



ESTADO DE SANTA CATARINA
GABINETE DO GOVERNADOR

MENSAGEM Nº 1359

VETO total ao
PL/361/2021

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

Lido no expediente	
109ª	Sessão de 18/10/2022
As Comissões de:	
(5)	JUST.ÇD
()	
()	
()	
()	
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 totalmente o autógrafo do Projeto de Lei nº 361/2021, que "Altera a Lei nº 17.428, de 2017, que 'Dispõe sobre a concessão de pensão especial e estabelece outras providências', para incluir como beneficiária a pessoa com Transtorno do Espectro do Autismo (TEA), catalogada sob o código F84.0, nível 3, na Décima Revisão da Classificação Estatística Internacional de Doenças e Problemas Relacionados com a Saúde (CID-10)", por ser inconstitucional, com fundamento no Parecer nº 396/2022, da Procuradoria-Geral do Estado (PGE), no Ofício nº 022/2022, da Consultoria Jurídica da Secretaria de Estado da Fazenda (SEF), e no Parecer nº 783/2022, da Consultoria Jurídica da Secretaria de Estado da Administração (SEA).

O PL nº 361/2021, ao pretender incluir as pessoas com transtorno do espectro do autismo, nível 3, no rol de beneficiários da pensão especial prevista na Lei nº 17.428, de 28 de dezembro de 2017, está eivado de inconstitucionalidade formal, uma vez que estende benefício da seguridade social sem a correspondente fonte de custeio total e cria despesa obrigatória sem estar acompanhado da estimativa de impacto orçamentário e financeiro, violando, assim, o disposto no § 5º do art. 195 da Constituição da República e no art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição da República. Nesse sentido, a PGE, recomendou vetar totalmente o referido PL, manifestando-se nos seguintes termos:

Embora a finalidade da proposição seja louvável, por ampliar o rol de beneficiários da pensão especial de que trata a Lei Estadual n. 17.428/2017, atribuindo maior densidade ao direito à assistência social, não se pode deixar de apontar a ausência da indicação da correspondente fonte de custeio total da medida, o que viola o art. 195, § 5º, da Constituição da República Federativa do Brasil (CF).

Verifica-se, também, o descumprimento do art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da CF, norma de reprodução obrigatória que estabeleceu requisito adicional para a validade formal de leis que criem despesas obrigatórias: a necessidade de instrução dos autos do processo legislativo com a prévia estimativa de impacto orçamentário e financeiro.

Assim sendo, é importante esclarecer, desde já, que não se questiona o mérito da opção política do legislador catarinense consistente na proteção de pessoas com transtorno do espectro do autismo nível 3.

Ao Expediente da Mesa

Em 18/10/2022

Deputado Ricardo Alba
1º Secretário



De fato, não se discute, aqui, a necessidade de tais indivíduos receberem especial atenção do Estado. Está-se apenas a afirmar que a extensão da pensão a essa categoria não observou dois requisitos objetivos para conferir-lhe validade: a prévia indicação da fonte de custeio total e a prévia estimativa de impacto orçamentário e financeiro.

Expostos, em síntese, os fundamentos que conduzem à inconstitucionalidade do Projeto de Lei n. 361/2021, passa-se à exposição detalhada de cada um deles.

1. Ausência de indicação da correspondente fonte de custeio total do benefício (art. 195, § 5º, da CF).

Toda criação, majoração ou extensão de benefícios da seguridade social, tais como os assistenciais, requer a indicação da correspondente fonte de custeio total, consoante exigido pelo art. 195, § 5º, da CF (regra da precedência da fonte de custeio), que tem o seguinte enunciado:

“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:

[...]

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

[...]

Como a norma constitucional está topograficamente inserida nas disposições gerais da Seguridade Social, ela deve ser observada, por isso mesmo, também por Estados e Municípios.

O que a Constituição exige é a indicação de uma fonte prévia de custeio. Essa fonte, no entanto, não deve necessariamente ser vinculada ao beneficiário, até mesmo porque o comando constitucional não se restringe ao âmbito da previdência social, incidindo também sobre benefícios assistenciais, os quais não possuem caráter contributivo.

Ocorre, no entanto, que não há, seja nos autos do Projeto de Lei n. 361/2021, seja em algum dispositivo dessa proposição, a indicação da fonte de custeio total da extensão da pensão de que trata a Lei Estadual n. 17.428/2017 a pessoas com nível 3 de autismo.

À luz de tais parâmetros, é uníssona a jurisprudência do Supremo ao proclamar a invalidade de leis que, a despeito da boa intenção subjacente, tenham criado, majorado ou estendido benefícios da seguridade social (que abrange temas relativos à saúde, previdência e assistência) sem a correspondente fonte de custeio total, conforme exemplificam os seguintes precedentes:

“I. Ação direta de inconstitucionalidade: L. est. 2.207/00, do Estado do Mato Grosso do Sul (redação do art. 1º da L. est. 2.417/02), que isenta os aposentados e pensionistas do antigo sistema estadual de previdência da contribuição destinada ao custeio de plano de saúde dos servidores Estado: inconstitucionalidade declarada. [...]. IV. Seguridade social: norma que concede benefício: necessidade de previsão legal de fonte de custeio, inexistente no caso (CF, art. 195, § 5º): precedentes.” (STF, ADI 3205, Relator SEPÚLVEDA PERTENCE, Tribunal Pleno, julgado em 19/10/2006, DJ 17/11/2006)



[...]

Convém, por derradeiro, realizar distinção em relação ao que foi decidido na ADI 4976. Na ocasião, o STF afirmou que a criação de auxílio especial mensal destinado aos jogadores de futebol campeões das copas do mundo FIFA de 1958, 1962 e 1970 não atrai a incidência do art. 195, § 5º, da CF. Confira-se a ementa do acórdão:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTS. 23, 37 A 47 E 53 DA LEI 12.663/2012 (LEI GERAL DA COPA). EVENTOS DA COPA DAS CONFEDERAÇÕES FIFA 2013 E DA COPA DO MUNDO FIFA 2014. [...]. CONCESSÃO DE PRÊMIO EM DINHEIRO E DE AUXÍLIO ESPECIAL MENSAL AOS JOGADORES CAMPEÕES DAS COPAS DO MUNDO FIFA DE 1958, 1962 E 1970. ARTS. 5º, CAPUT, 19, III, E 195, § 5º, TODOS DA CF. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA IGUALDADE E AUSÊNCIA DE INDICAÇÃO DA FONTE DE CUSTEIO TOTAL. ALEGAÇÕES REJEITADAS. [...]. AÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE. [...]. III – Mostra-se plenamente justificada a iniciativa dos legisladores federais – legítimos representantes que são da vontade popular – em premiar materialmente a incalculável visibilidade internacional positiva proporcionada por um grupo específico e restrito de atletas, bem como em evitar, mediante a instituição de pensão especial, que a extrema penúria material enfrentada por alguns deles ou por suas famílias ponha em xeque o profundo sentimento nacional em relação às seleções brasileiras que disputaram as Copas do Mundo de 1958, 1962 e 1970, as quais representam, ainda hoje, uma das expressões mais relevantes, conspícuas e populares da identidade nacional. IV – O auxílio especial mensal instituído pela Lei 12.663/2012, por não se tratar de benefício previdenciário, mas, sim, de benesse assistencial criada por legislação especial para atender demanda de projeção social vinculada a acontecimento extraordinário de repercussão nacional, não pressupõe, à luz do disposto no art. 195, § 5º, da Carta Magna, a existência de contribuição ou a indicação de fonte de custeio total. [...]. VI – Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente.” (STF, ADI 4976, Relator RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 7/5/2014, DJe 30/10/2014)

Todavia, o julgado tem peculiaridades fáticas que afastam a sua aplicabilidade ao caso em tela. É que, naquela oportunidade, o fundamento determinante para o afastamento da regra constitucional que prevê a precedência da fonte de custeio foi que o auxílio analisado contemplava beneficiários identificáveis, o que, na visão que prevaleceu no colegiado, atrai a incidência de um regime jurídico especial. Como bem pontuado pelo Ministro Ricardo Lewandowski em seu voto condutor:

“[...] os benefícios de legislação especial existentes no ordenamento jurídico pátrio com o fim de atender a demandas de impacto social relacionadas a fatos extraordinários de repercussão nacional - gênero de que fazem parte as pensões especiais indenizatórias ou assistenciais ora examinadas -, embora também sejam uma ferramenta à disposição do legislador ordinário para o alcance dos objetivos fundamentais da República de construir uma sociedade justa e solidária e de promover o bem de todos (art. 3º, I e IV, da CF), não integram propriamente o conjunto de benefícios e serviços expressa e previamente dispostos nas legislações previdenciárias e de organização da assistência social.



É que os benefícios especiais, por terem como alvo vicissitudes ligadas a circunstâncias excepcionalíssimas, imprevisíveis e não reeditáveis, jamais poderiam estar hipoteticamente descritos em comandos normativos preexistentes.

[...]

Veja-se que, no julgamento da ADI 3.853/MS, de relatoria da Ministra Cármen Lúcia, em que foi declarada a inconstitucionalidade de emenda à Constituição do Mato Grosso do Sul que instituiu subsídio mensal e vitalício aos ex-governadores daquele Estado-membro em valor idêntico ao percebido pelo atual Chefe do Executivo local, o Ministro Ayres Britto anotou em seu voto, ao afastar a natureza de pensão especial daquele controverso pagamento, que 'pensão especial é sempre *intuitu personae*; é nominalmente identificável; não é uma pensão nominalmente em aberto; não é uma pensão em abstrato para toda e qualquer pessoa que vier a ocupar o cargo e respectivo cônjuge'. Também o Ministro Marco Aurélio, nesse mesmo sentido, asseverou, naquela assentada, não se tratar o referido subsídio de pensão graciosa, 'porque teria que ser pessoal, individualizada, e não o é'.

Retornando às pensões especiais propriamente ditas, parece-me evidente, a essa altura, que o auxílio especial mensal criado pela Lei n. 12.663/2012, a exemplo de todos os benefícios de legislação especial previstos nos diplomas já citados, também se enquadra como pensão especial de caráter assistencial concedida em favor de um grupo específico de indivíduos nominalmente identificáveis que, embora inegavelmente vinculados a feitos desportivos internacionais tidos como extraordinários e de grande repercussão nacional pelo legislador federal, encontram-se em situação de indigna impotência financeira.

Assim, por não fazer parte, evidentemente, do rol de benefícios e serviços regularmente mantidos e prestados pelo sistema de seguridade social, ao auxílio especial mensal também não se aplica a exigência prevista no art. 195, § 5º, da Carta Magna [...]."

Essa circunstância excepcional, contudo, não está presente no caso em tela, visto que a pensão que se pretende criar tem como beneficiária toda pessoa com transtorno do espectro do autismo nível 3. Trata-se, portanto, de ato geral e abstrato, cuja aplicação se dirige a um universo indeterminado de destinatários e cuja incidência recai sobre quantidade indeterminada de situações concretas, não se esgotando na primeira aplicação.

Incide, assim, a regra da precedência da fonte de custeio (art. 195, § 5º, da CF), a qual não foi observada no presente caso.

