



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE ALAGOAS

PARECER Nº 836/21

DA 2ª COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO.

PROCESSO Nº 377/21

RELATOR (A): PAULO DANTAS

A matéria em análise é uma mensagem do Poder Executivo que trata do Veto Parcial ao Projeto de Lei nº 241/2019 que cria o fundo estadual de combate ao câncer.

Por sua vez, a mensagem do Governador foi pela vedação parcial do projeto por vício de inconstitucionalidade formal, material e contrariedade ao interesse público.

Os vetos foram sobre os seguintes dispositivos: parágrafo único do art. 1º; incisos I, II e III e o 2º, do art. 2º; 1º, do art. 2º; do art. 3º; do art. 5º; e, do art. 7º do presente projeto.

---

FUNDAMENTAÇÃO

Na presente instrumento, visando demonstrar mais objetividade e transparência nas análises de cada dispositivo, passo a analisar o mérito dos vetos separadamente:

**a) Parágrafo único, do art. 1º – Conselho consultivo, deliberativo e de acompanhamento. Conselho Paritário.**

Nas razões do Governador, não poderia o projeto de lei prevê tal redação, frente ao disposto no art. 86, §1º, da CE, pois são de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que disponham sobre a organização administrativa, serviços públicos e pessoal de administração do Poder Executivo.

Em princípio, é nítido o disposto do que está na Constituição do Estado, e de fato e de direito o Parlamento não pode organizar a administração do poder executivo.



## ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE ALAGOAS

No entanto, o dispositivo vetado apenas prevê a criação de um conselho para auxiliar na administração dos recursos do fundo, não ultrapassando o limite de competência do Poder Executivo, inclusive o citado conselho será criado e regulamentado pelo citado Poder.

Vejamos que, não fica claro as razões do veto apresentada pelo Governador, uma vez que a medida não interfere na organização administrativa do Poder Público Estadual.

Quanto a disponibilidade de representação pela sociedade civil devemos considerar que a finalidade fundamental dos conselhos é democratização das decisões públicas.

Do ponto de vista **político**, a solução de determinadas questões pode ocorrer em contextos não democráticos, no entanto, não pode ser a regra, visto que os esforços deliberados para ampliar o espectro de cidadãos envolvidos será justamente para fins democráticos.

A ampliação da participação em ações do domínio público possibilita uma transformação das convicções dos cidadãos sobre seu papel político, assim como a capacidade de resposta das instituições às suas necessidades concretas.

Acrescentamos ainda que ela torna real o compromisso retórico com a participação, e reforça uma noção mais ativa e dinâmica de representação. Ao constituir seus representados como cidadãos desejosos de participar em questões públicas, os participantes em novas arenas deliberativas, como os conselhos gestores, podem transformar suas próprias práticas e contribuir para uma pólis mais democrática.

Já do ponto de vista **Jurídico**, se for esvaziada a participação da sociedade civil nos conselhos, haverá uma gritante violação aos princípios da democracia participativa, da igualdade, da segurança jurídica, da proteção à saúde e da vedação ao retrocesso institucional.

Ainda, para corroborar o entendimento jurídico do tema, o entendimento do Ministro Roberto Barroso é de que, embora a estruturação da administração pública federal seja de competência discricionária do chefe do Executivo Federal, essa competência encontra limites na Constituição e nas leis, que devem ser respeitadas. “As novas regras que disciplinam o funcionamento do Conanda, a pretexto de regular, frustram a participação das entidades da sociedade civil na formulação de políticas públicas e no controle da sua execução, como exigido pela Constituição”, afirmou, acrescentando que as regras colocam em risco a proteção integral e prioritária da infância e da juventude. Para o ministro, a destituição imotivada dos membros no curso dos seus mandatos impediu o adequado funcionamento do conselho.

Dois assinaturas manuscritas em tinta azul, uma mais simples e outra mais elaborada.



## ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE ALAGOAS

Vejamos na íntegra<sup>1</sup>:

Decisão: Ementa: Direito da criança e do adolescente. Arguição de descumprimento de preceito fundamental. Decreto nº 10.003/2019. Composição e funcionamento do Conselho Nacional da Criança e do Adolescente – Conanda. Cautelar parcialmente deferida. 1. Importância de evitar os riscos do constitucionalismo abusivo: prática que promove a interpretação ou a alteração do ordenamento jurídico, de forma a **concentrar poderes no Chefe do Executivo e a desabilitar agentes que exercem controle sobre a sua atuação**. Instrumento associado, na ordem internacional, ao **retrocesso democrático e à violação a direitos fundamentais**. 2. A estruturação da administração pública federal insere-se na competência discricionária do Chefe do Executivo federal. Entretanto, essa **competência encontra limites na Constituição e nas leis** e deve respeitá-las. 3. As novas regras que disciplinam o funcionamento do Conselho Nacional da Criança e do Adolescente - Conanda, a pretexto de regular, **frustram a participação das entidades da sociedade civil na formulação de políticas públicas e no controle da sua execução, como exigido pela Constituição**. Tais regras colocam em risco a **proteção integral e prioritária da infância [...]** (grifado)

Por tal posicionamento, deve-se **derrubar o veto**.

### b) Incisos I, II e III e 2º§ do art. 2º – Destinação de 5% da receita bruta do ICMS.

Nesse artigo, o Governador justificou que os dispositivos afrontam e prejudicam a repartição de receitas tributárias, assim padecendo de inconstitucionalidade material por afronta aos arts. 167, IV<sup>2</sup>, 158, IV e seu parágrafo

<sup>1</sup> ADPF 622 MC. Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO. Julgamento: 20/12/2019. Publicação: 03/02/2020

<sup>2</sup> **Art. 167.** São vedados: (...) IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento



## ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE ALAGOAS

único<sup>3</sup>, 198, §§ 2º, II e 3º, todos da Constituição Federal, bem como, o art. 171, III e seu parágrafo único da Constituição Estadual, além do art. 6º da Lei Complementar Federal nº 141, de 13 de janeiro de 2012.

Nesse veto em específico, utilizando-se da mesma fundamentação do Governador, porém com outra interpretação, o art. 167, IV estabelece que não é vedado a vinculação de receita para ações e serviços públicos de saúde, portanto, o fundo criado promoverá ações financeiras para saúde no Estado de Alagoas.

Devemos destacar ainda que os dispositivos vetados não buscam uma vinculação, bem a verdade trata-se de uma destinação de recursos, desta feita os argumentos do Chefe do Poder Executivo no merecem prosperar.

Completando a *ratione* dos fundos, a sua natureza jurídica consta na Lei Federal de nº 4.320/64, no art. 71, que efetua as normas gerais de direito financeiro:

Art. 71 - Constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que por lei se vinculam a realização de **determinados objetivos ou serviços**, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação. (grifado)

Restando essas observações, deve-se ter em mente que a criação de Fundos Públicos envolve toda a capacidade de mobilização de recursos que o Estado pode investir, para intervir na economia e amparar grupos estabelecidos pela própria definição de objetivos e finalidade do fundo. Com isso, o seu principal intuito é o desenvolvimento econômico do país e o auxílio da sociedade em geral.

Neste caso específico, deve ser **rejeição veto**.

---

do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo;

<sup>3</sup> **Art. 158.** Pertencem aos Municípios: (...) IV - vinte e cinco por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação. **Parágrafo único.** As parcelas de receita pertencentes aos Municípios, mencionadas no inciso IV, serão creditadas conforme os seguintes critérios: I - 65% (sessenta e cinco por cento), no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios; II - até 35% (trinta e cinco por cento), de acordo com o que dispuser lei estadual, observada, obrigatoriamente, a distribuição de, no mínimo, 10 (dez) pontos percentuais com base em indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, considerado o nível socioeconômico dos educandos.



## ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE ALAGOAS

### c) 1º§ do art 2º – Desvinculação das Receitas

Aqui, o Governador do Estado entendeu que o dispositivo está em descompasso ao art. 76-A, parágrafo único dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal – ADCT, e art. 24, I e §1º da Constituição Federal, eivado de inconstitucionalidade material.

As razões do governador não encontram respaldo, pois segue o mesmo entendimento do tópico anterior.

