



MENSAGEM Nº 068

EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE, SENHORAS  
DEPUTADAS E SENHORES DEPUTADOS DA ASSEMBLEIA  
LEGISLATIVA DO ESTADO

No uso da competência privativa que me é outorgada pelo § 1º do art. 54 da Constituição do Estado, comunico a esse colendo Poder Legislativo que decidi vetar totalmente o autógrafo do Projeto de Lei nº 016/2019, que “Institui o Programa Nota Fiscal Catarinense”, por ser inconstitucional e contrário ao interesse público, com fundamento no Parecer nº 29/2023, da Consultoria Jurídica da Procuradoria-Geral do Estado (PGE), e no Ofício nº 016/2023, da Consultoria Jurídica da Secretaria de Estado da Fazenda (SEF).

O *caput* do art. 2º e o *caput* do art. 3º do PL nº 016/2019, ao pretenderem utilizar receita do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) para o funcionamento do Programa Nota Fiscal Catarinense, estão eivados de inconstitucionalidade material, uma vez que violam o princípio da não afetação de impostos, ofendendo, assim, o disposto no inciso IV do *caput* do art. 167 da Constituição da República. Ademais, faz-se necessária a oposição de veto, por arrastamento, aos demais artigos do PL em questão, uma vez que a finalidade destes restaria prejudicada. Nesse sentido, a PGE recomendou vetar totalmente o referido PL, manifestando-se nos seguintes termos:

Em que pese os bons propósitos da medida proposta, de fomentar a cidadania fiscal e o aumento de arrecadação, por meio do estímulo à emissão de documentos fiscais pelas empresas e sua exigência por parte dos consumidores, entende-se que o projeto de lei é inconstitucional, por violar o princípio da não afetação dos impostos, em especial os artigos 2º, *caput*, e 3º, *caput*.

[...]

A redação dos artigos conduz à interpretação de que haverá vinculação da receita de imposto (ICMS) ao Programa Nota Fiscal Catarinense, em benefício do contribuinte, em clara afronta ao disposto no art. 167, inciso IV, da Constituição da República (CRFB) [...].

O princípio da não afetação da receita de impostos a órgão, fundo ou despesa denota a característica não vinculada dessa espécie tributária e significa que “não pode haver mutilação de verbas públicas. O Estado deve ter disponibilidade da massa de dinheiro arrecadado, destinando-o a quem quiser, dentro dos parâmetros que ele próprio elege como objetivos preferenciais”.



Com efeito, o princípio da não afetação se justifica “na medida em que reserva ao orçamento e à própria Administração, em sua atividade discricionária na execução da despesa pública, espaço para determinar os gastos com investimentos e as políticas sociais”, pois “em virtude da generalidade e da impessoalidade que haverá de presidir a elaboração e a execução do orçamento, em obséquio, inclusive, ao postulado da igualdade, que não poderia tolerar privilégios na destinação de recursos públicos, que pertencem a toda a coletividade e não a um grupo de suseranos”.

Como esclarece a literatura especializada, na atividade financeira, a Administração Pública deve ter a prerrogativa de estabelecimento de metas e prioridades e os recursos oriundos dos impostos se destinam, via de regra, ao atendimento das necessidades gerais. O princípio tende a evitar leis que, vinculando receita proveniente de impostos, prejudiquem o custeio de despesas genéricas pelo orçamento.

A vedação constitucional é prestigiada na jurisprudência para neutralização da destinação do imposto para financiamento de programa habitacional (RTJ 167/287), programas de desenvolvimento econômico (STF, ADI 1.759/SC), incentivo aos esportes (RTJ 202/68) e fornecimento gratuito de energia elétrica (STF, ADI-MC 2.848/RN), proclamando-se a inadmissibilidade de extensão das exceções constitucionalmente previstas ao princípio da não afetação.

Trata-se de princípio constitucional de obediência obrigatória não só pela União, mas, também, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios (STF, ADI 103/RO), atuando como princípio sensível e norma de reprodução obrigatória.

[...]

Em um caso ligeiramente semelhante, em que a lei municipal pretendia destinar percentual de receita de ICMS ao próprio contribuinte, para alcançar as finalidades previstas na lei, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP) a declarou inconstitucional, por violar o princípio da não afetação de impostos. Veja-se:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Artigo 5º, inciso V, da Lei n. 5.143, de 1º de fevereiro de 2011, do Município de Americana. Dispositivo que institui incentivo fiscal consistente no reembolso (em favor do beneficiário) de parte do ICMS transferido ao município. Alegação de ofensa ao princípio da não afetação das receitas. Reconhecimento.

Em que pese a louvável intenção do legislador de Americana no sentido de promover o desenvolvimento do município por meio de incentivos fiscais, a solução adotada, nessa parte (referente à previsão de reembolso de parte do ICMS em favor do beneficiário), é totalmente incompatível e ofensiva à disposição do artigo 176, inciso IV, da Constituição Estadual. Inconstitucionalidade manifesta. Ação julgada procedente.

[...]” (ADI nº 2077592-67.2015.8.26.0000, julgada em 18/11/2015, Rel. Ferreira Rodrigues)

[...]

É preciso salientar, quanto a este ponto, que leis de outros Estados, que instituíram programas semelhantes, trataram do incentivo às pessoas físicas e jurídicas de outra forma, qual seja, por recebimento de créditos do Tesouro do Estado (e não vinculação de percentual de imposto ao programa).



Veja-se, por exemplo, a Lei n. 12.685/2007, do Estado de São Paulo, que “Dispõe sobre a criação do Programa de Estímulo à Cidadania Fiscal do Estado de São Paulo e dá outras providências”:

“Art. 2º A pessoa natural ou jurídica que adquirir mercadorias, bens ou serviços de transporte interestadual e intermunicipal de estabelecimento fornecedor localizado no Estado de São Paulo, que seja contribuinte do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS, fará jus ao recebimento de créditos do Tesouro do Estado.”

Também a Lei n. 18.451/2015, do Estado do Paraná, que dispõe sobre a “Criação do Programa de Estímulo à Cidadania Fiscal do Estado do Paraná e adoção de outras providências”, preceitua no mesmo sentido:

“Art. 2º A pessoa natural ou jurídica que adquirir mercadorias, bens ou serviços de transporte interestadual de estabelecimento fornecedor localizado no Estado do Paraná, que seja contribuinte do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS, fará jus ao recebimento de créditos do Tesouro do Estado.”

[...]

Soma-se a isso o fato de que todas as leis estaduais citadas acima foram de autoria do Chefe do Poder Executivo, por vincular recursos públicos (créditos do Tesouro do Estado) à implementação do programa, tratando de matéria orçamentária, em consonância ao art. 165 da CRFB.

Portanto, sob os fundamentos acima esposados, entende-se que os arts. 2º, *caput*, e 3º, *caput*, da proposição legislativa carecem de inconstitucionalidade material, por violar o princípio da não afetação de impostos (art. 167, IV, da CRFB).

A inconstitucionalidade dos referidos artigos, entretanto, macula todo o projeto de lei, que se alicerça, integralmente, no recebimento da fração do ICMS, na forma de créditos, pelo contribuinte, como incentivo à exigência de emissão do documento fiscal.

[...]

Ante o exposto, entende-se que, embora relevante do ponto de vista do fomento à cidadania fiscal e do aumento da arrecadação, o art. 2º, *caput*, e art. 3º, *caput*, do Projeto de Lei n. 016/2019, são inconstitucionais, por violação ao art. 167, IV, da CRFB.

Não obstante tenha sido analisada a inconstitucionalidade tão somente dos arts. 2º, *caput* e 3º, *caput*, o vício dos referidos dispositivos atinge a totalidade da proposição legislativa. Isso porque todos os demais artigos são uma continuidade da disciplina versada nas regras examinadas.

Assim, eventual oposição de veto aos arts. 2º, *caput*, e 3º, *caput*, torna necessário, por consequência, impedir a entrada no mundo jurídico de todos os dispositivos normativos que com eles apresentem uma relação de conexão ou de interdependência, ou seja, da integralidade do Projeto de Lei n. 016/2019.

E, nesse mesmo diapasão, a SEF, por intermédio de sua consultoria jurídica, se posicionou desfavoravelmente à aprovação do PL em questão, uma vez que apresenta contrariedade ao interesse público, conforme as seguintes razões:



[...] esta COJUR entendeu pertinente o encaminhamento dos autos às Diretorias de Administração Tributária - DIAT e do Tesouro Estadual - DITE, para orientar a manifestação desta SEF.

[...]

Em linhas gerais, a Diretoria de Administração Tributária manifestou sua contrariedade ao autógrafo, demonstrando que a proposta traz mais transtornos que soluções para a gestão tributária, o que por si só já configuraria a contrariedade ao interesse público.

Na visão da administração tributária estadual, em síntese “a participação da sociedade deve se dar a partir do conceito de cidadania e independer de disposições premiais por parte da Administração Pública”, “a educação fiscal deve partir da internalização no consciente de todos os cidadãos dos conceitos de justiça fiscal, isonomia tributária e concorrência leal”; “...os consumidores devem exigir o pagamento do tributo pelos fornecedores a partir do conhecimento da função social dos tributos”; a proposta “poderá culminar na devolução do tributo àqueles que sempre exigiram o documento fiscal sem o correspondente acréscimo de emissão de documentos fiscais por aqueles que sonegam”; “devolver créditos a quem mais consome é justamente privilegiar os contribuintes com maior poder aquisitivo e retirar recursos que poderiam ser direcionados pelo Estado aos contribuintes de menor renda, indo de encontro aos objetivos fundamentais da República, de que trata o art. 3º da Constituição Federal”.

Pelo que se denota das informações prestadas pela DIAT, além de não ser educativa, a proposta contida no autógrafo tem o potencial de levar o consumidor a ter uma percepção equivocada sobre o dever social de se exigir o cupom fiscal. Fortalece a ideia de que a nota fiscal deve ser solicitada em razão da premiação, quando o relevante é a função social dos tributos, os quais são revertidos, na forma de serviços, em benefício da sociedade.

