



ESTADO DE SANTA CATARINA
GABINETE DO GOVERNADOR



MENSAGEM Nº 431

VETO TOTAL

AO PL 067/20

Lido no expediente

023ª Sessão de 06/05/20

Às Comissões de:

(5) Justica

()

()

()

Secretário

EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE, SENHORAS 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 067/2020, que "Reverte os recursos destinados ao pagamento da dívida do Estado com a União, referente ao ano de 2020, para o Fundo Estadual de Saúde (FES), com o objetivo de subsidiar, em Santa Catarina, os programas e as ações de enfrentamento à emergência de saúde pública decorrente da pandemia da COVID-19", por ser inconstitucional, com fundamento nos Pareceres nº 195/20, da Procuradoria-Geral do Estado (PGE), e nº 200/2020, da Consultoria Jurídica da Secretaria de Estado da Fazenda (SEF).

O PL nº 067/2020, ao pretender obrigar que o Estado destine ao FES, mesmo que de forma temporária, a receita decorrente da suspensão do pagamento da dívida com a União, para uso exclusivo no combate à COVID-19, está eivado de inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa, visto que invade competência privativa do Chefe do Poder Executivo para legislar sobre matéria de caráter orçamentário e financeiro, e de inconstitucionalidade material, dado que contraria o princípio da independência e harmonia dos Poderes, ofendendo, assim, o disposto no art. 32 e no inciso III do § 2º do art. 50 da Constituição do Estado. Nesse sentido, a PGE recomendou vetar totalmente o referido PL, manifestando-se nos seguintes termos:

Infere-se que o Autógrafo do Projeto de Lei nº 067/2020 obriga que o Estado destine a receita decorrente da suspensão do pagamento da dívida com a União ao Fundo Estadual de Saúde, para uso exclusivo no combate à COVID-19. Trata, portanto, de matéria de caráter orçamentário, cuja iniciativa para legislar é privativa do Governador do Estado, nos termos do artigo 50, § 2º, III, da Constituição do Estado de Santa Catarina.

Por certo, em âmbito estadual, compete unicamente ao Governador a iniciativa das leis orçamentárias, para a fixação de cada despesa e suas respectivas dotações. A apropriação dessa iniciativa, por parlamentar, pode ocorrer pela criação de rubricas ou pelo estabelecimento de vinculações de receitas orçamentárias, quando não previstas ou autorizadas na Constituição Federal. Desse modo, o movimento dos membros do Poder Legislativo, no sentido de destinar os valores em questão ao Fundo Estadual de Saúde, mitiga a regra da iniciativa privativa em apreço e cerceia o poder de gestão financeira do chefe do Poder Executivo.

Ao Expediente da Mesa
Em: 05/05/2020
Deputado Laércio Schuster
1º Secretário



Em caso análogo, o Supremo Tribunal Federal já decidiu:

“Ação direta de inconstitucionalidade. Artigo 245 da Constituição do Estado do Paraná. Vinculação de receitas obtidas judicialmente da União ao pagamento de débitos judiciais do Estado. Ofensa ao regramento constitucional dos precatórios. Vício formal. Iniciativa legislativa do chefe do Poder Executivo. Vinculação orçamentária. Confirmação da liminar. Procedência da ação. 1. O preceito atacado cria forma transversa de quebra da ordem de precedência dos precatórios ao efetivar a vinculação das receitas obtidas com indenizações ou créditos pagos ao Estado pela União ao pagamento de débitos de idêntica natureza. Não encontra amparo constitucional a previsão, porquanto seria instalada, inevitavelmente, uma ordem paralela de satisfação dos créditos, em detrimento da ordem cronológica. Impossibilidade de regramento da matéria por norma de hierarquia inferior. Precedentes. 2. O dispositivo da Constituição do Estado do Paraná, ao efetuar vinculação de receita de caráter orçamentário, qual seja, a obtida do ente central por recebimento de indenizações ou de outros créditos, incorre em vício de natureza formal, uma vez que a Carta Política exige que a iniciativa legislativa de leis com esse conteúdo seja do chefe do Poder Executivo. Precedentes. 3. Ação julgada procedente.” (ADI 584, Rel. Min. Dias Toffoli, Plenário, DJe de 9/4/2014)

Além da existência de vício de natureza formal, é possível extrair do Autógrafo de Projeto de Lei nº 067/2020 a ocorrência de vício material. Isso porque a vinculação de nova receita ao Fundo Estadual de Saúde eleva o percentual mínimo definido pela Lei Complementar nº 141/2012, para investimento nas ações e serviços públicos de saúde, situação que transgredir a regra de não vinculação de receitas de impostos, a separação de poderes e o princípio democrático.

