



## RELATÓRIO E VOTO À MENSAGEM DE VETO Nº 00153/2023

**"Veto Parcial ao PL/0118/2023, de autoria do Governador do Estado, que 'Dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício financeiro de 2024 e estabelece outras providências'."**

**Autor:** Governador do Estado

**Relator:** Deputado Camilo Martins

### I – RELATÓRIO

Nos termos regimentais, avoquei a relatoria da Mensagem de Veto nº 00153/2023, datada de 2 de agosto de 2023, por meio da qual Sua Excelência o Governador do Estado comunica a este Poder que vetou parcialmente o Autógrafo do Projeto de Lei nº 0118/2023, especificamente, **o inciso III do § 1º do art. 9º, o caput do art. 29, o § 3º do art. 35, o art. 47, o art. 48, o art. 50 e os incisos III e IV do caput e o § 3º do art. 63, por serem inconstitucionais e contrários ao interesse público, assim como o § 3º do art. 6º e o inciso IV do caput do art. 35 do referido Autógrafo, por contrariarem o interesse público**, com fundamento: [1] no Parecer nº 316/2023, da Consultoria Jurídica da Procuradoria-Geral do Estado (PGE); [2] no Ofício nº 521/2023, do Gabinete do Secretário da Secretaria de Estado da Fazenda (SEF); e [3] no Ofício nº 48/2023, da Central de Atendimento a Municípios (CAM) da Secretaria de Estado da Casa Civil (SCC), acostados aos autos.

Das razões apresentadas ao veto, observa-se que **PGE recomenda o veto aos seguintes dispositivos: inciso III do § 1º do art. 9º, o caput do art. 29, o § 3º do art. 35, o art. 47, o art. 48, o art. 50 e os incisos III e IV do caput e o § 3º do art. 63**, alterados por meio de emendas parlamentares, por considerá-los inconstitucionais e contrários ao interesse público, especificando, o seguinte:



a) sobre o inciso III do § 1º do art. 9º, que trata de diretrizes e bases da educação nacional, entende que a União é a responsável por legislar sobre a matéria e a emenda proposta ao dispositivo por este Parlamento seria inconstitucional;

b) em relação ao *caput* do art. 29, que visa limitar o crescimento das despesas primárias apenas no Poder Executivo, argumenta que essa restrição fere a harmonia entre os Poderes e desequilibra o orçamento, recomendando, portanto, o veto desse dispositivo por violar a Constituição Federal e a Lei de Responsabilidade Fiscal;

c) no caso do § 3º do art. 35, registra que a transferência direta de recursos sem a celebração de convênio e apresentação de plano de trabalho, , é considerada inconstitucional, pois viola os princípios da reserva de administração e da separação de poderes;

d) já no art. 47, aponta a ofensa ao princípio constitucional da independência entre os Poderes, por impor obrigações ao Poder Executivo e limitar a vigência de benefícios fiscais. Além disso, destaca que a concessão de isenções e benefícios fiscais só pode ser feita por meio de lei específica e depende da aprovação unânime de convênio pelo Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ). Diante disso, entende que o referido dispositivo é inconstitucional e viola o princípio constitucional da razoabilidade.

e) alega que o art. 48 viola o princípio da separação de Poderes, ao impor ao Governador do Estado a obrigação de apresentar um plano de redução gradual de benefícios fiscais à Assembleia Legislativa, acompanhado de propostas legislativas e estimativas de impacto orçamentário e financeiro, o que implica a hipótese de interferência na dinâmica de funcionamento do CONFAZ.



f) quanto ao art. 50, afirma que a obrigação de detalhar as propostas apresentadas no exercício financeiro e relacioná-las com o histórico de convênios já apresentados pela representação catarinense no CONFAZ ofende a independência e harmonia entre os Poderes e a reserva de administração. Apontando, ainda, não haver pertinência temática com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), vez que adentramatéria própria da Administração Tributária, além do que, cuida de disposição que cria obrigação ao Poder Executivo e implica a hipótese de interferência na dinâmica de funcionamento do CONFAZ.