2. Ausência da estimativa do impacto orçamentário e financeiro da criação de despesa obrigatória (ADCT, art. 113).

Um requisito objetivo com assento constitucional da validade formal de leis que instituem benefícios assistenciais (criando, consequentemente, despesa obrigatória) está positivado no art. 113 do ADCT da CF, incluído pela Emenda Constitucional n. 95/2016, a qual previu o Novo Regime Fiscal. Eis a redação do dispositivo em comento:

"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."



O art. 113 do ADCT constitucionalizou parcialmente o disposto no art. 17 da LRF. Este último dispositivo previu uma série de mecanismos de prudência fiscal para a criação ou majoração de despesas obrigatórias, representando um dos capítulos normativos que mais bem formula a ideia de equilíbrio intertemporal [...].

Nesse sentido, no julgamento da ADI 2238, em que o STF declarou a constitucionalidade de diversos dispositivos da LRF, dentre eles o art. 17, o Ministro Alexandre de Moraes, Relator do acórdão, enfatizou a importância das medidas que impõem ao Estado avaliar a sustentabilidade fiscal previamente à criação ou majoração de despesas obrigatórias, inclusive no âmbito do processo legislativo, para garantir o equilíbrio fiscal das presentes e futuras gerações [...].

Na mesma ocasião, o Ministro afirmou, também, que a observância dos mecanismos de prudência fiscal confere maior legitimidade à criação de direitos cuja efetivação pressupõe a existência de uma despesa obrigatória para custeá-lo. E isso contribui para evitar as indesejadas interrupções no fornecimento de prestações aos cidadãos [...].

No caso em comento, o Projeto de Lei n. 361/2021, ao ampliar o rol de beneficiários da pensão de que trata a Lei Estadual n. 17.428/2017, cria nitidamente uma despesa obrigatória. Isso porque a pensão será concedida não por uma escolha estatal, mas pela demonstração do preenchimento de requisitos objetivos, não podendo a despesa ser suspensão ou contingenciada por decisão administrativa.

Postos tais parâmetros, verifica-se que não há, nos autos do processo legislativo do Projeto de Lei n. 361/2021, prévia instrução da proposição com a estimativa do impacto financeiro e orçamentário da criação da referida despesa obrigatória.

Nessa linha, o STF tem declarado a inconstitucionalidade de leis que criam despesas obrigatórias sem a observância do art. 113 do ADCT, regra aplicável a todos os entes federativos. Confira-se, a propósito, o seguinte julgado representativo:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO FINANCEIRO. LEI Nº 1.237, DE 22 DE JANEIRO DE 2018, DO ESTADO DE RORAIMA. PLANO DE CARGOS, CARREIRAS E REMUNERAÇÕES DOS SERVIDORES PÚBLICOS EFETIVOS DA ÁREA ADMINISTRATIVA DA UNIVERSIDADE ESTADUAL DE RORAIMA – UERR. ALEGAÇÃO DE OFENSA AOS ARTIGOS 169, § 1º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, E 113 DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS – ADCT. A AUSÊNCIA DE PRÉVIA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA NÃO IMPLICA INCONSTITUCIONALIDADE. IMPEDIMENTO DE APLICAÇÃO DA LEI CONCESSIVA DE VANTAGEM OU AUMENTO DE REMUNERAÇÃO A SERVIDORES PÚBLICOS NO RESPECTIVO EXERCÍCIO FINANCEIRO. NÃO CONHECIMENTO DA AÇÃO DIRETA QUANTO À SUPOSTA VIOLAÇÃO DO ARTIGO 169, § 1º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. O ARTIGO 113 DO ADCT DIRIGE-SE A TODOS OS ENTES FEDERATIVOS. AUSÊNCIA DE ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO DA LEI IMPUGNADA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. CONHECIMENTO PARCIAL DA AÇÃO E, NA PARTE CONHECIDA, JULGADO PROCEDENTE O PEDIDO. MODULAÇÃO DOS EFEITOS DA DECISÃO. 1. A jurisprudência desta Casa firmou-se no sentido de que a ausência de dotação orçamentária prévia apenas impede a aplicação da legislação que implique aumento de despesa no respectivo exercício financeiro, sem que disso decorra a declaração de sua inconstitucionalidade.



Precedentes. Ação direta não conhecida quanto à suposta violação do artigo 169, § 1º, da Constituição Federal. 2. O artigo 113 do ADCT tem caráter nacional e irradia obrigações a todos os entes federativos. Precedentes. 3. A Lei n. 1.237/2018 do Estado de Roraima cria e altera despesas obrigatórias de forma a gerar impacto orçamentário. A ausência de prévia instrução da proposta legislativa com a estimativa do impacto financeiro e orçamentário, nos termos do art. 113 do ADCT, aplicável a todos os entes federativos, implica inconstitucionalidade formal. 4. O ato normativo, não obstante viciado na sua origem, acarretou o pagamento a servidores. O caráter alimentício das verbas auferidas demonstra a inviabilidade de ressarcimento dos valores. Modulação dos efeitos da decisão para proteger a confiança legítima que resultou na aplicação da lei e preservar a boa-fé objetiva. 5. Conhecimento parcial da ação direta e, na parte conhecida, julgado procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade formal da Lei n. 1.237, de 22 de janeiro de 2018, do Estado de Roraima, com efeitos *ex nunc* a contar da data da publicação da ata do julgamento." (STF, ADI 6102, Relatora ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 21/12/2020, DJe 10/02/2021)

[...]

À luz do expandido, deduz-se que o Projeto de Lei n. 361/2021 é formalmente inconstitucional, por violação ao art. 113 do ADCT.

Ante o exposto, entende-se que o Projeto de Lei n. 361/2021, embora relevante do ponto de vista social, é inconstitucional em sua integralidade, por violação ao art. 195, § 5º, da CF, e ao art. 113 do ADCT.

Por seu turno, a SEF também apresentou manifestação contrária à sanção do PL em questão, pelas seguintes razões:

Neste contexto, esta COJUR entendeu pertinente o encaminhamento dos autos à Diretoria do Tesouro Estadual - DITE, para orientar a manifestação desta SEF.

Atendendo à solicitação, a DITE manifestou-se por meio do Ofício DITE/SEF nº 426/2022 (pág. 06), expondo em síntese que:

"[...]

No que compete a esta 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.

Alerta-se, ainda, que a Emenda Constitucional n. 109, de 2021, inseriu o art. 167-A à Constituição Federal, de forma a exigir 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 agosto/2022, esse indicador da Poupança Corrente atingiu 82,83%, apresentando uma curva de crescimento que preocupa, a exigir cautela na assunção de novas despesas correntes ou renúncia de receitas."



Observa-se que a Diretoria do Tesouro Estadual alertou para a ausência de comprovação do preenchimento dos requisitos previstos nos arts. 16 e 17 da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF), e destacou a importância de se agir com cautela na assunção de novas despesas correntes, considerando as regras trazidas pela Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2021.

No que diz respeito à gestão fiscal, 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). Adicionalmente, tratando-se de despesa obrigatória de caráter continuado, deve também atender ao art. 17 da LRF.

[...]

Neste contexto, identificado que o autógrafo não atende às disposições contidas nos arts. 16 e 17 da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, as alterações nele contidas contrariam ao interesse público.

[...]

Observadas as competências desta Secretaria de Estado da Fazenda, diante da informação técnica juntada aos autos pela Diretoria do Tesouro Estadual, é entendimento deste órgão que a criação de nova despesa sem a observância dos arts. 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal contraria ao interesse público, sugerindo que o autógrafo do Projeto de Lei nº 361/2021 seja vetado integralmente.

E a SEA também apresentou manifestação contrária à sanção do PL em questão, nos seguintes termos:

Em razão da pertinência temática, instada a se manifestar, a Diretoria de Gestão e Desenvolvimento de Pessoas (DGBP) desta Secretaria de Estado da Administração (SEA), por meio da Informação nº 149/2022/SEA/CONAP (fls. 0004/0007), teceu os seguintes esclarecimentos acerca da proposta legislativa em questão. Vejamos:

"[...] em que pese a presente demanda ser socialmente relevante, destaca-se os pontos pela Secretaria de Estado da Fazenda:

'[...]

No que compete a esta Diretoria, isto é, quanto ao aspecto de tratar-se de pensão não previdenciária, 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), como já exposto pela Secretaria de Estado da Fazenda (excertos do processo SCC 14398/2022).'

[...]

Além dos pontos mencionados pela SEF, a Procuradoria-Geral do Estado também manifestou-se no feito, por intermédio do Parecer 396/2022, cuja ementa segue:



"Autógrafo. Projeto de Lei n. 361/2021, de iniciativa parlamentar, que 'Altera a Lei n. 17.428, de 2017, que 'Dispõe sobre a concessão de pensão especial e estabelece outras providências', para incluir como beneficiária a pessoa com Transtorno do Espectro do Autismo (TEA), catalogada sob o código F84.0, nível 3, na Décima Revisão da Classificação Estatística Internacional de Doenças e Problemas Relacionados com a Saúde (CID-10)'. 1. Ausência de indicação da correspondente fonte de custeio total do benefício. Benesse de natureza assistencial. Violação ao disposto no art. 195, § 5º, da CF. 2. Inexistência da estimativa do impacto orçamentário e financeiro da criação de despesa obrigatória. Não observância do art. 113 do ADCT. 3. Inconstitucionalidade da proposição em sua integralidade."

[...]

Ante o exposto, nos termos do art. 17, II, do Decreto 2.382/2014, esta Consultoria, no âmbito estrito da análise que lhe compete, com fundamento na manifestação da área técnica desta Secretaria de Estado da Administração, opina pelo veto do Projeto de Lei nº 361/2021, tendo em vista que a proposta legislativa não está devidamente instruída com a documentação pertinente, de modo que não atende ao interesse público, muito embora seja louvável do ponto de vista social por ampliar o rol de beneficiários da pensão especial de que trata a Lei Estadual nº 17.428/2017, atribuindo maior densidade ao direito à assistência social.

Essas, senhoras Deputadas e 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 outubro de 2022.

CARLOS MOISÉS DA SILVA
Governador do Estado



Assinaturas do documento



Código para verificação: **M9Z9I6Y2**



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



CARLOS MOISÉS DA SILVA (CPF: 625.XXX.849-XX) em 06/10/2022 às 21:25:01

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/U0NDXzEwMDY4XzAwMDE0MzgXzE0Mzg4XzlwMjJfTTlaOUk2WTI=> ou o site

<https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00014381/2022** e o código **M9Z9I6Y2** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.



AUTÓGRAFO DO PROJETO DE LEI Nº 361/2021

Altera a Lei nº 17.428, de 2017, que "Dispõe sobre a concessão de pensão especial e estabelece outras providências", para incluir como beneficiária a pessoa com Transtorno do Espectro do Autismo (TEA), catalogada sob o código F84.0, nível 3, na Décima Revisão da Classificação Estatística Internacional de Doenças e Problemas Relacionados com a Saúde (CID-10).

A Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina,

DECRETA:

Art. 1º Fica acrescentado inciso IV ao *caput* do art. 1º da Lei nº 17.428, de 28 de dezembro de 2017, com a seguinte redação:

"Art. 1º

IV – a pessoa com Transtorno do Espectro do Autismo (TEA), catalogada sob o código F84.0, nível 3, na Décima Revisão da Classificação Estatística Internacional de Doenças e Problemas Relacionados com a Saúde (CID-10), e definitivamente incapaz para o trabalho.

