



RELATÓRIO E VOTO AO PROJETO DE LEI Nº 0431.9/2021

“Torna de caráter permanente o Programa Antigranizo no Estado de Santa Catarina”

Autora: Deputada Paulinha

Relator: Deputado José Milton Scheffer

I – RELATÓRIO

Retornam a este Relator, após cumprida a Diligência determinada no âmbito desta Comissão de Constituição e Justiça, quanto ao Projeto de Lei, autuado sob nº 0431.9/2021, com a ementa acima transcrita, lido no Expediente da Sessão Plenária do dia 18 de novembro de 2021.

Rememoro aos demais Membros a justificação apresentada pela Autora Parlamentar à p. 3 dos autos eletrônicos, quanto à proposição, asseverando, em síntese, que:

[a] “Visto ser recorrente o fenômeno do granizo no Município de Caçador, se faz necessário que o sistema antigranizo se concretize, beneficiando diretamente milhares de produtores rurais e moradores de áreas urbanas, evitando com que o impacto do granizo provoque graves prejuízos”;

[b] “Sendo elemento essencial, a infraestrutura guarda intrínseca funcionalidade social. O conjunto de elementos estruturantes constitui ferramenta essencial para a manutenção e desenvolvimento da vida humana. Cumpre, portanto, ao Estado prover e garantir ao cidadão a infraestrutura, para que este exerça direitos fundamentais”; e



[c] (...) “tal ação trará impactos significativos para a população dos municípios atingidos por este fenômeno”.

Distribuída a proposição parlamentar à análise deste Relator em 19/11/2021, em uma primeira manifestação, a Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) logrou a unânime aprovação (à p. 6) de Diligência Externa à Casa Civil do Gabinete do Governador de Estado, buscando instruir os autos do presente processo legislativo com pronunciamento da Secretaria de Estado da Administração (SEA), da Secretaria de Estado da Agricultura, da Pesca e do Desenvolvimento Rural (SAR), e da Defesa Civil do Estado, entendidos como necessários ante a importância da matéria (à p. 5).

Em 07/03/2022, por meio do Ofício nº 180/CC-DIAL-GEMAT (à p.11), de ordem do Chefe da Casa Civil, foi encaminhado ao conhecimento deste Poder Legislativo o Parecer nº 1833/2021/COJUR/SEA/SC, da Secretaria de Estado da Administração (SEA) (às pp. 21 a 25), o Ofício nº 794/DC/GABC/2021, da Defesa Civil (DC) (às pp. 58 e 59), e o Ofício nº 123/2022, da Secretaria de Estado da Agricultura, da Pesca e do Desenvolvimento Rural (SAR), contendo manifestações a respeito da proposição parlamentar em análise (às pp. 67 e 68).

Apesar de não citados no Ofício nº 180/CC-DIAL-GEMAT, da Casa Civil (à p.11), aos presentes autos eletrônicos ainda foram juntados:

[1] às pp. 18 a 20, a Informação nº 6874, de 16/12/2021, da Coordenadoria de Normas e Atos de Pessoal, da Diretoria de Gestão e Desenvolvimento de Pessoas, da SEA, a qual, após trazer à colação duas decisões do Supremo Tribunal Federal - STF (ADI 2.192, Min. Lewandowski - DJE de 20/06/2008; e RE 395912 AgR, Min. Toffoli - DJE de 20/09/2013), **culmina manifestando-se contrariamente ao Projeto de Lei nº 0431.9/2021, ora sob análise, ante a constatada “incompatibilidade da proposição parlamentar frente ao texto constitucional”**;



[2] às pp. 26 e 27, Despacho não numerado, digitalmente assinado, em 17/12/2021, pelo titular da SEA, acolhendo o Parecer nº 1833/2021, acima mencionado;

[3] às pp. 28 e 29, Despacho nº 624/21, de 29/11/2021, do titular da Diretoria de Gestão de Desastres, da Defesa Civil - DC, que discorre sobre as atribuições daquele setor e sobre o número de municípios, afetados por desastres (dezenove), que foram atendidos em 2019, e culmina por sugerir a oitiva, ainda, da Diretoria de Gestão de Riscos, também daquele setor da Administração Pública;

[4] às pp. 30 e 31, Despacho nº 045/DIGR/2021, de 29/11/2021, da Diretoria de Gestão de Riscos, da Defesa Civil do Estado, informando “que não há dados referente ao atendimento aos desastres relacionados a eventos com granizo que possam auxiliar na elaboração da resposta, devido a este ser realizado em sua totalidade pela Diretoria de Gestão de Desastres, cabendo a Diretoria de Gestão de Riscos apenas as etapas do monitoramento e alerta, ações que não são previstas no Projeto de Lei em questão, para necessitar de manifestação” (*sic*);