A propósito, vale destacar a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal:

“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. [...] 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 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. [...] A alocação de recursos orçamentários em montante superior aos percentuais mínimos instituídos constitucionalmente cabe aos poderes eleitos, nos limites de sua responsabilidade fiscal e em cada exercício. [...]” (ADI 5897, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 24/04/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-168 DIVULG 01-08-2019 PUBLIC 02-08-2019)

Conforme decisão mencionada acima, as normas que determinam a vinculação de receitas devem ser excepcionais, porquanto espera-se do Estado a aplicação dos recursos de receita pública consoante critérios de responsabilidade fiscal consentâneos com os anseios democráticos da sociedade. Tal premissa se intensifica no momento de incerteza que nos deparamos, uma vez que a liberdade e a flexibilidade garantem ao Administrador Público o custeio de despesas imprevistas, que se façam necessárias ao longo do exercício financeiro.

Nesse contexto, a ausência de autorização expressa na Constituição Federal implica proibição da vinculação da receita em estudo, porquanto suplanta o percentual mínimo exigido para o investimento nas ações e serviços públicos de saúde.

Ante o exposto, sugere-se a oposição de veto total ao presente autógrafo

Por fim, a SEF, por intermédio de sua Consultoria Jurídica, também apresentou manifestação contrária à sanção do PL em questão, nos seguintes termos:

Destacamos que enviamos os autos para manifestação da Diretoria do Tesouro Estadual - DITE, que é o órgão normativo com competência para coordenar e executar as atividades de movimentação dos recursos financeiros estaduais, monitorando o recolhimento das receitas e efetuando o acompanhamento e o controle das disponibilidades.

A referida Diretoria elaborou a Comunicação Interna nº 83/20, do qual se extrai:



**ESTADO DE SANTA CATARINA
GABINETE DO GOVERNADOR**



“Ressalta-se que, apesar de a Saúde ser fundamental para o enfrentamento da pandemia, há outras áreas envolvidas e que estão sendo mobilizadas para assegurar a ordem pública e o atendimento de situações emergenciais, como Polícia Militar, Corpo de Bombeiros, Defesa Civil, entre outros.

No mais, não se trata de um perdão de dívida. Essas parcelas estão apenas sendo suspensas e deverão ser pagas após o período da suspensão. A princípio, a regulamentação do assunto está sendo tratada na esfera federal, conforme o PLP 149/2019.

Portanto, a vinculação proposta, assim como eventuais outras que venham a ser indicadas pelo Poder Legislativo, acabam por comprometer as políticas públicas de enfrentamento – que, diga-se de passagem, já estão sendo implementadas – ao invés de colaborar nesse sentido.”

Com base na manifestação da área técnica, não se verifica a necessidade da vinculação exigida pela lei em questão. Como se sabe, recursos excessivamente vinculados são sinônimos de dificuldades para o administrador, eventualmente podem significar sobra em alguns programas de menor importância e falta em outros de maior prioridade.

Conforme afirmado na manifestação transcrita, o enfrentamento da pandemia não depende exclusivamente de despesas na área da Saúde, mas também é necessária a alocação de recursos em outras situações emergenciais e para órgãos como a Polícia Militar, Corpo de Bombeiros e Defesa Civil.

Ademais, os valores em questão estão apenas suspensos e serão futuramente pagos pelo Estado, sendo que a regulamentação do assunto está sendo tratada na esfera federal (PLP 149/2019).

Essas, 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, 4 de maio de 2020.

CARLOS MOISÉS DA SILVA
Governador do Estado



AUTÓGRAFO DO PROJETO DE LEI Nº 067/2020

Reverte os recursos destinados ao pagamento da dívida do Estado com a União, referente ao ano de 2020, para o Fundo Estadual de Saúde (FES), com o objetivo de subsidiar, em Santa Catarina, os programas e as ações de enfrentamento à emergência de saúde pública decorrente da pandemia da COVID-19.

A Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina,

DECRETA:

Art. 1º Os recursos destinados ao pagamento da dívida do Estado com a União, enquanto durar a suspensão do pagamento por força de decisão judicial ou acordo com a União, referente ao ano de 2020, serão revertidos ao Fundo Estadual de Saúde (FES), para uso exclusivo no custeio de despesas correntes e de capital relativas aos programas e ações de enfrentamento à emergência de saúde pública decorrente da pandemia da COVID-19 em Santa Catarina.

