



Ofício **GPS/DL/ 0743/2021**

Florianópolis, 1º de setembro de 2021

Excelentíssimo Senhor
ERON GIORDANI
Chefe da Casa Civil
Nesta



Senhor Chefe,

Encaminho a Vossa Excelência cópia do parecer exarado pela Comissão de Constituição e Justiça deste Poder, ao Projeto de Lei nº 0113.9/2019, que "Institui o Fundo de Manutenção e Conservação das Rodovias Estaduais", a fim de obter manifestação sobre a matéria legislativa em exame.

Atenciosamente,


Deputado **RICARDO ALBA**
Primeiro Secretário





**ESTADO DE SANTA CATARINA
CASA CIVIL**

19 6 29-



Ofício nº 1718/CC-DIAL-GEMAT

Florianópolis, 15 de outubro de 2021.

Senhor Presidente,

De ordem do Chefe da Casa Civil e em atenção ao Ofício nº GPS/DL/0743/2021, encaminho o Parecer nº 481/2021, da Procuradoria-Geral do Estado (PGE), contendo manifestação a respeito do Projeto de Lei nº 0113.9/2019, que "Institui o Fundo de Manutenção e Conservação das Rodovias Estaduais".

Respeitosamente,

Ivan S. Thiago de Carvalho
Procurador do Estado
Diretor de Assuntos Legislativos*

Lido no Expediente	
103'	Sessão de 19/10/21
Anexar a(o)	PL 113/19
Diligência	
Secretário	

Excelentíssimo Senhor
DEPUTADO MAURO DE NADAL
Presidente da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina
Nesta

*Portaria nº 038/2021 - DOE 21.558
Delegação de competência

OF 1718_PL_0113.9_19_PGE_enc
SCC 16459/2021
SCC 4636/2019

Centro Administrativo do Governo do Estado de Santa Catarina
Rod. SC 401, nº 4.600, km 15 - Saco Grande - CEP 88032-000 - Florianópolis - SC
Telefone: (48) 3665-2054 | e-mail: gemat@casacivil.sc.gov.br

248



**ESTADO DE SANTA CATARINA
CASA CIVIL**



Ofício nº 1718/CC-DIAL-GEMAT

Florianópolis, 15 de outubro de 2021.

Senhor Presidente,

De ordem do Chefe da Casa Civil e em atenção ao Ofício nº GPS/DL/0743/2021, encaminho o Parecer nº 481/2021, da Procuradoria-Geral do Estado (PGE), contendo manifestação a respeito do Projeto de Lei nº 0113.9/2019, que "Institui o Fundo de Manutenção e Conservação das Rodovias Estaduais".

Respeitosamente,

Ivan S. Thiago de Carvalho
Procurador do Estado
Diretor de Assuntos Legislativos*

Excelentíssimo Senhor
DEPUTADO MAURO DE NADAL
Presidente da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina
Nesta

*Portaria nº 038/2021 - DOE 21.558
Delegação de competência

OF 1718_PL_0113.9_18_PGE_enc
SCC 18489/2021
SCC 4838/2019

Centro Administrativo do Governo do Estado de Santa Catarina
Rod. SC 401, nº 4.600, km 15 - Saco Grande - CEP 88032-000 - Florianópolis - SC
Telefone: (48) 3665-2054 | e-mail: gemat@casacivil.sc.gov.br



Assinaturas do documento



Código para verificação: **6QN3AK02**



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



IVAN SÃO THIAGO DE CARVALHO (CPF: 661.XXX.149-XX) em 16/10/2021 às 19:26:26

Emitido por: "SGP-e", emitido em 13/07/2018 - 14:05:27 e válido até 13/07/2118 - 14:05:27.

(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDE2NDY5XzE2NDgzXzlwMjFfNlFOM0FLMDI=> ou o site <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00016469/2021** e o código **6QN3AK02** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.



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



PARECER Nº 481/2021-PGE

Florianópolis, data da assinatura digital.

Referência: SCC 16469/2021

Assunto: Pedido de diligência ao Projeto de Lei n. 113.9/2019.

Origem: Casa Civil (CC)

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

Ementa: Diligência ALESC. Projeto de Lei nº 113.9/2019, de iniciativa parlamentar, que "*Institui o Fundo de Manutenção e Conservação das Rodovias Estaduais*". 1. Inconstitucionalidade formal subjetiva. Criação de fundo com interferências nas atribuições da SIE. Iniciativa privativa do Governador do Estado. Violação dos arts. 50, § 2º, VI e 71, IV, ambos da CESC. 2. Inconstitucionalidade material de alguns dispositivos. 2.1. Vinculação de receitas provenientes da arrecadação de IPVA. Incompatibilidade com o art. 167, IV, da CRFB. 2.2. Vinculação de receitas provenientes da arrecadação de multas de trânsito. Competência privativa da União para legislar sobre trânsito (CRFB, art. 22, XI). Existência de regra na legislação nacional dispondo sobre a destinação do montante arrecadado a título de multas de trânsito (art. 320 da Lei nº 9.503/1997 - Código de Trânsito Brasileiro). 2.3. Vinculação de receitas provenientes da devolução de *superavits* do orçamento dos demais poderes e órgãos autônomos. Contrariedade ao disposto nos arts. 167, IV e 168, §§ 1º e 2º, ambos da CRFB.

