



ESTADO DE SANTA CATARINA
GABINETE DO GOVERNADOR

MENSAGEM Nº 872

VETO *parcial ao*
PL 366/2019

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

Lido no expediente	
104	Sessão de 29/10/21
As Comissões de:	
(5)	JUSTIÇA
()	
()	
()	
()	
Secretário	



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 os arts. 2º e 5º do autógrafo do Projeto de Lei nº 366/2019, que “Dispõe sobre campanha publicitária de alerta para a população sobre o período de ‘defeso’, no âmbito do Estado de Santa Catarina, e adota outras providências”, por serem inconstitucionais, com fundamento no Parecer nº 507/2021, da Procuradoria-Geral do Estado (PGE).

Estabelecem os dispositivos vetados:

Arts. 2º e 5º

“Art. 2º A campanha, disposta no art. 1º desta Lei, será realizada através de cartazes impressos a serem fixados sobre o assunto em todas as peixarias e estabelecimentos similares no Estado de Santa Catarina.

Parágrafo único. Os responsáveis pelas peixarias e estabelecimentos similares poderão solicitar sempre que necessário, para os órgãos públicos competentes, a renovação dos cartazes impressos, sem custo algum para estes estabelecimentos.

Art. 5º O Poder Executivo regulamentará esta Lei no prazo de 120 (cento e vinte) dias, contados a partir da data de sua publicação.”

Razões do veto

O art. 2º do PL nº 366/2019, ao dispor que a campanha de que trata a pretendida Lei será realizada por meio da afixação de cartazes sobre o assunto, sem deixar margem de atuação ao Poder Executivo, e o art. 5º do PL, ao estabelecer prazo para que o Poder Executivo regule a pretendida Lei, estão eivados de inconstitucionalidade material, uma vez que contrariam, respectivamente, os princípios da reserva de administração e da independência e harmonia dos Poderes, ofendendo, assim, o disposto no art. 32 da Constituição do Estado (art. 2º da Constituição da República). Nesse sentido, a PGE recomendou vetá-los, manifestando-se nos seguintes termos:

Ao Expediente da Mesa

Em 19/10/21

Deputado Ricardo Alba
1º Secretário



Não obstante a inexistência de vício formal subjetivo, quanto ao art. 2º é forçoso reconhecer que existe invasão na esfera de atuação do Executivo, fulminando a Reserva de Administração, como deflui da redação do art. 2º [...].

Segundo Rafael Carvalho Rezende, há duas espécies de reserva de administração: uma geral e outra específica. A primeira, associada à ideia de separação de poderes, pauta-se na vedação às invasões de um Poder no núcleo essencial das funções típicas de outro. Decorre da reserva geral a proibição voltada ao Legislativo e ao Judiciário para que esses Poderes, a pretexto de atuar no âmbito de suas funções típicas, não adentrem no campo da função administrativa, notadamente no mérito administrativo. Por sua vez, a reserva específica de administração configura-se quando o ordenamento jurídico – sobretudo, a Constituição – destacar determinada matéria da seara do Parlamento, atribuindo a competência para normatizá-las exclusivamente ao Poder Executivo.

Por meio dessa reserva, é defeso ao Poder Legislativo (ou quem exerça atipicamente a função legislativa) invadir o campo da execução de lei, próprio da Administração Pública. Em outras palavras, não é possível, a pretexto de se exercer a função legislativa, a invasão do espaço da função administrativa, seja pela utilização desnecessária e abusiva de leis de efeito concreto ou leis de caráter específico (afastando-se do caráter geral e abstrato dos atos legislativos), seja pela regulamentação legal exacerbadamente minuciosa nos campos em que se requer maior margem de atuação da Administração – por atos abstratos ou mesmo concretos. A razão a ser observada é que não se poderia adentrar em um “domínio de execução”, de modo a “executar legalmente a lei”.

Logo, extrai-se da reserva geral de administração um impedimento ao legislador de editar uma lei com descrição normativa excessivamente detalhada a ponto de inviabilizar o exercício da função administrativa, seja engessando indevidamente a atuação da administração pública em concreto (não dando abertura para a atuação do poder discricionário, quando recomendável), seja por perder a lei, sem motivo justificável, seu caráter material de ato geral e abstrato, ou ainda por restringir o campo do poder regulamentar, quando esse for recomendável.

Nessa toada, a proposição retira do Executivo qualquer discricionariedade, pois esmiúça como se materializará a campanha, tolhendo qualquer margem de atuação executiva. Em outros termos, caso seja oportuno e conveniente para Administração instituir outra ferramenta, inclusive que produza os melhores resultados com maior economia (Princípio da Eficiência – art. 37, *caput* da CF/88), estará obstada pela manifestação legislativa. Dessa forma, o ato do legislativo incorre em inconstitucionalidade material.

