



RELATÓRIO E VOTO À MENSAGEM DE VETO Nº 01218/2022

“Veto Total ao Projeto de Lei Complementar nº 008/2020, que ‘Altera a Lei Complementar nº 465, de 2009, que ‘Cria o Tribunal Administrativo Tributário do Estado de Santa Catarina e estabelece outras providências’, para que as deliberações empatadas, (sic) sejam decididas a favor do contribuinte.”

Autor: Governador do Estado

Relator: Deputado Pepê Collaço

I – RELATÓRIO

Trata-se de Mensagem de Veto, autuada sob nº 01218/2022, na qual o Senhor Governador do Estado comunica que vetou, totalmente, o autógrafo ao Projeto de Lei Complementar nº 008.4/2020, que “Altera a Lei Complementar nº 465, de 2009, que ‘Cria o Tribunal Administrativo Tributário do Estado de Santa Catarina e estabelece outras providências’” (conforme pp. 3 a 9 dos autos eletrônicos), por entender ser inconstitucional, com fundamento no Parecer nº 237/2022, da Procuradoria-Geral do Estado (PGE) e no Ofício nº 0012/2022, da Consultoria Jurídica da Secretaria de Estado da Fazenda (SEF).

Das razões do veto apresentado pelo Chefe do Poder Executivo, na Exposição de Motivos, extrai-se o seguinte:

O PLC nº 008/2020, ao pretender modificar o critério de desempate nas votações do Tribunal Administrativo Tributário do Estado de Santa Catarina (TAT /SC) e alterar as regras de cabimento do recurso especial, além de equipará-las às do recurso ordinário, está eivado de inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa, uma vez que compete ao Chefe do Poder Executivo legislar sobre a organização e o funcionamento da Administração Pública, ofendendo, assim, o disposto no inciso VI do § 2º do art. 50 e na alínea "a" do inciso IV do caput do art. 71 da Constituição do Estado.

Por consequência, o PLC está também eivado de inconstitucionalidade material, dado que contraria o princípio da independência e harmonia



dos Poderes, ofendendo, assim, o disposto no art. 32 da Constituição do Estado.

Além disso, o PLC nº 008/2020 está eivado de vício de inconstitucionalidade material, visto que contrário ao princípio implícito da supremacia do interesse público sobre o privado, ao princípio da inafastabilidade de acesso ao Poder Judiciário (inciso XXXV do caput do art. 5º da Constituição da República) e ao princípio da presunção de legitimidade dos atos administrativos, corolário da legalidade (art. 37 da Constituição da República).

[...]

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.

É o sucinto 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 do veto, observadas as condicionantes formais previstas no § 1º do art. 54 da Constituição Estadual e **(II)** no mérito, deliberar a respeito de sua manutenção ou rejeição, nos termos dos §§ 4º e 5º do aludido art. 54 da Carta Estadual¹.

Assim, ao analisar estes autos, inferi, primeiramente, em relação à admissibilidade da Mensagem de Veto em exame, que o requisito constitucional formal requerido à espécie, estabelecido no § 1º do art. 54 da Constituição do Estado, foi totalmente observado. Portanto, julgo que o veto total aposto no autógrafo do Projeto

¹ “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.

[...]

§ 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.

[...]

de Lei Complementar nº 008/2020, **há de ser admitido em seu processamento formal por esta Casa de Leis.**

Entretanto, quanto ao mérito, embora as manifestações da PGE e da SEF, aquiescidas pelo Governador do Estado, encerrem opinião contrária ao Autógrafo do Projeto de Lei em tela, em face de alegados vícios de inconstitucionalidade, peço vênha para delas divergir, porquanto entendo improcedentes.

Quanto à alegada inconstitucionalidade formal, entendo que incabível, pois a matéria não está elencada entre aquelas cuja competência legiferante é privativa do Governador do Estado. Verifico que os artigos vetados não dispõem sobre: 1. servidores públicos ou militares e, tampouco, sobre os respectivos regimes jurídicos; 2. criação ou extinção de cargos e funções públicas, e não fixa a respectiva remuneração; 3. plano plurianual, diretrizes orçamentárias e orçamento anual; 4. organização da Procuradoria-Geral do Estado e da Defensoria Pública; e 5. criação ou extinção de Secretarias e órgãos da administração pública.

Desse modo, não há que se falar em ofensa ao art. 50, § 2º, nem à alínea “a” do inciso IV do *caput* do art. 71 da Constituição do Estado^{2e3}, e, por

² Art. 50 - A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Procurador-Geral de Justiça e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

[...]