A área técnica aponta também empecilhos de ordem operacional, indagando sobre o desenvolvimento do sistema previsto no art. 12 do autógrafo, sobre a dificuldade de operacionalização da norma contida no inciso III do art. 5º e sobre quem dará suporte funcional ao programa, considerando que o Estado não possui quadro de servidores (auditores fiscais) suficientes para atender a demanda.

Indica obstáculos de ordem financeira, questionando a estimativa de renúncia fiscal do programa e quais seriam as fontes de recursos que irão garantir a devolução dos valores aos contribuintes e o repasse da parcela que compete aos Municípios, em decorrência do disposto no parágrafo único do art. 5º do autógrafo, que estabelece que o programa não resultará em decréscimo na quota parte do IPVA destinada aos Municípios.

Assinala, também, a inconstitucionalidade da vinculação de receitas do ICMS ao programa, ainda que de forma enviesada.

Especificamente, a DIAT impugnou, ainda:

. os arts. 2º e 4º, em razão do risco de uso dúplice de créditos por empresas (créditos em conta gráfica em razão do princípio da não cumulatividade do ICMS), uma vez que os dispositivos citados não restringem a participação às pessoas físicas;



**ESTADO DE SANTA CATARINA  
GABINETE DO GOVERNADOR**

. o art 17, por ultrapassar a competência do Estado, ao se propor a dispor sobre documento fiscal, matéria que é de competência do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ); e

. o art. 23, por colocar em risco disposições sobre o sigilo fiscal;

Assim, em síntese, sob a ótica da Administração Tributária, esta Secretaria de Estado da Fazenda identifica contrariedade ao interesse público no autógrafo do Projeto de Lei nº 016/2019, em razão de inconstitucionalidades em suas disposições (vinculação inconstitucional de receitas, incompetência legislativa - art. 17, ofensa ao sigilo fiscal - art. 23); obstáculos operacionais (desenvolvimento de sistema, suporte funcional, risco de prejuízos ao erário - arts. 2º e 4º); renúncia fiscal; e geração de despesas sem a indicação de fontes de custeio.

Acrescenta-se que, sobre a renúncia fiscal, não há notícias de que, na tramitação do projeto que deu origem ao autógrafo, foram observadas as disposições do art. 14 da Lei Complementar nº 101 de 4 de maio de 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal [...].

Colhe-se que, sob o enfoque financeiro, a Diretoria do Tesouro indica a necessidade de observância dos arts. 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal e do art. 167-A da Constituição Federal e aponta o risco de desequilíbrio nas contas estaduais, considerando a atual proporção entre despesas correntes e receitas correntes, que é afetada por reduções de receitas ou aumentos de despesas.

De fato, a geração de despesas identificada pela DIAT atrai a necessidade de observância dos arts. 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal [...].

Assim, sob a perspectiva da administração financeira, esta Secretaria de Estado da Fazenda também identifica contrariedade ao interesse público no autógrafo do Projeto de Lei nº 016/2019, indicando o seu veto integral.

Em acréscimo, observa-se ainda que as perdas e custos do programa serão arcadas exclusivamente pelo Poder Executivo, uma vez que os repasses aos Poderes e aos Municípios, salvo outro entendimento, não serão afetados pelas disposições do autógrafo. Noutras palavras, se houver incremento de arrecadação decorrente do autógrafo, todos ganham, e o Poder Executivo paga. Se não houver, da mesma forma, só o Poder Executivo paga.

Observadas as competências desta Secretaria de Estado da Fazenda, diante das informações técnicas juntadas aos autos, a manifestação deste órgão é pela existência de contrariedade ao interesse público no autógrafo do Projeto de Lei nº 016/2019, sugerindo que o mesmo seja vetado integralmente.

Essas, senhoras Deputadas e senhores Deputados, são as razões que me levaram a vetar o projeto em causa, as quais submeto à elevada apreciação dos senhores Membros da Assembleia Legislativa.

Florianópolis, 26 de janeiro de 2023.

**JORGINHO DOS SANTOS MELLO**  
Governador do Estado



# Assinaturas do documento



Código para verificação: **CJZ3D459**

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:



**JORGINHO DOS SANTOS MELLO** (CPF: 250.XXX.199-XX) em 27/01/2023 às 18:14:05

Emitido por: "SGP-e", emitido em 02/01/2023 - 11:06:20 e válido até 02/01/2123 - 11:06:20.

(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDAwMjg1XzI4N18yMDIzX0NKWjNENDU5> ou o site <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00000285/2023** e o código **CJZ3D459** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.



**AUTÓGRAFO DO PROJETO DE LEI Nº 016/2019**

Institui o Programa Nota Fiscal Catarinense.

A Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina,

**DECRETA:**

Art. 1º Fica instituído o Programa Nota Fiscal Catarinense, dedicado ao aprimoramento da fiscalização tributária, por meio da inclusão da sociedade no processo de fiscalização.

Parágrafo único. A inclusão da sociedade no aprimoramento da fiscalização tributária terá como principal mecanismo o sistema de recompensas como incentivo à exigência da emissão do documento fiscal.

Art. 2º Será beneficiário do Programa o contribuinte que adquirir mercadorias, bens ou serviços com incidência do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) e exigir a emissão de documento fiscal, o qual fará jus ao recebimento de uma fração do respectivo imposto, na forma de créditos, em condições estabelecidas por ato da Secretaria de Estado da Fazenda.

§ 1º Os créditos de que trata o *caput* serão contabilizados e atualizados à conta da receita do ICMS.

§ 2º As entidades catarinenses de direito privado, sem fins lucrativos, homologadas para participar do Programa também serão consideradas beneficiárias desta Lei, e contarão com critérios especiais para o recebimento e utilização dos respectivos créditos.

Art. 3º A Secretaria de Estado da Fazenda (SEF) estabelecerá, por ato próprio, as operações sujeitas à aplicação da norma, bem como a documentação válida e o percentual sobre a receita de ICMS reservado ao Programa, em cada uma das operações.

§ 1º O ato administrativo de que trata o *caput* definirá a destinação percentual destinado ao Programa e as demais normas complementares, respeitados, no mínimo:

I – 75% (setenta e cinco por cento) na reversão de crédito para o beneficiário desta Lei, conforme o *caput* do art. 2º;

II – 15% (quinze por cento) na promoção de ações em parceria com entidades catarinenses de direito privado, sem fins lucrativos, declaradas de utilidade pública estadual, cujas atividades estejam relacionadas à:

- a) segurança pública;
- b) saúde;



- c) educação;
- d) assistência social;
- e) cultura;
- f) proteção e bem-estar animal;
- g) cidadania fiscal; e
- h) inovação e empreendedorismo;

III – 10% (dez por cento) no custeio do Programa, inclusive para campanhas de divulgação e conscientização sobre a educação fiscal.

§ 2º Os valores destinados às entidades de que trata o inciso II do § 1º serão disponibilizados na forma, no prazo e nos limites estabelecidos pela SEF, tendo como contrapartida a promoção de ações para divulgação do Programa.

§ 3º Os percentuais de que tratam os incisos I, II e III do § 1º ficarão sujeitos a ajustes nos 2 (dois) primeiros anos de vigência do Programa, para que se priorize as ações voltadas ao seu aprimoramento, com vistas a potencializar os resultados futuros.

Art. 4º Nas operações sujeitas à aplicação do Programa, o estabelecimento fornecedor deverá consultar o consumidor sobre o registro do Cadastro de Pessoa Física (CPF) ou Cadastro de Pessoa Jurídica (CNPJ) no documento fiscal relativo a cada operação, com finalidade de adesão ao Programa.

Parágrafo único. Os estabelecimentos deverão afixar em ponto de ampla visibilidade a logomarca do Programa ou, no caso de vendas *online*, manter a informação em destaque no momento do pagamento.

Art. 5º Os créditos associados ao beneficiário serão utilizados a seu critério, assegurando-se:

I – o resgate financeiro, respeitado o cronograma de desembolso e demais regras instituídas pela SEF;

II – a reversão dos créditos para abatimento de débitos do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), para veículo de sua propriedade, no exercício subsequente ao de constituição do crédito; e

III – a transferência entre beneficiários.

Parágrafo único. O IPVA, quando abatido ou quitado pelo crédito a que se refere o *caput*, não poderá sofrer qualquer decréscimo quanto ao cálculo do percentual destinado aos Municípios.

Art. 6º Fica permitida a utilização dos créditos relativos ao Programa em outras modalidades instituídas pela SEF, inclusive, por meio de terceiros, na forma de programa de pontuação, sorteios, descontos ou em modalidade similar que se apresente mais conveniente e oportuna ao interesse público.



§ 1º A aplicação da modalidade de sorteio deverá observar o disposto na legislação federal vigente.

§ 2º A instituição de subprogramas ou de qualquer outra modalidade autorizada pela SEF deverá ser associada à marca do Programa Nota Fiscal Catarinense.

§ 3º Quando da utilização dos créditos para participação em modalidade que implique a falta de isonomia entre as pessoas de natureza física ou jurídica, deve-se proceder ao estabelecimento de regra que proporcione a equiparação proporcional ou a separação entre as categorias de beneficiários do Programa de que trata esta Lei.

Art. 7º Ato da SEF estabelecerá as hipóteses de não concessão dos créditos previstos no art. 1º desta Lei.

Art. 8º Não poderá utilizar créditos do Programa o sujeito inadimplente com obrigações de natureza tributária ou não tributária no Estado de Santa Catarina.

Parágrafo único. Regularizada a adimplência, não terá o contribuinte direito a créditos relativos a documentos fiscais expedidos antes da data da regularização.

Art. 9º Será garantido ao beneficiário o acúmulo de créditos do Programa pelo prazo de até 5 (cinco) anos, com base na data de emissão do documento fiscal vinculado a cada operação que gere o respectivo crédito.

Art. 10. Os resgates dos créditos do Programa serão realizados a critério do beneficiário, de forma integral ou parcial, em conta bancária de sua titularidade, em instituição financeira nacional, com valores a partir de R\$ 20,00 (vinte reais).

Art. 11. As despesas decorrentes das transações financeiras de que tratam o art. 10 desta Lei correrão por conta do beneficiário, podendo ser abatidas de eventual saldo dos respectivos créditos.

