



MENSAGEM Nº 066

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

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 191/2019, que “Cria o Fundo Estadual de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres”, por ser inconstitucional e contrário ao interesse público, com fundamento no Parecer nº 23/2023, da Consultoria Jurídica da Procuradoria-Geral do Estado (PGE), e no Ofício nº 018/2023, da Consultoria Jurídica da Secretaria de Estado da Fazenda (SEF).

O PL nº 191/2019, ao instituir fundo a ser administrado por órgão do Poder Executivo, está eivado de inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa, uma vez que compete ao Chefe do Poder Executivo legislar sobre a organização e o funcionamento da Administração Pública, ofendendo, assim, o disposto no inciso VI do § 2º do art. 50 e na alínea “a” do inciso IV do *caput* do art. 71 da Constituição do Estado.

Ademais, o inciso V do *caput* do art. 2º do PL, ao vincular ao pretendido fundo receita do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), também padece de inconstitucionalidade material, uma vez que viola o princípio da não afetação de impostos, desrespeitando, desse modo, o disposto no inciso IV do *caput* do art. 167 da Constituição da República.

Nesse sentido, a PGE recomendou vetar totalmente o referido PL, manifestando-se nos seguintes termos:

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 (Relator Marco Aurélio, Tribunal Pleno, julgado em 6/6/2001, DJ 31/10/2003), julgamento no qual o Supremo Tribunal Federal se manifestou sobre a criação do 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 instituem fundos administrados por órgãos ou entidades do Poder Executivo (arts. 50, § 2º, VI, e 71, IV, da CESC); (ii) da Assembleia Legislativa, leis que instituem fundos geridos pelo Parlamento (art. 40, XIX, da CESC); e (iii) do Tribunal de Justiça, leis que instituem fundos geridos pelo Judiciário (art. 83, IV, “d”, da CESC).

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.

Postos tais parâmetros, verifica-se que o Projeto de Lei n. 191/2019 visa instituir um fundo a ser administrado pelo Conselho Estadual dos Direitos da Mulher. Referido órgão colegiado, consoante o art. 1º da Lei Estadual n. 16.945/2016, é vinculado à antiga Secretaria de Estado da Assistência Social, Trabalho e Habitação (SST), atualmente denominada Secretaria de Estado do Desenvolvimento Social (SDS). Além disso, as ações estatais a serem custeadas pelos recursos do fundo são de atribuição precípua do Poder Executivo (art. 3º).

Ao assim dispor, o projeto versa inequivocamente sobre organização e funcionamento da Administração Pública, na medida em que interfere diretamente nas atribuições da SDS, outorgando-lhe os deveres de administrar, gerir e aplicar 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.

Confira-se, a propósito, a tese fixada pelo STF na ADI 3981:

“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)’.” (STF, ADI 3981, Relator Roberto Barroso, Tribunal Pleno, julgado em 15/4/2020, DJe 20/05/2020)

Especificamente sobre a inconstitucionalidade de leis de iniciativa parlamentar que criam fundos especiais vinculados ao Poder Executivo, colaciona-se o seguinte precedente do TJSC:



“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL N. 2.493/2020, DO MUNICÍPIO DE SOMBRIO, DE INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO. CRIAÇÃO DE FUNDO DE APOIO AO LAR BENEFICENTE E À APAE. GESTÃO E EXECUÇÃO DA ENTIDADE ATRIBUÍDAS À SECRETARIA DE EDUCAÇÃO OU DE BEM-ESTAR SOCIAL. UTILIZAÇÃO DE RECURSOS FINANCEIROS DO PODER EXECUTIVO. INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DESTE PODER PARA PROPOSTA DE LEI SOBRE MATÉRIA ORÇAMENTÁRIA E ATRIBUIÇÕES DOS ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA INDEPENDÊNCIA E HARMONIA ENTRE OS PODERES (ARTS. 32 E 50, § 2º, III E VI; E 71, IV, ‘A’, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL). [...]” (TJSC, ADI n. 5039177-42.2020.8.24.0000, Relator Gerson Cherem II, Órgão Especial, julgado em 1/12/2021)

[...]

À luz do expendido, entende-se que o Projeto de Lei n. 191/2019, de origem parlamentar, apresenta vício de inconstitucionalidade formal subjetiva (arts. 61, § 1º, II, “e”, e 84, VI, “a”, da CRFB, e 50, § 2º, VI, e 71, IV, “a”, da CESC).

A inconstitucionalidade mencionada atinge a integralidade da proposição. Não obstante, é relevante mencionar, também, que o art. 2º, V, do projeto, ao vincular ao fundo 2% da arrecadação do ICMS sobre produtos cosméticos, viola o disposto no art. 167, IV, da CRFB, que proíbe, como regra, a afetação da receita de impostos a órgão, fundo ou despesa. Nesse sentido citem-se, exemplificativamente, a ADI 553, Relatora Cármen Lúcia, julgada em 13/6/2018; e o ARE 665291 AgR, Relator Roberto Barroso, julgado em 16/02/2016.

E, nesse mesmo diapasão, a SEF, por intermédio de sua consultoria jurídica, se posicionou desfavoravelmente à aprovação do PL em questão, uma vez que apresenta contrariedade ao interesse público, conforme as seguintes razões:

[...] esta COJUR entendeu pertinente o encaminhamento dos autos às Diretorias de Administração Tributária - DIAT, de Contabilidade e de Informações Fiscais - DCIF e do Tesouro Estadual - DITE, para orientar a manifestação desta SEF.

A DIAT, inicialmente, expôs (Informação GETRI nº 12/2023):

“(...)”

O Projeto de Lei nº 191/2019 cria o ‘Fundo Estadual de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres’ e estabelece, em seu art. 2º, as fontes de recursos que compõem o fundo. Em seu inciso V, dispõe que 2% (dois por cento) da arrecadação do ICMS sobre produtos cosméticos constituirão recursos do fundo.

