



PARECER AO PROJETO DE LEI Nº 0248.1/2020

“Altera o art. 1º da Lei 13.334, de 2005, que ‘Institui o FUNDOSOCIAL, destinado a financiar programas de apoio à inclusão e promoção social, na forma do art. 204 da Constituição Federal, e estabelece outras providências”.

Autor: Deputado Maurício Eskudlark

Relator: Deputado Silvio Dreveck

I – RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de Lei, de iniciativa do Deputado Maurício Eskudlark, que visa alterar o art. 1º da Lei estadual n. 13.334, de 28 de fevereiro de 2005, que instituiu o FUNDOSOCIAL, com o escopo de destinar percentual do valor total arrecadado pelo Fundo às Fundações Catarinenses do Esporte, da Cultura e “do Turismo”.

A partir da justificação do Autor, depreende-se que projeto de lei pretende conceder maior autonomia às referidas Fundações catarinenses, para aplicar os valores oriundos do FUNDOSOCIAL em projetos analisados por seus gestores, que detêm conhecimento técnico quanto às necessidades específicas daquelas instituições.

No mesmo sentido, a proposta de lei pretende fixar o percentual de 15% (quinze por cento) do valor total arrecadado pelo Fundo para cada uma daquelas Fundações, representando, desse modo, o montante de 45% (quarenta e cinco por cento) do valor total arrecadado.

A proposição em pauta foi lida na Sessão Plenária do dia 27 de julho de 2020 e, na sequência, encaminhada para a Comissão de Constituição e Justiça aonde recebeu emenda modificativa apresentada pelo próprio Autor (pp. 3 e 4, dos autos eletrônicos), a qual altera a denominação “Fundação Catarinense de Turismo”



para “Agência de Desenvolvimento do Turismo de Santa Catarina (Santur)”, conforme a estrutura organizacional do Estado estabelecida na Lei Complementar nº 741, de 2019.

A matéria foi deliberada naquela Comissão de Constituição e Justiça, que, por unanimidade, admitiu a sua tramitação processual, na sua forma original, sem proceder, entretanto, a análise da mencionada Emenda Modificativa.

É o breve relatório.

II – VOTO

Da análise do texto normativo almejado, ressalto que pretende: (I) fixar a destinação de 45% do valor total arrecadado pelo FUNDOSOCIAL à fundação Catarinense do Esporte, à Fundação Catarinense de Cultura e à Santur, conforme redação alterada pela Emenda Modificativa (pp. 3/4); (II) estabelecer que valores recebidos por essas instituições serão aplicados sob a responsabilidade de seus gestores.

Preliminarmente, verifica-se que estamos diante de matéria cuja essência é orçamentária, haja vista tratar-se de repartição de receitas tributárias¹, área de atividade desta Comissão de Finanças e Tributação², pelo que adiante entro no mérito da proposição parlamentar sob análise, além de tecer considerações acerca da compatibilidade ou adequação da proposta com a legislação orçamentária vigente.

¹ Segundo o Relatório Técnico sobre as Contas prestadas pelo Governador relativas ao exercício de 2017, em virtude do Acórdão nº 892/2010, proferido pelo Tribunal de Contas, a partir do exercício de 2013, passou a considerar as receitas do FUNDOSOCIAL como de origem tributária, quando passou-se a considerar, inclusive, na base de cálculo para aplicação do mínimo constitucional em educação básica.

² Inciso VIII do art. 73 do Regimento Interno da Alesc.



Em consulta à Lei orçamentária (LOA/2021) para o ano 2021³, observou-se o provisionamento do montante de R\$ 17.554.686,00 (dezessete milhões, quinhentos e cinquenta e quatro mil, seiscentos e oitenta e seis reais) para a Fundação Catarinense de Cultura, oriundo da fonte “0.2.61 – Receitas diversas – FUNDOSOCIAL – recursos de outras fontes – exercício corrente”.

Entretanto, não se constatou o provisionamento de receita oriunda do FUNDOSOCIAL para a Fundação Catarinense de Esporte e para Agência de Desenvolvimento do Turismo de Santa Catarina (Santur).

Em face das informações coletadas na referida peça orçamentária, pode-se afirmar que um dos efeitos do Projeto de Lei em análise é o de destinar verba orçamentária do Fundo para a Fundação Catarinense de Esporte e para Agência de Desenvolvimento do Turismo de Santa Catarina (Santur), bem como reforçar a dotação prevista para a Fundação Catarinense de Cultura, tendo em vista que, aparentemente⁴, a receita provisionada para esta Fundação não corresponde ao percentual de 15% (quinze por cento) do valor total arrecadado pelo FUNDOSOCIAL.

Nessa esteira, é oportuno lembrar que a alteração do orçamento no transcorrer de sua execução, seja para reforçar o montante de uma dotação já autorizada, seja para inserir nova dotação, deve ocorrer mediante a abertura de crédito adicional suplementar ou e de crédito adicional especial, respectivamente.

