



**ESTADO DE SANTA CATARINA
GABINETE DO GOVERNADOR**

VETO	<u>TOTAL AO</u>
	<u>PL 132/19</u>

MENSAGEM Nº 796

Lido no expediente	
<u>075º</u>	Sessão de <u>10/08/21</u>
Às Comissões de:	
(<u>5</u>)	<u>JUSTIÇA</u>
()	
()	
()	
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 132/2019, que “Dá nova redação ao art. 12 da Lei nº 17.201, de 2017, que ‘Consolida as Leis que dispõem sobre a Concessão de Pensões no âmbito do Estado de Santa Catarina’, a fim de majorar a idade dos beneficiários”, por ser inconstitucional, com fundamento no Parecer nº 374/2021, da Procuradoria-Geral do Estado (PGE), e nos Pareceres nº 086/21 e nº 192/21, ambos do Núcleo de Atendimento Jurídico aos Órgãos Setoriais e Seccionais do Sistema Administrativo de Serviços Jurídicos (NUAJ), referendados respectivamente pelos titulares da Secretaria de Estado da Fazenda (SEF) e da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Social (SDS).

O PL nº 132/2019, ao pretender aumentar a idade limite para a percepção do benefício de que trata e modificar a exigência em relação à comprovação de baixa renda também para a percepção do benefício, está eivado de inconstitucionalidade material, uma vez que majora benefício da seguridade social sem a correspondente fonte de custeio total, violando, assim, o disposto no § 5º do art. 195 da Constituição da República e nos arts. 16, 17 e 24 da Lei Complementar federal nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

Outrossim, o PL está eivado de inconstitucionalidade formal orgânica, dado que, ao esvaziar as exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal para a criação de despesas obrigatórias de caráter continuado, fere a competência da União para estabelecer normas gerais sobre direito financeiro e orçamento, bem como sobre normas de gestão financeira e patrimonial da Administração Direta e Indireta, ofendendo, assim, o disposto nos incisos I e II do *caput* do art. 24 e no inciso II do § 9º do art. 165 da Constituição da República.

Por fim, o PL também padece de inconstitucionalidade formal por violar o disposto no art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, uma vez que cria despesa obrigatória sem estar acompanhado da estimativa de impacto orçamentário e financeiro.

Nesse sentido, a PGE recomendou vetar totalmente o referido PL, manifestando-se nos seguintes termos:

Ao Expediente da Mesa

Em 10/08/2021

Deputado Ricardo Alba

1º Secretário



Cumpre observar que a proposta alarga o universo do público elegível ao benefício assistencial, tanto por majorar a idade limite até quando os beneficiários farão jus à assistência, de 12 para 14 anos, quanto por utilizar novos critérios, mais flexíveis, para comprovação da vulnerabilidade social. A alteração desses parâmetros, decerto, acarretará maior dispêndio de recursos públicos.

O projeto silencia, contudo, em apontar a respectiva fonte de custeio, em ofensa ao disposto no art. 195, § 5º, da CRFB:

“Art. 195. [...]”

§ 5º Nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total.”

O Supremo Tribunal Federal assentou que a exigência inscrita no art. 195, § 5º, da CF, tem por destinatário o legislador ordinário, no que se refere à criação, majoração ou extensão de outros benefícios ou serviços da seguridade social.

Confira-se:

“CONSTITUCIONAL - PREVIDENCIÁRIO - VALOR MÍNIMO DO BENEFÍCIO - FONTE DE CUSTEIO - CF, ART. 195, PAR. 5. - APLICABILIDADE IMEDIATA DA NORMA INSCRITA NO ART. 201, PARÁGRAFOS 5. E 6., DA CARTA POLITICA - PRECEDENTES (PLENÁRIO E TURMAS DO STF) - AGRAVO REGIMENTAL IMPROVIDO. - A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal firmou-se, de modo unânime e uniforme, no sentido da auto-aplicabilidade das normas inscritas no art. 201, pars. 5. e 6., da Constituição da República. - A garantia jurídico-previdenciária outorgada pelo art. 201, pars. 5. e 6., da Carta Federal deriva de norma provida de eficácia plena e revestida de aplicabilidade direta, imediata e INTEGRAL. Esse preceito da Lei Fundamental qualifica-se como estrutura jurídica dotada de suficiente densidade normativa, a tornar prescindível qualquer mediação legislativa concretizadora do comando nele positivado. Essa norma constitucional - por não reclamar a *interpositio legislatoris* - opera, em plenitude, no plano jurídico, todas as suas virtualidades eficaciais, revelando-se aplicável, em consequência, desde a data da promulgação da Constituição Federal de 1988. - A exigência inscrita no art. 195, parágrafo 5., da Carta política traduz comando que tem, por destinatário exclusivo, o próprio legislador ordinário, no que se refere a criação, majoração ou extensão de outros benefícios ou serviços da seguridade social.” (RE 166295 AgR, Relator(a): CELSO DE MELLO, Primeira Turma, julgado em 28/09/1993, DJ 10-12-1993 PP-27115 EMENT VOL-01729-12 PP-02325)

Assim, nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total, atendidas, conforme art. 24 da Lei Complementar nº 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), as exigências do art. 17 sobre a despesa obrigatória de caráter continuado, tais como a sua estimativa trienal do impacto financeiro e orçamentário (art. 16, I, da LRF), a indicação da origem dos recursos que as suportarão, a comprovação de que não afetarão as metas fiscais e um plano de compensação mediante aumento permanente de receitas ou diminuição de despesas.



Com efeito, não se verifica no PL em análise o atendimento das formalidades acima listadas.

[...]

Surge formalmente inconstitucional a subversão da lógica sistêmica das normas nacionais pelo legislador estadual, notadamente ao esvaziar as exigências da LRF para a criação de despesas obrigatórias de caráter continuado. Assim, para além da mera crise de ilegalidade em face da LRF, o PL se reveste de inconstitucionalidade formal por ofensa à competência da União para estabelecer normas gerais sobre direito financeiro e orçamento (art. 24, I e II, da CF/88), bem como sobre normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta (art. 165, § 9º, II).

A esse respeito, colho excertos de votos proferidos em sede de controle concentrado perante o STF:

[...]

"A edição, por determinado Estado-membro, de lei que contrarie, frontalmente, critérios mínimos legitimamente veiculados, em sede de normas gerais, pela União Federal ofende, de modo direto, o texto da Carta Política." (Min. Celso de Mello, na ADI 2.903/PB)

Repise-se que, consoante conceituação prevista no art. 17 da LRF, entende-se como despesa obrigatória de caráter continuado a despesa corrente, derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo, que tenha duração superior a dois exercícios. Assim, enquadra-se na classificação o aumento das despesas com a seguridade social (art. 24 da LRF), o que atrai a incidência da seguinte previsão do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT:

"Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro."

Compulsando o sítio eletrônico da ALESC, verifica-se que, durante a tramitação da matéria na Casa Legislativa, foi acostado demonstrativo da repercussão financeira para os exercícios de 2019, 2020 e 2021 (Informação nº 6.224/2019, elaborada pela DGDP/SEA) compreendendo a análise da majoração da idade dos atuais beneficiários.

Nesses termos, não foi considerado no impacto a alteração decorrente do novo parâmetro adotado para comprovar a vulnerabilidade social (CadÚnico). A esse respeito, consta de parecer do Relator Deputado José Milton Scheffer a seguinte ponderação:

"(...) observo que o aumento da despesa projetada será compensado com o maior rigor para a concessão do benefício, conforme dispõe o § 1º proposto ao art. 12 da Lei nº 17.201, de 2017, que exige o prévio cadastro da família de baixa renda no Cadastro Único para Programas do Governo Federal (CadÚnico)."

Todavia, não se constata fundamento técnico que dê respaldo a essa conclusão. Pelo contrário, em diligência efetuada à Secretaria de Estado da Fazenda, a Diretoria do Tesouro Estadual assim se manifestou:



"com relação à alteração dos requisitos para percepção do benefício – comprovação da baixa renda – verifica-se uma tendência de aumento na concessão dos benefícios."

Nesse sentido, entende-se que a estimativa de impacto financeiro-orçamentário apresentada não compreende a análise do novo parâmetro adotado pelo PL para comprovação da vulnerabilidade social (CadÚnico), ainda que, conforme ponderado pelo parlamentar, tal acarrete decréscimo na despesa pública.

Ademais, por apenas abarcar os atuais beneficiários, a estimativa aparenta não considerar aqueles que deixaram de sê-lo por alcançar o limite de 12 anos de idade, mas que, com a promulgação da lei, majorando esse limite para 14 anos, tornarão novamente a fazer jus à assistência financeira.

Salvo melhor juízo, não restou suprida a exigência constitucional da estimativa do impacto orçamentário e financeiro.

Vislumbra-se, portanto, vício de inconstitucionalidade formal objetiva por violação do devido processo legislativo previsto no art. 113 do ADCT.

[...]