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

PALÁCIO BARRIGA-VERDE, em Florianópolis, 7 de abril
de 2020.


Deputado **JULIO GARCIA**
Presidente



**ESTADO DE SANTA CATARINA
SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA
DIRETORIA DO TESOUREO ESTADUAL – DITE**



COMUNICAÇÃO INTERNA

	Nº 83/2020
DE: Diretoria do Tesouro Estadual (DITE)	DATA 13.04.2020
PARA: Consultoria Jurídica (COJUR)	
ASSUNTO: SCC 5404/2020 – Autógrafo PL 067/2020 – vincula recursos para Saúde – dívida	

Senhor Consultor Jurídico,

Trata-se de projeto de lei, de origem parlamentar, que “reverte os recursos destinados ao pagamento da dívida do Estado com a União, referente ao ano de 2020, para o Fundo Estadual de Saúde (FES), com o objetivo de subsidiar, em Santa Catarina, os programas e as ações de enfrentamento à emergência de saúde pública decorrente da pandemia da COVID-19”.

Pretende-se com a proposta que os recursos que seriam destinados ao pagamento da dívida com a União, mas que ficassem disponíveis por força de decisão judicial ou acordo, fiquem vinculados ao Fundo Estadual de Saúde para uso exclusivo em despesas correntes e de capital relacionadas ao enfrentamento do coronavírus.

Inicialmente, temos a dizer que a decisão judicial liminar obtida na Ação Civil Originária 3370, foi no sentido de determinar que os recursos que seriam utilizados para dívida, fossem aplicados em despesas de saúde para o enfrentamento da pandemia: *deve COMPROVAR QUE OS VALORES RESPECTIVOS ESTÃO SENDO INTEGRALMENTE APLICADOS NA SECRETARIA DA SAÚDE PARA O CUSTEIO DAS AÇÕES DE PREVENÇÃO, CONTENÇÃO, COMBATE E MITIGAÇÃO À PANDEMIA DO CORONAVÍRUS (COVID-19).*

Mesmo com tal determinação, esta Diretoria é contrária à vinculação de recursos à despesas específicas. O Estado tem conhecimento da emergência decorrente do coronavírus e vem adotando medidas, tanto de manter recursos no caixa estadual para assegurar o fluxo financeiro (suspender dívidas e outras obrigações de caráter continuado, diárias, viagens, eventos, reduzir despesas, etc.), como assegurar



**ESTADO DE SANTA CATARINA
SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA
DIRETORIA DO TESOURO ESTADUAL – DITE**



recursos estaduais para a Saúde (até a presente data já se repassou mais de R\$ 130 milhões para esse fim), e outros órgãos, como aqueles da Segurança Pública, para o enfrentamento da pandemia.

Outrossim, esses esforços estão sendo concretizados mesmo diante da brusca queda de arrecadação esperada, ante as medidas restritivas à economia com vistas a frear as contaminações pelo coronavírus.

De qualquer sorte, apenas na área da Saúde, o Estado estima alocar mais de R\$ 1 bilhão, ante a recente decisão de mobilizar `hospitais de campanha` em regiões estratégicas do Estado. Vale dizer, que tais medidas estão sendo idealizadas e concretizadas não porque há uma lei determinando que seja realizado, mas por decisão do próprio Poder Executivo em busca da melhor forma de enfrentar a pandemia, em atenção ao povo catarinense.

Ressalta-se que apesar de a Saúde ser fundamental para o enfrentamento da pandemia, há outras áreas envolvidas e que estão sendo mobilizadas para assegurar a ordem pública e o atendimento de situações emergenciais, como Polícia Militar, Corpo de Bombeiros, Defesa Civil, entre outros.

No mais, não se trata de um perdão de dívida. Essas parcelas estão apenas sendo suspensas, e deverão ser pagas após o período da suspensão. A princípio, a regulamentação do assunto está sendo tratada na esfera federal, conforme o PLP 149/2019.

Portanto, a vinculação proposta, assim como eventuais outras que venham a ser indicadas pelo Poder Legislativo, acabam por comprometer as políticas públicas de enfrentamento – que, diga-se de passagem, já estão sendo implementadas – ao invés de colaborar nesse sentido.

Atenciosamente,

(documento assinado eletronicamente)

**Arleny Jaqueline Mangrich Pacheco
Diretora do Tesouro Estadual**



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



PARECER Nº 200/2020/COJUR/SEF

Florianópolis, 13 de abril de 2020.

Processo: SCC 5404/2020

Interessado: DIAL/CC

Ementa: Autógrafo Projeto de Lei nº 067/20.

