



RELATÓRIO E VOTO À MENSAGEM DE VETO Nº 0068/2023

Veto Total ao Projeto de Lei nº 016/2019, que "Institui o Programa Nota Fiscal Catarinense".

Autor: Governador do Estado

Relator: Deputado Repórter Sérgio Guimarães

I – RELATÓRIO

Trata-se de Mensagem de Veto nº 0068, de 26 de janeiro de 2023, por meio da qual o Senhor Governador do Estado comunica a este Parlamento que vetou totalmente o autógrafo do Projeto de Lei nº 016/2019, de procedência parlamentar, 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).

Por meio da Mensagem de Veto em apreço, o Chefe do Poder Executivo aduz as razões do veto total, nestes termos:

Nesse sentido, a PGE recomendou vetar totalmente o referido PL, manifestando-se nos seguintes termos:

[...] 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) [...].



[...]

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.”

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.

[...]

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:

[...]



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.

[...]

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.

[...]

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.

(grifos acrescentados)

É o relatório.

II – VOTO

De acordo com o Regimento Interno desta Assembleia, em seu art. 305, § 1º, c/c arts. 72, II, e 210, IV, esta Comissão de Constituição e Justiça deve exarar parecer quanto à admissibilidade e, no mérito, pela manutenção ou rejeição a ocasionais vetos apostos pelo Governador do Estado nos projetos de lei aprovados por este Parlamento.

Com efeito, ao analisar os presentes autos, constatei, inicialmente, no que toca à admissibilidade, que restaram cumpridos os requisitos constitucionais formais atinentes à espécie em tela, conforme previsão do § 1º do



art. 54 da Constituição do Estado¹, razão pela qual **a Mensagem de Veto nº 0068/2023 merece ser admitida por esta Casa de Leis.**

Eis que a decisão do Senhor Governador se consubstanciou 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), para fundamentar o veto total ao autógrafo do PL nº 016/2019.

Ao examinar os argumentos expendidos pelos citados órgãos do Poder Executivo, depreendo que os elementos centrais que sustentam o veto são:

1) a violação ao art. 167, IV, da CRFB, em razão de a redação do PL, sobretudo, dos arts. 2º e 3º, conduz à interpretação de que haverá vinculação da receita de imposto (ICMS) ao Programa Nota Fiscal Catarinense, em benefício do contribuinte;

2) a incompetência legislativa, por entender que compete ao Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz) dispor sobre a matéria afeta a documento fiscal (art. 17);

3) o risco de uso em duplicidade de créditos por empresas (créditos em conta gráfica em razão do princípio da não cumulatividade do ICMS), uma vez que os arts 2º, 3º e 4º não restringem a participação no Programa às pessoas físicas;

4) a possibilidade de o art. 23 colocar em risco disposições sobre o sigilo fiscal;

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. [...]



5) os obstáculos operacionais relacionados ao desenvolvimento de sistema e suporte funcional para a efetivação da medida;

6) a renúncia fiscal e a geração de despesas sem a indicação de fontes de custeio; e

7) no mérito, a proposta contida no autógrafo tem o potencial de levar o consumidor a ter uma percepção equivocada sobre o dever social de exigir o cupom fiscal, pois 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.

Pois bem. Em que pese os argumentos supratranscritos, entendo que, após nova análise jurídica do feito, nesta CCJ, parece-me confirmada a inexistência de vício de ilegalidade ou de inconstitucionalidade no Autógrafo do Projeto de Lei nº 016/2019, obrado por este Poder Legislativo, porquanto não se cogita **vinculação da receita** de impostos, isso, porque o valor do ICMS atrelado a determinado produto ou serviço é mera referência para a formulação dos créditos a serem destinados à conta do beneficiário do Programa.

Nesse sentido, é necessário salientar que o Programa Nota Fiscal Catarinense se assemelha aos Programas instituídos pelos Estados de São Paulo e do Paraná, tomados por referência, inclusive, pela PGE em sua manifestação, pois tratam do incentivo às pessoas físicas e jurídicas para exigirem o documento fiscal, por meio de recebimento de créditos do Tesouro do Estado.