Por todo o exposto, opina-se pela: a) inconstitucionalidade material do Projeto de Lei nº 132/2019 por violação ao art. 195, § 5º, da Constituição Federal; b) inconstitucionalidade formal orgânica por violação à competência legislativa da União (art. 24, I e II, e art. 165, § 9º, II, da CF/88); c) inconstitucionalidade formal propriamente dita por ofensa ao devido processo legislativo previsto no art. 113 do ADCT; e d) ilegalidade em face dos arts. 16, 17 e 24 da Lei Complementar nº 101, de 2000.

Por seu turno, a SEF, por meio do NUAJ, também apresentou manifestação contrária à sanção do PL em questão, nos seguintes termos:

Diante do teor da proposta, a COJUR da SEF entendeu pertinente o encaminhamento dos autos à Diretoria do Tesouro Estadual (DITE), a fim de colher sua manifestação.

[...]

Verifica-se, consoante a manifestação da Diretoria do Tesouro Estadual, o fato de que, *a priori*, não há indícios de que o projeto de lei em questão se fez acompanhar das informações previstas na Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 (LRF).

Nesse sentido, cumpre mencionar que, ressalvados os casos previstos no art. 3º da Lei Complementar Federal nº 173/2020, qualquer criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa deverá cumprir os requisitos impostos pelo art. 16 da LRF. [...].

Ainda, tratando-se de despesa obrigatória de caráter continuado, os atos que criarem ou aumentarem a referida despesa devem ser instruídos com a estimativa prevista no art. 16, inciso I, da LRF e devem demonstrar a origem dos recursos para o seu custeio. [...].



Assim, conforme se observa, excepcionando-se a ressalva anteriormente apontada, toda iniciativa de ação governamental que acarrete aumento de despesas deverá ser acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes e de declaração 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 (art. 16 da LRF), e, em se tratando de despesa obrigatória de caráter continuado, deve também atendimento ao art. 17 da LRF, não havendo nos autos, entretanto, referidas informações.

Em adição, ressalta a Diretoria do Tesouro Estadual as incertezas que permeiam o cenário da pandemia do novo coronavírus e suas possíveis consequências à economia. Alerta a referida Diretoria, ainda, que já há a previsão de déficit orçamentário de R\$ 1,23 bilhões de reais para 2021, segundo a LOA vigente, e pela necessidade de alocação de recursos para o enfrentamento da pandemia e para a recuperação da economia catarinense.

Ademais, a Diretoria em questão ressalta que vigora, consoante art. 31 da LDO/2021, a limitação de despesas primárias correntes de cada órgão/entidade, as quais deverão permanecer em patamares não superiores à variação do IPCA.

Ainda, menciona a DITE que o Estado de Santa Catarina melhorou sua classificação no indicador denominado "Capacidade de Pagamento - CAPAG", da Secretaria do Tesouro Nacional, de "C" para "B". Entretanto, para manter os resultados alcançados, deverá continuar tendo cautela na elevação de gastos.

Por fim, alertou a referida Diretoria que o art. 167-A da Constituição Federal (CRFB), o qual restou incluído pela EC nº 109/2021, exige a avaliação bimestral pelos entes federados da relação entre as despesas correntes e receitas correntes e que, na última verificação, realizada em junho de 2021, essa relação já estava no patamar de 88,74%, o que demonstra a necessidade de cautela na assunção de novas despesas correntes.

[...]

Ante o exposto, segundo a manifestação técnica juntada aos autos, no que compete à esfera de competência da Secretaria de Estado da Fazenda, observa-se a existência de contrariedade ao interesse público.

E a SDS, por intermédio do NUAJ, também se posicionou contrariamente à sanção do PL em questão, nos seguintes termos:

[...] diante da pertinência temática, esta Consultoria Jurídica encaminhou o processo à Diretoria de Assistência Social desta Secretaria de Estado, a qual se manifestou às fls. 06-07 dos autos em destaque, manifestando-se pelo não atendimento ao interesse público.

[...]



Preliminarmente à análise da (in)existência do interesse público do PL que visa a majoração de idade dos beneficiários de 12 (doze) para 14 (quatorze) anos, a DIAS entende pela errônea consolidação deste benefício, denominado de "pensão para crianças nascidas de gestação múltipla", na Lei nº 17.201, de 13 de julho de 2017, que consolida a concessão de Pensões no âmbito do Estado de Santa Catarina, em razão da sua natureza jurídica de benefício, e não de pensão.

O benefício é temporário, finda na data em que os beneficiários completam 12 anos de idade, já pensão é o que o Estado paga a quem se reforma, enviúva ou fica incapacitado. Por esta razão, a DIAS entende que este benefício deve ser desmembrado de tal Lei, voltando a ser específico para casos de Gestação Múltipla.

É cediço que quando a lei foi criada, não havia previsão expressa de critério de renda para a concessão do referido benefício, com isso, ainda há, atualmente, beneficiários com renda superior ao estipulado na Lei e alterações que sucederam a esta, os quais ainda não completaram os 12 anos de idade.

Há, sobretudo, o problema gerado pelo critério da autodeclaração. Muitos beneficiários declaram obter remuneração inferior ao que realmente recebem, especialmente aqueles oriundos de trabalhos informais. Outros omitem outras fontes de renda familiar. [...]

Entende esta Secretaria que a majoração do benefício requer um estudo mais detalhado, considerando as repercussões orçamentárias deste aumento, eis que o recurso afeto a esta despesa não se encontra mais alocado no Fundo Estadual de Assistência Social – FEAS.

[...]

É bem verdade que o aumento de despesa em leis de origem parlamentar, por si só, não acarreta inconstitucionalidade por violação à regra de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo para deflagrar o processo legislativo relativo às matérias do art. 61, § 1º, da CRFB.

[...]

No entanto, o aumento de despesa pode implicar em violações de outros parâmetros constitucionais diversos das regras de iniciativa privativa, como o art. 113 do ADCT, inserido pela Emenda Constitucional nº 95/2016, que instituiu o Novo Regime Fiscal.

O Projeto cria despesa obrigatória ao ampliar o benefício para crianças de até 14 anos. [...]

Reconhecida a criação de despesa obrigatória criada pela proposição legislativa, importante mencionar os requisitos necessários para a criação dessa modalidade de gasto. Em sede infraconstitucional, a Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu art. 17, §§ 1º e 2º, dispõe sobre o tema e prevê uma série de condicionantes, exigindo a existência de estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.

[...]

Embora revestido de louvável e relevante conteúdo, não há nos autos do processo qualquer referência à inclusão da estimativa do impacto orçamentário, o que acarreta riscos à sustentabilidade fiscal do Estado.



ESTADO DE SANTA CATARINA
GABINETE DO GOVERNADOR



Ante todo o exposto, e considerando a manifestação da Diretoria de Assistência Social desta Pasta, conclui-se que o Projeto de Lei nº 132/2019 [...] não atende o interesse público.

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, 6 de agosto de 2021.

CARLOS MOISÉS DA SILVA
Governador do Estado



Assinaturas do documento



Código para verificação: **GT23X2I8**



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



CARLOS MOISÉS DA SILVA (CPF: 625.XXX.849-XX) em 06/08/2021 às 18:31:12

Emitido por: "SGP-e", emitido em 11/01/2019 - 12:27:23 e válido até 11/01/2119 - 12:27:23.

(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDEzNTAwXzEzNTExwMjFfR1QyM1gySTg=> ou o site

<https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00013500/2021** e o código **GT23X2I8** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.



AUTÓGRAFO DO PROJETO DE LEI Nº 132/2019

Dá nova redação ao art. 12 da Lei nº 17.201, de 2017, que “Consolida as Leis que dispõem sobre a Concessão de Pensões no âmbito do Estado de Santa Catarina”, a fim de majorar a idade dos beneficiários.

A Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina,

DECRETA:

Art. 1º O art. 12 da Lei nº 17.201, de 13 de julho de 2017, que “Consolida as Leis que dispõem sobre a Concessão de Pensões no âmbito do Estado de Santa Catarina”, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 12. O benefício instituído por esta Lei será devido até a data em que os beneficiários completarem 14 (quatorze) anos de idade.

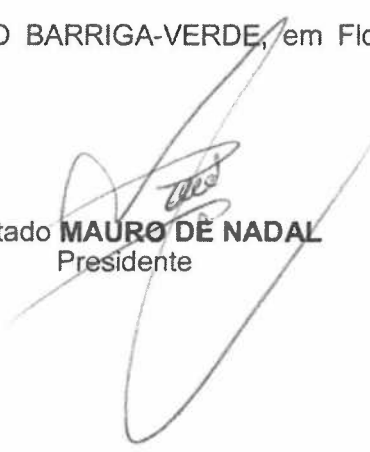
§ 1º O benefício será devido às famílias de baixa renda, nos termos do Cadastro Único para Programas do Governo Federal (CadÚnico), regulamentado pelo Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007.