Ocorre, porém, que a Constituição da República, no inciso IV do art. 167, veda a vinculação de receita de imposto a órgão, fundo ou despesa, excetuando apenas as situações estabelecidas no próprio dispositivo [...].

Considerando que a vinculação da receita do ICMS ao Fundo Estadual de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres não se enquadra nas hipóteses excepcionadas pelo inciso IV do art. 167 da Constituição da República, o inciso V do art. 2º do Projeto de Lei nº 191/2019 encontra-se contrário ao texto constitucional.

[...]



Pelo acima sucintamente exposto, conclui-se que o projeto não pode prosperar no que se refere ao disposto no inciso V do seu art. 2º, razão pela qual opinamos pelo VETO ao inciso.”

A DIAT, como visto, limitou-se a apontar a inconstitucionalidade da vinculação de receitas de ICMS, prevista no art. 2º, V, do autógrafo.

Na sequência, instada por esta Consultoria, apresentou estimativa de cálculo da receita tributária que passará a ficar vinculada ao Fundo, caso o autógrafo venha a ser convertido em lei (Informação GETRI nº 015/2023):

“(…)

Em complementação à Informação GETRI nº 012/2023, de 12 de janeiro de 2023, informo que, conforme dados obtidos junto ao Grupo Especialista Setorial em Medicamentos e Cosméticos (GESMED) e ao Sistema de Administração Tributária (SAT), a arrecadação de ICMS sobre produtos cosméticos no último ano somou o montante de R\$ 345.549.705,65 (trezentos e quarenta e cinco milhões, quinhentos e quarenta e nove mil, setecentos e cinco reais e sessenta e cinco centavos).

Assim, em caso de aprovação do Projeto de Lei nº 191/2019, o valor que a atual redação do inciso V do art. 2º vincula ao Fundo, na proporção de 2% (dois por cento) da arrecadação do ICMS sobre produtos cosméticos, totaliza R\$ 6.910.994,71 (seis milhões, novecentos e dez mil, novecentos e noventa e quatro reais e setenta e um centavos).

(…)”

Posteriormente, a DCIF teceu as seguintes considerações (Informação Técnica Contábil nº 03/2023 - págs. 20 e 21):

“[...] é mister destacar que atualmente existem outras alternativas de gestão e controle de aplicação de recursos, que permitem a segregação de estruturas visando a uma melhor gestão administrativa. O art. 142 da Lei Complementar nº 741/2019, que dispõe sobre a estrutura organizacional básica e o modelo de gestão da Administração Pública Estadual, no âmbito do Poder Executivo, e estabelece outras providências, criou a figura das unidades administrativas [...].

Segundo o § 6º do art. 142 da LC nº 741/2019, as unidades administrativas serão criadas por ato do titular da unidade gestora, a ser publicado no DOE, e executarão os créditos orçamentários disponibilizados pela unidade gestora a que estiver vinculada. Do mesmo modo, o registro da arrecadação de receita orçamentária deverá ser efetuado na unidade gestora, conforme o art. 144 da LC nº 741/2019.

Desse modo, verifica-se que alternativamente à criação de um novo fundo, prática já criticada anteriormente pelo Tribunal de Contas do Estado, inclusive, é possível o uso de Unidades Administrativas que permitem o controle individualizado e cuja funcionalidade para execução orçamentária, financeira e contábil está implementada no Sistema Integrado de Gestão Fiscal (SIGEF).

Em relação aos recursos elencados como fonte de financiamento do referido fundo, ressalta-se a questão do princípio constitucional da não-vinculação da receita de impostos, previsto no inciso IV do art. 167 da Constituição Federal. Essa regra pode ser excetuada apenas no caso da destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde visando ao cumprimento do mínimo constitucional previsto no § 2º do art. 198, o que não é o caso em tela. Quanto aos demais recursos de financiamento previstos, nada temos a opinar.”



[...]

A Diretoria do Tesouro (Ofício DITE/SEF nº 032/2023 - págs. 16 e 17), por sua vez, expôs:

“[...]

Atualmente o enfrentamento à violência contra as mulheres, pelo Estado, se dá em diversas frentes, consoante recursos ordinariamente disponibilizados aos órgãos da Segurança Pública, Secretaria de Estado do Desenvolvimento Social (SDS). Por exemplo, em subação específica a essa finalidade (subação 15512) foi alocado no Orçamento R\$ 15 milhões à SDS.

Em que pese o mérito e importância das ações a serem financiadas – enfrentamento à violência contra a mulher – esta Diretoria tem posição firmada no sentido de que a vinculação da receita traz uma série de desvantagens: engessa a gestão financeira; reduz a margem para investimentos; induz o gasto ineficiente ou até desnecessário; gera distorções, com escassez de recursos em determinadas áreas, e sobras em outras; impede o atendimento de despesas emergenciais e urgentes; entre outras.

Outrossim, em recente estudo interno desta Diretoria, constatou-se que, de cada R\$ 100 arrecadados de ICMS, apenas R\$ 3,40, aproximadamente, resta desvinculado para livre disponibilização aos órgãos e entidades estaduais. Ou seja, a vinculação da receita do ICMS é excessiva no Estado e prejudica sobremaneira o adequado planejamento financeiro. Dessa feita, novas vinculações são totalmente indesejáveis e prejudicam o atendimento diversificado das ações e programas de Estado.

Por fim, a criação de novos fundos deve ser admitida apenas em situações excepcionais, tendo em vista o princípio da unidade de tesouraria insculpido no art. 56 da Lei federal n. 4.320/64. Esse princípio foi recentemente reforçado com a Emenda Constitucional 109, quando dispôs que é vedada 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.