....." (NR)

Art. 2º O *caput* do art. 3º da Lei nº 17.428, de 2017, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 3º O requerimento para concessão de pensão especial nas hipóteses de que tratam os incisos II, III e IV do *caput* do art. 1º desta Lei deverá ser instruído com os seguintes documentos:

....." (NR)

Art. 3º O art. 8º da Lei nº 17.428, de 2017, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 8º

§ 1º O cadastramento ocorrerá de forma alternada, dividido em 2 (dois) grupos, sendo o primeiro composto pelos beneficiários da pensão concedida à pessoa com deficiência intelectual grave ou profunda e definitivamente incapaz para o trabalho, a que se referem os incisos II e IV do *caput* do art. 1º, e o segundo grupo composto pelos beneficiários das pensões concedidas a:

....." (NR)



Art. 4º O art. 11 da Lei nº 17.428, de 2017, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 11. As pensões especiais de que tratam os incisos I a IV do *caput* do art. 1º e os incisos III a VII do § 1º do art. 8º desta Lei, possuem caráter não previdenciário e não são transmissíveis a dependentes e herdeiros." (NR)

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

de 2022.

PALÁCIO BARRIGA-VERDE, em Florianópolis, 15 de setembro


Deputado **MAURÍCIO ESKUDLARK**
Presidente, em exercício



**ESTADO DE SANTA CATARINA
SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA
DIRETORIA DO TESOURO ESTADUAL**



Ofício DITE/SEF n. 426/2022

Florianópolis, 16 de setembro de 2022

REF.: SCC 14398/2022

Senhor Consultor Executivo,

Trata-se do autógrafo do Projeto de Lei n. 361/2021, de origem parlamentar, que *Altera a Lei n. 17.428, de 2017, que 'Dispõe sobre a concessão de pensão especial e estabelece outras providências', para incluir como beneficiária a pessoa com Transtorno do Espectro do Autismo (TEA), catalogada sob o código F84.0, nível 3, na Décima Revisão da Classificação Estatística Internacional de Doenças e Problemas Relacionados com a Saúde (CID-10).*

A proposição inclui a pessoa com Transtorno do Espectro do Autismo nível 3 no rol de beneficiários da pensão especial de que trata a Lei n. 17.428/2017, do que decorre aumento de despesa.

No que compete a esta 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.

Alerta-se, ainda, que a Emenda Constitucional n. 109, de 2021, inseriu o art. 167-A à Constituição Federal, de forma a exigir 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 agosto/2022, esse indicador da Poupança Corrente atingiu 82,83%, apresentando uma curva de crescimento que preocupa, a exigir cautela na assunção de novas despesas correntes ou renúncia de receitas.

Atenciosamente,

(documento assinado digitalmente)

José Gaspar Rubick Jr.
Assessor Técnico

(documento assinado digitalmente)

Arleny Jaqueline Mangrich Pacheco
Diretora do Tesouro Estadual

Ao Senhor

LUIZ HENRIQUE DOMINGUES DA SILVA
Consultoria Jurídica
Secretaria de Estado da Fazenda



Assinaturas do documento



Código para verificação: **YC37E94U**



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



JOSE GASPAR RUBICK JR (CPF: 004.XXX.389-XX) em 16/09/2022 às 16:28:38

Emitido por: "SGP-e", emitido em 16/08/2018 - 18:21:47 e válido até 16/08/2118 - 18:21:47.

(Assinatura do sistema)



ARLENY JAQUELINE MANGRICH PACHECO (CPF: 868.XXX.259-XX) em 16/09/2022 às 16:47:59

Emitido por: "SGP-e", emitido em 13/07/2018 - 13:20:39 e válido até 13/07/2118 - 13:20:39.

(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDE0Mzk4XzE0NDA1XzlwMjJfWUMzN0U5NFU=> ou o site

<https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00014398/2022** e o código **YC37E94U** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.



ESTADO DE SANTA CATARINA
SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA
CONSULTORIA JURÍDICA



OFÍCIO nº 022/2022/SEF/COJUR

Florianópolis, data da assinatura digital.

Ref.: SCC 14398/2022

Senhor Secretário,

A Diretoria de Assuntos Legislativos - DIAL submeteu à análise desta Secretaria de Estado da Fazenda - SEF o autógrafo do Projeto de Lei nº 361/2021, aprovado pela Assembleia Legislativa, de origem parlamentar, que "Altera a Lei nº 17.428, de 2017, que 'Dispõe sobre a concessão de pensão especial e estabelece outras providências', para incluir como beneficiária a pessoa com Transtorno do Espectro do Autismo (TEA), catalogada sob o código F84.0, nível 3, na Décima Revisão da Classificação Estatística Internacional de Doenças e Problemas Relacionados com a Saúde (CID-10)".

A manifestação desta Secretaria tem por objetivo verificar a existência ou não de contrariedade ao interesse público do autógrafo em questão, a fim de subsidiar o Governador na adoção de providências inerentes ao processo legislativo.

Neste contexto, esta COJUR entendeu pertinente o encaminhamento dos autos à Diretoria do Tesouro Estadual - DITE, para orientar a manifestação desta SEF.

Atendendo à solicitação, a DITE manifestou-se por meio do Ofício DITE/SEF nº 426/2022 (pág. 06), expondo em síntese que:

"(...)

A proposição inclui a pessoa com Transtorno do Espectro do Autismo nível 3 no rol de beneficiários da pensão especial de que trata a Lei n. 17.428/2017, do que decorre aumento de despesa.

No que compete a esta 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.

Alerta-se, ainda, que a Emenda Constitucional n. 109, de 2021, inseriu o art. 167-A à Constituição Federal, de forma a exigir 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 agosto/2022, esse indicador da Poupança Corrente atingiu 82,83%, apresentando uma curva de crescimento que preocupa, a exigir cautela na assunção de novas despesas correntes ou renúncia de receitas."

Observa-se que a Diretoria do Tesouro Estadual alertou para a ausência de comprovação do preenchimento dos requisitos previstos nos art. 16 e 17 da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF), e destacou a importância de se agir com cautela na assunção de novas despesas correntes, considerando as regras trazidas



ESTADO DE SANTA CATARINA
SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA
CONSULTORIA JURÍDICA



pela Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2021.

No que diz respeito à gestão fiscal, 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). Adicionalmente, tratando-se de despesa obrigatória de caráter continuado deve também atender ao art. 17 da LRF.

Eis a redação dos mencionados dispositivos:

“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.

(...)

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.

§ 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.

(...)^{II}

Neste contexto, identificado que o autógrafo não atende às disposições contidas nos arts. 16 e 17 da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, as alterações nele contidas contrariam ao interesse público.

Assim, considerando que a presente manifestação está restrita à existência ou não de contrariedade ao interesse público, considerando que os autógrafos são também encaminhados à Procuradoria-Geral do Estado (PGE), para dizer sobre a legalidade e a constitucionalidade (art. 17, I, do Decreto Estadual nº 2.382/2017), submete-se a matéria a vossa apreciação e posterior encaminhamento à Diretoria de Assuntos Legislativos.

Luiz Henrique Domingues da Silva
Consultor Executivo



**ESTADO DE SANTA CATARINA
SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA
CONSULTORIA JURÍDICA**



Observadas as competências desta Secretaria de Estado da Fazenda, diante da informação técnica juntada aos autos pela Diretoria do Tesouro Estadual, é entendimento deste órgão que a criação de nova despesa sem a observância dos arts. 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal contraria ao interesse público, sugerindo que o autógrafo do Projeto de Lei nº 361/2021 seja vetado integralmente.

À DIAL, para prosseguimento.

Paulo Eli
Secretário de Estado da Fazenda



Assinaturas do documento



Código para verificação: **3510MANB**



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



LUIZ HENRIQUE DOMINGUES DA SILVA (CPF: 105.XXX.018-XX) em 19/09/2022 às 17:21:26

Emitido por: "SGP-e", emitido em 08/05/2018 - 16:57:50 e válido até 08/05/2118 - 16:57:50.

(Assinatura do sistema)



PAULO ELI (CPF: 303.XXX.199-XX) em 19/09/2022 às 17:44:30

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/U0NDXzEwMDY4XzAwMDE0Mzk4XzE0NDA1XzlwMjJfMzUxME1BTkl=> ou o site

<https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00014398/2022** e o código **3510MANB** 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 N. 396/2022-PGE

Florianópolis, data da assinatura digital.

Referência: SCC 14396/2022

Assunto: Autógrafo do Projeto de Lei n. 361/2021

Origem: Casa Civil (CC)

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

Autógrafo. Projeto de Lei n. 361/2021, de iniciativa parlamentar, que "Altera a Lei n. 17.428, de 2017, que 'Dispõe sobre a concessão de pensão especial e estabelece outras providências', para incluir como beneficiária a pessoa com Transtorno do Espectro do Autismo (TEA), catalogada sob o código F84.0, nível 3, na Décima Revisão da Classificação Estatística Internacional de Doenças e Problemas Relacionados com a Saúde (CID-10)". 1. Ausência de indicação da correspondente fonte de custeio total do benefício. Benesse de natureza assistencial. Violação ao disposto no art. 195, § 5º, da CF. 2. Inexistência da estimativa do impacto orçamentário e financeiro da criação de despesa obrigatória. Não observância do art. 113 do ADCT. 3. Inconstitucionalidade da proposição em sua integralidade.

Senhora Procuradora-Chefe da Consultoria Jurídica,

RELATÓRIO

A Diretoria de Assuntos Legislativos da Casa Civil, por meio do Ofício n. 1107/CC-DIAL-GEMAT, de 15 de setembro de 2022, solicitou a manifestação desta Procuradoria sobre o autógrafo do Projeto de Lei n. 361/2021, de origem parlamentar, que "*Altera a Lei n. 17.428, de 2017, que 'Dispõe sobre a concessão de pensão especial e estabelece outras providências', para incluir como beneficiária a pessoa com Transtorno do Espectro do Autismo (TEA), catalogada sob o código F84.0, nível 3, na Décima Revisão da Classificação Estatística Internacional de Doenças e Problemas Relacionados com a Saúde (CID-10)*".

Eis o teor do projeto aprovado pela Assembleia Legislativa, disponível no processo SCC 14381/2022:

Art. 1º Fica acrescentado inciso IV ao caput do art. 1º da Lei n. 17.428, de 28 de dezembro de 2017, com a seguinte redação:

"Art. 1º

IV – a pessoa com Transtorno do Espectro do Autismo (TEA), catalogada sob o código F84.0, nível 3, na Décima Revisão da Classificação Estatística Internacional de Doenças e Problemas Relacionados com a Saúde (CID-10), e definitivamente incapaz para o trabalho.

