



RELATÓRIO E VOTO AO PROJETO DE LEI Nº 0357.5/2021

“Institui o Fundo Estadual de Promoção Social e Erradicação da Pobreza (FUNDO SOCIAL), incorpora os fundos estaduais que menciona e estabelece outras providências.”.

Autor: Governador do Estado

Relator: Deputado José Milton Scheffer

I – RELATÓRIO

Cuida-se de Projeto de Lei, autuado sob o nº 0357.5/2021, remetido a este Poder pelo Senhor Governador do Estado, por meio da Mensagem nº 852, de 21 de setembro 2021, que “Institui o Fundo Estadual de Promoção Social e Erradicação da Pobreza (FUNDO SOCIAL), incorpora os fundos estaduais que menciona e estabelece outras providências”.

A proposição em tela encontra-se articulada em 16 (dezesseis) artigos e prevê, em suma, a instituição do Fundo Estadual de Promoção Social e Erradicação da Pobreza (FUNDO SOCIAL), destinado a financiar programas de apoio à inclusão e promoção social e ações de combate e erradicação da pobreza, mediante a incorporação dos seguintes fundos estaduais (art. 1º), a serem extintos, de acordo com o disposto no art. 16 da proposição:

I – Fundo de Apoio à Microempresa, à Empresa de Pequeno Porte, ao Microempreendedor Individual, às Sociedades de Autogestão e à instalação e manutenção de empresas no território catarinense **(FUNDO PRÓ-EMPREGO)**;

II – Fundo de Desenvolvimento Social **(FUNDOSOCIAL)**;

III – Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza **(FECEP/SC)**; e

IV – Fundo Estadual de Apoio aos Municípios **(FUNDAM)**.

O art. 2º, por sua vez, dispõe acerca das receitas previstas para o FUNDO SOCIAL, quais sejam: o provisionamento anual na lei orçamentária (inciso I); repasses ou financiamentos contratados de instituições, nacionais e internacionais (incisos II e V); os montantes decorrentes dos financiamentos subsidiados pelo FUNDO SOCIAL (inciso III); as doações e contribuições de Pessoas naturais e jurídicas (inciso IV); os repasses do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza gerido pela União (inciso VI); os rendimentos financeiros do FUNDO SOCIAL (inciso VII); até 0,5% (cinco décimos por cento) da receita líquida tributária estadual (inciso VIII); as transferências de recursos por empresas detentoras de tratamento tributário diferenciado (inciso IX); os recursos provenientes da exploração da Loteria Estadual (inciso X); e outros recursos destinados ao Fundo (inciso XI).

No que tange às transferências de recursos por empresas que gozam de tratamento tributário diferenciado, o art. 10 do Projeto de Lei em análise prevê o recolhimento ao FUNDO SOCIAL de 2,5% (dois inteiros e cinco décimos por cento) do valor mensal da exoneração tributária decorrente de crédito presumido concedido no âmbito da política fiscal do Estado.

Já o art. 4º preceitua que a natureza dessas transferências não é tributária, em observância ao inciso V do parágrafo único do art. 136 da Constituição Estadual, acrescentado pela Emenda Constitucional nº 81, de 1º de julho de 2021. Adicionalmente, o art. 11 da proposição dispõe que os recursos transferidos, antes da promulgação da referida Emenda Constitucional, ao FUNDO PRÓ-EMPREGO, ao FUNDOSOCIAL e ao FECEP/SC, também serão considerados receita não tributária.

Os programas e ações em que o FUNDO SOCIAL aplicará seus recursos estão elencados nos incisos do art. 5º da propositura, o qual aglutina as funções dos fundos a serem incorporados.

A gestão do FUNDO SOCIAL será realizada pela Secretaria de Estado da Fazenda (SEF), por meio da Diretoria de Gestão de Fundos, e contará com Conselho Deliberativo composto pelos membros do Grupo Gestor do Governo (GGG),



quais sejam, o Secretário de Estado da Fazenda, o Secretário de Estado da Administração, o Chefe da Casa Civil e o Procurador-Geral do Estado (art. 6º).