O tema já foi enfrentado pelo STF, na ocasião foi sedimentada a inconstitucionalidade da declaração, pelo Legislativo, da nulidade de concurso público realizado pelo Executivo por suposta violação às normas legais, pois uma declaração dessa natureza revelaria o exercício de autotutela que só poderia ser exercida com exclusividade por quem realizou o certame (ADI MC 776/RS):

“O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. É que, em tais matérias, o Legislativo não se qualifica como instância de revisão dos atos administrativos emanados do Poder Executivo. Precedentes.



**ESTADO DE SANTA CATARINA
GABINETE DO GOVERNADOR**



Não cabe, ao Poder Legislativo, sob pena de desrespeito ao postulado da separação de poderes, desconstituir, por lei, atos de caráter administrativo que tenham sido editados pelo Poder Executivo no estrito desempenho de suas privativas atribuições institucionais.

Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgredindo o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação 'ultra vires' do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais.

Não se revela constitucionalmente lícito, ao Legislativo, decretar a nulidade do procedimento administrativo do concurso público, sob pretexto de infringência, por órgãos do Poder Executivo, de prescrições legais."

[...]

No que concerne ao art. 5º, este não segue o modelo constitucional, porque trouxe para o Chefe do Executivo a imposição de regulamentar a lei em 120 dias. A pecha da inconstitucionalidade que assola o dispositivo evidencia-se na contraposição à Separação das Funções do Estado (art. 2º da CF/88). É que a edição de regulamentos de execução é indissociável do núcleo da função executiva, com esteio no art. 84, IV da CF/88, porém, ainda que para o desenvolvimento de prerrogativa constitucional, a estipulação de prazo para que o Chefe do Executivo exerça suas atribuições desfaz o equilíbrio que deve existir entre órgãos incumbidos das funções estatais. Assim manifestou-se o STF:

"Observe-se, ainda, que, algumas vezes, rebarbativamente (art. 84, IV), determinadas leis conferem ao Executivo autorização para a expedição de regulamento tendo em vista sua fiel execução; essa autorização apenas não será rebarbativa se, mais do que autorização, impuser ao Executivo dever de regulamentar. No caso, no entanto, o preceito legal marca prazo para que o Executivo exerça função regulamentar de sua atribuição, o que ocorre amiúde, mas não deixa de afrontar a interdependência e harmonia entre os poderes. A determinação de prazo para que o Chefe do Executivo exerça função que lhe incumbe originariamente, sem que expressiva de dever de regulamentar, tenho a por inconstitucional. Nesse sentido, veja-se ADI n. 2.393, Relator o Ministro Sydney Sanches, Dj de 28/03/2003, e a ADI n. 546, Relator o Ministro Moreira Alves, Dj de 14/04/2000."

Pelo esposado, opina-se pela inconstitucionalidade material dos arts. 2º e 5º do Projeto de Lei (PL) nº 366/2019 e pela constitucionalidade dos demais dispositivos.

Essas, senhoras Deputadas e senhores Deputados, são as razões que me levaram a vetar os dispositivos acima mencionados do projeto em causa, as quais submeto à elevada apreciação dos senhores Membros da Assembleia Legislativa.

Florianópolis, 11 de outubro de 2021.

CARLOS MOISÉS DA SILVA
Governador do Estado



Assinaturas do documento



Código para verificação: **35U7NBF4**



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



CARLOS MOISÉS DA SILVA (CPF: 625.XXX.849-XX) em 13/10/2021 às 20:00:27

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/U0NDXzEwMDY4XzAwMDE4MzQ1XzE4MzYwXzlwMjFmZVVN05CRjQ=> ou o site

<https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00018345/2021** e o código **35U7NBF4** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.



AUTÓGRAFO DO PROJETO DE LEI Nº 366/2019

Dispõe sobre campanha publicitária de alerta para a população sobre o período de "defeso", no âmbito do Estado de Santa Catarina, e adota outras providências.

A Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina,

DECRETA:

Art. 1º Os órgãos públicos competentes criarão campanha publicitária permanente de alerta para a população sobre o período de "defeso".

Art. 2º A campanha, disposta no art. 1º desta Lei, será realizada através de cartazes impressos a serem fixados sobre o assunto em todas as peixarias e estabelecimentos similares no Estado de Santa Catarina.

Parágrafo único. Os responsáveis pelas peixarias e estabelecimentos similares poderão solicitar sempre que necessário, para os órgãos públicos competentes, a renovação dos cartazes impressos, sem custo algum para estes estabelecimentos.