Senhora Procuradora-Chefe da Consultoria Jurídica,

RELATÓRIO

A Diretoria de Assuntos Legislativos da Casa Civil, por meio do Ofício nº 1494/CC-DIAL-GEMAT, de 3 de setembro de 2021, solicitou a manifestação desta Procuradoria sobre a constitucionalidade e a legalidade do Projeto de Lei nº 113.9/2019, de origem parlamentar, que "*Institui o Fundo de Manutenção e Conservação das Rodovias Estaduais*".

O conteúdo do projeto, em trâmite perante a Assembleia Legislativa, está disponível no processo SCC 16469/2021 e assim dispõe:

Art. 1º Fica instituído o Fundo de Manutenção e Conservação das Rodovias Estaduais, sob a gestão e execução direta ou descentralizada da Secretaria de Estado da Infraestrutura.

Art. 2º O Fundo de Manutenção e Conservação das Rodovias Estaduais tem por objetivo destinar recursos financeiros para a manutenção e conservação das rodovias estaduais.

Parágrafo Único. Os recursos oriundos do Fundo deverão ser aplicados



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



exclusivamente em ações voltadas para a manutenção e conservação das rodovias estaduais, compreendendo sinalização, engenharia de tráfego e de campo, policiamento, fiscalização e educação de trânsito, sendo vedada a sua utilização para pagamento de pessoal e em vias onde exista a cobrança de pedágio.

Art. 3º O Fundo de Manutenção e Conservação das Rodovias Estaduais será constituído por recursos provenientes de:

I - no mínimo 10% da receita estadual relativa à arrecadação do Imposto sobre Propriedade de Veículo Automotor (IPVA) pertencente ao Estado;

II - no mínimo 10% da receita estadual relativa à arrecadação de multas previstas na legislação de trânsito;

III - exploração comercial das faixas de domínio das rodovias estaduais;

IV - devolução voluntária de recursos financeiros oriundos da participação dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público do Estado de Santa Catarina e do Tribunal de Contas do Estado na Receita Líquida Disponível não utilizada e restituída ao Poder Executivo;

V - doações efetuadas por contribuintes tributários estabelecidos no Estado, em contrapartida a benefícios fiscais concedidos na forma de convênio aprovado pelo Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ), desde que a este Fundo destinadas;

VI - receitas decorrentes da aplicação de seus recursos; e

VII - outros recursos que lhe venham a ser destinados.

Art. 4º Fica o Poder Executivo autorizado a realizar as adequações no plano plurianual, abrir crédito especial e criar Unidade Orçamentária no Orçamento do Estado do corrente exercício, com vistas ao atendimento das despesas previstas no art. 2º desta Lei.

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

Art. 6º Fica revogado o § 2º do art. 5º da Lei nº 13.516, de 4 de outubro de 2005.

Colhe-se da justificativa do parlamentar proponente que *"a criação de um Fundo para manutenção e conservação das rodovias catarinenses será um grande avanço para o Estado, além de oferecer à população maior transparência na arrecadação e aplicação dos recursos oriundos do pagamento de IPVA e das multas de trânsito"*.

A realização de diligência externa foi requerida pela Comissão de Constituição e Justiça da Assembleia Legislativa.

É o relato do necessário.

FUNDAMENTAÇÃO

O projeto, em suma, institui um fundo especial que vincula o produto da arrecadação de determinadas receitas especificadas no art. 3º à aplicação em ações voltadas à manutenção e à conservação das rodovias estaduais.

De início, cabe analisar a competência para deflagrar o processo legislativo destinado a instituir fundos especiais. Para isso, serão examinados, preliminarmente, dispositivos constitucionais e legais que regem, em termos gerais, a criação de fundos.



ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA



Consoante a dicção do art. 167, IX, da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB¹), a instituição de fundos requer autorização legislativa. Exige-se lei ordinária, já que o texto constitucional não especifica a espécie legislativa.

A disciplina atinente às condições para a instituição e o funcionamento do fundo, por sua vez, se dá por lei complementar (CRFB, art. 165, § 9º²).

A Lei nº 4.320/1964 institui normas gerais de direito financeiro e foi recepcionada como lei complementar pela atual Constituição da República³. Nos termos do art. 71 da referida legislação, "*Constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação*".

Cuida-se, em suma, de um conjunto de recursos financeiros, sem personalidade jurídica, vinculado por lei (ou pela Constituição) ao atendimento de determinada ação estatal, excepcionando o princípio da unidade de tesouraria.

Sobre os fundos especiais, leciona Heleno Taveira Torres⁴:

[...] os fundos especiais são instrumentos financeiros próprios do Estado Social, como modo especial de financiamento de determinadas despesas públicas, cuja criação presta-se para distribuir recursos em domínios previamente determinados, sempre segundo disposição legal, conforme a peculiaridade das necessidades públicas.