De fato, as atividades de Orçamento e Administração Financeira no Estado dispõem de Sistemas Informatizados de reconhecida efetividade (S@T e SIGEF), os quais cumprem à saciedade a função dos fundos especiais (segregação de receitas para atendimento de objetivos específicos), sem acarretar os ônus que lhes são inerentes (obrigações acessórias junto à Receita Federal etc.) – inclusive por meio da criação de ‘unidades administrativas’, conforme explicitado pela Diretoria de Contabilidade e de Informações Fiscais.

Ante o exposto, esta Diretoria se posiciona contrária ao Projeto de Lei na forma como apresentado.”

[...]

Neste contexto, diante do que foi exposto pelas Diretorias de Contabilidade e do Tesouro, dada a capacidade do Sistema Administrativo de Administração Financeira de desempenhar (alcançar) os objetivos de fundos, a criação do Fundo Estadual de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres estaria vedada pelo art. 167, XIV, da Constituição Federal. Aliado a este fato, destaca-se ainda a inconstitucionalidade do inciso V do art. 2º do autógrafo.



**ESTADO DE SANTA CATARINA
GABINETE DO GOVERNADOR**

[...]

Observadas as competências desta Secretaria de Estado da Fazenda, diante das informações técnicas juntadas aos autos, a manifestação deste órgão é pela existência de contrariedade ao interesse público no autógrafo do Projeto de Lei nº 191/2019, sugerindo que o mesmo seja vetado integralmente.

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, 26 de janeiro de 2023.

JORGINHO DOS SANTOS MELLO
Governador do Estado



Assinaturas do documento



Código para verificação: **3F4Z7E5Z**

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



JORGINHO DOS SANTOS MELLO (CPF: 250.XXX.199-XX) em 27/01/2023 às 18:14:05

Emitido por: "SGP-e", emitido em 02/01/2023 - 11:06:20 e válido até 02/01/2123 - 11:06:20.

(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDAwMzEwXzMxMI8yMDIzXzNGNFo3RTVa> ou o site

<https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00000310/2023** e o código **3F4Z7E5Z** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.



AUTÓGRAFO DO PROJETO DE LEI Nº 191/2019

Cria o Fundo Estadual de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres.

A Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina,

DECRETA:

Art. 1º Fica instituído o Fundo Estadual de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres, de natureza contábil, destinado a financiar as ações da Política Estadual de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres.

Art. 2º Constituirão recursos do Fundo Estadual de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres:

I – as dotações consignadas na lei orçamentária do Estado de Santa Catarina;

II – as doações, as contribuições em dinheiro, os valores de bens móveis e imóveis que venham a ser recebidos de organismos ou entidades nacionais, internacionais ou estrangeiras, bem como de pessoas físicas e jurídicas, nacionais, internacionais ou estrangeiras;

III – os recursos provenientes de convênios, contratos ou acordos firmados com entidades públicas ou privadas, nacionais, internacionais ou estrangeiras;

IV – os rendimentos de qualquer natureza auferidos como remuneração, decorrentes de aplicação do Fundo Estadual de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres;

V – 2% (dois por cento) da arrecadação do ICMS sobre produtos cosméticos;

VI – os saldos dos exercícios anteriores;

VII – valor das multas administrativas aplicadas aos agressores das vítimas de violência doméstica;

VIII – outros recursos que lhe forem destinados.

Art. 3º Os recursos do Fundo Estadual de enfrentamento à Violência Contra as Mulheres serão aplicados em:

I – implantação, reforma, manutenção, ampliação e aprimoramento dos serviços e equipamentos que visem ser necessários para a manutenção deste enfrentamento da violência contra as mulheres;



II – formação, aperfeiçoamento e especialização dos recursos humanos e serviços de garantia de direitos e assistência às mulheres em situação de violência, bem como a prevenção e combate à violência;

III – aquisição de material permanente, equipamentos e veículos especializados imprescindíveis ao funcionamento dos serviços referidos neste artigo;

IV – implantação das medidas pedagógicas, campanhas e programas de formação educacional e cultural consoante com os objetivos e prioridades da Política Estadual de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres;

V – programas de assistência jurídica às mulheres em situação de violência;

VI – participação de representantes oficiais e da sociedade civil organizada, em eventos relacionados ao debate da temática da violência contra as mulheres;

VII – publicações em geral e programas de pesquisas científicas relacionadas à temática da violência contra as mulheres;

VIII – custos da sua própria gestão, exceto despesas de pessoal relativas a servidores públicos.

Art. 4º Caberá ao Conselho Estadual dos Direitos da Mulher, a administração e movimentação dos recursos do Fundo, através de Conselho Gestor criado para este fim, que além de membros representantes do Estado de livre escolha do Governador, também será integrado por membros indicados por entidades da sociedade civil voltadas para defesa dos direitos da mulher, saúde e educação.

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

PALÁCIO BARRIGA-VERDE, em Florianópolis, 9 de janeiro de 2023.

Deputado **MOACIR SOPELSA**
Presidente



ESTADO DE SANTA CATARINA
SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA
CONSULTORIA JURÍDICA

OFÍCIO nº 018/2023/SEF/COJUR

Florianópolis, data da assinatura digital.

Ref.: SCC 0341/2023

Senhor Secretário,

A Diretoria de Assuntos Legislativos - DIAL submeteu para análise o autógrafo do Projeto de Lei nº 191/2019, aprovado pela Assembleia Legislativa, de origem parlamentar, que “Cria o Fundo Estadual de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres”.

A manifestação desta Secretaria tem por objetivo verificar a existência ou não de contrariedade ao interesse público no autógrafo em questão, a fim de fornecer subsídios ao Governador na análise da sanção ou veto.

Neste contexto, esta COJUR entendeu pertinente o encaminhamento dos autos às Diretorias de Administração Tributária – DIAT, de Contabilidade e de Informações Fiscais - DCIF e do Tesouro Estadual - DITE, para orientar a manifestação desta SEF.

