**PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL Nº \_\_\_\_\_\_\_ DE 2019**

**Autoria: DEPUTADO DR. YGLÉSIO E DEMAIS SIGNATÁRIOS**

(art. 41, I Constituição do Estado do Maranhão)

**ALTERA O ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO MARANHÃO, INTRODUZINDO ARTIGOS QUE CRIAM O FUNDO COMPLEMENTAR ESTADUAL DE APOIO ÀS POLÍTICAS DE SAÚDE DO ESTADO.**

**Art. 1º -** A Constituição Estadual, no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, é acrescida dos seguintes artigos:

*“****Art. 63****. Fica instituído, para vigorar até o ano de 2030, no âmbito do Poder Executivo Estadual, o Fundo Complementar Estadual de Apoio às Políticas de Saúde do Maranhão, a ser regulamentado por meio de lei complementar, com o objetivo de proporcionar recursos financeiros para o apoio às atividades dos hospitais estaduais, filantrópicos, o Centro de Hemoterapia e Hematologia do Maranhão e os hospitais municipais no Maranhão.*

***§1º.*** *O Fundo previsto neste artigo terá Conselho Consultivo e de acompanhamento que contará com a participação de representantes da sociedade civil, nos termos da lei complementar.*

***§2º****. Os recursos do Fundo poderão ser aplicados em obras de construção, aquisição de equipamentos hospitalares, manutenção e revitalização de unidades de saúde do Sistema Único de Saúde - SUS no Maranhão, bem como em ações de custeio em saúde curativa e preventiva. A destinação dos recursos será realizada por meio de indicações parlamentares formais, distribuídas equitativamente entre os membros do Legislativo Estadual, endereçadas ao Conselho Administrador do Fundo.*

***§3º.*** *O Poder Executivo publicará demonstrativo bimestral da execução orçamentária, discriminando as fontes e aplicação dos recursos do Fundo.*

***Art. 64****. O Fundo Estadual de Apoio aos Hospitais Públicos do Maranhão será constituído com recursos provenientes de:*

***I*** *– devolução voluntária de recursos financeiros oriundos da participação dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público do Estado do Maranhão e do Tribunal de Contas do Estado na Receita Líquida Disponível não utilizada e restituída ao Poder Executivo;*

***II*** *– receitas decorrentes da aplicação de seus recursos;*

***III*** *– outros recursos que lhe venham a ser destinados.*

***Parágrafo único****. Aos recursos integrantes do Fundo de que trata este artigo não se aplica o disposto no art. 138, inciso IV, da Constituição do Estado do Maranhão, assim como qualquer desvinculação de recursos orçamentários.*

***Art. 65****. Os recursos do Fundo Complementar Estadual de Apoio às Políticas de Saúde do Maranhão são rotativos, não se revertendo os saldos do exercício financeiro aos cofres da fazenda estadual.”*

**Art. 2º -** Essa emenda à Constituição entra em vigor na data de sua publicação.

Assembleia Legislativa do Maranhão, em São Luís - MA, 24 de junho de 2019.

**DR. YGLÉSIO**

**DEPUTADO ESTADUAL**

**DEPUTADOS SIGNATÁRIOS**

mínimo 14 signatários - art. 41, I Constituição do Estado do Maranhão

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

**JUSTIFICATIVA**

De acordo com Meirelles (1979, p. 133)[[1]](#footnote-1), os fundos orçamentários são reservas destinadas à aplicação determinada em lei, devendo ter receitas específicas, vinculação à realização de determinados objetivos ou serviços e estar regulado por normas peculiares de aplicação, conforme esclarecem Machado Jr. e Costa Reis (2019, p. 129)[[2]](#footnote-2).

A criação de fundos é prevista indiretamente no art. 24, I da Constituição Federal, que aduz ser competência concorrente entre os entes a legislação sobre matéria financeira. O mesmo diploma normativo estabelece em seu art. 165, § 9º que cabe a lei complementar estabelecer as condições para a instituição e funcionamento de fundos.