Cumpre salientar, ainda, que tal abertura de crédito está condicionada à existência de recursos disponíveis para sua cobertura, conforme prevê a Lei nacional n. 4.320, de 17 de março de 1964⁵, nos seguintes termos:

[...]

Art. 40. São créditos adicionais, as autorizações de despesa não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento.

Art. 41. Os créditos adicionais classificam-se em:

³ Lei nº 18.055, de 29 de dezembro de 2020.

⁴ De acordo com o Relatório Técnico das Contas do Governador elaborado pelo Tribunal de Contas de Santa Catarina, o ICMS referente ao FUNDOSOCIAL Estadual (conta contábil 1.1.1.8.02.11.11) de 2019 resultou na receita arrecadada no valor de R\$ 216.251.894,11.

⁵ Recepcionada pela Constituição Federal de 1988.



- I - suplementares, os destinados a reforço de dotação orçamentária;
 - II - especiais, os destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica;
 - [...]
- Art. 43. A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa e será precedida de exposição justificativa.
- [...]

Ademais, Carvalho Júnior⁶, quando discorre sobre o processo legislativo orçamentário, assevera que **a alteração nos orçamentos vigentes, por crédito adicional suplementar e especial, é uma prerrogativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo.**

Isso porque é função precípua do Poder Executivo administrar os recursos orçamentários, cabendo-lhe examinar a conveniência e a oportunidade da sua aplicação em determinada ação, sob pena de retirar do Governador a discricionariedade para decidir em que aplicar os recursos orçamentários.

Consoante o disposto, ressalta-se que **o Supremo Tribunal Federal ratifica o entendimento de que qualquer norma que verse sobre orçamento interfere diretamente na capacidade do ente federado de cumprir as obrigações que lhe são impostas pela Constituição**, conforme se extrai do Julgado a seguir.

Ambos os dispositivos violam a reserva de norma de iniciativa do Chefe do Executivo para dispor sobre as três peças orçamentárias (Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual), e nas quais se encontra a atribuição de destinação específica aos recursos financeiros geridos pelo Estado (art. 161, I, II e III da Constituição). **A fixação do plano de alocação dos recursos públicos interfere diretamente na capacidade do ente federado de cumprir as obrigações que lhe são impostas pela Constituição. Afeta, também, a forma como as políticas públicas poderão ser executadas. Estas são as justificativas para que a iniciativa de criação de qualquer norma que verse sobre orçamento pertença à esfera de iniciativa do Executivo.**

⁶ COSTA D'ÁVILA CARVALHO JÚNIOR, Antônio Carlos. Estudo Técnico nº 001/2018: Processo Legislativo Orçamentário e a "Regra de Ouro". Câmara dos Deputados. Brasília: março/2018. Disponível em: http://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2018/copy_of_ProcessoLegislativoOramentrio eaRegradeOuro.pdf



(ADI 2.447, Rel. Min. Joaquim Barbosa, julgamento em 4-3-2009)
(Grifei)

Todavia, é válido salientar que os Parlamentares possuem a prerrogativa de incluir programas, ações e subações nas peças orçamentárias, porém existe o momento oportuno para essa iniciativa, ou seja, quando da tramitação, nesta Casa, dos projetos de lei das respectivas peças, em forma de emenda, conforme assevera o Ministro Luiz Fux, na Ação de Inconstitucionalidade nº 5287/PB, da qual se extrai:

Isto porque, superada a fase de iniciativa – atribuída, como já dito, ao chefe do Poder Executivo – a apreciação das leis orçamentárias deve se dar perante o órgão legislativo correspondente, ao qual caberá deliberar sobre a proposta apresentada, **fazendo-lhe as modificações que julgar necessárias.**

Ao Poder Legislativo, diferentemente da atividade atribuída ao chefe do Executivo (ao qual cabe tão somente consolidar as propostas recebidas), **é autorizada a elaboração de emendas à proposta de lei orçamentária, inclusive quanto à alteração de valores, desde que também adimplidos os requisitos constitucionalmente exigidos**, consoante as disposições dos §§ 3º e 4º do art. 166 da CRFB/88. (ADIn 5.287PB – Paraíba; Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 18/05/2016)
(Grifei)

Convém ressaltar, também, que a receita do FUNDOSOCIAL se encontra estimada na LOA/2021, sendo consignada como fonte de receita para a execução de programas e ações nas áreas da educação, da segurança pública e da agricultura, da pesca e do desenvolvimento rural, por exemplo.

Assim sendo, **ao fixar o percentual equivalente a 45% da receita bruta do Fundo às Fundações Catarinenses de Cultura e de Esporte e à Santur, a proposta de lei interfere diretamente nos valores já consignados no orçamento para as demais áreas**, tendo em vista a necessidade do remanejamento orçamentário para cumprir suas disposições.