Art. 3º A retirada do cartaz impresso, constatada em eventual fiscalização do estabelecimento, implicará em multa de R\$ 1.000,00 (mil reais) por infração, dobrada no caso de reincidência, a qual será reajustada, anualmente, com base na variação do Índice Geral de Preços do Mercado (IGP-M/FGV), ou por índice que vier a substituí-lo.

Parágrafo único. O Poder Executivo definirá por decreto a destinação dos recursos oriundos da arrecadação das multas.

Art. 4º As despesas decorrentes da aplicação desta Lei correrão à conta de dotações orçamentárias consignadas no orçamento vigente e suplementadas se necessário.

Art. 5º O Poder Executivo regulamentará esta Lei no prazo de 120 (cento e vinte) dias, contados a partir da data de sua publicação.

Art. 6º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

de 2021.

PALÁCIO BARRIGA-VERDE, em Florianópolis, 21 de setembro

Deputado **MAURO DE NADAL**
Presidente



ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA



PARECER Nº 507/2021-PGE

Florianópolis, data da assinatura digital.

Referência: SCC 18488/2021

Assunto: Consulta sobre o autógrafo do Projeto de Lei nº 366/2019.

Origem: Casa Civil (CC)

Interessado: Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (ALESC)

Ementa: Autógrafo. Projeto de Lei nº 0366/2019. Campanha publicitária de alerta para período de defeso. Direito ambiental. Proteção do Meio Ambiente. Política Nacional de Educação Ambiental (PNEA). Princípio da Educação Ambiental. Competência Concorrente. Constitucionalidade formal orgânica. Poder Executivo. Reserva de Iniciativa. Inocorrência. Tema 917. Criação de obrigação. Art. 61 da Constituição Federal de 1988. Distinção. Promoção do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Atribuições inéditas. Inexistência. Constitucionalidade formal subjetiva. Artigos 2º e 5º. Separação das Funções do Estado. Reserva de Administração. Violação. Inconstitucionalidade material.

Senhora Procuradora-Chefe da Consultoria Jurídica,

RELATÓRIO

A Diretoria de Assuntos Legislativos da Casa Civil, por meio do Ofício nº 1586/CC-DIAL-GEMAT, de 22 de setembro de 2021, solicitou a manifestação desta Procuradoria sobre o autógrafo do Projeto de Lei (PL) nº 366/2019, aprovado pela Assembleia Legislativa, de origem parlamentar, que "*Dispõe sobre campanha publicitária de alerta para a população sobre o período de 'defeso', no âmbito do Estado de Santa Catarina, e adota outras providências*". O conteúdo do projeto aprovado pela Assembleia Legislativa está disponível no processo referência nº SCC 18345/2021 e assim dispõe:

Art. 1º Os órgãos públicos competentes criarão campanha publicitária permanente de alerta para a população sobre o período de "defeso".

Art. 2º A campanha, disposta no art. 1º desta Lei, será realizada através de cartazes impressos a serem fixados sobre o assunto em todas as peixarias e estabelecimentos similares no Estado de Santa Catarina.

Parágrafo único. Os responsáveis pelas peixarias e estabelecimentos similares poderão solicitar sempre que necessário, para os órgãos públicos competentes, a renovação dos cartazes impressos, sem custo algum para estes estabelecimentos.

Art. 3º A retirada do cartaz impresso, constatada em eventual fiscalização do estabelecimento, implicará em multa de R\$ 1.000,00 (mil reais) por infração,



ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA



dobrada no caso de reincidência, a qual será reajustada, anualmente, com base na variação do Índice Geral de Preços do Mercado (IGP-M/FGV), ou por índice que vier a substituí-lo. Parágrafo único. O Poder Executivo definirá por decreto a destinação dos recursos oriundos da arrecadação das multas.

Art. 4º As despesas decorrentes da aplicação desta Lei correrão à conta de dotações orçamentárias consignadas no orçamento vigente e suplementadas se necessário.

Art. 5º O Poder Executivo regulamentará esta Lei no prazo de 120 (cento e vinte) dias, contados a partir da data de sua publicação.

Art. 6º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

É o relato do necessário.

FUNDAMENTAÇÃO

O escopo da manifestação que segue é orientar a decisão a ser tomada pelo Excelentíssimo Senhor Governador do Estado de Santa Catarina, no momento de deliberação executiva no processo legislativo. Essa fase compreende a prerrogativa conferida ao Chefe do Poder Executivo de sancionar ou vetar o projeto de lei aprovado pelo Parlamento, consoante a dicção do art. 54, caput e §§ 1º a 3º, da Constituição do Estado de Santa Catarina (CESC):

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, prevê 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; II – conter indicativos explícitos de sanção ou veto; III – ser elaboradas com base no que está disposto no autógrafo; IV – se



ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA



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.