g) em relação aos incisos III e IV do art. 63, assim como ao parágrafo 3º do mesmo artigo, aduz que extrapolam os objetos da LDO, ao permitir acesso irrestrito ao Sistema de Arrecadação Tributária (SAT) e ao Sistema Integrado de Gestão de Recursos Humanos (SIGRH) aos membros do Poder Legislativo Estadual, do Tribunal de Contas do Estado e do Ministério Público de Santa Catarina, assim como às organizações da sociedade civil. Essa medida é considerada inconstitucional por violar direitos fundamentais, como a inviolabilidade da intimidade e da vida privada. Menciona, ainda, a existência de dispositivos legais que garantem o sigilo fiscal e ressalta que o acesso a informações protegidas por esse sigilo só é permitido mediante processo regularmente instaurado; e

h) em relação ao art. 50, fundamenta a proposição de veto na inviabilidade da execução da medida pretendida, eis que impossível à Administração Tributária do Estado informar com antecedência todo e qualquer benefício fiscal que irá aderir, bem como estabelecer metas quantitativas ou com limites temporais.

**Por seu turno, a SEF apresentou manifestação contrária à sanção do § 3º do art. 6º, do inciso III do § 1º do art. 9º, do caput do art. 29, do inciso IV do caput e do § 3º do art. 35, do art. 47, do art. 48, do art. 50 e dos incisos III e IV do caput e do § 3º do art. 63 do Autógrafo, seguindo as orientações das suas Diretorias, que, em síntese, assim se manifestaram:**



**1) a Diretoria de Administração Tributária (DIAT)** alerta que as emendas parlamentares ultrapassaram os objetivos da LDO e poderiam prejudicar a organização tributária determinada pela Constituição Federal, propondo veto aos artigos 47 e 48 do Autógrafo, sob o argumento de que os benefícios fiscais concedidos pelo Estado podem ser divididos em duas vertentes: aqueles com cunho social e os que visam estimular a economia. No primeiro caso, o objetivo é facilitar o acesso a bens de consumo para a parcela mais carente da população, enquanto, no segundo, o objetivo é atrair investimentos que gerem empregos, renda e desenvolvimento econômico e social. Ressalta, ainda, que a maioria desses benefícios é concedida por outros Estados, e a eliminação deles por Santa Catarina tornaria o Estado menos atrativo em relação aos demais. Além disso, a redução ou eliminação desses benefícios geraria insegurança jurídica e afugentaria novos investimentos;

Observa a DIAT que o Estado de Santa Catarina possui uma economia forte, mesmo em tempos de crise, devido à consolidação de atividades mais favoráveis em cada região. Argumenta que alguns setores econômicos exigem planejamento de longo prazo e investimentos significativos, o que não deve ser limitado por prazos legais para benefícios fiscais, a fim de manter a competitividade do Estado, tal como no caso das operações relacionadas à energia solar e eólica, que requerem prazos superiores a cinco anos. Adverte, também, que a redução ou eliminação desses benefícios resultaria em aumento da carga tributária, prejudicando tanto os consumidores, especialmente os mais vulneráveis, quanto o setor produtivo. Além disso, medida nesse sentido afetaria a segurança jurídica, diminuiria a competitividade da economia catarinense e prejudicaria a geração de empregos e a arrecadação tributária.

Em relação ao art. 50, fundamenta a sugestão de veto na inviabilidade da execução da medida disposta, eis que impossível à Administração Tributária do Estado informar com antecedência todo e qualquer benefício fiscal que irá aderir, bem como estabelecer metas quantitativas ou com limites temporais.



Ademais, propõe veto ao art. 63, inciso IV e § 3º, por contrariedade às disposições do art. 5º, X, da Constituição Federal, e do art. 198 do Código Tributário Nacional, em razão da quebra de sigilo fiscal.