[5] às pp. 32 a 43, o Parecer nº 199/2021-NUAJ-DC, do Núcleo de Atendimento Jurídico dos Órgãos setoriais do Poder Executivo, coordenado pela Procuradoria-Geral do Estado (PGE), assinado digitalmente em 02/12/2021, o qual expressamente informa (à p. 36) que aquela “manifestação limita-se a aferir o interesse público da matéria”, porquanto “não compete a esta COJUR compete a análise da constitucionalidade e da legalidade da proposição, que será feita pela Procuradoria-Geral do Estado” (*sic*). Não obstante, à p. 38, pontua aquele núcleo jurídico-administrativo, claramente quanto ao mérito da proposição, que “a unidade técnica não vê indícios que a Lei Estadual possa trazer interferências no sistema usado pela Pasta, visto que o objetivo traçado pela política pública da DC é a recuperação e assistência de áreas degradadas”. Ainda, quanto aos aspectos formais, aponta “manifesta inconstitucionalidade”, em



razão da proposição “invadir a competência privativa do Chefe do Poder Executivo de gerir o seu orçamento, na medida em que impõe que o PLOA preveja a dotação orçamentária para arcar com os custos do programa” e inteferir “nas competências da DC, órgão responsável pela ações no Sistema Estadual de Proteção e Defesa Civil (SIEPDEC)” (p. 41).

[6] às pp. 44 a 55, a Informação Técnica nº 063/DIGR/2021, de 07/12/2021, da Diretoria de Gestão de Riscos, da Defesa Civil de SC, aduzindo informações e dados técnicos sobre o fenômeno da precipitação de granizo em SC, sobre o Programa Antigranizo, do Governo do Estado, concluiu o documento informando que (a) “O entendimento é que ainda não há um estudo de viabilidade econômica-financeira que justifique o custo-benefício do programa antigranizo para outras áreas além do setor agrícola. Ainda, recomenda-se que sejam apresentados estudos de viabilidade econômica-financeira também para o setor agrícola, mais especificamente para as regiões já beneficiadas pelo sistema antigranizo em Santa Catarina (...)”; e (b) “Estudos referente a efetividade em áreas urbanas ainda precisam ser demonstrados para justificar a execução por parte da Defesa Civil” (sic); (Grifos acrescentados)

[7] às pp. 56 e 57, o Ofício nº 148/DC/DIGR/2021, de 07/12/2021, em que o Diretor de Gestão de Riscos, da Defesa Civil de SC, informa que em “complemento ao Despacho nº 045/DIGR/2021 e consultando “a Coordenadoria de Monitoramento e Alerta a respeito do histórico de dados relacionados à incidência de granizo no território catarinense, bem como seus impactos registrados no período de 29 anos, foi emitida a Informação Técnica nº 063/DIGR12021, a qual apresenta como destaque a necessidade de aprofundar estudos de viabilidade econômico-financeira voltada à realidade catarinense para ampliação do uso do sistema antigranizo e do referido programa em relação aos aspectos de custo-benefício para outras áreas além do setor agrícola.”; (Grifo acrescentado)



[8] às pp. 58 e 59, Ofício nº 794/DC/GABC/2021, de 10/12/2021, do Chefe da Defesa Civil de SC, endereçado ao Chefe da Casa Civil, informando, ainda, sobre o PL 0431.9/2021, que após “análise da minuta do projeto em questão, cumpre encaminhar manifestação jurídica, representada pelo Parecer nº 199/21-NUAJ-DC, referente aos aspectos materiais e formais da proposta, bem como o pronunciamento da Diretoria de Gestão de Riscos, mediante o Parecer Técnico nº 063/DIGRI2021, o qual conclui em anotar aspectos de mérito acerca da matéria ventilada”;

[9] às pp. 60 e 61, o Ofício nº 002/2022/SAR/DICA, de 23/02/2022, do Diretor de Cooperativismo e Agronegócios da SAR, que informa que “esta Diretoria manifesta que, do ponto de vista técnico, não se observa contrariedade ao interesse público, Porém, observa que já há indicação de inconstitucionalidade do projeto pela Consultoria Jurídica da Secretaria de Estado da Administração, conforme parecer nos autos do processo-referência nº SCC 22377/2021”; (Grifos acrescentados)

