

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SÓCIO ECONÔMICO
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS CONTÁBEIS**

RAFAEL RODRIGO BITTENCOURT

**ESTUDO DOS EFEITOS POTENCIAIS E AFETAÇÃO SOBRE
AS EMPRESAS OPTANTES AO FUNDOSOCIAL CASO
HOUVESSE A REVOGAÇÃO DA LEI**

Florianópolis, 2006

RAFAEL RODRIGO BITTENCOURT

**ESTUDO DOS EFEITOS POTENCIAIS E AFETAÇÃO SOBRE
AS EMPRESAS OPTANTES AO FUNDOSOCIAL CASO
HOUVESSE A REVOGAÇÃO DA LEI**

Monografia apresentada à Universidade Federal de Santa Catarina como um dos pré-requisitos para a obtenção do grau de bacharel em Ciências Contábeis.

Orientador: Professor Msc. Flávio da Cruz

Florianópolis, 2006

RAFAEL RODRIGO BITTENCOURT

**ESTUDO DOS EFEITOS POTENCIAIS E AFETAÇÃO SOBRE
AS EMPRESAS OPTANTES AO FUNDOSOCIAL CASO
HOUVESSE A REVOGAÇÃO DA LEI**

Esta monografia foi apresentada como trabalho de conclusão do curso de Ciências Contábeis da Universidade Federal de Santa Catarina, obtendo a nota (média) de, atribuída pela banca constituída pelo orientador e membros abaixo.

Florianópolis, dezembro de 2006.

Profª Elisete Dahmer Pfitscher
Coordenadora de Monografia do CCN

Professores que compuseram a banca:

Prof. Msc. Flávio da Cruz
(Orientador)

Prof. Msc. Isair Sell

Prof. Dr. Rogério João Lunkes

Florianópolis, 2006

Agradecimentos

A minha mãe e ao meu pai que, mesmo com todas as dificuldades, não pouparam esforços para me educar e oferecer as condições necessárias para que eu estudasse.

Ao meu irmão, pela amizade e apoio.

Ao Professor e Orientador Flávio da Cruz, pela dedicação e apoio durante as orientações.

A todos meus colegas de trabalho que me apoiaram durante toda a monografia.

E, em especial, a minha namorada Joseane pela compreensão e incentivo durante o período da elaboração desta monografia.

“Algo só é impossível até que alguém duvida e resolve provar o contrário”

Albert Einstein

RESUMO

BITTENCOURT, Rafael Rodrigo. Estudo dos Efeitos Potenciais e Afetação Sobre as Empresas Optantes ao Fundosocial Caso Houvesse a Revogação da Lei. 2006. 80f. Trabalho de Conclusão de Curso (Monografia) – Curso de Ciências Contábeis, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2006.

Em 28 de fevereiro de 2005, o Governador do Estado de Santa Catarina (mandato 2003/2006), instituiu o Fundo de Desenvolvimento Social com a Lei n. 13.338, tendo como objetivo o financiamento de programas e ações de desenvolvimento, geração de emprego e renda, inclusão e promoção social, no campo e nas cidades, inclusive nos setores da cultura, esporte e turismo, além da educação especial. Porém, com a instituição do Fundosocial setores partidários oponentes do atual governo impetraram ação direta de inconstitucionalidade, cujo julgamento já está finalizado, o que na época oferecia riscos tanto à receita governamental obtida com o Fundosocial, quanto às entidades empresariais que dele participavam. Diante do exposto, surgiu a necessidade de se realizar um estudo dos efeitos potenciais e afetação sobre as empresas optantes ao Fundosocial caso houvesse a revogação da Lei. Para isso, realizou-se uma revisão bibliográfica abrangendo os temas da administração pública, Organizações Não Governamentais, Organizações de Sociedade Civil de Interesse Público e Organizações Sociais, planejamento estatal, receita e despesa orçamentária, controle público e fundos especiais. No desenvolvimento foi feita uma análise mais detalhada do Fundosocial, explorando os assuntos referentes a arrecadação e destinação dos recursos, contabilização e ações contra o Fundo, para apontar os efeitos às empresas que aplicam no Fundosocial caso houvesse a revogação da Lei.

Palavras-chaves: Fundosocial. Lei. Estado.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1	Fluxograma de arrecadação, distribuição e aplicação dos recursos.....	35
----------	---	----

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1	Evolução da arrecadação dos recursos.....	37
Gráfico 2	Distribuição dos recursos descentralizados por área.....	39
Gráfico 3	Distribuição dos recursos por aplicação direta.....	41

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Simulação de descontos.....	33
----------	-----------------------------	----

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADIN	Ação Direta de Inconstitucionalidade
APAE	Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais
CFC	Conselho Federal de Contabilidade
FUNDOSOCIAL	Fundo de Desenvolvimento Social
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
ICMS	Imposto Sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e Sobre Prestações de Serviços de Transportes Interestadual, Intermunicipal e de Comunicação
MTO	Manual Técnico de Orçamento
NBC T	Norma Brasileira de Contabilidade – Técnica
OCIPs	Organização Civil de Interesse Público
ONG	Organização Não Governamental
OS	Organização Social
PP	Partido Progressista
PT	Partido dos Trabalhadores
UDESC	Universidade do Estado de Santa Catarina

SUMÁRIO

RESUMO.....	06
LISTA DE ILUSTRAÇÕES.....	07
LISTA DE TABELAS.....	08
LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS.....	09
SUMÁRIO.....	10
1 INTRODUÇÃO.....	12
1.1 TEMA E PROBLEMA.....	12
1.2 OBJETIVOS.....	13
1.2.1 Objetivo Geral.....	13
1.2.2 Objetivos Específicos.....	14
1.3 JUSTIFICATIVA.....	14
1.4 METODOLOGIA.....	15
1.5 LIMITAÇÕES DO ESTUDO.....	17
1.6 ORGANIZAÇÃO DO ESTUDO.....	17
2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA.....	18
2.1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	18
2.1.1 Administração Direta.....	18
2.1.2 Administração Indireta.....	19
2.2 ONGS, OCIPS E OS.....	20
2.3 PLANEJAMENTO ESTATAL.....	22
2.3.1 Plano Plurianual.....	22
2.3.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias.....	23
2.3.3 Lei de Orçamentos Anuais.....	23
2.4 RECEITAS PÚBLICAS.....	24
2.5 DESPESAS PÚBLICAS.....	25
2.6 CONTROLES NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	26
2.7 FUNDOS ESPECIAIS.....	26
3 DESENVOLVIMENTO.....	29
3.1 FUNDOSOCIAL.....	29
3.2 ARRECADAÇÃO E APLICAÇÃO DOS RECURSOS.....	35
3.2.1 Arrecadação dos Recursos.....	36
3.2.2 Distribuição dos Recursos.....	38
3.3 FORMAS DE CONTABILIZAÇÃO DO FUNDOSOCIAL.....	42
3.4 AÇÕES CONTRA O FUNDOSOCIAL.....	46
3.5 REFLEXOS NAS EMPRESAS OPTANTES AO FUNDOSOCIAL CASO HOUVESSE A REVOGAÇÃO DA LEI.....	50
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES.....	52

REFERÊNCIAS.....	54
ANEXOS.....	56

1 INTRODUÇÃO

O presente capítulo busca apresentar a idéia geral da pesquisa. Está organizado em seções que abrangem o tema e problema, os objetivos, a justificativa, as limitações e a organização da pesquisa, onde são abordados os pontos relevantes do estudo sobre o Fundo de Desenvolvimento Social – Fundosocial.

1.1 TEMA E PROBLEMA

Um dos temas que estão freqüentemente em debate na esfera política é o uso da concessão de incentivos fiscais, onde, de um lado, está o Poder Público que oferta isenções para financiar determinadas atividades, e de outro, está o contribuinte disposto a preencher os requisitos exigidos pela lei criadora do incentivo, para recebê-lo. Muitas vezes esses incentivos causam grande polêmica, devido os governantes proporem incentivos que beneficiam certos grupos em detrimento de outros, além de surgirem problemas de caráter jurídico.

Considerado como renúncia total ou parcial de receita do governo, o incentivo fiscal favorece entidades públicas ou privadas com objetivo de geração de benefícios sociais e econômicos. Assim, na contabilidade esses incentivos, com suas características específicas, devem ser registrados tanto nas entidades beneficiadas quanto nas entidades que os concedem.

Com o sancionamento da Lei n. 13.334, de 28 de fevereiro de 2005, foi instituído no Estado de Santa Catarina o Fundo de Desenvolvimento Social – Fundosocial, programa que tem como objetivo possibilitar a retomada de investimentos mais expressivos no campo social, cultural, esportivo e turístico.

De natureza financeira e constituído com reservas de recursos públicos, o Fundosocial é destinado a financiar ações de inclusão e promoção social, que gerem empregos e renda, no campo e nas cidades, inclusive nos setores da cultura, esporte e turismo e educação especial. O leque de ações do Fundosocial é bastante amplo, mas segundo técnicos do governo, o foco é reduzir as diferenças do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) entre as populações catarinenses.

Para garantir os recursos ao fundo, a legislação prevê uma série de contribuições incentivadas. Entre elas pode-se destacar a contribuição de 0,5% da arrecadação de tributos e doações de contribuintes de tributos estaduais, que, em contrapartida, obterão uma redução de

seu passivo tributário discutido administrativa ou judicialmente, numa espécie de transação tributária.

Com a possibilidade da transação tributária via Fundosocial, mais uma vez vem à tona a hipótese de favorecimento ao mau contribuinte. Os partidos de oposição, com seus deputados, tentaram caracterizar como inconstitucional ou como incentivo a sonegação o fato do Estado conceder um abatimento de 50% no valor da dívida para os contribuintes inadimplentes que pagarem em uma única vez o valor devido, ou em outra alternativa, quando o devedor se comprometer a fazer doações mensais. Estas referidas doações podem ser até no máximo de dez, onde a concessão se reduzirá à base de 2,5% ao mês sobre o saldo devedor, até chegar ao limite máximo de 27,5% de abatimento.

Inconformados com a situação, setores partidários oponentes do atual governo impetraram ação direta de inconstitucionalidade, cujo julgamento já está finalizado, o que oferecia riscos tanto à receita governamental obtida com o Fundosocial, quanto às entidades empresariais que dele participavam.

Este fato faz-se revelar que o tema, além de estabelecer polêmica e conflito de interesses, é de fundamental importância para a realização do presente trabalho. Assim, este estudo procura responder a seguinte questão-problema: *Quais os efeitos potenciais e afetação sobre as empresas optantes ao Fundosocial caso houvesse a revogação da Lei?*

1.2 OBJETIVOS

1.2.1 Objetivo Geral

O objetivo geral desta pesquisa visa identificar e interpretar a legislação referente ao Fundo de Desenvolvimento Social – Fundosocial, verificando os efeitos potenciais e afetação sobre as empresas optantes caso a Lei fosse revogada.

1.2.2 Objetivos Específicos

A presente pesquisa tem os seguintes objetivos específicos:

- ✓ descrever o Fundo de Desenvolvimento Social – Fundosocial: Lei n. 13.334, de 28 de fevereiro de 2005 e suas alterações;
- ✓ identificar, estudar e interpretar as formas de escrituração contábil do Fundosocial;
- ✓ investigar os riscos, as contestações e os possíveis motivos que poderiam resultar na revogação da lei; e
- ✓ analisar e apresentar os efeitos que podem afetar, no caso da revogação, as empresas optantes ao Fundosocial.

1.3 JUSTIFICATIVA

A presente pesquisa justifica-se por buscar dados e informações que levem a um aprofundamento no estudo do incentivo fiscal Fundosocial concedido pelo governo estadual às empresas de Santa Catarina, que tem como órgão gestor a Secretaria de Estado da Fazenda. Espera-se que o relato desta pesquisa, na forma de relatório monográfico possa servir para leitura por parte da sociedade catarinense.

Sabe-se que, o Fundosocial visa financiar programas e ações de inclusão e promoção social que geram empregos e renda, diminuem o êxodo rural, formam e capacitam trabalhadores, reduzem o déficit habitacional para as populações menos favorecidas, previnem doenças e mortalidade infantil, enfim, reduz as diferenças no índice de desenvolvimento humano entre as populações do Estado.

Aspectos específicos do ingresso de receitas públicas são estudados na presente pesquisa, dentre outras óticas, se ocupa em destacar características contábeis singulares envolvidas na legislação do Fundosocial.

De acordo com a Lei n. 13.334 de 28 de fevereiro de 2005, o Fundosocial é constituído com recursos desvinculados provenientes de contribuições, doações, financiamentos e oriundos de outras entidades, receitas decorrentes de aplicações próprias, recursos de transações com devedores da Fazenda Pública e outros que lhe venham a ser destinados.

Com isso, os contribuintes e inadimplentes estão sendo atraídos a doarem recursos na medida em que recebem uma contrapartida na diminuição do ICMS a pagar, gerando assim, renúncia de receita por parte do governo do Estado.

Na formação ética do contador é reforçada a necessidade das entidades cumprirem o compromisso tributário e efetuarem o registro, bem como o pontual recolhimento das receitas públicas.

A realidade praticada pelo Fundosocial, diante do que é repassado aos alunos na formação ética oferece alguns questionamentos e várias curiosidades que se espera superar durante o desenvolvimento desta monografia.

As dúvidas não se restringem ao campo da ética e da atuação do profissional de contabilidade, também no campo jurídico o Fundosocial esteve por um período indefinido, sendo questionado pela oposição como inconstitucional. Por isso, a importância de desenvolver um estudo, caso o processo de inconstitucionalidade optasse pela revogação da Lei, no qual afetaria as empresas optantes ao fundo.

O tema em discussão, além de sua relevância própria, também apresenta grande importância devido a Lei Complementar n. 101 de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal pública e aborda a temática da renúncia fiscal.

1.4 METODOLOGIA

Para a elaboração de um trabalho científico deve-se, primeiramente, entender alguns conceitos básicos que se fazem necessários para chegar a um determinado objetivo. Inicialmente, pode-se destacar os tipos de conhecimentos, que entre os principais estão o científico e o popular, e com a distinção desses pode-se chegar a uma conclusão sobre o que é conhecimento científico.

O conhecimento popular não se distingue do conhecimento científico pela veracidade, mas sim pelo método de coleta de dados para se demonstrar um evento. O conhecimento popular deriva de observação humana de determinados eventos, ao qual é repassado para outras pessoas e até por gerações de experiências empíricas, já o conhecimento científico tenta analisar um determinado evento buscando as suas origens, composições e as suas particularidades entre si e mesmo entre outros eventos (Lakatos e Marconi, 2004).

Desse modo a ciência se baseia na sistematização de conhecimentos, conjuntos de proposições logicamente correlacionadas sobre o comportamento de certos fenômenos que se deseja estudar.

Com isso o presente estudo pode ser caracterizado como uma monografia, pois de acordo com Bastos et al (2004, p. 17), “monografia é um trabalho acadêmico que objetiva a reflexão sobre um tema ou problema específico e que resulta de um processo de investigação sistemática”.

A pesquisa, por sua vez, é o exercício ou a prática da busca do conhecimento, conduzido por meio do método científico escolhido. Assim, Marconi e Lakatos (2002, p. 17) definem que:

toda pesquisa deve basear-se em uma teoria, que serve como ponto de partida para uma investigação bem sucedida de um problema. A teoria, sendo instrumento de ciência, é utilizada para conceituar os tipos de dados a serem analisados.

Nesse sentido, entende-se que com o uso do método científico pode-se buscar a resposta ou solução de uma dúvida ou problema através da pesquisa. Assim, conforme Beuren (2003, p. 67) “a metodologia da pesquisa é definida com base no problema formulado [...]” Com isso, a metodologia da pesquisa aplicada será classificada de acordo com sua classificação.

Quanto ao objetivo se dá por meio de pesquisa descritiva que, de acordo com Gil (1999, p. 44), “as pesquisas deste tipo têm como objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno ou o estabelecimento de relações entre variáveis.”

Quanto aos procedimentos se caracteriza como uma pesquisa bibliográfica, pois segundo Cervo e Bervian (2002, p. 65):

A pesquisa bibliográfica procura explicar um problema a partir de referências teóricas publicadas em documentos. Pode ser realizada independentemente ou como parte da pesquisa descritiva ou experimental. Em ambos os casos, busca conhecer analisar as contribuições culturais ou científicas do passado existente sobre um determinado assunto, tema ou problema.

Quanto a abordagem do problema se classifica como uma pesquisa qualitativa que de acordo com Richardson (1999, p. 79) “[...] além de ser uma opção do investigador, justifica-se, sobre tudo, por ser uma forma adequada para entender a natureza de um fenômeno social”.

A pesquisa qualitativa fundamenta-se em questões ou focos de interesses generalistas que se definem durante o desenvolvimento da pesquisa. A referida pesquisa não utiliza métodos estatísticos ou análise de dados.

1.5 LIMITAÇÕES DO ESTUDO

Esta pesquisa apresenta delimitações, sendo uma delas o fato de que o estudo é realizado especificamente sobre o Fundo de Desenvolvimento Social e, este foi criado aproximadamente a um ano e meio da época em que foi elaborado este trabalho monográfico. Portanto as conclusões referentes ao trabalho não se aplicam genericamente a outros Fundos sem que um estudo deles seja desenvolvido.

Além disso, dentre os aspectos práticos abordados, o estudo se apegou apenas nas formas de contabilização do Fundosocial, nas óticas do doador, do gestor e do receptor sem a pretensão de esgotar o assunto.

1.6 ORGANIZAÇÃO DO ESTUDO

O presente trabalho está organizado em quatro capítulos. O primeiro capítulo apresenta a introdução ao estudo contendo as considerações iniciais, o tema e o problema, os objetivos gerais e específicos, a justificativa, a metodologia utilizada no estudo e suas limitações.

O segundo capítulo apresenta a fundamentação teórica, compreendendo conceitos referentes à Administração Pública; uma abordagem sobre Organizações Não Governamentais, Organizações de Sociedade Civil de Interesse Público e Organizações Sociais, planejamento estatal, receita e despesa orçamentária e controle público; e os aspectos legais sobre fundos especiais.

No terceiro capítulo são apresentados os aspectos legais do Fundo de Desenvolvimento Social – Fundosocial, a arrecadação e distribuição de seus recursos, as formas de contabilização, as ações e questionamentos contra o Fundo e os possíveis reflexos às empresas optantes ao Fundosocial.

O quarto capítulo apresenta as conclusões e as recomendações para futuros trabalhos e a seguir apresentam-se as referências utilizadas para a realização desta monografia.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

O presente capítulo busca uma sustentação teórica da pesquisa. Está organizado em seções e subseções, abrangendo os temas da administração pública, Organizações Não Governamentais, Organizações de Sociedade Civil de Interesse Público e Organizações Sociais, planejamento estatal, receita e despesa orçamentária, controle público e fundos especiais.

2.1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Nos termos da Constituição Federal de 1988, o Estado brasileiro é formado por três níveis de Governo, constituído pela União, Estados e Municípios e que são independentes e harmônicos entre si. Ainda no Brasil, o governo é dividido em três esferas de poder, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Assim, Lima e Castro (2000) expõem que o importante para o estudo é definir que, no Brasil, a Contabilidade Pública é utilizada pelos três níveis da federação, em seus três poderes, tanto na Administração Direta como na Administração Indireta.