....." (NR)

Art. 2º O caput do art. 3º da Lei n. 17.428, de 2017, passa a vigorar com a seguinte redação:



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



“Art. 3º O requerimento para concessão de pensão especial nas hipóteses de que tratam os incisos II, III e IV do *caput* do art. 1º desta Lei deverá ser instruído com os seguintes documentos:

.....” (NR)

Art. 3º O art. 8º da Lei n. 17.428, de 2017, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 8º

§ 1º O cadastramento ocorrerá de forma alternada, dividido em 2 (dois) grupos, sendo o primeiro composto pelos beneficiários da pensão concedida à pessoa com deficiência intelectual grave ou profunda e definitivamente incapaz para o trabalho, a que se referem os incisos II e IV do *caput* do art. 1º, e o segundo grupo composto pelos beneficiários das pensões concedidas a:

.....” (NR)

Art. 4º O art. 11 da Lei n. 17.428, de 2017, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 11. As pensões especiais de que tratam os incisos I a IV do *caput* do art. 1º e os incisos III a VII do §1º do art. 8º desta Lei, possuem caráter não previdenciário e não são transmissíveis a dependentes e herdeiros.” (NR)

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

Colhe-se da justificativa do parlamentar proponente:

As pessoas com autismo, nível 3, são aquelas que apresentam um déficit considerado grave nas habilidades de comunicação verbais e não verbais. Ou seja, não conseguem se comunicar sem contar com suporte. Assim, tendo a cognição reduzida, apresentam dificuldade nas interações sociais. Também, possuem um perfil inflexível de comportamento e dificuldade de lidar com mudanças, além de tenderem ao isolamento social, se não estimulados, e a comportamentos restritos ou repetitivos que interferem significativamente no funcionamento em todas as áreas da vida.

Em razão desse elevado grau de sintomas, de dependência e/ou necessidade de suporte, entendo que as pessoas com tal transtorno merecem a atenção especial do Estado, sobretudo financeira, cuja via adequada, no caso, é a sua inclusão no rol das beneficiárias da pensão especial a que alude a Lei n. 17.428, de 2017, cuja alteração, para tanto, ora propugnado, nos termos da presente proposição legislativa.

É o relato do necessário.

FUNDAMENTAÇÃO

A presente manifestação da Procuradoria-Geral do Estado (PGE) tem como propósito orientar a decisão a ser tomada pelo Excelentíssimo Senhor Governador, na fase de deliberação executiva do processo legislativo. Essa fase compreende a prerrogativa conferida ao Chefe do Poder Executivo de sancionar ou vetar o projeto aprovado pelo Parlamento, consoante a dicção do art. 54, *caput* e §§ 1º a 3º, da Constituição do Estado de Santa Catarina (CESC). Eis o teor dos dispositivos mencionados:

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



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



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.

Sobre o parâmetro da análise a ser feita por esta Procuradoria, o Decreto Estadual n. 2.382/2014, que dispõe sobre o Sistema de Atos do Processo Legislativo, prevê, nestes termos:

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 [...]

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

Em síntese, o legislador catarinense pretende estender, por meio de lei, a pensão de que trata a Lei Estadual n. 14.428/2017 a pessoas com transtorno do espectro do autismo nível 3 (art. 1º). Também são previstas disposições acessórias que são uma continuidade da disciplina versada no art. 1º.

Referida pensão consiste em política pública de seguridade social não contributiva que tem por objetivo atender às necessidades básicas dos indivíduos por ela abrangidos. A matéria, portanto, amolda-se ao conceito de assistência social, conforme preceitua o art. 1º da Lei n. 8.742/1993, *in verbis*:

Art. 1º A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas.

Embora a finalidade da proposição seja louvável, por ampliar o rol de beneficiários da pensão especial de que trata a Lei Estadual n. 14.428/2017, atribuindo maior densidade ao direito à assistência social, não se pode deixar de apontar a ausência da indicação da correspondente fonte de custeio total da medida, o que viola o art. 195, §5º, da Constituição da República Federativa do Brasil (CF).

Verifica-se, também, o descumprimento do art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da CF, norma de reprodução obrigatória que estabeleceu requisito adicional para a validade formal de leis que criem despesas obrigatórias: a necessidade de instrução dos autos do processo legislativo com a prévia estimativa de impacto orçamentário e financeiro.

Assim sendo, é importante esclarecer, desde já, que não se questiona o mérito da opção política do legislador catarinense consistente na proteção de pessoas com transtorno do espectro do autismo nível 3. De fato, não se discute, aqui, a necessidade de tais indivíduos receberem especial atenção do Estado. Está-se apenas a afirmar que a extensão da pensão a essa categoria não observou dois requisitos objetivos para conferir-lhe validade: a prévia indicação da fonte de custeio total e a prévia estimativa de impacto orçamentário e financeiro.



ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA



Expostos, em síntese, os fundamentos que conduzem à inconstitucionalidade do Projeto de Lei n. 361/2021, passa-se à exposição detalhada de cada um deles.

1. Ausência de indicação da correspondente fonte de custeio total do benefício (art. 195, § 5º, da CF)

Toda criação, majoração ou extensão de benefícios da seguridade social, tais como os assistenciais, requer a indicação da correspondente fonte de custeio total, consoante exigido pelo art. 195, §5º, da CF (regra da precedência da fonte de custeio), que tem o seguinte enunciado:

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:

[...]

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

Cuida-se de comando dirigido ao legislador ordinário, "*sendo inexigível quando se tratar de benefício criado diretamente pela Constituição*"¹.

Como a norma constitucional está topograficamente inserida nas disposições gerais da Seguridade Social, ela deve ser observada, por isso mesmo, também por Estados e Municípios.

O que a Constituição exige é a indicação de uma fonte prévia de custeio. Essa fonte, no entanto, não deve necessariamente ser vinculada ao beneficiário, até mesmo porque o comando constitucional não se restringe ao âmbito da previdência social, incidindo também sobre benefícios assistenciais, os quais não possuem caráter contributivo.

Ocorre, no entanto, que não há, seja nos autos do Projeto de Lei n. 361/2021, seja em algum dispositivo dessa proposição, a indicação da fonte de custeio total da extensão da pensão de que trata a Lei Estadual n. 14.428/2017 a pessoas com nível 3 de autismo.

À luz de tais parâmetros, é uníssona a jurisprudência do Supremo ao proclamar a invalidade de leis que, a despeito da boa intenção subjacente, tenham criado, majorado ou estendido benefícios da seguridade social (que abrange temas relativos à saúde, previdência e assistência) sem a correspondente fonte de custeio total, conforme exemplificam os seguintes precedentes:

I. Ação direta de inconstitucionalidade: L. est. 2.207/00, do Estado do Mato Grosso do Sul (redação do art. 1º da L. est. 2.417/02), que isenta os aposentados e pensionistas do antigo sistema estadual de previdência da contribuição destinada ao custeio de plano de saúde dos servidores Estado: inconstitucionalidade declarada. [...]. IV. **Seguridade social: norma que concede benefício: necessidade de previsão legal de fonte de custeio, inexistente no caso (CF, art. 195, § 5º): precedentes.**² (grifou-se)

EMENTA: - DIREITO CONSTITUCIONAL E PREVIDENCIÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI N. 336, DE 20 DE OUTUBRO DE 1992, DO DISTRITO FEDERAL. EXTENSÃO, AOS SERVIDORES INATIVOS DA SECRETARIA DE SEGURANÇA PÚBLICA DO DISTRITO FEDERAL, DE VANTAGENS DE QUE TRATA A LEI N. 7.063, DE 20 DE MAIO DE 1987, CONCEDIDA APENAS A UM NÚMERO LIMITADO DE SERVIDORES ATIVOS E

¹ STF, ARE 664335, Relator LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 04/12/2014, DJe 12/02/2015.

² STF, ADI 3205, Relator SEPÚLVEDA PERTENCE, Tribunal Pleno, julgado em 19/10/2006, DJ 17/11/2006.



ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA



MEDIANTE PROCESSO SELETIVO. ATO NORMATIVO. CABIMENTO DE A.D.I. INAPLICABILIDADE, NO CASO, DO ART. 40, § 4 DA C.F. INOBSERVÂNCIA DO §5 DO ART. 195 DA CONSTITUIÇÃO, QUANTO À INDICAÇÃO "DA FONTE DE CUSTEIO TOTAL". 1. A Lei n 336, de 20.10.1992, estendeu a todos os servidores inativos da Secretaria da Segurança Pública do Distrito Federal, para efeito de majoração de seus proventos de aposentadoria, vantagens que haviam sido concedidas, pela Lei n 7.063 de 20.05.1987, apenas a alguns servidores lotados na repartição até certa data, já vencida, e aprovados em processo seletivo. Lei, aliás (esta última) que aqui não está sendo impugnada. [...]. 3. **Ademais, foi descumprido, por ela, o parágrafo 5 do art. 195 da C.F., segundo o qual "nenhum benefício ou serviço de seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total", como prevista no caput.** 4. Ação direta julgada procedente, com a declaração, "ex tunc", da inconstitucionalidade da Lei n. 336/92 do D.F.³ (grifou-se)

DIREITO CONSTITUCIONAL E PREVIDENCIÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 511, DE 04.10.1993, QUE ACRESCENTOU O INCISO VI AO ART. 5º DA LEI N. 135, DE 23.10.1986, AMBAS DO ESTADO DE RONDÔNIA. CONSTITUIÇÃO FEDERAL, ARTS. 195, CAPUT E §5º; 194, PARÁGRAFO ÚNICO, E 149, §1º. LEI FEDERAL N. 8.213, DE 24.07.1991. 1. **O dispositivo impugnado incluiu, para fins previdenciários, como dependentes dos associados, "os pais, que forem aposentados e pensionistas do Instituto Nacional de Seguridade Social - INSS e outros, cujas rendas não ultrapassem o valor de dois salários mínimos", violando o §5º do art. 195 da Constituição Federal, segundo o qual "nenhum benefício ou serviço de seguridade social pode ser criado, majorado ou estendido sem correspondente fonte de custeio total".** 2. Tal norma constitucional federal (art. 195, § 5º) está inserida nas Disposições Gerais da Seguridade Social, a serem observadas, por isso mesmo, também pelos Estados, sem prejuízo do disposto no parágrafo 1º do art. 149. 3. O parágrafo único do art. 194 da C.F. deixou claro que ao Poder Público compete, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com observância dos princípios enunciados em seus incisos, dentre eles o da equidade na forma de participação no custeio, como estabelecido no caput, seus incisos e parágrafos do art. 195. 4. E a Lei n. 8.213, de 24.07.1991, que dispôs sobre Planos de Benefícios da Previdência Social, não inclui, como dependentes do segurado, "os pais, que forem aposentados e pensionistas do INSS e outros, cujas rendas não ultrapassem o valor de dois salários mínimos", como fez a norma impugnada, sem a correspondente fonte de custeio total. 5. Ação Direta julgada procedente, declarando-se a inconstitucionalidade da Lei n. 511, de 04.10.1993, que acrescentou o inciso VI ao art. 5º da Lei n. 135, de 23.10.1986, ambas do Estado de Rondônia.⁴ (grifou-se)

Convém, por derradeiro, realizar distinção em relação ao que foi decidido na ADI 4976. Na ocasião, o STF afirmou que a criação de auxílio especial mensal destinado aos jogadores de futebol campeões das copas do mundo FIFA de 1958, 1962 e 1970 não atrai a incidência do do art. 195, § 5º, da CF. Confira-se a ementa do acórdão:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTS. 23, 37 A 47 E 53 DA LEI 12.663/2012 (LEI GERAL DA COPA). EVENTOS DA COPA DAS CONFEDERAÇÕES FIFA 2013 E DA COPA DO MUNDO FIFA 2014. [...]. CONCESSÃO DE PRÊMIO EM DINHEIRO E DE AUXÍLIO ESPECIAL MENSAL AOS JOGADORES CAMPEÕES DAS COPAS DO MUNDO FIFA DE 1958, 1962 E 1970. ARTS. 5º, CAPUT, 19, III, E 195, § 5º, TODOS DA CF. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA IGUALDADE E AUSÊNCIA DE INDICAÇÃO DA FONTE DE CUSTEIO TOTAL. ALEGAÇÕES REJEITADAS. [...]. AÇÃO JULGADA

³ STF, ADI 838, Relator SYDNEY SANCHES, Tribunal Pleno, julgado em 13/8/1998, DJ 09/04/1999.