Nota-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.

Constitucionalidade formal orgânica

Primeiramente, convém situar a proposição no âmbito das disposições que tratam sobre proteção do meio ambiente e controle da poluição (art. 24, VI¹ da Constituição Federal de 1988 – CF/88), de competência concorrente dos entes integrantes da Federação.

A opção pelo enquadramento se justifica pelo fato de a proposta legislativa almejar a criação de campanha para conscientização da população sobre o período de defeso. O que denota que o PL se insere no bojo da Política Nacional de Educação Ambiental (PNEA), veiculada na Lei nº 9.795, de 27 de abril de 1999, editada em atenção ao comando do constituinte de 1988, para quem o poder público deve promover a educação "*ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente*" (art. 225, § 1º, VI² da CF/88).

Dessarte, sob a perspectiva da repartição de competências legislativas, a proposta está sob alçada concorrente dos entes federativos, espraiando-se, assim, no Federalismo de Cooperação. Nesta simbiose legislativa, de viés vertical, a União edita normas gerais e o Estados esmiúçam os comandos genéricos para atender às suas especificidades. Nesta trilha doutrina de escol³ esclarece:

Competência concorrente é aquela em que a União e os estados atuam, com prerrogativas próprias, legislando sobre uma mesma matéria (art. 24 da CF). A denominação de concorrente, ou competência legislativa vertical, provém do fato de que dois entes federativos atuam em um mesmo campo de incidência, normatizando uma mesma matéria, mas realizando funções distintas. A competência concorrente é denominada de composta porque se forma da elaboração normativa da União e dos estados-membros.

O modelo de competência concorrente adotado no Brasil se refere a uma atribuição legislativa vertical, em que a União legisla sobre normas gerais e os estados se incumbem da legislação específica. Esse tipo de competência reflete

¹ Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;

² Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;

³ Agra, Walber de Moura Curso de Direito Constitucional / Walber de Moura Agra. – 9. ed. Belo Horizonte : Fórum, 2018. p 401



um federalismo de feição simbiótica, em que os órgãos componentes somam esforços para alcançar uma finalidade comum.

A norma específica pode ser complementar ou suplementar: complementar quando os estados-membros ou o Distrito Federal produzem normatização para especificar a legislação geral da União, adequando a legislação nacional às peculiaridades regionais; suplementar quando ocorre uma omissão da União em proceder à cominação geral, e assim os estados poderão produzir as normas gerais e específicas. A competência para legislar sobre normas gerais continua a pertencer à União; diante da sua omissão em legislar, os estados poderão normatizar, sem a dependência de nenhuma norma que explicitamente delegação. A transferência de atribuições é imediata, desde que se configure uma omissão.

É imperioso ressaltar que o legislador estadual exerce a competência concorrente para complementar a legislação federal, entretanto não pode ir de encontro aos preceitos gerais editado pela União. Nas hipóteses em que há extravasamento da competência estadual por violação de normas gerais existe vício de inconstitucionalidade. Na inteligência da suprema corte tem-se:

Existência de conflito de índole constitucional. A apreciação da compatibilidade entre a legislação geral federal e as normas estaduais editadas sob o pálio da competência concorrente reflete nitida situação de conflito legislativo de índole constitucional, ensejando a análise eventual ofensa direta às regras constitucionais de repartição da competência legislativa. [...] (ADI 3336, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 14/02/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-047 DIVULG 05-03-2020)

O ministro Gilmar Mendes⁴ também esquadrinhou a situação:

A lei estadual, que, a pretexto de minudenciar ou de suplementar lei federal, venha a perturbar, no âmbito local, o sistema que a União quis uniforme em todo o país, é inválida, por inconciliável com o modelo constitucional de competência legislativa concorrente.

Volvendo-se para redação sob exame, depreende-se que o PL está em consonância com a legislação federal, tendo em vista que o proponente intermedeia a concretização do Princípio da Educação Ambiental.

O mandamento de otimização apontado tem sede no texto constitucional (art. 225, § 1º, VI⁵ da CF/88) e infraconstitucionalmente pode ser visualizado no art. 2º, X, da Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA (Lei nº 6938/81) e na Lei complementar nº 140/2011 (art. 7º XI, art. 8º XI), descortinando um *"relevante instrumento para esclarecer e envolver a comunidade no processo de responsabilidade com o meio ambiente, com a finalidade de desenvolver a percepção da necessidade de defender e proteger o meio ambiente"*, consoante as palavras de doutrina de escol⁶.