A Administração Direta está diretamente ligada ao chefe do Poder Executivo, assim estando integrada com a estrutura organizacional administrativa do Estado, e a Administração Indireta é a atividade caracterizada como serviço público ou de interesse público.

2.1.1 Administração Direta

A Administração Direta é aquela que compreende a organização administrativa da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Ou seja, Kohama (1996, p. 36) descreve que:

a administração direta ou centralizada é a constituída dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios, no âmbito federal, e do Gabinete do Governador e Secretarias de Estado, no âmbito estadual, na administração municipal, deve seguir estrutura semelhante.

Na Administração Direta, os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário são os órgãos máximos que estabelecem e dirigem todos os serviços. Assim, a estrutura da Administração Direta é como se fosse uma pirâmide, que no seu ponto mais alto encontra-se o chefe do executivo que dirige todos os serviços.

2.1.2 Administração Indireta

Nesta forma de Administração, as pessoas jurídicas criadas pelo Estado auxiliam-no durante o exercício da atividade administrativa, que com ele compõem a administração pública. Silva (1996) complementa que esse tipo de descentralização é denominado de descentralização institucional por conferir a organismos autônomos a personalização ou personificação que é a marca característica dessa descentralização.

No que compreende as categorias de entidades dotadas de personalidade jurídica, Kohama (1996) divide em:

- Autarquias: que são os serviços autônomos, criados por lei, com personalidade de direito público interno, com patrimônio e receitas próprios, para executar atividades típicas da administração pública, ou seja, atribuições estatais específicas. Exemplos: CRC, CREA, etc;
- Entidades Paraestatais: que são pessoas jurídicas de direito privado, cuja criação é autorizada por lei, com patrimônio público ou misto, para a realização de atividades, obras ou serviços de interesse coletivo, sob normas e controle do estado. Exemplos: Empresas Públicas, Sociedades de Economia Mista e Fundações;

Portanto, as entidades integrantes da Administração Pública Indireta desempenham atividade pública descentralizada, que, no caso, proporcionarão ao Estado a satisfação de seus fins administrativos.

2.2 ONGS, OCIPS E OS

Entre as organizações que estão alocadas na Administração Pública pode-se destacar as Organizações Sociais (OS), as Organizações Não Governamentais (ONGS) e as Organizações de Sociedade Civil de Interesse Público (OCIPS).

Sobre as Organizações Sociais, a Lei n. 9.637, de 15 de maio de 1998, em seu art. 1º descreve:

O Poder Executivo poderá qualificar como organizações sociais pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde, atendidos aos requisitos previstos nesta Lei.”

Nesse sentido, entende-se que as Organizações Sociais devem ser pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos e que suas atividades sejam voltadas diretamente em benefício à sociedade.

Com relação as Organizações Não Governamentais, o ABONG (<http://www.abong.org.br>) diz o seguinte:

Do ponto de vista jurídico, o termo ONG não se aplica. Nossa legislação prevê apenas 2 (dois) formatos institucionais para a constituição de uma organização sem fins lucrativos; portanto, toda organização sem fins lucrativos da sociedade civil é uma associação civil ou uma fundação privada. Ou seja, toda ONG é uma organização privada não-lucrativa.

Com isso, pode-se observar que nem sempre uma organização privada não-lucrativa será uma ONG, assim pode ter Organizações Não Governamentais com os mesmo fins, mas uma sendo entidade privada com fins lucrativos e a outra sem fins lucrativos.

Por sua vez, as Organizações de Sociedade Civil de Interesse Público, no art. 1 da Lei n. 9.790, de 23 de março de 1999 define que:

podem qualificar-se como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público as pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, desde que os respectivos objetivos sociais e normas estatutárias atendam aos requisitos instituídos por esta Lei.

Assim, como nas organizações acima citadas, esses órgãos deverão, obrigatoriamente, ser pessoas jurídicas de direito privado e sem fins lucrativos. Sendo que, para se enquadrarem como tais organizações devem atender aos requisitos instituídos no art. 3 da Lei n. 9.790, de

23 de março de 1999, cujos objetivos sociais tenham pelo menos uma das seguintes finalidades:

- I- a promoção da assistência social;
- II- promoção da cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico;
- III- promoção gratuita da educação, observando-se a forma complementar de participação das organizações de que trata esta Lei;
- IV- promoção gratuita da saúde, observando-se a forma complementar de participação das organizações de que trata esta Lei;
- V- promoção da segurança alimentar e nutricional;
- VI- defesa, preservação e conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável;
- VII- promoção do voluntariado;
- VIII- promoção do desenvolvimento econômico e social e combate à pobreza;
- IX- experimentação, não lucrativa, de novos modelos sócio-produtivos e de sistemas alternativos de produção, comércio, emprego e crédito;
- X- promoção de direitos estabelecidos, construção de novos direitos e assessoria jurídica gratuita de caráter suplementar;
- XI- promoção da ética, da paz, da cidadania, dos direitos humanos, da democracia e de outros valores universais;
- XII- estudos e pesquisas, desenvolvimento de tecnologias alternativas, produção e divulgação de informações e conhecimentos técnicos e científicos que digam respeito às atividades mencionadas neste artigo.

Parágrafo único. Para os fins deste artigo, a dedicação às atividades nele previstas configura-se mediante a execução direta de projetos, programas, planos de ações correlatas, por meio da doação de recursos físicos, humanos e financeiros, ou ainda pela prestação de serviços intermediários de apoio a outras organizações sem fins lucrativos e a órgãos do setor público que atuem em áreas afins.

Portanto, pode-se concluir que as Organizações de Sociedade Civil de Interesse Público, além de sua personalidade jurídica própria, tem como finalidade promover o interesse público. Sendo que as atividades previstas devem ser executadas mediante projetos, programas, entre outros, e que sejam por meio de recursos físicos, sejam humanos ou financeiros.

2.3 PLANEJAMENTO ESTATAL

O planejamento é um processo no qual se procura definir os objetivos e determinar os meios para alcançá-los.

O governo tem como responsabilidade fundamental melhorar o nível de bem-estar aos povos locais e que, para isso, utiliza-se de técnicas de planejamento e programação de ações. Silva (1996, p. 29) completa que:

é princípio fundamental do Estado moderno que os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário devem organizar e exercer suas atividades com planejamento permanente, atendendo às peculiaridades locais e aos princípios técnicos convenientes ao desenvolvimento econômico e social.

Pode-se entender que o processo de planejamento é de fundamental importância para o Estado, pois deve atender as necessidades gerais dos povos locais e que, com isso, ocorra o seu desenvolvimento econômico e social.

No processo de planejamento, a Constituição Federal estabelece uma formalidade: o orçamento público, onde Slomski (2003, p. 304) define que, “o orçamento público é uma lei de iniciativa do Poder Executivo que estabelece as políticas para o exercício a que se referir.”

Em outras palavras, pode-se entender que o orçamento público é um planejamento de aplicações de recursos esperados durante um período financeiro.

Nesse processo de planejamento, Kohama (1996) destaca três instrumentos: o plano plurianual, que procura ordenar as ações do governo para atingir objetivos e metas em médio prazo; a lei de diretrizes orçamentárias, que estabelece como devem ser elaborados os orçamentos para atingir seus objetivos; e a lei de orçamentos anuais, que concretizam as situações planejadas no plano plurianual, transformando-as em realidade.

Portanto, os três instrumentos de planejamento citados acima são de extrema importância para que o governo possa concretizar as metas e objetivos, visando o desenvolvimento econômico e social.

2.3.1 Plano Plurianual

Como já mencionado anteriormente, o plano plurianual procura ordenar as ações do governo para atingir objetivos e metas à médio prazo. Slomski (2003, p. 304) define que, “é uma lei que abrangerá os respectivos Poderes da União, nos Estados, no Distrito Federal e nos

Municípios; será elaborada no primeiro ano do mandato do Executivo e terá vigência de quatro anos.”

Desta forma, o plano plurianual tem por finalidade definir os novos investimentos, estabelecer os graus de prioridade, fazer os projetos, orçar os custos, traçar os cronogramas físicos e financeiros e prever as épocas de início de cada programa.

2.3.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias

A Lei de Diretrizes Orçamentárias tem a finalidade de adequar a elaboração dos orçamentos anuais às diretrizes, objetivos e metas da administração pública, estabelecidas no plano plurianual. Para Slomski (2003, p. 305), a Lei de Diretrizes Orçamentárias compreenderá:

as metas e prioridades da administração pública federal, estadual e municipal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento

Portanto, entende-se que a Lei de Diretrizes Orçamentárias compreendem as metas e as prioridades da administração pública, estabelecendo como devem ser elaborados os orçamentos para atingir seus objetivos.

2.3.3 Lei de Orçamentos Anuais

O Orçamento Anual é elaborado para viabilizar a concretização das situações planejadas no plano plurianual, obedecendo a lei de diretrizes orçamentárias, e assim, visando alcançar os objetivos determinados.

Os orçamentos compreendidos na Lei de Orçamentos Anuais estão dispostos no art. 165, § 5º da Constituição Federal de 1988 (CF/88) da seguinte maneira:

- I – o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público;
- II – o orçamento de investimentos das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; e

III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo poder público.

Desta forma, pode-se dizer que a Lei de Orçamentos Anuais é um instrumento que através do orçamento fiscal, do orçamento de investimentos das empresas estatais e do orçamento da seguridade social é utilizado para a concretização do conjunto de ações e objetivos que foram planejados, visando o melhor atendimento e bem-estar da coletividade.

2.4 RECEITAS PÚBLICAS

O Estado, com recursos ou rendas que são entregues através da contribuição das coletividades, cumpre suas funções. Lima e Castro (2000, p. 51) definem como receita pública “o recebimento efetuado pela instituição pertencente ao Estado, com a finalidade de ser aplicado em gastos operativos e de administração.”

Nesse sentido, pode-se definir que as receitas públicas são os tributos, as rendas, as transferências, as alienações, os retornos de empréstimos e outros. De forma mais objetiva, a receita pública é todo recurso obtido pelo Estado para atender às despesas públicas.

As receitas públicas podem ser classificadas em receitas orçamentárias e extra-orçamentárias. Conforme Angélico (1994), as receitas orçamentárias são aquelas que integram o orçamento público e que dependem de autorização legislativa, e as receitas extra-orçamentárias são aquelas que não fazem parte do orçamento público e que não dependem de autorização legislativa.

Dentro das receitas públicas enquadram-se os créditos tributários, que segundo Fabretti (2005, p. 145) corresponde ao:

direito do Estado de exigir o tributo, ou melhor, de exigir o objeto da obrigação tributária principal do sujeito passivo. Esse direito do Poder Público decorre da realização do fato gerador por parte do sujeito passivo. A partir do momento em que alguém realiza a hipótese prevista em lei, ou hipótese de incidência tributária, instaura-se a relação jurídica tributária.

Sendo assim, para ocorrerem os créditos tributários, é necessário que o Estado tenha direito por parte do sujeito passivo, ou seja, esse sujeito, podendo ser uma empresa, tenha obrigações tributárias com o Poder Público.

Nesse sentido, o Estado pode instituir Leis que incentivam as empresas a doarem recursos para programas em geral e que em contra partida possam receber abatimentos em dívidas de origem tributária que esses órgãos têm com o Estado, caracterizando assim a renúncia fiscal.

Cruz (2002, p. 59), explica que:

Como toda a receita estimada tem como futuro, uma vez arrecadada e recolhida, a aplicação no atendimento de necessidades sociais e meritórias, pode-se concluir que a frustração de receitas decorrentes de renúncia afeta a despesa orçamentária fixada.

Portanto, entende-se que o fato do Estado deixar de receber alguma receita que afetará a despesa orçamentária, caracterizará a renúncia de receita, disposta no parágrafo 1º, inciso II, art. 14, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

2.5 DESPESAS PÚBLICAS

Todo desembolso efetuado pelo Estado para o atendimento dos serviços e encargos assumidos com a comunidade constituem a despesa. Silva (1996, p. 100) define que “constituem despesas todos os desembolsos efetuados pelo Estado no atendimento dos serviços e encargos assumidos no interesse geral da comunidade, nos termos da Constituição, das leis, ou em decorrência de contratos ou outros instrumentos.”

Desta forma, as despesas públicas têm como objetivo principal atender às necessidades dos serviços criados para o interesse e em benefício da população.

Como nas receitas públicas, as despesas públicas também podem ser classificadas em despesas orçamentárias e extra-orçamentárias. De acordo com Angélico (1994), as despesas orçamentárias são aquelas que dependem de autorização legislativa e que não podem se realizar sem crédito orçamentário correspondente, e as despesas extra-orçamentárias são os pagamentos que não dependem de autorização legislativa e que não integram o orçamento.

2.6 CONTROLES NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A fiscalização contábil, financeira, orçamentária e patrimonial nos órgãos e entidades da administração é feita através dos Poderes Legislativo e Judiciário, juntamente com a Administração.

De acordo com a Constituição Federal de 1988, a Administração juntamente com os Poderes Legislativo e Judiciário, deve manter um sistema integrado de controle interno com o objetivo de avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas e do orçamento; comprovar a legalidade e avaliar os resultados quanto a eficácia da gestão orçamentária, financeira e patrimonial; exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União, e de apoiar o controle externo.

A Constituição Federal de 1988 ainda explica que no controle interno, os seus responsáveis darão ciência ao Tribunal de Contas da União qualquer irregularidade ou ilegalidade que tenham conhecimento, sob pena de responsabilidade solidária.

Segundo a Constituição Federal de 1988, o controle externo, sob a responsabilidade do Congresso Nacional, será exercido com a ajuda do Tribunal de Contas da União, que lhe compete, entre suas principais funções, fiscalizar, julgar e apreciar o uso de bens e valores públicos.

Assim, os Poderes Legislativo e Judiciário, juntamente com a Administração, devem manter um controle interno com o objetivo de comprovar a legalidade e avaliar a gestão orçamentária, financeira e patrimonial da União. Dando ciência ao Tribunal de Contas da União, através de seus responsáveis, sobre qualquer irregularidade ou ilegalidade de que tenham conhecimento.

Além disso, o controle interno deve apoiar o controle externo que é exercido pelo Tribunal de Contas da União, que tem como principal função, fiscalizar, julgar e apreciar o uso de bens e valores públicos.

2.7 FUNDOS ESPECIAIS

Sempre vinculados a um órgão da administração pública, centralizada ou descentralizada, os fundos especiais são entendidos como uma forma de gestão dos recursos públicos.

De acordo com a Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964 em seu 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”.

Com isso, os fundos especiais necessitam que suas receitas sejam especificadas por Lei para que, desse modo, possam destinar os recursos com a finalidade de realizar determinados objetivos.

Silva (1997) explica que quando ocorre a criação de um fundo especial, por trás dessa criação, sempre haverá o interesse do administrador desse fundo, em canalizar os recursos para sua unidade.

Neste sentido, pode-se destacar o princípio da não vinculação da receita, que segundo Silva (1996, p. 46) “é o princípio que postula o recolhimento de todos os recursos em uma caixa única do Tesouro, sem discriminação quanto à sua distinção.”

Portanto, a não vinculação da receita aplica-se às receitas de impostos como, por exemplo, a arrecadação de ICMS.

Ainda sobre a constituição de fundos especiais, Cruz (1999, p. 105) expõe que:

a lei de criação do fundo deve ser aprovada pelo Poder Legislativo, seja no âmbito da União (pelo Congresso Nacional/ Câmara e Senado Federal), seja dos Estados (pelas respectivas Assembléias Legislativas), seja dos municípios (pelas respectivas câmaras de vereadores).

Neste sentido, entende-se que após a constituição de um fundo, seja na esfera federal, estadual ou municipal, determinada receita sempre estará vinculada a ele, com exceção àquela que seja proibida por lei.

O art. 72 da Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964, por sua vez, dispõe que: “A aplicação das receitas orçamentárias vinculadas a fundos especiais far-se-á através de dotação consignada na Lei de Orçamento ou em créditos adicionais”.

Desse modo, deverá constar na Lei de Orçamento ou em créditos adicionais, onde serão aplicadas as receitas referentes aos fundos especiais.

Cruz (1999, p. 106) complementa que:

as finalidades dos fundos são as mais variadas possível e abrangem diversos setores da administração pública federal, estadual e municipal, providos de recursos das mais variadas origens: receitas próprias, receitas vinculadas, incentivos fiscais, doações, empréstimos internos e externos, dotações orçamentárias, créditos especiais etc.

Com isso, entende-se que os fundos são formados através de recursos providos das mais variadas origens, que podem ser receitas próprias, receitas vinculadas, incentivos fiscais, doações, empréstimos internos e externos, dotações orçamentárias, créditos especiais, entre outros e suas aplicações serão destinadas conforme sua Lei.

O art. 73 da Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964 diz que: “Salvo determinação em contrário da lei que o instituiu, o saldo positivo do fundo especial apurado será transferido para o exercício seguinte, a crédito do mesmo fundo”.

Assim, de acordo com Silva (1997, p. 81), nota-se que “o mesmo não é preciso quanto à forma como serão incorporados ao orçamento os referidos saldos, uma vez que a lei determina que estes reverterão a crédito do fundo”. O objetivo desse artigo da Lei é garantir que o saldo positivo do fundo especial seja revertido à crédito do próprio fundo no exercício seguinte, salvo, que seja determinado o contrário na lei que o instituiu.

Por fim, o art. 74 da Lei n. 4.320/64 dispõe que: “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 do órgão equivalente”.

Ou seja, o controle e a prestação de contas poderão estar estampados na Lei criadora do fundo especial, mas sem eliminar a competência do Tribunal de Contas do órgão em que a Lei foi criada.

De acordo com Cruz (1999, p. 110):

o processo de gestão por meio dos fundos pressupõe o fornecimento de informações mediante a prestação de contas orçamentária, financeira e patrimonial aos tribunais de contas, às entidades repassadoras de recursos financeiros e aos respectivos conselhos de cada esfera de governo (federal, estadual, municipal), cujos procedimentos são regulados por lei, por resoluções dos tribunais de contas, pela Constituição Federal, pela Constituição Estadual e pela Lei Orgânica do Município.

Desta forma, pode-se observar que o processo de gestão por meio dos fundos especiais deve fornecer informações necessárias sobre a prestação e tomadas de contas, cujos procedimentos são regulados por lei ou por resoluções dos Tribunais de Contas, pela Constituição Federal, pela Constituição Estadual e pela Lei Orgânica do Município.

Particularmente no caso do Fundosocial Catarinense a hierarquização jurídica partiu de uma Lei Ordinária e isto vem gerando argumentos favoráveis e desfavoráveis. As contestações como será demonstrado no capítulo 3 contemplam opiniões que remetem até mesmo para necessidade uma emenda constitucional.

3 DESENVOLVIMENTO

Nesta seção, são abordados os objetivos desta pesquisa. Está organizado em seções que abrangem os temas do Fundo de Desenvolvimento Social – FUNDOSOCIAL, arrecadação e destinação dos recursos, contabilização, ações contra o Fundo e os efeitos às empresas que aplicam no Fundosocial caso houvesse a revogação da Lei.