A criação indiscriminada de fundos especiais é objeto de diversas críticas por parcela da doutrina. Uma delas refere-se a um possível engessamento do orçamento público, já que as receitas do fundo são aprioristicamente afetadas a certas finalidades. Com efeito, essa afetação prévia reduz a margem dos Poderes Executivo e Legislativo de definir, em cada exercício financeiro, quais necessidades públicas serão prioritariamente atendidas pelo orçamento.

Outra crítica diz respeito ao risco de as receitas afetadas ao fundo serem destinadas a finalidades genéricas, o que pode acarretar o esvaziamento do princípio da especialidade orçamentária. Referido princípio visa à identificação precisa e específica das despesas estabelecidas na lei orçamentária, de modo a viabilizar a fiscalização e o controle da execução do orçamento. É o que explica Kiyoshi Harada⁵, nestas palavras:

[...] o fundo representa sério obstáculo ao efetivo exercício pelo Legislativo de seu poder de fiscalizar e controlar a execução orçamentária, por esvaziar o princípio da especialidade, segundo o qual são discriminados no orçamento anual os

¹ CRFB: "Art. 167. São vedados: [...] IX - a instituição de fundos de qualquer natureza, sem prévia autorização legislativa."

² CRFB: Art. 165. [...] § 9º Cabe à lei complementar: [...] II - estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos."

³ Consoante já decidiu o STF, "A exigência de previa lei complementar estabelecendo condições gerais para a instituição de fundos, como exige o art. 165, § 9º, II, da Constituição, está suprida pela Lei nº 4.320, de 17.03.64, recepcionada pela Constituição com status de lei complementar; embora a Constituição não se refira aos fundos especiais, estão eles disciplinados nos arts. 71 a 74 desta Lei, que se aplica à espécie" [...] (ADI 1726 MC, Relator(a): MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, julgado em 16/09/1998, DJ 30-04-2004 PP-00027 EMENT VOL-02149-03 PP-00431 RTJ VOL-00191-03 PP-00822).

⁴ TORRES, Heleno Taveira. Fundos Especiais para Prestação de Serviços Públicos e os Limites da Competência Reservada em Matéria Financeira. In: PIRES, Adilson Rodrigues; TORRES, Heleno Taveira. Princípios de Direito Financeiro e Tributário – Estudos em Homenagem ao Professor Ricardo Lobo Torres. Rio de Janeiro: Renovar, 2006. p. 35-61.

⁵ HARADA, Kiyoshi. Direito Financeiro e Tributário. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2019, p. 131.



ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA



créditos cabentes a cada órgão estabelecendo o prazo para a efetivação das despesas.

Atento a essas críticas, o Constituinte Reformador incluiu, pela Emenda Constitucional nº 109/2021, o inciso XIV no art. 167. Com a inovação, a CRFB passou a vedar a criação de fundo se os objetivos deste puderem ser atingidos mediante a vinculação de receitas orçamentárias ou mediante a mera execução do orçamento. Eis o teor do dispositivo constitucional:

Art. 167. São vedados:

[...]

XIV - a criação de fundo público, quando seus objetivos puderem ser alcançados mediante a vinculação de receitas orçamentárias específicas ou mediante a execução direta por programação orçamentária e financeira de órgão ou entidade da administração pública.

Outro dispositivo constitucional pertinente ao caso em exame é o art. 165, § 5º, I, da CRFB, segundo o qual a lei orçamentária anual compreenderá "*o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público*".

Como se depreende da textualidade do dispositivo, o Constituinte admite a existência de fundos no âmbito de cada Poder. Assim sendo, cada Poder (ou órgão autônomo, como o Ministério Público) deve ser o responsável por gerir seus próprios fundos, como corolário da sua autonomia administrativa e financeira.

Como a gestão de fundos públicos implica interferências na organização administrativa, a deflagração do processo legislativo destinado a instituir fundo é reservada a cada Poder que detém a iniciativa legislativa para a criação dos órgãos responsáveis pela administração do fundo e pelo atendimento das finalidades que motivaram a sua instituição.

Nesse sentido, cite-se a medida cautelar proferida na ADI 2123, julgamento no qual o Supremo Tribunal Federal se manifestou sobre a criação de Fundo Especial do Tribunal de Justiça. Na ocasião, o Ministro Sepúlveda Pertence assentou em seu voto:

A iniciativa reservada aos Tribunais de Justiça para as leis que disponham sobre organização judiciária compreende as relativas à administração do Poder Judiciário, como, no caso, a que cria fundo para atender às suas despesas. [...] A Constituição não veda, antes o admite, a criação de fundos em qualquer dos três Poderes, incluído o Judiciário (art. 165, § 5º, I), impondo, é certo, a inclusão no orçamento de todos eles, o que está previsto na lei questionada (art. 9º).