A DIAT, inicialmente, expôs (Informação GETRI nº 12/2023):

“(…)

O Projeto de Lei nº 191/2019 cria o “Fundo Estadual de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres” e estabelece, em seu art. 2º, as fontes de recursos que compõem o fundo. Em seu inciso V, dispõe que 2% (dois por cento) da arrecadação do ICMS sobre produtos cosméticos constituirão recursos do fundo.

Ocorre, porém, que a Constituição da República, no inciso IV do art. 167, veda a vinculação de receita de imposto a órgão, fundo ou despesa, excetuando apenas as situações estabelecidas no próprio dispositivo:

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 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



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

operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo;

Considerando que a vinculação da receita do ICMS ao Fundo Estadual de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres não se enquadra nas hipóteses excepcionadas pelo inciso IV do art. 167 da Constituição da República, o inciso V do art. 2º do Projeto de Lei nº 191/2019 encontra-se contrário ao texto constitucional.

No mesmo sentido, traz-se à tona decisão do Supremo Tribunal Federal na ADI 3550, rel. Min. Dias Toffoli:

EMENTA Ação direta de inconstitucionalidade. Artigo 12 da Lei nº 4.546/2005 do Estado do Rio de Janeiro. Concessão de créditos tributários de ICMS em contrapartida a contribuições realizadas para o Fundo de Aplicações Econômicas e Sociais do Estado do Rio de Janeiro (FA-ES). Indevida vinculação de receita de impostos a fundo público. Violação do art. 167, IV, da Constituição Federal.

1. Como forma de preservação de um mínimo de flexibilidade orçamentária, a Constituição veda, em seu art. 167, IV, a “vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa”.

2. Para a incidência da vedação, a Corte considera “irrelevante se a destinação ocorre antes ou depois da entrada da receita nos cofres públicos” (ADI nº 1.750/DF, Relator o Ministro Eros Grau, DJ de 13/10/06). No mesmo sentido: ADI nº 3.576/RS, Relatora a Ministra Ellen Gracie, DJ de 2/2/07.

3. Declara-se a inconstitucionalidade do art. 12 da Lei nº 4.546/2005 do Estado do Rio de Janeiro, que concede créditos presumidos de ICMS aos contribuintes que destinarem recursos para o denominado Fundo de Aplicações Econômicas e Sociais do Estado do Rio de Janeiro (FAES), criado pela mesma lei, em igual proporção às contribuições realizadas, mecanismo que consiste em indevida vinculação de receita de impostos a fundo, ao arripio do art. 167, IV, da Constituição.

4. Modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade, nos termos do art. 27 da Lei nº 9.868/99, para que a decisão somente produza efeitos ex nunc, a partir da data desta sessão de julgamento.

5. Ação direta julgada procedente.

(ADI 3550, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 18/12/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-047 DIVULG 05-03-2020 PUBLIC 06-03-2020)

Pelo acima sucintamente exposto, conclui-se que o projeto não pode prosperar no que se refere ao disposto no inciso V do seu art. 2º, razão pela qual opinamos pelo VETO ao inciso”.

A DIAT, como visto, limitou-se a apontar a inconstitucionalidade da vinculação de receitas de ICMS, prevista no art. 2º, V do autógrafo.

Na sequência, instada por esta Consultoria, apresentou estimativa de cálculo da receita tributária que passará a ficar vinculada ao Fundo, caso o autógrafo venha a ser convertido em lei (Informação GETRI nº 015/2023):

“(…)

Em complementação à Informação GETRI nº 012/2023, de 12 de janeiro de 2023, informo que, conforme dados obtidos junto ao Grupo Especialista Setorial em Medicamentos e Cosméticos (GSMED) e ao Sistema de Administração Tributária (SAT), a arrecadação



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

de ICMS sobre produtos cosméticos no último ano somou o montante de R\$ 345.549.705,65 (trezentos e quarenta e cinco milhões, quinhentos e quarenta e nove mil, setecentos e cinco reais e sessenta e cinco centavos).

Assim, em caso de aprovação do Projeto de Lei nº 191/2019, o valor que a atual redação do inciso V do art. 2º vincula ao Fundo, na proporção de 2% (dois por cento) da arrecadação do ICMS sobre produtos cosméticos, totaliza R\$ 6.910.994,71 (seis milhões, novecentos e dez mil, novecentos e noventa e quatro reais e setenta e um centavos).

(...)"

Posteriormente, a DCIF teceu as seguintes considerações (Informação Técnica Contábil nº 03/2023 – págs. 20 e 21):

"(...)

Inicialmente, cabe destacar que esta informação não aborda sobre a importância ou o mérito da necessidade de instituir políticas públicas adequadas para o enfrentamento à violência contra as mulheres, atendo-se apenas aos aspectos operacionais e à conveniência de se fazer essa gestão por meio da criação de uma estrutura administrativa e orçamentária, conforme o fundo proposto.

Nesse sentido, é mister destacar que atualmente existem outras alternativas de gestão e controle de aplicação de recursos, que permitem a segregação de estruturas visando uma melhor gestão administrativa. O art. 142 da Lei Complementar nº 741/2019, que dispõe sobre a estrutura organizacional básica e o modelo de gestão da Administração Pública Estadual, no âmbito do Poder Executivo, e estabelece outras providências, criou a figura das unidades administrativas:

Art. 142. Com vistas ao aprimoramento da gestão e da execução dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social do Estado, fica autorizada a criação de unidades administrativas vinculadas a uma unidade gestora.

§ 1º Para os fins deste Capítulo, consideram-se:

(...)

III –unidade administrativa: segmento de uma unidade gestora à qual o orçamento do Estado não consigna dotação orçamentária e que depende de delegação de competência para a execução de despesa; (grifou-se)

Segundo o § 6º do art. 142 da LC nº 741/2019, as unidades administrativas serão criadas por ato do titular da unidade gestora, a ser publicado no DOE, e executarão os créditos orçamentários disponibilizados pela Unidade Gestora a que estiver vinculada. Do mesmo modo, o registro da arrecadação de receita orçamentária deverá ser efetuado na unidade gestora, conforme o art. 144 da LC nº 741/2019.