3.1 FUNDOSOCIAL

Em 28 de fevereiro de 2005 foi instituída, pelo Governador do Estado de Santa Catarina Luiz Henrique da Silveira (mandato 2003/2006), a Lei n. 13.334, que estabelece as normas para o funcionamento do Fundo de Desenvolvimento Social – FUNDOSOCIAL.

No seu artigo 1º, a Lei n. 13.334 de 28 de fevereiro de 2005, que institui o Fundo de Desenvolvimento Social diz que:

O Fundo de Desenvolvimento Social – FUNDOSOCIAL -, de natureza financeira, destinado a financiar programas e ações de desenvolvimento, geração de emprego e renda, inclusão e promoção social, no campo e nas cidades, no Estado de Santa Catarina, inclusive nos setores da cultura, esporte e turismo.

Os programas considerados de inclusão e promoção social são aqueles que geram empregos e renda, diminuem o êxodo rural, formam e capacitam trabalhadores, reduzem o déficit habitacional para as populações menos favorecidas, previnem doenças e reduzem a mortalidade infantil. Enfim, o campo de ações do Fundosocial é bastante amplo, mas segundo técnicos do governo o foco é reduzir as diferenças do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) entre as populações catarinenses.

O art. 1º da Lei n. 13.633, de 20 de dezembro de 2005, incluiu no texto do art. 1º da Lei que institui o Fundosocial, a educação especial entre as ações financiadas pelo Fundo. Sendo que, a educação especial será promovida através das ações desenvolvidas pelas Associações de Pais e Amigos dos Excepcionais – APAEs, situadas no Estado de Santa Catarina.

As Associações de Pais e Amigos dos Excepcionais são sociedades civis, filantrópicas, de caráter cultural, assistencial e educacional, sem fins lucrativos, com duração indeterminada. Sua missão é promover e articular ações de defesa de direitos, prevenção,

orientação, prestação de serviços educacionais, apoio a família, sempre direcionadas para a melhoria da qualidade de vida dos portadores de deficiências.

Os programas de apoio à inclusão social financiados pelo Fundosocial estão previstos no art. 204 da Constituição Federal de 5 de outubro de 1988, que estabelece:

Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizados com base nas seguintes diretrizes: (EC n. 42/2003)

I – descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;

II – participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis;

Parágrafo único. É facultado aos Estados e ao Distrito Federal vincular ao programa de apoio à inclusão e promoção social até cinco décimos por cento de sua receita tributária líquida, vedada a aplicação desses recursos no pagamento de:

I – despesas com pessoal e encargos sociais;

II – serviço da dívida;

III – qualquer outra despesa corrente não vinculada diretamente aos investimentos ou ações apoiados.

Os recursos destinados aos programas de apoio à inclusão e promoção social serão captados da receita tributária líquida do Estado em até 0,5% (meio por cento), não podendo aplicá-los no pagamento de despesas com pessoal e encargos sociais, serviço da dívida ou em qualquer outra despesa corrente não vinculada diretamente aos investimentos ou ações apoiados.

Além dos recursos previstos acima, o art. 3º do Decreto n. 2.992, de 18 de março de 2005, que altera o Decreto n. 2.977, de 8 de março de 2005, e que por sua vez regulamenta a Lei n. 13.334, de 28 de fevereiro de 2005, prevê que o Fundosocial será constituído com recursos provenientes das seguintes fontes:

I – os montantes que forem alocados, anualmente, no Orçamento Geral do Estado e aqueles com origem em Créditos Adicionais;

II – contribuições, doações, financiamentos e recursos oriundos de entidades públicas ou privadas, nacionais ou internacionais, ou estrangeiras;

III – receitas decorrentes da aplicação de seus recursos;

IV – recursos decorrentes de transações com devedores da Fazenda Pública;

V – outros recursos que lhe venham a ser destinados.

Esses recursos poderão servir para financiar projetos realizados em parceria com municípios, outros Estados, União e seus órgãos, ou entidades privadas, organizações sociais ou não-governamentais, bem como demais instituições que tenham finalidades e programas semelhantes.

Segundo o MTO-02, “os Créditos Adicionais permitem o reforço e a abertura de novas dotações para ajustar o orçamento aos objetivos a serem atingidos pelo Governo, que nada mais são que as autorizações de despesas não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei Orçamentária Anual.”

Nesse sentido, os créditos adicionais são aqueles que, garantem ao orçamento, ajustes para que o Governo atinja seus objetivos. No caso do Fundosocial, quando o seu orçamento previsto não alcance os objetivos, necessitando assim da abertura de créditos adicionais.

Vinculado com a Secretaria de Estado da Fazenda, o Fundosocial conta com um Conselho Deliberativo que aprovará os programas e ações a serem financiados pelo Fundosocial e uma Secretaria Executiva que realizará os trabalhos administrativos relativos aos programas e ações financiadas pelo Fundo, inclusive o acompanhamento e a fiscalização da execução dos projetos.

Complementando, o art. 11 do Decreto n. 2.992 de 18 de março de 2005, descreve que por ser o gestor do Fundosocial, a Secretaria do Estado da Fazenda, deve exercer sua administração referente a: elaboração do cronograma financeiro; elaboração da proposta orçamentária; realização da contabilidade; e definição sobre as disponibilidades de caixa do Fundo.

De acordo com o art. 2º da Lei n. 13.633, de 20 de dezembro de 2005, que altera a Lei que Institui o Fundosocial, os programas de apoio à inclusão e promoção social desenvolvidos pelo Fundosocial, poderão receber recursos da colaboração de empresas contribuintes do ICMS, cujo valor poderá ser compensado em conta gráfica, até o limite de 6% (seis por cento) do valor do imposto devido, dependendo de autorização prévia da Secretaria de Estado da Fazenda.

Dos 6% recebidos das contribuições citadas acima, 5% (cinco por cento) serão destinados à financiar programas e ações de desenvolvimento e 1% (um por cento) será para

ações desenvolvidas pelas APAEs que receberão os recursos de forma proporcional ao número de alunos regularmente matriculados.

Os parágrafos 2º e 3º do art. 8º da Lei n. 13.334, de 28 de fevereiro de 2005, explicam que incidirá sobre o crédito em conta gráfica do ICMS, resultante da doação feita ao Fundosocial, um percentual de 10% (dez por cento) do valor contribuído, para desta forma, incentivar doações ao Fundo. Sendo que, o Chefe do Poder Executivo poderá suspender, temporariamente, este benefício sempre que essa concessão vier a prejudicar a Fazenda Estadual no que diz respeito ao fluxo de desembolso das atividades de custeio e investimento.

Pode-se exemplificar a contribuição acima citada da seguinte forma: a Empresa “X”, doadora do Fundosocial, apurou no mês de novembro de 2006 que deverá pagar ao Estado a quantia de R\$ 1.000.000,00 referente ao imposto do ICMS. De acordo com a Lei n. 13.334, de 28 de fevereiro de 2005, essa empresa poderá doar ao Fundosocial no máximo 6% (seis por cento) do imposto apurado, ou seja, R\$ 60.000,00. Com isso ela poderá abater do seu ICMS a pagar, no mês de novembro, até 10% (dez por cento) do valor da doação, ou seja, R\$ 6.000,00, pagando apenas R\$ 934.000,00 aos Cofres Públicos.

Em outro benefício cedido pelo Fundosocial, que está disposto no art. 9º da Lei n. 13.334, de 28 de fevereiro de 2005, diz que poderão realizar transações com o Estado de Santa Catarina, os sujeitos passivos responsáveis por obrigações tributárias vencidas até 31 de julho de 2004, que originaram-se de crédito tributário inscrito ou não em dívida ativa, discutida administrativa ou judicialmente, mediante contribuição voluntária ao Fundosocial correspondente a 50% (cinquenta por cento) do valor do crédito tributário devido.

Os incisos referentes ao parágrafo 1º do artigo 9, explicam que o sujeito passivo poderá optar em fazer:

I - duas contribuições mensais e sucessivas, correspondentes a 52,5% (cinquenta e dois inteiros e cinco décimos por cento) do valor do crédito tributário devido;

II - três contribuições mensais e sucessivas, correspondentes a 55% (cinquenta e cinco por cento) do valor do crédito tributário devido;

III - quatro contribuições mensais e sucessivas, correspondentes a 57,5% (cinquenta e sete inteiros e cinco décimos por cento) do valor do crédito tributário devido;

IV - cinco contribuições mensais e sucessivas, correspondentes a 60% (sessenta por cento) do valor do crédito tributário devido;

V - seis contribuições mensais e sucessivas, correspondentes a 62,5% (sessenta e dois inteiros e cinco décimos por cento) do valor do crédito tributário devido;

VI - sete contribuições mensais e sucessivas, correspondentes a 65% (sessenta e cinco por cento) do valor do crédito tributário devido;

VII - oito contribuições mensais e sucessivas, correspondentes a 67,5% (sessenta e sete inteiros e cinco décimos por cento) do valor do crédito tributário devido;

VIII - nove contribuições mensais e sucessivas, correspondentes a 70% (setenta por cento) do valor do crédito tributário devido; e

IX - dez contribuições mensais e sucessivas, correspondentes a 72,5% (setenta e dois inteiros e cinco décimos por cento) do valor do crédito tributário devido.

Desse modo, conforme a tabela a seguir, verifica-se uma distribuição ascendente no montante em relação à ampliação de prazos:

Tabela 1 – Simulação de descontos

Valor do débito (R\$):	100.000,00	
Pagamento a vista com 50%	50.000,00	
Doação em:	Percentual (%)	Valor da Parcela (R\$)
02 (duas) parcelas	52,5	26.250,00
3 (três) parcelas	55,0	18.333,33
4 (quatro) parcelas	57,5	14.375,00
5 (cinco) parcelas	60,0	12.000,00
6 (seis) parcelas	62,5	10.416,67
7 (sete) parcelas	65,0	9.285,71
8 (oito) parcelas	67,5	8.437,50
9 (nove) parcelas	70,0	7.777,78
10 (dez) parcelas	72,5	7.250,00

Fonte: Secretaria do Estado da Fazenda

Concluí-se que quanto menor o número de parcelas que o devedor optar em fazer para quitar sua dívida com o Estado, receberá, em contrapartida, um maior abatimento da mesma. De acordo com o Decreto n. 3.250, de 27 de junho de 2005, a primeira contribuição deveria ser recolhida ao Fundo até 29 de agosto de 2005, e as demais, em parcelas sucessivas mensais.

Essas contribuições em parcelas procuram reduzir a dívida ativa do Estado, que até antes de instituir o Fundosocial era de aproximadamente R\$ 3 bilhões. Sendo que apenas 0,05% (meio décimo por cento) do que era levado à cobrança judicial era recebido mensalmente. Mediante a constituição da transação, os devedores e o Estado poderão por fim aos litígios que vinham acumulando ao longo dos anos.

O artigo 10 da Lei que institui o Fundosocial e seus parágrafos subseqüentes descreve que, somente a Secretaria de Estado da Fazenda poderá extinguir o crédito tributário, mediante comunicação do Conselho Deliberativo do Fundosocial, acompanhada dos comprovantes das contribuições. Porém, a suspensão das contribuições mensais implicará na perda dos descontos previstos no artigo 9º, seguido de acréscimos legais.

Na seqüência, o artigo 12 explica que a participação e colaboração em programas ou ações desenvolvidos pelo Fundosocial deverão ser manifestados através do documento denominado “Termo de Adesão” (anexo A), firmado pela pessoa física ou pelos representantes legais da empresa jurídica interessada, constando o interesse em participar e colaborar ao Fundo e a renúncia de discutir, judicial ou administrativamente, as exigências do Estado, reconhecendo a dívida.

O artigo 13 da Lei n. 13.334, de 28 de fevereiro de 2005 explica que os contribuintes interessados em financiar projetos e ações ligados ao Fundosocial e que possuem créditos de ICMS decorrentes de exportação, poderão participar de leilão que visa selecionar, da maior à menor doação, os contribuintes que terão prioridade nas transferências dos créditos que possuem naquele mês, observando o limite de 20% (vinte por cento) do total de transferências do mês.

Por fim, o art. 14 da Lei que institui o Fundosocial descreve que pelo menos 25% (vinte e cinco por cento) dos valores doados ao Fundo deverão ser aplicados em programas ou ações de desenvolvimento, geração de emprego e renda, inclusão e promoção social, propostos por cada um dos municípios catarinenses, no qual deverão ter prioridade os projetos dos municípios com menor participação na distribuição do ICMS.

O art. 1º da Lei 13.356, de 02 de junho de 2005, complementa o artigo acima citado, descrevendo que a distribuição dos recursos será realizada nos termos da Lei Complementar n. 63, de 11 de janeiro de 1990, que trata sobre critérios e prazos de crédito das parcelas do produto da arrecadação de impostos de competência dos Estados e de transferências por estes recebidos, pertencentes aos Municípios.

3.2 ARRECADAÇÃO E APLICAÇÃO DOS RECURSOS

O Fundo de Desenvolvimento Social prevê, em sua legislação, uma série de contribuições incentivadas para arrecadar recursos destinados à sua sustentação. Entre elas, pode-se destacar a de 0,5% (meio por cento) da arrecadação de tributos que estão previstos na Constituição Federal, as doações de contribuintes de tributos estaduais que estão em litígio com o Estado, os recursos doados por empresas exportadoras e que possuem crédito de ICMS, as doações de contribuintes do ICMS e as doações espontâneas de pessoas físicas, jurídicas e entidades públicas ou privadas.

A figura 1 demonstra o fluxo de verbas do Fundosocial, desde a arrecadação até a aplicação dos recursos:

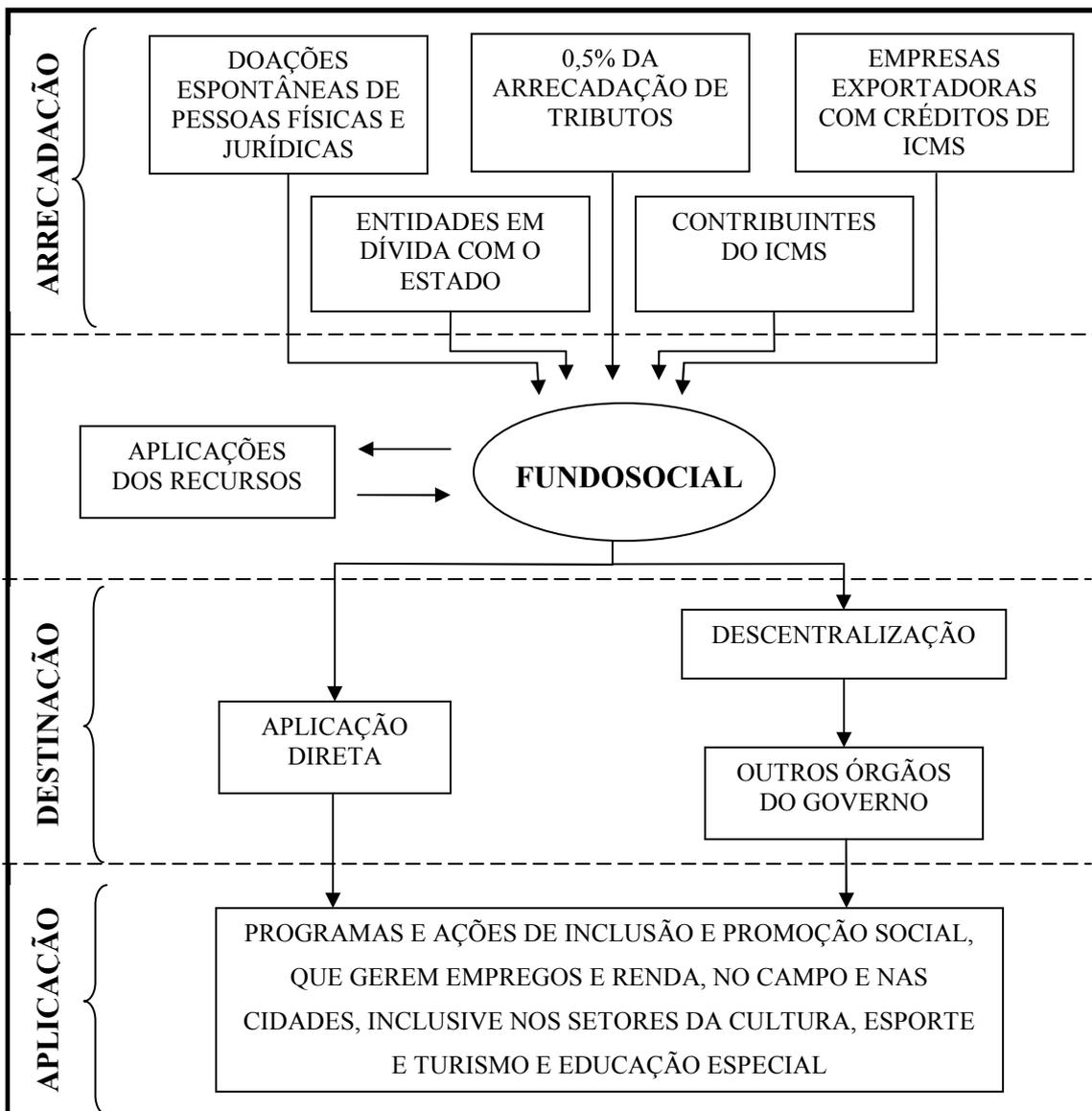


Figura 1 Fluxograma de arrecadação, distribuição e aplicação dos recursos.

Fonte: elaborado pelo autor

De acordo com o fluxograma apresentado, primeiramente ocorre a arrecadação dos recursos, que podem ser de doações espontâneas, de 0,5% (meio por cento) da arrecadação de tributos do Estado, de contribuições de entidades com créditos de ICMS nas exportações, de entidades em débitos com o Estado ou através de empresas contribuintes do ICMS.

Em seguida, os recursos provenientes dos tipos de arrecadações acima citadas, podem ser aplicados para obter receitas para o próprio Fundo, como descrito no inciso III, art. 3º do Decreto n. 2.997, de 10 de março de 2005.

Posteriormente, esses recursos provenientes das receitas auferidas acima são distribuídos de duas formas: através de aplicação direta ou descentralização orçamentária, que serão explicados na seqüência.

O processo finaliza-se com a aplicação em programas e ações de inclusão e promoção social.

3.2.1 Arrecadação dos Recursos

Com as doações previstas na Lei n. 13.334, de 28 de fevereiro de 2005, o Governo, no momento da instituição do Fundosocial, tinha uma estimativa de arrecadação de aproximadamente R\$ 20.000.000,00 por mês, sendo que nos dois primeiros meses de funcionamento esse valor seria maior por causa da transação com devedores da Fazenda Estadual.

O gráfico 1 mostra uma análise de evolução dos recursos arrecadados do Fundosocial, baseado no “Demonstrativo dos Recursos Arrecadados e Sua Aplicação” (anexo B), dos anos de 2005 e 2006.