Feitas essas considerações, com base nos dispositivos da CESC sobre iniciativa legislativa, especialmente em matéria de organização e funcionamento, pode-se concluir que são de iniciativa privativa: (i) do Governador do Estado, leis que instituam fundos administrados por órgãos ou entidades do Poder Executivo (arts. 50, § 2º, VI e 71, IV, da CESC⁶); (ii) da Assembleia

⁶ CESC: "Art. 50. [...] § 2º São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que disponham sobre: [...] VI - a criação e extinção das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 71, IV. [...] Art. 71. São atribuições privativas do Governador do Estado: [...] IV - dispor, mediante decreto, sobre: a) organização e funcionamento da administração estadual, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos;"



ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA



Legislativa, leis que instituem fundos geridos pelo Parlamento (art. 40, XIX, da CESC⁷); e (iii) do Tribunal de Justiça, leis que instituem fundos geridos pelo Judiciário (art. 83, IV, "d", da CESC⁸).

Há de se ressaltar que, em razão da natureza das funções que desempenha, o Poder Executivo é responsável pela gestão da maior parte dos fundos especiais. Logo, os fundos administrados por órgãos e entidades desse Poder, no âmbito do Estado de Santa Catarina, devem, à luz do exposto, ser instituídos por lei de iniciativa do Governador do Estado. O mesmo se pode dizer de leis que modifiquem, de qualquer modo, as normas que regem cada um desses fundos.

Dito isso, verifica-se que o Projeto de Lei nº 113.9/2019 visa instituir um fundo a ser gerido pela Secretaria de Estado da Infraestrutura (SIE), órgão do Poder Executivo (art. 1º da proposição), e cujo objeto são políticas de atribuição precípua do Poder Executivo, quais sejam, a manutenção e a conservação das rodovias estaduais (art. 2º da proposição).

Ao assim dispor, o projeto versa inequivocamente sobre organização e funcionamento da Administração Pública, na medida em que interfere diretamente nas atribuições da SIE, outorgando-lhe o dever de gerir os recursos do fundo cuja criação é pretendida.

Como é cediço, a dicção dos arts. 50, § 2º, VI e 71, IV, ambos da CESC, impõe que projetos de lei sobre organização e funcionamento da Administração Pública, no âmbito do Poder Executivo, só podem ser validamente instaurados pelo Governador do Estado.

Veja-se, nessa linha, a ADI 3981, ementada, para o que aqui interessa, nestes termos:

[...] 4. Pedido da ação direta julgado parcialmente procedente, com a fixação da seguinte tese: "Padece de inconstitucionalidade formal lei de iniciativa parlamentar que disponha sobre atribuições de órgãos da Administração Pública (art. 61, § 1º, II, "e" e art. 84, VI, da Constituição Federal)."

(ADI 3981, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 15/04/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-124 DIVULG 19-05-2020 PUBLIC 20-05-2020)

Portanto, padece de inconstitucionalidade formal subjetiva a proposição de origem parlamentar em análise.

Registre-se que a questão já foi apreciada pela Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) do Senado, que, por meio do Parecer nº 2/2019, o qual versou sobre a Consulta nº 1/2017, concluiu: *"são inconstitucionais, por vício de iniciativa, quaisquer projetos de lei de autoria parlamentar que instituem fundos orçamentários cujos recursos são geridos e empregados pelos órgãos dos Poderes Executivo ou Judiciário"*⁹.

O tema também já foi enfrentado em diversos julgados proferidos pelos tribunais pátrios. A título de exemplo, colaciona-se o seguinte acórdão proferido pelo TJSP:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 1.849, DE 14 DE SETEMBRO DE 2016, DO MUNICÍPIO DE CAPELA DO ALTO, QUE 'DISPÕE

⁷ CESC: "Art. 40. É da competência exclusiva da Assembleia Legislativa: [...] XIX - dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para a fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias;"

⁸ CESC: "Art. 83. Compete privativamente ao Tribunal de Justiça: [...] IV - propor a Assembleia Legislativa, observado o disposto no art. 118: [...] d) a alteração da organização e da divisão judiciárias;"

⁹ Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/131118>>. Acesso: 15/09/2021.



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



SOBRE AUTORIZAÇÃO PARA A CRIAÇÃO DO 'FUNDEL' - FUNDO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO DO ESPORTE E LAZER EM CAPELA DO ALTO/SP, COM A FINALIDADE DE GARANTIR RECURSOS FINANCEIROS A PROGRAMAS E PROJETOS DE NATUREZA ESPORTIVA E DE LAZER QUE SE ENQUADREM NAS DIRETRIZES E PRIORIDADES DO PLANO MUNICIPAL DE ESPORTES E LAZER DE CAPELA DO ALTO/SP' - NORMA DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE AUTORIZA A CRIAÇÃO DE FUNDO MUNICIPAL E IMPÕE ATRIBUIÇÕES AO PODER EXECUTIVO E DEPARTAMENTO INTEGRANTE DE SUA ESTRUTURA ORGANIZACIONAL - ATO TÍPICO DE ADMINISTRAÇÃO, CUJO EXERCÍCIO E CONTROLE CABE AO PREFEITO - VÍCIO DE INICIATIVA E VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES - USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO LOCAL - AFRONTA AOS ARTIGOS 5º, 24, § 2º, ITEM 2, 47, INCISOS II, XIV E XIX, LETRA 'A', 144, 174, INCISO III, § 4º, ITEM 1, E 176, INCISO IX, TODOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL - INEXISTÊNCIA, CONTUDO, DE OFENSA AO ARTIGO 25 DA CARTA BANDEIRANTE - INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA - AÇÃO PROCEDENTE". **"A instituição de fundos depende de prévia autorização legislativa, nos termos do artigo 176, inciso IX, da Constituição Paulista, e sua implantação deve estar incluída na lei orçamentária anual, cuja iniciativa é exclusiva do Chefe do Poder Executivo, a teor do disposto no artigo 174, inciso III c.c. § 4º, item 1, do mesmo diploma".** "A ingerência da Câmara Municipal na esfera de competência exclusiva do Prefeito implica transgressão ao princípio da independência e harmonia entre os poderes previsto no artigo 5º, caput, da Constituição Estadual". "Fere a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo ato normativo de origem parlamentar que disciplina novas atribuições a órgãos da administração pública, afrontando diretamente a regra contida no artigo 24, parágrafo 2º, item 2, da Constituição Bandeirante". "O Prefeito não precisa de autorização do Poder Legislativo para o exercício de atos de sua exclusiva competência". "A ausência de especificação de fonte de custeio apenas conduz à inexecuibilidade da norma no ano em que foi aprovada, não traduzindo infringência ao disposto no artigo 25 da Constituição Estadual". (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2218745-54.2016.8.26.0000; Relator (a): Renato Sartorelli; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 26/04/2017; Data de Registro: 27/04/2017 – grifou-se)