Senhor Secretário,

Tratam os autos de autógrafo do Projeto de Lei nº 067/20, de origem parlamentar, que *“Reverte os recursos destinados ao pagamento da dívida do Estado com a União, referente ao ano de 2020, para o Fundo Estadual de Saúde (FES), com o objetivo de subsidiar, em Santa Catarina, os programas e as ações de enfrentamento à emergência de saúde pública decorrente da pandemia da COVID-19”*.

A DIAL, por meio do Ofício 368-20/CC-DIAL-GEMAT, solicita a análise do referido projeto nos moldes do inciso II do art. 17 do Decreto 2.382/2014, o qual dispõe, *in verbis*:

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;



ESTADO DE SANTA CATARINA
SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA
CONSULTORIA JURÍDICA



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

III – ao Poder Judiciário, ao Ministério Público e ao Tribunal de Contas do Estado (TCE), quando o autógrafo versar sobre matéria afeta às suas respectivas competências (grifei).

Em decorrência desta previsão, a análise deste parecer cinge-se à verificação de existência ou não de contrariedade ao interesse público do referido projeto, sendo que cabe à Procuradoria Geral do Estado manifestar-se sobre a legalidade e constitucionalidade.

Destacamos que enviamos os autos para manifestação da Diretoria do Tesouro Estadual – DITE, que é o órgão normativo com competência para coordenar e executar as atividades de movimentação dos recursos financeiros estaduais, monitorando o recolhimento das receitas e efetuando o acompanhamento e o controle das disponibilidades.

A referida Diretoria elaborou a Comunicação Interna nº 83/20 (anexa), do qual se extrai:

Pretende-se com a proposta que os recursos que seriam destinados ao pagamento da dívida com a União, mas que ficassem disponíveis por força de decisão judicial ou acordo, fiquem vinculados ao Fundo Estadual de Saúde para uso exclusivo em despesas correntes e de capital relacionadas ao enfrentamento do coronavírus.

Inicialmente, temos a dizer que a decisão judicial liminar obtida na Ação Civil Originária 3370, foi no sentido de determinar que os recursos que seriam utilizados para dívida, fossem aplicados em despesas de saúde para o enfrentamento da pandemia: deve COMPROVAR QUE OS VALORES RESPECTIVOS ESTÃO SENDO INTEGRALMENTE APLICADOS NA SECRETARIA DA SAÚDE PARA O CUSTEIO DAS AÇÕES DE PREVENÇÃO, CONTENÇÃO, COMBATE E MITIGAÇÃO À PANDEMIA DO CORONAVÍRUS (COVID-19).

Mesmo com tal determinação, esta Diretoria é contrária à vinculação de recursos à despesas específicas. O Estado tem conhecimento da emergência decorrente do coronavírus e vem adotando medidas, tanto de manter recursos no caixa estadual para assegurar o fluxo financeiro (suspender dívidas e outras obrigações de caráter continuado, diárias, viagens, eventos, reduzir despesas, etc.), como assegurar recursos estaduais para a Saúde (até a presente data já



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



se repassou mais de R\$ 130 milhões para esse fim), e outros órgãos, como aqueles da Segurança Pública, para o enfrentamento da pandemia.

Outrossim, esses esforços estão sendo concretizados mesmo diante da brusca queda de arrecadação esperada, ante as medidas restritivas à economia com vistas a frear as contaminações pelo coronavírus.

De qualquer sorte, apenas na área da Saúde, o Estado estima alocar mais de R\$ 1 bilhão, ante a recente decisão de mobilizar `hospitais de campanha` em regiões estratégicas do Estado. Vale dizer, que tais medidas estão sendo idealizadas e concretizadas não porque há uma lei determinando que seja realizado, mas por decisão do próprio Poder Executivo em busca da melhor forma de enfrentar a pandemia, em atenção ao povo catarinense.

Ressalta-se que apesar de a Saúde ser fundamental para o enfrentamento da pandemia, há outras áreas envolvidas e que estão sendo mobilizadas para assegurar a ordem pública e o atendimento de situações emergenciais, como Polícia Militar, Corpo de Bombeiros, Defesa Civil, entre outros.

No mais, não se trata de um perdão de dívida. Essas parcelas estão apenas sendo suspensas, e deverão ser pagas após o período da suspensão. A princípio, a regulamentação do assunto está sendo tratada na esfera federal, conforme o PLP 149/2019.

