



RELATÓRIO E VOTO AO PROJETO DE LEI Nº 0198.8/2020

“Cria o Fundo de Desenvolvimento Solidário no âmbito do Estado de Santa Catarina.”

Autora: Deputada Paulinha

Relator: Deputado Silvio Dreveck

I – RELATÓRIO

Com amparo regimental, fui designado, por redistribuição, para relatar o supramencionado Projeto de Lei, de iniciativa parlamentar, após cumprida a diligência interna¹, aprovada por unanimidade nesta Comissão de Finanças e Tributação, com o propósito de obter a manifestação da Mesa desta Casa a respeito da matéria, uma vez que a medida pretende conferir atribuições àquele Colegiado, tais como a aprovação de relatório anual do Fundo de Desenvolvimento Solidário, a fiscalização de sua gestão, a indicação de membros e a regulamentação do funcionamento do seu conselho deliberativo, bem como a remuneração do seu administrador.

A Autora justifica a apresentação da proposta dada a necessidade de o Poder Público prover auxílio aos micro e pequenos empreendedores do Estado de Santa Catarina, diretamente atingidos pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19, alegando que as dotações orçamentárias correspondentes aos recursos do referido Fundo serão constituídas, unicamente, de doações espontâneas providas por agentes públicos e/ou políticos, ou do setor privado, que venham a se sensibilizar com a causa, ou “de ações e programas decorrentes da valorização, do retorno ou de obrigações acessórias que o próprio Fundo gerir”.

Ao tramitar na Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), a proposta em exame teve sua admissibilidade homologada, por unanimidade, na Reunião

¹ Diligência Interna aprovada na reunião virtual desta Comissão, no dia 2 de dezembro de 2020, conforme pp. 10/11 da versão eletrônica.



virtual daquela Comissão, no último dia 4 de agosto, nos termos de Parecer fundado em relatório e voto do Deputado Kennedy Nunes, às pp. 7/9 da versão eletrônica do processo.

Na sequência, vieram os autos a esta Comissão de Finanças e Tributação, em que o Deputado Milton Hobus [membro desta CFT em sua composição anterior], propôs diligenciamento à Mesa da Assembleia para que se manifestasse sobre a matéria (pp. 10 e 11 dos autos eletrônicos).

Incumbido para relatar a matéria no âmbito da Mesa desta Casa, em atendimento ao diligenciamento promovido por este órgão fracionário, o Deputado Nilson Berlanda emitiu Relatório e Voto (fls. 18/25 dos autos físicos), registrando, em breve síntese, que o Projeto de Lei em comento pretende criar o Fundo de Desenvolvimento Solidário (FDS/SC), além de prever a criação e o objetivo do referido FDS/SC, conforme estabelece o seu art. 1º, com o propósito de:

1. definir que o administrador do FDS/SC será indicado pelo Conselho das Federações Empresariais de Santa Catarina (COFEM), tendo entre suas atribuições a de elaborar o relatório anual do Fundo, submetendo as respectivas contas à aprovação da Alesc (art. 2º, *caput* e § 1º);
2. permitir que o Fundo proceda à contratação de empresa para realizar a capacitação de gestão dos empreendimentos tomadores de microcrédito e auxiliar na gestão administrativa do Fundo (art. 2º, § 2º);
3. tratar dos recursos que constituirão o Fundo, indicando, genericamente, que suas receitas serão de natureza voluntária “ou decorrente de operações próprias e adicionais do orçamento próprio do Fundo”, e definindo, inclusive, entre as fontes dos referidos recursos, a consignação de créditos orçamentários (art. 3º);
4. estabelecer que os beneficiários serão, além dos empreendedores contemplados pelo Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte (Lei Complementar federal nº 123, de 14 de dezembro de 2006), também as pessoas naturais empreendedoras de atividade produtiva (art. 4º);
5. atribuir à Mesa da Alesc a responsabilidade de (I) fiscalizar atos praticados na gestão do FDS/SC; (II) indicar 5 (cinco) membros para o conselho deliberativo do Fundo, disciplinando, por Ato da Mesa, o



seu funcionamento; e (III) regulamentar, também por Ato da Mesa, as disposições da almejada lei (arts. 5º, 6º e 11);

6. prever que o Administrador do FDS/SC fornecerá formulário de apoio financeiro a ser preenchido pelo requerente do financiamento (art. 9º);

7. estabelecer que os recursos do FDS/SC que não forem utilizados no respectivo exercício financeiro serão contabilizados como superávit e transferidos para o próximo exercício (art. 10); e

8. tratar da vigência da pretendida norma (art.12).