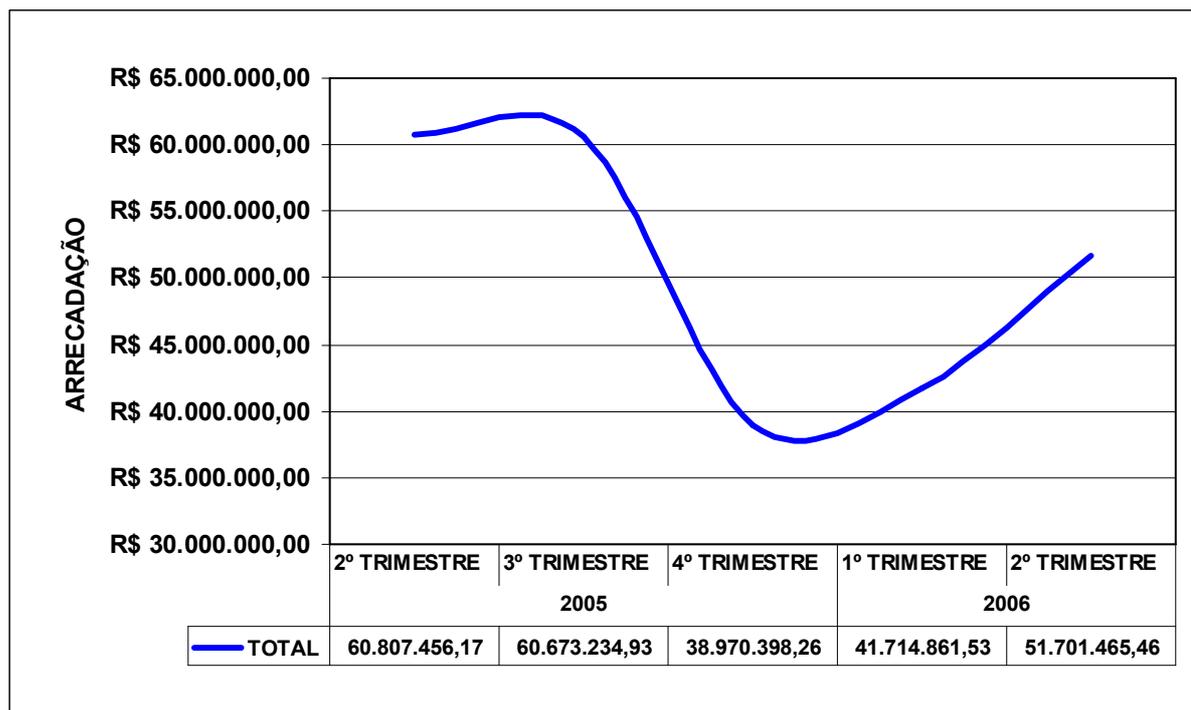


Gráfico 1 Evolução da Arrecadação dos Recursos
 Fonte: Secretaria do Estado da Fazenda

Analisando o gráfico, percebe-se que os dois primeiros trimestres de funcionamento do Fundosocial foram os que apresentaram a maior arrecadação, R\$ 60.807.456,17 e R\$ 59.673.234,93 respectivamente. Isso, por que a maioria das transações com os devedores da Fazenda Estadual ocorreu nos primeiros meses de funcionamento do Fundo. Conseqüentemente, ao final do terceiro trimestre de 2005 e durante o quarto, as doações diminuíram.

Após a queda de arrecadação no quarto trimestre de 2005 para R\$ 38.970.398,26, o Fundosocial, obteve um gradativo aumento em suas doações, de R\$ 41.714.861,53 e R\$ 51.701.465,46 no primeiro e segundo trimestre de 2006 respectivamente, devido a alteração em sua Lei em 20 de dezembro de 2005, que incluiu a educação especial como beneficiária do Fundo.

Os recursos doados ao Fundosocial, segundo o artigo 1º da Lei 13.334, de 28 de fevereiro de 2005, são aqueles destinados a financiar programas e ações no campo social, como por exemplo, a construção de casas populares, obras, ações na cultura, esporte e turismo, além de promover a educação especial. Apenas recebem recursos do Fundo, os órgãos ou entidades que realizem trabalhos designados ao campo social, sendo elas entidades públicas ou privadas, filantrópicas ou sem fins lucrativos.

Podem propor projetos ao Fundosocial apenas os Municípios, as Secretarias Regionais e Setoriais, sendo que 25% (vinte e cinco por cento) decorrentes da transação com devedores de tributos, são para garantir recursos aos Municípios que aplicam em ações e projetos sociais desenvolvidos por iniciativa própria.

A aplicação dos recursos doados ao Fundo tem por finalidade reduzir os Índices de Desenvolvimento Humano - IDH dos Municípios Catarinenses. Desse modo, os municípios com menor indicador social serão aqueles que terão prioridade no momento da destinação dos recursos, promovendo a justiça e a igualdade social dentro da política governamental.

3.2.2 Distribuição dos Recursos

A distribuição dos recursos do Fundosocial pode ocorrer por descentralização de créditos orçamentários ou por aplicação direta.

A descentralização de créditos orçamentários, segundo a Lei n. 12.931, de 13 de fevereiro de 2004, é o processo que consiste na transferência de créditos orçamentários de um órgão do Estado para outro, com o objetivo de reduzir o emprego dos recursos públicos, diminuir os custos operacionais e otimizar a estrutura da Administração do Estado.

Já a aplicação direta, é quando o próprio Governo aplica diretamente as verbas do Fundo para executar as ações previstas na Lei n. 13.334, de 28 de fevereiro de 2005.

O gráfico 2, demonstra a distribuição dos recursos do Fundosocial para os órgãos descentralizados do Governo, de acordo com o “Demonstrativo dos Recursos Arrecadados e Sua Aplicação” (anexo B), dos anos de 2005 e 2006 separados por áreas de desenvolvimentos.

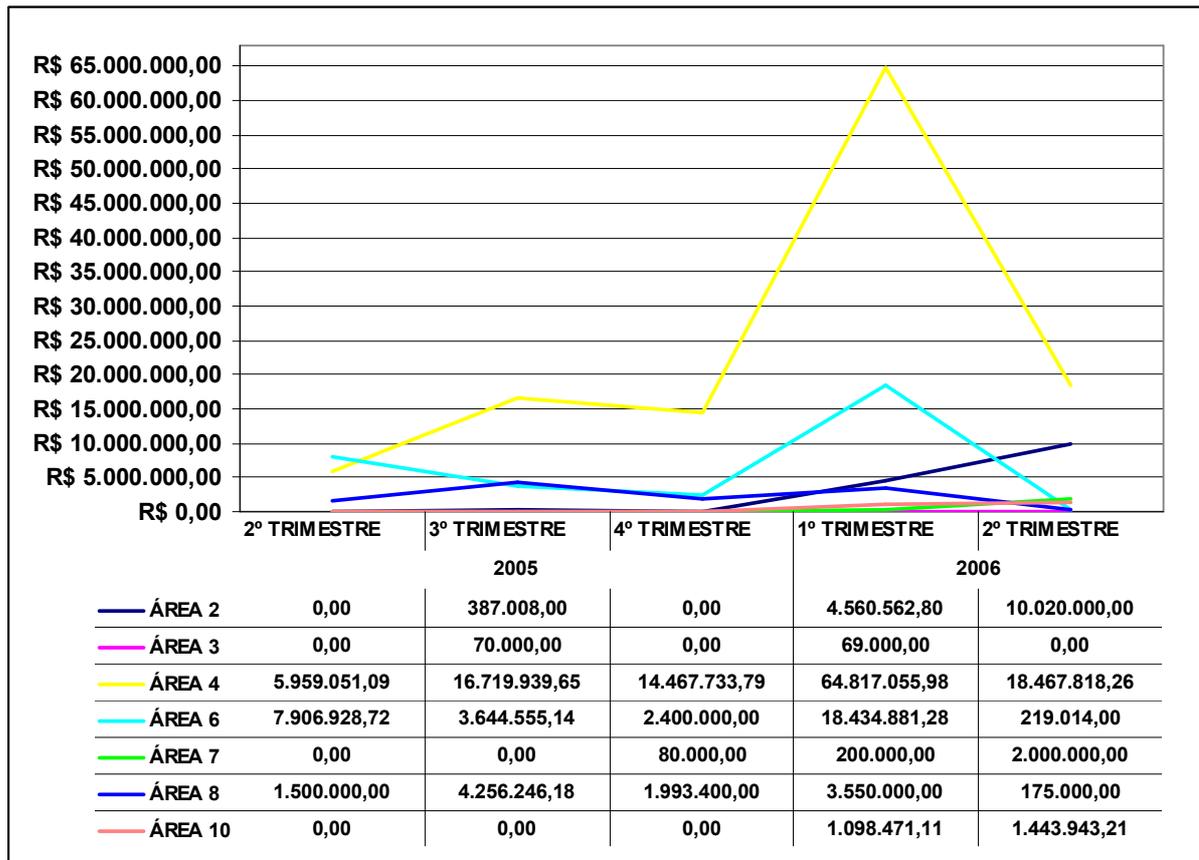


Gráfico 2 Distribuição dos Recursos Descentralizados por Área
Fonte: Secretaria do Estado da Fazenda

No gráfico, verificam-se as áreas onde foram desenvolvidas ações com os recursos aplicados do Fundosocial por meio de descentralização de créditos. As áreas foram criadas visando organizar e entender melhor o gráfico. Abaixo têm-se uma análise mais detalhada do referido gráfico:

- Área 1: referente a área da saúde, que não houve aplicação de recursos do Fundosocial por meio de descentralização de créditos;
- Área 2: referente a área da educação, ciência e tecnologia, que no terceiro trimestre de 2005 recebeu uma pequena parcela (R\$ 387.008,00) dos recursos que foram distribuídos naquele período. Já no ano de 2006, houve uma aplicação mais expressiva nesta área totalizando R\$ 14.580.562,80;

- Área 3: referente a área de segurança pública, que entre 2005 e 2006 foi a área que menos recebeu recursos do Fundosocial, totalizando R\$ 139.000,00;
- Área 4: referente a área de infra-estrutura, que certamente foi a que mais recebeu recursos do Fundosocial, totalizando R\$120.682.255,17. Seu ápice foi no primeiro trimestre de 2006, no qual recebeu mais da metade (R\$64.817.055,98) dos recursos doados pelo Fundo nesta área. Os valores distribuídos por descentralização de créditos para os órgãos de infra-estrutura do Governo, têm por objetivo desenvolver atividades em todas as regiões do Estado relacionadas com os sistemas aeroviários, ferroviários, hidroviários, rodoviários, não motorizados e energia;
- Área 5: referente a área da comunicação, que não houve aplicação de recursos do Fundosocial por meio de descentralização de créditos;
- Área 6: referente a área de turismo, esporte e cultura, sendo o segundo maior recebimento de recursos, somando R\$ 32.605.379,14. Essas aplicações têm por objetivo promover o desenvolvimento do lazer, com a integração das atividades culturais, esportivas e de turismo para melhoria da qualidade de vida da população do Estado;
- Área 7: referente ao desenvolvimento social, trabalho e renda, que vem recebendo gradativa contribuição do Fundosocial, do qual chegou a receber no segundo trimestre de 2006 uma quantia de R\$ 2.000.000,00 para aplicação em projetos que incentivem a consolidação da democracia social e institucional em Santa Catarina;
- Área 8: referente a agricultura e desenvolvimento rural, que recebeu recursos em todos os períodos apurados, somando R\$ 11.474.646,18. Os recursos recebidos por essa área tem por objetivo promover, de forma sustentável, o bem-estar à pobreza rural, através de ações integradas que visem o desenvolvimento econômico, ambiental e social do meio rural catarinense;
- Área 9: referente a área de desenvolvimento sustentável, que não houve aplicação de recursos do Fundosocial por meio de descentralização de créditos; e

- Área 10: referente a área de portadores de deficiência, que não recebeu recursos no ano de 2005, pois a Lei que estabelece esse tipo de destinação foi instituída apenas em 20 de dezembro de 2005. Assim, as APAES começaram a receber recursos a partir de janeiro de 2006, registrando já no primeiro trimestre, aplicações totalizando R\$ 1.098.471,11 e aumentando em 31,45% no segundo trimestre para R\$ 1.443.943,21.

Através de uma análise detalhada, conclui-se que os recursos distribuídos pelo Fundosocial aos órgãos do Governo por meio de descentralização de créditos orçamentários, no período apresentado, foram aplicados principalmente nas áreas de infra-estrutura e turismo, esporte e cultura, no qual corresponderam a quase 75% (setenta e cinco por cento) da distribuição total para esses órgãos.

O gráfico 3 demonstra a aplicação dos recursos do Fundosocial por aplicação direta, de acordo com o “Demonstrativo dos Recursos Arrecadados e Sua Aplicação” (anexo B), dos anos de 2005 e 2006 separados por áreas de desenvolvimentos:

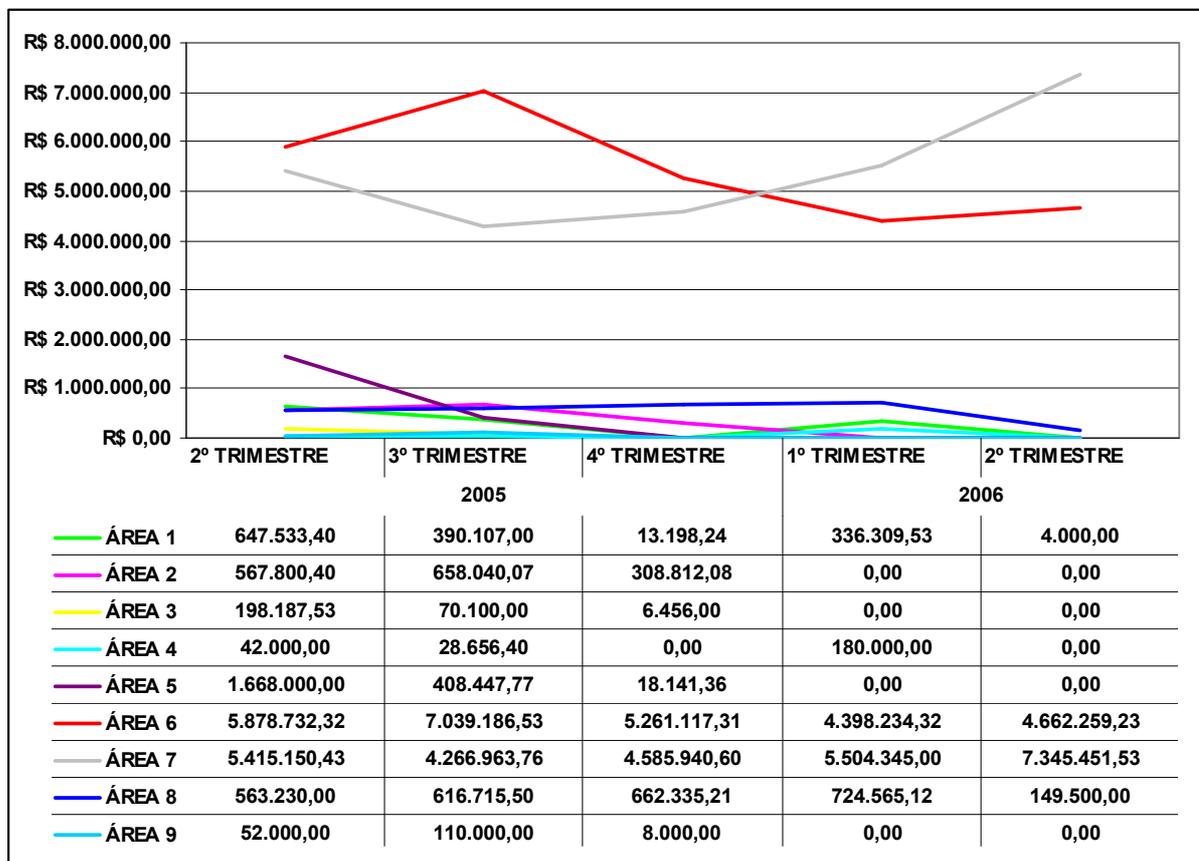


Gráfico 3 Distribuição dos Recursos por Aplicação Direta
Fonte: Secretaria do Estado da Fazenda

O gráfico apresentado demonstra as áreas que mais tiveram aplicações com os valores do Fundosocial, utilizados pelo próprio Governo no período, caracterizando assim a aplicação direta.

De acordo com o gráfico, as áreas 1, 2, 3, 4, 5, 8 e 9 referentes as áreas da saúde, da ciência, educação e tecnologia, segurança pública, infra-estrutura, comunicação, agricultura e desenvolvimento rural e desenvolvimento sustentável, respectivamente, foram as que tiveram menos aplicações pelo Governo com os valores do Fundosocial no período apresentado, totalizando R\$ 8.432.135,61, ou seja, apenas 13,5% (treze e meio por cento) do total dos recursos gastos na aplicação direta.

Já nas áreas 6 e 7 referentes ao turismo, esporte e cultura e do desenvolvimento social, trabalho e renda, respectivamente, foram as áreas que mais tiveram aplicações com os recursos destinados do Fundosocial, totalizando R\$ 54.357.381,03, ou seja, 86,5% (oitenta e seis e meio por cento) do total dos valores gastos na aplicação direta.

Nessa modalidade de distribuição, apenas as APAEs não se contemplaram com os recursos da aplicação direta, recebendo apenas os valores por meio de descentralização de créditos.

Com isso, percebe-se que os maiores valores aplicados diretamente pelo Governo, foram nas áreas onde o Fundosocial tem maior interesse, que são as referentes ao turismo, esporte e cultura e ao desenvolvimento social, trabalho e renda, que são as prioridades do Fundo de Desenvolvimento Social.

3.3 FORMAS DE CONTABILIZAÇÃO DO FUNDOSOCIAL

A seguir são apresentadas algumas formas de escriturações contábeis do Fundo de Desenvolvimento Social, desde a contabilização pelas empresas que doam ao Fundo, passando pelo Governo que capta e distribui os recursos, até chegar ao usuário final que os recebe. Os lançamentos abaixo enfocam o que foi visto na prática e não servem como exemplo padrão a ser seguido.

As empresas que doam recursos ao Fundosocial podem escriturar contabilmente a doação como no exemplo demonstrado a seguir:

- a. A Empresa apura o ICMS a recolher no mês e sobre o valor a pagar, aplica o percentual máximo a ser doado ao Fundosocial:

Ex: R\$ 1.000.000,00 x 6% = R\$ 60.000,00

	Débito	Crédito
ATIVO CIRCULANTE		
Fundosocial	R\$ 60.000,00	
a ATIVO CIRCULANTE		
Banco / Caixa		R\$ 60.000,00

Histórico: doação ao Fundosocial referente mês xx/xxxx.

- b. Sobre o valor recolhido ao Fundosocial aplica-se o percentual de 10% (dez por cento), correspondente ao incentivo, gerando assim uma receita à empresa:

Ex: R\$ 60.000,00 x 10% = R\$6.000,00

	Débito	Crédito
ATIVO CIRCULANTE		
Fundosocial	R\$ 6.000,00	
a RECEITA		
Receita - Fundosocial		R\$ 6.000,00

Histórico: receita sobre valor doado ao Fundosocial referente mês xx/xxxx.

- c. Por ultimo, a empresa transfere à conta do ICMS a recolher o valor correspondente ao incentivo mais a doação ao Fundosocial:

Ex: R\$ 6.000,00 + R\$ 60.000,00 = R\$ 66.000,00

	Débito	Crédito
PASSIVO CIRCULANTE		
ICMS a recolher	R\$ 66.000,00	
a ATIVO CIRCULANTE		
Fundosocial		R\$ 66.000,00

Histórico: desconto concedido conforme doação ao Fundosocial referente mês xx/xxxx.