Parágrafo único. A SEF priorizará a modalidade mais eficiente para a transação bancária, relacionando-a, prioritariamente, com o menor custo ao erário, vinculada, preferencialmente, a meio de pagamento eletrônico que faça parte do Sistema de Pagamentos Instantâneos (PIX).

Art. 12. O Programa Nota Fiscal Catarinense será disponibilizado para o beneficiário por meio de plataforma digital *online*, em que constará sua respectiva carteira de pontuação de créditos, extrato das operações e demais funcionalidades que possibilitem operações, de forma digital, e o acompanhamento da sua participação em qualquer modalidade instituída pelo Programa.

Parágrafo único. Devem estar disponíveis na plataforma digital de que trata o *caput*, no mínimo:

I – o cadastro do beneficiário do Programa;

II – o histórico de operações;



- III – os resgates do crédito (saldo financeiro);
- IV – as transferências de crédito para entidades habilitadas, ou entre outros beneficiários;
- V – a ferramenta de edição e exclusão do perfil de usuário;
- VI – a lista de entidades catarinenses de direito privado, sem fins lucrativos, sujeitas ao recebimento de crédito do Programa;
- VII – a ferramenta de reclamações, de denúncias e de esclarecimento de dúvidas;
- VIII – o manual sobre a utilização do sistema;
- IX – a consulta às legislações, às normas e à transparência financeira e de resultados relativas ao Programa; e
- X – o rol de vencedores de concursos e premiações promovidas com base no Programa.

Art. 13. O beneficiário do Programa terá acesso a usuário de identificação exclusivo, preferencialmente, associado à inscrição do CPF ou do CNPJ.

Art. 14. Todas as operações realizadas pela plataforma digital vinculada ao Programa, a que se refere o art. 12 desta Lei, deverão estar adequadas à Lei nacional nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais).

Art. 15. As entidades catarinenses de direito privado, sem fins lucrativos, cadastradas no Programa poderão, por conta própria, cadastrar no sistema do Programa o documento fiscal válido doado por beneficiário, mesmo que o documento fiscal indique o CNPJ ou CPF do beneficiário original, ressalvado o caso em que o documento já conste cadastrado.

Art. 16. A estrutura do sistema do Programa deverá priorizar formato que promova a melhor compatibilização a banco de dados associado às demais categorias de impostos, de forma a permitir projetos de ampliação da rede de fiscalização e de convênios com outros entes, inclusive, para redução de despesa com manutenção.

Art. 17. O documento fiscal relativo ao Programa deverá ser compatibilizado à leitura do Código *Quick Response* (QR Code), ou outro que se demonstre mais eficiente, de forma a possibilitar a leitura de cadastro de forma ágil.

Art. 18. A SEF estabelecerá as penalidades aos estabelecimentos que deixem de emitir ou entregar o documento fiscal hábil, relativo ao fornecimento de mercadorias, bens ou serviços, sem prejuízo de outras penalidades previstas na legislação.

Art. 19. Deverá ser disponibilizado periodicamente no *site* da SEF ou no aplicativo relacionado ao Programa, o relatório pormenorizado contendo a evolução dos principais indicadores do Programa, objetivando um panorama de dados para aprimoramento dos seus mecanismos e avaliação dos resultados, contendo:



- I – evolução dos créditos gerados;
- II – comparação quantitativa e financeira da evolução dos documentos fiscais declarados antes e durante a vigência do Programa;
- III – reclamações de maior recorrência;
- IV – *ranking* das entidades catarinenses de direito privado, sem fins lucrativos, por captação de recursos;
- V – despesas com custeio e investimentos do Programa;
- VI – análise e avaliação dos ajustes econométricos e operacionais necessários para potencializar a inclusão da sociedade no Programa; e
- VII – correções e melhorias adotadas em cada ano fiscal.

Art. 20. Fica autorizada a utilização dos dados produzidos pelo Programa Nota Fiscal Catarinense como insumo à autoridade fiscal, para monitoramento das operações a partir do cruzamento de dados econômico-fiscais acessíveis ao Fisco.

Art. 21. A prestação de contas das ações realizadas pelas entidades catarinenses de direito privado, sem fins lucrativos, beneficiadas com recursos provenientes do Programa, deverá ser de acesso público e vinculada aos seus respectivos perfis associados ao Programa.

Art. 22. Os mecanismos e dados para operacionalização do Programa Nota Fiscal Catarinense poderão ser compatibilizados àqueles utilizados pela Nota Fiscal Eletrônica Catarinense (NF-e) e aos da Nota Fiscal do Consumidor Eletrônica (NFC-e), ou a outros.

Art. 23. Os Poderes e órgãos públicos de fiscalização externa (Alesc, MPSC, TCE/SC) terão chave de acesso especial ao sistema do Programa, para monitoramento e auditoria.

Art. 24. Será formulado e apresentado, pela SEF, o cronograma de implementação do Programa Nota Fiscal Catarinense em até 365 (trezentos e sessenta e cinco) dias após a publicação desta Lei.

Art. 25. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

PALÁCIO BARRIGA-VERDE, em Florianópolis, 9 de janeiro de 2023.

Deputado **MOACIR SOPELSA**  
Presidente



**ESTADO DE SANTA CATARINA  
SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA  
CONSULTORIA JURÍDICA**

**OFÍCIO nº 016/2023/SEF/COJUR**

Florianópolis, data da assinatura digital.

Ref.: SCC 0348/2023

Senhor Secretário,

A Diretoria de Assuntos Legislativos - DIAL submeteu para análise o autógrafo do Projeto de Lei nº 016/2019, aprovado pela Assembleia Legislativa, de origem parlamentar, que “Institui o Programa Nota Fiscal Catarinense”.

A manifestação desta Secretaria tem por objetivo verificar a existência ou não de contrariedade ao interesse público no autógrafo em questão, a fim de fornecer subsídios ao Governador na análise da sanção ou veto.

Neste contexto, esta COJUR entendeu pertinente o encaminhamento dos autos às Diretorias de Administração Tributária – DIAT e do Tesouro Estadual - DITE, para orientar a manifestação desta SEF.

A DIAT manifestou seu entendimento por meio da Informação nº GETRI nº 006/2023 (págs. 10 a 14), nos seguintes termos:

“(…)

Inicialmente, cumpre destacar que o projeto busca atingir fins corretos pela utilização de ferramentas inadequadas. A participação da sociedade deve se dar a partir do conceito de cidadania e independer de disposições premiais por parte da Administração Pública.

Atualmente, esta Secretaria de Estado da Fazenda (SEF) conta com um canal destinado ao recebimento de denúncias (<https://www.sef.sc.gov.br/servicos/servico/158/Den%C3%BAncia>), sendo todas elas individualmente analisadas e, sempre que constada a possível ocorrência do ilícito, submetido o contribuinte denunciado à fiscalização. A educação fiscal deve partir da internalização no consciente de todos os cidadãos dos conceitos de justiça fiscal, isonomia tributária e concorrência leal.

Reitera-se, os consumidores devem exigir o pagamento do tributo pelos fornecedores a partir do conhecimento da função social dos tributos. O pagamento dos tributos deve surgir da conscientização de que os tributos são os financiadores da Polícia (que por todos é acionada quando nos deparamos com uma infração criminal), do Corpo de Bombeiros (que por todos é acionado quando necessitamos de busca, salvamento e socorro público), dos Professores (que a todos nós nos concedem preciosas lições nas diversas esferas de



**ESTADO DE SANTA CATARINA  
SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA  
CONSULTORIA JURÍDICA**

educação pública prestada pelos entes da federação), e por tantas e tantas situações em que o pagamento do tributo é retornado na prestação de serviços ao cidadão.

Uma busca desenfreada única e exclusivamente pelo ganho de créditos não é capaz de estabelecer um real mecanismo de educação fiscal e, pelo contrário, poderá culminar na devolução do tributo àqueles que sempre exigiram o documento fiscal sem o correspondente acréscimo de emissão de documentos fiscais por aqueles que sonégam.

Outrossim, devolver créditos a quem mais consome é justamente privilegiar os contribuintes com maior poder aquisitivo e retirar recursos que poderiam ser direcionados pelo Estado aos contribuintes de menor renda, indo de encontro aos objetivos fundamentais da República, de que trata o art. 3º da Constituição Federal.

Não é outro o entendimento do Sindicato dos Agentes Fiscais de Rendas do Estado de São Paulo que expõe os seguintes questionamentos: “Por que o Estado tem de devolver dinheiro de impostos quando o correto seria que devolvesse serviços minimamente decentes para sua população?” Além disso, considerando que a NFP possui caráter regressivo (privilegia os mais ricos em detrimento dos mais pobres), também questiona: “Considerando que os recursos públicos são escassos, que existem muitas demandas sociais sem atendimento, é justo que um programa público privilegie as pessoas de maior poder aquisitivo, que são as que mais consomem?”

Diferente do que o PL16/2019 pode dar a entender, o fornecimento de documento fiscal pelo fornecedor de produto ou serviço já é uma obrigatoriedade legal (art. 71 da Lei nº 10.297, de 26 de dezembro de 1996) e deve ser punida com os mecanismos já estabelecidos. Criar um prêmio para o cumprimento da lei equivaleria a negar validade ao dispositivo ou, levar ao entendimento equivocado de que o cumprimento das obrigações tributárias seria uma faculdade do contribuinte. Inclusive, como previsto em seu **art. 18**, a criação de novas penalidades seria, ainda que tacitamente, negar validade aos dispositivos já vigentes.

Ultrapassadas as exposições sobre os motivos gerais acerca da conveniência e oportunidade pelos quais esta SEF considera inoportuno um programa nesses moldes, são vistos ainda outros problemas na redação do Projeto de Lei.

Os **arts. 2º e 4º** do PL16/2019 não restringem a participação às pessoas físicas e, ao se utilizar do conceito de contribuinte (utilizado na legislação tributária referente ao ICMS), criam um problema do uso do crédito em duplicidade. Explico, é que os estabelecimentos já são autorizados a levar os créditos de ICMS a conta gráfica a fim de compensá-lo posteriormente e cumprir o dispositivo constitucional que veda a cumulatividade do ICMS. Nesse sentido, poderia o estabelecimento usar duas vezes o crédito? Qual das normas cederia espaço? Aquela de cunho constitucional para dar lugar ao previsto no presente PL?