Na jurisprudência, a discussão sobre a criação dessas reservas orçamentárias é bastante polêmica, não há um claro posicionamento do Supremo Tribunal Federal (suas próprias decisões são conflitantes, o que gera grande insegurança jurídica), mas de acordo com Rezende (2017, p. 36)[[3]](#footnote-3), embora o tradicional posicionamento da Corte é no sentido de que há inconstitucionalidade formal na criação de fundos pelo Poder Legislativo, houve um progressivo afastamento desse entendimento nos últimos anos, **desde que a criação seja realizada pela espécie normativa adequada**.

Em assim sendo, não existe a possibilidade da criação de fundos pelo Poder Legislativo por meio de projetos de lei ordinária, pois nesse caso a inconstitucionalidade é chapada, mas **por meio de proposta de emenda à Constituição não há qualquer óbice à criação de fundos orçamentários**, como demonstra parecer da Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal[[4]](#footnote-4):

NA 2ª REUNIÃO ORDINÁRIA, REALIZADA NESTA DATA, A COMISSÃO APROVA O RELATÓRIO DA SENADORA SIMONE TEBET, QUE PASSA A CONSTITUIR O PARECER DA CCJ, NOS SEGUINTES TERMOS: 1) **SÃO INCONSTITUCIONAIS, POR VÍCIO DE INICIATIVA, QUAISQUER PROJETOS DE LEI DE AUTORIA PARLAMENTAR QUE INSTITUAM FUNDOS ORÇAMENTÁRIOS CUJOS RECURSOS SÃO GERIDOS E EMPREGADOS PELOS ÓRGÃOS DOS PODERES EXECUTIVO** OU JUDICIÁRIO, PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, PELO MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO OU PELA DEFENSORIA-PÚBLICA DA UNIÃO; 2) A INICIATIVA LEGISLATIVA PARA A INSTITUIÇÃO DE FUNDOS ORÇAMENTÁRIOS NO ÂMBITO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS E DO SENADO FEDERAL CABE AOS MEMBROS OU COMISSÕES DAS RESPECTIVAS CASAS E 3) **NÃO HÁ RESERVA DE INICIATIVA ÀS PROPOSTAS DE EMENDAS CONSTITUCIONAIS QUE INSTITUAM FUNDOS ORÇAMENTÁRIOS, PODENDO SER APRESENTADAS, PELOS LEGITIMADOS PREVISTOS NO ART. 60, CAPUT, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, PROPOSIÇÕES QUE CRIEM FUNDOS NO ÂMBITO DE QUALQUER DOS PODERES**.

É cediço que pareceres são meramente opinativos, não sendo dotados das forças vinculante da jurisprudência dos Tribunais Superiores ou imperativa da norma, mas os prolatados na Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal e da Câmara dos Deputados tem a peculiar característica de encerrarem, inclusive, a fase constitutiva do processo legislativo, caso sejam contrários às propostas sob sua análise. Por isso destaca-se a opinião da consultoria legislativa, que não está desamparada de outros elementos, uma vez que essa alternativa foi criada pelo próprio Supremo Tribunal Federal, em sede da ADI 5.296, que estabeleceu a inexistência de regra de reserva de iniciativa para as emendas à Constituição Federal, *in verbis*:

[...] 1. No plano federal, o poder constituinte derivado submete-se aos limites formais e materiais fixados no art. 60 da Constituição da República, a ele não extensível a cláusula de reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, prevista de modo expresso no art. 61, § 1º, apenas para o poder legislativo complementar e ordinário – poderes constituídos. 2. Impertinente a aplicação, às propostas de emenda à Constituição da República, da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal quanto à inconstitucionalidade de emendas às constituições estaduais sem observância da reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, fundada na sujeição do poder constituinte estadual, enquanto poder constituído de fato, aos limites do ordenamento constitucional federal.