O artigo utilizado pelo Chefe do Executivo foi o 76-A da ADCT, vejamos:

Art. 76-A. São desvinculados de órgão, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2023, 30% (trinta por cento) das receitas dos Estados e do Distrito Federal relativas a impostos, taxas e multas, já instituídos ou que vierem a ser criados até a referida data, seus adicionais e respectivos acréscimos legais, e outras receitas correntes.

Parágrafo único. Excetua-se da desvinculação de que trata o caput:

**I - recursos destinados ao financiamento das ações e serviços públicos de saúde** e à manutenção e desenvolvimento do ensino de que tratam, respectivamente, os incisos II e III do § 2º do art. 198 e o art. 212 da Constituição Federal;

Portanto, dispensei detalhes que seguiram os mesmos fundamentos do item anterior, pois se enquadra no mesmo artigo: 71 da Lei Federal nº 4.320/64.

Vejamos que o próprio dispositivo citado como argumento para fundamentar o veto, em seu inciso I fala que excetua-se da desvinculação os recursos destinados a saúde.

Portanto, deve ser **derrubado o veto**.

### d) Art. 3º e art. 7º – Obrigatoriedade de execução de 80% do orçamento anual e prazo estabelecido para regulamentação pelo Executivo



## ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE ALAGOAS

O Governador alegou violar o disposto no art. 2º da Constituição Federal<sup>4</sup> a macular o sistema de independência e autonomia entre os poderes instituídos.

Em princípio, as medidas tomadas no art. 3º visam estabelecer uma exigência de obrigação de fazer para que sejam efetivamente cumpridas as ações em saúde. Não seria prudente ter receita em caixa e ser executado uma proporção abaixo de 80%, pois, a determinação do percentual citado traz uma segurança jurídica de efetividade na aplicação dos recursos, haja vista ter cunho fundamental e sensível nas políticas públicas.

Precisamos atentar para a área de abrangência do Fundo criado, as pessoas beneficiadas por essas ações em regra geral estão acometidas por uma doença letal, que na maioria das vezes não dispõe de tempo para diagnóstico e tratamento.

Ademais, o não reconhecimento dessa obrigatoriedade acarreta uma possível infinidade de erros e gastos mal aplicados, quando não, gasta-se pouco.

Em segundo plano e não menos importante, a obrigatoriedade do prazo de 120 dias para que seja regulamentado a lei é para que o Executivo não perca de vista o objetivo do fundo, que é prestar ações e serviços em saúde, de exigência indispensável.

Por essas razões, deve-se **derrubar o veto**.

### **e) Art. 5º – desvinculação dos 12% do orçamento da saúde.**

Ao argumentar na mensagem governamental, é dito que o art. 5º viola o art. 76-A da ADCT e alega a competência da União para regradar sobre direito financeiro, art. 24, I, c/c §1º, da CF/88.

Entendo que a desvinculação ao orçamento da saúde especificado no art. 6º da Lei Complementar nº 141/2012 tem a finalidade de impulsionar e aumentar o orçamento da saúde.

Friso que os 12% estão predeterminados na Constituição Federal e o que está contido no art. 5º do presente projeto é apenas uma reafirmação do que consta na constituição.

<sup>4</sup> **Art. 2º** São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.



## ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE ALAGOAS

O intuito principal do citado fundo é suplementar o orçamento da saúde, se houver a vinculação para fins de apuração dos 12%, o objetivo não foi atendido, uma vez que na prática não será acrescido valores para ações em saúde.

Não se pode aqui alegar a competência da União, pois não adentrou em matéria financeira, ficando evidente que não foi alterado os 12% previstos, mas apenas busca uma desvinculação para que os valores do fundo não sejam computados para a apuração .

Pelo exposto, somos pela **rejeição do veto**.

### CONCLUSÃO

---

### CONCLUSÃO

Diante do exposto, entendo pela rejeição de todos os vetos apresentados pelo Poder Executivo.

É o parecer.

SALA DAS COMISSÕES DEPUTADO JOSÉ DE MEDEIROS TAVARES DA  
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA ESTADUAL, em Maceió, 06 de 04 de 2021.

Reinaldo PRESIDENTE

Reinaldo RELATOR(A)

dos hermes  
[Assinatura]  
[Assinatura]  
[Assinatura]  
[Assinatura]  
[Assinatura]