduais (magistrados, membros do Ministério Público, deputados, procuradores do estado, defensores públicos, delegados etc.) à Assembleia Legislativa. 3. Modalidade de controle direto dos demais Poderes pela Assembleia Legislativa - sem o auxílio do Tribunal de Contas do Estado - que não encontra fundamento de validade na Constituição Federal. Assim, faltando fundamento constitucional a essa fiscalização, não poderia a Assembleia Legislativa, ainda que mediante lei, outorgar a si própria competência que é de todo estranha à fisionomia institucional do Poder Legislativo. [...].*

*(ADI 4203, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 30/10/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-021 DIVULG 30-01-2015 PUBLIC 02-02-2015) [Grifou-se]*

Ante o exposto, deduz-se que o art. 2º, parágrafo único, é inconstitucional, em razão do desrespeito à separação dos poderes (CRFB, art. 2º, caput).

### 3. ART. 4º, CAPUT

O dispositivo impõe a responsabilização do ordenador de despesas pelos danos causados ao erário decorrentes da paralisação em obras por motivo de desapropriação em curso.

Ocorre que a paralisação de obras em razão de procedimento de desapropriação em curso **pode decorrer de fatores alheios à vontade do ordenador de**



ESTADO DE SANTA CATARINA  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
CONSULTORIA JURÍDICA



**despesas.** A título de exemplo, um desses fatores pode ser a prolação de decisão judicial, movida pelo particular proprietário do bem objeto da desapropriação, determinando a sustação das obras.

É justamente pela possibilidade do surgimento de circunstâncias externas alheias ao planejamento do gestor público que as normas gerais de licitação e contratação permitem-lhe retardar a execução de obra, se houver **insuficiência financeira ou comprovado motivo de ordem técnica** (Lei nº 8.666/1993, art. 8º, parágrafo único).

Assim, o art, 4º, caput, da proposição legislativa em análise, ao **nem sequer ressalvar a possibilidade de o ordenador de despesas isentar-se da responsabilidade pelos eventuais danos causados ao erário, caso determine a paralisação de obras se presentes insuficiência financeira ou comprovado motivo de ordem técnica**, está em contrariedade com as normas gerais de licitação e contratação, violando o disposto no art. 22, XXVII, da CRFB<sup>19</sup>.

Registre-se, ademais, que o dispositivo em exame destoa da tendência normativa de atribuição de responsabilidade **subjéctiva** a servidores públicos. A esse respeito, o art. 28º do Decreto-Lei nº 4.657/1942 (Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro) dispõe ser o agente público responsável por suas decisões em caso de dolo ou erro grosseiro. Eis o conteúdo da regra mencionada:

*Art. 28. O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de **dolo ou erro grosseiro**. [Grifou-se]*

No mesmo sentido, porém, estabelecendo que a culpa pode ser genérica, dispõe a Lei Estadual nº 6.745/1985 (Estatuto dos Servidores Públicos Cíveis do Estado de Santa Catarina):

<sup>19</sup> Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: [...] XXVII - normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III;



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



*Art. 132. O funcionário é responsável por todos os prejuízos que, nessa condição, causar ao patrimônio do Estado, por **dolo ou culpa**, devidamente apurados. [Grifou-se]*

Apesar de não existir uma vedação apriorística à criação de hipóteses específicas de responsabilidade objetiva a servidores públicos, não se verifica uma maior reprovabilidade na conduta do ordenador de despesas apta a impor esse discrímen.

#### **4. CONCLUSÃO**

Posto isso, conclui-se que:

1) o art. 1º é inconstitucional por (i) violar a competência privativa da União para legislar sobre desapropriação (CRFB, art. 22, II); (ii) restringir de forma desproporcional a função social da propriedade (CRFB, art. 5º, XXIII, e art. 170, III); e (iii) transgredir a separação dos poderes (CRFB, art. 2º; CESC, art. 32);

2) o art. 2º, parágrafo único, viola a separação dos poderes (CRFB, art. 2º);

3) o art. 4º, caput, viola a regra de competência privativa da União para legislar sobre normas gerais de licitação e contratação (art. 22, XXVII, da CRFB).