Ultrapassada a análise quanto à inconstitucionalidade formal da proposição, verifica-se, ainda, inconstitucionalidade material nos seguintes dispositivos:

1) Art. 3º, I

A regra do art. 3º, I, vincula ao fundo no mínimo 10% da receita estadual relativa à arrecadação do Imposto sobre Propriedade de Veículo Automotor (IPVA) pertencente ao Estado.

O dispositivo é inconstitucional, por violação ao disposto no art. 167, IV, da CRFB, que proíbe, como regra, a afetação da receita de impostos a órgão, fundo ou despesa. Eis o teor do preceito constitucional:

Art. 167. São vedados:

[...]

IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para



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



manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo;

A finalidade da norma é resguardar a iniciativa do Poder Executivo, que, do contrário, poderia ficar absolutamente amarrado a destinações previamente estabelecidas por lei e, com isso, inviabilizado de apresentar proposta orçamentária apta à realização do programa de governo aprovado nas urnas.

Ademais, a destinação da receita de impostos deve ser submetida ao escrutínio do Poder Legislativo, em cada exercício financeiro, ante o papel central desempenhado, no regime democrático, pela atividade de alocação de recursos escassos.

Veja-se, nesse sentido, o seguinte trecho da ementa da ADI 5897:

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EMENDA CONSTITUCIONAL 72/2016 DO ESTADO DE SANTA CATARINA E ARTIGO 11 DA LEI COMPLEMENTAR 141/2012. VINCULAÇÃO DE RECEITAS A AÇÕES E SERVIÇOS DE SAÚDE EM PERCENTUAL SUPERIOR AO ESTABELECIDO PELO LEGISLADOR COMPLEMENTAR FEDERAL NO EXERCÍCIO DA COMPETÊNCIA CONFERIDA CONSTITUCIONALMENTE. É VEDADA A VINCULAÇÃO DA RECEITA DE IMPOSTOS A FINALIDADES NÃO EXPRESSAMENTE PREVISTAS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL (ARTIGOS 165, 167, IV, E 198, §3º, I, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL). É VEDADO AO LEGISLADOR COMPLEMENTAR FEDERAL ATRIBUIR COMPETÊNCIA LEGISLATIVA A CONSTITUIÇÕES ESTADUAIS E LEIS ORGÂNICAS PARA INSTITUIREM VINCULAÇÃO DE RECEITA. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PARCIALMENTE CONHECIDA E, NESSA PARTE, JULGADO PROCEDENTE O PEDIDO.

1. A Constituição Federal reserva ao Poder Executivo a iniciativa das leis que estabelecem o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais, o que, em respeito à separação dos Poderes, consubstancia norma de observância obrigatória pelos demais entes federados.

2. É cediço na jurisprudência da Corte que a inserção nos textos constitucionais estaduais dessas matérias, cuja veiculação por lei se submeteria à iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo, subtrai a este último a possibilidade de manifestação. Precedentes: ADI 584, Rel. Min. Dias Toffoli, Plenário, DJe de 9/4/2014; e ADI 1.689, Rel. Min. Sydney Sanches, Plenário, DJ de 2/5/2003.

3. A usurpação da iniciativa legislativa em matéria orçamentária por parlamentar ou mesmo pelo constituinte estadual ocorre tanto pela criação de rubricas quanto pelo estabelecimento de vinculações de receitas orçamentárias, quando não previstas ou autorizadas na Constituição Federal.

4. A função legislativa de frear e limitar os poderes do Executivo na elaboração do orçamento deve ocorrer no momento de deliberação e aprovação da proposta orçamentária, vedada a vinculação abstrata de receitas, salvo as autorizações constitucionais.