Merece destaque a inclusão dos recursos do Poder Judiciário, do Ministério Público e do Tribunal de Contas do Estado do Maranhão. Como a proposição prevê a destinação **voluntária,** não há qualquer intervenção na autonomia financeira dessas instituições. Há, inclusive, recente decisão cautelar do Supremo Tribunal Federal – STF, no sentido de possibilitar a transferência dos recursos que não foram gastos por um poder a outro, desde que essas receitas estejam livres de empenho ou vinculação, como se vê:

Em informações prestadas ao Órgão impetrado, em 16 de novembro de 2016, o Presidente do Tribunal de Justiça declarou a existência de saldo – oriundo de exercícios anteriores e de ingressos atinentes ao exercício findo – na ordem de mais de R$ 571 milhões. **Em tempos de grave crise financeira, causa perplexidade a grandeza do número, o volume de recursos oriundos de superávit depositados em contas bancárias de titularidade do Poder Judiciário. O excedente orçamentário, livre e desvinculado de destinação legal específica, uma vez não restituído aos cofres do Tesouro, deveria ter sido deduzido da importância a ser repassada, ao Poder Judiciário, na forma de duodécimos. Essa é a prática no Executivo federal, consoante consignado pela Secretaria do Tesouro Nacional**, em Nota Técnica juntada ao processo. O saldo mantido com o Poder superavitário é tratado como antecipação de repasse.

[Mandado de Segurança – MS 34.567 do Distrito Federal, Rel. Ministro Marco Aurélio; julgado em 20 de fevereiro de 2017]

A criação de fundos no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT da Constituição do Estado do Maranhão não é nenhuma inovação legislativa, pois a lei maior maranhense já conta com algumas reservas orçamentárias nesse sentido, a exemplo do Fundo para Conservação e Recuperação do Acervo Arquitetônico do Centro Histórico de São Luís do Maranhão (art. 49 do ADCT), o Fundo Estadual de Combate ao Câncer (art. 51 do ADCT), o Fundo Estadual de Desenvolvimento da Agricultura Familiar (art. 54 do ADCT), o Fundo Estadual da Pessoa com Deficiência (art. 57 do ADCT) e o Fundo Estadual de Enfrentamento à Violência Contra a Mulher (art. 60 do ADCT).

Ante o exposto, solicita-se, portanto, que esta Casa Legislativa atue pela aprovação deste Projeto de Emenda à Constituição, que modifica o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. E por isto, contando com a colaboração e o entendimento dos Nobríssimos Pares, que votemos em favor da criação do Fundo Complementar de Apoio às Políticas de Saúde do Maranhão, que objetiva, em um esforço orçamentário conjunto entre os Poderes, garantir maiores recursos a uma pauta tão cara para os cidadãos maranhenses.

**DR. YGLÉSIO**

**DEPUTADO ESTADUAL**

1. MEIRELLES, Hely Lopes. **Finanças Municipais**. Editora Revista dos Tribunais, 1979. [↑](#footnote-ref-1)
2. REIS, Heraldo da Costa; JÚNIOR, José Teixeira Machado. **A Lei 4.320 comentada e a Lei de Responsabilidade Fiscal** – 36ª ed. rev. atual. – Rio de Janeiro: IBAM, 2019 [↑](#footnote-ref-2)
3. REZENDE, R. M. de. **A Insustentável Incerteza no Dever-Ser: reserva de iniciativa de leis, jurisprudência oscilante e a criação de fundos orçamentários**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, Abril/2017 (Texto para Discussão nº 231). Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em 11 de abril de 2017. [↑](#footnote-ref-3)
4. BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. Consultoria Legislativa. **Parecer nº 2 de 2019 da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania**. Relatoria da Senadora Simone Tebet. Brasília: Senado Federal, Consultoria Legislativa, 2019. 10p. [↑](#footnote-ref-4)