§ 2º - São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que disponham sobre:

I - a organização, o regime jurídico, a fixação ou modificação do efetivo da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros, o provimento de seus cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva;

II - a criação de cargos e funções públicas na administração direta, autárquica e fundacional ou aumento de sua remuneração;

III - o plano plurianual, diretrizes orçamentárias e orçamento anual;

IV - os servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

V - a organização da Procuradoria-Geral do Estado e da Defensoria Pública;

VI - a criação e extinção das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 71, inciso IV.

³ Art. 71. São atribuições privativas do Governador do Estado:

[...]

IV – dispor, mediante decreto, sobre:

a) organização e funcionamento da administração estadual, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos;

[...]



consequência, não há ofensa ao art. 32 da Constituição do Estado⁴.

Quanto aos aspectos de inconstitucionalidade material trazidos, faz-se necessário tecer as considerações que seguem:

a) da alegada ofensa ao “princípio implícito” da supremacia do interesse público

Muito embora tal princípio se origine no âmbito do regime jurídico administrativo e não esteja insculpido em comando específico de nossa Carta Magna, sua existência se fundamenta na obrigação de o Estado atingir os pressupostos de uma ordem social estável, dando respaldo à realização dos direitos fundamentais assegurados pela Constituição⁵.

No entanto, o Parecer nº 237/2022, da PGE, e o Ofício nº 0012/2022, da Consultoria Jurídica da SEF, os quais fundamentaram as razões de veto, aduzem que o Projeto de Lei Complementar nº 008.4/2020 sobreposição interesses privados ao interesse público. Extrai-se da p. 16 dos autos eletrônicos, excerto que sintetiza tal argumento:

[...]

Se é fato, *in casu*, que o interesse público está representado em uma decisão que iniba o Estado de agir com abuso de poder, impedindo o de tributar indevidamente o contribuinte, é também verdade que essa mesma decisão não pode privilegiar o contribuinte em detrimento do Fisco, que, no contencioso tributário, representa o interesse da coletividade.

[...]

Entretanto, há que se dizer, é frágil tal fundamento, eis que uma decisão administrativa contra a Fazenda não significa, por si só, uma decisão

⁴ Art. 32. São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Parágrafo único. Salvo as expressas exceções previstas nesta Constituição, é vedado a qualquer dos Poderes delegar competências.

⁵ BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo**: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.



contrária ao interesse público. Nesse sentido, ensina o eminente jurista Kiyoshi Harada:

É um grande equívoco considerar a decisão administrativa desfavorável à Fazenda como sendo a que causa lesão ao patrimônio público. Ela pode significar decisão que evita lesão ao patrimônio privado, que compete à Administração dela se abster, **pois lesar patrimônio do contribuinte configura ato ilegal e abusivo não permitido pelo ordenamento jurídico. A Administração Pública, no exercício de sua função de julgar, deve buscar a justiça**, e não o contrário⁶. (grifei)

Também Celso Antônio Bandeira de Mello adverte que **é um equívoco frequente “supor que, sendo os interesses públicos interesses do Estado, todo e qualquer interesse do Estado seria *ipso facto* um interesse público**⁷.

Assim, o entendimento de que uma decisão contrária ao Fisco (e, por conseguinte, a favor ao contribuinte) é uma decisão contrária ao interesse público, parece, a meu ver, uma manifesta confusão entre “interesse público” e “interesse do Poder Público”⁸, qual seja, a supremacia da arrecadação, ainda que sob o risco de processo administrativo injusto.

Ademais, **não se pode ignorar que importantes representantes da sociedade civil, do Poder Público, e até mesmo entidades participantes do TAT manifestaram-se favoravelmente à matéria**, que foi objeto de discussão no âmbito da Frente Parlamentar do Livre Comércio e Desburocratização (pp. 80 a 83 dos autos eletrônicos do PLC 008.4/2020), restando, a meu ver, **clara e inequívoca a preservação do interesse público**.

b) da alegada ofensa ao princípio da presunção de legitimidade dos atos administrativos (art. 37, caput, da CF)

⁶ HARADA, Kiyoshi. Revisão judicial das decisões administrativas favoráveis ao contribuinte. **Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 26, n. 6430, 7 fev. 2021.

⁷ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. 26ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 62.

⁸ Op. Cit.