Ao final da transação a empresa deverá pagar apenas o restante do ICMS a recolher, que será constituído do ICMS a recolher, menos o valor doado ao Fundosocial e menos o valor do incentivo pela doação ao Fundo, ou seja, conforme o exemplo anterior R\$ 934.000,00.

Segundo o art. 11 do Decreto 2.992, de 18 de março de 2005, cabe ao órgão gestor do Fundosocial, a Secretaria do Estado da Fazenda, dentre outras funções, realizar a contabilidade do Fundosocial. Na seqüência têm-se algumas formas de contabilização, retiradas dos Principais Lançamentos do Fundosocial (anexo C):

- a. Lançamentos correspondentes a previsão inicial de receita e despesa do Fundosocial, conforme o art. 11 do Decreto 2.992, de 18 de março de 2005 que destaca, dentre outras funções, a elaboração da proposta orçamentária e contabilidade do Fundo pelo seu órgão gestor:

	Débito	Crédito
Receita a realizar	R\$ 1.000.000,00	
Outros controles	R\$ 1.000.000,00	
a Previsão Inicial da Receita		R\$ 1.000.000,00
a Previsão Inicial por fonte de recursos		R\$ 1.000.000,00

Histórico: previsão inicial da receita do Fundosocial

	Débito	Crédito
Crédito inicial – originário do orçamento	R\$ 1.000.000,00	
a Crédito disponível		R\$ 1.000.000,00

Histórico: fixação inicial da despesa do Fundosocial

b. Lançamentos referentes aos eventos de descentralização de créditos orçamentários e financeiros no momento do repasse de recursos aos órgãos descentralizados do Governo:

	Débito	Crédito
Crédito disponível	R\$ 1.000.000,00	
a Créditos transferidos		R\$ 1.000.000,00

Histórico: descentralização de créditos orçamentários do Fundosocial.

	Débito	Crédito
Disponibilidades financeiras	R\$ 1.000.000,00	
Repasse concedido	R\$ 1.000.000,00	
a Disponib. Por Fonte de Recursos – Banco		R\$ 1.000.000,00
a Besc – Conta única		R\$ 1.000.000,00

Histórico: descentralização financeira de recursos do Fundosocial

Quem recebe os valores do Fundosocial também deve contabilizar esses recursos. A seguir, tem-se um exemplo de uma das formas de contabilização que podem ser utilizadas. Segue exemplo de uma entidade qualquer da APAE:

	Débito	Crédito
ATIVO CIRCULANTE		
Banco – conta Fundosocial	R\$ 10.000,00	
a RECEITA		
Receita Fundosocial		R\$ 10.000,00

Histórico: recebimento referente repasse do Fundosocial

Portanto, o repasse do Governo ocorre diretamente a uma conta bancária especial da entidade, que recebe apenas os valores do Fundosocial e os contabiliza debitando na conta “Banco – Fundosocial” e creditando na conta “Receita – Fundosocial”.

3.4 AÇÕES CONTRA O FUNDOSOCIAL

Um dos temas que estão freqüentemente em debate na esfera política é o uso da concessão de incentivos fiscais, onde, de um lado, está o Poder Público que oferta isenções para financiar determinadas atividades, e de outro, está o contribuinte disposto a preencher os requisitos exigidos pela lei criadora do incentivo, a fim de recebê-lo. Muitas vezes esses incentivos causam grande polêmica, pois os governantes propõem incentivos que beneficiam certos grupos em detrimento de outros, além de surgirem problemas de caráter jurídico.

Com o Fundo de Desenvolvimento Social não poderia ser diferente, pois antes mesmo de sua criação, quando estava apenas em projeto, já haviam comentários desfavoráveis. Falava-se da inconstitucionalidade do projeto, pela proposta do Fundosocial de um abatimento de até 50% (cinquenta por cento) para os devedores de tributos estaduais que estão em débito com o Governo, caracterizando a renúncia de receita.

Desta forma, a NBC T 19.4, emitida pelo CFC, órgão técnico fiscalizador da profissão contábil, o incentivo fiscal é considerado como renúncia total ou parcial de receita fiscal do

governo em favor de entidades públicas ou privadas, com o objetivo de geração de benefícios sociais e econômicos, podendo ser em forma de isenção ou redução tributária.

Nesse sentido, os partidos oponentes do atual governo, Partido Progressista – PP e Partido dos Trabalhadores – PT, impetraram ações diretas de inconstitucionalidade (ADIN) contra o Fundosocial (anexo D), cujo julgamento já está finalizado. Analisando as referidas ações, podem-se destacar os principais motivos que levaram os partidos opositoristas a questionarem a Lei n. 13.334, de 28 de fevereiro de 2005:

- *A instituição de um Fundo, por Lei Ordinária, contrasta com o disposto no art. 121 da Constituição Estadual, que exige Lei Complementar.*

O inteiro teor do art. 121 da Constituição do Estado de Santa Catarina de 1989, contém:

Art. 121 - O exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual, assim como a normatização da gestão financeira e patrimonial da administração pública, e as condições para a instituição e funcionamento de fundos serão dispostos em lei complementar, respeitada a lei complementar federal.

Percebe-se que deveriam estar dispostas, em Lei Complementar, as condições para instituição e funcionamento de fundos. Mas, de acordo com a ADIN, o argumento de inconstitucionalidade não procede, devido a Lei Complementar Federal e Estadual não terem sido editadas ainda, assim tendo que respeitar os artigos 71 a 74 da Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964, que estabelecem as normas gerais para os fundos especiais.

- *O art. 3º da Lei n. 13.334 de 28 de fevereiro de 2005, representa quebra ao princípio da participação popular e da composição partidária dos conselhos estaduais, previstos no art. 14, inciso I, da Constituição Estadual.*

O art. 14 da Constituição do Estado de Santa Catarina de 1989, em seu inteiro teor traz que:

Art. 14 - São instrumentos de gestão democrática das ações da administração pública, nos campos administrativo, social e econômico, nos termos da lei:

I - o funcionamento de conselhos estaduais, com representação paritária de membros do Poder Público e da sociedade civil organizada;

II – [...]

Na administração pública, o funcionamento de conselhos estaduais são instrumentos de gestão democrática, representados por membros do Poder Público e da sociedade civil organizada. Assim, o Fundosocial por ter um Conselho Deliberativo formado por Secretários de Estado foge ao disposto no artigo anteriormente citado.

De acordo com a decisão da ADIN, não se deve confundir o Conselho Deliberativo de um Fundo que é voltado a deliberar sobre programas de apoio à inclusão e promoção social com Conselhos Estaduais que são voltados a deliberar sobre as ações da administração pública, nos campos administrativos, social e econômico.

- *O art. 8º e seus parágrafos, da Lei n. 13.334 de 28 de fevereiro de 2005, vincula parte da receita tributária líquida do Estado a programas de apoio à inclusão e promoção social. Assim, essa vinculação, se admitida, seria referente a um programa e não a um fundo.*

Por ter ações permanentes estabelecidas para atingir objetivos precisos, o Fundosocial poderia se enquadrar como um programa. Mas de acordo com a decisão da ADIN, o Fundo foi instituído nos moldes permitidos pelo parágrafo unico do art. 204 da Constituição Federal, nao havendo impedimento à instituição de programas com vinculação de receita tributária.

- *Os problemas fundamentais, segundo a ADIN, estão elencados no art. 9º e seus parágrafos e no art. 10, que autorizam que sejam injetados no Fundosocial valores classificados como “contribuição voluntária”, mas que correspondem a uma transação envolvendo pagamento de obrigações tributárias, passadas e futuras, com desconto, violando assim a Constituição Estadual.*

De acordo com a ADIN, essa “contribuição voluntária”, em que credor e devedor extinguem uma relação jurídica, representam pura e simplesmente uma forma de pagamento da obrigação tributária. O art. 133, da Constituição do Estado de Santa Catarina de 1989, em seu inciso II diz que pertence aos Municípios:

II - vinte e cinco por cento:

a) do produto da arrecadação do imposto sobre operações relativas a circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação;

Assim, os recursos arrecadados mediante as “contribuições voluntárias” devem ter sua parcela voltada para os municípios. A ADIN confirma que o Fundosocial estava patrocinando o desvio de receitas dos Municípios, em ofensa direta a Constituição Estadual, caracterizando a possibilidade de um direito.

- *Por fim, os opositoristas, indagam que os artigos 14, 15 e 16 da Lei n. 13.334 de 28 de fevereiro de 2005, também são inconstitucionais, violando a Constituição Estadual.*

O art. 14 da Lei n. 13.334, de 28 de fevereiro de 2005, não é considerado inconstitucional, pois de acordo com a ADIN, a interpretação dos art. 8º e 9º preservam o mínimo de 25% (vinte e cinco por cento) dos valores aportados ao Fundosocial para os Municípios.

Já o art. 15 foi revogado, por autorizar o Chefe do Executivo, sem lei específica, a revisar e alterar o Plano Plurianual e a Lei do Orçamento Anual de 2005.

O art. 16 por sua vez, também foi considerado rejeitado, sendo decidido que, 25% (vinte e cinco por cento) decorrentes de créditos relativos ao ICMS, fossem deduzidos para os Municípios e para o Tribunal de Justiça, Assembléia Legislativa, Ministério Público, Tribunal de Contas e Fundação Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC).

Os aspectos julgados acima foram de extrema importância para que a Lei n. 13.334 de 28 de fevereiro de 2005 não fosse revogada, o que poderia causar impactos às empresas optantes ao Fundosocial caso houvesse a revogação da Lei.

3.5 REFLEXOS NAS EMPRESAS OPTANTES AO FUNDOSOCIAL CASO HOUVESSE A REVOGAÇÃO DA LEI

Caso a sentença fosse pela revogação da Lei, ter-se-ia nesta monografia uma ampliação dos pontos abordados nesta seção. A seguir são analisadas algumas hipóteses caso houvesse a referida revogação.

Analisando através da ótica de caixa da Empresa optante em fazer doações ao Fundosocial, pode-se questionar se a ela receberia o valor correspondente das doações feitas na época e se teria que compensar os valores abatidos no ICMS a recolher com o incentivo dado pelo Fundo. A seguir tem-se um exemplo prático desta análise.

A Empresa X optou, a partir do momento em que a Lei foi instituída, por fazer doações mensais ao Fundosocial, assim se beneficiando dos 10% (dez por cento) permitidos pela Lei. Neste caso, com a revogação da Lei a empresa poderia receber do Estado todo o valor doado ao Fundo, e com isso tendo que pagar aos Cofres Públicos os valores do ICMS que ela abateu durante os períodos beneficiados.

A partir do exemplo acima, pode-se analisar também através da ótica do Passivo Contingente, sabendo que esse valor do ICMS a pagar, ainda poderia acarretar na cobrança de multa e juros, já que a Empresa deixou de recolher no passado, o imposto agora devolvido. Com isso, a pessoa jurídica foi induzida ao erro, podendo ela entrar com processo de perdas e danos financeiros contra o Estado.

Além disso, a pessoa jurídica ainda poderia entrar com processo de perdas e danos morais e a marca da Empresa. Devido ser considerada como uma das “aproveitadoras” do incentivo através da divulgação pela imprensa, causando a queda da moralidade da Empresa frente à sociedade.

Também seria questionado, em outro momento, o abatimento de 50% (cinquenta por cento) às empresas que haviam pagados os antigos débitos em uma única parcela ou na transação parcelada com abatimento de até 47,5% (quarenta e sete e meio por cento).

Neste caso, além dos pontos observados acima, a Empresa teria que analisar seu Passivo Reinscrito, no qual o valor da dívida voltaria para o ponto em que a Empresa fez o falso pagamento, com ou sem os juros correspondentes ao período em que ela não deveria estar mais em litígio com o Estado. Assim, a reinserção do volume de débito considerado legal deveria ser o montante que a Empresa devia no momento da quitação da dívida, sem os juros do período no qual ela se enquadrava em dia com o Estado.

Outra hipótese seria a da não devolução dos valores doados ao Fundosocial, ou seja, no momento da revogação da Lei, as Empresas que tivessem doado ao Fundo não teriam que se preocupar com a integridade da pessoa jurídica, já que todas as doações ocorridas durante a vigência da Lei seriam válidas, não havendo a restituição e indenização.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES

Em 28 de fevereiro de 2005, o Governador do Estado de Santa Catarina (mandato 2003/2006), instituiu o Fundo de Desenvolvimento Social com a Lei n. 13.338, tendo como objetivo o financiamento de programas e ações de desenvolvimento, geração de emprego e renda, inclusão e promoção social, no campo e nas cidades, inclusive nos setores da cultura, esporte e turismo, além da educação especial.

Com isso, procurou-se realizar um estudo acadêmico desta nova modalidade de incentivo, que após a sua instituição, sofreu vários questionamentos e ações que o colocavam em uma situação de expectativa, tanto para os gestores quanto para as empresas que colaboravam.

Para tanto, foi realizado, preliminarmente, uma revisão de literatura, que abordou os aspectos inerentes à administração pública, fornecendo embasamento conceitual para melhor análise da pesquisa. A seguir foi efetuada uma análise da Lei que institui o Fundosocial, examinando os seus artigos, bem como os demonstrativos de arrecadação e distribuição dos recursos do Fundo. Na ocasião, detectou-se a possibilidade dos julgamentos das ações serem efetuadas antes do final do ano de 2006, em função do prazo e por ser época eleitoral.

Analisou-se também, formas de contabilização do Fundosocial, demonstrando exemplos de lançamentos contábeis de doadores ao Fundo, alguns lançamentos efetuados pelo seu órgão gestor a partir da tabela de lançamentos do Fundosocial e a escrituração contábil efetuada por quem recebe os recursos do Fundo.

Por fim, apresentou-se, sucintamente, as ações contra o Fundosocial, destacando-se os principais motivos que levaram os partidos progressista e dos trabalhadores a questioná-lo, e demonstrando algumas hipóteses de reflexos nas empresas optantes caso houvesse a revogação da Lei.

Concluindo, destaca-se que o Fundo de Desenvolvimento Social, foi criado, basicamente, para satisfazer as necessidades dos habitantes do Estado de Santa Catarina no campo social, esportivo e turístico. Porém, seus objetivos foram questionados quando os partidos opositoristas impetraram ação direta de inconstitucionalidade contra o Fundo, oferecendo, com isso, riscos às entidades empresariais que dele participavam.

Caso a sentença fosse à revogação da Lei, as empresas optantes ao Fundo poderiam sofrer conseqüências relativas aos valores doados, pois estes voltariam ao passivo dessas empresas com juros e correções, além de causar danos irreparáveis à marca da Empresa que

poderia ser julgada indevidamente pela imprensa. Porém, com o resultado favorável ao Fundo, deu-se fim às expectativas da oposição em torná-lo inconstitucional.

Por outro lado, para o trabalho monográfico o fato de não constar nas sentenças proferidas, qualquer menção de reparo aos doadores reduz a abrangência do tema a que se propôs no objetivo específico que trata da investigação dos riscos, contestações e possíveis motivos que poderiam resultar na revogação da lei.

Com base no que viu-se ao longo da investigação na presente monografia, sugere-se que o Governo do Estado de Santa Catarina realize uma pesquisa de opinião visando colher o nível de satisfação dos diferentes investidores do Fundo. Sugere-se também que seja publicado, trimestralmente, no sítio eletrônico a figura 1 devidamente acompanhada do valor movimentado no período em cada item adequado.

Também recomenda-se, para fins acadêmicos, especialmente para a área do direito tributário, uma dissertação ou tese mais aprofundada sobre o tema estudado.

REFERÊNCIAS

_____. *Constituição do Estado de Santa Catarina, 1988*. Disponível em: <<http://www.sc.gov.br>>. Acesso em: 01 set 2006.

_____. Decreto n. 3.250, de 27 de junho de 2005. *Prorroga o prazo previsto no parágrafo 2º do art. 9º, da Lei n. 13.334, de 28 de fevereiro de 2005*. Disponível em: <<http://www.sef.sc.gov.br>>. Acesso em: 01 set 2006.

_____. Lei n. 9.637, de 15 de maio de 1998. *Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais*. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 01 set 2006.

_____. Lei n. 9.790, de 23 de março de 1999. *Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público*. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 01 set 2006.

_____. Lei n. 13.334, de 28 de fevereiro de 2005. *Institui o Fundo de Desenvolvimento Social*. Disponível em: <<http://www.sef.sc.gov.br>>. Acesso em: 01 set 2006.

_____. Lei n. 13.633, de 20 de dezembro de 2005. *Altera a Lei n. 13.334, de 2005, que Institui o Fundosocial, destina a financiar programas de apoio à inclusão e promoção social*. Disponível em: <<http://www.sef.sc.gov.br>>. Acesso em: 01 set 2006.

ABONG Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais. Disponível em: <<http://www.abong.org.br>>. Acesso em: 01 set 2006.

ANGÉLICO, João. *Contabilidade Pública*. 8 ed. São Paulo: Atlas, 1994.

BASTOS, Lília da Rocha et al. *Manual para elaboração de projetos e relatórios de pesquisa, teses, dissertações e monografia*. 6. ed. Rio de Janeiro: LTC, 2004.

BEUREN, Ilse Maria (Org.); et al. *Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade: teoria e prática*. São Paulo: Atlas, 2003.

BRASIL. Lei n. 12.931, de 13 de fevereiro de 2004. *Institui o procedimento da descentralização de créditos orçamentários e adota outras providências*. Disponível em: <<http://www.spg.sc.gov.br>>. Acesso em: 01 set 2006.

BRASIL. Lei n. 4.320/64. *Institui Normas gerais de Direito Financeiro para Elaboração e Controle dos Orçamentos e Balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal*. Disponível em: <<https://www.planalto.gov.br>> Acesso em: 01 jul. 2006.

BRASIL. Decreto n. 2.992, de 18 de março de 2005. *Introduz alterações ao Decreto n. 2.977, de 8 de março de 2005, que regulamenta a Lei n. 13.334, de 28 de fevereiro de 2005*. Disponível em: <<http://www.sef.sc.gov.br>>. Acesso em: 01 set 2006.

BRASIL. Decreto n. 2.977, de 8 de março de 2005. *Regulamenta a Lei n. 13.334, de 28 de fevereiro de 2005*. Disponível em: <<http://www.sef.sc.gov.br>>. Acesso em: 01 set 2006.

BRASIL. *Constituição Brasileira, 1988*. Texto Constitucional de 5 de outubro de 1988 com alterações adotadas pelas emendas constitucionais n. 3/93. Brasília: Presidência da República, 1993. Disponível em: <<http://www.presidenciairepublica.gov.br>>. Acesso em: 01 set 2006.

CERVO, Amado Luiz; BERVIAN, Pedro Alcino. *Metodologia Científica*. 5. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2002.

