



PROCESSO N.º : 2016001220
INTERESSADO : GOVERNADORIA DO ESTADO
ASSUNTO : Veta parcialmente o autógrafo de lei n. 40, de 29 de março de 2016.

RELATÓRIO

Versam os autos sobre Ofício Mensagem n. 529, de 26 de abril de 2016, de autoria da Governadoria do Estado, comunicando esta Casa que, apreciando o autógrafo de lei n. 40, de 29 de março de 2016, resolveu, com fundamento no § 1º do art. 23 da Constituição do Estado, sancioná-lo parcialmente, vetando o §2º do art. 1º, os incisos IV e V do art. 2º e o art. 3º.

Conforme comprova a certidão de folha 7, o veto foi realizado tempestivamente, no prazo de 15 (quinze) dias úteis, como determina o § 1º do art. 23 da Constituição Estadual.

De iniciativa parlamentar, a proposição legislativa aprovada que resultou no autógrafo de lei parcialmente vetado institui a Campanha Estadual de Mobilização contra o Comércio de Produtos de Origem Criminosa.

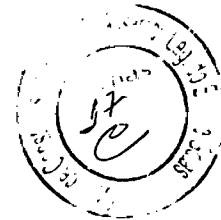
Os dispositivos vetados estabelecem que: a) a campanha será realizada em órgãos públicos, instituições de ensino, associações de bairros e em outros locais; b) são diretrizes da campanha a realização de palestras e debates e a promoção e divulgação de material educativo; e c) que os recursos do Fundo Estadual de Segurança Pública – FUNESP-GO serão fonte de receita para a campanha em questão.

Ao acatar o pronunciamento da Procuradoria-Geral do Estado - PGE, o veto foi oposto sob o fundamento de que os dispositivos vetados violam a separação de Poderes e a iniciativa reservada do chefe do Executivo e, quanto ao art. 3º, que *“viola também a reserva de iniciativa do chefe do Executivo para as leis que regulem a criação e o funcionamento de fundos orçamentários especiais, suas fontes de receitas e as despesas que eles podem custear.”*

Esta é a síntese da matéria.

Entendemos, que o veto deve ser rejeitado.

A propositura não incide em vício de iniciativa nem adentra em tema de economia interna do Executivo, pois não cria, extingue ou interfere em atribuição de órgão desse Poder. Quanto a esse tema, assim entendeu o Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI 3394 (destacamos):



EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. (...)

1. Ao contrário do afirmado pelo requerente, a lei atacada não cria ou estrutura qualquer órgão da Administração Pública local. (...) As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em numerus clausus, no art. 61 da Constituição do Brasil --- matérias relativas ao funcionamento da Administração Pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo. Precedentes. (...)

Também não prospera a alegação de que a iniciativa de lei que disponha sobre fundos especiais é reservada ao Chefe do Executivo. Tais fundos podem ser observados sob dois aspectos, que revelam duas faces de uma mesma moeda. Primeiro como instrumento orçamentário e de administração financeira, de natureza meramente contábil, sendo a vinculação legal de receitas a uma finalidade determinada. Visto por outro lado, é o próprio patrimônio afetado, universalidade de fato, mera divisão interna de patrimônio de um ente, fruto da destinação legal. Não tem personalidade jurídica, sequer é órgão da Administração.

A CF exige lei para a instituição de fundos (art. 167, IX) e requer que as normas gerais sobre condições para instituição e funcionamento de fundos adotem a forma de Lei Complementar (art. 165, § 9º, II, parte final). A tal atende a Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, recepcionada com status de Lei Complementar. Ela estabelece:

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.

Observa-se, então, três requisitos para a constituição de fundo: lei; vinculação de receitas; e finalidade. Há quem defenda a exigência, ainda, de vinculação a órgão, visto que necessário à operacionalização. Disto decorre o entendimento de que a criação de fundo seria iniciativa privativa do Chefe do Executivo, em razão do art. 61, § 1º, II, "e" da CF (art. 20, § 1º, II, "e" da Constituição do Estado de Goiás).