Portanto, a vinculação proposta, assim como eventuais outras que venham a ser indicadas pelo Poder Legislativo, acabam por comprometer as políticas públicas de enfrentamento – que, diga-se de passagem, já estão sendo implementadas – ao invés de colaborar nesse sentido (grifei).

Com base na manifestação da área técnica, não se verifica a necessidade da vinculação exigida pela lei em questão. Como se sabe, recursos excessivamente vinculados são sinônimos de dificuldades para o administrador, eventualmente podem significar sobra em alguns programas de menor importância e falta em outros de maior prioridade.

Conforme afirmado na manifestação transcrita, o enfrentamento da pandemia não depende exclusivamente de despesas na área da Saúde, mas também são necessários o alocamento de recursos em outras situações emergenciais e para órgãos como a Polícia Militar, Corpo de Bombeiros e Defesa Civil.



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



Ademais, os valores em questão estão apenas suspensos, e serão futuramente pagos pelo Estado, sendo que a regulamentação do assunto está sendo tratada na esfera federal (PLP 149/2019).

Diante do exposto, com base na manifestação da DITE/SEF, consideramos que o PL 67/2020 possui contrariedade ao interesse público, de modo que se sugere o envio dos autos à Diretoria de Assuntos Legislativos – DIAL da Casa Civil para adoção das providências cabíveis.

É o Parecer.

**Sérgio Hermes Schneider
Assessor Jurídico**

De acordo com o Parecer. À decisão do Senhor Secretário.

**Luiz Henrique Domingues da Silva
Consultor Jurídico**

Acolho o Parecer da COJUR/SEF.
Encaminhem-se os autos à DIAL/CC, para providências.

**Paulo Eli
Secretária de Estado da Fazenda**



PARECER Nº 195/20-PGE

Florianópolis, 16 de abril de 2020.

Processo: SCC5397/2020

Interessado: Secretário de Estado da Casa Civil

Ementa: Autógrafo de projeto de lei n.º 067/2020, de iniciativa parlamentar que reverte os recursos destinados ao pagamento da dívida do Estado com a União, referente ao ano de 2020, para o Fundo Estadual de Saúde(FES), com o objetivo de subsidiar, em Santa Catarina, os programas e as ações de enfrentamento à emergência de saúde pública decorrente da pandemia da COVID-19. Matéria orçamentaria. Iniciativa para legislar privativa do Governador do Estado. Vício formal. Receita decorrente da suspensão do pagamento da dívida do Estado com a União. Destinação obrigatória dos valores ao Fundo Estadual de Saúde. Transgressão à regra da não vinculação da receitas de impostos, à separação de poderes e ao princípio democrático. Vício material. Inconstitucionalidade.

Senhor Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica,

Trata-se de autógrafo de projeto de lei, de iniciativa parlamentar, que: "Reverte os recursos destinados ao pagamento da dívida do Estado com a União, referente ao ano de 2020, para o Fundo Estadual de Saúde(FES), com o objetivo de subsidiar, em Santa Catarina, os programas e as ações de enfrentamento à emergência de saúde pública decorrente da pandemia da COVID-19."

O artigo 54, *caput* e seus parágrafos 1º, 2º e 3º, da Constituição do Estado, assim estabelecem:

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.

O Decreto nº 2.382, de 28 de agosto de 2014, que dispõe sobre o Sistema de Atos do Processo Legislativo, dispõe a respeito dos autógrafos:

Art. 16. Cabe à GEMAT o encaminhamento para sanção ou veto do Governador do Estado de projetos de lei e de lei complementar aprovados pela ALESC e convertidos em autógrafos.

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

III – ao Poder Judiciário, ao Ministério Público e ao Tribunal de Contas do Estado (TCE), quando o autógrafo versar sobre matéria afeta às suas respectivas competências.

Art. 18. As respostas às consultas sobre autógrafos deverão:

I – ser precisas, claras e objetivas;

II – conter indicativos explícitos de sanção ou veto;

III – ser elaboradas com base no que está disposto no autógrafo;

IV – se abster de sugerir modificações no seu texto;

V – ser respondidas no prazo de 5 (cinco) dias úteis;

VI – observar o disposto no Capítulo IV-A deste Decreto; e

VII – ser elaboradas pela consultoria jurídica ou pela unidade de assessoramento jurídico dos órgãos ou das entidades de que tratam os incisos I e II do art. 17 deste Decreto e referendadas pelo respectivo titular.

Parágrafo único. Na hipótese de indicativo de veto parcial, este deverá recair sobre texto integral de artigo, parágrafo, inciso ou alínea.