Desse modo, verifica-se que alternativamente à criação de um novo fundo, prática já criticada anteriormente pelo Tribunal de Contas do Estado, inclusive, é possível o uso de Unidades Administrativas que permitem o controle individualizado e, cuja funcionalidade para execução orçamentária, financeira e contábil está implementada no Sistema Integrado de Gestão Fiscal (SIGEF).

Em relação aos recursos elencados como fonte de financiamento do referido fundo, ressalta-se a questão do princípio constitucional da não-vinculação da receita de impostos, previsto



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

no inciso IV do art. 167 da Constituição Federal. Essa regra pode ser excetuada apenas no caso da destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde visando o cumprimento do mínimo constitucional previsto no §2º do art. 198, o que não é o caso em tela. Quanto aos demais recursos de financiamento previstos, nada temos a opinar.”

A DCIF demonstrou a desnecessidade de criação de fundos, uma vez que “existem outras alternativas de gestão e controle de aplicação de recursos, que permitem a segregação de estruturas visando uma melhor gestão administrativa”. Cita o art. 142 da Lei Complementar nº 741, de 12 de junho de 2019, que prevê a existência de unidades administrativas, e arremata que “alternativamente à criação de um novo fundo, prática já criticada anteriormente pelo Tribunal de Contas do Estado, inclusive, é possível o uso de Unidades Administrativas que permitem o controle individualizado e, cuja funcionalidade para execução orçamentária, financeira e contábil está implementada no Sistema Integrado de Gestão Fiscal (SIGEF)”.

E, da mesma forma que a DIAT, apontou a impossibilidade de vinculação da receita de impostos.

A Diretoria do Tesouro (Ofício DITE/SEF nº 032/2023 - págs. 16 e 17), por sua vez, expôs:

“(…)

Busca-se, por meio da proposta, a vinculação de 2% da arrecadação do ICMS incidente sobre produtos cosméticos, a fundo especial destinado a financiar as ações da Política Estadual de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres.

Atualmente o enfrentamento à violência contra as mulheres, pelo Estado, se dá em diversas frentes, consoante recursos ordinariamente disponibilizados aos órgãos da Segurança Pública, Secretaria de Estado do Desenvolvimento Social (SDS). Por exemplo, em subação específica a essa finalidade (subação 15512) foi alocado no Orçamento R\$ 15 milhões à SDS.

Em que pese o mérito e importância das ações a serem financiadas – enfrentamento à violência contra a mulher – esta Diretoria tem posição firmada no sentido de que a vinculação da receita traz uma série de desvantagens: engessa a gestão financeira; reduz a margem para investimentos; induz o gasto ineficiente ou até desnecessário; gera distorções, com escassez de recursos em determinadas áreas, e sobras em outras; impede o atendimento de despesas emergenciais e urgentes; entre outras.

Outrossim, em recente estudo interno desta Diretoria, constatou-se que de cada R\$ 100 arrecadados de ICMS, apenas R\$ 3,40, aproximadamente, resta desvinculado para livre disponibilização aos órgãos e entidades estaduais. Ou seja, a vinculação da receita do ICMS é excessiva no Estado, e prejudica sobremaneira o adequado planejamento financeiro. Dessa feita, novas vinculações são totalmente indesejáveis, e prejudicam o atendimento diversificado das ações e programas de Estado.

Por fim, a criação de novos fundos deve ser admitida apenas em situações excepcionais, tendo em vista o princípio da unidade de tesouraria insculpido no art. 56 da Lei federal n. 4.320/64. Esse princípio foi recentemente reforçado com a Emenda Constitucional 109, quando dispôs que é vedada a criação de fundo público, quando seus objetivos puderem ser alcançados mediante a vinculação de receitas orçamentárias específicas ou mediante a



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

execução direta por programação orçamentária e financeira de órgão ou entidade da administração pública.

De fato, as atividades de Orçamento e Administração Financeira no Estado dispõem de Sistemas Informatizados de reconhecida efetividade (S@T e SIGEF), os quais cumprem à saciedade a função dos fundos especiais (segregação de receitas para atendimento de objetivos específicos), sem acarretar os ônus que lhes são inerentes (obrigações acessórias junto à Receita Federal, etc.) – inclusive por meio da criação de ‘unidades administrativas’, conforme explicitado pela Diretoria de Contabilidade e de Informações Fiscais.

Ante o exposto, esta Diretoria se posiciona contrária ao Projeto de Lei na forma como apresentado”.

A DITE alertou que “em recente estudo interno ... constatou-se que de cada R\$ 100 arrecadados de ICMS, apenas R\$ 3,40, aproximadamente, resta desvinculado para livre disponibilização aos órgãos e entidades estaduais. Ou seja, a vinculação da receita do ICMS é excessiva no Estado, e prejudica sobremaneira o adequado planejamento financeiro. Dessa feita, novas vinculações são totalmente indesejáveis, e prejudicam o atendimento diversificado das ações e programas de Estado”. (destacamos)

Ponderou que “a criação de novos fundos deve ser admitida apenas em situações excepcionais, tendo em vista o princípio da unidade de tesouraria insculpido no art. 56 da Lei federal n. 4.320/64. Esse princípio foi recentemente reforçado com a Emenda Constitucional 109, quando dispôs que é vedada 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”.

E esclareceu que “as atividades de Orçamento e Administração Financeira no Estado dispõem de Sistemas Informatizados de reconhecida efetividade (S@T e SIGEF), os quais cumprem à saciedade a função dos fundos especiais (segregação de receitas para atendimento de objetivos específicos), sem acarretar os ônus que lhes são inerentes (obrigações acessórias junto à Receita Federal, etc)”.