O **art. 17** do PL 16/2019 ultrapassa a competência deste Estado e se propõe a normatizar o documento fiscal. Ocorre que tais disposições são de interesse de todas as unidades da federação e baseadas num único modelo de leiaute e especificações técnicas desenvolvidas pela Comissão Técnica Permanente do ICMS (COTEPE/ICMS), comissão constituída no âmbito do Conselho Nacional De Política Fazendária (CONFAZ). Tais disposições estão no Manual de Orientação ao Contribuinte (MOC), documento de âmbito nacional disponibilizado no portal nacional da Nota Fiscal Eletrônica (<https://www.nfe.fazenda.gov.br/>). Nesse ponto, quereria o PL16/2019 instituir um novo sistema de documentos fiscais próprio do Estado de Santa Catarina?

Por sua vez, o enxuto **art. 23** do PL 16/2019 acaba colocando em risco as disposições sobre o sigilo fiscal, protegidas pela Lei federal nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Tais



**ESTADO DE SANTA CATARINA  
SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA  
CONSULTORIA JURÍDICA**

disposições são de observação obrigatória por este ente e não podem ser suprimidas por uma Lei estadual.

Por fim, cabe salientar o mais nevrálgico ponto do PL16/2019: a falta de indicação dos recursos financeiros e humanos que serão utilizados para atender à ideia legislativa. Quem desenvolverá o sistema de que trata o **art. 12**? Quanto custará? Qual a fonte de recurso? E após, qual a estimativa de renúncia fiscal decorrente do programa?

Considerada a situação fática em que a Nota Fiscal dará direito ao crédito, mas que ela, por si só, não culminará no automático incremento da arrecadação, quais serão as fontes do programa aptas a subsidiar a devolução dos valores aos contribuintes e quitar outros débitos tributários? Aliás, registre-se que é inconstitucional tentar se vincular, ainda que nas entrelinhas, a arrecadação do ICMS ao projeto, conforme inciso IV do art. 167 da Constituição Federal.

Por exemplo, a disposição que traz o **p. único do art. 5º** do PL 16/2019, ao prever que o valor quitado do IPVA na forma estabelecida pelo programa não resultará em decréscimo da fatia da repartição tributária a que tem direito o município (50% do valor arrecadado) será assumida por quem? Se for pelo Estado, seria a partir de qual fonte de receita? Aqui, está a se criar uma obrigação permanente para o Estado distribuir aos Municípios recursos que não foram recebidos pelo Estado.

E ainda que superadas as ressalvas de ordem financeira, faltaria saber de onde viriam os servidores que cuidariam do programa. A proposta se assemelha ao “Programa de Estímulo à Cidadania Fiscal” instituído no Estado de São Paulo, todavia se esquece o fato de que lá há um corpo de mais de **2500 Auditores ativos** e com um quantitativo considerável em dedicação exclusiva para cuidar do projeto da Nota Fiscal Paulista. Aqui em Santa Catarina, onde temos um dos fiscos mais enxutos do país, somos apenas **424 Auditores ativos**. Qual a saída do PL16/2019? Expressamente nele não consta, mas a única alternativa será retirar os Auditores da fiscalização para que se dediquem a operacionalização do programa. Concordemos, isso seria um grande contrassenso a toda a ideia na qual se embasa o PL16/2019.

Tome nota, por exemplo, do **inciso III do art. 5º** do PL 16/2019 que, ao criara faculdade de transferência de crédito, se torna mais um mecanismo problemático, de difícil operacionalização e que demandaria a alocação de mais servidores na atividade a fim de se evitar transferências de créditos indevidas.

Segundo dados do estado paulista<sup>2</sup>, o sistema premial lá estabelecido consome, apenas para sua manutenção, **100 milhões de reais por mês**, bem como ocupa 100 servidores. Isso seria mais de um quinto do total de Auditores ativos em Santa Catarina. A DIAT possui atualmente 17 Grupos Especialistas Setoriais (GES) e 15 gerências regionais (GERFE). Excluindo-se a administração central, teríamos cerca de 13 Auditores por GES/GERFE. **Deslocar 100 Auditores para esse projeto, equivaleria a manter estrutura equivalente a 8 GES/GERFE unicamente neste projeto, enquanto tal corpo funcional poderia estar contribuindo muito mais para a administração tributária agindo em outras áreas.**

Importa esclarecer que o surgimento do programa em São Paulo se deu pelas dificuldades lá existentes em exercer o controle do varejo, o que não é o caso de Santa Catarina que exerce um controle eficiente sobre o setor varejista desde 1997, quando se tornou obrigatório o uso de ECF (atualmente existem mais de 95 mil ECFs em quase 60 mil estabelecimentos –o que aponta ainda mais a complexidade de operacionalização da ideia) e que é demonstrado pelo aumento da arrecadação. Ainda, sendo o interesse dos nobres Deputados pelo fortalecimento da arrecadação, há várias e várias outras formas e Projetos de Lei que atingiriam esse objetivo de forma mais acurada que o sistema premial que se pretende criar.



**ESTADO DE SANTA CATARINA  
SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA  
CONSULTORIA JURÍDICA**

O PL16/19, em que pese as boas intenções, acabará representando um custo elevado para o Estado de Santa Catarina em troca de ganhos insignificantes para a arrecadação. Cite-se, como exemplo, o estudo realizado por Mattos, Rochay & Toporcov3 que avaliou o impacto da NFP sobre a arrecadação do ICMS no estado de São Paulo, de 2005 a 2010. Os autores observaram um efeito positivo na implementação do Programa sobre a arrecadação real do imposto no setor terciário (entre 5% e 10%) comparativamente a outras unidades da Federação (UFs). **Contudo não encontraram efeito significativo sobre a arrecadação real total do ICMS, pois houve crescimento médio de 23% no estado de São Paulo, enquanto o crescimento médio da arrecadação para as UFs que não adotaram programa semelhante a NFP foi de 24%.**

(...)

**Dito isso, a manifestação é pelo VETO INTEGRAL do Projeto de Lei nº 16/2019”.**

Em linhas gerais, a Diretoria de Administração Tributária manifestou sua contrariedade ao autógrafo, demonstrando que a proposta traz mais transtornos que soluções para a gestão tributária, o que por si só já configuraria a contrariedade ao interesse público.

Na visão da administração tributária estadual, em síntese *“a participação da sociedade deve se dar a partir do conceito de cidadania e independer de disposições premiais por parte da Administração Pública”, “a educação fiscal deve partir da internalização no consciente de todos os cidadãos dos conceitos de justiça fiscal, isonomia tributária e concorrência leal”; “... os consumidores devem exigir o pagamento do tributo pelos fornecedores a partir do conhecimento da função social dos tributos”; a proposta “poderá culminar na devolução do tributo àqueles que sempre exigiram o documento fiscal sem o correspondente acréscimo de emissão de documentos fiscais por aqueles que sonegam”; “devolver créditos a quem mais consome é justamente privilegiar os contribuintes com maior poder aquisitivo e retirar recursos que poderiam ser direcionados pelo Estado aos contribuintes de menor renda, indo de encontro aos objetivos fundamentais da República, de que trata o art. 3º da Constituição Federal”.*

Pelo que se denota das informações prestadas pela DIAT, além de não ser educativa, a proposta contida no autógrafo tem o potencial de levar o consumidor a ter uma percepção equivocada sobre o dever social de se exigir o cupom fiscal. Fortalece a ideia de que a nota fiscal deve ser solicitada em razão da premiação, quando o relevante é a função social dos tributos, os quais são revertidos, na forma de serviços, em benefício da sociedade.

A área técnica aponta também empecilhos de ordem operacional, indagando sobre o desenvolvimento do sistema previsto no art. 12 do autógrafo, sobre a dificuldade de operacionalização da norma contida no inciso III do art. 5º e sobre quem dará suporte funcional ao programa, considerando que o Estado não possui quadro de servidores (auditores fiscais) suficientes para atender a demanda.

Indica obstáculos de ordem financeira, questionando a estimativa de renúncia fiscal do programa e quais seriam as fontes de recursos que irão garantir a devolução dos valores aos contribuintes e o repasse da parcela que compete aos Municípios, em



**ESTADO DE SANTA CATARINA**  
**SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA**  
**CONSULTORIA JURÍDICA**

decorrência do disposto no parágrafo único do art.5º do autógrafo, que estabelece que o programa não resultará em decréscimo na quota parte do IPVA destinada aos Municípios.

Assinala, também, a inconstitucionalidade da vinculação de receitas do ICMS ao programa, ainda que de forma enviesada.

Especificamente, a DIAT impugnou, ainda;

.os arts. 2º e 4º, em razão do risco de uso dúplice de créditos por empresas (créditos em conta gráfica em razão do princípio da não cumulatividade do ICMS), uma vez que os dispositivos citados não restringem a participação às pessoas físicas;

. o art 17, por ultrapassar a competência do Estado, ao se propor a dispor sobre documento fiscal, matéria que é de competência do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ);

. o art. 23, por colocar em risco disposições sobre o sigilo fiscal;

Assim, em síntese, sob a ótica da Administração Tributária, esta Secretaria de Estado da Fazenda identifica contrariedade ao interesse público no autógrafo do Projeto de Lei nº 016/2019, em razão de **inconstitucionalidades** em suas disposições (vinculação inconstitucional de receitas, incompetência legislativa - art. 17), ofensa ao sigilo fiscal - art. 23); **obstáculos operacionais** (desenvolvimento de sistema, suporte funcional, risco de prejuízos ao erário – arts. 2º e 4º); **renúncia fiscal**; e **geração de despesas sem a indicação de fontes de custeio**.

Acrescenta-se que, sobre a renúncia fiscal, não há notícias de que, na tramitação do projeto que deu origem ao autógrafo, foram observadas as disposições do art. 14 da Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal, abaixo transcrito:

“Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no *caput*, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

(...)”