Note-se que, segundo a legislação, a análise por esta Procuradoria-Geral do Estado restringe-se à legalidade e à constitucionalidade do autógrafo, cabendo às Secretarias de Estado e aos demais órgãos e entidades da Administração Pública estadual consultadas, manifestarem-se quanto à existência ou não de contrariedade ao interesse público.

Passemos, pois, à análise da legalidade e da constitucionalidade do autógrafo.

Assim dispõe o projeto aprovado pela Assembleia Legislativa:

Art. 1º Os recursos destinados ao pagamento da dívida do Estado com a União, enquanto durar a suspensão do pagamento por força de decisão judicial ou acordo com a União, referente ao ano de 2020, serão revertidos ao Fundo Estadual de Saúde (FES), para uso exclusivo no custeio de despesas correntes e



de capital relativas aos programas e ações de enfrentamento à emergência de saúde pública decorrente da pandemia da COVID-19 em Santa Catarina.

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Infere-se que o Autógrafo do Projeto de Lei nº 067/2020 obriga que o Estado destine a receita decorrente da suspensão do pagamento da dívida com a União, ao Fundo Estadual de Saúde, para uso exclusivo no combate à COVID-19. Trata, portanto, de matéria de caráter orçamentário, cuja iniciativa para legislar é privativa do Governador do Estado, nos termos do artigo 50, § 2º, III, da Constituição do Estado de Santa Catarina.

Por certo, em âmbito estadual, compete unicamente ao Governador a iniciativa das leis orçamentárias, para a fixação de cada despesa e suas respectivas dotações. A apropriação dessa iniciativa, por parlamentar, pode ocorrer pela criação de rubricas ou pelo estabelecimento de vinculações de receitas orçamentárias, quando não previstas ou autorizadas na Constituição Federal. Desse modo, o movimento dos membros do Poder Legislativo, no sentido de destinar os valores em questão ao Fundo Estadual de Saúde, mitiga a regra da iniciativa privativa em apreço e cerceia o poder de gestão financeira do chefe do Poder Executivo.

Em caso análogo, o Supremo Tribunal Federal já decidiu:

Ação direta de inconstitucionalidade. Artigo 245 da Constituição do Estado do Paraná. **Vinculação de receitas obtidas judicialmente da União ao pagamento de débitos judiciais do Estado.** Ofensa ao regramento constitucional dos precatórios. **Vício formal. Iniciativa legislativa do chefe do Poder Executivo. Vinculação orçamentária.** Confirmação da liminar. Procedência da ação. 1. O preceito atacado cria forma transversa de quebra da ordem de precedência dos precatórios ao efetivar a vinculação das receitas obtidas com indenizações ou créditos pagos ao Estado pela União ao pagamento de débitos de idêntica natureza. Não encontra amparo constitucional a previsão, porquanto seria instalada, inevitavelmente, uma ordem paralela de satisfação dos créditos, em detrimento da ordem cronológica. Impossibilidade de regramento da matéria por norma de hierarquia inferior. Precedentes. 2. **O dispositivo da Constituição do Estado do Paraná, ao efetuar vinculação de receita de caráter orçamentário, qual seja, a obtida do ente central por recebimento de indenizações ou de outros créditos, incorre em vício de natureza formal, uma vez que a Carta Política exige que a iniciativa legislativa de leis com esse conteúdo seja do chefe do Poder Executivo.** Precedentes. 3. Ação julgada procedente. (ADI 584, Rel. Min. Dias Toffoli, Plenário, DJe de 9/4/2014) (Grifou-se).

Além da existência de vício de natureza formal, é possível extrair do



Autógrafo de Projeto de Lei n.º 067/2020, a ocorrência de vício material. Isso porque a vinculação de nova receita ao Fundo Estadual de Saúde eleva o percentual mínimo definido pela Lei Complementar nº 141/2012, para investimento nas ações e serviços públicos de saúde, situação que transgride a regra de não vinculação de receitas de impostos, a separação de poderes e o princípio democrático.