Tampouco, a meu ver, restou configurada no referido Autógrafo a **incompetência legislativa**, por interferência na competência do Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz), uma vez que não se trata de disposições concernentes ao modelo e/ou à forma de emissão do documento fiscal, mas sim do fomento à cidadania fiscal e, por consequência, da expectativa de aumento de



arrecadação, por intermédio do estímulo à emissão de documentos fiscais pelas empresas e sua exigência por parte dos consumidores.

Insta observar, ainda, que o texto do Autógrafo delinea os comandos gerais do Programa e remete às especificidades a serem regulamentadas no âmbito do Poder Executivo. Desse modo, a redução dos riscos relacionados ao **sigilo fiscal** e ao eventual **uso em duplicidade de créditos por empresas**, em atenção ao princípio da não cumulatividade do ICMS, poderão ser ajustados pelo órgão que detém a competência para tanto, no caso a SEF.

É oportuno destacar que, de acordo com o art. 24 da proposta de lei, o Poder Executivo terá um ano, a partir da data de publicação da Lei, para elaborar e apresentar cronograma de implantação do Programa Nota Fiscal Catarinense, para, só então, iniciar sua implementação e execução.

Posta assim a questão, tem-se que, entre a publicação da Lei e a execução do Programa Nota Fiscal Catarinense, o Executivo poderá adotar medidas tempestivas para ultrapassar eventuais obstáculos operacionais relacionados ao desenvolvimento do sistema, tal como alegado pela SEF.

Não obstante, no que tange à aludida geração de despesas, frisa-se que o elemento central do Programa é estimular a emissão de documento fiscal e, como resultado, combater a evasão fiscal, elevando, portanto, a arrecadação do imposto, o que compensaria as despesas decorrentes da projetada Lei.

Corroborando esse entendimento o fato de que Programa similar, o da Nota Fiscal Paulista, ter impulsionado outros Estados a desenvolverem iniciativas semelhantes², com a oferta de recompensas como forma de incentivo à exigência de documento fiscal, por parte dos consumidores, na compra de produtos e serviços.

² “Nota Fiscal Alagoana” (Alagoas), “Nota Legal” (Distrito Federal), “Cupom Mania” (Rio de Janeiro), “Sua Nota é um Show” (Bahia), “Sua Nota Bate” um Bolão” (Piauí).



Nesse sentido, os Programas estaduais, instituídos a exemplo do Paulista, perduram há mais de 10 anos, demonstrando a sustentabilidade da manutenção do estímulo à prática da cidadania fiscal.

Assim, quanto ao exame de mérito, no âmbito desta Comissão de Constituição e Justiça, com fundamento § 1º do art. 305 do Regimento Interno³, **julgo que o veto total aposto ao Projeto de Lei nº 016/2019 não deve ser mantido**, sobretudo, por restar claro que a proposta submetida à sanção do Governador foi regularmente admitida neste Colegiado, tendo sido tal decisão referendada pelo Plenário da Casa.

Destarte, embora a manifestação opinativa da PGE e da SEF, corroborada pelo Governador do Estado, encerre opinião favorável ao veto total ao Autógrafo do Projeto de Lei em tela, em face de alegados vícios de inconstitucionalidade, peço vênias para dela dissentir, porquanto, a meu juízo, **(I)** o Autógrafo do Projeto de Lei nº 016/2019 está hígido do ponto de vista constitucional e legal, e **(II)** a medida almejada reveste-se do necessário interesse público.

Ante o exposto, cumprindo as atribuições regimentais desta Comissão, voto pela **ADMISSIBILIDADE formal** da **Mensagem de Veto nº 0068/2023**, e, no mérito, pela **REJEIÇÃO** do veto total aposto ao Autógrafo do **Projeto de Lei nº 016/2019**, devendo a matéria ser encaminhada à superior deliberação do Plenário desta Assembleia Legislativa.

Sala das Comissões,

Deputado Repórter Sérgio Guimarães
Relator

³ Art. 305. Recebida a mensagem de veto, será ela imediatamente publicada no Diário Oficial da Assembleia e remetida à Comissão de Constituição e Justiça.

§ 1º A Comissão, na condição de fração técnica instrutória do Plenário da Assembleia Legislativa, terá o prazo de 2 (duas) reuniões para exarar parecer pela manutenção ou pela rejeição do veto, observado o disposto no art. 54 da Constituição do Estado.