§ 2º O falecimento de qualquer um dos beneficiários no decorrer do período de fruição do benefício não resulta no cancelamento dos demais beneficiários, exceto para o falecido.” (NR)

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 3º Fica revogado o § 6º do art. 11 da Lei nº 17.201, de 13 de julho de 2017.

PALÁCIO BARRIGA-VERDE, em Florianópolis, 20 de julho de 2021.


Deputado **MAURO DE NADAL**
Presidente



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



PARECER Nº 086/21-NUAJ/SEF

Florianópolis, data da assinatura digital.

Referência: SCC 13517/2021

Assunto: Autógrafo de Projeto de Lei

Origem: Casa Civil (CC)

Ementa: Autógrafo do Projeto de Lei nº 123/2019. Concessão de pensões no âmbito do Estado de Santa Catarina. Alteração do art. 12 e revogação do §6º do art. 11, ambos da Lei Estadual nº 17.201/2017. Manifestação quanto à existência ou não de contrariedade ao interesse público. Observância dos apontamentos efetuados pela Diretoria do Tesouro Estadual da Secretaria de Estado da Fazenda.

RELATÓRIO

Trata-se de autógrafo do Projeto de Lei nº 132/2019, aprovado pela Assembleia Legislativa, de origem parlamentar, que *"Dá nova redação ao art. 12 da Lei nº 17.201, de 2017, que 'Consolida as Leis que dispõem sobre a Concessão de Pensões no âmbito do Estado de Santa Catarina', a fim de majorar a idade dos beneficiários"* (fl. 03).

A Diretoria de Assuntos Legislativos da Casa Civil, por meio do Ofício nº 1202/CC-DIAL-GEMAT (fl. 02), solicitou a manifestação da Secretaria de Estado da Fazenda (SEF) sobre o autógrafo do PL em questão, especificamente quanto à existência ou não de contrariedade ao interesse público, a fim de subsidiar o Governador na adoção das providências cabíveis e inerentes ao processo legislativo.

É o relato do essencial.

FUNDAMENTAÇÃO

Ab initio, 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.

Nos termos do art. 17, inciso II, do Decreto Estadual nº 2.382/2017, que dispõe sobre o Sistema de Atos do Processo Legislativo, cumpre às Secretarias de Estado, quando consultadas acerca de autógrafos pela Casa Civil, a manifestação quanto à existência ou não de contrariedade ao interesse público. Consoante os arts. 17 e 18, inciso VII, do mencionado decreto:

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



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



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: (...)

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. (Redação dada pelo Decreto nº 1.317, de 2017) (grifo nosso)

Em adição, verifica-se que os autógrafos são também encaminhados à Procuradoria-Geral do Estado (PGE) para manifestação quanto à sua legalidade e constitucionalidade (art. 17, I, do Decreto Estadual nº 2.382/2017), motivo pelo qual não se adentrará, nesse momento, nos aspectos supracitados.

Pois bem. O processo ora em análise busca obter a manifestação da Secretaria de Estado da Fazenda sobre o autógrafo em questão, tendo em vista a competência da SEF, nos termos do artigo 36, inciso I, da Lei Complementar Estadual nº 741/2019, para *“I - manifestar-se sobre assuntos que envolvam repercussão financeira para o erário;”*.

Assim, vislumbra-se que o Projeto de Lei nº 132/2019, de iniciativa parlamentar, visa alterar a redação do art. 12 da Lei nº 17.201, de 2017, que *“Consolida as Leis que dispõem sobre a Concessão de Pensões no âmbito do Estado de Santa Catarina”*, a fim de estabelecer que serão contempladas pelo benefício as famílias de baixa renda, nos termos do CadÚnico, regulamentado pelo Decreto Federal nº 6.135, de 2007, e majorar a idade limite para a percepção do benefício, de 12 (doze) para 14 (quatorze) anos.

Diante do teor da proposta, a COJUR da SEF entendeu pertinente o encaminhamento dos autos à Diretoria do Tesouro Estadual (DITE), a fim de colher sua manifestação.

Em resposta, a DITE emitiu o Ofício DITE/SEF nº 309/2021 (fls. 07-08), manifestando-se nos seguintes termos:

O Projeto de Lei faz adequação no sentido de contemplar as famílias de baixa renda, nos termos do CadÚnico (ao invés do parâmetro atual de renda correspondente a 75% do salário mínimo), bem como aumenta a data limite para a percepção do benefício previsto no art. 12, de 12 para 14 anos.

Há, assim, em razão do aumento da idade citado, uma tendência de aumento de despesas com o pagamento desse benefício, tendo em vista que em alguns casos irá prolongar o período de percepção por 2 anos.

No que compete à análise desta Diretoria, isto é, quanto ao aspecto financeiro, o referido projeto de lei deveria estar acompanhado dos requisitos previstos nos arts. 16 e 17 da Lei Complementar Federal nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), dentre os quais, a estimativa de impacto orçamentário e financeiro e as medidas de compensação ao aumento de despesa, essenciais para que se possa preservar o equilíbrio fiscal.

Em que pese o mérito da matéria, ressaltamos que ainda permeiam incertezas em relação à pandemia do coronavírus, e as possíveis consequências à economia.



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



Outrossim, a Lei 18.055, de 29 de dezembro de 2021, que estima a receita e fixa as despesas para o exercício financeiro de 2021 (LOA 2021), prevê em seu art. 4º, § 2º, um déficit orçamentário de R\$ 1,23 bilhões. Ademais, há a necessária alocação de recursos para o enfrentamento da pandemia, e para promover a recuperação da economia catarinense.

Há ainda a necessidade de se respeitar a limitação de despesas primárias correntes, conforme o disposto no art. 31 da LDO2021 (Lei n. 17.966/2020), as quais deverão permanecer em patamares não superiores à variação do IPCA.

E por fim, a Secretaria do Tesouro Nacional vem acompanhando indicador da capacidade de pagamento dos entes subnacionais, denominado "Capacidade de Pagamento – CAPAG". O Estado de Santa Catarina, com uma boa política fiscal, melhorou sua classificação em 2021, de "C" para "B"; **mas para manter os resultados alcançados é prudente persistir na análise e continuar seguindo a premissa de cautela na elevação de gastos no exercício em curso e nos exercícios seguintes.**

Vale citar que a EC n. 109, de 2021, no art. 167-A, instituiu a exigência de avaliação bimestral da relação entre despesas correntes e receitas correntes (poupança corrente) dos entes federados, no qual estabelece que a partir do atingimento da proporção de 85%, é facultado ao ente aplicar os mecanismos de ajuste fiscal, que restringem o aumento da despesa corrente. **Na última verificação, realizada em junho/2021, esse indicador para Santa Catarina foi de 88,74% - o que denota a necessidade de cautela na assunção de novas despesas correntes, especialmente aquelas obrigatórias de caráter continuado.**

Diante do exposto, esta Diretoria se posiciona contrária ao Projeto de Lei em comento, tendo em vista que impõe aumento de despesa corrente ao Poder Executivo.

Verifica-se, consoante a manifestação da Diretoria do Tesouro Estadual, o fato de que, *a priori*, não há indícios de que o projeto de lei em questão se fez acompanhar das informações previstas na Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 (LRF).

Nesse sentido, cumpre mencionar que, ressalvados os casos previstos no art. 3º da Lei Complementar Federal nº 173/2020¹, qualquer criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa deverá cumprir os requisitos impostos pelo art. 16 da LRF. Senão vejamos:

¹ Lei Complementar Federal nº 173/2020: Art. 3º *Durante o estado de calamidade pública decretado para o enfrentamento da Covid-19, além da aplicação do disposto no art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 2000, ficam afastadas e dispensadas as disposições da referida Lei Complementar e de outras leis complementares, leis, decretos, portarias e outros atos normativos que tratem: I - das condições e vedações previstas no art. 14, no inciso II do caput do art. 16 e no art. 17 da Lei Complementar nº 101, de 2000; II - dos demais limites e das condições para a realização e o recebimento de transferências voluntárias. § 1º O disposto neste artigo: I - aplicar-se-á exclusivamente aos atos de gestão orçamentária e financeira necessários ao atendimento deste Programa ou de convênios vigentes durante o estado de calamidades; e II - não exime seus destinatários, ainda que após o término do período de calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19, da observância das obrigações de transparência, controle e fiscalização referentes ao referido período, cujo atendimento será objeto de futura verificação pelos órgãos de fiscalização e controle respectivos, na forma por eles estabelecida. § 2º Para a assinatura dos aditivos autorizados nesta Lei Complementar, ficam dispensados os requisitos legais exigidos para a contratação com a União e a verificação dos requisitos exigidos pela Lei Complementar nº 101, de 2000. (grifo nosso)*



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



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

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.

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

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

§ 3º Ressalva-se do disposto neste artigo a despesa considerada irrelevante, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 4º As normas do caput constituem condição prévia para:

I - empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras;

II - desapropriação de imóveis urbanos a que se refere o § 3º do art. 182 da Constituição. (grifo nosso)

Ainda, tratando-se de despesa obrigatória de caráter continuado, os atos que criarem ou aumentarem a referida despesa devem ser instruídos com a estimativa prevista no art. 16, inciso I, da LRF e devem demonstrar a origem dos recursos para o seu custeio. Nos termos do art. 17 da LRF:

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.