⁴ Mendes, Gilmar Ferreira Curso de direito constitucional / Gilmar Ferreira Mendes, Paulo Gustavo Gonet Branco. – 14. ed. rev. e atual. – São Paulo: Saraiva Educação, 2019. – (Série IDP) 1. Direito constitucional - Brasil 2. Direito constitucional I. Branco, Paulo Gustavo Gonet II. Título III. Série.

⁵ Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;

⁶ Thomé da Silva, Romeu Faria, Manual de direito ambiental, 4ª edição, revista, ampliada e atualizada 2014, , pag 85.



ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA



Nessa ambiência, vetorizado pelo princípio acima citado, o legislador federal editou a Lei nº 9.795, de 27 de abril de 1999, de onde se extrai que *"as ações e práticas educativas voltadas à sensibilização da coletividade sobre as questões ambientais e à sua organização e participação na defesa da qualidade do meio ambiente"* consubstanciam educação ambiental não-formal (art. 13).

Dessarte, quando o Legislativo estadual elabora lei que propicia a difusão de conhecimento acerca do período de defeso, nada mais faz do que efetivar a determinação nacional para promoção da educação ambiental, conforme art. 16 da PNEA:

Art. 16. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, na esfera de sua competência e nas áreas de sua jurisdição, definirão diretrizes, normas e critérios para a educação ambiental, respeitados os princípios e objetivos da Política Nacional de Educação Ambiental.

Nesse passo, cumpre pontuar que o defeso consiste na *"paralisação temporária da pesca para a preservação da espécie, tendo como motivação a reprodução e/ou recrutamento, bem como paralisações causadas por fenômenos naturais ou acidentes"* (art. 2º, XIX da Lei nº 11.959, de 29 de junho de 2009). Decerto, é instrumento com cariz protetivo e a divulgação da imperiosidade de sua observância se enquadra no exercício da competência legislativa do art. 24, VI da carta política.

Deste modo, o PL supera o crivo da constitucionalidade formal orgânica.

Iniciativa

Quanto à alçada para deflagrar o processo legislativo, o PL não motiva reprimenda, visto que não se assenhora das 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 (CESC).

É necessário ter em mente que a função precípua dos órgãos legislativos é a criação das regras e princípios e, apenas excepcionalmente, admite-se decote nessa iniciativa ou a atribuição de reserva a certa categoria de agentes ou órgãos. Com efeito, é premente a interpretação estrita das competências reservadas, como propugnado pelo Supremo Tribunal Federal (STF):

A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que – por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo – deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca" (STF, ADI-MC 724-RS, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 27-04-2001).

Em reforço, colhe-se da lição doutrinária reproduzida no parecer do Ministério Público de São Paulo na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 158.603-0/0-00⁷:

A distribuição das funções entre os órgãos do Estado (poderes), isto é, a determinação das competências, constitui tarefa do Poder Constituinte, através da Constituição. Donde se conclui que as exceções ao princípio da separação, isto é, todas aquelas participações de cada poder, a título secundário, em funções que teórica e normalmente competiriam a outro poder, só serão admissíveis quando a

⁷ Ação Direta de Inconstitucionalidade 158.603-0/0-00. Parecer. Gomes. Maurício Augusto. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Assessoria_Juridica/Controle_Constitucionalidade/ADIns_3_Pareceres/ADIN-15860300_03-06-08.htm



ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA



Constituição as estabeleça, e nos termos em que fizer. Não é lícito à lei ordinária, nem ao juiz, nem ao intérprete, criarem novas exceções, novas participações secundárias, violadoras do princípio geral de que a cada categoria de órgãos compete aquelas funções correspondentes à sua natureza específica" (J. H. Meirelles Teixeira. *Curso de Direito Constitucional*, Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991, pp. 581, 592-593).

Pela pertinência, cumpre pontuar sobre a tese oriunda da Repercussão Geral no Recurso Extraordinário com Agravo 878.911 Rio De Janeiro – tema 917.

Dos autos alhures exsurge problemática idêntica a aqui enfrentada, já que se discutia a *"aplicação da reserva de iniciativa prevista no art. 61, § 1º, II, da Constituição à legislação que cria obrigações a órgãos do Poder Executivo, com consequente aumento de despesa"*.

Já no introito da fundamentação o magistrado relator informou que a sua inteligência emana de posicionamento consolidado da corte nos processos ADI 2.672, Rel. Min. Ellen Gracie, Redator p/ acórdão Min. Ayres Britto, Tribunal Pleno, DJ10.11.2006; da ADI 2.072, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe 2.3.2015; e da ADI 3.394, Rel. Min. Eros Grau, DJe 215.8.20, e consiste na impossibilidade de interpretação ampliativa do art. 61 da CF/88 para *"abarcas matérias além daquelas relativas ao funcionamento e estruturação da Administração Pública, mais especificamente, a servidores e órgãos do Poder Executivo"*.