A propósito, vale destacar a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal:

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 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.** 7. A destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde figura dentre as exceções à regra constitucional de vedação à vinculação de receitas, máxime por estar expressamente estabelecida no texto constitucional. 8. O artigo 198, §3º, I, da Constituição Federal atribuiu ao legislador complementar federal a fixação dos percentuais a serem aplicados anualmente pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, o que restou exaurido pelos artigos 6º a 8º da Lei Complementar 141/2012. 9. A Emenda Constitucional 72/2016 do Estado de Santa Catarina, ao estabelecer percentuais que excedem aqueles estatuídos pela Lei Complementar federal 141/2012, no exercício do poder normativo conferido pelo artigo 198, §3º, I, da Constituição Federal, instituiu uma vinculação orçamentária não autorizada pela Carta Maior, por isso que a referida vinculação viola os artigos 198, §3º, I; 167, IV, e 165 da Constituição Federal. Precedente: ADI 2.894 MC, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, DJ de 17/10/2003. 10. O artigo 11 da Lei Complementar 141/2012, ao atribuir ao constituinte estadual ou municipal competência legislativa para dispor de conteúdo que lhe foi delegado excepcional e expressamente pela Constituição Federal, usurpou a competência resguardada ao poder constituinte nacional, consubstanciando afronta ao disposto nos artigos 167, IV, e 198, §3º, I, da Constituição Federal, mercê de a excepcionalidade vedar uma leitura expansiva dos poderes normativos delegados. Precedente: ADI 6059 MC, Rel. Min. Alexandre de Moraes, DJe de 20/2/2019. 11. O caráter irrestrito da possibilidade de aumento dos percentuais mínimos pelos entes federados, autorizada pelo artigo 11 da Lei Complementar 141, atribui às Assembleias Estaduais e Câmaras de Vereadores o poder ilimitado de vincular quaisquer recursos, distorcendo o processo legislativo orçamentário insculpido no artigo 165 da Carta Maior. **A alocação de recursos orçamentários em montante superior aos percentuais mínimos instituídos constitucionalmente cabe aos poderes eleitos, nos limites de sua responsabilidade fiscal e em cada exercício.** 12. O exaurimento da eficácia jurídico-normativa do dispositivo legal impugnado implica a prejudicialidade da ação, por perda de seu objeto, porquanto o objetivo da ação direta é a declaração, em tese, da inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual e o seu consequente expurgo do ordenamento jurídico. Precedentes: ADI 4.365, Rel. Min. Dias Toffoli, Plenário, DJe de 8/5/2015; ADI 4.663-MC-Ref, Rel. Min. Luiz Fux, Plenário, DJe de 16/12/2014. 13. In casu, a presente ação direta carece de objeto quanto os incisos I e II do artigo 50 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias estadual, com a redação conferida pela Emenda Constitucional estadual 72/2016, que se referem aos exercícios fiscais pretéritos de 2017 e 2018, razão pela qual impõe-se o seu conhecimento parcial. 14. Ação direta de inconstitucionalidade parcialmente conhecida, e, na parte conhecida, julgada procedente, para declarar a inconstitucionalidade do artigo 11 da Lei Complementar 141/2012; do artigo 155 da Constituição de Santa Catarina, na redação dada pela Emenda Constitucional estadual 72/2016; e do caput e inciso III do artigo 50 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias



estadual, também com a redação conferida pela Emenda Constitucional estadual 72/2016. (ADI 5897, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 24/04/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-168 DIVULG 01-08-2019 PUBLIC 02-08-2019). (Grifou-se).

Conforme decisão mencionada acima, as normas que determinam a vinculação de receitas devem ser excepcionais, porquanto espera-se do Estado a aplicação dos recursos de receita pública consoante critérios de responsabilidade fiscal consentâneos com os anseios democráticos da sociedade. Tal premissa se intensifica no momento de incerteza que nos deparamos, uma vez que a liberdade e a flexibilidade garantem ao Administrador Público o custeio de despesas imprevistas, que se façam necessárias ao longo do exercício financeiro.

Nesse contexto, a ausência de autorização expressa na Constituição Federal implica proibição da vinculação da receita em estudo, porquanto suplanta o percentual mínimo exigido para o investimento nas ações e serviços públicos de saúde.

Ante o exposto, sugere-se a aposição de veto total ao presente autógrafo.

É o parecer.

RAFAEL DO NASCIMENTO
Procurador do Estado



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



SCC 5397/2020

Assunto: Autógrafo ao Projeto de Lei n. 067/2020, de iniciativa parlamentar que reverte os recursos destinados ao pagamento da dívida do Estado com a União, referente ao ano de 2020, para o Fundo Estadual de Saúde (FES).

Origem: ALESC.

Interessado: Secretário de Estado da Casa Civil.