§ 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)



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



§ 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)

§ 6o O disposto no § 1o não se aplica às despesas destinadas ao serviço da dívida nem ao reajustamento de remuneração de pessoal de que trata o inciso X do art. 37 da Constituição.

§ 7o Considera-se aumento de despesa a prorrogação daquela criada por prazo determinado. (grifo nosso)

Assim, conforme se observa, excepcionando-se a ressalva anteriormente apontada, toda iniciativa de ação governamental que acarrete aumento de despesas deverá ser acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes e de declaração 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 (art. 16 da LRF), e, em se tratando de despesa obrigatória de caráter continuado, deve também atendimento ao art. 17 da LRF, não havendo nos autos, entretanto, referidas informações.

Em adição, ressalta a Diretoria do Tesouro Estadual as incertezas que permeiam o cenário da pandemia do novo coronavírus e suas possíveis consequências à economia. Alerta a referida Diretoria, ainda, que já há a previsão de *déficit* orçamentário de R\$1,23 bilhões de reais para 2021, segundo a LOA vigente, e pela necessidade de alocação de recursos para o enfrentamento da pandemia e para a recuperação da economia catarinense.

Ademais, a Diretoria em questão ressalta que vigora, consoante art. 31 da LDO/2021, a limitação de despesas primárias correntes de cada órgão/entidade, a quais deverão permanecer em patamares não superiores à variação do IPCA.

Ainda, menciona a DITE que o Estado de Santa Catarina melhorou sua classificação no indicador denominado "Capacidade de Pagamento - CAPAG", da Secretaria do Tesouro Nacional, de "C" para "B". Entretanto, para manter os resultados alcançados, deverá continuar tendo cautela na elevação de gastos.

Por fim, alertou a referida Diretoria que o art. 167-A da Constituição Federal (CRFB), o qual restou incluído pela EC nº 109/2021, exige a avaliação bimestral pelos entes federados da relação entre as despesas correntes e receitas correntes e que, na última verificação, realizada em junho de 2021, essa relação já estava no patamar de 88,74%, o que demonstra a necessidade de cautela na assunção de novas despesas correntes.

Dessa forma, vislumbra-se que a Diretoria do Tesouro Estadual posicionou-se de forma contrária ao projeto de lei em questão, tendo em vista que impõe o aumento de despesas correntes ao Poder Executivo.



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



CONCLUSÃO

Ante o exposto, segundo a manifestação técnica juntada aos autos, no que compete à esfera de competência da Secretaria de Estado da Fazenda, observa-se a existência de contrariedade ao interesse público.

É o parecer.

Encaminhe-se à autoridade competente para proferir decisão.

HELENA SCHUELTER BORGUESAN

Procuradora do Estado



Assinaturas do documento



Código para verificação: **D09P19DF**

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



HELENA SCHUELTER BORGUESAN (CPF: 084.XXX.229-XX) em 23/07/2021 às 17:49:55

Emitido por: "SGP-e", emitido em 24/07/2020 - 13:43:48 e válido até 24/07/2120 - 13:43:48.

(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDEzNTE3XzEzNTI3XzlwMjFfRDA5UDE5REY=> ou o site

<https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00013517/2021** e o código **D09P19DF** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.



ESTADO DE SANTA CATARINA
SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA – SEF
GABINETE DO SECRETÁRIO - GABS



DESPACHO

Autos: SCC 13517/2021.

De acordo com o Parecer nº 086/21-NUAJ/SEF do Núcleo de Atendimento Jurídico aos Órgãos Setoriais e Seccionais do Sistema Administrativo de Serviços Jurídicos – PGE/NUAJ.

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

Paulo Eli

Secretário de Estado da Fazenda

[assinado digitalmente]



Assinaturas do documento



Código para verificação: **885LWAL3**



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



PAULO ELI (CPF: 303.XXX.199-XX) em 23/07/2021 às 19:41:00

Emitido por: "SGP-e", emitido em 02/04/2018 - 15:01:52 e válido até 02/04/2118 - 15:01:52.

(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDEzNTE3XzEzNTI3XzlwMjFfODg1TFdBTDM=> ou o site

<https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00013517/2021** e o código **885LWAL3** 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**



PARECER Nº 374/2021-PGE

Florianópolis, data da assinatura digital.

Referência: SCC 13515/2021

Assunto: Consulta sobre autógrafo no Projeto de Lei n. 132/2019

Origem: Casa Civil (CC)

Interessado: Assembleia Legislativa de Santa Catarina (ALESC)

Ementa: Autógrafo do Projeto de Lei nº 132/2019, aprovado pela Assembleia Legislativa, de origem parlamentar, que "Dá nova redação ao art. 12 da Lei nº 17.201, de 2017, que 'Consolida as Leis que dispõem sobre a Concessão de Pensões no âmbito do Estado de Santa Catarina', a fim de majorar a idade dos beneficiários". Política pública da assistência social. Ausência de vício de iniciativa. Constitucionalidade formal subjetiva. Assistência social. Competência comum dos entes. Normas gerais sobre direito financeiro, orçamento, gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta. Violação à competência legislativa da União. Estimativa do impacto financeiro e orçamentário. Despesa obrigatória de caráter continuado. Art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT. Inobservância do devido processo constitucional legislativo. Ampliação de benefício da assistência social sem correspondente fonte de custeio. Inconstitucionalidade material. Inobservância dos artigos 16, 17 e 24 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Vício de ilegalidade. Recomendação de veto jurídico integral.

Senhora Procuradora-Chefe da Consultoria Jurídica,

RELATÓRIO

Por meio do Ofício nº 1200/CC-DIAL-GEMAT, de 20 de julho de 2021, a Casa Civil, através da Diretoria de Assuntos Legislativos, solicitou a manifestação desta Procuradoria sobre o autógrafo do Projeto de Lei nº 132/2019, aprovado pela Assembleia Legislativa, de origem parlamentar, que "Dá nova redação ao art. 12 da Lei nº 17.201, de 2017, que 'Consolida as Leis que dispõem sobre a Concessão de Pensões no âmbito do Estado de Santa Catarina', a fim de majorar a idade dos beneficiários".

O conteúdo do projeto aprovado pela Assembleia Legislativa, disponível para consulta nos autos do processo-referência nº SCC 13500/2021, assim prevê:



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



Art. 1º O art. 12 da Lei nº 17.201, de 13 de julho de 2017, que "Consolida as Leis que dispõem sobre a Concessão de Pensões no âmbito do Estado de Santa Catarina", passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 12. O benefício instituído por esta Lei será devido até a data em que os beneficiários completarem 14 (quatorze) anos de idade.

§1º O benefício será devido às famílias de baixa renda, nos termos do Cadastro Único para Programa do Governo Federal (CadÚnico), regulamentado pelo Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007.

§2º O falecimento de qualquer um dos beneficiários no decorrer do período de fruição do benefício não resulta no cancelamento dos demais beneficiários, exceto para o falecido." (NR).

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 3º Fica revogado o § 6º do art. 11 da Lei nº 17.201, de 13 de julho de 2017.

Nos termos da Justificativa parlamentar, disponível para consulta no sítio eletrônico da ALESC, a proposta pretende (I) ampliar a concessão do benefício, mediante majoração da idade dos beneficiários da assistência de caráter financeiro prevista na Lei, de 12 (doze) para 14 (quatorze) anos e, (II) reduzir as exigências de concessão às famílias de baixa renda, utilizando as bases do Cadastro Único para Programas do Governo Federal (CadÚnico) para fins de comprovação da vulnerabilidade social.

É o relatório.

FUNDAMENTAÇÃO

O autógrafo do projeto aprovado pela Assembleia Legislativa foi remetido pela Diretoria de Assuntos Legislativos da Casa Civil para exame e parecer da Procuradoria-Geral do Estado (PGE), a fim de orientar a decisão do Excelentíssimo Senhor Governador, tendo em vista o que estabelece o art. 54, caput e parágrafos § 1º, 2º e 3º, da Constituição do Estado, o o seguinte:

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.

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

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;



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



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;

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; e

VI – observar, no que couber, o disposto no § 5º do art. 7º deste Decreto.

Parágrafo único. Na hipótese de indicativo de veto parcial, este deverá recair sobre texto integral de artigo, parágrafo, inciso ou alínea.

Dessa forma, observa-se que a análise pela PGE se restringe à legalidade e à constitucionalidade do autógrafo, cabendo às Secretarias de Estado e aos demais órgãos e entidades da administração pública consultadas se manifestarem quanto à existência ou não de contrariedade ao interesse público.

Passa-se, então, à análise acerca da legalidade e da constitucionalidade do autógrafo.