[10] às pp. 62 a 66, o Parecer nº 079/22-NUAJ/SAR, assinado digitalmente em 24/02/2022, por titular do cargo de Procuradora do Estado, da Consultoria Jurídica – NUAJ vinculada à Secretaria de Estado da Agricultura, Pesca e Desenvolvimento Rural (SAR) [e coordenada pela PGE], a qual, **passando ao largo das constatadas inconstitucionalidades formal e material da proposição** (uma das verdadeiras e principais atribuições da instituição Procuradoria-Geral do Estado no tocante ao processo legislativo) constatadas pela Consultoria Jurídica da Defesa Civil (às pp. 32 a 43 – Parecer nº 199/2021-NUAJ-DC), limita-se a, **quanto ao mérito**, (a) reiterar o já fartamente informado nos autos, qual seja, que “a área técnica desta Pasta se manifestou favoravelmente ao Projeto de Lei nº 0431.9/2021, exclusivamente sob o ponto de vista técnico, não observando contrariedade ao interesse público” (Grifo acrescentado); e (b) em conclusão, informar que tal manifestação técnica provém “da Diretoria de Cooperativismo e Agronegócios desta Pasta (SAR/DICA), que



não vislumbrou contrariedade ao interesse público do Projeto de Lei nº 0431.9/2021” (Grifo acrescentado); e

[11] às pp. 67 e 68, o Ofício nº 123/2022, de 25/02/2022, firmado pelo titular da SAR, endereçado à Gerência de Mensagens e Atos Legislativos da Casa Civil, encaminhando, acerca do Projeto de Lei nº 0431.9/2021, “os pareceres em anexo, segundo os quais não se vislumbra contrariedade ao interesse público no referido PL”. (Grifo acrescentado)

É o breve relatório.

II – VOTO

Pois bem. Para iniciar a análise da proposição no âmbito deste Colegiado, retomo a análise jurídica da proposição (expedida pelo órgão técnico de assessoramento jurídico – NUAJ – da Defesa Civil), pontuando, entre as pp. 38 a 41 do mencionado Parecer nº 199/2021-NUAJ-DC, o qual evidencia vício de inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa, nestes termos:

[...]

Ultrapassado o aspecto material, (quanto) ao aspecto formal há evidente óbice ao prosseguimento da proposta. A minuta legisla sobre organização administrativa representando evidente invasão de competência. Assim, há manifesta inconstitucionalidade, decorrente de vício de iniciativa, no PL ora em apreço, haja vista que a organização administrativa do Poder Executivo compete privativamente ao Governador do Estado, não podendo o Parlamento interferir nas atribuições das secretarias e dos órgãos administrativos estaduais, ainda mais quando isso traz maiores custos ao erário.

[...]

Veja-se, inclusive, que o PL **termina, inclusive, a invadir a competência do Chefe do Poder Executivo de gerir o seu orçamento**, na medida em que impõe que o PLOA preveja dotação orçamentária para arcar com os custos do programa [...].

(Grifo no original)



Ainda, em justificção à tese que expõe, de inconstitucionalidade do PL 0431.9/2021, o citado Parecer nº 199/2021-NUAJ-DC colaciona várias jurisprudências, sendo uma delas do Pleno do Tribunal de Justiça de Santa Catarina - TJSC (ADI nº 2000.021132-0, Comarca da Capital, Des. Luiz Carlos Freyesleben – julg. em 06/122006), e quatro do Pleno do STF (ADI 3.254-ES, Min. Ellen Gracie – julg. em 16/11/2005; ADI 2.857-ES, Min. Joaquim Barbosa – julg. em 30/08/2007; ADI-MC 2.405-RS, Min. Carlos Britto – julg. em 06/11/2002; e, mais recentemente, a ADI 4726-AP, Min. Marco Aurélio – julg. em 10/11/2020).

O citado Parecer nº 199/2021-NUAJ-DC, em conclusão, à p. 41, opina “pelo encaminhamento deste parecer à Comissão de Constituição e Justiça da ALESC, para que proceda de acordo com suas competências constitucionais em relação ao Projeto de Lei nº 0431.9/2021” (Grifos no original).

