



GOVERNO DO ESTADO DO TOCANTINS

MENSAGEM Nº 60.

Palmas, 1º de dezembro de 2020.

A Sua Excelência o Senhor
Deputado Estadual **EDUARDO BONAGURA**
Presidente da ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO TOCANTINS, em exercício
N E S T A

Senhor Presidente,

À Publicação e posteriormente à
Comissão de Constituição, Justiça
e Redação.
Em 09/12/2020

Comunico a Vossa Excelência que, pelas razões a seguir expendidas, e consoante os termos do art. 29, inciso II, da Constituição do Estado, decidi **vetar integralmente** o Autógrafo de Lei 56, de 18 de novembro de 2020.

Trata-se de Proposição modificativa da Lei nº 3.208, de 9 de junho de 2017, que cria o Fundo de Alocação de Recursos das Emendas Parlamentares, e adota outras providências.

Em primeiro ponto, necessário se faz anotar que o Fundo de Alocação de Recursos das Emendas Parlamentares, criado através da Lei 3.208, de 9 de junho de 2017, teve duração temporária e específica para o ano de 2017.

A referida lei, em seu art. 1º, faz expressa remissão ao art. 63 da Lei 3.175, de 28 de dezembro de 2016, o qual, inserto no texto dedicado à composição das diretrizes orçamentárias para o exercício de 2017, é translúcido ao definir que:

“Art. 63. É autorizada a **criação do Fundo de Alocação dos Recursos das Emendas Parlamentares para o exercício de 2017**, o qual deverá ser regulamentado pelo Poder Executivo até o final do 1º (primeiro) bimestre do ano em curso.” (Grifado)

Assim, ainda que haja extenuante esforço interpretativo no sentido de se aferir o aspecto teleológico da norma concebida para o exercício financeiro à época, depreende-se que a literalidade da Lei 3.208, de 9 de junho de 2017, firma balizas intransponíveis no sentido de que o comando normativo estabeleceu diretrizes especificamente para o ano de 2017.

Em síntese, é imperativo dizer que a Lei 3.208, de 9 de junho de 2017, se colocando na condição de acessória à Lei 3.175, de 28 de dezembro de 2016, com objetivo de regulamentar o funcionamento de um fundo provisório, não mais produz efeitos jurídicos em razão do transcurso do tempo, ao que a providência dedicada a



GOVERNO DO ESTADO DO TOCANTINS

promover-lhe modificações atenta quanto a ordem jurídica, visto não se admitir modificar norma que tenha perdido sua vigência em razão de revogação, anulação ou decurso do tempo.

No plano hipotético, consigne-se que, se convertida em lei, a Proposição perfaria um cenário com elevado potencial para intervenção dos órgãos controle, sem prejuízo de futuras ações civis públicas por ato de improbidade administrativa, notadamente por atentar contra o princípio da administração ao violar o dever da legalidade, especificamente, por prática de ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência, nos termos do art. 11, inciso I, da Lei Federal 8.429, de 2 de junho de 1992, que assim inscreve:

“Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente:

I - praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência;”

Sopesa-se, por outro lado, não obstante a materialização do veto que ora se vislumbra, que a Constituição Estadual, a partir da Emenda 32, de 23 de fevereiro de 2017, já assentou que “constitui ato atentatório à dignidade do parlamento estadual frustrar e deixar de impulsionar os processos administrativos cuja execução ocorra com recursos destinados às emendas parlamentares de natureza impositiva”.

Portanto, pode-se inferir que o comando constitucional estadual, sob a própria perspectiva kelsiana, está acima de qualquer mandamento infraconstitucional, ou seja, ainda que a Lei 3.208, de 9 de junho de 2017, não mais produza efeitos no mundo jurídico, prevalece a imperatividade perene da Constituição do Estado, no sentido de que os processos administrativos para a execução de emendas parlamentares devem ser impulsionados.

De qualquer forma, ainda que não se obstaculizasse pelo perecimento temporal, a Proposição não merece prosperar por não observar também o disposto na Lei Federal 4.320, de 17 de março de 1964, na Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000, e na Lei Orçamentária Estadual, relativamente à arrecadação de receitas e, conseqüentemente, à realização de despesas, consoante examinou a Secretaria da Fazenda e do Planejamento, manifestando-se por meio do Ofício no 2370/2020/GABSEC, de 27 de novembro de 2020.

Do ponto de vista prático, a pretensa modificação normativa não se compatibilizará com o fluxo de arrecadação de receitas e execução de despesas na Administração Pública, pois as receitas estaduais ingressam nos cofres públicos durante todo o exercício financeiro, o que, de acordo com o art. 34 da Lei 4.320/64,



GOVERNO DO ESTADO DO TOCANTINS

coincidirá com o ano civil, assim iniciando-se em 1º de janeiro e encerrando-se em 31 de dezembro, perfazendo o período de 12 meses e não, de 10, como tencionado.

Significa dizer que haverá comprometimento do equilíbrio das finanças públicas estaduais e das metas de receitas e despesas públicas, prejudicando a execução de despesas essenciais de todos os Poderes do Estado, convindo anotar, neste ponto, que a Lei Complementar 101/2000 – LRF, tendo como pilares básicos o planejamento, o controle e a transparência, em seu art. 1º, §1º, assim prescreve:

“Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.

