



RELATÓRIO E VOTO AO PROJETO DE LEI Nº 0113/2019

“Institui o Fundo de Manutenção e Conservação das Rodovias Estaduais.”

Autor: Deputado Altair Silva

Relator: Deputado Marcius Machado

I – RELATÓRIO

Trata-se do Projeto de Lei nº 0113/2019, de autoria do Deputado Altair Silva, que “Institui o Fundo de Manutenção e Conservação das Rodovias Estaduais”.

Com o propósito de contextualizar e facilitar a compreensão da matéria, transcrevo trechos da justificção do Autor (pp. 3/4 versão eletrônica), nos seguintes termos:

O presente Projeto de Lei visa criar um mecanismo permanente de ingresso de recursos financeiros que contribua para a manutenção e conservação das rodovias catarinenses.

[...]

Estudo da Federação Catarinense de Municípios (FECAM) aponta que 35% das rodovias em Santa Catarina estão em péssimo estado de conservação, 43% apresentam danificações e, em relação à limpeza e roçada, 83% das rodovias são consideradas péssimas.

[...]

Segundo estudos do Instituto de Pesquisas Rodoviárias e do DNIT, o mau estado de conservação da rede viária resulta no acréscimo do consumo de combustíveis em até 58%, no aumento do custo operacional dos veículos em até 40%, na elevação do índice de acidentes em até 50% e no acréscimo do tempo de viagem em até 100%, além de efeitos adversos na economia e no desenvolvimento das regiões.

[...]



Nesse contexto, 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.

[...]

O referido Fundo, conforme descreve o art. 3º da proposta, será constituído de recursos provenientes de percentuais relativos à arrecadação do Imposto sobre Propriedade de Veículo Automotor (IPVA) e de multas previstas na legislação de trânsito; da exploração comercial das faixas de domínio das rodovias estaduais; da devolução voluntária de recursos não utilizados pelos Poderes do Estado; de doações efetuadas por contribuintes tributários estabelecidos no Estado; de receitas decorrentes da aplicação de seus recursos; e de outros que lhe venham a ser destinados.

A proposição em pauta foi lida na Sessão Ordinária de 30 de abril de 2019 e, na sequência, aportou nesta Comissão de Constituição e Justiça, quando, nos termos do art. 71, XIV, do Regimento Interno, foi diligenciada à então Secretaria de Estado da Infraestrutura e Mobilidade (SIE/SC), à Federação Catarinense de Municípios (FECAM) e à Federação das Indústrias de Santa Catarina (FIESC), para que suas manifestações pudessem subsidiar esta relatoria.

Em resposta ao diligenciamento, foi acostada aos autos a manifestação da Secretaria de Estado da Infraestrutura e Mobilidade (SIE). O órgão consultou a Secretaria de Estado da Fazenda (SEF), que destacou o posicionamento contrário da Diretoria do Tesouro Estadual e de Administração a qualquer ameaça ao princípio da unidade de tesouraria, insculpido no art. 56 da Lei federal nº 4.320/64. O órgão ainda questiona a vinculação ensejada pelo inciso I do art. 3º da proposta legislativa, citando vedação de vinculação de receita de imposto a órgão, fundo ou despesa, como rege o art. 167, IV, da Constituição Federal.

Após redistribuição do processo, este foi diligenciado novamente, para a Procuradoria-Geral do Estado de Santa Catarina (PGE), em 31 de agosto de 2021. Em sua resposta, a PGE aponta inconstitucionalidade formal subjetiva, na



medida em que pretende instituir um fundo a ser gerido pela SIE, órgão do Poder Executivo, e cujo objeto são políticas de atribuição precípua daquele Poder. A PGE verifica ainda, inconstitucionalidade material nos incisos I, II, e IV do art. 3º (pp. 39/40 versão eletrônica).

Permanecendo sob análise durante o ano de 2022, o presente Projeto de Lei foi arquivado, conforme determina o art. 183¹, do Regimento Interno desta Assembleia, ao final da 19ª Legislatura.