Para a concessão de financiamentos subsidiados com recursos do FUNDO SOCIAL, a SEF credenciará a Agência de Fomento do Estado de Santa Catarina S.A. (BADESC) e o Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE), observadas as regras gerais propostas pelo art. 8º.

Por sua vez, o art. 9º do Projeto prevê a possibilidade de utilização dos recursos do Fundo para custeio, manutenção e pagamento de despesas conexas aos seus objetivos, bem para como cobrir eventuais despesas de pessoal do Poder Executivo, em caso de insuficiência financeira, ressalvadas as receitas decorrentes da vinculação tributária.

O art. 12 da proposição visa autorizar o Poder Executivo a instituir e explorar, por meio de concessão, permissão ou credenciamento, a Loteria Estadual de Santa Catarina, devendo utilizar o resultado líquido no custeio de ações de combate e erradicação da pobreza, prioritariamente em habitação, conforme regulamento.

Por fim, a Projeto de Lei pretende autorizar o Governador a proceder às alterações orçamentárias necessárias para a execução da lei projetada (art. 13), bem como prevê a regulamentação da norma, em até 60 dias a partir de sua publicação (art. 14), e a produção de seus efeitos, a partir do exercício financeiro de 2022 (art. 15).

Da Exposição de Motivos nº 240/2021, acostada às pp. 04 a 06 dos autos eletrônicos, subscrita pelo Secretário de Estado da Fazenda, extraio que

[...] na sua nova concepção, o FUNDO SOCIAL passa a ter a finalidade de, dentre outras, promover ações suplementares de nutrição, habitação, educação, saúde e reforço de renda familiar; subsidiar juros, integral ou parcialmente, para a criação, instalação, reativação, ampliação, modernização de microempresas, microempreendedores individuais, empresas de pequeno porte,



cooperativas e sociedades de autogestão; promover a capacitação de trabalhadores e gerencial de empreendedores; viabilizar os investimentos em infraestrutura para beneficiar empresas catarinenses instaladas ou em fase de instalação, para a geração de empregos e ampliar a cadeia produtiva catarinense; apoiar organizações de pesca artesanal, de agricultura familiar, de coleta de resíduos sólidos, de produção de artesanato e de atividades turísticas (art. 5º).

[...]

Ainda, depreende-se da citada Exposição de Motivos que a unificação dos Fundos otimizará a atuação da Administração, reduzindo a sua estrutura e unificando as despesas em uma unidade orçamentária.

O Projeto de Lei em pauta foi lido no Expediente da Sessão Plenária do dia 28 de setembro de 2021, com posterior encaminhamento a esta Comissão Permanente, na qual fui designado à relatoria, nos termos do art. 130, VI, do Regimento Interno.

É o relatório.

II – VOTO

Compete a esta Comissão manifestar-se acerca da constitucionalidade, legalidade, juridicidade, regimentalidade e técnica legislativa de projetos ou emendas, nos termos dos regimentais arts. 72, I, e 144, I.

Prefacialmente, recorro que a proposição legislativa em apreço versa sobre a instituição de fundo especial e, conforme se infere da doutrina¹, os fundos especiais são recursos financeiros vinculados a objetivos pré-determinados e administrados por um órgão público, na forma da obrigatória lei instituidora.

Dessa forma, em atenção ao controle prévio de constitucionalidade, prerrogativa deste Colegiado, anoto que o Chefe do Poder Executivo detém

¹ RAMOS FILHO, Carlos Alberto de Moraes. Direito Financeiro Esquematizado. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 315-318.

competência exclusiva para deflagrar o processo legislativo em matéria orçamentária, em observância ao art. 50, § 2º, III, da Constituição do Estado, bem como o fez por meio da proposição legislativa adequada à espécie, qual seja, projeto de lei ordinária.

