

RELATÓRIO E VOTO CONJUNTO AO PROJETO DE LEI Nº 0467.0/2021

“Dispõe sobre a organização e o funcionamento das centrais de abastecimento administradas pela Centrais de Abastecimento do Estado de Santa Catarina S.A. (CEASA/SC).”

Autor: Governador do Estado

Relator (CCJ): Deputado Milton Hobus

Relator (CFT): Deputado Marcos Vieira

Relator (CTASP): Deputado Volnei Weber

I – RELATÓRIO CONJUNTO

Cuida-se de Relatório Conjunto, lavrado conforme previamente deliberado entre a Lideranças, ao Projeto de Lei autuado sob o nº 0467.0/2021, de iniciativa do Governador do Estado de Santa Catarina, encaminhado a este Poder Legislativo, por meio da Mensagem nº 954, de 3 de dezembro do ano em curso, que “Dispõe sobre a organização e o funcionamento das centrais de abastecimento administradas pela Centrais de Abastecimento do Estado de Santa Catarina S.A. (CEASA/SC)”.

A propositura, articulada em 29 (vinte e nove) artigos, vem acompanhada de Exposição de Motivos nº 009/2021 (pp. 4/6), firmada pelo Secretário de Estado da Agricultura, da Pesca e do Desenvolvimento Rural, da qual se depreende, em suma, que a Pasta acatou, textualmente, a justificativa apresentada pela Centrais de Abastecimento do Estado de Santa Catarina (CEASA/SC), consubstanciando a necessidade de se organizar o funcionamento da sua estrutura administrativa, de cujo texto extraio o que segue:

[...]

O bom funcionamento da CEASA/SC é fundamental para o processo de organização do abastecimento, englobando não só os gêneros



alimentícios denominados hortifrutigranjeiros como vários produtos e serviços correlatos que são relevantes para o sistema de distribuição e segurança alimentar, envolvendo compras, vendas e distribuição. Este bom funcionamento visa atender tanto o setor produtivo catarinense, quanto o consumidor, com produtos de qualidade, constância de oferta e preços acessíveis.

A dimensão de seu negócio, a sua importância estratégica, econômica e social, destacam a necessidade de aperfeiçoamento contínuo de seus processos legais, técnicos e administrativos, visando a sustentabilidade da empresa e a melhoria de seus serviços fundamentais, tanto para o setor produtivo quanto para os consumidores que dependem deste instrumento.

Conforme descrito, a CEASA/SC precisa ter regras claras que assegurem um ambiente adequado para o pleno abastecimento das cidades, com a quantidade e a qualidade exigidas pelos modernos conceitos de segurança alimentar. Para isso, devem estar absolutamente claros os critérios de acesso e de permanência de agricultores e comerciantes nos espaços públicos das centrais. Ademais, a clareza das regras oferece, também, segurança jurídica para empreendedores participarem dos procedimentos licitatórios, investirem na melhoria da infraestrutura, espaços e métodos de comercialização, para aumentar a eficácia do serviço e, sobretudo, as chances de retorno do capital investido. Alguns elementos importantes não são abrangidos em legislação federal, como o tempo de ocupação das áreas comerciais e oportunidades para que pequenos agricultores tenham acesso para comercializar seus produtos diretamente nas unidades, eliminando intermediários que diminuem a rentabilidade da propriedade.

Assim, em sendo a atividade desenvolvida pela Companhia de primordial importância, necessária a edição de Lei que defina todos os aspectos relevantes do funcionamento das Centrais de Abastecimento.

Entre os demais documentos acostados aos autos, há de se dar ênfase à análise jurídica promovida pela Procuradoria-Geral do Estado, no Parecer nº 196/21 – NUAJ/SAR, que, ao concluir, opina pela constitucionalidade e legalidade do anteprojeto de lei em pauta, que dispõe sobre a organização e o funcionamento das centrais de abastecimento administradas pelas Centrais de Abastecimento do Estado de Santa Catarina (pp. 19/26).