2) Por sua vez, a **Diretoria de Planejamento Orçamentário (DIOR)** propõe veto:

2.1) ao § 3º do art. 6º, apontando como argumento o fato de que as metodologias de cálculo das receitas públicas já são estabelecidas em normas federais e orientações da Secretaria do Tesouro Nacional, portanto, não seria necessário informá-las nos demonstrativos;

2.2) ao art. 9º, § 1º, inciso III, pela existência de legislação específica que já regulamenta o assunto;

2.3) ao art. 29, com base na importância da submissão de todos os Poderes às regras de responsabilidade fiscal, sem exceção;

2.4) ao inciso IV e ao § 3º do art. 35, por inconstitucionalidade, pois pretendem estender a aplicação ao Estado de normas destinadas apenas aos Municípios;

2.5) aos arts. 47, 48, 50 e 63, incisos III e IV e § 3º, com base na análise da Diretoria de Administração Tributária, segundo os argumentos expostos anteriormente, com exceção do inciso III. Conforme a DIOR ambos os incisos tratam de sistemas que contêm informações consideradas confidenciais.

Por fim, a **CAM** destaca a contrariedade ao interesse público presente no inciso IV do *caput* e no § 3º do art. 35 do PL, vez que os dispositivos preveem a possibilidade de transferência de recursos financeiros diretamente às entidades sem fins lucrativos, contrariando o que é estabelecido pela Lei federal 13.019/2014, que prevê a celebração de parcerias para esse tipo de repasse.



Além disso, argumenta que esse tratamento diferenciado é dado apenas aos municípios, com base em dispositivos constitucionais, e não é estendido às entidades sem fins lucrativos beneficiadas pelo PL. Além disso, afirma que a proposição não estabelece critérios para comprovação da adimplência dos beneficiários com a administração pública, regularização perante órgãos como a Previdência Social e o FGTS, e outros requisitos previstos em lei para o recebimento de recursos públicos.

Portanto, conclui, a CAM, que os dispositivos mencionados ferem o interesse público ao conferir tratamento desigual entre municípios e entidades sem fins lucrativos, ao não exigir a comprovação de requisitos para a transferência de recursos.

Eis que para fundamentar o seu veto parcial ao autógrafo do nº PL/0118/2023, o Governador do Estado alicerçou-se no conjunto das razões apresentadas pela PGE, SEF e CAM que consideraram inconstitucionais e/ou contrários ao interesse público os dispositivos vetados.

A propósito, no intuito de facilitar a visualização do texto dos dispositivos vetados, apresenta-se o quadro a seguir, contendo a redação proposta e aprovada nesta Casa, juntamente com a síntese dos respectivos argumentos para o veto à referida redação adicionada ou alterada, por intermédio das emendas parlamentares:

Inclusões /Alterações pela Alesc	Argumentos do Veto
Inclusão do §3º ao art. 6º Art. 6º (...) §3º Todos os demonstrativos da receita de que trata o §1º deverão ser acompanhados da fórmula utilizada para sua projeção.	As metodologias de cálculo das receitas públicas são estabelecidas em normas federais de finanças públicas e pelas orientações da Secretaria do Tesouro Nacional, sendo desnecessário informá-las nos próprios demonstrativos.