5. O artigo 167, IV, da Constituição Federal veda o estabelecimento de vinculação de receitas proveniente de impostos, quando não previstas ou autorizadas na Constituição Federal, porquanto cerceia o poder de gestão financeira do chefe do Poder Executivo e obsta o custeio das despesas urgentes, imprevistas ou extraordinárias, que se façam necessárias ao longo do exercício financeiro, tanto mais que deve dar-se aplicação aos recursos de receita pública consoante critérios de responsabilidade fiscal



ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA



consentâneos com os anseios democráticos. Precedentes: ADI 1.759, Rel. Min. Gilmar Mendes, Plenário, DJe de 20/8/2010; ADI 1.750, Rel. Min. Eros Grau, Plenário, DJ de 13/10/2006.

6. A vedação à vinculação da receita é norma que preserva a separação dos poderes, o princípio democrático e a responsabilidade fiscal, de modo que o artigo 167, IV, da Constituição faz jus à sua simétrica aplicação por todos os entes da Federação. [...]

(ADI 5897, Relator(a): LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 24/04/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-168 DIVULG 01-08-2019 PUBLIC 02-08-2019 - grifou-se)

Confirmam-se, a propósito, outros julgados representativos:

[...] 1. O Supremo Tribunal Federal assentou serem inconstitucionais as normas que estabelecem vinculação de parcelas das receitas tributárias a órgãos, fundos ou despesas, por desrespeitarem a vedação contida no art. 167, inc. IV, da Constituição da República. 2. Ação julgada prejudicada quanto ao art. 56 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição estadual por ser norma cuja eficácia se exauriu e procedente quanto ao § 1o. do art. 226 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro.

(ADI 553, Relator(a): CARMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 13/06/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-030 DIVULG 13-02-2019 PUBLIC 14-02-2019)

[...] 1. Nos termos da jurisprudência da Corte, é inconstitucional a destinação de receitas de impostos a fundos ou despesas, ante o princípio da não afetação aplicado às receitas provenientes de impostos. 2. Pretensão de, por vias indiretas, utilizar-se dos recursos originados do repasse do ICMS para viabilizar a concessão de incentivos a empresas. 3. Agravo regimental a que se nega provimento.

(ARE 665291 AgR, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, julgado em 16/02/2016, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-038 DIVULG 29-02-2016 PUBLIC 01-03-2016)

É bem verdade que a vedação supracitada possui diversas exceções constitucionais, como a destinação de receitas de impostos a ações voltadas à saúde e ao ensino. No entanto, nenhuma dessas exceções possui amplitude semântica que possa abranger ações voltadas para a manutenção e conservação de rodovias estaduais.

Posto isso, não se coloca em jogo a qualidade da intenção do legislador estadual, mas tão somente o fato de que, em termos objetivos, a norma afetou receita de IPVA a fundo público. Ao assim dispor, incorreu em violação ao art. 167, IV, da CRFB.

2) Art. 3º, II

A proposição legislativa, no seu art. 3º, II, vincula ao fundo no mínimo 10% da receita estadual relativa à arrecadação de multas previstas na legislação de trânsito.

O dispositivo em comento, ao pretender tratar da matéria, invadiu esfera reservada da União para legislar sobre trânsito, consoante o art. 22, XI, da CRFB¹⁰. A referida regra de competência abrange a disciplina de diversas questões atinentes às infrações de trânsito, como evidencia o seguinte julgado proferido pelo STF:

¹⁰ CRFB: "Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: [...] XI - trânsito e transporte;"



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



[...] 1. A competência privativa da União para legislar sobre trânsito e transporte abrange as questões relativas à segurança do trânsito e às respectivas infrações (artigo 22, XI, da Constituição Federal). Precedentes: ADI 874, rel. min. Gilmar Mendes, Plenário, DJe de 28/2/2011; ADI 3.444, rel. min. Ellen Gracie, Plenário, DJ de 3/2/2006.

(ADI 6007, Relator(a): LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 30/08/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-200 DIVULG 13-09-2019 PUBLIC 16-09-2019)

Ainda que a destinação da receita proveniente de infrações de trânsito pudesse ser enquadrada em tema de competência legislativa concorrente ou comum, mesmo assim haveria inconstitucionalidade.

É que, conforme se depreende do alcance do art. 320 da Lei nº 9.503/1997 (Código de Trânsito Brasileiro), a receita arrecadada com a cobrança das multas de trânsito possui destinação específica previamente estabelecida. Assim está redigido o mencionado dispositivo:

Art. 320. A receita arrecadada com a cobrança das multas de trânsito será aplicada, exclusivamente, em sinalização, engenharia de tráfego, de campo, policiamento, fiscalização e educação de trânsito.

Com efeito, na medida em que a legislação nacional claramente dispõe sobre o tema de forma diversa, há a exclusão da atribuição legiferante dos demais entes federados.

3) Art. 3º, IV

A regra prevista no art. 3º, IV, do projeto em análise dispõe que o fundo será constituído por recursos provenientes da devolução de recursos financeiros oriundos da participação dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e do Tribunal de Contas na Receita Líquida Disponível não utilizada e restituída ao Poder Executivo.