**ESTADO DE SANTA CATARINA  
SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA  
CONSULTORIA JURÍDICA**

Já sob o enfoque financeiro, a Diretoria do Tesouro, expôs (Ofício DITE/SEF nº 029/2023 (pág. 15):

“(…)

A matéria é tributária, tendo sido analisada pela Diretoria de Administração Tributária (DIAT), consoante a Informação GETRI n. 6/2022, por meio da qual salienta algumas questões relevantes sobre a proposição, no que toca ao aspecto financeiro:

- a implementação do Programa exigirá despesas com o desenvolvimento, evolução e integração de sistemas;
- a manutenção e acompanhamento do Programa exigirá o deslocamento de servidores com dedicação exclusiva à nova atividade;
- o Programa exigirá a indicação de fonte de recursos a custear os prêmios/créditos devidos aos beneficiários.

Além disso, como o PL tem o objetivo de estimular a fiscalização social e incrementar a arrecadação, a DIAT apresentou dados que evidenciam a ineficiência do Programa para tais finalidades, utilizando-se os dados de São Paulo: o incremento na arrecadação foi irrelevante, e por outro lado o custo do Programa elevado, de forma que o resultado na equação econômica se mostrou negativo, e os efeitos, assim, opostos ao pretendido.

Portanto, com base nas conclusões da DIAT, observa-se que o PL acarretará aumento de despesa, e deslocamento indesejado de servidores no âmbito da DIAT, o que, segundo afirma, poderia comprometer a atividade fiscalizatória, e assim a arrecadação.

Diante disso, sobre o estabelecimento de medidas que acarretam despesa, o PL deveria respeitar as disposições contidas nos arts. 16 e 17 da Lei Complementar Federal nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal): estimativa de impacto orçamentário e financeiro, adequação orçamentária, bem como a previsão de medidas de compensação, até mesmo porque a ausência destas induz o desequilíbrio das contas estaduais.

Outrossim, a proporção entre despesas correntes e receitas correntes (poupança corrente), indicador previsto no art. 167-A da Constituição Federal, acrescido pela EC n. 109, de 2021, foi de 85% na última verificação realizada em dezembro/2022, a exigir prudência na assunção de novas despesas, eis que em se ultrapassando esse percentual poderão ser adotadas medidas de ajuste fiscal.

Diante do exposto, considerando-se principalmente a manifestação da DIAT, o fato de que a proposta viria na contramão da justiça social, além de majorar despesas e impor risco ao bom desempenho da atividade fiscalizatória/arrecadatória, é que esta Diretoria se posiciona pelo veto integral do PL 039/2022”.

Colhe-se que, sob o enfoque financeiro, a Diretoria do Tesouro indica a necessidade de observância dos arts. 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal e do art. 167-A da Constituição Federal e aponta o risco de desequilíbrio nas contas estaduais, considerando a atual proporção entre despesas correntes e receitas correntes, que é afetada por reduções de receitas ou aumentos de despesas.

De fato, a geração de despesas identificada pela DIAT atrai a necessidade de observância dos arts. 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal, segundo os quais:

“Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de



**ESTADO DE SANTA CATARINA  
SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA  
CONSULTORIA JURÍDICA**

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

(...)

Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o *caput* deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

§ 2º Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

(...)"

Assim, sob a perspectiva da administração financeira, esta Secretaria de Estado da Fazenda também identifica contrariedade ao interesse público no autógrafo do Projeto de Lei nº 016/2019, indicando o seu veto integral.

Em acréscimo, observa-se ainda que as perdas e custos do programa serão arcadas exclusivamente pelo Poder Executivo, uma vez que os repasses aos Poderes e aos Municípios, salvo outro entendimento, não serão afetados pelas disposições do autógrafo. Noutras palavras, se houver incremento de arrecadação decorrente do autógrafo, todos ganham, e o Poder Executivo paga. Se não houver, da mesma forma, só o Poder Executivo paga.

**Luiz Henrique Domingues da Silva  
Assessor Especial**

**DESPACHO**

Observadas as competências desta Secretaria de Estado da Fazenda, diante das informações técnicas juntadas aos autos, a manifestação deste órgão é pela existência de contrariedade ao interesse público no autógrafo do Projeto de Lei nº 016/2019, sugerindo que o mesmo seja vetado integralmente.

**Cleverson Siewert  
Secretário de Estado da Fazenda**



# Assinaturas do documento



Código para verificação: **I67MX46V**

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:

✓ **LUIZ HENRIQUE DOMINGUES DA SILVA** (CPF: 105.XXX.018-XX) em 17/01/2023 às 14:07:52  
Emitido por: "SGP-e", emitido em 08/05/2018 - 16:57:50 e válido até 08/05/2118 - 16:57:50.  
(Assinatura do sistema)

✓ **CLEVERSON SIEWERT** (CPF: 017.XXX.629-XX) em 17/01/2023 às 19:09:58  
Emitido por: "SGP-e", emitido em 02/01/2023 - 18:34:16 e válido até 02/01/2123 - 18:34:16.  
(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDAwMzQ4XzM1MF8yMDIzX0k2N01YNDZW> ou o site <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00000348/2023** e o código **I67MX46V** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.



**PARECER N. 29/2023-PGE**

Florianópolis, data da assinatura digital.

**Referência:** SCC 347/2023

**Assunto:** Autógrafo do Projeto de Lei n. 016/2019

**Origem:** Casa Civil (CC)

**Interessada:** Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (ALESC)

Autógrafo. Projeto de Lei n. 016/2019, de iniciativa parlamentar, que “Institui o Programa Nota Fiscal Catarinense”. 1. Arts. 2º, caput, e 3º, caput. Inconstitucionalidade material, por violação ao princípio da não afetação de impostos, previsto no art. 167, IV, da CRFB. 2. Recomendação de veto integral.

Senhor Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica,

## RELATÓRIO

A Diretoria de Assuntos Legislativos da Casa Civil, por meio do Ofício n. 033/CC-DIAL-GEMAT, de 10 de janeiro de 2023, solicitou a manifestação desta Procuradoria sobre o autógrafo do Projeto de Lei n. 016/2023, de origem parlamentar, que “*Institui o Programa Nota Fiscal Catarinense*”.

Eis o teor do projeto aprovado pela Assembleia Legislativa, disponível no processo SCC 285/2023:

Art. 1º Fica instituído o Programa Nota Fiscal Catarinense, dedicado ao aprimoramento da fiscalização tributária, por meio da inclusão da sociedade no processo de fiscalização.

Parágrafo único. A inclusão da sociedade no aprimoramento da fiscalização tributária terá como principal mecanismo o sistema de recompensas como incentivo à exigência da emissão do documento fiscal.

Art. 2º Será beneficiário do Programa o contribuinte que adquirir mercadorias, bens ou serviços com incidência do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) e exigir a emissão de documento fiscal, o qual fará jus ao recebimento de uma fração do respectivo imposto, na forma de créditos, em condições estabelecidas por ato da Secretaria de Estado da Fazenda.

§ 1º Os créditos de que trata o *caput* serão contabilizados e atualizados à conta da receita do ICMS.

§ 2º As entidades catarinenses de direito privado, sem fins lucrativos, homologadas para participar do Programa também serão consideradas beneficiárias desta Lei, e contarão com critérios especiais para o recebimento e utilização dos respectivos créditos.

Art. 3º A Secretaria de Estado da Fazenda (SEF) estabelecerá, por ato próprio, as operações sujeitas à aplicação da norma, bem como a documentação válida e o



**ESTADO DE SANTA CATARINA  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
CONSULTORIA JURÍDICA**

percentual sobre a receita de ICMS reservado ao Programa, em cada uma das operações.

§ 1º O ato administrativo de que trata o *caput* definirá a destinação percentual destinado ao Programa e as demais normas complementares, respeitados, no mínimo:

I – 75% (setenta e cinco por cento) na reversão de crédito para o beneficiário desta Lei, conforme o *caput* do art. 2º;

II – 15% (quinze por cento) na promoção de ações em parceria com entidades catarinenses de direito privado, sem fins lucrativos, declaradas de utilidade pública estadual, cujas atividades estejam relacionadas à:

- a) segurança pública;
- b) saúde;
- c) educação;
- d) assistência social;
- e) cultura;
- f) proteção e bem-estar animal;
- g) cidadania fiscal; e
- h) inovação e empreendedorismo;

III – 10% (dez por cento) no custeio do Programa, inclusive para campanhas de divulgação e conscientização sobre a educação fiscal.

§ 2º Os valores destinados às entidades de que trata o inciso II do §1º serão disponibilizados na forma, no prazo e nos limites estabelecidos pela SEF, tendo como contrapartida a promoção de ações para divulgação do Programa.

§ 3º Os percentuais de que tratam os incisos I, II e III do § 1º ficarão sujeitos a ajustes nos 2 (dois) primeiros anos de vigência do Programa, para que se priorize as ações voltadas ao seu aprimoramento, com vistas a potencializar os resultados futuros.

Art. 4º Nas operações sujeitas à aplicação do Programa, o estabelecimento fornecedor deverá consultar o consumidor sobre o registro do Cadastro de Pessoa Física (CPF) ou Cadastro de Pessoa Jurídica (CNPJ) no documento fiscal relativo a cada operação, com finalidade de adesão ao Programa.

Parágrafo único. Os estabelecimentos deverão afixar em ponto de ampla visibilidade a logomarca do Programa ou, no caso de vendas *online*, manter a informação em destaque no momento do pagamento.

Art. 5º Os créditos associados ao beneficiário serão utilizados a seu critério, assegurando-se:

- I – o resgate financeiro, respeitado o cronograma de desembolso e demais regras instituídas pela SEF;
- II – a reversão dos créditos para abatimento de débitos do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), para veículo de sua propriedade, no exercício subsequente ao de constituição do crédito; e
- III – a transferência entre beneficiários.

Parágrafo único. O IPVA, quando abatido ou quitado pelo crédito a que se refere o *caput*, não poderá sofrer qualquer decréscimo quanto ao cálculo do percentual destinado aos Municípios.