O caso esmiuçado pelo guardião da constituição dizia respeito a recurso extraordinário com agravo, interposto pela Câmara Municipal do Rio de Janeiro, com fundamento no art. 102, III, a, da Constituição, contra acórdão do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, que reconheceu a inconstitucionalidade, por vício de iniciativa, de lei⁸ que tornava obrigatória a instalação de câmeras de monitoramento de segurança nas dependências e cercanias de todas as escolas públicas municipais (art. 1º).

Para o ministro, somente nas hipóteses previstas no art. 61, § 1º, da Constituição é que o Poder Legislativo não poderia criar despesa e a reserva de iniciativa referente à organização administrativa prevista no art. 61, §1º, II, "b", somente se aplica aos Territórios federais, conforme manifestação anterior da corte na ADI 2.447, Rel. Min. Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno, DJe 4.12.2009.

Em seguida arremata:

Ante o exposto, manifesto-me pelo reconhecimento da repercussão geral da matéria constitucional debatida nos presentes autos e, no mérito, pela reafirmação da jurisprudência desta Corte no sentido de **que não usurpa a competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos** (art. 61, § 1º, II, a, c e e, da Constituição Federal).

⁸Art. 1º. Torna obrigatória a instalação de câmeras de monitoramento de segurança nas dependências e cercanias de todas as escolas públicas municipais. Parágrafo único. A instalação do equipamento citado no caput considerará proporcionalmente o número de alunos e funcionários existentes na unidade escolar, bem como as suas características territoriais e dimensões, respeitando as normas técnicas exigidas pela Associação Brasileira de Normas Técnicas ABNT. Art. 2º. Cada unidade escolar terá, no mínimo, duas câmeras de segurança que registrem permanentemente as suas áreas de acesso e principais instalações internas. Parágrafo único. O equipamento citado no caput deste artigo apresentará recurso de gravação de imagens. Art. 3º. As escolas situadas nas Áreas de Planejamento APs onde foram constatados os mais altos índices de violência terão prioridade na implantação do equipamento. Art. 4º. Esta Lei entre em vigor na data da sua publicação.



ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA



A tese do tema 917 também teve como precedente o emblemático voto do ministro Eros Grau na ADI 3.394. Nesta ocasião, a lei amazonense açoitada possuía como artigo nuclear um comando garantidor de exame de DNA aos necessitados:

Art. 1º - O Estado do Amazonas viabilizará a realização do exame laboratorial com ácido desoxirribonucleico - DNA ou teste de paternidade e maternidade para atender interesses de pessoas reconhecidamente carentes.

Para o integrante da suprema corte a lei atacada *"não cria ou estrutura qualquer órgão da Administração Pública local"*. Ademais, expressou que as hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em rol taxativo, no artigo 61 da CF/88, *"dizendo respeito às matérias relativas ao funcionamento da Administração Pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo"*.

Nessa conjuntura, deflui dos indigitados julgados que a edição de lei com imposição de obrigações ao Executivo não está necessariamente imbricada à matéria da reserva de iniciativa do art. 61, ainda que, em alguns casos, possa haver o entrelaçamento. Em outros termos, nem toda lei que prevê uma ação no bojo de uma política pública, a ser operada pelo Executivo, acarretará modificação na estrutura ou na atribuição de seus órgãos, nem no regime jurídico de servidores públicos.

É certo que o exercício das funções estatais deve ter por desígnio a promoção dos direitos fundamentais, já que estes têm aplicação imediata⁹, no entanto, haja vista o Princípio da Justeza funcional, a interpretação das normas constitucionais não pode levar ao sentido que subverta a ordem de Separação dos Poderes.

Daí que na persecução de determinadas políticas públicas muitas das vezes os representantes do Poder Legislativo editam regras capazes de tangenciar o conceito de Administração Pública, conquanto não tratem da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos, apesar de engajá-los.

Em decorrência disso, um importante vetor para descobrir a legitimidade de uma regra que correlacione a Administração Pública, em uma eventual intersecção entre a função administrativa e a legislativa, consiste em saber se o exercício da primeira não configura um obstáculo à consecução de direitos fundamentais por impedir a manifestação da segunda.

Nesta senda, vem a calhar a distinção realizada por Saul Baldivieso e Pablo Baldivieso¹⁰:

[...] Mas, como não há separação se não houver independência, veio implícito na separação dos Poderes o princípio da autonomia de cada Poder no que respeita à sua administração interna. Ou seja, cada Poder se autoadministra, de modo independente, cuidando com exclusividade dos atos e fatos administrativos que são estritamente peculiares à sua organização e ao seu funcionamento.