O Projeto de Lei em análise, em suma, altera de 12 (doze) para 14 (quatorze) anos a idade até quando os filhos de gestações múltiplas com 3 ou mais nascituros poderão perceber o benefício assistencial de que trata o art. 11 da Lei nº 17.201, de 13 de junho de 2017, que “Consolida as Leis que dispõem sobre a concessão de Pensões no âmbito do Estado de Santa Catarina”, bem como modifica a exigência em relação à comprovação de baixa renda para percepção do benefício.

Não há mácula na iniciativa parlamentar, visto que não se imiscui nas atribuições do Chefe do Executivo, encartadas no art. 61, § 1º da Constituição Federal de 1988 (CF/88) e no art. 50, § 2.º da Constituição do Estado de Santa Catarina. Isso porque os parâmetros para a investigação da iniciativa parlamentar cingem-se à autonomia do Poder Executivo e ao próprio exercício da função administrativa.

O que se veda é a deflagração de processo legislativo, por parlamentar, que possua o intento de remodelação de órgãos do Executivo, carreando a estes novas e inéditas atribuições. Em contraposição, a mera explicitação e/ou regulamentação de uma atividade que já cabe ao órgão não desborda na inconstitucionalidade do PL.

Assim, a atuação legislativa na concepção e na construção de leis definidoras de políticas públicas não está restrita à elaboração de emendas e substitutivos aos projetos de lei de iniciativa do Poder Executivo. A esse propósito, escreveu Antônio Carlos Torrens sobre o papel do Parlamento:

O Parlamento, na configuração dada pela Constituição de 88, conta com mecanismos que o capacitam a participar dos processos decisórios e da agenda governamental sobre políticas públicas, tanto pelos instrumentos formais de elaboração de leis, quanto pela inserção de procedimentos externos como



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



consulta popular, audiência pública e fóruns técnicos, que acabam por reforçar a responsabilidade dos legisladores e por exigir deles maior compromisso em suas proposições (TORRENS, Antonio Carlos. Poder Legislativo e políticas públicas: uma abordagem preliminar. Revista de Informação Legislativa, Brasília, v. 50, n. 197, p. 189-204, jan./mar. 2013).

Nesse sentido, o STF considerou constitucional a criação de programa de políticas públicas por meio de lei de iniciativa parlamentar, no caso do AgR no RE nº 290.549/RJ. No voto do Relator, afirma-se que a edição da referida lei, decorrente de iniciativa parlamentar, não representou invasão da esfera da competência privativa do Chefe do Poder Executivo local:

(...) a criação do programa instituído por meio dessa lei apenas tinha por objetivo fomentar a prática de esportes em vias e logradouros públicos, tendo ficado expressamente consignado nesse texto legal que 'a implantação, coordenação e acompanhamento do programa ficará a cargo do órgão competente do Poder Executivo', a quem incumbirá, também, aprovar as vias designadas pelos moradores para a execução do programa.

Portanto, conclui-se que a proposição legislativa não possui vício de iniciativa, atendendo à previsão regulamentar e normativa concedida ao Poder Legislativo pela Constituição Estadual (art. 50).

Não se trata, tampouco, de matéria reservada à lei complementar (art. 57 da CESC).

Quanto ao aspecto formal orgânico, o PL encontra respaldo no federalismo cooperativo e na competência material do art. 23 da Carta Magna:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;

Como lecionam Celso Ribeiro Bastos e Ives Gandra Martins, "as competências podem ser privativas, concorrentes e comuns. Nas competências privativas apenas aquele poder enunciado, constitucionalmente pode exercê-la. Nas concorrentes as diversas esferas atuantes podem dela usar, mas no conflito prevalece a da União sobre Estados e Municípios e dos Estados sobre os Municípios. Nas competências comuns, todos podem atuar sem necessidade de prevalência, em face de conflito não se colocar" (in Comentários à Constituição do Brasil, 3º volume, tomo I, São Paulo: Saraiva, 1992, p. 242).

A despeito de a doutrina pátria reconhecer que as atribuições do art. 23 da CF/88 têm cunho administrativo, o conteúdo programático da norma constitucional se materializa necessariamente através da atividade legislativa, por força do Princípio da Legalidade (art. 37 da CF/88) e da vinculação positiva da Administração Pública. Na inteligência de Juraci Mourão Lopes Filho tem-se:

É importante esclarecer que a realização dessas competências materiais pressupõe também a de legislar previamente sobre elas, a fim de estabelecer os parâmetros jurídicos a serem observados pelos agentes, órgãos e entidades da Administração Pública, bem como de outros entes envolvidos.

Por força do princípio da legalidade, a conduta do Poder Público deve se pautar por parâmetros pre-estabelecidos juridicamente. Classicamente, essa previsão normativa deveria se dar por lei, em sentido formal e material, sendo vedada qualquer ação que não estivesse contida em lei. Daí advém, repita-se, a



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



possibilidade daqueles entes aquinhoados de competência material também possuírem competência legislativa (LOPES FILHO, JURACI MOURÃO, COMPETÊNCIAS FEDERATIVAS Na Constituição e nos precedentes do STF. 2012. Editora JusPodivm. pag. 79)

Portanto, não se vislumbra inconstitucionalidade formal orgânica quanto à temática da assistência social.

Analisando a compatibilidade material com a Constituição, a proposta legislativa cuida de ampliar política financeira assistencialista, o que materializa o papel do Estado no âmbito da seguridade e, em especial, da assistência social (art. 194 da CF/88), promovendo os objetivos do art. 203 da Carta Magna:

"Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:

I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;

II - o amparo às crianças e adolescentes carentes;"

Cumprido observar que a proposta alarga o universo do público elegível ao benefício assistencial, tanto por majorar a idade limite até quando os beneficiários farão jus à assistência, de 12 para 14 anos, quanto por utilizar novos critérios, mais flexíveis, para comprovação da vulnerabilidade social. A alteração desses parâmetros, decerto, acarretará maior dispêndio de recursos públicos.

O projeto silencia, contudo, em apontar a respectiva fonte de custeio, em ofensa ao disposto no art. 195, § 5º da CRFB:

Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais: (Vide Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

§ 5º Nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total.

O Supremo Tribunal Federal assentou que a exigência inscrita no art. 195, § 5º, da CF, tem por destinatário o legislador ordinário, no que se refere à criação, majoração ou extensão de outros benefícios ou serviços da seguridade social.

Confira-se:

CONSTITUCIONAL - PREVIDENCIÁRIO - VALOR MINIMO DO BENEFICIO - FONTE DE CUSTEIO - CF, ART. 195, PAR. 5. - APLICABILIDADE IMEDIATA DA NORMA INSCRITA NO ART. 201, PARAGRAFOS 5. E 6., DA CARTA POLITICA - PRECEDENTES (PLENÁRIO E TURMAS DO STF) - AGRAVO REGIMENTAL IMPROVIDO. - A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal firmou-se, de modo unânime e uniforme, no sentido da auto-aplicabilidade das normas inscritas no art. 201, pars. 5. e 6., da Constituição da Republica. - A garantia jurídico-previdenciaria outorgada pelo art. 201, pars. 5. e 6., da Carta Federal deriva de norma provida de eficacia plena e revestida de aplicabilidade direta, imediata e INTEGRAL. Esse preceito da Lei Fundamental qualifica-se como estrutura jurídica dotada de suficiente densidade normativa, a tornar prescindível qualquer mediação legislativa concretizadora do comando nele positivado. Essa norma constitucional - por não reclamar a interpositio legislatoris - opera, em plenitude, no plano jurídico, todas as suas virtualidades eficaciais, revelando-se aplicavel, em consequencia, desde a



ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA



data da promulgação da Constituição Federal de 1988. - A exigência inscrita no art. 195, parágrafo 5., da Carta política traduz comando que tem, por destinatário exclusivo, o próprio legislador ordinário, no que se refere a criação, majoração ou extensão de outros benefícios ou serviços da seguridade social. RE 166295 AgR, Relator(a): CELSO DE MELLO, Primeira Turma, julgado em 28/09/1993, DJ 10-12-1993 PP-27115 EMENT VOL-01729-12 PP-02325)

Assim, nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total, atendidas, conforme art. 24 da Lei Complementar nº 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), as exigências do art. 17 sobre a despesa obrigatória de caráter continuado, tais como a sua estimativa trienal do impacto financeiro e orçamentário (art. 16, I, da LRF), a indicação da origem dos recursos que as suportarão, a comprovação de que não afetarão as metas fiscais e um plano de compensação mediante aumento permanente de receitas ou diminuição de despesas.

Com efeito, não se verifica no PL em análise o atendimento das formalidades acima listadas.

Confira-se a redação dos arts. 24 e 17 da LRF:

Art. 24. Nenhum benefício ou serviço relativo à seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a indicação da fonte de custeio total, nos termos do § 5o do art. 195 da Constituição, **atendidas ainda as exigências do art. 17.**

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)

Surge formalmente inconstitucional a subversão da lógica sistêmica das normas nacionais pelo legislador estadual, notadamente ao esvaziar as exigências da LRF para a criação



de despesas obrigatórias de caráter continuado. Assim, para além da mera crise de ilegalidade em face da LRF, o PL se reveste de inconstitucionalidade formal por ofensa à competência da União para estabelecer normas gerais sobre direito financeiro e orçamento (art. 24, I e II, da CF/88), bem como sobre normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta (art. 165, § 9º, II).