**ESTADO DE SANTA CATARINA  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
CONSULTORIA JURÍDICA**

Art. 6º Fica permitida a utilização dos créditos relativos ao Programa em outras modalidades instituídas pela SEF, inclusive, por meio de terceiros, na forma de programa de pontuação, sorteios, descontos ou em modalidade similar que se apresente mais conveniente e oportuna ao interesse público.

§ 1º A aplicação da modalidade de sorteio deverá observar o disposto na legislação federal vigente.

§ 2º A instituição de subprogramas ou de qualquer outra modalidade autorizada pela SEF deverá ser associada à marca do Programa Nota Fiscal Catarinense.

§ 3º Quando da utilização dos créditos para participação em modalidade que implique a falta de isonomia entre as pessoas de natureza física ou jurídica, deve-se proceder ao estabelecimento de regra que proporcione a equiparação proporcional ou a separação entre as categorias de beneficiários do Programa de que trata esta Lei.

Art. 7º Ato da SEF estabelecerá as hipóteses de não concessão dos créditos previstos no art. 1º desta Lei.

Art. 8º Não poderá utilizar créditos do Programa o sujeito inadimplente com obrigações de natureza tributária ou não tributária no Estado de Santa Catarina.

Parágrafo único. Regularizada a adimplência, não terá o contribuinte direito a créditos relativos a documentos fiscais expedidos antes da data da regularização.

Art. 9º Será garantido ao beneficiário o acúmulo de créditos do Programa pelo prazo de até 5 (cinco) anos, com base na data de emissão do documento fiscal vinculado a cada operação que gere o respectivo crédito.

Art. 10. Os resgates dos créditos do Programa serão realizados a critério do beneficiário, de forma integral ou parcial, em conta bancária de sua titularidade, em instituição financeira nacional, com valores a partir de R\$ 20,00 (vinte reais).

Art. 11. As despesas decorrentes das transações financeiras de que tratam o art. 10 desta Lei correrão por conta do beneficiário, podendo ser abatidas de eventual saldo dos respectivos créditos.

Parágrafo único. A SEF priorizará a modalidade mais eficiente para a transação bancária, relacionando-a, prioritariamente, com o menor custo ao erário, vinculada, preferencialmente, a meio de pagamento eletrônico que faça parte do Sistema de Pagamentos Instantâneos (PIX).

Art. 12. O Programa Nota Fiscal Catarinense será disponibilizado para o beneficiário por meio de plataforma digital *online*, em que constará sua respectiva carteira de pontuação de créditos, extrato das operações e demais funcionalidades que possibilitem operações, de forma digital, e o acompanhamento da sua participação em qualquer modalidade instituída pelo Programa.

Parágrafo único. Devem estar disponíveis na plataforma digital de que trata o *caput*, no mínimo:

- I – o cadastro do beneficiário do Programa;
- II – o histórico de operações;
- III – os resgates do crédito (saldo financeiro);
- IV – as transferências de crédito para entidades habilitadas, ou entre outros beneficiários;
- V – a ferramenta de edição e exclusão do perfil de usuário;
- VI – a lista de entidades catarinenses de direito privado, sem fins lucrativos, sujeitas ao



**ESTADO DE SANTA CATARINA  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
CONSULTORIA JURÍDICA**

recebimento de crédito do Programa;

VII – a ferramenta de reclamações, de denúncias e de esclarecimento de dúvidas;

VIII – o manual sobre a utilização do sistema;

IX – a consulta às legislações, às normas e à transparência financeira e de resultados relativas ao Programa; e

X – o rol de vencedores de concursos e premiações promovidas com base no Programa.

Art. 13. O beneficiário do Programa terá acesso a usuário de identificação exclusivo, preferencialmente, associado à inscrição do CPF ou do CNPJ.

Art. 14. Todas as operações realizadas pela plataforma digital vinculada ao Programa, a que se refere o art. 12 desta Lei, deverão estar adequadas à Lei nacional n. 13.709, de 14 de agosto de 2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais).

Art. 15. As entidades catarinenses de direito privado, sem fins lucrativos, cadastradas no Programa poderão, por conta própria, cadastrar no sistema do Programa o documento fiscal válido doado por beneficiário, mesmo que o documento fiscal indique o CNPJ ou CPF do beneficiário original, ressalvado o caso em que o documento já conste cadastrado.

Art. 16. A estrutura do sistema do Programa deverá priorizar formato que promova a melhor compatibilização a banco de dados associado às demais categorias de impostos, de forma a permitir projetos de ampliação da rede de fiscalização e de convênios com outros entes, inclusive, para redução de despesa com manutenção.

Art. 17. O documento fiscal relativo ao Programa deverá ser compatibilizado à leitura do Código *Quick Response (QR Code)*, ou outro que se demonstre mais eficiente, de forma a possibilitar a leitura de cadastro de forma ágil.

Art. 18. A SEF estabelecerá as penalidades aos estabelecimentos que deixem de emitir ou entregar o documento fiscal hábil, relativo ao fornecimento de mercadorias, bens ou serviços, sem prejuízo de outras penalidades previstas na legislação.

Art. 19. Deverá ser disponibilizado periodicamente no *site* da SEF ou no aplicativo relacionado ao Programa, o relatório pormenorizado contendo a evolução dos principais indicadores do Programa, objetivando um panorama de dados para aprimoramento dos seus mecanismos e avaliação dos resultados, contendo:

I – evolução dos créditos gerados;

II – comparação quantitativa e financeira da evolução dos documentos fiscais declarados antes e durante a vigência do Programa;

III – reclamações de maior recorrência;

IV – *ranking* das entidades catarinenses de direito privado, sem fins lucrativos, por captação de recursos;

V – despesas com custeio e investimentos do Programa;

VI – análise e avaliação dos ajustes econômicos e operacionais necessários para potencializar a inclusão da sociedade no Programa; e

VII – correções e melhorias adotadas em cada ano fiscal.

Art. 20. Fica autorizada a utilização dos dados produzidos pelo Programa Nota Fiscal Catarinense como insumo à autoridade fiscal, para monitoramento das operações a partir do cruzamento de dados econômico-fiscais acessíveis ao Fisco.



Art. 21. A prestação de contas das ações realizadas pelas entidades catarinenses de direito privado, sem fins lucrativos, beneficiadas com recursos provenientes do Programa, deverá ser de acesso público e vinculada aos seus respectivos perfis associados ao Programa.

Art. 22. Os mecanismos e dados para operacionalização do Programa Nota Fiscal Catarinense poderão ser compatibilizados àqueles utilizados pela Nota Fiscal Eletrônica Catarinense (NF-e) e aos da Nota Fiscal do Consumidor Eletrônica (NFC-e), ou a outros.

Art. 23. Os Poderes e órgãos públicos de fiscalização externa (Alesc, MPSC, TCE/SC) terão chave de acesso especial ao sistema do Programa, para monitoramento e auditoria.

Art. 24. Será formulado e apresentado, pela SEF, o cronograma de implementação do Programa Nota Fiscal Catarinense em até 365 (trezentos e sessenta e cinco) dias após a publicação desta Lei.

Art. 25. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Colhe-se da justificativa do parlamentar proponente:

(...) a ideia parte do princípio de que a reversão dos créditos para o beneficiário na condição de pessoa física, em muitos casos, pode parecer insignificante ao primeiro momento, porém, a soma dos valores, quando revertidos para entidades homologadas, terá enorme potencial para iniciar um ciclo com "efeito cascata" de conscientização, com benéfico para toda a sociedade.

É o relato do necessário.

## **FUNDAMENTAÇÃO**

A presente manifestação da Procuradoria-Geral do Estado (PGE) tem como propósito orientar a decisão a ser tomada pelo Excelentíssimo Senhor Governador, na fase de deliberação executiva do processo legislativo. Essa fase compreende a prerrogativa conferida ao Chefe do Poder Executivo de sancionar ou vetar o projeto aprovado pelo Parlamento, consoante a dicção do art. 54, *caput* e §§ 1º a 3º, da Constituição do Estado de Santa Catarina (CESC). Eis o teor dos dispositivos mencionados:

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, vetá-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.

§ 3º Decorrido o prazo de quinze dias, o silêncio do Governador do Estado importará em sanção.

Sobre o parâmetro da análise a ser feita por esta Procuradoria, o Decreto Estadual n. 2.382/2014, que dispõe sobre o Sistema de Atos do Processo Legislativo, prevê, nestes termos:

Art. 17. A SCC, por intermédio da GEMAT, ao receber os autógrafos, e antes de submetê-los ao Governador do Estado, promoverá consulta:

I – à **PGE, quanto à legalidade e constitucionalidade;**

II – às Secretarias de Estado e aos demais órgãos e entidades da administração pública



estadual, quanto à existência ou não de contrariedade ao interesse público; e [...]

Dessa forma, observa-se que a análise da PGE se restringe unicamente à legalidade e à constitucionalidade do autógrafo, cabendo às Secretarias de Estado e aos demais órgãos e entidades da Administração Pública consultadas manifestarem-se quanto à existência ou não de contrariedade ao interesse público.

Passa-se, portanto, ao exame da constitucionalidade e legalidade do autógrafo.

O projeto, em suma, pretende instituir, no Estado de Santa Catarina, o Programa Nota Fiscal Catarinense, destinado ao aprimoramento da fiscalização tributária, por meio da inclusão da sociedade no processo de fiscalização (art. 1º).

O principal mecanismo para a referida inclusão é o sistema de recompensas (créditos) como incentivo à exigência da emissão do documento fiscal (art. 2º).

Em que pese os bons propósitos da medida proposta, de fomentar a cidadania fiscal e o aumento de arrecadação, por meio do estímulo à emissão de documentos fiscais pelas empresas e sua exigência por parte dos consumidores, entende-se que o projeto de lei é inconstitucional, por violar o princípio da não afetação dos impostos, em especial os artigos 2º, *caput*, e 3º, *caput*.

Repise-se o que dizem os referidos artigos:

Art. 2º Será beneficiário do Programa o contribuinte que adquirir mercadorias, bens ou serviços com incidência do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) e exigir a emissão de documento fiscal, **o qual fará jus ao recebimento de uma fração do respectivo imposto, na forma de créditos**, em condições estabelecidas por ato da Secretaria de Estado da Fazenda.