Ocorre que a origem de tais recursos é formada, em grande parte, por receitas provenientes da arrecadação de impostos. Desse modo, o dispositivo em comento acarreta, por via transversa, a afetação ao fundo de receitas públicas cuja destinação é vedada, nos termos do já mencionado art. 167, IV, da CRFB.

É que a receita de impostos, uma vez entregue pelo Poder Executivo aos demais poderes e órgãos autônomos, na forma de duodécimos (CRFB, art. 168¹¹), não perde a natureza tributária, caso lhe seja dada outra finalidade.

Forte nessas premissas, em situação análoga à examinada, no julgamento da ADI 6045, o Supremo declarou a inconstitucionalidade de norma estadual que destinava a fundo estadual os *superávits* financeiros do orçamento do Poder Judiciário. O acórdão foi assim ementado:

ORÇAMENTO – SUPERÁVIT – INCORPORAÇÃO – CONTA ÚNICA DO TESOURO. Na forma do artigo 43, inciso I, § 1º, da Lei nº 4.320/1964, eventual superávit apurado ao final do exercício financeiro há de ser incorporado à conta única do Tesouro, viabilizando aos Poderes Executivo, responsável pela contabilidade das receitas, e Legislativo a definição do orçamento estadual, observado o princípio da separação dos poderes – artigo 2º da Constituição

¹¹ CRFB: "Art. 168. Os recursos correspondentes às dotações orçamentárias, compreendidos os créditos suplementares e especiais, destinados aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, ser-lhes-ão entregues até o dia 20 de cada mês, em duodécimos, na forma da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º.



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



Federal.

RECEITA – VINCULAÇÃO – FUNDO ESPECIAL – INCONSTITUCIONALIDADE.
Conflita com a Constituição Federal norma a direcionar, a fundo voltado ao pagamento de despesas do Judiciário, em caráter automático e compulsório, saldo orçamentário positivo, considerada a vedação à “vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa” – artigos 2º e 167, inciso IV, da Lei Maior.
(ADI 6045, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 22/06/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-179 DIVULG 16-07-2020 PUBLIC 17-07-2020)

Sobre o assunto, vale mencionar que o Constituinte Reformador, por meio da Emenda Constitucional nº 109/2021, conferiu maior segurança jurídica ao tema, ao inserir os §§ 1º e 2º no art. 168 da CRFB. Eis o conteúdo dos dispositivos mencionados:

Art. 168. Os recursos correspondentes às dotações orçamentárias, compreendidos os créditos suplementares e especiais, destinados aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, ser-lhes-ão entregues até o dia 20 de cada mês, em duodécimos, na forma da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º.

§ 1º É vedada a transferência a fundos de recursos financeiros oriundos de repasses duodecimais.

§ 2º O saldo financeiro decorrente dos recursos entregues na forma do caput deste artigo deve ser restituído ao caixa único do Tesouro do ente federativo, ou terá seu valor deduzido das primeiras parcelas duodecimais do exercício seguinte.

No § 1º, veiculou-se uma regra específica que proíbe a transferência a fundos de recursos financeiros oriundos de repasses de duodécimos, em harmonia com o citado entendimento do STF.

O § 2º, por sua vez, passou a disciplinar expressamente a destinação de eventual resultado superavitário do orçamento dos demais poderes e órgãos autônomos, não dando margem a que tais valores sejam transferidos a fundos. Como se percebe da leitura do preceito, o saldo financeiro será (a) restituído à conta única do tesouro ou (b) deduzido das parcelas entregues no ano seguinte.

De fato, o art. 3º, IV, da proposição legislativa em exame não está em consonância com as mencionadas inovações constitucionais.

Feitas essas considerações, entende-se que o art. 3º, IV, do projeto é inconstitucional, por violação aos arts. 167, IV e 168, §§ 1º e 2º, ambos da CRFB.

CONCLUSÃO

Ante o exposto, conclui-se que o Projeto de Lei nº 113.9/2019 padece de inconstitucionalidade formal subjetiva, nos termos dos arts. 50, § 2º, VI e 71, IV, ambos da CESC, na medida em que pretende instituir um fundo a ser gerido pela Secretaria de Estado da Infraestrutura (SIE), órgão do Poder Executivo, e cujo objeto são políticas de atribuição precípua desse Poder, quais sejam, a manutenção e a conservação das rodovias estaduais.

Além disso, verifica-se inconstitucionalidade material nos seguintes dispositivos:

1) **Art. 3º, I**, regra que viola o disposto no art. 167, IV, da CRFB, o qual proíbe a vinculação da receita de impostos a fundos.



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



2) **Art. 3º, II**, na medida em que o dispositivo está em desconformidade com a regra de competência prevista no art. 22, XI, da CRFB e com a legislação nacional sobre o tema que confere destinação específica aos valores provenientes da arrecadação de multas de trânsito (art. 320 da Lei nº 9.503/1997 - Código de Trânsito Brasileiro).

3) **Art. 3º, IV**, em razão da transgressão do art. 167, IV, da CRFB. Há violação, também, dos §§ 1º e 2º do art. 168 da CRFB, ambos acrescentados ao texto constitucional pela Emenda Constitucional nº 109/2021.

É o parecer.