A esse respeito, colho excertos de votos proferidos em sede de controle concentrado perante o STF:

A norma estadual ou municipal é inválida não pelo fato de contrariar materialmente a lei nacional, mas por, ao assim proceder, atuar fora de sua competência constitucional de suplementar (complementar) as linhas gerais definidas pela União. (Min. Dias Toffoli, na ADI 3937/SP).

A edição, por determinado Estado-membro, de lei que contrarie, frontalmente, critérios mínimos legitimamente veiculados, em sede de normas gerais, pela União Federal ofende, de modo direto, o texto da Carta Política (Min. Celso de Mello, na ADI 2.903/PB).

Repise-se que, consoante conceituação prevista no art. 17 da LRF, entende-se como despesa obrigatória de caráter continuado a despesa corrente, derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo, que tenha duração superior a dois exercícios. Assim, enquadra-se na classificação o aumento das despesas com a seguridade social (art. 24 da LRF), o que atrai a incidência da seguinte previsão do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT:

Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016)

Compulsando o sítio eletrônico da ALESC, verifica-se que, durante a tramitação da matéria na Casa legislativa, foi acostado demonstrativo da repercussão financeira para os exercícios de 2019, 2020 e 2021 (Informação nº 6.224/2019, elaborada pela DGDP/SEA) compreendendo a análise da majoração da idade dos atuais beneficiários.

Nesses termos, não foi considerado no impacto a alteração decorrente do novo parâmetro adotado para comprovar a vulnerabilidade social (CadÚnico). A esse respeito, consta de parecer do Relator Deputado José Milton Scheffer a seguinte ponderação:

(...) observo que o aumento da despesa projetada será compensado com o maior rigor para a concessão do benefício, conforme dispõe o § 1º proposto ao art. 12 da Lei nº 17.201, de 2017, que exige o prévio cadastro da família de baixa renda no Cadastro Único para Programas do Governo Federal (CadÚnico).

Todavia, não se constata fundamento técnico que dê respaldo a essa conclusão. Pelo contrário, em diligência efetuada à Secretaria de Estado da Fazenda, a Diretoria do Tesouro Estadual assim se manifestou:

"com relação à alteração dos requisitos para percepção do benefício – comprovação da baixa renda – verifica-se uma tendência de aumento na concessão dos benefícios".

Nesse sentido, entende-se que a estimativa de impacto financeiro-orçamentário apresentada não compreende a análise do novo parâmetro adotado pelo PL para comprovação da



ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA



vulnerabilidade social (CadÚnico), ainda que, conforme ponderado pelo parlamentar, tal acarrete decréscimo na despesa pública.

Ademais, por apenas abarcar os atuais beneficiários, a estimativa aparenta não considerar aqueles que deixaram de sê-lo por alcançar o limite de 12 anos idade, mas que, com a promulgação da lei, majorando esse limite para 14 anos, tornarão novamente a fazer jus à assistência financeira.

Salvo melhor juízo, não restou suprida a exigência constitucional da estimativa do impacto orçamentário e financeiro.

Vislumbra-se, portanto, vício de inconstitucionalidade formal objetiva por violação do devido processo legislativo previsto no art. 113 do ADCT.

Por fim, a Constituição Federal veda o início de programa ou projeto não incluído na lei orçamentária anual, a teor do art. 167, I, reproduzido pelo art. 123, inciso I, da Constituição Estadual.

Em uniformização de entendimento, o Conselho Superior da Procuradoria Geral do Estado de Santa Catarina definiu que as vedações inscritas no art. 167, I e II, da CF/88 tem por destinatário o administrador público, e não o legislador. Em sessão realizada em 12.07.2021, foi acolhido, por unanimidade, o voto-vista do Conselheiro Dr. Sérgio Laguna Pereira, nos autos do Processo PGE 635/2020.

Pela pertinência, convém transcrever o seguinte excerto:

No ponto, o que se pode extrair da jurisprudência do STF é que, em relação aos incisos I e II do art. 167 da CF, que vedam "o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual" (art. 167, I, CF) bem como "a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais" (art. 167, II, CF), trata-se de regras dirigidas ao administrador público, e não ao legislador.

Destacou a Ministra Cármen Lúcia na ADI 2072, in verbis:

(...) essa norma dirige-se ao administrador público, e não à lei, por lhe caber executar os programas contemplados na lei, com a utilização dos créditos orçamentários.

Os créditos orçamentários estabelecem, portanto, os limites da atividade do administrador, o valor autorizado a despende, e, por isso mesmo, devem ser suficientes para fazer frente às despesas decorrentes da execução dos programas. Não por outra razão ao administrador se vedam a realização de despesas e a assunção de obrigações que superem o valor nele previsto. (ADI 2072, Relator(a): CÂRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 04/02/2015, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-039 DIVULG 27-02-2015 PUBLIC 02-03-2015)

Nesse sentido, para que o enunciado se amolde especificamente à divergência suscitada, bem como aos julgados apontados como paradigmas, sugere-se o seguinte texto:

2. Os incisos I e II do art. 167 da Constituição Federal, vedações dirigidas ao administrador, e não ao legislador, não ensejam a inconstitucionalidade de projeto de lei de iniciativa parlamentar. (ADI 2072)

É importante destacar, ainda que neste momento apenas como obiter dictum, que a circunstância dos incisos I e II do art. 167 da CF não poderem ser invocados como parâmetro de inconstitucionalidade de projetos de lei de iniciativa



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



parlamentar que eventualmente impliquem em aumento de despesa não significa que tais proposições estejam imunes a qualquer controle, ou a outros parâmetros. É o caso, por exemplo, do art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, com redação incluída pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016, o qual prevê que "A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro". Trata-se, como se percebe, de norma cogente, a ser observada no rito de tramitação de qualquer proposição legislativa que implique despesa obrigatória ou renúncia de receita, sob pena de vício formal de inconstitucionalidade (ADI 6074, Relator(a): ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 21/12/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-042 DIVULG 05-03-2021 PUBLIC 08-03-2021).

Não há que se falar em inconstitucionalidade em face do art. 167, I, da CF/88, uma vez que, apesar de o projeto de lei estabelecer a entrada em vigor na data da publicação (art. 2º), a execução da política pública pelo administrador ficará dependente da compatibilidade com o orçamento, sob pena de incidir em ilegalidade.

CONCLUSÃO

Por todo o exposto, opina-se pela: a) inconstitucionalidade material do Projeto de Lei nº 132/2019 por violação ao art. 195, § 5º, da Constituição Federal; b) inconstitucionalidade formal orgânica por violação à competência legislativa da União (art. 24, I e II, e art. 165, § 9º, II, da CF/88); c) inconstitucionalidade formal propriamente dita por ofensa ao devido processo legislativo previsto no art. 113 do ADCT; e d) ilegalidade em face dos arts. 16, 17 e 24 da Lei Complementar nº 101, de 2000.

Recomenda-se o veto jurídico integral do PL nº 132/2019, aprovado pela Assembleia Legislativa, de origem parlamentar, que "Dá nova redação ao art. 12 da Lei nº 17.201, de 2017, que 'Consolida as Leis que dispõem sobre a Concessão de Pensões no âmbito do Estado de Santa Catarina', a fim de majorar a idade dos beneficiários".

É o parecer.

TÁRCIO AURÉLIO MONTEIRO DE MELO

Procurador do Estado



Assinaturas do documento



Código para verificação: **9UX724LU**



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



TARCIO AURELIO MONTEIRO DE MELO (CPF: 007.XXX.124-XX) em 28/07/2021 às 15:28:07

Emitido por: "SGP-e", emitido em 24/05/2021 - 16:29:11 e válido até 24/05/2121 - 16:29:11.

(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDEzNTE1XzEzNTI1XzlwMjFfOVVYNzI0TFU=> ou o site

<https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00013515/2021** e o código **9UX724LU** 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**



DESPACHO

Referência: SCC 13515/2021

Assunto: Consulta sobre autógrafo no Projeto de Lei n. 132/2019

Origem: Casa Civil (CC)

Interessado: Assembleia Legislativa de Santa Catarina (ALESC)

De acordo com o parecer retro exarado pelo Procurador do Estado, Dr. Tarcio Aurélio Monteiro de Melo, cuja ementa foi assim formulada:

Ementa: Autógrafo do Projeto de Lei nº 132/2019, aprovado pela Assembleia Legislativa, de origem parlamentar, que "Dá nova redação ao art. 12 da Lei nº 17.201, de 2017, que 'Consolida as Leis que dispõem sobre a Concessão de Pensões no âmbito do Estado de Santa Catarina', a fim de majorar a idade dos beneficiários". Política pública da assistência social. Ausência de vício de iniciativa. Constitucionalidade formal subjetiva. Assistência social. Competência comum dos entes. Normas gerais sobre direito financeiro, orçamento, gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta. Violação à competência legislativa da União. Estimativa do impacto financeiro e orçamentário. Despesa obrigatória de caráter continuado. Art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT. Inobservância do devido processo constitucional legislativo. Ampliação de benefício da assistência social sem correspondente fonte de custeio. Inconstitucionalidade material. Inobservância dos artigos 16, 17 e 24 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Vício de ilegalidade. Recomendação de veto jurídico integral.