O Projeto de Lei em tela tramita em regime de urgência (art. 53 da Constituição do Estado de Santa Catarina¹) e a ele não foi apresentada nenhuma emenda até esta data.

Pois bem. Em relação ao conteúdo materializado no Projeto de Lei em apreço, passo a sintetizar o que consta de seus dispositivos.

1. O art. 1º da proposta versa sobre o objeto da projetada norma, qual seja, a organização e o funcionamento das centrais de abastecimento e dos mercados destinados a orientar a distribuição e a comercialização de hortifrutigranjeiros e outros produtos alimentícios no Estado de Santa Catarina, bem como ao Regulamento de Mercado da CEASA/SC, a ser aprovado por seu Conselho de Administração.

2. O art. 2º conceitua centrais de abastecimento e mercados como "os espaços físicos denominados boxes, pedras e outros, destinados à atividade mercantil de distribuição e comercialização de hortifrutigranjeiros e outros produtos alimentícios".

3. O art. 3º dispõe sobre a ocupação de boxes e demais espaços físicos da CEASA/SC por particulares, estabelecendo que se realizará mediante prévio procedimento licitatório, por meio de permissão remunerada de uso ou de autorização remunerada de uso. Merece destaque, nesse ponto, que a Constituição da República prevê a delegação da prestação de serviços públicos e a exploração de bens públicos, não só por meio de concessão, como também por meio de permissão e autorização.

¹ Art. 53. O Governador do Estado poderá solicitar urgência, a qualquer tempo, para a apreciação de projetos de sua iniciativa.

§ 1º Indicado e justificado o pedido de urgência na mensagem enviada a Assembleia Legislativa, se esta não se manifestar sobre a proposição em até quarenta e cinco dias, será ela incluída na ordem do dia da primeira sessão subsequente, sobrestando-se a deliberação quanto aos demais assuntos, para que se ultime a votação.

[...]

De acordo com o art. 3º, § 1º, I e II, serão admitidos para ocupar espaços físicos da CEASA/SC, as Sociedades Empresárias, os Empresários Individuais e as pessoas naturais, mediante permissão remunerada de uso.

4. Por sua vez, os arts. 4º a 9º, disciplinam a permissão remunerada de uso.

5. Os arts. 10 a 14 regulamentam a autorização remunerada de uso.

6. Os arts. 15 a 19 tratam das vedações e infrações a serem eventualmente imputadas aos permissionários ou autorizatários e suas respectivas sanções.

7. O art. 20, que trata das Competências da CEASA/SC, dispõe sobre a organização do mercado de produtos alimentares, nas modalidades de atacado e de varejo, dias e horários de funcionamento e abastecimento do mercado, cadastro dos permissionários e dos autorizatários, bem como sobre a supervisão e fiscalização do funcionamento e das instalações do mercado.

8. Os arts. 21 a 23 tratam da remuneração a ser paga, pelos permissionários ou autorizatários, pelo uso dos espaços físicos da CEASASC.

9. O art. 24 dispõe sobre a fiscalização e regulamentação do uso do espaço público em questão.

10. O art. 25 estabelece que a CEASA/SC é autorizada a firmar contratos de gestão e acordos de cooperação compartilhada com as entidades representativas de permissionários ou devidamente constituídas e sediadas nas unidades da CEASA/SC, competindo à sua Diretoria Executiva fiscalizar e regular os contratos e definir o destino de saldos de recursos obtidos da gestão do condomínio.

11. O art. 26 estabelece o prazo de 180 (cento e oitenta) dias, a contar da publicação da lei almejada, para que a Diretoria da CEASA/SC instaure processo de recadastramento de todos os permissionários e autorizatários que estiverem atuando na data do lançamento do edital, para aferir a regularidade do Termo de Permissão Remunerada de Uso (TPRU) e do Termo de Autorização Remunerada de Uso (TARU) atuais.