CRUZ, Flávio da. *Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada: Lei complementar n. 101, de 4 de maio de 2000*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

CRUZ, Flávio da. *Comentários à Lei 4.320*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

FABRETTI, Láudio Camargo. *Contabilidade Tributária*. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

GIL, Antônio Carlos. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

KOHAMA, Heilio. *Contabilidade pública: teoria e prática*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1996.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. *Metodologia Científica*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. *Técnicas de Pesquisa: planejamento e execução de pesquisas, elaboração, análise e interpretação de dados*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

LIMA, Diana Vaz de; CASTRO, Róbison Gonçalves de. *Contabilidade pública: integrando União, Estados e Municípios (Siafi e Siafem)*. São Paulo: Atlas, 2000.

MTO Manual Técnico do Orçamento 2005 – Créditos Adicionais. Disponível em: <<http://www.seplan.mt.gov.br>>. Acesso em: 01 set 2006.

NBC Normas Brasileiras de Contabilidade. Disponível em: <<http://www.cfc.org.br>>. Acesso em: 01 set 2006.

RICHARDSON, Roberto Jarry. *Pesquisa social: métodos e técnicas*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

SILVA, Lino Martins da. *Contabilidade governamental: um enfoque administrativo*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1996.

SILVA, Jair Cândido da; VASCONCELOS, Edilson Felipe. *Manual de execução orçamentária e contabilidade pública*. 1. ed. Brasília, DF: Brasília Jurídica: 1997.

SLOMSKI, Valmor. *Manual de contabilidade pública: um enfoque na contabilidade municipal, de acordo com a Lei de Responsabilidade fiscal*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

ANEXOS

ANEXO A – Termo de Adesão ao Fundosocial



**ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**

FUNDOSOCIAL

(Lei 13.334 de 28/02/2005, regulamentada pelo Dec. 2.992 de 18/03/2005)

1 – IDENTIFICAÇÃO DO CONTRIBUINTE

NOME OU RAZÃO SOCIAL:

CNPJ:

INSCRIÇÃO ESTADUAL:

RUA/PRAÇA/AVENIDA:

Nº

BAIRRO/DISTRITO

MUNICÍPIO

CEP

TELEFONE

2 – TERMO DE ADESÃO

Senhor Secretário Executivo do FUNDOSOCIAL,

O contribuinte acima identificado, com base no artigo 12, da Lei n.º 13.334, de 28/02/2005, vem através deste instrumento manifestar seu interesse em colaborar com o FUNDOSOCIAL mediante doação, propondo a transação dos créditos tributários elencados no quadro 4, nos seguintes termos:

Conforme artigo 9º (Caput):

() – Contribuição voluntária ao FUNDOSOCIAL, correspondente a 50% (cinquenta por cento) do crédito tributário devido, no valor de R\$ _____ (_____).

Conforme artigo 9º, parágrafo 1º:

() – Contribuição voluntária ao FUNDOSOCIAL em ____ (_____) parcelas mensais e sucessivas, no valor de _____ R\$ _____ (_____),

correspondente a _____ % do crédito tributário devido.

Declara estar ciente das regras de funcionamento do FUNDOSOCIAL (Art.27,I, do Dec. 2.977, de 8/03/2005); bem como, renuncia expressamente ao direito em que se fundam eventuais ações judiciais em tramitação, envolvendo o crédito tributário objeto da transação (Art. 27, II, do Dec. 2.977, de 8/03/2005), inclusive o que dispõe o § 3º do art. 10, da Lei n.º 13.334, de 28/02/2005, e demais dispositivos desta lei.

5 – HOMOLOGAÇÃO DA AUTORIDADE COMPETENTE		
NOME:		
DATA	CARGO:	ASSINATURA

6 – INSTRUÇÕES AO REQUERENTE
<p>1 – Na Gerência Regional de sua jurisdição deverá ser apresentado: Termo de Adesão, devidamente preenchido e assinado; Juntamente com a Taxa de Serviços Gerais, código 2119 no valor de R\$ 5,00</p> <p>Obs.: Deverá ser formalizado um processo para cada modalidade: Notificações fiscais, por tipo de tributo (ICMS, IPVA ou ITCMD); Certidões de Dívida Ativa, por tipo de tributo (ICMS, IPVA ou ITCMD).</p> <p>2 – Para fins de recolhimento (integral ou de parcelas), o DARE/SC deverá conter um dos seguintes códigos de receitas:</p> <p>3719 FUNDOSOCIAL ICMS – Transação – Notificação Fiscal 3727 FUNDOSOCIAL ICMS – Transação – Dívida Ativa (CDA) 3760 FUNDOSOCIAL IPVA – Transação – Notificação Fiscal 3778 FUNDOSOCIAL IPVA – Transação – Dívida Ativa (CDA) 3786 FUNDOSOCIAL ITCMD – Transação – Notificação Fiscal 3794 FUNDOSOCIAL ITCMD – Transação – Dívida Ativa (CDA)</p> <p>3 – No campo 4 do DARE/SC (nº do documento), deverá ser informado o número do processo da transação, seja para notificações fiscais ou CDA's.</p>

**ANEXO B – Demonstrativos de Arrecadação e Aplicação dos Recursos
2005 e 2006**



ESTADO DE SANTA CATARINA
SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA
FUNDO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL - FUNDOSOCIAL

DEMONSTRATIVO DOS RECURSOS ARRECADADOS E SUA APLICAÇÃO
EXERCÍCIO DE 2005

Art. 16 do Decreto nº 2977, de 08/03/2005

DESENVOLVIMENTO DE AÇÕES NA ÁREA:	2º TRIMESTRE		3º TRIMESTRE		4º TRIMESTRE		TOTAIS R \$
	Rec. Descentral.	Apl. Direta	Rec. Descentral.	Apl. Direta	Rec. Descentral.	Apl. Direta	
33 - DA SAÚDE	0,00	647.533,40	0,00	390.107,00	0,00	13.198,24	1.050.838,64
34 - DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA	0,00	567.800,40	387.008,00	658.040,07	0,00	308.812,08	1.921.660,55
35 - DE SEGURANÇA PÚBLICA	0,00	198.187,53	70.000,00	70.100,00	0,00	6.456,00	344.743,53
36 - DE INFRA ESTRUTURA	5.959.051,09	42.000,00	16.719.939,65	28.656,40	14.467.733,79	-	37.217.380,93
37 - DA COMUNICAÇÃO	0,00	1.668.000,00	0,00	408.447,77	0,00	18.141,36	2.094.589,13
38 - DE TURISMO, ESPORTE E CULTURA	7.906.928,72	5.878.732,32	3.644.555,14	7.039.186,53	2.400.000,00	5.261.117,31	32.130.520,02
39 - DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL, TRABALHO E RENDA	1.500.000,00	5.415.150,43	0,00	4.266.963,76	80.000,00	4.585.940,60	14.348.054,79
40 - DA AGRICULTURA E DESENVOLVIMENTO RURAL	0,00	563.230,00	4.256.246,18	6.16.715,50	1.993.400,00	662.335,21	9.591.926,89
41 - DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL	0,00	52.000,00	0,00	110.000,00	0,00	8.000,00	170.000,00
8055 TRANSFERÊNCIA AOS MUNICÍPIOS	0,00	8.273.366,90	0,00	14.816.183,19	0,00	9.677.871,45	32.767.421,54
REPASSE AOS PODERES	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	17.608.522,89	17.608.522,89
TOTAIS	15.365.979,81	23.306.000,98	25.077.748,97	28.404.400,22	18.941.133,79	38.150.395,14	149.245.658,91

ARRECADADO DE:	2º TRIMESTRE		3º TRIMESTRE		4º TRIMESTRE		TOTAIS
PESSOAS FÍSICAS		637.332,92		733.537,29		228.951,50	1.599.821,71
PESSOAS JURÍDICAS		60.170.123,25		58.939.697,64		38.741.446,76	157.851.267,65
TOTAIS		60.807.456,17		59.673.234,93		38.970.398,26	159.451.089,36

Florianópolis, 31 de janeiro de 2006.

MAX ROBERTO BORNHOLDT
Secretário de Estado da Fazenda

CLEVERSON SIEWERT
Secretário Executivo do Fundosocial

ABEL GUILHERME DA CUNHA
Diretor de Investimentos e Participações Públicas

CIRO RAMON BRIGUENTE
Gerente de Fundos, Investimentos e Participações

 ESTADO DE SANTA CATARINA SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA FUNDO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL - FUNDOSOCIAL						
DEMONSTRATIVO DOS RECURSOS ARRECADADOS E SUA APLICAÇÃO						
EXERCÍCIO DE 2006						
Art. 16 do Decreto nº 2977, de 08/03/2006						
DESENVOLVIMENTO DE AÇÕES NA ÁREA:	TIPO	1º TRIM.	2º TRIM.	3º TRIM.	4º TRIM.	TOTAIS
33 - DA SAÚDE	Aplicação Direta	336.309,53	4.000,00			340.309,53
	Descentralizado	0,00	0,00			0,00
34 - DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA	Aplicação Direta	0,00	0,00			0,00
	Descentralizado	4.560.562,80	10.020.000,00			14.580.562,80
35 - DE SEGURANÇA PÚBLICA	Aplicação Direta	0,00	0,00			0,00
	Descentralizado	69.000,00	0,00			69.000,00
36 - DE INFRA ESTRUTURA	Aplicação Direta	180.000,00	0,00			180.000,00
	Descentralizado	64.817.055,98	18.467.818,26			83.284.874,24
37 - DA COMUNICAÇÃO	Aplicação Direta	0,00	0,00			0,00
	Descentralizado	0,00	0,00			0,00
38 - DE TURISMO, ESPORTE E CULTURA	Aplicação Direta	4.398.234,32	4.662.259,23			9.060.493,55
	Descentralizado	18.434.881,28	219.014,00			18.653.895,28
39 - DE DESENVOLVIM. SOCIAL, TRABALHO E RENDA	Aplicação Direta	5.504.345,00	7.345.451,53			12.849.796,53
	Descentralizado	200.000,00	2.000.000,00			2.200.000,00
40 - DA AGRICULTURA E DESENVOLVIMENTO RURAL	Aplicação Direta	724.565,12	149.500,00			874.065,12
	Descentralizado	3.550.000,00	175.000,00			3.725.000,00
41 - DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL	Aplicação Direta	0,00	0,00			0,00
	Descentralizado	0,00	0,00			0,00
42 - PORTADORES DE DEFICIÊNCIA (APAES)	Aplicação Direta	0,00	0,00			0,00
	Descentralizado	1.098.471,11	1.443.943,21			2.542.414,32
TOTAIS		103.873.425,14	44.486.986,23	-	-	148.360.411,37

ARRECAÇÃO DE:	1º TRIMESTRE	2º TRIMESTRE	3º TRIMESTRE	4º TRIMESTRE	TOTAIS
PESSOAS FÍSICAS	200.405,65	192.463,17			392.868,82
PESSOAS JURÍDICAS	41.514.455,88	51.509.002,29			93.023.458,17
TOTAIS	41.714.861,53	51.701.465,46	-	-	93.416.326,99

Florianópolis, 26 de julho de 2008.

LINDOLFO WEBER
Diretor GeralABEL GUILHERME DA CUNHA
Diretor de Investimentos e Participações PúblicasCLEVERSON SIEWERT
Secretário Executivo do FundosocialCIRO RAMON BRIGUENTE
Gerente de Fundos, Investimentos e Participações

ANEXO C – Principais Lançamentos Contábeis do Fundosocial

PRINCIPAIS LANÇAMENTOS DO FUNDOSOCIAL			
Estão listados abaixo os principais lançamentos do FUNDOSOCIAL conforme Tabela de Eventos do Estado de Santa Catarina publicada no site: www.sef.sc.gov.br - orientações - controle interno - ATV contábil - normas			
EVENTO	TIPO	DÉBITO	CRÉDITO
EVENTOS PREVISÃO INICIAL DE RECEITA E DESPESA			
139 Previsão orçamentária inicial da receita	1.9.1.1.1	Receita a realizar (natureza da receita)	2.9.1.1.1
	2.9.1.2.1.99	* outros controles (fonte de recursos)	2.9.1.2.1.01
642 No órgão/entidade setorial	1.9.2.1.1.01	Crédito inicial - originário do orçamento	2.9.2.1.1
Observação: não estão incluídos os lançamentos de alterações orçamentárias, considerados eventuais.			
EVENTOS DESCENTRALIZAÇÃO DE CRÉDITOS - ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA			
217 Lançamentos na unidade concedente	2.9.2.1.1	Crédito Disponível	1.9.2.2.1.01.02
			* Créditos transferidos
218 Lançamentos na unidade concedente	1.9.2.1.01.02	* Créditos transferidos	2.9.2.1.1
			Crédito Disponível
232 Lançamentos no órgão repassador	2.9.3.3.1	Disponibilidades Financeiras	1.9.3.2.9.03
	5.1.2.1.2	Repassse Concedido	1.1.1.2.01.31.01.01
			Disponib. por Fonte de Recursos-Banco
			BESC-Conta única
237 Lançamentos no órgão repassador	1.9.3.2.9.03	Disponib. por Fonte de Recursos-Banco	2.9.3.3.1
	1.1.1.2.01.31.01.01	BESC -Conta única	5.1.2.1.2
			Repassse Concedido

PROGRAMAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA COM BASE NA APROVAÇÃO DO ORÇAMENTO E EXECUÇÃO									
	Registro de liberação de cota orçamentária para empenhamento								
660	No órgão/entidade setorial	2.9.3.1.1.99 1.9.3.2.9.02	*Diversas cotas orçamentárias Disponibilidade por fonte de recursos					1.9.3.1.1.01.15 2.9.3.1.1.01.03 2.9.3.2	Cota de despesa a aprovar Cota de despesa a receber Disponibilidade Financeira
	Estorno/Redução da liberação de cota orçamentária para empenhamento								
716	No órgão/entidade setorial	2.9.3.1.1.01.03 2.9.3.2	Cota de despesa a receber Disponibilidade Financeira					2.9.3.1.1.99 1.9.3.2.9.02	*Diversas cotas orçamentárias Disponibilidade por fonte de recursos
	Registro da liberação de cota financeira para emissão de Ordem Bancária - integrantes da única								
662	No órgão/entidade setorial	2.9.3.1.1.03.99 1.9.3.2.9.03	* Diversas cotas financeiras Disponib. por Fonte de Recursos-Banco					1.9.3.1.1.03.01 2.9.3.1.1.03.02 2.9.3.3.1	Cota financeira a receber Disponibilidades Financeiras
	Estorno do Registro da liberação de cota financeira para emissão de Ordem Bancária - integrantes da única								
703	No órgão/entidade setorial	2.9.3.1.1.03.02 2.9.3.3.1	Cota financeira a receber Disponibilidades Financeiras					2.9.3.1.1.03.99 1.9.3.2.9.03	* Diversas cotas financeiras Disponib. por Fonte de Recursos-Banco
	Registro da Ordem Bancária								
163	Emissão da Ordem Bancária	2.9.3.3.2	Ordem Bancária Emitida					1.9.3.2.9.03	Disponib. por Fonte de Recursos-Banco
	164 Cancelamento da Ordem Bancária								
	252 Transferência ICMS Municipal								
		4.9.1.1.3.02.02 1.9.1.1.1 1.9.1.2.1.99 2.9.3.2 2.9.3.3.1	ICMS Municipal Receita a Realizar (natureza da receita) *Outras arrecadações Disponibilidade Financeira Disponibilidade Financeira					1.1.4.2.5.02 1.9.1.4 1.9.1.2.1.01 1.9.3.2.9.02 1.9.3.2.9.03	Retenção ICMS Municipal Receita Realizada (natureza da receita) Arrecadação realizada por fonte Disponib. por fonte de recursos - orçament Disponib. por fonte de recursos-Banco
	Repasse do Fundo Social aos Poderes No Fundo Social								
235		1,2,3 e 4 1						1.1.1.1.2.01.31.01.01	BESC -Conta única
	521 Emissão de empenho								
		5.1.2.1.3.01.01.01 5.1.2.1.3.01.02.01.01 5.1.2.1.3.01.03.01.01 5.1.2.1.3.01.04.01.01 2.9.3.3.1	Repasse Fundo Social Repasse Fundo Social Repasse Fundo Social Disponibilidades Financeiras					2.9.2.1.3.01 1.9.2.4.1.99 2.9.2.4.1.04.01 1.9.2.4.1.99 1.9.2.4.1.99 2.9.2.4.1.01 2.9.2.4.1.02.LL 2.9.3.1.1.01.03 1.9.9.7.2.XX.XX	Crédito empenhado a liquidar *outros empenhos por emissão Valores em liquidação - emp. por credor *outros empenhos por emissão *outros empenhos por emissão Empenhos a liquidar Empenhos p/ modal. Licitação a liquidar Cota de despesa recebida Direitos e obrigações contratadas
	TIPO 0 - NORMAL								
	TIPO 1 - VINCULADO A CONTRATO								
	Se for vinculado a contrato								
	Estorno da emissão do Empenho								
526	No órgão/entidade emitente do empenho	2.9.2.1.3.01 1.9.2.4.1.99 2.9.2.4.1.01.01 2.9.2.4.1.99 2.9.2.4.1.02.LL 1.9.2.4.1.99 2.9.2.4.1.04.01 2.9.2.4.1.04.01 2.9.3.1.1.01.03 2.9.9.7.	Crédito empenhado a liquidar *outros empenhos por emissão Empenhos a liquidar *outros empenhos por emissão Empenhos p/ modal. Licitação a liquidar *outros empenhos por emissão Valores em liquidação - empenhos por credor Cota de despesa recebida Direitos e obrigações contratadas					2.9.2.1.1 1.9.2.4.1.01.09 2.9.2.4.1.99 1.9.2.4.1.02.LL 2.9.2.4.1.99 1.9.2.4.1.04.01 2.9.2.4.1.99 2.9.3.1.1.01.03 1.9.9.7.2.XX.XX	Crédito disponível *Anulação de empenho *outros empenhos de empenho Empenhos p/ modal. Licitação *outros empenhos de empenho Valores comprometidos *outros empenhos de empenho Cota de despesa a receber Direitos e obrig. Contrat. Com terceiros
	TIPO 0 - NORMAL								
	TIPO 1 - VINCULADO A CONTRATO								
	Se for vinculado a contrato								
	Liquidação de empenho								
022		3.X.X.X.XX.XX 2.9.2.1.3.01	Despesa Crédito empenhado a liquidar					2.1.2.1.1.01 2.9.2.1.3.02.01	Fornecedores - do exercício Crédito empenhado liquidado