À consideração superior.

Florianópolis, data da assinatura digital.

ALINE CLEUSA DE SOUZA

Procuradora-Chefe da Consultoria Jurídica



Assinaturas do documento



Código para verificação: **0J1M6O8U**

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



ALINE CLEUSA DE SOUZA (CPF: 003.XXX.689-XX) em 28/07/2021 às 15:16:51

Emitido por: "SGP-e", emitido em 13/07/2018 - 13:14:45 e válido até 13/07/2118 - 13:14:45.

(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDEzNTE1XzEzNTI1XzlwMjFfMEoxTTZPOFU=> ou o site

<https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00013515/2021** e o código **0J1M6O8U** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.



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



DESPACHO

Referência: SCC 13515/2021

Assunto: Autógrafo do Projeto de Lei nº 132/2019, aprovado pela Assembleia Legislativa, de origem parlamentar, que "Dá nova redação ao art. 12 da Lei nº 17.201, de 2017, que 'Consolida as Leis que dispõem sobre a Concessão de Pensões no âmbito do Estado de Santa Catarina', a fim de majorar a idade dos beneficiários". Política pública da assistência social. Ausência de vício de iniciativa. Constitucionalidade formal subjetiva. Assistência social. Competência comum dos entes. Normas gerais sobre direito financeiro, orçamento, gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta. Violação à competência legislativa da União. Estimativa do impacto financeiro e orçamentário. Despesa obrigatória de caráter continuado. Art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT. Inobservância do devido processo constitucional legislativo. Ampliação de benefício da assistência social sem correspondente fonte de custeio. Inconstitucionalidade material. Inobservância dos artigos 16, 17 e 24 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Vício de ilegalidade. Recomendação de veto jurídico integral.

Origem: Casa Civil (CC)

Interessada: Assembleia Legislativa de Santa Catarina (ALESC)

De acordo com o **Parecer nº 374/21-PGE** da lavra do Procurador do Estado, Dr. Tarcio Aurélio Monteiro de Melo, referendado pela Dra. Aline Cleusa de Souza, Procuradora-Chefe da Consultoria Jurídica.

SÉRGIO LAGUNA PEREIRA

Procurador-Geral Adjunto para Assuntos Jurídicos

1. Aprovo o **Parecer nº 374/21-PGE** referendado pelo Dr. Sérgio Laguna Pereira, Procurador-Geral Adjunto para Assuntos Jurídicos.
2. Encaminhem-se os autos à Diretoria de Assuntos Legislativos (DIAL).

Florianópolis, data da assinatura digital.

ALISSON DE BOM DE SOUZA

Procurador-Geral do Estado



Assinaturas do documento



Código para verificação: **Z204E6TJ**

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



ALISSON DE BOM DE SOUZA (CPF: 040.XXX.369-XX) em 28/07/2021 às 15:00:16

Emitido por: "SGP-e", emitido em 30/03/2018 - 12:33:30 e válido até 30/03/2118 - 12:33:30.

(Assinatura do sistema)



SÉRGIO LAGUNA PEREIRA (CPF: 004.XXX.480-XX) em 28/07/2021 às 15:45:10

Emitido por: "SGP-e", emitido em 13/07/2018 - 15:07:26 e válido até 13/07/2118 - 15:07:26.

(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDEzNTE1XzEzNTI1XzlwMjFwNEU2VEo=> ou o site

<https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00013515/2021** e o código **Z204E6TJ** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.



PARECER nº 192/21

Florianópolis, data da assinatura digital.

Referência: SCC 13518/2021

Assunto: Autógrafo de Projeto de Lei

Origem: Casa Civil (CC)

Ementa: Consulta sobre o autógrafo do Projeto de Lei nº 132/2019, que *"Dá nova redação ao art. 12 da Lei nº 17.201, de 2017, que 'Consolida as Leis que dispõem sobre a Concessão de Pensões no âmbito do Estado de Santa Catarina', a fim de majorar a idade dos beneficiários"*. Manifestação da Diretoria de Assistência Social. Secretaria de Estado do Desenvolvimento Social. Contrariedade ao Interesse Público.

I - Relatório

Tratam os autos do pedido de análise e parecer oriundo da Diretoria de Assuntos Legislativos da Casa Civil, encaminhado a esta Pasta por meio do Ofício nº 1203/CC-DIAL-GEMAT, tendo por fundamento o art. 17, inciso II, do Decreto nº 2.382, de 28.8.2014, e tendo por objeto o autógrafo ao Projeto de Lei nº 132/2019, aprovado pela Assembleia Legislativa, de origem parlamentar, que *"Dá nova redação ao art. 12 da Lei nº 17.201, de 2017, que 'Consolida as Leis que dispõem sobre a Concessão de Pensões no âmbito do Estado de Santa Catarina', a fim de majorar a idade dos beneficiários"*.

É o breve relato dos fatos.

II - Fundamentação

O referido projeto *"Dá nova redação ao art. 12 da Lei nº 17.201, de 2017, que 'Consolida as Leis que dispõem sobre a Concessão de Pensões no âmbito do Estado de Santa Catarina', a fim de majorar a idade dos beneficiários"*.



O objeto do presente parecer se pauta em uma análise acerca da existência ou não de contrariedade ao interesse público, nos termos do art. 17, inciso II, e art. 18, do Decreto nº 2.382/14.

Neste sentido, diante da pertinência temática, esta Consultoria Jurídica encaminhou o processo à Diretoria de Assistência Social desta Secretaria de Estado, a qual se manifestou às fls. 06-07 dos autos em destaque, manifestando-se pelo não atendimento ao interesse público.

Por intermédio da Informação DIAS nº 209/2021, a referida Diretoria se manifestou desfavoravelmente ao Projeto de Lei, conforme se transcreve:

[...] Em resposta ao Ofício nº 1203/CC-DIAL-GEMAT, referente ao PL nº 0132.1/2019, temos a informar que a referida matéria já foi analisada por essa Diretoria de Assistência Social - DIAS, por meio da Gerência de Benefícios, Transferência de Renda e Programas - GEPBT, conforme pode ser conferido no Processo SCC nº 5345/2019, com complementação do Parecer Jurídico nº 186/2019/COJUR/SDS/SC, apensados ao mesmo.

Desta forma, ratifica-se a informação técnica anterior e, com o agravamento da pandemia de Covid-19 temos a complementar:

1. Considerando a publicação da Lei Complementar nº 173/2020 que proíbe reajuste de “pensões”, sendo que este se trata de um “benefício de caráter assistencial”, e que não pôde ser reajustado em 2020 e não poderá ser novamente esse ano, necessitando ser removida da Lei Ordinária nº 17.201/2017;

2. Considerando a falta de locais para atendimento desse público em todo o Estado de Santa Catarina, com a extinção das Agências de Desenvolvimento Regionais - ADRs em 2019 que prejudicou substancialmente o atendimento e acompanhamento semestral das famílias beneficiárias, além disso, algumas famílias precisam de atendimento a outras vulnerabilidades, que não só a financeira, e para isso requer acolhimento, atendimento e acompanhamento, é necessária a urgente revisão do Decreto nº 937, de 25 de abril de 2012, que regulamenta uma Legislação já revogada (Lei 15.390/2010), e com o passar do tempo, sofreu muitas alterações, inclusive na própria Administração do Estado;

3. Considerando que a alteração do fundo onde esse recurso está provisionado, também sofreu alteração, o mesmo não se encontra desde 2019 no Fundo Estadual de Assistência Social - FEAS; entre outras questões que necessitam de análise.

Sugere-se que, antes de serem realizadas as alterações na referida legislação, seja instituído um grupo de trabalho intersetorial, para a revisão tanto na Legislação que concede o “benefício” e seus critérios, quanto no Decreto de regulamentação do mesmo.

(Grifou-se)

Nos termos do que foi manifestado pela Diretoria de Assistência Social desta Pasta, nos autos do processo em epígrafe e nos autos do SCC 5345/2019, em que a DIAS já havia se manifestado sobre essa mesma matéria, cumpre ressaltar alguns pontos.



Preliminarmente a análise da (in)existência do interesse público do PL que visa a majoração de idade dos beneficiários de 12 (doze) para 14 (quatorze) anos, a DIAL entende pela errônea consolidação deste benefício, denominado de “pensão para crianças nascidas de gestação múltipla”, na Lei nº 17.201 de 13 de julho de 2017, que consolida a concessão de Pensões no âmbito do Estado de Santa Catarina, em razão da sua natureza jurídica de benefício, e não de pensão.