14. O art. 27 regulamenta a continuidade dos TPRUs pactuados por prazo indeterminado ou sem prazo final, pelo período de até 5 (cinco) anos, a contar da publicação da lei, a fim de que não ocorra descontinuidade no processo de abastecimento de gêneros alimentícios e visando à manutenção dos empregos.

Os §§ 1º e 2º do art. 27, dispõem que transcorrido o prazo previsto no *caput*, a área será desocupada para realização de novo processo licitatório e, quando houver a desocupação voluntária antes do término do prazo previsto no *caput*, o uso da área será imediatamente licitado.

15. O art. 28 consubstancia norma de transparência administrativa, a qual determina que a CEASA/SC deverá manter, em seu sítio eletrônico, publicação com os dados dos permissionários e autorizatários, contendo razão social ou nome, CNPJ ou CPF, e período da vigência da permissão.

16. Por fim, o art. 29 cuida da cláusula de vigência da lei, que entra em vigor na data de sua publicação.

O Projeto de Lei em tela tramita em regime de urgência (art. 53 da Constituição do Estado de Santa Catarina²) e a ele não foi apresentada nenhuma emenda até esta data.

² Art. 53. O Governador do Estado poderá solicitar urgência, a qualquer tempo, para a apreciação de projetos de sua iniciativa.

É o relatório do principal.

II – VOTO CONJUNTO

Com efeito, compete às Comissões de Constituição e Justiça, de Finanças e Tributação e de Trabalho, Administração e Serviço Público, de forma conjunta, conforme consenso previamente estabelecido, o exame do Projeto de Lei em causa quanto aos aspectos [I] da constitucionalidade, legalidade, juridicidade, regimentalidade e técnica legislativa, [II] orçamentário-financeiros, e [III] do interesse público, com base no art. 144, I, II e III, do Regimento Interno.

1 – VOTO DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA (CCJ)

Tendo em conta a análise do Projeto de Lei em questão, sob os aspectos de observância obrigatória pela CCJ, quanto à configuração da constitucionalidade formal, julga-se que está apto à regular tramitação neste Parlamento, vez que configura temática relacionada ao direito econômico e à produção e consumo, o que confirma a competência legislativa concorrente conferida à União, aos Estados e ao Distrito Federal, nos termos do art. 24, I e V, da Constituição da República.

Ademais, na dicção do art. 23, VIII, é da competência administrativa comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar.

Portanto, em relação à deflagração do processo legislativo não vislumbro qualquer dúvida, considerando que, no caso em escopo, a iniciativa é

§ 1º Indicado e justificado o pedido de urgência na mensagem enviada a Assembleia Legislativa, se esta não se manifestar sobre a proposição em até quarenta e cinco dias, será ela incluída na ordem do dia da primeira sessão subsequente, sobrestando-se a deliberação quanto aos demais assuntos, para que se ultime a votação.

[...]

privativa do Governador do Estado, a teor do que dispõe o art. 50, § 2º, II, III e IV, combinado com o art. 71, I e II, ambos da Carta Política do Estado³.

De outro norte, no que tange à constitucionalidade sob o prisma material, entende-se que a propositura está igualmente hígida, isso porque se harmoniza com o expresso no art. 187, caput, e inciso II, da Carta da República⁴, combinado com o art. 144, caput, e inciso II, da Constituição do Estado⁵.

Assim, sob o prisma da constitucionalidade, a propositura em causa revela-se apta, tanto formal quanto materialmente, à sua tramitação neste Parlamento.

³ Art. 50. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Procurador-Geral de Justiça e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

[...]

II - a criação de cargos e funções públicas na administração direta, autárquica e fundacional ou o aumento de sua remuneração;

III - o plano Plurianual, diretrizes orçamentárias e orçamento anual;

IV - os servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade, aposentadoria de civis, reforma e transferência de militares para a inatividade; (Redação dada pela EC/38, de 2004).