Entre as razões de veto, aduz-se, ainda, que o Projeto de Lei Complementar nº 008.4/2020 ofende o princípio da presunção de legitimidade dos atos administrativos, pois “altera-se um sistema que atualmente é paritário, com voto de desempate proferido por autoridades equidistantes dos contribuintes e da Fazenda, para um sistema no qual o empate será decidido em favor do contribuinte” (p. 15 dos autos eletrônicos) e ainda “[...] há uma diferença fundamental entre o TAT/SC, cuja presidência, conforme exposto acima, é ocupada por pessoa equidistante da Fazenda e do contribuinte, e o CARF, cuja presidência é ocupada por representante do Fisco, nos termos do § 9º do art. 25 do Decreto federal nº 70.235, de 6 de março de 1972(sic)”.

Entretanto, não entendo que haja indiscutível presunção de legitimidade e independência dos atos praticados pelo Tribunal Administrativo Tributário (TAT), quando:

1. o TAT é, usando os exatos termos do texto de seu Regimento Interno, “vinculado diretamente” ao Secretário de Estado da Fazenda⁹;

2. o TAT é formado, em primeira instância, por julgadores de processos fiscais, os quais proferem decisões singulares, portanto não paritárias¹⁰, sendo escolhidos entre servidores do próprio Fisco e que, necessariamente, são subordinados ao Presidente do TAT¹¹;

⁹ Cf. Decreto nº 3.114, de 16.03.2010. Aprova o Regimento Interno do Tribunal Administrativo Tributário do Estado de Santa Catarina.

Art. 1º do O Tribunal Administrativo Tributário do Estado de Santa Catarina - TAT/SC, criado pela Lei Complementar nº 465, de 3 de dezembro de 2009, com sede em Florianópolis, é **órgão integrante da estrutura da Secretaria de Estado da Fazenda - SEF, vinculado diretamente ao titular da Pasta**, com a finalidade de julgar em instância administrativa os litígios fiscais suscitados pela aplicação da legislação tributária estadual. (grifei).

¹⁰ Cf. Lei Complementar nº 465, de 2009. Cria o Tribunal Administrativo Tributário do Estado de Santa Catarina e estabelece outras providências

Art. 2º O Tribunal será formado das seguintes instâncias:

I - primeira instância, constituída por Julgadores de Processos Fiscais, **em julgamento singular**; [...](grifei).

¹¹ Cf. Lei Complementar nº 465, de 2009. Cria o Tribunal Administrativo Tributário do Estado de Santa Catarina e estabelece outras providências.

Art. 9º Os Julgadores de Processos Fiscais serão designados pelo Secretário de Estado da Fazenda, observado o seguinte:

I - serão escolhidos entre **servidores integrantes da carreira de Auditor Fiscal da Receita Estadual**, nível IV, de ilibada reputação e reconhecido saber jurídico tributário, com formação superior em Direito, Ciências Contábeis, Ciências Econômicas ou Administração de Empresas;



3. o Presidente e o Vice-Presidente do TAT atuam, também, como Presidentes das Câmaras Recursais e são livremente escolhidos e nomeados pelo Chefe do Poder Executivo¹², que ora veta integralmente o autografo ao texto do PLC em comento; e

4. por fim, são os Presidentes das Câmaras Recursais, os responsáveis pelo voto de desempate nos julgamentos¹³, “o que deturpa por completo e anula a paridade nas votações”¹⁴, segundo o COFEM.

Não houvesse suspeição da ausência de legitimidade e de isenção das decisões proferidas pelo TAT, o Projeto de Lei Complementar nº 008.4/2020 não teria recebido **apoio formal dos membros representantes dos contribuintes nas três câmaras julgadoras do TAT**¹⁵.

Foi uníssona a manifestação entre os representantes da sociedade civil no sentido de que as alterações propostas no Projeto de Lei Complementar nº 008.4/2020 são essenciais à preservação da isonomia e paridade entre Fisco e contribuintes nos julgamentos realizados pelo TAT.

c) da alegada ofensa ao princípio da inafastabilidade do Poder Judiciário – art. 5º, inc. XXXV, da CF

Entre as razões de veto, está a suposta ofensa ao inciso XXXV do art. 5º da CF. De acordo com as razões apresentadas, a Proposição Legislativa

[...]

III - ficam subordinados à presidência do Tribunal Administrativo Tributário. (grifei).

¹² Cf. Decreto nº 3.114, de 16.03.2010. Aprova o Regimento Interno do Tribunal Administrativo Tributário do Estado de Santa Catarina.

Art. 14. O Presidente e o Vice-Presidente do TAT/SC serão livremente escolhidos e nomeados pelo Chefe do Poder Executivo entre pessoas equidistantes da Fazenda Pública e dos contribuintes, bacharéis em Direito e de reconhecido saber jurídico tributário.