Daí, que o termo administração pública assumiu dois sentidos: um sentido amplo, voltado para o interesse geral da comunidade; e um sentido estrito, voltado para o interesse interno de cada Poder, revestindo aqui o caráter de competência privativa do Poder a que se refere. Decorre daí o princípio estruturante da iniciativa legislativa sobre matéria público-administrativa. A saber: a administração do interesse geral da comunidade constitui matéria

⁹ CF/88 Art. 5º [...] § 1º As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata.

¹⁰ BALDIVIESO, Pablo. Projetos de iniciativa do Poder Legislativo à luz do Recurso Extraordinário nº 878.911/RJ. Genjuridico.com.br. 2021. Disponível em: < <http://genjuridico.com.br/2021/01/04/poder-legislativo-re-878-911-rj/>>. Acesso em 03.09.2021.



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



como se materializará a campanha, tolhendo qualquer margem de atuação executiva. Em outros termos, caso seja oportuno e conveniente para Administração instituir outra ferramenta, inclusive que produza os melhores resultados com maior economia (Princípio da Eficiência – art. 37, *caput* da CF/88), estará obstada pela manifestação legislativa. Dessa forma, o ato do legislativo incorre em inconstitucionalidade material.

O tema já foi enfrentado pelo STF, na ocasião foi sedimentada a inconstitucionalidade da declaração, pelo Legislativo, da nulidade de concurso público realizado pelo Executivo por suposta violação às normas legais, pois uma declaração dessa natureza revelaria o exercício de autotutela que só poderia ser exercida com exclusividade por quem realizou o certame (ADI MC 776/RS):

O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. É que, em tais matérias, O Legislativo não se qualifica como instância de revisão dos atos administrativos emanados do Poder Executivo. Precedentes.

Não cabe, ao Poder Legislativo, sob pena de desrespeito ao postulado da separação de poderes, desconstituir, por lei, atos de caráter administrativo que tenham sido editados pelo Poder Executivo no estrito desempenho de suas privativas atribuições institucionais.

Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgride o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação "ultra vires" do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais.

Não se revela constitucionalmente lícito, ao Legislativo, decretar a nulidade do procedimento administrativo do concurso público, sob pretexto de infringência, por órgãos do Poder Executivo, de prescrições legais.

Esta senda também se observa no seguinte excerto:⁹

Ofende a denominada reserva de administração, decorrência do conteúdo nuclear do princípio da separação de poderes (CF, art. 2º), a proibição de cobrança de tarifa de assinatura básica no que concerne aos serviços de água e gás, em grande medida submetidos também à incidência de leis federais (CF, art. 22, IV), mormente quando constante de ato normativo emanado do Poder Legislativo fruto de iniciativa parlamentar, porquanto supressora da margem de apreciação do chefe do Poder Executivo distrital na condução da administração pública, no que se inclui a formulação da política pública remuneratória do serviço público.[ADI 3.343, rel. p/ o ac. min. Luiz Fux, j. 1º-9-2011, P, DJE de 22-11-2011.]

No que concerne ao art. 5º, este não segue o modelo constitucional, porque trouxe para o Chefe do Executivo a imposição de regulamentar a lei em 120 dias. A pecha da inconstitucionalidade que assola o dispositivo evidencia-se na contraposição à Separação das Funções do Estado (art. 2º da CF/88). É que a edição de regulamentos de execução é indissociável do núcleo da função executiva, com esteio no art. 84, IV da CF/88, porém, ainda que para o desenvolvimento de prerrogativa constitucional, a estipulação de prazo para que o Chefe do Executivo exerça suas atribuições desfaz o equilíbrio que deve existir entre órgãos incumbidos das funções estatais. Assim manifestou-se o STF:



ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA



Observe-se, ainda, que, algumas vezes, rebarbativamente (art. 84, IV), determinadas leis conferem ao Executivo autorização para a expedição de regulamento tendo em vista sua fiel execução; essa autorização apenas não será rebarbativa se, mais do que autorização, impuser ao Executivo dever de regulamentar. No caso, no entanto, o preceito legal marca prazo para que o Executivo exerça função regulamentar de sua atribuição, o que ocorre amiúde, mas não deixa de afrontar a interdependência e harmonia entre os poderes. A determinação de prazo para que o Chefe do Executivo exerça função que lhe incumbe originariamente, sem que expressiva de dever de regulamentar, tenho a por inconstitucional. Nesse sentido, veja-se ADI n. 2.393, Relator o Ministro Sydney Sanches, Dj de 28/03/2003, e a ADI n. 546, Relator o Ministro Moreira Alves, Dj de 14/04/2000.