Cumpra observar ainda que, a partir da interpretação do Tribunal de Contas de Santa Catarina acerca do art. 1º, c/c §1º e 6º do art. 8º, da Lei nº 13.334,



de 2005⁷, quando da análise dos recursos transferidos para as Associações de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAE's), existem dois tipos de receitas a serem considerados para fins de repartição da receita do FUNDOSOCIAL, a saber, a receita bruta e a receita líquida.

Da receita bruta deduz-se o percentual destinado ao Fundeb, do resultado dessa subtração tem-se a receita líquida, da qual se deduz os percentuais a serem destinados aos municípios, ao Poder Judiciário, ao Poder Legislativo, ao Ministério Público, ao Tribunal de Contas e à Universidade do Estado de Santa Catarina (Udesc).

Para os demais percentuais, como o destinado para as APAE's, por exemplo, a incidência ocorre sobre um terceiro montante, chamado pelo TCE/SC de base de cálculo, qual seja, o montante resultante da subtração da repartição da parcela a ser destinada aos municípios, aos Poderes e órgãos e à Udesc.

Nesse contexto, frisa-se que a proposta legislativa pretende estipular o montante percentual de 45% a partir da receita bruta, reduzindo, desse modo, a repartição da receita destinada aos municípios, aos Poderes e órgãos e, por conseguinte, diminuindo, substancialmente, a base de cálculo para cômputo dos percentuais a serem destinados para outras áreas, como a da educação especial.

Considerando os dados constantes na análise das Contas do Governador relativas a 2019, realizada pelo TCE/SC, verifica-se que naquele exercício o ICMS referente ao FUNDOSOCIAL (conta contábil 1.1.1.8.02.11.11) arrecadou a receita de R\$ 216.251.894,11 (duzentos e dezesseis milhões, duzentos e cinquenta e um mil, oitocentos e noventa e quatro reais e onze centavos).

Desse montante, destinou-se R\$ 43.250.761,71 (quarenta e três milhões, duzentos e cinquenta e mil, setecentos e sessenta e um reais e setenta e um centavos) ao Fundeb, resultando na receita líquida de R\$ 173.001.132,40 (cento

⁷Relatório Técnico Contas do Governador de 2019. Disponível em: <<https://www.tcsc.tc.br/sites/default/files/Relat%C3%B3rio%20T%C3%A9cnico%20Contas%20do%20Governador%20acom.pdf>>



e setenta e três milhões, um mil, cento e trinta e dois reais e quarenta centavos), sobre a qual incidiram os percentuais para os Poderes e órgãos e para a Udesc.

Dessa explanação é possível inferir que, caso o Projeto de Lei em exame estivesse vigente no ano de 2019, a receita líquida para a incidência dos percentuais para os Poderes e órgãos seria reduzida para R\$ 75.687.780,05 (setenta e cinco milhões, seiscentos e oitenta e sete mil, setecentos e oitenta reais e cinco centavos), ou seja, seria reduzida em mais de 56%. De modo semelhante, implicaria na diminuição de mais de 58% na base de cálculo para as APAE's, por exemplo.

Além de reduzir vultosamente a receita líquida e a base de cálculo sobre a qual incidem os percentuais de repartição dos recursos do FUNDOSOCIAL, conforme demonstrado, **a proposição ainda retira do Conselho Deliberativo a competência para administração das ações a serem financiadas pelos recursos do Fundo**, sob a alegação de conceder maior autonomia para as referidas Fundações e a SANTUR, já que estas detêm conhecimento técnico quanto às suas necessidades específicas.

Todavia, **a pretensa norma não estabelece critérios mínimos quanto às despesas que serão financiadas pelos recursos advindos do FUNDOSOCIAL, deixando sua aplicação, pasme-se, sob a responsabilidade dos gestores das Fundações e Santur.**

Por fim, registra-se que a delegação indiscriminada da gestão dos recursos do Fundo às Fundações e à Santur **prejudicaria** uma das principais funções do Conselho Deliberativo e de maior interesse da sociedade, qual seja, **o acompanhamento dos resultados da execução dos programas e ações financiadas com recursos do Fundo**⁸.

Em face do exposto, voto pela **INADMISSIBILIDADE** do prosseguimento da tramitação processual do Projeto de Lei nº 0284.1/2020, **por entendê-lo**

⁸ Inciso V do art. 8º do Decreto nº 2.977, de 08 de março de 2005, que "Regulamenta a Lei nº 13.334, de 28 de fevereiro de 2005, que instituiu o FUNDOSOCIAL, destinado a financiar programas de apoio à inclusão e promoção social, na forma do art. 204 da Constituição Federal e dá outras providências".



incompatível e inadequado à legislação orçamentária vigente; e quanto ao mérito, não convergente com o interesse público.

Sala das Comissões,



Deputado Silvio Dreveck
Relator