EVENTOS DE ARRECADÇÃO DE RECEITAS E RECEBIMENTO DE RECURSOS				
167	Registro de receitas	1.1.1.1.X.XX.XX.XX.XX	CONTA BANCO	Receita
0 e 1		1.1.1.1.X.XX.XX.XX.XX	Receita Realizada (natureza da receita)	Receita a Realizar (natureza da receita)
0 e 1	TIPO 0 - ALIMENTA DISPON. ORÇAMENT.	1.9.1.1.4	Arrecadação realizada por fonte	*Outras arrecadações
0 e 1	TIPO 1 - NÃO ALIMENTA DISPONIB. ORÇAMENT.	1.9.1.2.1.01	Disponib. por fonte de recursos - orçamento	Disponibilidade Financeira
0 e 1	DARE 5000-5999	1.9.3.2.9.02	Disponib. por fonte de recursos-Banco	Disponibilidade Financeira
0 e 1		1.9.3.2.9.03		
0 e 1	189 Estorno do Registro de receitas	4.X.X.X.X.XX.XX	Receita	CONTA BANCO
0 e 1		1.9.1.1.1	Receita a Realizar (natureza da receita)	Receita Realizada (natureza da receita)
0 e 1	TIPO 0 - ALIMENTA DISPON. ORÇAMENT.	1.9.1.2.1.99	*Outras arrecadações	Arrecadação realizada por fonte
0	TIPO 1 - NÃO ALIMENTA DISPONIB. ORÇAMENT.	2.9.3.2	Disponibilidade Financeira	Disponib. por fonte de recursos - orçamento
0 e 1	DARE 5000-5999	2.9.3.3.1	Disponibilidade Financeira	Disponib. por fonte de recursos-Banco
1,2,3,4,5	Recebimento de recursos vinculados	1.1.1.1.X.XX.XX.XX.XX	Conta banco	
1	TIPO 1 - Depósitos e cauções DARE 8000-8199			Depósitos e cauções
2	TIPO 2 - Depósitos Judiciais DARE 8200-8299	2.1.1.4.1		Depósitos Judiciais
3	TIPO 3 - Depósitos para recursos DARE 8400-8599	2.1.1.4.2		Depósitos para Recursos
4	TIPO 4 - Depósitos Diversos DARE 8600-8799	2.1.1.4.3		Depósitos Diversos
5	TIPO 5 - Fianças DARE 8300-8399	2.1.1.4.9.01.02.02.02		Fianças
1,2,3,4,5		2.1.1.4.9.01.09	Disponib. por fonte de recursos-Banco	Disponibilidade Financeira
1,2,3,4,5	Estorno de Recebimento de recursos vinculados	1.1.1.1.X.XX.XX.XX.XX		Conta banco
1	TIPO 1 - Depósitos e cauções DARE 8000-8199	2.1.1.4.1		Depósitos e cauções
2	TIPO 2 - Depósitos Judiciais DARE 8200-8299	2.1.1.4.2		Depósitos Judiciais
3	TIPO 3 - Depósitos para recursos DARE 8400-8599	2.1.1.4.3		Depósitos para Recursos
4	TIPO 4 - Depósitos Diversos DARE 8600-8799	2.1.1.4.9.01.02.02.02		Depósitos Diversos
5	TIPO 5 - Fianças DARE 8300-8399	2.1.1.4.9.01.09		Fianças
1,2,3,4,5		2.9.3.3.1	Disponibilidade Financeira	Disponib. por fonte de recursos-Banco
0 e 1	206 Registro de Rendas a Classificar			
0	TIPO 0 - CONTA ÚNICA	1.1.1.1.2.99.22.01.01	Conta arrecadação	Outras Receitas a Classificar
1	TIPO1 - Outras contas	1.1.1.2.99.XX.XX.XX	Outras Contas	
0 e 1	DARE 9000 - 9200	1.9.3.2.9.03	Disponib.por fonte de recursos-Banco-fictícia	Disponibilidade Financeira
0 e 1	709 Estorno do Registro de Rendas a Classificar	2.1.4.1.1.99	Outras Receitas a Classificar	
0	TIPO 0 - CONTA ÚNICA			
1	TIPO1 - Outras contas			
0 e 1	DARE 9000 - 9200	2.9.3.3.1	Disponibilidade Financeira	Conta arrecadação
				Outras Contas
				Disponib.por fonte de recursos-Banco-fictícia
186	Transferência de recursos para outros bancos (banco a banco)	1.1.1.1.X.XX.XX.XX.XX	BANCO X	BANCO Y

Fonte: Tabela de Eventos do Estado de Santa Catarina, publicada no site www.sef.sc.gov.br, com adaptações.

ANEXO D – Ação Direta de Inconstitucionalidade

Ações Direta de Inconstitucionalidade n. 2005.005316-1 e 2005.005756-1, da Capital.

Relator:a: Desa. Maria do Rocio Luz Santa Ritta.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PROPOSIÇÃO SIMULTÂNEA PELOS PARTIDOS PROGRESSISTA (PP) E DOS TRABALHADORES(PT). REUNIÃO PARA APRECIÇÃO CONJUNTA. IMPUGNAÇÃO A LEI ESTADUAL N. 13.334/2005 QUE INSTITUIU O FUNDOSOCIAL. MEDIDA CAUTELAR. DECISÃO DE PLENÁRIO. DISPENSA PELO RELATOR DA AUDIÊNCIA DO MINISTÉRIO PÚBLICO. FACULDADE PREVISTA NO ART. 10,§ 1º DA LEI ESTADUAL N. 12.069/2001. CONCESSÃO PARCIAL DA LIMINAR, PRESENTES O *FUMUS BONI JURIS* E O PERICULUM IN MORA, PRESSUPOSTOS REFORÇADOS PELO CRITÉRIO DA CONVENIÊNCIA. COMPETÊNCIA DA CORTE RECONHECIDA, RESTRITA AO EXAME DA LEI LOCAL CONTRASTADA COM A CARTA ESTADUAL, MESMO QUE OS DISPOSITIVOS CONSTITUCIONAIS AFRONTADOS CORRESPONDAM A MERA REPRODUÇÃO DA CARTA FEDERAL. COMPETÊNCIA DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA QUE SE SUBSUME À CAUSA PETENDI REFERENTE À ALEGADA VIOLAÇÃO À CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. LEGITIMIDADE ATIVA DOS PARTIDOS POLÍTICOS. INSTITUIÇÃO DE FUNDO POR LEI ORDINÁRIA, DESTINADO A FINANCIAR PROGRAMAS DE APOIO À INCLUSÃO E PROMOÇÃO SOCIAL. VIABILIDADE. AUSÊNCIA DE LEI COMPLEMENTAR FEDERAL E ESTADUAL ESPECÍFICA, FAZENDO INCIDIR A LEI N. 4.320/64, RECEPCIONADA PELA CONSTITUIÇÃO DE 1988 (ADI N. 1.726-5/DF), QUE INSTITUI NORMAS GERAIS DE DIREITO FINANCEIRO PARA ELABORAÇÃO E CONTROLE DOS ORÇAMENTOS E BALANÇOS NOS TRÊS NÍVEIS DE GOVERNO. INJEÇÃO DE RECEITAS, POR MEIO DE DOAÇÕES E CONTRIBUIÇÕES VOLUNTÁRIAS, PROVENIENTES DE TRANSAÇÕES ENVOLVENDO CRÉDITOS DE ICMS. CIRCUNSTÂNCIAS QUE IMPLICAM EM REDUÇÃO DA PARTICIPAÇÃO FINANCEIRA DOS MUNICÍPIOS NO PRODUTO DA ARRECADAÇÃO DO ICMS E REPERCUTEM NO CÁLCULO DA RECEITA DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA, TRIBUNAL DE JUSTIÇA, TRIBUNAL DE CONTAS, MINISTÉRIO PÚBLICO E UDESC, GARANTIDAS CONSTITUCIONALMENTE. QUEBRA DA ESTRUTURA FEDERATIVA, DERRUÍDA A AUTONOMIA MUNICIPAL, QUE SE SUSTENTA, TAMBÉM, NA REPARTIÇÃO DA RECEITA TRIBUTÁRIA, DESDOBRAMENTO ECONÔMICO-FINANCEIRO DA REPARTIÇÃO CONSTITUCIONAL DE COMPETÊNCIAS. DESVIO DE RECEITA QUE AFETA, IGUALMENTE, A AUTONOMIA ADMINISTRATIVA E FINANCEIRA DOS DEMAIS PODERES E INSTITUIÇÕES. LIMINAR, PORTANTO, QUE ENCONTRA JUSTIFICATIVA NÃO SÓ FINANCEIRA COMO INSTITUCIONAL. COMPETÊNCIA DO LEGISLATIVO PRESERVADA. PEDIDO CAUTELAR, EM PARTE ACOLHIDO, CONFERINDO-SE AOS DISPOSITIVOS INTERPRETAÇÃO CONFORME A CONSTITUIÇÃO, EXCETO EM RELAÇÃO ÀQUELE QUE COMPROMETE O PRINCÍPIO DA INDELEGABILIDADE, CUJA VIGÊNCIA FICA SUSPensa.

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2005.005316-1 e 2005.005756-1, da comarca da Capital, em que são requerentes o Partido Progressista (PP) e o Partido dos Trabalhadores (PT), respectivamente, e requeridos o Governador do Estado de Santa Catarina e Assembléia Legislativa do Estado de Santa Catarina:

ACORDAM, em Tribunal Pleno, à unanimidade, afastar as preliminares e conceder parcialmente a liminar para a) - conferindo aos dispositivos impugnados (art. 2º, inciso III; os §§ 1º, 2º 3º e 4º do art. 8º [exceção do caput]; art. 9º e seus parágrafos e art. 10; e art. 16) interpretação conforme a Constituição Estadual, determinar que dos recursos angariados ao **FUNDOSOCIAL**, decorrentes de crédito relativos ao ICMS, sejam deduzidos os 25% pertencentes ao Município e os percentuais devidos ao Tribunal de Justiça, Assembléia Legislativa, Ministério Público, Tribunal de Contas e Fundação Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC), procedendo-se aos respectivos depósitos na forma da lei; b) - suspender a vigência do art. 15, que confere ao Chefe do Executivo, sem lei específica, a revisão e alteração do Plano Plurianual e da Lei do Orçamento Anual de 2005. Submetida à votação, destacadamente, a argüição de necessidade de Lei Complementar Estadual para instituição do Fundo, restou afastada, por maioria.

Custas na forma da lei.

I - RELATÓRIO

O Partido Progressista (PP) e o Partido dos Trabalhadores (PT), individualmente, aforaram ação direta de inconstitucionalidade, objetivando atacar as disposições da Lei Estadual n. 13.334, de 28.02.2005, que institui o denominado **FUNDOSOCIAL**, destinado a financiar programas de apoio à inclusão e promoção social.

Sustentam, cada qual em peça autônoma, reunidas as ações para efeito de processamento e julgamento simultâneo, que a lei em ocaso afrontaria a Carta Política Estadual, devendo, desde logo, ser suspensa em seus efeitos e, afinal, declarada a inconstitucionalidade dos artigos 1º; 2º, inc. III e § 2º; 3º, § 1º; 8º e seus parágrafos; 9º; 10 e seus parágrafos, 14, 15 e 16.

O Partido dos Trabalhadores, pretende, inclusive, de forma incidental, a análise da inconstitucionalidade da Lei local frente a própria Constituição Federal, entendendo violados o parágrafo único do art. 204 e o § 6º do art. 150 da Carta Magna.

Adotada a providência do art. 10 da Lei Estadual 12.069/2001, com a audiência do Executivo e Legislativo Estaduais e do Procurador Geral do Estado, dispensada a ouvida da Procuradoria Geral da Justiça (§ 1º), retornaram os autos conclusos para exame, em Plenário, do pedido cautelar de suspensão dos dispositivos impugnados.

II - VOTO:

Observa-se, de início, que, tratando-se de medida cautelar, a ouvida do Ministério Público constitui-se em faculdade do relator que, assim, pode dispensá-la, a teor do art. 10, § 1º da Lei Estadual n. 12.069/2001.

Cumprido afastar a incompetência da Corte, sustentada pela douta Procuradoria Geral do Estado, quando de sua audiência, haja vista o entendimento do STF, no sentido de que *É competente o Tribunal de Justiça (e não o Supremo Tribunal), para processar e julgar ação direta contra lei estadual contrastada com a norma da Constituição local, mesmo quando venha esta a consubstanciar mera reprodução de regra da Carta Federal, cabendo, em tese, recurso extraordinário de decisão que vier a ser proferida sobre a questão* (ADI nº 1.529-0/MT, Rel. Min. Octávio Gallotti). Ou ainda: RTJ 147/404, RTJ 152/371, ADI nº 717 e

Reclamações nºs 383,386,425,596. E mais: de 2004, Agravo Regimental na Suspensão Liminar 10-1 de SP, de que participaram, em decisão unânime, os Ministros Sepúlveda Pertence, Celso de Mello, Carlos Velloso, Marco Aurélio, Nelson Jobin, Ellen Gracie, Gilmar Mendes, Cezar Peluso, Carlos Brito e Joaquim Barbosa, in verbis: Controle Concentrado de Constitucionalidade de lei estadual ou municipal que reproduz norma da constituição federal de observância obrigatória pelos entes da federação. Competência do tribunal de Justiça, com possibilidade de interposição de recurso extraordinário se a interpretação conferida à legislação contrariar o sentido e o alcance de dispositivo da Carta Federal. Precedentes. Ou finalmente: Reclamação nº 2.970/ RGS de 01.03.2005.

A esfera estadual representa, na verdade, um microsistema de controle da constitucionalidade, a exemplo do que se passa na Alemanha. (Controle Jurisdicional de Constitucionalidade, Zeno Veloso, 3ª ed., Del Rey, p. 342).

Ilegitimidade ativa, preliminar argüida nas informações pela Assembléia Legislativa, também não há. A Constituição do Estado exige apenas que o partido político acionante detenha representação na Assembléia Legislativa (art. 85, inciso V, da CE), fato aqui público e notório, ademais, não impugnado. O que pretende traduzir a preliminar é a necessidade de prova pelos acionantes da vigência do mandato de seus Presidentes e da ausência nos estatutos de exigência de prévia audiência de qualquer outra instância partidária para propositura de ação direta. Ora, tanto uma coisa como outra, se dúvida há, são passíveis de conferência nos Tribunais Eleitorais (art. 17, § 2º, da CF), não sendo dado questionar a legitimidade, sem a contraprova correspondente, ao alcance do interessado obter. Aliás, *Se a parte argüi de irregularidade a representação processual de seu adversário, a ela argüente incumbe fazer a prova de tal irregularidade (RT 568/193, 576/229, 585/199, 583/241, 588/213 e 602/220)*. (Ap. Cível nº 2002.023353-1 e Ap. Cível nº 2002.017295-8)

Quanto às ações propostas, impertinente a pretensão do Partido dos Trabalhadores, manifestada na inicial, do exame da lei local em confronto com a Constituição da República, não satisfazendo aos seus propósitos o precedente invocado, originário do Supremo Tribunal Federal, relativo a reclamação nº 526-7 de São Paulo. O acórdão trata de incidente de inconstitucionalidade de dispositivo da Constituição Estadual frente a Federal e não de incidente de inconstitucionalidade de dispositivo de lei infraconstitucional frente a Constituição Federal. Aliás, a competência do Tribunal de Justiça se subsume à *causa petendi* referente à alegada violação à Constituição Estadual, como definido na Reclamação nº 374-SC (RTJ 158/3), in verbis:

Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta perante Tribunal Estadual com base em afronta a dispositivo constitucional estadual e dispositivo constitucional federal. Reclamação julgada procedente, em parte, para trancar a ação direta quanto à causa petendi relativa à afronta à Constituição Federal, devendo, pois, o Tribunal reclamado julgá-la apenas no tocante a causa petendi referente à alegada violação à Constituição Estadual, causa petendi esta para a qual é ele competente (art. 125, §2º da C.F.)

Pois bem, resta então fixar, desde logo, que o julgamento da medida liminar, como da de mérito, circunscreve-se, por força do art. 125, § 2º da Constituição Federal, à *causa petendi* referente à alegada violação à Constituição Estadual.

E mais, que para concessão da liminar exige-se a presença do *fumus boni juris*, isto é, a plausibilidade jurídica, a pertinência e razoabilidade das razões jurídicas deduzidas, e o

periculum in mora , ou seja, a probabilidade de transtornos graves, lesões irremediáveis, danos e prejuízos de difícil ou incerta reparação, acaso não suspenso o ato impugnado. Não se deve esquecer, outrossim, como anotado em julgamento pelo STF, o critério da conveniência, como substitutivo do periculum in mora (ADIN 568-5/AM, RDA 200/132 e 201/109 , ADIN 1.182/DF e RTJ 145/775).

Sustentam os autores, primeiro, que a instituição de um fundo, por lei ordinária, contrasta com o disposto no art. 121 da Constituição do Estado, a exigir lei complementar.

Não procede o argumento. É que enquanto não editada lei complementar, federal (art. 165, § 9º, II, da CF) e estadual (art. 121, da CE), estabelecendo normas para instituição e funcionamento de fundos, incide a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, que estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços nos três níveis de Governo. Aliás, a Constituição do Estado, em seu art. 121, *in fine*, manda respeitar a lei complementar federal, vale dizer, enquanto não editada, a Lei nº 4.320/64, que em seus artigos 71 a 74, estabeleceu as referidas normas gerais para os fundos especiais, permitindo, ainda, a quebra do princípio de caixa único. (Comentários à Lei nº 4.320, trabalho Coordenado por Flávio da Cruz, Atlas, SP, 1999, p. 104).

Assim, não se vê, *prima facie*, estampada inconstitucionalidade no art. 1º da Lei nº 13.334, de 28.02.2005, a despeito do precedente invocado pelos demandantes, da lavra do eminente Des. Francisco Oliveira Filho (fls. 08 , ADIN nº 88.074357-6), decisão, aliás, que em momento algum referiu-se a Lei nº 4.320/64, admitida, hoje, pelo STF (ADI nº 1.726-5/DF) , como recepcionada com status de lei complementar para os efeitos do art. 165, § 9º, II, da C.F.

Outro questionamento é dirigido ao art. 3º da Lei, que representaria quebra ao princípio da participação popular e da composição paritária dos conselhos estaduais, previsto no art. 14, inc. I, da C.E.

Ora, a toda evidência despropositada a arguição. De Plácido e Silva ao tratar do significado da palavra *conselho* argumenta que há uma infinidade de títulos antecipados pelo vocábulo, todos eles, no entanto, subordinados ao mesmo sentido da palavra, especializados pela expressão que dá idéia de seu objetivo ou de sua finalidade. (Vocabulário Jurídico, Forense, Rio, 2000, p. 204-205).

Não há, pois, que se confundir, por seu objetivo e finalidade, o *conselho deliberativo* de um fundo com conselhos estaduais, o primeiro voltado especificamente a deliberar sobre programas de apoio à inclusão e promoção social, e o último, por expressa afirmação constitucional, voltado a deliberar sobre as ações da administração pública, nos campos administrativos, social e econômico, portanto, de abrangência mais ampla e inconfundível.

Sugere, ainda, a peça inicial, que há inconstitucionalidade no art. 8º e seus §§, por vulnerar o estabelecido no art. 123, V, da C.E, sustentando que a inclusão, por Emenda Constitucional (EC 42/2003), do parágrafo único ao art. 204 da Carta Federal, não se reflete no Estado, havendo necessidade de igual providência no âmbito local, para que se possa abrir a exceção de vincular parte da receita tributária líquida a programas de apoio à inclusão e promoção social. Essa vinculação, ademais, reafirma, se admitida, seria a *programa* e não a um fundo.

O art. 123, inc. V, da C.E. , na verdade, constitui texto de reprodução de regra da Carta Federal(art. 167, IV). A falta de atualização de texto, ainda não considerada no Estado a Emenda Constitucional Federal nº 42, de 19.12.2003, não inibe a iniciativa legislativa ora combatida. Tratando-se de matéria orçamentária, cuja competência legislativa é concorrente (art. 24, II, da CF), flexibilizado o princípio da não afetação pela edição da referida emenda de nº 42, derogado restou o disposto no art. 123, V, da C.E., não havendo impedimento à instituição de programa, a nível de Estado, nos moldes permitidos pelo parágrafo único do art. 204 da CF, com vinculação de receita tributária.