Ainda, sob o prisma da constitucionalidade material, saliento que a proposição converge ao preceituado no art. 167, IX, da Carta Magna, que veda a instituição de fundos de qualquer natureza sem a prévia autorização legislativa, encontrando-se, portanto, em conformidade com a ordem constitucional vigente.

Portanto, não há, *in casu*, a hipótese de vício de inconstitucionalidade formal e/ou material.

Quanto aos aspectos de legalidade e de juridicidade da proposição em tela, faz-se necessário examinar o atendimento das prerrogativas preceituadas nos arts. 71 a 74² da Lei nacional nº 4.320, de 17 de março de 1964, que “Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal”, recepcionada pela Constituição Federal com *status* de lei complementar, conforme entendimento sedimentado pelo Supremo Tribunal Federal³.

Sobre o tema, Machado Jr. (2001)⁴ sintetiza os supramencionados dispositivos legais, que regulamentam a instituição de fundos especiais, da seguinte maneira:

² Art. 71. 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.

Art. 72. A aplicação das receitas orçamentárias vinculadas a fundos especiais far-se-á através de dotação consignada na Lei de Orçamento ou em créditos adicionais.

Art. 73. Salvo determinação em contrário da lei que o instituiu, o saldo positivo do fundo especial apurado em balanço será transferido para o exercício seguinte, a crédito do mesmo fundo.

Art. 74. A lei que instituir fundo especial poderá determinar normas peculiares de controle, prestação e tomada de contas, sem de qualquer modo, elidir a competência específica do Tribunal de Contas ou órgão equivalente.

³ “A exigência de prévia lei complementar estabelecendo condições gerais para a instituição de fundos, como exige o art. 165, § 9º, II, da Constituição, está suprida pela Lei n. 4.320, de 17.03.64, recepcionada pela Constituição com *status* de lei complementar” (ADI-MC 1.726/DF, Rel. Min. Maurício Corrêa, Pleno, j. em 16.09.1998, DJ 30.04.2004, p. 27).

⁴ A Lei 4.320 Comentada: com a introdução de comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal. MACHADO JR., J. e REIS, Heraldo da Costa. 30ª ed. Rio de Janeiro: IBAM, 2001.



Com este artigo completam-se as características dos fundos especiais, já estabelecidas nos artigos anteriores (71 a 73) desta lei, ou seja:

- receitas e despesas especificadas pela entidade jurídica instituidora do fundo;
- vinculação legal dessas receitas a objetivos específicos ou serviços;
- normas peculiares de aplicação dessas receitas;
- transferências para o exercício seguinte de saldo positivo apurado em balanço;
- normas peculiares de controle, prestação e tomada de contas;
- manutenção da competência específica para fiscalização do Tribunal de Contas ou órgão equivalente;
- vinculação a um órgão integrante da estrutura administrativa da entidade jurídica. (p. 157/158)

Nesse sentido, em consonância com as exigências legais, verifico que a proposição **(I)** especifica as receitas e as despesas do FUNDO SOCIAL, em seus arts. 2º e 5º, respectivamente; **(II)** vincula as receitas às finalidades dispostas nos arts. 1º e 5º; **(III)** prevê a gestão do Fundo pela SEF (art. 6º); **(IV)** dispõe sobre a transferência para o exercício subsequente de *superávit* financeiro (art. 9º); e **(V)** trata das demais peculiaridades atinentes ao FUNDO SOCIAL.

Dessa forma, quanto aos aspectos da legalidade, juridicidade e regimentalidade, igualmente não vislumbro nenhum obstáculo à tramitação da proposição legislativa sob análise.

Ante o exposto, no âmbito desta Comissão de Constituição e Justiça, com fundamento na inteligência combinada dos regimentais arts. 72, I, 144, II, e 210, II, voto pela **ADMISSIBILIDADE** da continuidade da regimental tramitação do **Projeto de Lei nº 0357.5/2021**.

Sala das Comissões,

Deputado José Milton Scheffer
Relator