§1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.” (Grifo nosso).

Do ponto de vista jurídico, reputa-se que a proposta de alteração normativa vai de encontro ao disposto no inciso IV do artigo 167 da Constituição Federal, que veda a “vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa”.

É imperioso esclarecer que a emenda parlamentar é o meio participativo do parlamento na elaboração do orçamento anual, visando uma alocação diversificada dos recursos públicos, conforme expressa previsão constante do *caput* do art. 166-A da Constituição Federal.

Por outro lado, não há que se confundir “alocação”, prevista constitucionalmente, com “vinculação de receita”, vedada peremptoriamente, salvo exceções, também no texto da Constituição Federal (art. 167, inciso IV). A esse respeito, o entendimento jurisprudencial assim prescreve:

IMPOSTO SOBRE CIRCULAÇÃO DE MERCADORIAS E SERVIÇOS – MAJORAÇÃO DE ALÍQUOTA – VINCULAÇÃO DA DIFERENÇA A ÓRGÃO, FUNDO OU DESPESA. A teor do disposto no inciso IV do artigo 167 da Constituição Federal, é vedado vincular receita de impostos a órgão, fundo ou despesa. Inconstitucionalidade dos artigos 1º e 2º da Lei nº 10.983/97, do Estado do Rio Grande do Sul. (RE 419795 AgR, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, Primeira Turma, julgado



DIRLEG-AL
Fls. 05
0.

GOVERNO DO ESTADO DO TOCANTINS

em 22/02/2011, DJe-056 DIVULG 24-03-2011 PUBLIC 25-03-2011 EMENT VOL-02489-02 PP00354)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO TRIBUTÁRIO. DIREITO FINANCEIRO. INCENTIVO TARIFÁRIO. GRANDES CONSUMIDORES INDUSTRIAIS DE ÁGUA. VINCULAÇÃO DA ARRECADAÇÃO DOS IMPOSTOS A FINALIDADES NÃO EXPRESSAS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. LEI DISTRITAL 3.383/2004. 1. A jurisprudência desta Corte é pacífica no sentido de que a presente situação normativa representa burla direta à vedação de vincular a arrecadação de impostos a finalidades específicas e não previstas em nível constitucional, nos termos do art. 167, IV, da Constituição da República. Precedentes: ADI 2529, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe 06.09.2007; ADI 1750, Rel. Min. Eros Grau, DJ 13.10.2006; ADI 2848 MC, Rel. Min. Ilmar Galvão, DJ 02.05.2003; e ADI 1848, Rel. Min. Ilmar Galvão, DJ 25.10.2002. 2. Ação direta de inconstitucionalidade parcialmente conhecida e, na parte conhecida, a que se dá procedência, para fins de afirmar a inconstitucionalidade da Lei Distrital 3.383/2004, excetuado o art. 4º não conhecido. (ADI 4511, Relator(a): Min. EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 06/04/2016, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-076 DIVULG 19-04-2016 PUBLIC 20-04-2016)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL. CRIAÇÃO DE FUNDO DE DESENVOLVIMENTO. VINCULAÇÃO DA RECEITA DE TRIBUTO AO FUNDO. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL DA LEI EVIDENCIADA. AFRONTA AO ART. 167, IV DA CF, E AO ART. 154, IV DA CE. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70039896063, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Vicente Barrôco de Vasconcellos, Julgado em 18/04/2011)

Aponte-se ainda, a manifestação do Ministro do Supremo Tribunal Federal Luiz Fux, Relator da Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.897 SANTA CATARINA, no sentido de que as exceções à vedação de vinculação de receitas, exaustivamente listadas em normas constitucionais, devem ser interpretadas literalmente, a fim de que possa se viabilizar uma exegese harmonizadora os dispositivos da Constituição, motivo pelo qual, conclui-se que atrelar parcela da receita de impostos sem amparo na Carta Magna é, pois, inconstitucional.

Da lição do professor Heleno Taveira Torres, extrai-se que a não vinculação da receita a despesas previamente designadas tem o propósito de



GOVERNO DO ESTADO DO TOCANTINS

garantir “maior transparência e gestão eficiente do orçamento”, observada a premissa de “unidade de caixa ou de conta única”, razão pela qual “todas as vinculações patrocinadas por leis, ordinárias ou complementares, padecem de evidente inconstitucionalidade” (Direito Constitucional Financeiro: teoria da Constituição financeira. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, p. 381/382).

Por fim, vale dizer, a fixação de um plano de vinculação de recurso público, inclusive fixando prazo, interfere diretamente na capacidade do Estado quanto ao cumprimento de suas obrigações, imposta pela Constituição, afetando a continuidade dos serviços públicos e a assistência prestada à população tocantinense.

Em suma, considerando que a matéria afronta o interesse público e revela-se inconstitucional, estas são as razões, Senhor Presidente, que me levam a **vetar integralmente** o Autógrafo de Lei 56, de 18 de novembro de 2020.

Atenciosamente,

Assinatura manuscrita em azul do Governador do Estado do Tocantins.

HELVÉCIO DE BRITO MAIA NETO
Governador do Estado, em exercício