Assim, sob o enfoque do Sistema Administrativo de Administração Financeira e Contabilidade, a proposta de criação do Fundo Estadual de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres, sob os aspectos da economicidade e eficiência, não se justifica porque o sistema administrativo implantado no Estado possui mecanismos que permitem desempenhar de forma plena as funções que viriam a ser exercidas pelo Fundo.

Ao contrário, conforme exposto pela DITE “a vinculação da receita traz uma série de desvantagens: engessa a gestão financeira; reduz a margem para investimentos; induz o gasto ineficiente ou até desnecessário; gera distorções, com escassez de recursos em determinadas áreas, e sobras em outras; impede o atendimento de despesas emergenciais e urgentes; entre outras”.



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

Por fim, aspecto relevante exposto pela DITE é a alteração trazida pela Emenda Constitucional nº. 109, de 15 de março de 2021, que inseriu o inciso XIV no art. 167 da Constituição Federal, com a seguinte redação:

“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.

(...)”

Neste contexto, diante do que foi exposto pelas Diretorias de Contabilidade e do Tesouro, dada a capacidade do Sistema Administrativo de Administração Financeira de desempenhar (alcançar) os objetivos de fundos, a criação do Fundo Estadual de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres estaria vetada pelo art. 167, XIV da Constituição Federal. Aliado a este fato, destaca-se ainda a inconstitucionalidade do inciso V, do art. 2º do autógrafo.

São essas as razões de ordem técnica e constitucional que conduzem a identificar contrariedade ao interesse público no autógrafo do Projeto de Lei nº 191/2019.

**Luiz Henrique Domingues da Silva
Assessor Especial**

DESPACHO

Observadas as competências desta Secretaria de Estado da Fazenda, diante das informações técnicas juntadas aos autos, a manifestação deste órgão é pela existência de contrariedade ao interesse público no autógrafo do Projeto de Lei nº 191/2019, sugerindo que o mesmo seja vetado integralmente.

**Cleverson Siewert
Secretário de Estado da Fazenda**



Assinaturas do documento



Código para verificação: **9393NLJV**

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

✓ **LUIZ HENRIQUE DOMINGUES DA SILVA** (CPF: 105.XXX.018-XX) em 19/01/2023 às 13:31:36
Emitido por: "SGP-e", emitido em 08/05/2018 - 16:57:50 e válido até 08/05/2118 - 16:57:50.
(Assinatura do sistema)

✓ **CLEVERSON SIEWERT** (CPF: 017.XXX.629-XX) em 19/01/2023 às 19:34:55
Emitido por: "SGP-e", emitido em 02/01/2023 - 18:34:16 e válido até 02/01/2123 - 18:34:16.
(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDAwMzQxXzM0M18yMDIzXzkzOTNOTEpW> ou o site <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00000341/2023** e o código **9393NLJV** 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. 23/2023-PGE

Florianópolis, data da assinatura digital.

Referência: SCC 340/2023

Assunto: Autógrafo do Projeto de Lei n. 191/2019

Origem: Casa Civil (CC)

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

Autógrafo. Projeto de Lei n. 191/2019, de iniciativa parlamentar, que “Cria o Fundo Estadual de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres”. 1. Inconstitucionalidade formal subjetiva. Criação de fundo especial com interferência direta nas atribuições da SDS. Usurpação à iniciativa reservada ao Governador do Estado para deflagração do processo legislativo sobre organização e funcionamento da Administração Pública (arts. 61, § 1º, II, “e” e 84, VI, “a”, da CRFB, e 50, § 2º, VI e 71, IV, “a”, da CESC). 2. Inconstitucionalidade da proposição em sua integralidade.

Senhor Procurador-Geral Adjunto para Assuntos Jurídicos,

RELATÓRIO

A Diretoria de Assuntos Legislativos da Casa Civil, por meio do Ofício n. 065/CC-DIAL-GEMAT, de 10 de janeiro de 2023, solicitou a manifestação desta Procuradoria sobre o autógrafo do Projeto de Lei n. 191/2019, de origem parlamentar, que “*Cria o Fundo Estadual de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres*”.

Eis o teor do projeto aprovado pela Assembleia Legislativa, disponível no processo SCC 0310/2023:

Art. 1º Fica instituído o Fundo Estadual de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres, de natureza contábil, destinado a financiar as ações da Política Estadual de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres.

Art. 2º Constituirão recursos do Fundo Estadual de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres:

- I – as dotações consignadas na lei orçamentária do Estado de Santa Catarina;
- II – as doações, as contribuições em dinheiro, os valores de bens móveis e imóveis que venham a ser recebidos de organismos ou entidades nacionais, internacionais ou estrangeiras, bem como de pessoas físicas e jurídicas, nacionais, internacionais ou estrangeiras;
- III – os recursos provenientes de convênios, contratos ou acordos firmados com entidades públicas ou privadas, nacionais, internacionais ou estrangeiras;
- IV – os rendimentos de qualquer natureza auferidos como remuneração, decorrentes de aplicação do Fundo Estadual de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres;
- V – 2% (dois por cento) da arrecadação do ICMS sobre produtos cosméticos;



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

VI – os saldos dos exercícios anteriores;

VII – valor das multas administrativas aplicadas aos agressores das vítimas de violência doméstica;

VIII – outros recursos que lhe forem destinados.

Art. 3º Os recursos do Fundo Estadual de enfrentamento à Violência Contra as Mulheres serão aplicados em:

I – implantação, reforma, manutenção, ampliação e aprimoramento dos serviços e equipamentos que visem ser necessários para a manutenção deste enfrentamento da violência contra as mulheres;

II – formação, aperfeiçoamento e especialização dos recursos humanos e serviços de garantia de direitos e assistência às mulheres em situação de violência, bem como a prevenção e combate à violência;

III – aquisição de material permanente, equipamentos e veículos especializados imprescindíveis ao funcionamento dos serviços referidos neste artigo;

IV – implantação das medidas pedagógicas, campanhas e programas de formação educacional e cultural consoante com os objetivos e prioridades da Política Estadual de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres;

V – programas de assistência jurídica às mulheres em situação de violência;

VI – participação de representantes oficiais e da sociedade civil organizada, em eventos relacionados ao debate da temática da violência contra as mulheres;

VII – publicações em geral e programas de pesquisas científicas relacionadas à temática da violência contra as mulheres;

VIII – custos da sua própria gestão, exceto despesas de pessoal relativas a servidores públicos.