¹³ Cf. Lei Complementar nº 465, de 2009. Cria o Tribunal Administrativo Tributário do Estado de Santa Catarina e estabelece outras providências, em seu art. 29 e Decreto nº 3.114, de 16.03.2010. Aprova o Regimento Interno do Tribunal Administrativo Tributário do Estado de Santa Catarina, em seu art. 13.

¹⁴ Cf. Ofício CE COFEM nº13/2021 (pp. 69 a 71 dos autos eletrônicos do PLC 008.04/2020)

¹⁵ Cf. Ofício CE COFEM nº13/2021 (pp. 69 a 71 dos autos eletrônicos do PLC 008.04/2020) e Manifestação FACISC (p. 43 dos autos desta MSV).



submetida a autógrafo “define um juízo prévio de julgamento em favor do contribuinte, nos casos de empate, o que, em nosso sentir, viola os princípios acima nominados, em especial, a inafastabilidade de jurisdição, cláusula pétrea albergada pelo art. 5º, inc. XXXV, da CF” (p. 24 dos autos eletrônicos).

Eis que, todavia, tal posicionamento não poderia estar mais inadequado, pois, no meu entendimento, **o princípio inserto no inciso XXXV do art. 5º está situado no capítulo dos direitos e garantias individuais, indicando que o destinatário desse princípio é, no caso em tela, o contribuinte, e não o Estado.** Deveras, tal garantia não se confunde com o mero acesso ao Judiciário, porque a jurisdição implica direito à efetiva realização da justiça: do afastamento da lesão ou ameaça a direito¹⁶.

Não obstante, quando o processo administrativo tributário é desenvolvido sob a égide dos princípios do devido processo legal, do contraditório e ampla defesa, não há razão para a Fazenda não ficar vinculada à decisão nele proferida¹⁷. Como ensina Celso Antônio Bandeira de Mello, o fundamento jurídico mais evidente para a existência da ‘coisa julgada administrativa’ reside nos princípios da segurança jurídica e da lealdade e boa-fé na esfera administrativa¹⁸.

Se assim é, não há razão para que a Fazenda pugne pelo interesse de agir, pois como pretender desfazer judicialmente a decisão que ela própria proferiu, no exercício da função de julgar? Estaria admitindo que sua decisão não foi justa? Que não ocorreu o devido processo administrativo em seus sentidos formal e material?

Que motivação teria a Administração, ao recorrer ao Poder Judiciário, para modificar a decisão que ela mesma tomou dentro de um processo que aduz estar em acordo com a lei e com os princípios da legalidade, da moralidade, da impessoalidade, da segurança jurídica, da finalidade, da razoabilidade?

¹⁶ HARADA, Kiyoshi. Op. Cit.

¹⁷ Ibid

¹⁸ BANDEIRA DE MELLO. Op. Cit. p. 452-453.



Por tais razões, entendo que aplicar o princípio da inafastabilidade da jurisdição também ao Poder Público, em nome de uma pretensa isonomia, é um equívoco de interpretação do referido inciso XXXV do art. 5º da CF, porquanto **tão somente ao contribuinte deve ser reservado o direito de impugnar a decisão administrativa que lhe for contrária por meio processual adequado em razão do princípio da inafastabilidade da jurisdição**¹⁹.

Assim, quanto ao exame de mérito, no âmbito desta Comissão de Constituição e Justiça, julgo, com fundamento § 1º do art. 305 do Regimento Interno, que **o veto total aposto no Autógrafo do Projeto de Lei Complementar nº 0008.4/2022 não deve ser mantido**, sobretudo por restar claro que a proposta submetida à sanção do Governador foi regularmente analisada e admitida nas Comissões Permanentes em que tramitou, quanto aos seus aspectos constitucionais, financeiros e tributários, bem quanto ao interesse público, e referendada pelo Plenário deste Poder Legislativo.

Em face do exposto, quanto à análise exigida deste Colegiado (art. 72, II, c/c arts. 210, IV, e 305, § 1º, do Regimento Interno; e art. 54, §§ 1º, 4º e 5º, da Constituição Estadual), conduzo voto pela **ADMISSIBILIDADE** formal da tramitação processual da **Mensagem de Veto nº 01218/2022** e, no mérito, pela **REJEIÇÃO do veto integral aposto no Autógrafo do Projeto de Lei Complementar nº 0008.4/2022**, e, por conseguinte, pelo encaminhamento da matéria, nos termos regimentais, à superior deliberação do Plenário desta Assembleia Legislativa.

Deputado Pepê Collaço
Relator

¹⁹ HARADA, Kiyoshi. Op. Cit.