A mecânica do fundo, instituído especialmente com o objetivo de financiar programas e ações de desenvolvimento, porque uma nova forma de gestão dos recursos públicos, estando submetida à fiscalização dos órgãos de controle interno do Tribunal de Contas e da Assembléia Legislativa, consoante previsto no art. 74 da Lei 4.320/64, não permite concluir estejam em risco os pressupostos de seriedade, responsabilidade e austeridade na aplicação dos recursos públicos, muito menos que a flexibilização da regra da não vinculação estaria como a desproteger a sociedade de seus governantes.

Portanto, não se vislumbra, em tese, inconstitucionalidade no caput do art. 8º da lei nº 13.334/2005.

Quanto aos parágrafos do art. 8º, como em relação ao art. 9º e seus parágrafos e art. 10, que autorizam sejam injetados no fundo valores classificados como "contribuição voluntária" , mas que correspondem a uma transação (art. 2, III, da Lei, também impugnado de inconstitucional), envolvendo pagamento de obrigações tributárias (ICMS), passadas e futuras (pagamento por antecipação), com desconto, sinalizam, segundo deduzem, violação aos arts. 110; 123, V; 128, II e § 4º; 133, II, "a" e § 1º e 135, § 4º da C.E.

Concentra-se aqui o problema fundamental. Entre as fontes de aporte financeiro, elencadas no art. 2º da Lei 13.334 estão as *doações* e os recursos decorrentes de transação. As doações são tratadas nos parágrafos que informam o art. 8º, prevendo em contrapartida compensações na conta gráfica do ICMS. A transação desponta no art. 9º e parágrafos e se projeta no art. 10, traduzindo-se na extinção dos débitos provenientes do ICMS mediante a contraprestação de uma contribuição voluntária ao **FUNDOSOCIAL**. Assim, a despeito de traduzirem liberalidade, a doação e a contribuição voluntária, porque originárias da transação, instituto mediante o qual, por concessões mútuas, credor e devedor extinguem uma relação jurídica, representam pura e simplesmente uma forma de pagamento, de satisfação da obrigação tributária. Tanto é verdade que a Lei Complementar Federal nº 63, de 11 de janeiro de 1990, que dispõe sobre os critérios e prazos de crédito das parcelas do produto da arrecadação de impostos de competência dos Estados e de transferências por estes recebidos, pertencentes aos Municípios, em seu art. 4º, § 1º, impõe que extinto o crédito relativo ao ICMS por compensação ou transação, a repartição estadual deverá, no mesmo ato, efetuar o depósito ou a remessa dos 25% (cinte e cinco por cento) pertencentes aos Municípios na conta de que trata este artigo.

Surge então a indagação: Haverá ou não, com a fórmula apresentada, redução da participação financeira dos Municípios no produto da arrecadação do ICMS? Haverá ou não, por via reflexa, incremento maior do que os 0,5% autorizados pelo parágrafo único do art. 204 da CF, para vinculação a programa de apoio à inclusão e promoção social e, portanto, vulneração ao seu comando? A primeira pergunta pode ser respondida pela Corte, e a resposta é positiva. A segunda depende de provocação da Suprema Corte.

Não se argumente, lembrando as discussões que marcaram o julgamento das ações mandamentais no caso do PRODEC, que o direito do Município à parcela do ICMS só nasce no momento em que o tributo é arrecadado, posto que aqui não se está tratando de pagamento postergado, mas de solução legislativa que retira definitivamente do patrimônio jurídico do Município parcela de ICMS que lhe é constitucionalmente assegurada, transferindo-a, por inteiro, para um *fundo* administrado pelo Estado que, não só promove a redução no ingresso de receita no caixa, como consome parte do tributo devido ao Município. E, não se diga que o fundo, ao cumprir o seu propósito, estará compensando o Município atingido pela perda, porque alvejada não apenas as finanças, mas, fundamentalmente, a autonomia municipal, porque o Estado estará com o próprio dinheiro do Município lhe ditando as prioridades e os interesses.

Embora não ofenda o princípio da isonomia, na medida em que a Constituição permite ao ente tributante a remissão parcial de créditos tributários em favor de contribuintes inadimplentes (art. 150, § 6º, da CF e 128, § 4º da CE, Ap. Cível nº 2002.019845-0, Rel. Jaime Ramos), fere mortalmente o princípio federativo, ao comprometer a repartição de rendas. Aliás, consoante Raul Machado Horta, *A repartição da receita tributária, organizada no Sistema Tributário Nacional, contemplando a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, é o desdobramento econômico-financeiro da repartição constitucional de competências e nela se integra, como parte definidora da forma federativa de Estado. Nestas condições, como já se registrou na exposição, a repartição de competências tributárias dos entes da república federativa é matéria que não pode constituir objeto de proposta de emenda, para aboli-la, estando protegida pela cláusula da irreformabilidade.* (Reforma Constitucional e a Federação, Revista do Instituto dos Advogados de Minas Gerais, pp. 123-124)

Corolário desse entendimento, a autonomia financeira corresponde à garantia efetiva da autonomia política do Município e, portanto, qualquer abalo ou apropriação de receita, agressão ao princípio federativo.

Dispõe o art. 133, II, "a" da CE que pertencem aos Municípios 25% do total do produto da arrecadação do ICMS.

O dinheiro, assim, proveniente da arrecadação pertence não só ao Estado, como adverte o legislador constituinte federal ao estabelecer a repartição das receitas tributárias (art. 158, IV, da CF), mas igualmente aos Municípios, sancionando o primeiro com intervenção, acaso não repassadas as receitas tributárias devidas ou comprometida a autonomia municipal (art. 34, V, b, e VII, c, da CF e LC nº 63, de 11.01.90, art. 10)

A legislação impugnada, não há dúvida, ao propor "doações" e "contribuições voluntárias" ao **FUNDOSOCIAL**, está patrocinando o **desvio** de receitas dos Municípios, em ofensa direta à Constituição Estadual (art. 133, II, a, da CE), o quanto basta para se ver caracterizado o *fumus boni juris*. O periculum in mora decorre da conhecida escassez de recursos nos cofres municipais, penalizados, é bem verdade, tanto quanto o Estado, por um processo constitucional de centralização de receitas. Entretanto, a perda de receita para os Municípios representa o comprometimento da autonomia (art. 110, da CE), enquanto para o Estado, o redesenhar das políticas públicas que as receitas assim constituídas se propunham a financiar.

Sinalizam, ainda, os proponentes, com a inconstitucionalidade dos arts. 14, 15 e 16 da lei 13.334 frente aos arts. 133, II, a; 32, parágrafo único e 56, § 1º da CE.

O art. 14 não padece de vício haja vista que conferido aos §§ do art. 8º e ao art. 9º e §§, interpretação conforme a Constituição do Estado, preservada estará a autonomia municipal, não estando o Estado, com os recursos provenientes de outras fontes claramente especificadas, proibido de dar consecução aos convênios ali delineados.

Quanto ao art. 15, que concede ao Executivo a prerrogativa de incluir no Plano Plurianual e na Lei do Orçamento Anual de 2005 os investimentos correspondentes às ações e programas de desenvolvimento, geração de emprego e renda, inclusão e promoção social a serem desenvolvidos com recursos do **FUNDOSOCIAL**, bem como promover as necessárias adequações orçamentárias para fins de implementação da lei ora discutida, tem-se que corresponde a quebra do princípio da indelegabilidade que preside a inter-relação entre os Poderes constituídos do Estado, com violação ao parágrafo único do art. 32 da CE, que veda a delegação de competência por quaisquer dos Poderes e o § 1º do art. 56, que desautoriza a delegação em matéria de competência exclusiva do Legislativo, incluído aí a legislação sobre os planos plurianuais, diretrizes orçamentárias e orçamentos. Aliás, no dizer do STF, *o legislador não pode abdicar de sua competência institucional para permitir que outros órgãos do Estado - como o Poder Executivo - produzam a norma que, por efeito de expressa reserva constitucional, só pode derivar de fonte parlamentar.* (ADI nº 1.247-9 - PA).

Relativamente ao art. 16, que autoriza o Poder Executivo a compensar os demais Poderes, o Ministério Público, o Tribunal de Contas e a Fundação Universidade do Estado de Santa Catarina - UDESC, os quais detêm autonomia financeira assegurada pela Constituição do Estado (arts. 81, 38, 98, 124 e LC 202/2000, e 169 c/c 39 da ADCT), vê-se, igualmente, afrontados o art. 56, parágrafo primeiro e os demais supramencionados. É que se para elaborar a lei de diretrizes orçamentárias há necessidade de iniciativa conjunta dos Poderes, parece óbvio que qualquer lei que implique em desvio de receita, igualmente, exija-se a participação dos interessados ou afetados. Sobre o assunto assentou o Min. Ilmar Galvão:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA CAUTELAR. IMPUGNAÇÃO DIRIGIDA CONTRA A LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS DO ESTADO DO PARANÁ, QUE FIXOU LIMITE DE PARTICIPAÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO NO ORÇAMENTO GERAL DO ESTADO SEM A SUA INTERVENÇÃO. AFRONTA AO § 1º DO ARTIGO 99 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. (ADI n. 1911-7 - PR)

E o desvio importa sempre em perda de receita, na medida em que os valores levados ao *fundo* não se contabilizam para o efeito de verificação da receita líquida disponível. A receita real, assim, restará minimizada e a compensação, mera faculdade do Executivo, um mecanismo de reposição de perdas, parcial em certas circunstâncias. Explica-se: Se a receita real for inferior a estimada poderá haver compensação considerado o limite dos valores não contabilizados para aquele efeito (de receita real) carreados ao fundo; se superior, não haverá compensação. Portanto, a perda só será objeto de consideração se a receita real, com essa nova feição, for inferior a estimada.

Repete-se, pois, os pressupostos acautelatórios, o *fumus boni juris*, o *periculum in mora* e mesmo a conveniência para concessão da liminar, haja vista que não só afetados os poderes e instituições sob a ótica financeira, como institucional.

III - DECISÃO:

Nos termos do voto da relatora, decidiu o Tribunal Pleno, por votação unânime, afastar as preliminares de ausência de manifestação do Ministério Público, de ilegitimidade ativa *ad causam* e de incompetência deste Tribunal para julgar o feito; por maioria de votos afastar a argüição de necessidade de Lei Complementar Estadual para regular a matéria (vencidos os Desembargadores Francisco de Oliveira Filho, Silveira Lenzi, Maurílio Moreira Leite, Luiz César Medeiros, Vanderlei Romer, Eládio Torret Tocha, Sérgio Baasch Luz, Fernando Carioni, Rui Fortes, Marcus Túlio Sartorato e Ricardo Fontes), e, por votação unânime, conceder em parte a liminar postulada para:

a) - conferindo aos dispositivos impugnados (art. 2º, inciso III; os §§ 1º, 2º 3º e 4º do art. 8º [exceção do caput]; art. 9º e seus parágrafos e art. 10; e art. 16) interpretação conforme a Constituição Estadual, determinar que dos recursos angariados ao **FUNDOSOCIAL**, decorrentes de crédito relativos ao ICMS, sejam deduzidos os 25% pertencentes ao Município e os percentuais devidos ao Tribunal de Justiça, Assembléia Legislativa, Ministério Público, Tribunal de Contas e Fundação Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC), procedendo-se aos respectivos depósitos na forma da lei;

b) - suspender a vigência do art. 15, que confere ao Chefe do Executivo, sem lei específica, a revisão e alteração do Plano Plurianual e da Lei do Orçamento Anual de 2005.

Participaram do julgamento os Excelentíssimos Senhores Desembargadores Francisco de Oliveira Filho, Alcides Aguiar, Amaral e Silva, Anselmo Cerello, Jorge Mussi, Carlos Prudêncio, Gaspar Rubick, Pedro Manoel Abreu, Orli Rodrigues, Trindade dos Santos, Souza Varella, Silveira Lenzi, Cláudio Barreto Dutra, Newton Trisotto, Sérgio Paladino, Maurílio Moreira Leite, Solon d'Eça Neves, Mazoni Ferreira, Volnei Carlin, Irineu João da Silva, Luiz César Medeiros, Vanderlei Romer, Eládio Torret Rocha, Wilson Augusto do Nascimento, José Volpato, Sérgio Roberto Baasch Luz Monteiro Rocha, Fernando Carioni, Torres Marques, Luiz Carlos Freyesleben, Rui Fortes, Gastaldi Buzzi, Marcus Tulio Sartorato, Salete Silva Sommariva, Ricardo Fontes, Nicanor da Silveira e Salim Schead dos Santos.

Florianópolis, 06 de abril de 2005.

Jorge Mussi

PRESIDENTE COM VOTO

Maria do Rocio Luz Santa Ritta

RELATORA

Declaração de voto vencido do Exmo. Sr. Des. Francisco Oliveira Filho:

EMENTA ADITIVA DO VOTO DO DES. FRANCISCO OLIVEIRA FILHO:

CONTROLE CONCENTRADO - FUNDOSOCIAL - LEI ESTADUAL N. 13.334/05 - MATÉRIA DISCIPLINADA POR LEI ORDINÁRIA - IMPOSSIBILIDADE - EXIGÊNCIA DE LEI COMPLEMENTAR - ARTIGO 121 CAPUT DA CARTA POLÍTICA CATARINENSE - INTERPRETAÇÃO - REGRA IDÊNTICA

INSCULPIDA NO INCISO II, DO PARÁGRAFO 9º, DO ARTIGO 165, DA MAGNA CARTA - PODER CONSTITUINTE ATRIBUÍDO AO ESTADO-MEMBRO - CARGA SUCESSIVA (DECORRENTE) - SUBORDINAÇÃO DAS NORMAS JURÍDICAS ESTADUAIS AO PODER CONSTITUINTE ORIGINÁRIO - ANALOGIA NA HIPÓTESE COM A LEI FEDERAL N. 4.320/64 - INADEQUAÇÃO - VOTO PARCIALMENTE VENCIDO.

Ousei divergir parcialmente da douta maioria por entender que a matéria disciplinada na Lei Estadual n.13.334/05 não poderia ser normatizada através de Lei Ordinária. Ao fazê-lo reiterei - e mantenho - exegese hospedada na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 88.074357-6, da qual fui relator. A espécie, entretanto, revela que o *caput* do art. 121 da Carta Política Catarinense, em linhas gerais, reproduz o §9º, inciso II, do art. 165 da Magna Carta, exigindo, conseqüentemente, para a instituição e operação de Fundos a necessidade de Lei Complementar.

O veredicto majoritário, inspirado em precedente do excelso Pretório, da lavra do Ministro Maurício Correia, acolheu a interpretação de que a Lei Federal n. 4.320/64, por seus artigos 71 *usque* 74, poderia fornecer subsídios de normas gerais para o advento de Lei Estadual criando Fundos Especiais.

Porém, como cada hipótese "normativa tem seu campo de atuação (matéria) delimitado pela Constituição, o entendimento pátrio dominante é o de que se uma lei ordinária invadir campo de atuação de lei complementar incidirá em inconstitucionalidade; entretanto, se uma lei complementar invadir campo de atuação de lei ordinária, é lei ordinária (nessa parte), podendo ser por outra lei ordinária revogada" (Oswaldo Luiz Palu, Controle de Constitucionalidade, RT, 2ª ed., n.9.18,p.293). E assim é porque "O legislador constituinte pretendeu resguardar determinadas matérias de caráter infraconstitucional contra alterações volúveis e constantes, sem, porém, lhes exigir a rigidez que impedisse a modificação de seu tratamento, assim que necessário" (Alexandre de Moraes, Direito Constitucional, ed. Atlas, 16ª ed., n.4.2, p.569). Portanto, matéria a ser regulada por lei complementar, *data venia*, excepcionalmente pode comportar a solução encontrada pelo Ministro Maurício Correia na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1726-DF. Todavia, esse precedente não é jurisprudência, pois não se tem notícia de sua aplicação a outros questões na Suprema Corte.

Ocorre que "na analogia aplica-se a lei a casos semelhantes não previstos expressamente pela norma jurídica. Aqui não há menção a termos casuísticos e genéricos" (Sylvio Motta & William Douglas, Controle de Constitucionalidade, Ed. Impetus, 2.004, p.20). Logo, Lei Federal n. 4.320/64, por seus artigos 71 *usque* 74, não poderia propiciar subsídios de normas gerais para o advento de Lei Estadual criando Fundo Especial. A explicação é simples: "O direito federal corta, sempre, o direito local quando a matéria tratada é da competência privativa da União (CF, art.22), ou está compreendida na competência concorrente cumulativa (CF, art. 24, §4º). Nestes casos, sim, havendo antinomia ou colidência entre a norma estadual e a norma federal, aquela é afastada, e prevalece a da União" (Zeno Veloso, Controle Jurisdicional de Constitucionalidade, ed. Del Rey, 2ª ed., 330).

Ad argumentandum, ainda que fosse possível considerar-se a Lei Federal n. 4.320/64 fictamente como Lei Complementar, no círculo de competência estadual "...a instituição e funcionamento de fundos serão dispostos em lei complementar....", diz o referido *caput* do art.121 da Constituição Catarinense. Jamais, em suma, no Estado, Lei Ordinária poderia tratar da criação e operação do Fundo criado através da Lei n.13.334/05.

Esses os motivos do dissenso.

Francisco Oliveira Filho

Declaração de voto vencido do Desembargador Luiz César Medeiros:

Divergi da douta maioria e acompanhei o Desembargador Francisco Oliveira Filho porque entendo que a criação do Fundo em questão somente poderia se dar através de Lei Complementar (CE, art. 121).

Reservo-me a uma reflexão mais aprofundada por ocasião do julgamento do mérito.

Luiz César Medeiros

Declaração de voto vencido do Exmo. Sr. Des. Maurílio Moreira Leite:

Dissenti da douta maioria apenas por entender que a matéria somente pode ser disciplinada por Lei Complementar, pelas mesmas razões expostas no voto do eminente Des. Francisco Oliveira Filho.

Maurílio Moreira Leite

Declaração de voto vencido do Exmo. Sr. Des. Eládio Torret Tocha:

Quedei vencido pelos mesmos argumentos delineados na declaração de voto da lavra do eminente Desembargador Francisco Oliveira Filho, os quais subscrevo.

Eládio Torret Tocha

Declaração de voto vencido do Exmo. Sr. Des. Rui Fortes:

Dissenti, *data venia*, da douta maioria, pelos mesmos fundamentos sustentados pelo eminente Des. Francisco Oliveira Filho.

Rui Fortes

Declaração de voto vencido do Exmo. Sr. Des. Silveira Lenzi:

Divergindo da douta maioria, acompanhei o entendimento esposado pelo Exmo. Des. Francisco Oliveira Filho, razão pela qual me reporto aos fundamentos deduzidos em sua declaração de voto vencido.

Silveira Lenzi

Declaração de voto vencido do Exmo. Sr. Des. Sérgio Baasch Luz:

Dissenti da douta maioria pelos mesmos argumentos esposados na fundamentação do voto vencido proferido pelo eminente Des. Francisco Oliveira Filho.

Sérgio Baasch Luz