Art. 4º Caberá ao Conselho Estadual dos Direitos da Mulher, a administração e movimentação dos recursos do Fundo, através de Conselho Gestor criado para este fim, que além de membros representantes do Estado de livre escolha do Governador, também será integrado por membros indicados por entidades da sociedade civil voltadas para defesa dos direitos da mulher, saúde e educação.

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

Colhe-se da justificativa da parlamentar proponente:

Em relatório recente do Tribunal de Contas do Estado de mentos e insumos para auxiliar no tratamento do câncer infantojuvenil. Santa Catarina, os feminicídios ocorridos em Santa Catarina entre 2011 e 2018 custaram cerca de R\$ 424 milhões para os cofres públicos. Números estes que só tendem a crescer se não criarmos novas ferramentas para combater esta violência. E uma delas é a criação desta fundo, visando um orçamento próprio para que possamos fomentar políticas públicas já existentes e novas que venham a surgir com o intuito de lutarmos contra esta violência na raiz, e não depois que já houve o feminicídio.

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



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

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 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.

O projeto, em suma, institui um fundo especial que vincula o produto da arrecadação de determinadas receitas especificadas no art. 2º à aplicação em ações voltadas ao enfrentamento da violência contra as mulheres.

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.

Consoante a dicção do art. 167, IX, da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB), 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, §9º).

A Lei n. 4.320/1964 institui normas gerais de direito financeiro e foi recepcionada como lei complementar pela atual Constituição da República (STF, ADI 1726 MC, Relator Maurício Corrêa, Tribunal Pleno, julgado em 16/9/1998, DJ 30/04/2004). 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.

Nos termos do art. 165, §5º, I, da Constituição da República, a lei orçamentária anual compreenderá "*o orçamento fiscal referente aos **Poderes da União, seus fundos, órgãos e***



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

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 (Relator Marco Aurélio, Tribunal Pleno, julgado em 6/6/2001, DJ 31/10/2003), julgamento no qual o Supremo Tribunal Federal se manifestou sobre a criação do 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 instituem fundos administrados por órgãos ou entidades do Poder Executivo (arts. 50, §2º, VI e 71, IV, da CESC); **(ii)** da Assembleia Legislativa, leis que instituem fundos geridos pelo Parlamento (art. 40, XIX, da CESC); e **(iii)** do Tribunal de Justiça, leis que instituem fundos geridos pelo Judiciário (art. 83, IV, "d", da CESC).

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.

Postos tais parâmetros, verifica-se que o Projeto de Lei n. 191/2019 visa instituir um fundo a ser administrado pelo Conselho Estadual dos Direitos da Mulher. Referido órgão colegiado, consoante o art. 1º da Lei estadual n. 16.945/2016, é vinculado à antiga Secretaria de Estado da Assistência Social, Trabalho e Habitação (SST), atualmente denominada Secretaria de Estado do Desenvolvimento Social (SDS). Além disso, as ações estatais a serem custeadas pelos recursos do fundo são de atribuição precípua do Poder Executivo (art. 3º).

Ao assim dispor, o projeto versa inequivocamente sobre organização e funcionamento da Administração Pública, na medida em que interfere diretamente nas atribuições da SDS, outorgando-lhe os deveres de administrar, gerir e aplicar 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.

Confira-se, a propósito, a tese fixada pelo STF na ADI 3981:

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**



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

Pública (art. 61, § 1º, II, "e" e art. 84, VI, da Constituição Federal)." (STF, ADI 3981, Relator Roberto Barroso, Tribunal Pleno, julgado em 15/4/2020, DJe 20/05/2020 - grifou-se)

Especificamente sobre a inconstitucionalidade de leis de iniciativa parlamentar que criam fundos especiais vinculados ao Poder Executivo, colaciona-se o seguinte precedente do TJSC:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL N. 2.493/2020, DO MUNICÍPIO DE SOMBRIO, DE INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO. CRIAÇÃO DE FUNDO DE APOIO AO LAR BENEFICENTE E À APAE. GESTÃO E EXECUÇÃO DA ENTIDADE ATRIBUÍDAS À SECRETARIA DE EDUCAÇÃO OU DE BEM-ESTAR SOCIAL. UTILIZAÇÃO DE RECURSOS FINANCEIROS DO PODER EXECUTIVO. INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DESTE PODER PARA PROPOSTA DE LEI SOBRE MATÉRIA ORÇAMENTÁRIA E ATRIBUIÇÕES DOS ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA INDEPENDÊNCIA E HARMONIA ENTRE OS PODERES (ARTS. 32 E 50, § 2º, III E VI; E 71, IV, "A", DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL). "1. No texto da Lei Municipal n. 6.062/18, de iniciativa do Poder Legislativo, consta que o Fundo Municipal de Segurança Urbana será constituído por recursos provenientes do orçamento anual do Município, além de também tratar de matéria organizacional. 2. Assim sendo, entendo que a referida legislação apresenta inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa, considerando que a matéria tratada é de competência privativa do Executivo, assim como material, haja vista a possibilidade gerar aumento de despesas ao Município, assim como queda na arrecadação, além de tratar de matéria organizacional." (TJES. ADI n, 0000039-37.2019.8.08.0000, rel. Des. Ewerton Schwab Pinto Junior, j. em 29.08.2019). VÍCIO CONSTITUCIONAL PATENTE. PLEITO DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADO PROCEDENTE COM EFEITOS EX TUNC. (TJSC, ADI n. 5039177-42.2020.8.24.0000, Relator Gerson Cherem II, Órgão Especial, julgado em 1/12/2021).