⁴ STF, ADI 1002, Relator SYDNEY SANCHES, Tribunal Pleno, julgado em 6/2/2003, DJ 20/6/2003.



ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA



IMPROCEDENTE. [...]. III – Mostra-se plenamente justificada a iniciativa dos legisladores federais – legítimos representantes que são da vontade popular – em premiar materialmente a incalculável visibilidade internacional positiva proporcionada por um grupo específico e restrito de atletas, bem como em evitar, mediante a instituição de pensão especial, que a extrema penúria material enfrentada por alguns deles ou por suas famílias ponha em xeque o profundo sentimento nacional em relação às seleções brasileiras que disputaram as Copas do Mundo de 1958, 1962 e 1970, as quais representam, ainda hoje, uma das expressões mais relevantes, conspícuas e populares da identidade nacional. IV – **O auxílio especial mensal instituído pela Lei 12.663/2012, por não se tratar de benefício previdenciário, mas, sim, de benesse assistencial criada por legislação especial para atender demanda de projeção social vinculada a acontecimento extraordinário de repercussão nacional, não pressupõe, à luz do disposto no art. 195, §5º, da Carta Magna, a existência de contribuição ou a indicação de fonte de custeio total.** [...]. VI – Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente.⁵ (grifou-se)

Todavia, o julgado tem peculiaridades fáticas que afastam a sua aplicabilidade ao caso em tela. É que, naquela oportunidade, o fundamento determinante para o afastamento da regra constitucional que prevê a precedência da fonte de custeio foi que o auxílio analisado contemplava beneficiários identificáveis, o que, na visão que prevaleceu no colegiado, atrai a incidência de um regime jurídico especial. Como bem pontuado pelo Ministro Ricardo Lewandowski em seu voto condutor:

[...] os benefícios de legislação especial existentes no ordenamento jurídico pátrio com o fim de atender a demandas de impacto social relacionadas a fatos extraordinários de repercussão nacional – gênero de que fazem parte as pensões especiais indenizatórias ou assistenciais ora examinadas –, embora também sejam uma ferramenta à disposição do legislador ordinário para o alcance dos objetivos fundamentais da República de construir uma sociedade justa e solidária e de promover o bem de todos (art. 3º, I e IV, da CF), não integram propriamente o conjunto de benefícios e serviços expressa e previamente dispostos nas legislações previdenciárias e de organização da assistência social.

É que os benefícios especiais, por terem como alvo vicissitudes ligadas a circunstâncias excepcionabilíssimas, imprevisíveis e não reeditáveis, jamais poderiam estar hipoteticamente descritos em comandos normativos preexistentes.

[...]

Veja-se que, no julgamento da ADI 3.853/MS, de relatoria da Ministra Cármen Lúcia, em que foi declarada a inconstitucionalidade de emenda à Constituição do Mato Grosso do Sul que instituía subsídio mensal e vitalício aos ex-governadores daquele Estado-membro em valor idêntico ao percebido pelo atual Chefe do Executivo local, o Ministro Ayres Britto anotou em seu voto, ao afastar a natureza de pensão especial daquele controverso pagamento, que ***“pensão especial é sempre intuitu personae; é nominalmente identificável; não é uma pensão nominalmente em aberto; não é uma pensão em abstrato para toda e qualquer pessoa que vier a ocupar o cargo e respectivo cônjuge”*** (grifei). Também o Ministro Marco Aurélio, nesse mesmo sentido, asseverou, naquela assentada, não se tratar o referido subsídio de pensão graciosa, *“porque teria que ser pessoal, individualizada, e não o é”*.

Retornando às pensões especiais propriamente ditas, parece-me evidente, a essa altura, que o auxílio especial mensal criado pela Lei n. 12.663/2012, a exemplo de todos os benefícios de legislação especial previstos nos diplomas já citados, também se enquadra como pensão especial de caráter assistencial concedida em

⁵ STF, ADI 4976, Relator RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 7/5/2014, DJe 30/10/2014.



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



favor de um grupo específico de indivíduos nominalmente identificáveis que, embora inegavelmente vinculados a feitos desportivos internacionais tidos como extraordinários e de grande repercussão nacional pelo legislador federal, encontram-se em situação de indigna impotência financeira.

Assim, por não fazer parte, evidentemente, do rol de benefícios e serviços regularmente mantidos e prestados pelo sistema de seguridade social, ao auxílio especial mensal também não se aplica a exigência prevista no art. 195, § 5º, da Carta Magna [...].

Essa circunstância excepcional, contudo, não está presente no caso em tela, visto que a pensão que se pretende criar tem como beneficiária toda pessoa com transtorno do espectro do autismo nível 3. Trata-se, portanto, de ato geral e abstrato, cuja aplicação se dirige a um universo indeterminado de destinatários e cuja incidência recai sobre quantidade indeterminada de situações concretas, não se esgotando na primeira aplicação.

Incide, assim, a regra da precedência da fonte de custeio (art. 195, §5º, da CF), a qual não foi observada no presente caso.

2. Ausência da estimativa do impacto orçamentário e financeiro da criação de despesa obrigatória (ADCT, art. 113)

Um requisito objetivo com assento constitucional da validade formal de leis que instituem benefícios assistenciais (criando, consequentemente, despesa obrigatória) está positivado no art. 113 do ADCT da CF, incluído pela Emenda Constitucional n. 95/2016, a qual previu o Novo Regime Fiscal. Eis a redação do dispositivo em comento:

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.

O art. 113 do ADCT constitucionalizou parcialmente o disposto no art. 17 da LRF. Este último dispositivo previu uma série de mecanismos de prudência fiscal para a criação ou majoração de despesas obrigatórias, representando um dos capítulos normativos que mais bem formula a ideia de equilíbrio intertemporal. Assim está redigido o artigo mencionado:

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.

§ 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.

§ 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.

§ 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.



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



§ 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.

§ 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.

Nesse sentido, no julgamento da ADI 2238, em que o STF declarou a constitucionalidade de diversos dispositivos da LRF, dentre eles o art. 17, o Ministro Alexandre de Moraes, Relator do acórdão, enfatizou a importância das medidas que impõem ao Estado avaliar a sustentabilidade fiscal previamente à criação ou majoração de despesas obrigatórias, inclusive no âmbito do processo legislativo, para garantir o equilíbrio fiscal das presentes e futuras gerações. A esse respeito, transcreve-se o seguinte excerto de seu voto:

Na medida em que essas despesas projetam suas consequências para uma dimensão temporalmente ampliada, o Estado tem a obrigação de avaliar a sua sustentabilidade fiscal, pois comprometem não só o equilíbrio fiscal contemporâneo do Estado, mas também das gerações futuras.

Não é possível, nem razoável, que a sociedade precise arcar com novos gastos orçamentários, sem custo demonstrado ou estimado, sem estudo de repercussão econômico-financeira, baseados somente em propostas legislativas indefinidas, porém geradoras de despesas continuadas e descontroladas (EBER ZOEHLER SANTA HELENA. *Competência parlamentar para geração e controle de despesas obrigatórias de caráter continuado e gasto tributário*. In: Série temas de interesse do Legislativo; n. 15. Câmara dos Deputados, Edições Câmara, p. 29/30)

A rigidez e a permanência, típicas dessas despesas, as tornam um fenômeno financeiro diferenciado, que deve ser considerado como tal nos instrumentos de planejamento estatal, entre os quais o processo legislativo ordinário.

A aferição da suficiência do seu custeio já não pode mais ser entendida hoje como um requisito estático, pontual ou tópico, que se resume na previsão de uma dotação orçamentária singularmente considerada, tal como exigido pelo art. 169, § 1º, I, da CF.

Os custos envolvidos no patrocínio desses gastos devem ser apreciados dentro de cenários econômicos variados, com séria consideração das conjunturas mais plausíveis, de modo a reduzir riscos para a estabilidade do sistema jurídico como um todo.

A antecipação, para o processo legislativo, da necessidade de compensação fiscal de despesas obrigatórias continuadas surge, de certa forma o confirmando, como um aprimoramento deliberativo da responsabilidade democrática, significando verdadeiro e necessário amadurecimento fiscal do Estado, que postula a superação da cultura do oportunismo político, da inconsequência, do desaviso e do imprevisto nas Finanças Públicas, todos fomentadores da complacência ou mesmo do descalabro fiscal.

A prudência fiscal, embora frequentemente negligenciada, é objetivo que permeia o capítulo constitucional das Finanças Públicas, e a história econômica, em especial a brasileira, já deu provas suficientes de que modelos de desenvolvimento que apostam inconsequentemente na displicência fiscal correm o risco de suportarem consequências devastadoras, produzindo cenários de redução nos investimentos, aumentos nas taxas de juros, depreciação da moeda e perda de postos de empregos.



[...]

Prestigiar os institutos de expansão ponderada das despesas obrigatórias de caráter continuado, previstas nos art. 17 e 24 da LRF, não significa amesquinhar a autonomia financeira dos entes da Federação brasileira, nem deles retirar os meios financeiros para realização dos projetos de justiça social que a Constituição Federal traçou; mas sim aceitar que a lógica econômica mundial opera sobre a verdade atemporal da escassez, cujas imposições jamais serão vencidas pela defesa da exuberância dos déficits públicos.⁶ (grifou-se)

Na mesma ocasião, o Ministro afirmou, também, que a observância dos mecanismos de prudência fiscal confere maior legitimidade à criação de direitos cuja efetivação pressupõe a existência de uma despesa obrigatória para custeá-lo. E isso contribui para evitar as indesejadas interrupções no fornecimento de prestações aos cidadãos. Em suas palavras:

Responsabilidade Fiscal é um conceito indispensável não apenas para legitimar a expansão de despesas rígidas e prolongadas sob um processo deliberativo mais transparente, probo e rigoroso, mas, principalmente, para garantir que os direitos assim constituídos venham a ser respeitados sem solução de continuidade, de forma a atender às justas expectativas de segurança jurídica dos seus destinatários e evitar a nefasta corrosão da confiabilidade conferida aos gestores públicos.

É importante ter em perspectiva esse último aspecto, a respeito da estabilidade desses gastos. Sendo muito das políticas sociais do Estado sustentado por custos e por despesas obrigatórias de caráter continuado, em um contexto em que faltar racionalidade no processo de adjudicação desses direitos, sobrarão infortúnios que o Estado se veja instado logo mais adiante a enfrentar as penosas deliberações de suspensão, retração ou mesmo supressão desses direitos.