O benefício é temporário, finda na data em que os beneficiários completam 12 anos de idade, já pensão é o que o Estado paga a quem se reforma, enviúva ou fica incapacitado. Por esta razão, a DIAL entende que este benefício deve ser desmembrado de tal Lei, voltando a ser específico para casos de Gestação Múltipla.

É cediço que quando a lei foi criada, não havia previsão expressa de critério de renda para a concessão do referido benefício, com isso, ainda há, atualmente, beneficiários com renda superior ao estipulado na Lei e alterações que sucederam a esta, os quais ainda não completaram os 12 anos de idade.

Há, sobretudo, o problema gerado pelo critério da autodeclaração. Muitos beneficiários declaram obter remuneração inferior ao que realmente recebem, especialmente aqueles oriundos de trabalhos informais. Outros, omitem outras fontes de renda familiar. E com a extinção das ADRs, a estrutura desta Secretaria encontra-se deficitária para atender aos requerimentos, controlar, fiscalizar e acompanhar os beneficiários. O atendimento fica prejudicado, comprometendo o impacto positivo do benefício.

Outra problemática trazida na lei é a permissão do pagamento do benefício apenas para crianças nascidas no Estado de Santa Catarina, sem considerar que existem casos no Estado em que não há Unidades de Tratamento Intensiva Neonatal (UTIs), penalizando essas crianças duplamente, seja pela falta de assistência de Política de Saúde (indisponibilidade de leitos), seja pelo indeferimento do benefício assistencial.

Entende esta Secretaria que a majoração do benefício requer um estudo mais detalhado, considerando as repercussões orçamentárias deste aumento, eis que o recurso afeto a esta despesa não encontra-se mais alocado no Fundo Estadual de Assistência Social – FEAS.

Ademais, no que tange à repercussão financeira gerada pela majoração do benefício, sugere-se especial atenção pela Secretaria de Estado da Fazenda, consoante redação do art. 36, inc. I, da Lei Complementar nº 741, de 12 de junho de 2019, considerando que envolve repercussão financeira para o erário.



Em que pese não fazer parte do escopo inicial da presente análise, apenas em adição, sem qualquer pretensão de esgotar o tema, faz-se uma breve análise acerca da juridicidade.

É bem verdade que o aumento de despesa em leis de origem parlamentar, por si só, não acarreta inconstitucionalidade por violação à regra de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo para deflagrar o processo legislativo relativo às matérias do art. 61, § 1º, da CRFB.

Sobre essa temática, há recente entendimento exarado pelo Egrégio Supremo Tribunal Federal, no Tema nº 917 da Repercussão Geral, de que não há inconstitucionalidade em projeto de lei de iniciativa parlamentar que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da estrutura ou atribuição de seus órgãos, nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, §1º, da CF c/c art. 50 §2º, da CE), o que se revela ser o caso dos autos.

No entanto, o aumento de despesa pode implicar em violações de outros parâmetros constitucionais diversos das regras de iniciativa privativa, como o art. 113 do ADCT, inserida pela Emenda Constitucional nº 95/2016, que instituiu o Novo Regime Fiscal.

O Projeto cria despesa obrigatória ao ampliar o benefício para crianças de até 14 anos. O que se entende por despesa obrigatória? Explica-se.

No âmbito doutrinário, Marcus Abraham, na Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada, conceitua despesas obrigatórias como sendo *"aquelas que a Administração Pública não pode suspender ou deixar de pagar"*. Ou seja, são despesas que independem de disponibilidade financeira para serem exigidas. Isso porque a obrigação a ser cumprida pelo Estado deriva de uma imposição normativa (lei ou ato administrativo) que precede a sua inclusão na lei orçamentária anual.

No mesmo sentido, o conceito de despesa obrigatória encontra-se disposto na Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). Senão vejamos:

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.



Reconhecida a criação de despesa obrigatória criada pela proposição legislativa, importante mencionar os requisitos necessários para a criação dessa modalidade de gasto. Em sede infraconstitucional, a Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu art. 17, §§ 1º e 2º, dispõe sobre o tema e prevê uma série de condicionantes, exigindo a existência de estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.

Como já referido anteriormente, o art. 113 do ADCT, que se dirige a todos os entes federativos, vem reforçar essa exigência. Senão vejamos.

Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.

Embora revestido de louvável e relevante conteúdo, não há nos autos do processo qualquer referência à inclusão da estimativa do impacto orçamentário, o que acarreta riscos à sustentabilidade fiscal do Estado.

III - Conclusão

Ante todo o exposto, e considerando a manifestação da Diretoria de Assistência Social desta Pasta, conclui-se que o Projeto de nº 132/2019, aprovado pela Assembleia Legislativa, de origem parlamentar, que “Dá nova redação ao art. 12 da Lei nº 17.201, de 2017, que ‘Consolida as Leis que dispõem sobre a Concessão de Pensões no âmbito do Estado de Santa Catarina’, a fim de majorar a idade dos beneficiários”, não atende o interesse público.

À consideração superior.

Rafaela Figueiredo Andrade Stochiero
Procuradora do Estado de Santa Catarina
(assinado digitalmente)



Assinaturas do documento



Código para verificação: **S98K9Z1O**

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



RAFAELA FIGUEIREDO ANDRADE STOCHIERO (CPF: 022.XXX.051-XX) em 29/07/2021 às 11:59:57

Emitido por: "SGP-e", emitido em 24/05/2021 - 16:28:16 e válido até 24/05/2121 - 16:28:16.

(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDEzNTE4XzEzNTI4XzlwMjFfUzk4SzlaMU8=> ou o site

<https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00013518/2021** e o código **S98K9Z1O** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.



ESTADO DE SANTA CATARINA
SECRETARIA DE ESTADO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL
GABINETE DO SECRETÁRIO



OFÍCIO Nº 776/21

Florianópolis, 29 de julho de 2021.

Senhor Gerente,

Sirvo-me do presente para, em resposta ao Ofício nº 1203/CC-DIAL-GEMAT (processo digital nº SCC 13518/2021), proveniente dessa insigne Casa Civil, referente ao pedido de autógrafo do Projeto de Lei nº 132/2019, aprovado pela Assembleia Legislativa, de origem parlamentar, que *“Dá nova redação ao art. 12 da Lei nº 17.201, de 2017, que ‘Consolida as Leis que dispõem sobre a Concessão de Pensões no âmbito do Estado de Santa Catarina’, a fim de majorar a idade dos beneficiários”*, encaminhar a Informação DIAS (fl. 06/07), e o Parecer Jurídico nº 192/2021 (fls. 08/12), os quais corroboro e ratifico por meio deste.

Atenciosamente,

Claudinei Marques
Secretário de Estado do Desenvolvimento Social
(assinado digitalmente)

Senhor
RAFAEL REBELO DA SILVA
Gerente de Mensagens e Atos Legislativos
Florianópolis - SC



Assinaturas do documento



Código para verificação: **IA233GM9**

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



CLAUDINEI MARQUES (CPF: 876.XXX.599-XX) em 29/07/2021 às 14:14:45

Emitido por: "SGP-e", emitido em 05/02/2021 - 15:58:39 e válido até 05/02/2121 - 15:58:39.

(Assinatura do sistema)



JOSÉ PAULO DA CUNHA (CPF: 245.XXX.609-XX) em 29/07/2021 às 14:45:46

Emitido por: "SGP-e", emitido em 10/03/2021 - 15:24:30 e válido até 10/03/2121 - 15:24:30.

(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDEzNTE4XzEzNTI4XzlwMjFfSUEyMzNHHTTk=> ou o site

<https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00013518/2021** e o código **IA233GM9** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.



ESTADO DE SANTA CATARINA
GABINETE DO GOVERNADOR



DESPACHO

Autos do processo nº SCC 13500/2021
Autógrafo do PL nº 132/2019

Veto totalmente o autógrafo do Projeto de Lei nº 132/2019, que “Dá nova redação ao art. 12 da Lei nº 17.201, de 2017, que ‘Consolida as Leis que dispõem sobre a Concessão de Pensões no âmbito do Estado de Santa Catarina’, a fim de majorar a idade dos beneficiários”, por ser inconstitucional.

Florianópolis, 6 de agosto de 2021.

CARLOS MOISÉS DA SILVA
Governador do Estado

Despacho de veto total PL_132_19

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



Assinaturas do documento



Código para verificação: **W3T9RR47**



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



CARLOS MOISÉS DA SILVA (CPF: 625.XXX.849-XX) em 06/08/2021 às 18:31:38

Emitido por: "SGP-e", emitido em 11/01/2019 - 12:27:23 e válido até 11/01/2119 - 12:27:23.

(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDEzNTAwXzEzNTEwXzlwMjFfVzNUOVJSNDc=> ou o site

<https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00013500/2021** e o código **W3T9RR47** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.