ANDRÉ FILIPE SABETZKI BOEING
Procurador do Estado



Assinaturas do documento



Código para verificação: **1BJ70F5Y**

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



ANDRE FILIPE SABETZKI BOEING (CPF: 071.XXX.229-XX) em 17/09/2021 às 14:34:06

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/U0NDXzEwMDY4XzAwMDE2NDY5XzE2NDgzXzlwMjFmMUJKNzBGNVk=> ou o site <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00016469/2021** e o código **1BJ70F5Y** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.



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



DESPACHO

Referência: SCC 16469/2021

Assunto: Pedido de diligência ao Projeto de Lei n. 113.9/2019.

Origem: Casa Civil (CC)

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

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

Ementa: *Diligência ALESC. Projeto de Lei nº 113.9/2019, de iniciativa parlamentar, que "Institui o Fundo de Manutenção e Conservação das Rodovias Estaduais". 1. Inconstitucionalidade formal subjetiva. Criação de fundo com interferências nas atribuições da SIE. Iniciativa privativa do Governador do Estado. Violação dos arts. 50, § 2º, VI e 71, IV, ambos da CESC. 2. Inconstitucionalidade material de alguns dispositivos. 2.1. Vinculação de receitas provenientes da arrecadação de IPVA. Incompatibilidade com o art. 167, IV, da CRFB. 2.2. Vinculação de receitas provenientes da arrecadação de multas de trânsito. Competência privativa da União para legislar sobre trânsito (CRFB, art. 22, XI). Existência de regra na legislação nacional dispendo sobre a destinação do montante arrecadado a título de multas de trânsito (art. 320 da Lei nº 9.503/1997 - Código de Trânsito Brasileiro). 2.3. Vinculação de receitas provenientes da devolução de superavits do orçamento dos demais poderes e órgãos autônomos. Contrariedade ao disposto nos arts. 167, IV e 168, §§ 1º e 2º, ambos da CRFB.*

À consideração superior.

Florianópolis, data da assinatura digital.

ALINE CLEUSA DE SOUZA
Procuradora-Chefe da Consultoria Jurídica



Assinaturas do documento



Código para verificação: **F3X02O9D**



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



ALINE CLEUSA DE SOUZA (CPF: 003.XXX.689-XX) em 17/09/2021 às 14:48:35

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/U0NDXzEwMDY4XzAwMDE2NDY5XzE2NDgzXzlwMjFRjNYMDJPOUQ=> ou o site <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00016469/2021** e o código **F3X02O9D** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.



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



DESPACHO

Referência: SCC 16469/2021

Assunto: Diligência ALESC. Projeto de Lei nº 113.9/2019, de iniciativa parlamentar, que "*Institui o Fundo de Manutenção e Conservação das Rodovias Estaduais*". 1. Inconstitucionalidade formal subjetiva. Criação de fundo com interferências nas atribuições da SIE. Iniciativa privativa do Governador do Estado. Violação dos arts. 50, § 2º, VI e 71, IV, ambos da CESC. 2. Inconstitucionalidade material de alguns dispositivos. 2.1. Vinculação de receitas provenientes da arrecadação de IPVA. Incompatibilidade com o art. 167, IV, da CRFB. 2.2. Vinculação de receitas provenientes da arrecadação de multas de trânsito. Competência privativa da União para legislar sobre trânsito (CRFB, art. 22, XI). Existência de regra na legislação nacional dispondo sobre a destinação do montante arrecadado a título de multas de trânsito (art. 320 da Lei nº 9.503/1997 - Código de Trânsito Brasileiro). 2.3. Vinculação de receitas provenientes da devolução de *superavits* do orçamento dos demais poderes e órgãos autônomos. Contrariedade ao disposto nos arts. 167, IV e 168, §§ 1º e 2º, ambos da CRFB.

Origem: Casa Civil (CC)

Interessado: Assembleia Legislativa de Santa Catarina (ALESC)

De acordo com o **Parecer nº 481/21-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 nº 481/21-PGE** referendado pelo Dr. Sérgio Laguna Pereira, Procurador-Geral Adjunto para Assuntos Jurídicos.
2. Encaminhem-se os autos à Diretoria de Assuntos Legislativos (DIAL).

Florianópolis, data da assinatura digital.

ALISSON DE BOM DE SOUZA

Procurador-Geral do Estado



Assinaturas do documento



Código para verificação: **GS0701NF**



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



SÉRGIO LAGUNA PEREIRA (CPF: 004.XXX.480-XX) em 17/09/2021 às 15:27:13

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 17/09/2021 às 16:55:50

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/U0NDXzEwMDY4XzAwMDE2NDY5XzE2NDgzXzlwMjFfR1MwNzAxTkY=> ou o site <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00016469/2021** e o código **GS0701NF** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.



DEVOLUÇÃO

Após respondida a diligência, usando os atributos do Regimento Interno (Resolução nº 001/2019) em seu artigo 144, devolve-se o presente Processo Legislativo PL./0113.9/2019 para o Senhor Deputado Valdir Cobalchini, para exarar relatório conforme prazo regimental.

Sala da Comissão, em 21 de outubro de 2021

Alexandre Luiz Soares
Chefe de Secretaria