Art. 3º A Secretaria de Estado da Fazenda (SEF) estabelecerá, por ato próprio, as operações sujeitas à aplicação da norma, bem como a documentação válida e **o percentual sobre a receita de ICMS reservado ao Programa**, em cada uma das operações (grifou-se)

A redação dos artigos conduz à interpretação de que haverá vinculação da receita de imposto (ICMS) ao Programa Nota Fiscal Catarinense, em benefício do contribuinte, em clara afronta ao disposto no art. 167, inciso IV, da Constituição da República (CRFB):

Art. 167 São vedados:

(...)

**IV – a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa**, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo;

O princípio da não afetação da receita de impostos a órgão, fundo ou despesa denota a característica não vinculada dessa espécie tributária<sup>1</sup> e significa que "*não pode haver mutilação de verbas públicas. O Estado deve ter disponibilidade da massa de dinheiro arrecadado, destinando-o a*

<sup>1</sup> HARADA, Kiyoshi. Direito Financeiro e Tributário. São Paulo: Atlas, 1998, 4ª ed., p. 74.



quem quiser, dentro dos parâmetros que ele próprio elege como objetivos preferenciais"<sup>2</sup>.

Com efeito, o princípio da não afetação se justifica "na medida em que reserva ao orçamento e à própria Administração, em sua atividade discricionária na execução da despesa pública, espaço para determinar os gastos com investimentos e as políticas sociais"<sup>3</sup>, pois "em virtude da generalidade e da impessoalidade que haverá de presidir a elaboração e a execução do orçamento, em obséquio, inclusive, ao postulado da igualdade, que não poderia tolerar privilégios na destinação de recursos públicos, que pertencem a toda a coletividade e não a um grupo de suseranos"<sup>4</sup>.

Como esclarece a literatura especializada, na atividade financeira, a Administração Pública deve ter a prerrogativa de estabelecimento de metas e prioridades e os recursos oriundos dos impostos se destinam, via de regra, ao atendimento das necessidades gerais. O princípio tende a evitar leis que, vinculando receita proveniente de impostos, prejudiquem o custeio de despesas genéricas pelo orçamento.

A vedação constitucional é prestigiada na jurisprudência para neutralização da destinação do imposto para financiamento de programa habitacional (RTJ 167/287), programas de desenvolvimento econômico (STF, ADI 1.759/SC), incentivo aos esportes (RTJ 202/68) e fornecimento gratuito de energia elétrica (STF, ADI-MC 2.848/RN), proclamando-se a inadmissibilidade de extensão das exceções constitucionalmente previstas ao princípio da não afetação<sup>5</sup>.

Trata-se de princípio constitucional de obediência obrigatória não só pela União, mas, também, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios (STF, ADI 103/RO), atuando como princípio sensível e norma de reprodução obrigatória.

Portanto, o princípio da não afetação é acima de tudo uma interdição dirigida à lei, ao processo legislativo e ao legislador, pois, como destacado pelo Ministro Celso de Mello "traduz vedação constitucional que incide sobre o legislador, pois impede que se proceda, em sede meramente legislativa, à vinculação", que "há de ser observada pelo legislador comum, que não poderá fixar regras em sentido diverso, ressalvadas, unicamente, as situações excepcionais previstas, de modo expresso, no texto da própria Constituição da República" (STF, ADI-MC 2.355-PR).

É nesse sentido a seguinte orientação jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal (STF):

Art. 202 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul. Lei estadual 9.723. Manutenção e desenvolvimento do ensino público. Aplicação mínima de 35% [trinta e cinco por cento] da receita resultante de impostos. Destinação de 10% [dez por cento] desses recursos à manutenção e conservação das escolas públicas Estaduais. Vício formal. Matéria orçamentária. Iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo. Afronta ao disposto nos arts. 165, III, e 167, IV, da CF. (...) **A determinação de aplicação de parte dos recursos destinados à educação na 'manutenção e conservação das escolas públicas estaduais' vinculou a receita de impostos a uma despesa específica - afronta ao disposto no art. 167, IV, da CF/1988.**" (ADI 820, Rel. Min. Eros Grau, julgamento em 15-3-2007, Plenário, DJEde29-2-2008.) No mesmo sentido: ADI 4.102-MC-REF, Rel. Min. Cármen Lúcia, julgamento em 26-5-2010,

<sup>2</sup> OLIVEIRA, Regis Fernandes de. Curso de Direito Financeiro. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006, p. 238.

<sup>3</sup> TORRES, Ricardo Lobo. Tratado de Direito Constitucional, Financeiro e Tributário, Rio de Janeiro: Renovar, 2000, 2ª ed., vol. V, p. 275.

<sup>4</sup> JARDIM, Eduardo Marcial Ferreira. Manual de Direito Financeiro e Tributário, São Paulo: Saraiva, 1994, 2ª ed., p. 25

<sup>5</sup> Parecer do Ministério Público em Ação Direta de Inconstitucionalidade. Disponível em: [http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Assessoria\\_Juridica/Controle\\_Constitucionalidade/ADIns\\_3\\_Pareceres2015/TJ%20-%20202077592-67.2015.8.26.0000%20-%20AMERICANA..](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Assessoria_Juridica/Controle_Constitucionalidade/ADIns_3_Pareceres2015/TJ%20-%20202077592-67.2015.8.26.0000%20-%20AMERICANA..) Acesso em 16/01/2023



Plenário, DJE de 24-9-2010 (grifou-se)

Em um caso ligeiramente semelhante, em que a lei municipal pretendia destinar percentual de receita de ICMS ao próprio contribuinte, para alcançar as finalidades previstas na lei, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP) a declarou inconstitucional, por violar o princípio da não afetação de impostos. Veja-se:

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.** Artigo 5º, inciso V, da Lei n. 5.143, de 1º de fevereiro de 2011, do Município de Americana. **Dispositivo que institui incentivo fiscal consistente no reembolso (em favor do beneficiário) de parte do ICMS transferido ao município.** Alegação de ofensa ao princípio da não afetação das receitas. Reconhecimento.

Em que pese a louvável intenção do legislador de Americana no sentido de promover o desenvolvimento do município por meio de incentivos fiscais, a solução adotada, nessa parte (**referente à previsão de reembolso de parte do ICMS em favor do beneficiário**), é **totalmente incompatível e ofensiva à disposição do artigo 176, inciso IV, da Constituição Estadual. Inconstitucionalidade manifesta. Ação julgada procedente.**

(...) É importante considerar, sob esse aspecto, que **ao permitir a vinculação dos recursos provenientes do ICMS à concessão de incentivos fiscais, a norma impugnada, além de prejudicar o custeio de despesas genéricas, interfere indevidamente em ato típico de Administração.**

Afinal, *“ao Poder Executivo cabe o planejamento das despesas estatais, sendo vedado ao Poder Legislativo realizar esta função, criando leis que amarrem o montante arrecadado por impostos com projetos por ele aprovados”*, daí o **reconhecimento de sua inconstitucionalidade, tanto pela ofensa ao princípio da separação dos poderes, como também e principalmente por ofensa ao princípio da não afetação das receitas**, cujo propósito, aliás, é assegurar *“que os recursos sejam livres e à disposição para a realização de obras e serviços, em conformidade com as necessidades existentes e em obediência à escala de prioridades estabelecida a partir de análise rigorosa da situação existente”* (José Afonso da Silva, Comentário contextual à Constituição, São Paulo: Malheiros, 2006, 2ª ed. p. 697). Em outras palavras, *“não pode haver mutilação das verbas públicas. O Estado deve ter disponibilidade da massa de dinheiro arrecadado, destinando-o a quem quiser, dentro dos parâmetros que ele próprio elege como objetivos preferenciais”* (Regis Fernandes de Oliveira, Curso de Direito Financeiro, São Paulo, Revista dos Tribunais, 2006, p. 328)

É o posicionamento adotado por este C. Órgão Especial em casos semelhantes:

**“Ação Direta de Inconstitucionalidade. Preliminar de ilegitimidade ativa afastada. Petição inicial subscrita pelo Chefe do Poder Executivo. Ato normativo municipal que não pode ter como parâmetro imediato de controle de constitucionalidade a norma infraconstitucional, nem a Constituição da República. Ação que é conhecida apenas na parte que combate ofensa à Constituição Estadual. Mérito. Lei Municipal n. 3.142/09, de Cafelândia, de iniciativa legislativa, que dispõe sobre devolução, ao contribuinte, de vinte e cinco por cento do valor do IPVA repassado ao Município. Vinculação de receitas à despesa pública, situação vedada pela Constituição Estadual. Violação do princípio da não afetação da receita tributária (art. 176, IV, da Constituição Estadual). Inconstitucionalidade material reconhecida. Precedentes deste C. Órgão Especial. Ação julgada procedente”**(ADIN nº 2108740-33.2014.8.26.0000, Rel. Des. Luís Soares de Mello, j. 03/12/2014).

**“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. VÍCIO MATERIAL.** Lei nº 9.671, de 20 de julho de 2011, do Município de Sorocaba. Dispõe sobre a criação de incentivo



para instalação de empresas industriais e/ou comerciais e dá outras providências. **Benefício financeiro vinculado ao ICMS configura violação ao princípio da não vinculação das receitas derivadas de impostos. Ofensa aos artigos 167, IV, CF, e artigo 176, IV, da CESP. Ação julgada procedente** (ADIN nº 0065455-92.2012.8.26.0000, Rel. Des. Roberto Mac Cracken, j. 07/11/2012).