Amparado no parágrafo único do supracitado artigo, foi apresentado pelo Autor, Deputado Altair Silva, pedido de desarquivamento deste Projeto de Lei, a fim de que retornasse à sua tramitação nesta mesma Comissão, na qual fui designado Relator, nos termos regimentais.

É o relatório.

II – VOTO

Compete a esta Comissão pronunciar-se acerca da constitucionalidade, legalidade, juridicidade, regimentalidade e técnica legislativa de projetos ou emendas apresentados ao Parlamento.

Reitera-se que o tema principal da presente proposta legislativa é a instituição do Fundo de Manutenção e Conservação das Rodovias Estaduais, que será provido pelos os recursos citados nos incisos de seu art. 3º, como já descrito.

¹ Art. 183. Finda a Legislatura, serão arquivadas todas as proposições que estiverem em tramitação na Assembleia Legislativa, salvo os vetos, as medidas provisórias e os ofícios.

Parágrafo único. A proposição poderá ser desarquivada, mediante requerimento do Autor, Autores, ou por maioria da Comissão Permanente em que tramitava a proposição à época de seu arquivamento, na Legislatura subsequente, retomando a tramitação desde o estágio em que se encontrava.



A proposição está estruturada em 6 (seis) artigos e, além da criação do Fundo de Manutenção e Conservação das Rodovias Estaduais, estabelecida pelo seu art. 1º, tem, ainda, as seguintes finalidades:

1. definir a destinação de recursos financeiros do fundo, exclusivamente, 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/ou a aplicação em vias onde exista a cobrança de pedágio (art. 2º, *caput* e parágrafo único);
2. listar os recursos que constituirão o Fundo, descrevendo, entre eles, (I) percentual mínimo quanto à arrecadação do Imposto sobre Propriedade de Veículo Automotor (IPVA); (II) percentual mínimo sobre as multas previstas na legislação de trânsito; (III) exploração comercial das faixas de domínio das rodovias estaduais; (IV) devolução voluntária de recursos não utilizados pelos Poderes do Estado; (V) doações efetuadas por contribuintes tributários estabelecidos no Estado; (VI) receitas decorrentes da aplicação de seus recursos; e (VII) outros recursos que lhe venham a ser destinados (art. 3º);
3. autorizar o Poder Executivo a realizar as adequações no plano plurianual, abrir crédito especial e criar Unidade Orçamentária no Orçamento do Estado tendo em vista as despesas decorrentes da lei pretendida (art. 4º);
4. tratar da vigência da norma (art. 5º); e



5. revogar o §2º do art. 5º da Lei nº 13.516, de 4 de outubro de 2005², que “Dispõe sobre a exploração da utilização e da comercialização, a título oneroso, das faixas de domínio e das áreas adjacentes às rodovias estaduais e federais delegadas ao Estado, por empresas concessionárias de serviço público, por empresas privadas ou por particulares, e estabelece outras providências”.

Na Justificativa, o Autor se alicerça no dever de o Estado oferecer à sociedade catarinense rodovias com qualidade e segurança, visando ao desenvolvimento econômico e social, pois é dele próprio a responsabilidade por sua malha rodoviária, evitando que esse importante patrimônio seja danificado por falta de manutenção.

Não obstante, a medida, que tem iniciativa no Poder Legislativo, pretende, conforme versa o seu art. 2º, conferir a órgão do Executivo, no caso, a Secretaria de Estado da Infraestrutura, a gestão e execução direta ou descentralizada do fundo, o que nos leva à imprescindível compreensão do que dispõe a Constituição Estadual, em seu art. 8º, inciso II:

Art. 8º. Ao Estado cabe exercer, em seu território, todas as competências que não lhe sejam vedadas pela Constituição Federal, especialmente:

[...]

II – organizar seu governo e a própria administração;

[...]