É o que se viu em algumas das economias da zona do euro, e é isso que está em curso em algumas situações no Brasil. Tudo a revelar a prudência fiscal, ideia-força da LRF, como destacadamente importante.

No caso em comento, o Projeto de Lei n. 361/2021, ao ampliar o rol de beneficiários da pensão de que trata a Lei Estadual n. 14.428/2017, cria nitidamente uma despesa obrigatória. Isso porque a pensão será concedida não por uma escolha estatal, mas pela demonstração do preenchimento de requisitos objetivos, não podendo a despesa ser suspensa ou contingenciada por decisão administrativa.

Postos tais parâmetros, verifica-se que não há, nos autos do processo legislativo do Projeto de Lei n. 361/2021, prévia instrução da proposição com a estimativa do impacto financeiro e orçamentário da criação da referida despesa obrigatória.

Nessa linha, o STF tem declarado a inconstitucionalidade de leis que criam despesas obrigatórias sem a observância do art. 113 do ADCT, regra aplicável a todos os entes federativos. Confira-se, a propósito, o seguinte julgado representativo:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO FINANCEIRO. LEI Nº 1.237, DE 22 DE JANEIRO DE 2018, DO ESTADO DE RORAIMA. PLANO DE CARGOS, CARREIRAS E REMUNERAÇÕES DOS SERVIDORES PÚBLICOS EFETIVOS DA ÁREA ADMINISTRATIVA DA UNIVERSIDADE ESTADUAL DE RORAIMA – UERR. ALEGAÇÃO DE OFENSA AOS ARTIGOS 169, § 1º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, E 113 DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS – ADCT. A AUSÊNCIA DE PRÉVIA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA NÃO IMPLICA INCONSTITUCIONALIDADE. IMPEDIMENTO DE APLICAÇÃO DA LEI CONCESSIVA DE VANTAGEM OU

⁶ Extraído do inteiro teor da ADI 2238, Relator Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, julgado em 24/06/2020, DJe 15/09/2020.



ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA



AUMENTO DE REMUNERAÇÃO A SERVIDORES PÚBLICOS NO RESPECTIVO EXERCÍCIO FINANCEIRO. NÃO CONHECIMENTO DA AÇÃO DIRETA QUANTO À SUPOSTA VIOLAÇÃO DO ARTIGO 169, § 1º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. **O ARTIGO 113 DO ADCT DIRIGE-SE A TODOS OS ENTES FEDERATIVOS. AUSÊNCIA DE ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO DA LEI IMPUGNADA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL.** CONHECIMENTO PARCIAL DA AÇÃO E, NA PARTE CONHECIDA, JULGADO PROCEDENTE O PEDIDO. MODULAÇÃO DOS EFEITOS DA DECISÃO. 1. A jurisprudência desta Casa firmou-se no sentido de que a ausência de dotação orçamentária prévia apenas impede a aplicação da legislação que implique aumento de despesa no respectivo exercício financeiro, sem que disso decorra a declaração de sua inconstitucionalidade. Precedentes. Ação direta não conhecida quanto à suposta violação do artigo 169, § 1º, da Constituição Federal. 2. **O artigo 113 do ADCT tem caráter nacional e irradia obrigações a todos os entes federativos.** Precedentes. 3. **A Lei n. 1.237/2018 do Estado de Roraima cria e altera despesas obrigatórias de forma a gerar impacto orçamentário. A ausência de prévia instrução da proposta legislativa com a estimativa do impacto financeiro e orçamentário, nos termos do art. 113 do ADCT, aplicável a todos os entes federativos, implica inconstitucionalidade formal.** 4. O ato normativo, não obstante viciado na sua origem, acarretou o pagamento a servidores. O caráter alimentício das verbas auferidas demonstra a inviabilidade de ressarcimento dos valores. Modulação dos efeitos da decisão para proteger a confiança legítima que resultou na aplicação da lei e preservar a boa-fé objetiva. 5. Conhecimento parcial da ação direta e, na parte conhecida, julgado procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade formal da Lei n. 1.237, de 22 de janeiro de 2018, do Estado de Roraima, com efeitos ex nunc a contar da data da publicação da ata do julgamento.⁷ (grifou-se)

Vale registrar, por derradeiro, que a necessidade de observância, no âmbito do processo legislativo, dos mecanismos de prudência fiscal previstos na LRF (e parcialmente constitucionalizados pelo art. 113 do ADCT) já havia sido apontada pela Secretaria de Estado da Fazenda (SEF), em sede de diligência solicitada pela Assembleia Legislativa, consoante se extrai do seguinte trecho do Ofício DITE/SEF n. 443/2021, disponível às fls. 9/10 do Processo SCC 20575/2021:

Resumidamente, a proposta inclui como beneficiárias de pensão especial devida pelo Estado de Santa Catarina, as pessoas com Transtorno do Espectro do Autismo (TEA), com sintomas graves (nível 3).

[...]

Por se tratar de um aumento de despesa obrigatória de caráter continuado, a medida deve atender ao que dispõe os arts. 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal, devendo estar acompanhada de estudo de impacto orçamentário e financeiro da proposta, bem como a previsão das “medidas compensatórias”, consubstanciadas em aumento permanente de receita ou redução permanente de despesa, como forma de se assegurar o equilíbrio fiscal.

À luz do exposto, deduz-se que o Projeto de Lei n. 361/2021 é formalmente inconstitucional, por violação ao art. 113 do ADCT.

CONCLUSÃO

⁷ STF, ADI 6102, Relatora ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 21/12/2020, DJe 10/02/2021.



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



Ante o exposto, entende-se que o Projeto de Lei n. 361/2021, embora relevante do ponto de vista social, é inconstitucional em sua integralidade, por violação ao art. 195, §5º, da CF, e ao art. 113 do ADCT.

É o parecer.

ANDRÉ FILIPE SABETZKI BOEING
Procurador do Estado



Assinaturas do documento



Código para verificação: **4W0XZ00B**



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



ANDRE FILIPE SABETZKI BOEING (CPF: 071.XXX.229-XX) em 23/09/2022 às 14:41:18

Emitido por: "SGP-e", emitido em 24/07/2020 - 13:34:48 e válido até 24/07/2120 - 13:34:48.

(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDE0Mzk2XzE0NDZlMjJfNFcwWFowMEI=> ou o site

<https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00014396/2022** e o código **4W0XZ00B** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.



DESPACHO

Referência: SCC 14396/2022

Assunto: Autógrafo do Projeto de Lei n. 361/2021

Origem: Casa Civil (CC)

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

De acordo com o parecer retro exarado pelo Procurador do Estado, Dr. André Filipe Sabetzki Boeing, cuja ementa foi assim formulada:

Autógrafo. Projeto de Lei n. 361/2021, de iniciativa parlamentar, que "Altera a Lei n. 17.428, de 2017, que 'Dispõe sobre a concessão de pensão especial e estabelece outras providências', para incluir como beneficiária a pessoa com Transtorno do Espectro do Autismo (TEA), catalogada sob o código F84.0, nível 3, na Décima Revisão da Classificação Estatística Internacional de Doenças e Problemas Relacionados com a Saúde (CID-10)". 1. Ausência de indicação da correspondente fonte de custeio total do benefício. Benesse de natureza assistencial. Violação ao disposto no art. 195, §5º, da CF. 2. Inexistência da estimativa do impacto orçamentário e financeiro da criação de despesa obrigatória. Não observância do art. 113 do ADCT. 3. Inconstitucionalidade da proposição em sua integralidade.

À consideração superior.

Florianópolis, data da assinatura digital.

ALINE CLEUSA DE SOUZA

Procuradora-Chefe da Consultoria Jurídica



Assinaturas do documento



Código para verificação: **Y54R3L0P**



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



ALINE CLEUSA DE SOUZA (CPF: 003.XXX.689-XX) em 23/09/2022 às 15:32:22

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/U0NDXzEwMDY4XzAwMDE0Mzk2XzE0NDZlZlwmJjJfWTU0UjNMMFA=> ou o site

<https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00014396/2022** e o código **Y54R3L0P** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.



DESPACHO

Referência: SCC 14396/2022

Assunto: Autógrafo. Projeto de Lei n. 361/2021, de iniciativa parlamentar, que "Altera a Lei n. 17.428, de 2017, que 'Dispõe sobre a concessão de pensão especial e estabelece outras providências', para incluir como beneficiária a pessoa com Transtorno do Espectro do Autismo (TEA), catalogada sob o código F84.0, nível 3, na Décima Revisão da Classificação Estatística Internacional de Doenças e Problemas Relacionados com a Saúde (CID-10)". 1. Ausência de indicação da correspondente fonte de custeio total do benefício. Benesse de natureza assistencial. Violação ao disposto no art. 195, §5º, da CF. 2. Inexistência da estimativa do impacto orçamentário e financeiro da criação de despesa obrigatória. Não observância do art. 113 do ADCT. 3. Inconstitucionalidade da proposição em sua integralidade.

Origem: Casa Civil (CC)

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

De acordo com o **Parecer n. 396/2022-PGE** da lavra do Procurador do Estado, Dr. André Filipe Sabetzki Boeing, 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 n. 396/2022-PGE** referendado pelo Dr. Sérgio Laguna Pereira, Procurador-Geral Adjunto para Assuntos Jurídicos.

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

Florianópolis, data da assinatura digital.

ALISSON DE BOM DE SOUZA

Procurador-Geral do Estado



Assinaturas do documento



Código para verificação: **GQA2J760**



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



SÉRGIO LAGUNA PEREIRA (CPF: 004.XXX.480-XX) em 23/09/2022 às 16:55:47

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

(Assinatura do sistema)



ALISSON DE BOM DE SOUZA (CPF: 040.XXX.369-XX) em 24/09/2022 às 09:27:42

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

(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDE0Mzk2XzE0NDZlMjJfR1FBMko3NjA=> ou o site

<https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00014396/2022** e o código **GQA2J760** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.



ESTADO DE SANTA CATARINA
SECRETARIA DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO
DIRETORIA DE GESTÃO E DESENVOLVIMENTO DE PESSOAS
COORDENADORIA DE NORMAS E ATOS DE PESSOAL



INFORMAÇÃO Nº 149/2022/SEA/CONAP Florianópolis, 27 de setembro de 2022.

REFERÊNCIA: SCC 14397/2022 – Autógrafo PL 361/2021 – Altera a Lei nº 17.428, de 2017, que ‘Dispõe sobre a concessão de pensão especial e estabelece outras providências’, para incluir como beneficiária a pessoa com Transtorno do Espectro do Autismo (TEA), catalogada sob o código F84.0, nível 3, na Décima Revisão da Classificação Estatística Internacional de Doenças e Problemas Relacionados com a Saúde (CID-10)”.

Senhora Consultora Executiva,

Tratam os autos de solicitação para análise acerca da existência ou não de contrariedade ao interesse público no autógrafo do Projeto de Lei nº 361/2021, aprovado pela Assembleia Legislativa, de origem parlamentar, que “Altera a Lei nº 17.428, de 2017, que ‘Dispõe sobre a concessão de pensão especial e estabelece outras providências’, para incluir como beneficiária a pessoa com Transtorno do Espectro do Autismo (TEA), catalogada sob o código F84.0, nível 3, na Décima Revisão da Classificação Estatística Internacional de Doenças e Problemas Relacionados com a Saúde (CID-10)”.