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei Complementar nº 06/2011, do Município de Itu. **Ressarcimento, às empresas locais, de percentual de repasse de ICMS. Afronta ao princípio da não afetação** e da isonomia previstos nos arts. 111, 144, 163 II, e 176, IV da Constituição Estadual e arts. 37, caput, 150, II e 167, IV da Constituição Federal Inconstitucionalidade dos dispositivos configurada - Procedência da ação que se impõe” (ADIN nº 0108710-03.2012.8.26.0000, Rel. Des. Luís Ganzerla, j. 05/12/2012) (ADI nº 2077592-67.2015.8.26.0000, julgada em 18/11/2015, Rel. Ferreira Rodrigues) (grifou-se)

A Secretaria de Estado da Fazenda (SEF), inclusive, comunga do mesmo entendimento (Informação GETRI n. 06/2022, processo SCC 348/2023, fls. 10/14):

Considerada a situação fática em que a Nota Fiscal dará direito ao crédito, mas que ela, por si só, não culminará no automático incremento da arrecadação, quais serão as fontes do programa aptas a subsidiar a devolução dos valores aos contribuintes e quitar outros débitos tributários? Aliás, **registre-se que é inconstitucional tentar se vincular, ainda que nas entrelinhas, a arrecadação do ICMS ao projeto, conforme inciso IV do art. 167 da Constituição Federal** (grifou-se)

É preciso salientar, quanto a este ponto, que leis de outros Estados, que instituíram programas semelhantes, trataram do incentivo às pessoas físicas e jurídicas de outra forma, qual seja, por recebimento de créditos do Tesouro do Estado (e não vinculação de percentual de imposto ao programa).

Veja-se, por exemplo, a Lei n. 12.685/2007, do Estado de São Paulo, que "*Dispõe sobre a criação do Programa de Estímulo à Cidadania Fiscal do Estado de São Paulo e dá outras providências*":

Art. 2º A pessoa natural ou jurídica que adquirir mercadorias, bens ou serviços de transporte interestadual e intermunicipal de estabelecimento fornecedor localizado no Estado de São Paulo, que seja contribuinte do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS, **fará jus ao recebimento de créditos do Tesouro do Estado.**

Também a Lei n. 18.451/2015, do Estado do Paraná, que dispõe sobre a "*Criação do Programa de Estímulo à Cidadania Fiscal do Estado do Paraná e adoção de outras providências*", preceitua no mesmo sentido:

Art. 2º A pessoa natural ou jurídica que adquirir mercadorias, bens ou serviços de transporte interestadual de estabelecimento fornecedor localizado no Estado do Paraná, que seja contribuinte do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS, **fará jus ao recebimento de créditos do Tesouro do Estado.**

O Estado de Roraima, igualmente, trata o benefício em sua Lei n. 1.013/2015, que "*Institui o Programa de Estímulo à cidadania Fiscal do Estado de Roraima - 'Nota Fiscal Roraimense' e dá outras providências*":

Art. 13. A pessoa natural ou jurídica, nos termos do § 1º, inciso II, que adquirir mercadorias, bens ou serviços de transporte interestadual e intermunicipal de



estabelecimento fornecedor localizado no Estado de Roraima, que seja contribuinte do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), **fará jus ao recebimento de créditos do tesouro do Estado, de que trata esta Lei.**

O Estado do Piauí também dispõe nesse sentido (Lei n. 6.661/2015, que "*Dispõe sobre a criação do Programa de Estímulo à Cidadania Fiscal do Estado do Piauí*"):

Art. 2º A pessoa natural ou jurídica que adquirir mercadorias, bens ou serviços de transporte interestadual e intermunicipal de estabelecimento fornecedor localizado no Estado do Piauí, que seja contribuinte do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), **fará jus ao recebimento de créditos do Tesouro do Estado.**

Soma-se a isso o fato de que todas as leis estaduais citadas acima foram de **autoria do Chefe do Poder Executivo**, por vincular recursos públicos (créditos do Tesouro do Estado) à implementação do programa, tratando de matéria orçamentária, em consonância ao art. 165, da CRFB.

Portanto, sob os fundamentos acima esposados, entende-se que os arts. 2º, *caput*, e 3º, *caput*, da proposição legislativa carecem de inconstitucionalidade material, por violar o princípio da não afetação de impostos (art. 167, IV, da CRFB).

A inconstitucionalidade dos referidos artigos, entretanto, macula todo o projeto de lei, que se alicerça, integralmente, no recebimento da fração do ICMS, na forma de créditos, pelo contribuinte, como incentivo à exigência de emissão do documento fiscal.

Assim, por não se sustentar sem os arts. 2º, *caput*, e 3º, *caput*, perdendo o seu objetivo, recomenda-se o veto integral ao projeto de lei em análise.

## CONCLUSÃO

Ante o exposto, entende-se que, embora relevante do ponto de vista do fomento à cidadania fiscal e do aumento da arrecadação, os arts. 2º, *caput*, e art. 3º, *caput*, do Projeto de Lei n. 016/2019, são inconstitucionais, por violação ao art. 167, IV, da CRFB.

Não obstante tenha sido analisada a inconstitucionalidade tão somente dos arts. 2º, *caput* e 3º, *caput*, o vício dos referidos dispositivos atinge a totalidade da proposição legislativa. Isso porque todos os demais artigos são uma continuidade da disciplina versada nas regras examinadas.

Assim, eventual oposição de veto aos arts. 2º, *caput*, e 3º, *caput*, torna necessário, por consequência, impedir a entrada no mundo jurídico de todos os dispositivos normativos que com eles apresentem uma relação de conexão ou de interdependência, ou seja, da integralidade do Projeto de Lei n. 016/2019.

É o parecer.

**LETÍCIA ARANTES SILVA**  
Procuradora do Estado



## Assinaturas do documento



Código para verificação: **7DRYG894**

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:



**"LETICIA ARANTES SILVA"** em 20/01/2023 às 19:17:48

Emitido por: "SGP-e", emitido em 25/10/2021 - 16:12:36 e válido até 25/10/2121 - 16:12:36.

(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDAwMzQ3XzM0OV8yMDIzXzdEUlIHODk0> ou o site

<https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00000347/2023** e o código **7DRYG894** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.



**DESPACHO**

**Referência:** SCC 347/2023

**Assunto:** Autógrafo do Projeto de Lei nº 016/2019

**Origem:** Casa Civil (CC)

**Interessada:** Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (ALESC)

Manifesto concordância com o parecer exarado pela Procuradora do Estado Dra. Letícia Arantes Silva, cuja ementa foi assim formulada:

Autógrafo. Projeto de Lei n. 016/2019, de iniciativa parlamentar, que “Institui o Programa Nota Fiscal Catarinense”. 1. Arts. 2º, caput, e 3º, caput. Inconstitucionalidade material, por violação ao princípio da não afetação de impostos, previsto no art. 167, IV, da CRFB. 2. Recomendação de veto integral.

À consideração superior.

Florianópolis, data da assinatura digital.

**ANDRÉ FILIPE SABETZKI BOEING**  
**Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica**



# Assinaturas do documento



Código para verificação: **IFT9757S**

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:



**ANDRE FILIPE SABETZKI BOEING** (CPF: 071.XXX.229-XX) em 20/01/2023 às 19:36:44

Emitido por: "SGP-e", emitido em 24/07/2020 - 13:34:48 e válido até 24/07/2120 - 13:34:48.

(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDAwMzQ3XzM0OV8yMDIzX0IGVDk3NTdT> ou o site

<https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00000347/2023** e o código **IFT9757S** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.



**ESTADO DE SANTA CATARINA  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL**

**DESPACHO**

**Referência:** SCC 347/2023

**Assunto:** Autógrafo. Projeto de Lei n. 016/2019, de iniciativa parlamentar, que “Institui o Programa Nota Fiscal Catarinense”. 1. Arts. 2º, caput, e 3º, caput. Inconstitucionalidade material, por violação ao princípio da não afetação de impostos, previsto no art. 167, IV, da CRFB. 2. Recomendação de veto integral.

**Origem:** Casa Civil (CC)

**Interessada:** Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (ALESC)

De acordo com o **Parecer n. 29/2023-PGE** da lavra da Procuradora do Estado, Dra. Letícia Arantes Silva, referendado pelo Dr. André Filipe Sabetzki Boeing, Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica.

**ANDRÉ EMILIANO UBA**

**Procurador-Geral Adjunto para Assuntos Jurídicos**

1. Aprovo o **Parecer n. 29/2023-PGE** referendado pelo Dr. André Emiliano Uba, Procurador-Geral Adjunto para Assuntos Jurídicos.
2. Encaminhem-se os autos à Diretoria de Assuntos Legislativos da Casa Civil (DIAL/CC).

Florianópolis, data da assinatura digital.

**MÁRCIO LUIZ FOGAÇA VICARI**

**Procurador-Geral do Estado**



# Assinaturas do documento



Código para verificação: **8UQ85S60**

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:



**ANDRÉ EMILIANO UBA** (CPF: 039.XXX.669-XX) em 20/01/2023 às 20:42:54

Emitido por: "SGP-e", emitido em 30/03/2018 - 12:32:35 e válido até 30/03/2118 - 12:32:35.

(Assinatura do sistema)



**MÁRCIO LUIZ FOGAÇA VICARI** (CPF: 888.XXX.859-XX) em 23/01/2023 às 11:52:06

Emitido por: "SGP-e", emitido em 03/01/2023 - 12:39:09 e válido até 03/01/2123 - 12:39:09.

(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDAwMzQ3XzM0OV8yMDIzXzhVUTg1UzZP> ou o site

<https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00000347/2023** e o código **8UQ85S60** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.



**ESTADO DE SANTA CATARINA  
GABINETE DO GOVERNADOR**

**DESPACHO**

Autos do processo nº SCC 0285/2023  
Autógrafo do PL nº 016/2019

Veto totalmente o autógrafo do Projeto de Lei nº 016/2019, que “Institui o Programa Nota Fiscal Catarinense”, por ser inconstitucional e contrário ao interesse público.

Florianópolis, 26 de janeiro de 2023.

**JORGINHO DOS SANTOS MELLO**  
Governador do Estado



# Assinaturas do documento



Código para verificação: **O2Y90OU0**

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:



**JORGINHO DOS SANTOS MELLO** (CPF: 250.XXX.199-XX) em 27/01/2023 às 18:14:05

Emitido por: "SGP-e", emitido em 02/01/2023 - 11:06:20 e válido até 02/01/2123 - 11:06:20.

(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDAwMjg1XzI4N18yMDIzX08yWTkwT1Uw> ou o site

<https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 0000285/2023** e o código **O2Y90OU0** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.