Esclareceu, ainda, o Relator na Mesa, em relação aos dispositivos não assinalados, que (I) o art. 7º repete comando do art. 6º; e (II) o art. 8º e seu parágrafo único tratam, de forma inconclusiva e desconexa, de assuntos completamente distintos, tais como correção monetária e disponibilidade dos recursos do FDS/SC e, ao mesmo tempo, remuneração do seu Administrador, a ser definida por Ato da Mesa da Alesc.

Ao exarar seu Voto, o Relator na Mesa fez os seguintes apontamentos, os quais julgo pertinentes trazer ao contexto desta Comissão de Finanças e Tributação:

[...] Diante das atribuições que pretende conferir à Mesa, pode-se inferir que o FDS/SC estará vinculado ao orçamento da Alesc. Todavia, ainda que essa seja a intenção da Autora, não estaria superado o vício de iniciativa contido na propositura.

Nesse sentido, conforme 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 de natureza orçamentária. Demais disso, seu art. 71 prescreve 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”.

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). Dessa forma, a criação de fundo está subordinada à exclusiva iniciativa do Executivo, em respeito às diretrizes gerais da política financeira e orçamentária do Estado, e 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, pode-se deduzir que a norma jurídica que o constitui deve ser de iniciativa privativa 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.

Ademais, conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal acerca da instituição de fundo pelo Poder Legislativo, no julgamento do Recurso Extraordinário com Agravo nº 949.018 (em que acolheu o entendimento adotado no acórdão de origem do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul), não seria possível a criação de Fundo Especial do Poder Legislativo para aplicação de recursos em despesas que não estejam vinculadas à manutenção do próprio órgão.

Pelo exposto, sugiro que a Mesa vote pela **INADMISSIBILIDADE** do prosseguimento da tramitação processual do Projeto de Lei nº 0198.8/2020, por inconstitucionalidade, em face de ofensa ao art. 50, § 2º, III, da Constituição Estadual.

Diante das considerações apostas no documento da Relatoria, o Gabinete da Presidência, por meio do Ofício Interno nº 70/2021, datado de 31 de março do corrente (p. 26), comunicou ao Presidente desta CFT, o seguinte:

Informo que a Mesa, reunida nesta data, adotou o Parecer do Relator da matéria na Mesa, Deputado Nilso Berlanda, sugerindo à Mesa que "vote pela INADMISSIBILIDADE do prosseguimento da tramitação processual do Projeto de Lei nº 0198.8/2020, por inconstitucionalidade, em face de ofensa ao art. 50, S 20, III, da Constituição Estadual".

É o breve relatório.

II – VOTO

A esta Comissão de Finanças e Tributação compete analisar as proposições sob os aspectos financeiro e orçamentário, conforme o disposto no art.



73, II, c/c o art. 144, II, do Regimento Interno da Assembleia Legislativa, manifestando-se quanto à sua compatibilidade às leis orçamentárias.

Nessa perspectiva, evidencia-se o ~~que já fora~~ apontado pelo Relator na Mesa, que, por determinação da Lei nacional 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 de natureza orçamentária.

Além disso, o art. 71 da mencionada Lei nacional preceitua 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".

Considerando, portanto, que o fundo compõe a estrutura orçamentária do Estado, **pode-se deduzir que a norma jurídica que o constitua deve ser de iniciativa privativa do Governador do Estado, nos termos do art. 50, § 2º, III, da Constituição Estadual (CE)**, pois 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.

Aponta, ainda, o Relator na Mesa que, [...] conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal acerca da instituição de fundo pelo Poder Legislativo, no julgamento do Recurso Extraordinário com Agravo nº 949.018 (em que acolheu o entendimento adotado no acórdão de origem do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul), **não seria possível a criação de Fundo Especial do Poder Legislativo para aplicação de recursos em despesas que não estejam vinculadas à manutenção do próprio órgão.**

Sendo assim, da análise da compatibilidade da almejada lei com as normas orçamentárias, entendo que, em observância ao princípio da universalidade, a lei orçamentária anual, **cujá iniciativa está reservada ao Poder Executivo, nos termos do art. 165 da Constituição Federal (CF) e do art. 120 da CE**, 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), por essa razão a proposta de lei não se coaduna com os ditames constitucionais e infraconstitucionais norteadores dos princípios orçamentários.

Por todo o exposto, com base nos regimentais arts. 73, II, 144, II, 145, caput, parte final, e 209, II, voto, no âmbito desta Comissão de Finanças e Tributação, pela **REJEIÇÃO** do prosseguimento da tramitação processual do Projeto de Lei nº 0198.0/2020.

Sala das Comissões,

Deputado Silvio Dreveck
Relator