Art. 71. São atribuições privativas do Governador do Estado:

I - exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;

II - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição;

III - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução;

[...]

⁴ Art. 187. A política agrícola será planejada e executada na forma da lei, com a participação efetiva do setor de produção, envolvendo produtores e trabalhadores rurais, bem como dos setores de comercialização, de armazenamento e de transportes, levando em conta, especialmente:

[...]

II - os preços compatíveis com os custos de produção e a garantia de comercialização;

⁵ Art. 144. A política de desenvolvimento rural será planejada, executada e avaliada na forma da lei, observada a legislação federal, com a participação efetiva das classes produtoras, trabalhadores rurais, técnicos e profissionais da área e dos setores de comercialização, armazenamento e transportes, levando em conta, especialmente:

[...]

II - as condições de produção, comercialização e armazenagem, prestigiada a comercialização direta entre produtor e consumidor;

Quanto à ótica da legalidade, aparentemente, a proposição não viola nenhuma disposição de legislação infraconstitucional vigente, salientando-se que, nos termos do art. 78, II, da Lei Complementar estadual nº 741, de 2019, a Ceasa/SC é uma sociedade de economia mista prestadora de serviço público e, portanto, o objeto e as questões tratadas na proposição legislativa em apreço guarda notada relação com a organização e o funcionamento da administração pública estadual.

No que toca aos demais aspectos atinentes a este órgão fracionário, quais sejam, da juridicidade, regimentalidade e de técnica legislativa, não se detecta nenhum obstáculo à tramitação da matéria.

Ante o exposto, no âmbito da Comissão de Constituição e Justiça, o voto é pela **ADMISSIBILIDADE** formal do prosseguimento da regimental tramitação processual do **Projeto de Lei nº 0467.0/2021**, nos termos dos regimentais arts. 72, I⁶, 144, I, e 210, II.

2 – VOTO DA COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO (CFT)

Da análise da matéria sob o viés orçamentário e financeiro, há de se observar que, em se tratando de pessoa jurídica de direito privado, o eventual impacto orçamentário-financeiro decorrente o Projeto de Lei em apreço deverá ser aferido pelos órgãos competentes, nos termos do art. 7º, IV e V, do Decreto Estadual nº 2.382, de 28 de agosto de 2014⁷.

⁶ Art. 72. São os seguintes os campos temáticos ou áreas de atividade da Comissão de Constituição e Justiça, cabendo-lhe, sobre eles, exercer a sua função legislativa e fiscalizadora:

I – aspectos constitucional, legal, jurídico, regimental ou de técnica legislativa de projetos ou emendas sujeitos à apreciação do Plenário da Assembleia Legislativa;

[...]

⁷ Dispõe sobre o Sistema de Atos do Processo Legislativo e estabelece outras providências.

[...]

Art. 7º A elaboração de anteprojetos de lei, medida provisória e decreto deverá observar o disposto na Lei Complementar nº 589, de 18 de janeiro de 2013, regulamentada pelo Decreto nº 1.414, de 1º de março de 2013, os procedimentos e as exigências de que trata este Decreto e também o seguinte:

[...]

Assim, em que pese, aparentemente, não haver aumento de despesa pública, mas pelo contrário, vislumbra-se a hipótese de impacto financeiro positivo, é mister registrar a ausência, nos autos, de documentos que atestem o cumprimento das exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal⁸, a saber, **[I]** a declaração do ordenador da despesa de que o aumento previsto tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias; e **[II]** a estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício de 2022 e nos dois subsequentes, todavia, alerta-se que o exato cumprimento desses requisitos é da responsabilidade dos órgãos estaduais competentes (art. 7º, IV, e V, do Decreto estadual nº 2.382/2014).