Todavia, não encontro em nenhuma norma tal requisito para a constituição de fundos especiais. Pelo contrário, tendo em sua natureza jurídica de mero instrumento



financeiro-orçamentário, não ente da Administração Indireta ou órgão da Administração Direta, prescinde-se de iniciativa do Governador do Estado. Nesse sentido, inclusive, temos precedente do Supremo Tribunal Federal:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CRIAÇÃO DO FUNDO ROTATIVO DE EMERGÊNCIA DA AGRICULTURA FAMILIAR. ISENÇÃO DE PAGAMENTO CONCEDIDA AOS PRODUTORES RURAIS BENEFICIADOS PELO PROGRAMA EMERGENCIAL DE MANUTENÇÃO E APOIO A PEQUENOS PROPRIETÁRIOS RURAIS. LEI GAÚCHA N. 11.367/1999.

[...]

2. Ausência de contrariedade ao art. 22, inc. I, da Constituição da República: normas de direito administrativo e financeiro.

3. O art. 1º da Lei n. 11.367/1999 **não contraria o art. 61, § 1º, inc. II, alínea e, da Constituição da República porque não criou ou extinguiu secretarias ou órgãos da administração pública.**

4. O Supremo Tribunal Federal assentou que a reserva de lei de iniciativa do chefe do Executivo, prevista no art. 61, § 1º, II, al. B, da Constituição, somente se aplica aos territórios federais. Precedentes.

[...]

7. A vedação do art. 63, inc. I, da Constituição da República não abrange a Lei gaúcha n. 11.367/1999.

8. O art. 167, inc. II, da Constituição da República dirige-se ao administrador público, a quem cabe executar os programas contemplados na lei, com a utilização de créditos orçamentários. [...]. (ADI 2072, grifou-se).

Quanto à alegação de que a instituição de fundo adentraria na iniciativa privativa do Chefe do Executivo de leis orçamentárias, com a Emenda à Constituição Estadual nº 45, de 10 de novembro de 2009, verifica-se que matéria orçamentária não é mais competência privativa do Governador. E, quanto à necessidade de previsão de receita para o fundo em orçamento, relevante a transcrição de ementa de outro julgado do Supremo Tribunal Federal, a qual destaca que a criação do fundo é anterior a essa previsão:

EMENTA: MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA PROVISÓRIA Nº 1.061, DE 11.11.97 (LEI Nº 9.531, DE 10.12.97), QUE CRIA O FUNDO DE GARANTIA PARA PROMOÇÃO DA COMPETIVIDADE – FGPC. ALEGADA VIOLAÇÃO DOS ARTS. 62 E PAR. ÚNICO, 165, II, III, §§ 5º, I E III, E 9º, E 167, II E IX, DA CONSTITUIÇÃO.

1. 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 nº 4.320, de 17.03.64, recepcionada pela Constituição com status de lei complementar; embora a Constituição não se refira aos



fundos especiais, estão eles disciplinados nos arts. 71 a 74 desta Lei, que se aplica à espécie:

- a) o FGPC, criado pelo art. 1º da Lei nº 9.531/97, é fundo especial, que se ajusta à definição do art. 71 da Lei nº 4.320/63;
- b) as condições para a instituição e o funcionamento dos fundos especiais estão previstas no art. 72 a 74 da mesma Lei.

[...]

3. Não procede a alegação de que a Lei Orçamentária da União para o exercício de 1997 não previu o FGPC, porque o art. 165, § 5º, I, da Constituição, ao determinar que o orçamento deve prever os fundos, só pode referir-se aos fundos existentes, seja porque a Mensagem presidencial é precedida de dados concretos da Administração Pública, seja porque a criação legal de um fundo deve ocorrer antes de sua consignação no orçamento.

O fundo criado num exercício tem natureza meramente contábil; não haveria como prever o FGPC numa Lei Orçamentária editada nove meses antes de sua criação [...]. (ADI 1726, grifou-se).

Portanto, há argumentos suficientes para rebater as razões apresentadas. Com esses fundamentos, somos pela rejeição do veto parcial.

É o relatório.

SALA DAS SESSÕES, em 09 de Agosto de 2016.

DEPUTADO ALVARO GUIMARÃES
RELATOR