À luz dessas considerações, recomenda-se o veto à totalidade do projeto de lei, na medida em que os dispositivos remanescentes, por estarem todos estritamente vinculados ao comando inserto no caput do art. 1º, carecem de existência autônoma. Não há, pois, razão lógica para que essas regras subsistam no ordenamento.

É o parecer.

**ANDRÉ FILIPE SABETZKI BOEING**  
**Procurador do Estado**



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



**SCC 14594/2020**

**Assunto:** Autógrafo de Projeto de Lei

**Interessados:** Casa Civil e outros

**DESPACHO**

Manifesto concordância com o parecer exarado pelo Procurador do Estado André Filipe Sabetzki Boeing, no processo em epígrafe, pelos próprios fundamentos, cuja ementa está assim lançada:

***Ementa:*** Autógrafo de projeto de lei nº 229/2020, de iniciativa parlamentar, que condiciona a emissão de ordem de serviço em obras públicas e serviços de engenharia à conclusão da fase executória de desapropriações. 1. Art. 1º, caput. Inconstitucionalidade formal. Violação da competência privativa da União para legislar sobre desapropriação (CRFB, art. 22, II). Inconstitucionalidade material. Restrição desproporcional da função social da propriedade (CRFB, art. 5º, XXIII, e art. 170, III). Transgressão à separação dos poderes (CRFB, art. 2º; CESC, art. 32). 2. Art. 2º, parágrafo único. Inconstitucionalidade material. Violação à separação dos poderes. 3. Art. 4º, caput. Inconstitucionalidade formal. Violação à competência privativa da União para legislar sobre normas gerais de licitação e contratação (CRFB, art. 22, XXVII). 4. Dispositivos remanescentes carecedores de existência autônoma. 5. Recomendação de veto total ao projeto de lei.

Assim, submeto à elevada apreciação.

Florianópolis, 5 de novembro de 2020.

**LORENO WEISSHEIMER**

**Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica**



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



**SCC 14594/2020**

**Assunto:** Autógrafo de projeto de lei nº 229/2020, de iniciativa parlamentar, que condiciona a emissão de ordem de serviço em obras públicas e serviços de engenharia à conclusão da fase executória de desapropriações. 1. Art. 1º, caput. Inconstitucionalidade formal. Violação da competência privativa da União para legislar sobre desapropriação (CRFB, art. 22, II). Inconstitucionalidade material. Restrição desproporcional da função social da propriedade (CRFB, art. 5º, XXIII, e art. 170, III). Transgressão à separação dos poderes (CRFB, art. 2º; CESC, art. 32). 2. Art. 2º, parágrafo único. Inconstitucionalidade material. Violação à separação dos poderes. 3. Art. 4º, caput. Inconstitucionalidade formal. Violação à competência privativa da União para legislar sobre normas gerais de licitação e contratação (CRFB, art. 22, XXVII). 4. Dispositivos remanescentes carecedores de existência autônoma. 5. Recomendação de veto total ao projeto de lei.

**Origem:** Casa Civil (CC).

De acordo com o **Parecer nº 542/20-PGE** da lavra do Procurador do Estado Dr. André Filipe Sabetzki Boeing, referendado pelo Dr. Loreno Weissheimer, Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica.

**MARCELO MENDES**  
**Procurador-Geral Adjunto para Assuntos Jurídicos**

**DESPACHO**

**01.** Acolho o **Parecer nº 542/20-PGE** referendado pelo Dr. Marcelo Mendes, Procurador-Geral Adjunto para Assuntos Jurídicos.



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



**02.** Encaminhem-se os autos à Diretoria de Assuntos Legislativos da Casa Civil.

Florianópolis, 5 de novembro de 2020.

**LUIZ DAGOBERTO CORRÊA BRIÃO**  
Procurador-Geral do Estado