V – a proposta que resultar em aumento de despesa deverá conter a indicação da dotação orçamentária e a comprovação da disponibilidade dos recursos financeiros para a cobertura da respectiva despesa e, antes do encaminhamento dos autos do processo para a DIAL, deverá ser:

a) instruída com estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deverá entrar em vigor e nos 2 (dois) exercícios subsequentes, acompanhada do demonstrativo, das premissas e da metodologia de cálculo utilizados e com manifestação:

1. da Secretaria de Estado da Fazenda (SEF), por intermédio da Diretoria do Tesouro Estadual (DITE), sobre a viabilidade financeira da proposta; e

2. da Secretaria de Estado da Administração (SEA), órgão central do Sistema Administrativo de Gestão de Pessoas, sobre o aumento ou não de despesa com a folha de pagamento, e caso a proposta trate de pessoal;

b) instruída com declaração do ordenador primário da despesa e da SEF de que o seu aumento tem adequação orçamentária e financeira com a Lei Orçamentária Anual (LOA) e compatibilidade com o Plano Plurianual (PPA) e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO); e

c) submetida à prévia autorização do Grupo Gestor de Governo (GGG), nos termos da legislação em vigor;

V – o anteprojeto que implicar criação ou aumento de despesa para pessoas jurídicas de direito privado deverá:

a) ser submetido à prévia autorização do GGG, se for o caso, nos termos da legislação em vigor; e

b) conter a estimativa de seu impacto financeiro, a indicação da dotação orçamentária e a comprovação da disponibilidade dos recursos financeiros para a cobertura da despesa;

⁸ Lei Complementar nacional nº 101, de 4 de maio de 2000.



Ante o exposto, no âmbito da Comissão de Finanças e Tributação, nos termos dos regimentais arts. 73, II e IX⁹, e 144, II, o voto é pela **ADMISSIBILIDADE** do prosseguimento da regimental tramitação do Projeto de Lei nº 0467.0/2021, e, no mérito, pela sua **APROVAÇÃO**.

3 – VOTO DA COMISSÃO DE TRABALHO, ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO (CTASP)

No que diz respeito ao mérito, tendo presentes as razões delineadas na citada Exposição de Motivos e tudo o mais que consta dos autos, verifica-se que a medida perseguida intenta a necessária organização da estrutura administrativa e organizacional da CEASA/SC, que inegavelmente cumpre importante papel na organização do abastecimento alimentar no Estado.

Assim sendo, resta evidenciado que a proposta em relevo é oportuna e conveniente, e, portanto, atende ao interesse público.

Ante o exposto, no âmbito da Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público, no mérito, em face do interesse público, o voto é pela **APROVAÇÃO** do Projeto de Lei nº 0467.0/2021, nos termos dos arts. 80, VI e VIII¹⁰, e 144, III, do Regimento Interno.

⁹ Art. 73. São os seguintes os campos temáticos ou áreas de atividade da Comissão de Finanças e Tributação, cabendo-lhe, sobre eles, exercer a sua função legislativa e fiscalizadora:

[...]

II – aspectos financeiros e orçamentários de quaisquer proposições que importem aumento ou diminuição da receita ou da despesa pública, quanto à sua compatibilidade ou adequação com o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e o Orçamento Anual;

[...]

IX – controle das despesas públicas, inclusive com despesas de pessoal;

¹⁰ Art. 80. São os seguintes os campos temáticos ou áreas de atividade da Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público, cabendo-lhe, sobre eles, exercer a sua função legislativa e fiscalizadora:

[...]

VI – matérias relativas ao serviço público da Administração Estadual Direta e Indireta, inclusive Fundacional;

[...]

VIII – política salarial do Estado; [...]

Sala das Comissões,

Deputado Milton Hobus

Relator na Comissão de Constituição e Justiça

Deputado Marcos Vieira

Relator na Comissão de Finanças e Tributação

Deputado Volnei Weber

Relator na Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público