Eis que, visando ao encaminhamento da seguinte conclusão do voto que regimentalmente me compete, no âmbito desta Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), fração colegiada de instrução técnica processual do Plenário deste Poder Legislativo, à qual é cometido manifestar-se sobre **[1]** os “aspectos constitucional, legal, jurídico, regimental ou de técnica legislativa de projetos ou emendas sujeitos à apreciação do Plenário da Assembleia Legislativa”, nos termos do inciso I do art. 72 do Regimento Interno da Assembleia Legislativa (Rialesc); e **[2]** o mérito das proposições, em face do interesse público, quando seu objeto material disser respeito a seus campos temáticos ou áreas de atividade, relacionados nos incisos III a XVIII do art. 72 do Rialesc – como se dá no caso em análise, porquanto constitui campo temático ou área de atividade dessa Comissão, nos termos dos incisos IV, V e XV do referido dispositivo regimental, pronunciar-se sobre matérias relativas, respectivamente, à “organização do Estado”, a “direito constitucional”, e à “regularidade processual na tramitação das proposições deliberadas pela Assembleia Legislativa” – após a análise da vertente proposição, entendo que, a despeito de a análise de juridicidade da proposição (às pp. 62 a 66, o Parecer nº 079/22-NUAJ/SAR), reitera-se, formulada pelo Núcleo de Atendimento Jurídico dos órgãos setoriais do



Poder Executivo, vinculado à Secretaria de Estado da Agricultura, Pesca e Desenvolvimento Rural (SAR), e coordenado pela Procuradoria-Geral do Estado (PGE), resumir-se a instruir este Poder Legislativo com a manifestação de mérito favorável dos setores técnicos da Secretaria de Estado da Agricultura, Pesca e Desenvolvimento Rural (SAR) e da Defesa Civil de SC, com a devida vênia e por cometimento de ofício, entendo que a matéria intentada pela proposição parlamentar sob análise (PL 0431.9/2021):

a) afronta o princípio estabelecido no art. 32 da CE, da inafastável independência e harmonia dos Poderes do Estado;

b) afronta o comando estabelecido no art. 50, § 2º, II, da CE, (por usurpação de competência privativa do Chefe do Poder Executivo), mesmo reconhecendo a Autora Parlamentar, em sua justificação (à p. 3), que os recursos para o funcionamento do sistema antigranizo abrangerão o custeio de “a) Mão-de-obra – salários dos funcionários, encargos, alimentação, seguros, etc; b) Monitoramento do tempo – manutenção do radar meteorológico, internet, energia elétrica, telefone etc.; c) Manutenção dos geradores de solo – combustível, peças de reposição, granizômetros etc.”;

c) afronta o comando estabelecido no art. 50, § 2º, III, da CE, também usurpando competência privativa ao Governador do Estado (no caso, para a iniciativa de leis que disponham sobre o orçamento anual), na medida em que o art. 2º da proposição parlamentar intenta obrigar aquela autoridade estadual a prever na Lei Orçamentária Anual “consignação (...) de recursos destinados a ações preventivas que visem a reduzir prejuízos causados pelo fenômeno do granizo”; e

d) reflexa e indiretamente afronta o interesse público (ao contrário do entendimento propalado pelos setores técnicos do Poder Executivo estadual, ouvidos em sede de diligência externa deste Poder Legislativo), quando instaura insegurança jurídica ao combinadamente desconsiderar o princípio



fundamental da preservação do estado democrático de direito (assentado no art. 1º, *caput*, da CE) **e o princípio da legalidade** (regente dos atos da administração pública de qualquer dos Poderes do Estado, consagrado no art. 16, *caput*, da CE), na medida em que **usurpa competência material da Secretaria de Estado da Agricultura, Pesca e Desenvolvimento Rural** (estabelecida no art. 31 da Lei Complementar estadual nº 741/2019) **e apresenta-se desacompanhada dos procedimentos acauteladores da boa gestão fiscal** de que tratam os art. 15 e 16 da cognominada LRF (a Lei Complementar nacional nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal).

Ante o exposto, no âmbito desta Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), por entender que o Projeto de Lei nº 0431.9/2021, de origem parlamentar, como aqui se pretende haver demonstrado, **não atende às condicionantes formais e materiais de juridicidade atinentes aos planos normativos constitucional e infraconstitucional**, é o meu voto pela **INADMISSIBILIDADE** do prosseguimento da sua tramitação processual, nos regimentais termos combinados do inciso I do art. 72, do *caput* do art. 145 (competência da CCJ de emitir parecer terminativo pela inconstitucionalidade ou injuridicidade), da parte final do inciso I do art. 209, e dos incisos II e IV do art. 210, **e, ainda** (no caso de admitir-se a continuidade de sua tramitação), **no mérito**, pela sua **REJEIÇÃO**, nos termos do inciso IV do mesmo art. 72 do Rialese, tendo em vista a sua indireta inconformidade com o interesse público, decorrente da insegurança jurídica instaurada pela afronta a “princípios fundamentais do Estado, sua organização, (...)”.

Sala das Comissões,

Deputado José Milton Scheffer
Relator