O Projeto de Lei em si encontra no processo SCC 14381/2022.

Assim chegam os autos para análise desta Diretoria.

A Lei Complementar nº 741, de 12 de junho de 2019, que estabelece a estrutura organizacional básica e o modelo de gestão da Administração Pública do **Poder Executivo Estadual**, trouxe as atribuições da Secretaria de Estado da Administração (SEA) enquanto coordenadora do Sistema Administrativo de Gestão de Pessoas (art. 126, III, b):

Art. 29. À SEA compete:

- I – normatizar, supervisionar, controlar, orientar e formular políticas de gestão de pessoas, envolvendo:
- a) benefícios funcionais de natureza não previdenciária do pessoal civil;
 - b) ingresso, movimentação e lotação do pessoal civil, permanente e temporário;
 - c) planos de carreira, cargos e vencimentos dos servidores públicos civis e dos militares estaduais;
 - d) plano de saúde;
 - e) progressão funcional dos servidores públicos civis;
 - f) remuneração dos servidores públicos civis e dos militares estaduais;
 - g) perícia médica e saúde dos servidores públicos civis;
 - h) melhoria das condições da saúde ocupacional dos servidores públicos e da prevenção



**ESTADO DE SANTA CATARINA
SECRETARIA DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO
DIRETORIA DE GESTÃO E DESENVOLVIMENTO DE PESSOAS
COORDENADORIA DE NORMAS E ATOS DE PESSOAL**



- contra acidentes de trabalho;
- i) estratégias de comprometimento dos servidores públicos em substituição às estratégias de controle;
- j) programas de atração e retenção de servidores públicos;
- k) programas de valorização dos servidores públicos calçados no desempenho;
- l) pensões não previdenciárias; e
- m) locação de mão de obra e contratação de bolsistas e estagiários;

Considerando as atribuições conferidas a esta Pasta, denota-se que a matéria aqui tratada encontra disposta no item “l” (pensões não previdenciárias).

O assunto – pensões não previdenciárias – encontra-se regulamentada na Lei n. 17.428, de 2017, possuindo caráter puramente assistencial, pois sua concessão independe de qualquer tipo de contribuição e, por isso, devem ser respeitados os critérios objetivos para sua concessão, visando atender, indistintamente, maior número de pessoas que realmente carecem deste benefício.

Nesse sentido, a Procuradoria Geral do Estado, no Parecer nº 28/99, subscrito pela Procuradora do Estado Dra. Adriana Gonçalves Cravinhos, em situação análoga:

A pensão especial a que faz jus a requerente não tem como fundamento qualquer dispositivo da Constituição. Trata-se de benefício concedido por liberalidade pelo legislador estadual. O benefício não decorre do sistema previdenciário estadual, que exige contribuição pretérita.

Observo que a própria lei instituidora da pensão, Lei nº 511, de agosto de 1.951, impõe que sejam abertos créditos no orçamento estadual para pagamento das pensões, ou seja, é o tesouro que arca com o benefício, não o instituto de previdência.

O Supremo Tribunal Federal, em várias oportunidades se pronunciou a respeito das pensões concedidas por mera liberalidade. Intitulou-as pensões graciosas. Tais pensões, conforme jurisprudência da Corte Suprema reiteradamente ratificada, não conferem ao titular direito adquirido ao seu regime jurídico, ou seja, a fórmula de cálculo do benefício pode ser alterado, não integrando o patrimônio do beneficiário direito ao recebimento da pensão na forma inicialmente calculada.

Todavia, em que pese a presente demanda ser socialmente relevante, destaca-se os pontos pela Secretaria de Estado da Fazenda:

A proposição constante dos autos pretende incluir a pessoa com Transtorno do Espectro do Autismo nível 3 no rol de beneficiários da pensão especial de que trata a Lei n. 17.428/2017, o que, infelizmente, decorre aumento de despesa.

No que compete a esta Diretoria, isto é, quanto ao aspecto de tratar-se de pensão não previdenciária, o referido projeto de lei deveria estar



ESTADO DE SANTA CATARINA
SECRETARIA DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO
DIRETORIA DE GESTÃO E DESENVOLVIMENTO DE PESSOAS
COORDENADORIA DE NORMAS E ATOS DE PESSOAL



acompanhado dos requisitos previstos nos arts. 16 e 17 da Lei Complementar Federal nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), como já exposto pela Secretaria de Estado da Fazenda. (excertos do processo SCC 14398/2022)

E continua, citando a Lei Complementar 101, de 04 de maio de 2000, que “Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências”:

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

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

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

§ 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.

(...)

Além dos pontos mencionados pela SEF, a Procuradoria Geral do Estado também manifestou-se no feito, por intermédio do Parecer 396/2022, cuja ementa segue:

Autógrafo. Projeto de Lei n. 361/2021, de iniciativa parlamentar, que “Altera a Lei n. 17.428, de 2017, que 'Dispõe sobre a concessão de pensão especial e estabelece outras providências', para incluir como beneficiária



**ESTADO DE SANTA CATARINA
SECRETARIA DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO
DIRETORIA DE GESTÃO E DESENVOLVIMENTO DE PESSOAS
COORDENADORIA DE NORMAS E ATOS DE PESSOAL**



a pessoa com Transtorno do Espectro do Autismo (TEA), catalogada sob o código F84.0, nível 3, na Décima Revisão da Classificação Estatística Internacional de Doenças e Problemas Relacionados com a Saúde (CID-10)". 1. Ausência de indicação da correspondente **fonte de custeio total do benefício. Benesse de natureza assistencial. Violação ao disposto no art. 195, § 5º, da CF. 2. Inexistência da estimativa do impacto orçamentário e financeiro da criação de despesa obrigatória. Não observância do art. 113 do ADCT. 3. Inconstitucionalidade da proposição em sua integralidade.** (grifo nosso)

Além disso, é conveniente destacar ainda as ponderações feitas pelo Procurador de Estado André Felipe Sabetzki Boein, quando fez sua análise:

Assim sendo, é importante esclarecer, desde já, que não se questiona o mérito da opção política do legislador catarinense consistente na proteção de pessoas com transtorno do espectro do autismo nível 3. De fato, não se discute, aqui, a necessidade de tais indivíduos receberem especial atenção do Estado. Está-se apenas a afirmar que a extensão da pensão a essa categoria não observou dois requisitos objetivos para conferir-lhe validade: a prévia indicação da fonte de custeio total e a prévia estimativa de impacto orçamentário e financeiro.

Diante do exposto, indubitável a função social do presente Projeto, contudo, não está devidamente instruído com a documentação de praxe pertinente, o que leva a demonstrar a sua integral inconstitucionalidade e não atendimento ao interesse público.

No mais, à Consultoria Jurídica, conforme solicitado.

Tatiana Gomes Back Beppler

Coordenadora de Normas e Atos de Pessoal

De acordo.

À Consultoria Jurídica, conforme instruído na Informação.

Renata de Arruda Fett Largura

Diretora de Gestão e Desenvolvimento de Pessoas



Assinaturas do documento



Código para verificação: **Y8A179HX**



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



TATIANA GOMES BACK BEPLER (CPF: 007.XXX.399-XX) em 27/09/2022 às 15:45:19

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

(Assinatura do sistema)



RENATA DE ARRUDA FETT LARGURA (CPF: 037.XXX.279-XX) em 27/09/2022 às 15:50:09

Emitido por: "SGP-e", emitido em 19/02/2021 - 14:37:58 e válido até 19/02/2121 - 14:37:58.

(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDE0Mzk3XzE0NDA0XzlwMjJfWThBMTc5SFg=> ou o site

<https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00014397/2022** e o código **Y8A179HX** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.



PARECER Nº 783/2022/SEA/COJUR/SC

Processo nº SCC 14397/2022

Interessado (a): Casa Civil – SCC

EMENTA: Autógrafo do Projeto de Lei nº 361/2021, aprovado pela Assembleia Legislativa, de origem parlamentar, que “Altera a Lei nº 17.428, de 2017, que ‘Dispõe sobre a concessão de pensão especial e estabelece outras providências’, para incluir como beneficiária a pessoa com Transtorno do Espectro do Autismo (TEA), catalogada sob o código F84.0, nível 3, na Décima Revisão da Classificação Estatística Internacional de Doenças e Problemas Relacionados com a Saúde (CID-10)”.
Contrariedade ao interesse público. Veto.

I – Relatório

Trata-se de Ofício oriundo da Diretoria de Assuntos Legislativos (DIAL), da Casa Civil, para análise e parecer sobre a existência ou não de contrariedade ao interesse público no Autógrafo do Projeto de Lei nº 361/2022, aprovado pela Assembleia Legislativa, de origem Parlamentar, que “Altera a Lei nº 17.428, de 2017, que ‘Dispõe sobre a concessão de pensão especial e estabelece outras providências’, para incluir como beneficiária a pessoa com Transtorno do Espectro do Autismo (TEA), catalogada sob o código F84.0, nível 3, na Décima Revisão da Classificação Estatística Internacional de Doenças e Problemas Relacionados com a Saúde (CID-10)”.

II – Fundamentação

Inicialmente, destaca-se que esta manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos documentais que constam dos autos do processo administrativo em epígrafe. Isso porque incumbe a este órgão prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, em especial no que concerne ao controle de legalidade dos atos praticados no âmbito da Administração, não lhe competindo adentrar nos aspectos de conveniência e oportunidade, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa.

Dito isso, passa-se à análise do caso.

Nos termos do art. 6º, incisos IV e V, do Decreto nº 2.382, de 2014, compete aos órgãos setoriais do Sistema de Atos do Processo Legislativo a análise e coordenação da elaboração de instrumentos relativos a projetos de lei, medidas provisórias e decretos.

A Lei Complementar Estadual nº 741, de 12 de junho de 2019, em seu art. 126, inciso



III, posicionou a Secretaria de Estado da Administração como órgão central dos Sistemas Administrativos de gestão de materiais e serviços, **gestão de pessoas**, gestão de tecnologia da informação e comunicação, gestão documental e publicação oficial, gestão patrimonial no âmbito de todos os órgãos e a todas as entidades da Administração Pública Estadual.

A necessidade de manifestação desta Consultoria Jurídica, por seu turno, decorre das disposições da Lei Complementar nº 589, de 2013, regulamentada pelo Decreto Estadual nº 1.414, de 2013, bem como do Decreto nº 2.382, de 2014, que em seu artigo 17, II estabelece:

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

[...]

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

O presente autógrafo, aprovado pela Assembléia Legislativa, foi remetido para exame e parecer desta Consultoria Jurídica para subsidiar a decisão do Chefe do Poder Executivo, nos termos do artigo 54, § 1º, da Constituição Estadual e artigo 181 do Decreto nº 2.382 de 2014. Dispõe o texto constitucional:

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.

A proposta em análise, de origem Parlamentar, tem por objetivo, em síntese, estender, por meio de lei a pensão de que trata a Lei Estadual nº 17.428/2017 a pessoa com Transtorno do Espectro do Autismo (TEA), catalogada sob o código F84.0, nível 3, na Décima Revisão da Classificação Estatística Internacional de Doenças e Problemas Relacionados com a Saúde (CID-10).