O mesmo entendimento é adotado no âmbito desta Consultoria Jurídica. Veja-se, nessa linha, o Parecer n. 481/2021-PGE, assim ementado:

Diligência ALESC. **Projeto de Lei n. 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 n. 9.503/1997 - Código de Trânsito Brasileiro). 2.3. Vinculação de receitas provenientes da devolução de superávits do orçamento dos demais poderes e órgãos autônomos. Contrariedade ao disposto nos arts. 167, IV e 168, §§ 1º e 2º, ambos da CRFB. (grifou-se)

Por derradeiro, registra-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 n. 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*".¹

¹ Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/131118>>. Acesso: 17/1/2023.



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

À luz do expendido, entende-se que o Projeto de Lei n. 191/2019, de origem parlamentar, apresenta vício de inconstitucionalidade formal subjetiva (arts. 61, §1º, II, "e" e 84, VI, "a", da CRFB, e 50, § 2º, VI e 71, IV, "a", da CESC).

A inconstitucionalidade mencionada atinge a integralidade da proposição. Não obstante, é relevante mencionar, também, que o art. 2º, V, do projeto, ao vincular ao fundo 2% da arrecadação do ICMS sobre produtos cosméticos, viola o disposto no art. 167, IV, da CRFB, que proíbe, como regra, a afetação da receita de impostos a órgão, fundo ou despesa. Nesse sentido citem-se, exemplificativamente, a ADI 553, Relatora Cármen Lúcia, julgada em 13/6/2018; e o ARE 665291 AgR, Relator Roberto Barroso, julgado em 16/02/2016.

CONCLUSÃO

Ante o exposto, entende-se que o Projeto de Lei n. 191/2019, embora relevante do ponto de vista social, é inconstitucional em sua integralidade, por vício de iniciativa (arts. 61, §1º, II, "e" e 84, VI, "a", da CRFB, e 50, §2º, VI e 71, IV, "a", da CESC).

Ademais, o art. 2º, V, do projeto, ao vincular ao fundo 2% da arrecadação do ICMS sobre produtos cosméticos, viola o disposto no art. 167, IV, da CRFB.

É o parecer.

ANDRÉ FILIPE SABETZKI BOEING

Procurador do Estado



Assinaturas do documento



Código para verificação: **66QXH5S8**

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



ANDRE FILIPE SABETZKI BOEING (CPF: 071.XXX.229-XX) em 19/01/2023 às 16:00:36

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/U0NDXzEwMDY4XzAwMDAwMzQwXzM0MI8yMDIzXzY2UVhINVM4> ou o site

<https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00000340/2023** e o código **66QXH5S8** 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 340/2023

Assunto: Autógrafo. Projeto de Lei n. 191/2019, de iniciativa parlamentar, que “Cria o Fundo Estadual de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres”. 1. Inconstitucionalidade formal subjetiva. Criação de fundo especial com interferência direta nas atribuições da SDS. Usurpação à iniciativa reservada ao Governador do Estado para deflagração do processo legislativo sobre organização e funcionamento da Administração Pública (arts. 61, § 1º, II, “e” e 84, VI, “a”, da CRFB, e 50, § 2º, VI e 71, IV, “a”, da CESC). 2. 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. 23/2023-PGE** da lavra do Dr. André Filipe Sabetzki Boeing, Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica.

ANDRÉ EMILIANO UBA

Procurador-Geral Adjunto para Assuntos Jurídicos

1. Aprovo o **Parecer n. 23/2023-PGE** referendado com ressalvas pelo Dr. André Emiliano Uba, Procurador-Geral Adjunto para Assuntos Jurídicos.
2. Encaminhem-se os autos à Diretoria de Assuntos Legislativos da Casa Civil (DIAL/CC).

Florianópolis, data da assinatura digital.

MÁRCIO LUIZ FOGAÇA VICARI

Procurador-Geral do Estado



Assinaturas do documento



Código para verificação: **8TM94N4W**

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



ANDRÉ EMILIANO UBA (CPF: 039.XXX.669-XX) em 20/01/2023 às 18:16:29

Emitido por: "SGP-e", emitido em 30/03/2018 - 12:32:35 e válido até 30/03/2118 - 12:32:35.

(Assinatura do sistema)



MÁRCIO LUIZ FOGAÇA VICARI (CPF: 888.XXX.859-XX) em 20/01/2023 às 20:08:36

Emitido por: "SGP-e", emitido em 03/01/2023 - 12:39:09 e válido até 03/01/2123 - 12:39:09.

(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDAwMzQwXzM0MI8yMDIzXzhUTTk0TjRX> ou o site <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00000340/2023** e o código **8TM94N4W** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.



**ESTADO DE SANTA CATARINA
GABINETE DO GOVERNADOR**

DESPACHO

Autos do processo nº SCC 0310/2023
Autógrafo do PL nº 191/2019

Veto totalmente o autógrafo do Projeto de Lei nº 191/2019, que “Cria o Fundo Estadual de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres”, por ser inconstitucional e contrário ao interesse público.

Florianópolis, 26 de janeiro de 2023.

JORGINHO DOS SANTOS MELLO
Governador do Estado



Assinaturas do documento



Código para verificação: **F507JM5L**

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



JORGINHO DOS SANTOS MELLO (CPF: 250.XXX.199-XX) em 27/01/2023 às 18:14:05

Emitido por: "SGP-e", emitido em 02/01/2023 - 11:06:20 e válido até 02/01/2123 - 11:06:20.

(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDAwMzEwXzMxMI8yMDIzX0Y1MDdKTTVM> ou o site

<https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 0000310/2023** e o código **F507JM5L** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.