<p>Inclusão dos incisos I, II e III no §1º do art. 9º</p> <p>Art. 9º (...)</p> <p>§1º (...)</p> <p>I - O Estado prestará auxílio financeiro na forma de bolsa de estudos, conforme o disposto na Lei no 18.338, de 13 de janeiro de 2022, aos alunos regularmente matriculados no ensino médio nas escolas da rede pública estadual de ensino, para conter a evasão escolar.</p> <p>II - O orçamento para Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, para fins de cumprimento do limite mínimo exigido pelo art. 212 da Constituição Federal, não estão sujeitos a Resolução do GGG Nº 006/2023, que estabelecer o período de ajuste fiscal para o período de 12 meses, a contar de 01 de maio de 2023, contenção de despesas para o ajuste fiscal do Estado de Santa Catarina – PAFISC.</p> <p>III - Para fins de cumprir as vinculações previstas nos artigos 212 e 212-A da Constituição Federal, para Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, observada as despesas previstas no art. nº 70 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais, fica vedada a contratação de segurança privada ou de militares em dias de folga e/ou militares inativos, conforme Lei Complementar nº 826, de 20 de abril de 2023, com os recursos da educação, para fins de pagamento de pessoal da segurança pública das escolas estaduais.</p>	<p>Vício de inconstitucionalidade formal orgânica, alegando que estaria o Estado-membro imiscuindo-se na competência legislativa privativa da União.</p>
<p>Alteração na redação do caput do art. 29</p> <p>Art. 29. Ficam estabelecidos, para o exercício financeiro de 2024, no âmbito do Poder Executivo, os limites para as despesas primárias correntes.</p>	<p>Inconstitucionalidade do <i>caput</i> do art. 29, na redação dada pela emenda modificativa, por violação ao artigo 2º da CRFB, malferindo, também, os arts. 4º, 9º e 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).</p>
<p>Inclusão do inciso IV no caput art. 35 e inclusão do §3º</p> <p>Art. 35 (...)</p> <p>IV - diretamente as entidades com declaração de utilidade pública estadual vigente, nos termos da lei n. 18.269, de 2021.</p> <p>(...)</p>	<p><b>Inciso IV</b> = inconstitucionalidade por estender a aplicação ao Estado de norma destinada exclusivamente aos Municípios pelo art. 120-C da Constituição Estadual.</p>



<p>§ 3º A transferência de recursos de que trata o inciso IV do caput deste artigo será efetuada diretamente em conta bancária aberta pela entidade declarada de utilidade pública nos termos da Lei n. 18.269, de 2021, exclusivamente para esta finalidade, devendo o Secretário de Estado da Fazenda editar e publicar portaria discriminando os Municípios beneficiados e os valores a serem repassados.</p>	<p><b>§ 3º =</b> inexistente autorização no texto da Constituição Estadual para a transferência direta de recursos, sendo que a imposição de tal conduta ao Poder Executivo, com a dispensa de celebração de convênio e apresentação de plano de trabalho culmina por afronta ao princípio da reserva de administração, com patente violação ao princípio da separação de poderes (art. 2º da CRFB e art. 32 da CE/SC), sendo inconstitucional a emenda.</p>
<p>Inclusão dos arts. 47, 48 e 50</p> <p>Art. 47. As proposições legislativas que visem conceder, renovar ou ampliar benefícios tributários deverão:</p> <p>I - conter cláusula de vigência de, no máximo, 5 (cinco) anos;</p> <p>II - estar acompanhadas de metas e objetivos, preferencialmente quantitativos; e</p> <p>III - especificar órgão gestor responsável pelo acompanhamento e pela avaliação do benefício tributário quanto à consecução das metas e dos objetivos estabelecidos.20 § 1º As proposições legislativas de que trata o caput devem estar acompanhadas de metas e objetivos, preferencialmente quantitativos, contendo, no mínimo:</p> <p>I - o número de empregos diretos e indiretos a serem gerados;</p> <p>II - o montante de investimento, direto e indireto, especificando a expectativa de crescimento de produto potencial e/ou competitividade;</p> <p>III - as melhorias quantificáveis de impacto ambiental;</p> <p>IV - os benefícios de ordem econômica ou social.</p> <p>§ 2º O órgão gestor do benefício tributário definirá indicadores para acompanhamento das metas e dos objetivos estabelecidos e dará publicidade às suas avaliações.</p> <p>Art. 48. O Governador do Estado deve encaminhar à Assembleia Legislativa, em até 6 (seis) meses após a publicação desta Lei, plano de redução gradual de benefícios fiscais, acompanhado das correspondentes proposições legislativas e das estimativas dos respectivos impactos orçamentários e financeiros.</p> <p>Parágrafo único. As proposições legislativas a que se refere o caput devem propiciar, em conjunto, redução do montante total dos benefícios:</p> <p>I - para o exercício de 2024, de, pelo menos, 5% (cinco por cento), em termos anualizados, em</p>	<p><b>Art. 47 =</b> fere o princípio constitucional da razoabilidade.</p> <p><b>art. 48 =</b> vício de inconstitucionalidade material por ofensa ao princípio da separação de poderes (art. 2º da CRFB e art. 32 da CE/SC).</p>