Em razão da pertinência temática, instada a se manifestar, a Diretoria de Gestão e Desenvolvimento de Pessoas (DGDP), desta Secretária de Estado da Administração (SEA), por

1 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.



meio da Informação nº 149/2022/SEA/CONAP (fls. 0004/0007), teceu os seguintes esclarecimentos acerca da proposta legislativa em questão. Vejamos:

Tratam os autos de solicitação para análise acerca da existência ou não de contrariedade ao interesse público no autógrafo do Projeto de Lei nº 361/2021, aprovado pela Assembleia Legislativa, de origem parlamentar, que "Altera a Lei nº 17.428, de 2017, que 'Dispõe sobre a concessão de pensão especial e estabelece outras providências', para incluir como beneficiária a pessoa com Transtorno do Espectro do Autismo (TEA), catalogada sob o código F84.0, nível 3, na Décima Revisão da Classificação Estatística Internacional de Doenças e Problemas Relacionados com a Saúde (CID-10)".

O Projeto de Lei em si encontra no processo SCC 14381/2022.

Assim chegam os autos para análise desta Diretoria.

A Lei Complementar nº 741, de 12 de junho de 2019, que estabelece a estrutura organizacional básica e o modelo de gestão da Administração Pública do Poder Executivo Estadual, trouxe as atribuições da Secretaria de Estado da Administração (SEA) enquanto coordenadora do Sistema Administrativo de Gestão de Pessoas (art. 126, III, b):

Art. 29. À SEA compete:

- I – normatizar, supervisionar, controlar, orientar e formular políticas de gestão de pessoas, envolvendo:
 - a) benefícios funcionais de natureza não previdenciária do pessoal civil;
 - b) ingresso, movimentação e lotação do pessoal civil, permanente e temporário;
 - c) planos de carreira, cargos e vencimentos dos servidores públicos civis e dos militares estaduais;
 - d) plano de saúde;
 - e) progressão funcional dos servidores públicos civis;
 - f) remuneração dos servidores públicos civis e dos militares estaduais;
 - g) perícia médica e saúde dos servidores públicos civis;
 - h) melhoria das condições da saúde ocupacional dos servidores públicos e da prevenção contra acidentes de trabalho;
 - i) estratégias de comprometimento dos servidores públicos em substituição às estratégias de controle;
 - j) programas de atração e retenção de servidores públicos;
 - k) programas de valorização dos servidores públicos calcados no desempenho;
 - l) pensões não previdenciárias; e
 - m) locação de mão de obra e contratação de bolsistas e estagiários;

Considerando as atribuições conferidas a esta Pasta, denota-se que a matéria aqui tratada encontra disposta no item "I" (pensões não previdenciárias).

O assunto – pensões não previdenciárias – encontra-se regulamentada na Lei n. 17.428, de 2017, possuindo caráter puramente assistencial, pois sua concessão independe de qualquer tipo de contribuição e, por isso, devem ser respeitados os critérios objetivos para sua concessão, visando atender, indistintamente, maior número de pessoas que realmente carecem deste benefício.

Nesse sentido, a Procuradoria Geral do Estado, no Parecer nº 28/99, subscrito pela Procuradora do Estado Dra. Adriana Gonçalves Cravinhos, em situação análoga:

A pensão especial a que faz jus a requerente não tem como fundamento qualquer dispositivo da Constituição. Trata-se de benefício



concedido por liberalidade pelo legislador estadual. O benefício não decorre do sistema previdenciário estadual, que exige contribuição pretérita.

Observo que a própria lei instituidora da pensão, Lei nº 511, de agosto de 1.951, impõe que sejam abertos créditos no orçamento estadual para pagamento das pensões, ou seja, é o tesouro que arca com o benefício, não o instituto de previdência.

O Supremo Tribunal Federal, em várias oportunidades se pronunciou a respeito das pensões concedidas por mera liberalidade. Intitulou-as pensões graciosas. Tais pensões, conforme jurisprudência da Corte Suprema reiteradamente ratificada, não conferem ao titular direito adquirido ao seu regime jurídico, ou seja, a fórmula de cálculo do benefício pode ser alterado, não integrando o patrimônio do beneficiário direito ao recebimento da pensão na forma inicialmente calculada.

Todavia, em que pese a presente demanda ser socialmente relevante, destaca-se os pontos pela Secretaria de Estado da Fazenda:

A proposição constante dos autos pretende incluir a pessoa com Transtorno do Espectro do Autismo nível 3 no rol de beneficiários da pensão especial de que trata a Lei n. 17.428/2017, o que, infelizmente, decorre aumento de despesa.

No que compete a esta Diretoria, isto é, quanto ao aspecto de tratar-se de pensão não previdenciária, 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), como já exposto pela Secretaria de Estado da Fazenda. (excertos do processo SCC 14398/2022).

E continua, citando a Lei Complementar 101, de 04 de maio de 2000, que "Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências":

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

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

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.

(...)

Além dos pontos mencionados pela SEF, a Procuradoria Geral do Estado também manifestou-se no feito, por intermédio do Parecer 396/2022, cuja ementa segue:

Autógrafo. Projeto de Lei n. 361/2021, de iniciativa parlamentar, que "Altera a Lei n. 17.428, de 2017, que 'Dispõe sobre a concessão de pensão especial e estabelece outras providências', para incluir como beneficiária a pessoa com Transtorno do Espectro do Autismo (TEA), catalogada sob o código F84.0, nível 3, na Décima Revisão da Classificação Estatística Internacional de Doenças e Problemas Relacionados com a Saúde (CID-10)". 1. Ausência de indicação da correspondente fonte de custeio total do benefício. **Benesse de natureza assistencial. Violação ao disposto no art. 195, § 5º, da CF. 2. Inexistência da estimativa do impacto orçamentário e financeiro da criação de despesa obrigatória.** Não observância do art. 113 do ADCT. 3. **Inconstitucionalidade da proposição em sua integralidade.** (grifo original)

Além disso, é conveniente destacar ainda as ponderações feitas pelo Procurador de Estado André Felipe Sabetzki Boein, quando fez sua análise:

Assim sendo, é importante esclarecer, desde já, que não se questiona o mérito da opção política do legislador catarinense consistente na proteção de pessoas com transtorno do espectro do autismo nível 3. De fato, não se discute, aqui, a necessidade de tais indivíduos receberem especial atenção do Estado. Está-se apenas a afirmar que a extensão da pensão a essa categoria não observou dois requisitos objetivos para conferir-lhe validade: a prévia indicação da fonte de custeio total e a prévia estimativa de impacto orçamentário e financeiro.

Diante do exposto, indubitável a função social do presente Projeto, contudo, não está devidamente instruído com a documentação de praxe pertinente, o que leva a demonstrar a sua integral inconstitucionalidade e não atendimento ao interesse público.

Por oportuno, registra-se que a análise acerca da constitucionalidade e da legalidade das propostas legislativas compete a Procuradoria-Geral do Estado, órgão central do sistema estadual de serviços jurídicos.

III – Conclusão:

Ante o exposto, nos termos do art. 17, II, do Decreto 2.382/2014, esta Consultoria, no âmbito estrito da análise que lhe compete, com fundamento na manifestação da área técnica desta Secretaria de Estado da Administração, opina² pelo veto do Projeto de Lei nº 361/2021,

2 A função do Advogado Público (ou assessor jurídico) quando atua em órgão jurídico de consultoria da Administração é de, quando consultado, emitir uma peça (parecer) técnico-jurídica proporcional à realidade dos fatos, respaldada por embasamento legal, não podendo ser alçado à condição de administrador público, quando emana um pensamento jurídico razoável, construído em fatos



ESTADO DE SANTA CATARINA

Procuradoria de Estado da Administração

Procuradoria Jurídica

Centro Administrativo Rodovia SC-401 nº 4.600 - Fone: (48) 3665-1400 – cojur@sea.sc.gov.br



tendo em vista que a proposta legislativa não está devidamente instruída com a documentação pertinente, de modo que **não atende ao interesse público**, muito embora seja louvável do ponto de vista social por ampliar o rol de beneficiários da pensão especial de que trata a Lei Estadual nº 17.428/2017, atribuindo maior densidade ao direito à assistência social.

É o parecer.

À consideração superior.

Florianópolis, data da assinatura.

Elisângela Strada
Procuradora do Estado



Assinaturas do documento



Código para verificação: **MB47Q0J9**



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



ELISANGELA STRADA em 27/09/2022 às 18:56:50

Emitido por: "SGP-e", emitido em 11/07/2018 - 14:40:05 e válido até 11/07/2118 - 14:40:05.

(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDE0Mzk3XzE0NDA0XzlwMjJfTU10N1EwSjk=> ou o site

<https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00014397/2022** e o código **MB47Q0J9** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.



ESTADO DE SANTA CATARINA
Secretaria de Estado da Administração
Gabinete do Secretário
Centro Administrativo Rodovia SC-401 nº 4.600



Processo nº SCC 00014397/2022

Interessado(a): Secretaria de Estado da Administração (SEA)

DESPACHO

Nos exatos termos dos artigos 17 e 18, do Decreto nº 2.382, de 2014, **acolho** os termos e fundamentos do Parecer nº 783/2022/SEA/COJUR, da lavra da Consultoria Jurídica (COJUR) desta Pasta, e determino a remessa dos autos à Diretoria de Assuntos Legislativos (DIAL), da Casa Civil (CC) do Estado de Santa Catarina, com homenagens de praxe.

Florianópolis, data da assinatura.

Luiz Antônio Dacol
Secretário de Estado da Administração designado



Assinaturas do documento



Código para verificação: **6KY7N2S0**



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



LUIZ ANTONIO DACOL (CPF: 534.XXX.809-XX) em 27/09/2022 às 19:30:37

Emitido por: "SGP-e", emitido em 30/03/2018 - 12:48:04 e válido até 30/03/2118 - 12:48:04.

(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDE0Mzk3XzE0NDA0XzlwMjJfNktZN04yUzA=> ou o site

<https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00014397/2022** e o código **6KY7N2S0** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.



DESPACHO

Autos do processo nº SCC 14381/2022
Autógrafo do PL nº 361/2021

Veto totalmente o autógrafo do Projeto de Lei nº 361/2021, que “Altera a Lei nº 17.428, de 2017, que ‘Dispõe sobre a concessão de pensão especial e estabelece outras providências’, para incluir como beneficiária a pessoa com Transtorno do Espectro do Autismo (TEA), catalogada sob o código F84.0, nível 3, na Décima Revisão da Classificação Estatística Internacional de Doenças e Problemas Relacionados com a Saúde (CID-10)”, por ser inconstitucional.

Florianópolis, 6 de outubro de 2022.

CARLOS MOISÉS DA SILVA
Governador do Estado



Assinaturas do documento



Código para verificação: **ZG83O18X**



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



CARLOS MOISÉS DA SILVA (CPF: 625.XXX.849-XX) em 06/10/2022 às 21:25:01

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/U0NDXzEwMDY4XzAwMDE0Mzg4XzE0Mzg4XzlwMjJfWkc4M08xOFg=> ou o site

<https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00014381/2022** e o código **ZG83O18X** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.