Pois bem. É mister registrar que, por determinação da Lei federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, que estabelece a disciplina geral de elaboração e controle dos orçamentos dos entes federados, a matéria relativa a Fundo é

² Art. 5º Os recursos auferidos com o disposto nesta Lei serão geridos e administrados pelo Departamento Estadual de Infra-Estrutura - DEINFRA, devendo ser depositados em conta específica e aplicados na manutenção, conservação, operação e policiamento das rodovias estaduais.

[...]

§ 2º Do montante de que trata o caput deste artigo, 40% (quarenta por cento) será destinado para as despesas com pessoal do Departamento Estadual de Infra-Estrutura - DEINFRA. (NR)” (Redação dada pela LC 342, de 2006)



classificada como de natureza orçamentária. A Lei prescreve, ainda, em seu art. 71, que fundo especial é “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”.

Assim, em observância ao princípio da universalidade, a lei orçamentária anual tem que contemplar o orçamento fiscal dos três Poderes do Estado e de seus fundos (artigo 165, § 5º, I, da Constituição Federal, e artigo 120, § 4º, I, da Constituição do Estado).

Constata-se, todavia, que, embora o art 4º do projeto em questão “autorize”³ o Poder Executivo a proceder às adequações orçamentárias à sua implementação, a prerrogativa para a **criação** do fundo, como a que ora se propõe, é de **exclusiva iniciativa do Executivo**, em respeito às diretrizes gerais da política financeira e orçamentária do Estado, devendo ser submetida à autorização legislativa específica, nos termos do art. 167, IX, da Constituição Federal, e do art. 123, X, da Constituição Estadual.

Nesse contexto e considerando que o fundo compõe a estrutura orçamentária do Estado, conclui-se que a norma jurídica que o constitua deve ser de iniciativa exclusiva do Governador do Estado, nos termos do art. 50, § 2º, III, da Constituição Estadual (CE), vez que ao Poder Executivo está reservada a iniciativa das leis que estabelecem o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais, nos termos do art. 165 da Constituição Federal (CF) e do art. 120 da CE.

Por um outro viés, percebe-se que o art. 3º da proposta examinada, estabelece, entre as dotações orçamentárias elencadas para compor o almejado Fundo de Manutenção e Conservação das Rodovias Estaduais, o percentual mínimo de 10% da receita estadual relativa à arrecadação do Imposto sobre Propriedade de

³ Conforme o Enunciado 001/2011, da Comissão de Constituição e Justiça, “Projeto de Lei, de autoria de Deputado, **autorizando** o Poder Executivo a tomar providência de sua competência exclusiva, **é inconstitucional**, devendo ser transformado em Indicação”.



Veículo Automotor (IPVA) pertencente ao Estado (art. 3º, inciso I), e, em assim fazendo, ignora determinação da Carta Magna de 1988 de que:

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 operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

[...]

Eis que, o art. 3º do Projeto de Lei 0113.9/2019, ao especificar vinculação de percentual de receita do IPVA a fundo, incorre em inconstitucionalidade material.

Ademais, pelo vislumbre orçamentário do projeto em questão, crucial cientificar que a criação do fundo inobserva também a vedação imposta pelo art. 167, XIV, da CF:

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. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

[...]

Ante a exposição até aqui realizada, enfatiza-se que, do ponto de vista dos preceitos a serem observados pela CCJ, quais sejam, da constitucionalidade, legalidade e juridicidade, entendo que o Projeto de Lei nº 0113.9/2019 não merece prosperar neste Parlamento pelas razões apresentadas.



Frente ao exposto, voto, no âmbito desta Comissão de Constituição e Justiça, com amparo no inciso I do art. 72, no inciso I do art. 144, no inciso I do art. 209, e no inciso II do art. 210, todos do Rialesc, pela **INADMISSIBILIDADE** da continuidade da tramitação **do Projeto de Lei nº 0113/2019**, por inconstitucionalidade.

Sala das Comissões,

Deputado Marcius Machado
Relator