CONCLUSÃO

Pelo esposado, opina-se pela inconstitucionalidade material dos arts. 2º e 5º do Projeto de Lei (PL) nº 366/2019 e pela constitucionalidade dos demais dispositivos.

É o parecer.

Carlos Rene Magalhães Mascarenhas
Procurador do Estado



Assinaturas do documento



Código para verificação: **0RMB424H**



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



CARLOS RENE MAGALHAES MASCARENHAS (CPF: 038.XXX.543-XX) em 30/09/2021 às 11:58:55

Emitido por: "SGP-e", emitido em 24/07/2020 - 13:44:58 e válido até 24/07/2120 - 13:44:58.

(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDE4NDg4XzE4NTAzXzlwMjFfMFJNQjQyNEg=> ou o site

<https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00018488/2021** e o código **0RMB424H** 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 18488/2021

Assunto: Consulta sobre o autógrafo do Projeto de Lei nº 366/2019.

Origem: Casa Civil (CC)

Interessado: Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (ALESC)

De acordo com o parecer retro exarado pelo Procurador do Estado, Dr. Carlos Renê Magalhães Mascarenhas, cuja ementa foi assim formulada:

Ementa: Autógrafo. Projeto de Lei nº 0366/2019. Campanha publicitária de alerta para período de defeso. Direito ambiental. Proteção do Meio Ambiente. Política Nacional de Educação Ambiental (PNEA). Princípio da Educação Ambiental. Competência Concorrente. Constitucionalidade formal orgânica. Poder Executivo. Reserva de Iniciativa. Inocorrência. Tema 917. Criação de obrigação. Art. 61 da Constituição Federal de 1988. Distinção. Promoção do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Atribuições inéditas. Inexistência. Constitucionalidade formal subjetiva. Artigos 2º e 5º. Separação das Funções do Estado. Reserva de Administração. Violação. Inconstitucionalidade material.

À consideração superior.

Florianópolis, data da assinatura digital.

ALINE CLEUSA DE SOUZA
Procuradora-Chefe da Consultoria Jurídica



Assinaturas do documento



Código para verificação: **8JV6C9F7**



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



ALINE CLEUSA DE SOUZA (CPF: 003.XXX.689-XX) em 30/09/2021 às 15:42:28

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/U0NDXzEwMDY4XzAwMDE4NDg4XzE4NTAzXzlwMjFfOEpWNkM5Rjc=> ou o site

<https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00018488/2021** e o código **8JV6C9F7** 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 18488/2021

Assunto: Autógrafo. Projeto de Lei nº 0366/2019. Campanha publicitária de alerta para período de defeso. Direito ambiental. Proteção do Meio Ambiente. Política Nacional de Educação Ambiental (PNEA). Princípio da Educação Ambiental. Competência Concorrente. Constitucionalidade formal orgânica. Poder Executivo. Reserva de Iniciativa. Inocorrência. Tema 917. Criação de obrigação. Art. 61 da Constituição Federal de 1988. Distinção. Promoção do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Atribuições inéditas. Inexistência. Constitucionalidade formal subjetiva. Artigos 2º e 5º. Separação das Funções do Estado. Reserva de Administração. Violação. Inconstitucionalidade material.

Origem: Casa Civil (CC)

Interessado: Assembleia Legislativa de Santa Catarina (ALESC)

De acordo com o **Parecer nº 507/21-PGE** da lavra do Procurador do Estado, Dr. Carlos Renê Magalhães Mascarenhas, 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 507/21-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: **YE3CH849**



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



ALISSON DE BOM DE SOUZA (CPF: 040.XXX.369-XX) em 30/09/2021 às 15:48:45

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 30/09/2021 às 15:50:41

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/U0NDXzEwMDY4XzAwMDE4NDg4XzE4NTAzXzlwMjFfWUUzQ0g4NDk=> ou o site <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00018488/2021** e o código **YE3CH849** 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 18345/2021
Autógrafo do PL nº 366/2019

Sanciono o autógrafo do Projeto de Lei nº 366/2019, que "Dispõe sobre campanha publicitária de alerta para a população sobre o período de 'defeso', no âmbito do Estado de Santa Catarina, e adota outras providências", vetando, contudo, os arts. 2º e 5º, por serem inconstitucionais.

Florianópolis, 11 de outubro de 2021.

CARLOS MOISÉS DA SILVA
Governador do Estado

Despacho de veto parcial PL_366_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: **PF8W141T**



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



CARLOS MOISÉS DA SILVA (CPF: 625.XXX.849-XX) em 13/10/2021 às 20:00:27

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/U0NDXzEwMDY4XzAwMDE4MzQ1XzE4MzYwXzlwMjFfUEY4VzE0MVQ=> ou o site

<https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00018345/2021** e o código **PF8W141T** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.