DESPACHO

Manifesto concordância com o parecer exarado pelo Procurador do Estado Rafael do Nascimento no processo em epígrafe, pelos próprios fundamentos, cuja ementa está assim lançada:

Autógrafo de projeto de lei n.º 067/2020, de iniciativa parlamentar que reverte os recursos destinados ao pagamento da dívida do Estado com a União, referente ao ano de 2020, para o Fundo Estadual de Saúde(FES), com o objetivo de subsidiar, em Santa Catarina, os programas e as ações de enfrentamento à emergência de saúde pública decorrente da pandemia da COVID-19. Matéria orçamentaria. Iniciativa para legislar privativa do Governador do Estado. Vício formal. Receita decorrente da suspensão do pagamento da dívida do Estado com a União. Destinação obrigatória dos valores ao Fundo Estadual de Saúde. Transgressão à regra da não vinculação da receitas de impostos, à separação de poderes e ao princípio democrático. Vício material. Inconstitucionalidade.

Assim, submeto à elevada apreciação.

Florianópolis, 16 de abril de 2020.

MARCELO MENDES

Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica



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



SCC 5397/2020

Assunto: Autógrafo de projeto de lei n.º 067/2020, de iniciativa parlamentar que reverte os recursos destinados ao pagamento da dívida do Estado com a União, referente ao ano de 2020, para o Fundo Estadual de Saúde (FES), com o objetivo de subsidiar, em Santa Catarina, os programas e as ações de enfrentamento à emergência de saúde pública decorrente da pandemia da COVID-19. Matéria orçamentária. Iniciativa para legislar privativa do Governador do Estado. Vício formal. Receita decorrente da suspensão do pagamento da dívida do Estado com a União. Destinação obrigatória dos valores ao Fundo Estadual de Saúde. Transgressão à regra da não vinculação das receitas de impostos, à separação de poderes e ao princípio democrático. Vício material. Inconstitucionalidade.

Origem: Casa Civil - CC.

Ao deferir a medida cautelar em favor do Estado de Santa Catarina, nos autos da Ação Cível Originária nº 3370, o eminente relator Ministro Alexandre de Moraes, do Supremo Tribunal Federal, autorizou a suspensão por 180 (cento e oitenta) dias do pagamento das parcelas relativas ao Contrato de Consolidação, Assunção e Refinanciamento da dívida pública firmado com a União; além disso, determinou em sua decisão que o Estado comprove que os valores respectivos sejam integralmente aplicados na Secretaria de Estado da Saúde, com destinação específica para o custeio de ações de prevenção, contenção, combate e mitigação à pandemia do coronavírus (Covid-19).

Não obstante, ainda que o projeto de lei aprovado pela ALESC e que está sob exame no presente autógrafo veicule determinação que tem conteúdo absolutamente similar ou idêntico àquela providência à qual o Estado já está obrigado a cumprir, por força da decisão judicial do STF, não se poderá descuidar que, no âmbito do processo legislativo, o vício de iniciativa apontado no parecer elaborado pelo Procurador do Estado Dr. Rafael do Nascimento, em termos estritamente técnico-jurídicos, é insuperável.



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



Nesse sentido, estou de acordo com o **Parecer nº 195/20-PGE** da lavra do Procurador do Estado Dr. Rafael do Nascimento, referendado pelo Dr. Marcelo Mendes, Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica.

SÉRGIO LAGUNA PEREIRA
Procurador-Geral Adjunto para Assuntos Jurídicos

DESPACHO

- 01.** Acolho o **Parecer nº 195/20-PGE** referendado pelo Dr. Sérgio Laguna Pereira, Procurador-Geral Adjunto para Assuntos Jurídicos.
- 02.** Encaminhem-se os autos à Casa Civil.

Florianópolis, 16 de abril de 2020.

ALISSON DE BOM DE SOUZA
Procurador-Geral do Estado



ESTADO DE SANTA CATARINA
GABINETE DO GOVERNADOR



DESPACHO

Autos do processo nº SCC 5371/2020
Autógrafo do PL nº 067/2020

Veto totalmente o autógrafo do Projeto de Lei nº 067/2020, que "Reverte os recursos destinados ao pagamento da dívida do Estado com a União, referente ao ano de 2020, para o Fundo Estadual de Saúde (FES), com o objetivo de subsidiar, em Santa Catarina, os programas e as ações de enfrentamento à emergência de saúde pública decorrente da pandemia da COVID-19", por ser inconstitucional.

Florianópolis, 4 de maio de 2020.

CARLOS MOISÉS DA SILVA
Governador do Estado

Desp_Gov_vl_pl_067_20

Centro Administrativo do Governo do Estado de Santa Catarina
Rod. SC 401, nº 4.600, km 15 - Saco Grande - CEP 88032-000 - Florianópolis - SC
Fone: (48) 3665-2000