<p>relação aos benefícios fiscais vigentes por ocasião da publicação desta Lei; e</p> <p>II - de modo que esse montante, no prazo de até 4 (quatro) anos, não ultrapasse 3% (três por cento) do produto interno bruto estadual.</p> <p>[...]</p> <p>Art. 50. Nas audiências públicas na Comissão de Finanças e Tributação da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina, de que trata o § 4º do Art. 9º da Lei Complementar federal nº 101, de 2000, em que serão demonstradas e avaliadas o cumprimento das metas fiscais do 3º quadrimestre, o Poder Executivo deverá apresentar relatório de atuação do Estado de Santa Catarina, no âmbito do Conselho Nacional de Política Fazendária - CONFAZ, detalhando objetivamente:</p> <p>I - as propostas que serão apresentadas no exercício financeiro; II - relação com histórico das propostas de Convênio já apresentadas pela representação Catarinense, e</p> <p>III - a relação dos convênios com vencimento no exercício financeiro e sua posição oficial quanto adesão, exclusão ou inércia.</p>	<p><b>art. 50</b> = interferência nas funções que correspondem à chamada reserva de administração, o que revestiria o dispositivo de inconstitucionalidade material</p>
<p>Inclusão dos incisos II e IV e do §3º no art. 58, renumerado para art. 63</p> <p>Art. 63 [...]</p> <p>[...]</p> <p>III- Sistema Integrado de Gestão de Recursos Humanos (SIGRH); IV- Sistema de Administração Tributária (SAT).</p> <p>[...]</p> <p>§3º Com vista a assegurar a fiscalização dos atos provenientes da LOA, fica às organizações da sociedade civil organizada legalmente instituídas com atividade finalísticas relacionadas a fiscalização e a observação, o acesso para consulta aos sistemas em meio digital do Poder Executivo acima descritos.</p>	<p>Inconstitucionalidade material, ao permitir acesso irrestrito ao Sistema de Arrecadação Tributária (SAT) a entes estranhos à Administração Tributária.</p>

É o relatório.

## II – VOTO



No que tange à análise de Mensagem de Veto, o Regimento Interno desta Casa Legislativa, no seu art. 72, II, c/c arts. 210, IV, e 305, § 1º, prescreve que à Comissão de Constituição e Justiça compete **(I)** preliminarmente, pronunciar-se a respeito da **admissibilidade** da Mensagem de Veto, observadas as condicionantes formais previstas nos §§ 1º e 2º do art. 54 da Constituição Estadual, em caso de veto parcial; e **(II)** no mérito, deliberar a respeito de sua manutenção ou rejeição, nos termos dos §§ 4º e 5º do aludido art. 54 da Carta Estadual<sup>1</sup>.

Assim, ao analisar estes autos, observo, primeiramente, em relação à admissibilidade da Mensagem de Veto em exame, que os requisitos constitucionais formais requeridos à espécie, estabelecidos nos §§ 1º e 2º do art. 54 da Constituição do Estado, foram cumpridos. Portanto, julgo que a Mensagem de Veto nº **00153/2023** **há de ser admitida**.

Quanto ao **mérito**, entretanto, não se vislumbra as inconstitucionalidades suscitadas pelo Governador do Estado, ao vetar as determinações contidas nos dispositivos alterados por esta Casa, quais sejam: **§ 3º do art. 6º, inciso III do § 1º do art. 9º, caput do art. 29, inciso IV do caput e § 3º do art. 35, art. 47, art. 48, art. 50 e incisos III e IV do caput e § 3º do art. 63.**

A meu juízo, não procedem os argumentos, expendidos pelo Governador do Estado na presente Mensagem de Veto, acerca das alegadas inconstitucionalidades e ilegalidades das alterações promovidas no Projeto de Lei da LDO, por intermédio de emendas parlamentares, visto que as mudanças implementadas no PL nº 0118/2023 encontram-se dentro dos parâmetros

---

<sup>1</sup> “Art. 54. Concluída a votação e aprovado o projeto de lei, a Assembleia Legislativa o encaminhará ao Governador do Estado para sanção.

§ 1º Se o Governador do Estado considerar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, veta-lo-á total ou parcialmente, no prazo de quinze dias úteis, contados da data do recebimento, e comunicará dentro de quarenta e oito horas ao Presidente da Assembleia os motivos do veto.

§ 2º O veto parcial somente abrangerá texto integral de artigo, parágrafo, inciso ou alínea.

[...]

§ 4º O veto será apreciado pela Assembleia Legislativa dentro de trinta dias a contar do seu recebimento, só podendo ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos Deputados.

§ 5º Se o veto não for mantido, será o projeto enviado ao Governador do Estado para promulgação.

[...]



constitucionais que norteiam o exercício das prerrogativas inerentes à atividade legislativa, em conformidade com a orientação jurisprudencial advinda do Supremo Tribunal Federal (STF), tal qual a manifestação proferida pelo Ministro Celso de Melo na ADI 1.050 MC, j. 21-9-1994, P, *DJ* de 23-4-2004<sup>2</sup>, nos seguintes termos:

[...]

O poder de emendar projetos de lei, que se reveste de natureza eminentemente constitucional, qualifica-se como prerrogativa de ordem político-jurídica inerente ao exercício da atividade legislativa. Essa prerrogativa institucional, precisamente por não traduzir corolário do poder de iniciar o processo de formação das leis (*RTJ* 36/382, 385 – *RTJ* 37/113 – *RDA* 102/261), pode ser legitimamente exercida pelos membros do Legislativo, ainda que se cuide de proposições constitucionalmente sujeitas à cláusula de reserva de iniciativa (*ADI* 865/MA, rel. min. Celso de Mello), desde que, respeitadas as limitações estabelecidas na Constituição da República, as emendas parlamentares (a) não importem em aumento da despesa prevista no projeto de lei, (b) guardem afinidade lógica (relação de pertinência) com a proposição original e (c) tratando-se de projetos orçamentários (CF, art. 165, I, II e III), observem as restrições fixadas no art. 166, §§ 3º e 4º, da Carta Política (...).

[...]

Com efeito, amparado nos argumentos e fundamentos contidos [I] nas justificações das Emendas Parlamentares que deram causa à presente Mensagem de Veto, [II] no Parecer do Relator, avalizado pelos Membros da Comissão de Finanças e Tributação, e [III] na deliberação do Plenário desta Casa quanto ao à LDO para o exercício financeiros de 2024 e em tudo o mais que consta nos autos do PL 0118/2023, alvo da presente Mensagem de Veto, os quais afiançam a juridicidade das alterações promovidas nos termos do Autógrafo ao referido Projeto de Lei, os quais corroboro integralmente, entendo insustentável o **veto jurídico focalizado nas disposições contidas nos § 3º do art. 6º, inciso III do § 1º do art. 9º, caput do art. 29, inciso IV do caput e § 3º do art. 35, art. 47, art. 48, art. 50 e incisos III e IV do caput e § 3º do art. 63.**

---

<sup>2</sup> <https://portal.stf.jus.br/constituicao-supremo/artigo.asp?abrirBase=CF&abrirArtigo=166>



Diante do exposto, voto pela **ADMISSIBILIDADE** da Mensagem de Veto nº 00153/2023, e, no mérito, pela **REJEIÇÃO** do veto parcial oposto ao Projeto de Lei nº 0118/2023.

Deputado Camilo Martins  
Relator