



ESTADO DE SANTA CATARINA
GABINETE DO GOVERNADOR



MENSAGEM Nº 430

VETO TOTAL

AO PL 1056/20

Lido no expediente

023ª Sessão de 06/05/20

Às Comissões de:

(5) Justiça

()

()

()

Secretário

EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE, SENHORAS 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 056/2020, que "Prorroga o prazo de recolhimento dos débitos relativos ao Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), aos contribuintes que especifica, em função dos impactos econômicos e sociais decorrentes da decretação, no âmbito do Estado de Santa Catarina, de calamidade pública causada pela pandemia do novo coronavírus (COVID-19)", por ser inconstitucional, com fundamento no Parecer nº 193/20, da Procuradoria-Geral do Estado (PGE), no Parecer nº 228/2020, da Consultoria Jurídica da Secretaria de Estado da Fazenda (SEF), no Ofício nº 2214/2020, da Presidência do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC), e no Ofício nº 00153/2020, da Procuradoria-Geral de Justiça.

O PL nº 056/2020, ao pretender permitir a postergação do recolhimento dos débitos relativos ao ICMS aos contribuintes que especifica, está eivado de inconstitucionalidade material, tendo em vista que inobserva o princípio da capacidade contributiva; que não especifica os contribuintes que serão efetivamente beneficiados e que não está de acordo com os arts. 151 e 152 do Código Tributário Nacional (Lei federal nº 5.172, de 25.10.1966), violando o princípio fundamental da legalidade tributária; que estabelece tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente, violando o princípio da isonomia tributária; que o benefício fiscal não foi previamente autorizado por deliberação dos Estados e do Distrito Federal; e que o benefício fiscal interfere diretamente no cálculo do valor devido aos Municípios a título de participação na arrecadação do referido tributo, ofendendo assim, o disposto no § 1º do art. 145; nos incisos I e II do caput do art. 150; na alínea "g" do inciso XII do § 2º do art. 155; e no inciso IV do caput do art. 158, todos da Constituição da República.

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

Entendo que o projeto padece de algumas inconstitucionalidades, que passo a descrever.

A primeira, consiste em violação ao princípio da legalidade, previsto no art. 150, I, da Constituição Federal, em pelo menos três aspectos. Deve-se ressaltar que a moratória, constituindo uma dilação no prazo para recolhimento do tributo, deve estar submetida ao princípio da estrita legalidade.

Ao Expediente da Mesa

Em: 05/05/2020

Deputado Laércio Schuster
1º Secretário



[...]

No caso em análise, ao estabelecer que a lei se aplica aos sujeitos passivos "que tenham sido obrigados a suspender as suas atividades, de forma total ou parcial, em função da decretação de calamidade pública e dos impactos econômicos e sociais da pandemia do novo Coronavírus (COVID-19)", sem sequer especificar, ou remeter a regulamento, quais os contribuintes que serão efetivamente beneficiados com os termos da lei, o autógrafo viola o princípio fundamental da legalidade tributária, inscrito no art. 150, I, da Constituição Federal.

[...]

Cumpra relembrar que constituem elementos subjetivos ou constitutivos da obrigação tributária os sujeitos que figuram nos polos ativo e passivo da relação jurídico-tributária. Não contendo a lei os elementos essenciais à perfeita especificação de quem será beneficiado por suas disposições, atenta ela ao princípio da legalidade previsto no artigo 150, I, da Constituição Federal.

O segundo aspecto pelo qual entendo também violado o princípio da legalidade tributária diz respeito à inobservância do disposto no artigo 152 do Código Tributário Nacional, que assim dispõe:

"Art. 152. A moratória somente pode ser concedida:

I - em caráter geral:

- a) pela pessoa jurídica de direito público competente para instituir o tributo a que se refira;
- b) pela União, quanto a tributos de competência dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, quando simultaneamente concedida quanto aos tributos de competência federal e às obrigações de direito privado;

II - em caráter individual, por despacho da autoridade administrativa, desde que autorizada por lei nas condições do inciso anterior.

Parágrafo único. A lei concessiva de moratória pode circunscrever expressamente a sua aplicabilidade à determinada região do território da pessoa jurídica de direito público que a expedir, ou a determinada classe ou categoria de sujeitos passivos."

Além da distinção usual entre moratória geral e moratória individual, relativa à amplitude dos beneficiados, a moratória também pode ser classificada em individual e geral quando depender ou não, respectivamente, da necessidade de comprovação pelo contribuinte do cumprimento de determinados requisitos previstos pela lei que a institui. O parágrafo único do artigo 152 do CTN refere-se, a toda evidência, à moratória geral. Sendo assim, a moratória disciplinada pelo autógrafo em análise, por depender de comprovação pelo contribuinte do cumprimento dos requisitos previstos pela lei: (I) não ser optante do Simples Nacional e (II) que tenha sido obrigado a suspender as suas atividades, de forma total ou parcial, em função da decretação de calamidade pública e dos impactos econômicos e sociais da pandemia do novo Coronavírus (COVID-19), no Estado, é individual e, portanto, dependeria de despacho da autoridade administrativa, consoante determina o inciso II do artigo 152 do CTN.



Ocorre que a lei nada dispôs a respeito do despacho da autoridade administrativa, requisito imprescindível à caracterização da moratória como individual. Tampouco, como visto, se trata de moratória concedida em caráter geral a determinada classe ou categoria de sujeitos passivos, nos termos do parágrafo único do artigo 152, visto que não é possível a determinação abstrata dos sujeitos passivos por ela beneficiados, sem a comprovação de condições específicas. Assim, não podendo a moratória instituída pelo autógrafo em análise ser caracterizada dentre as duas espécies previstas na lei, resta violado também o princípio da legalidade, sob este aspecto.

O terceiro aspecto pelo qual entendo atingido o princípio da legalidade diz respeito à prorrogação do prazo para cumprimento das obrigações acessórias relativas ao ICMS.

[...]

Note-se que, nos termos da lei [parágrafo único do art. 151 do CTN], a moratória, como hipótese de suspensão da exigibilidade do crédito tributário, não dispensa o cumprimento pelo sujeito passivo das obrigações tributárias acessórias. Logo, não poderia o presente autógrafo ter dispensado, como fez em seu artigo 2º, o cumprimento das obrigações acessórias, de modo que resta também violado o princípio da legalidade quanto a este aspecto.

O segundo princípio constitucional violado pelo presente projeto de lei é o da isonomia tributária, insculpido no artigo 150, inciso II, da Magna Carta, segundo o qual é vedado que seja instituído "tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente, proibida qualquer distinção em razão de ocupação profissional ou função por eles exercida, independentemente da denominação jurídica dos rendimentos, títulos ou direitos."

[...]

Também pela forma que foi redigida, deixando em aberto a especificação desses beneficiários, a norma tem o condão de tratar de forma desigual contribuintes que se encontram em situação equivalente. Ora, há segmentos da atividade econômica que, embora impedidos de trabalhar, não necessariamente tiveram sua lucratividade reduzida.

[...]

O fato é que neste cenário que se instituiu em meio a pandemia do coronavírus há que se distinguir aqueles que de fato foram efetivamente atingidos pela crise daqueles que, ao contrário, talvez até dela tenham se beneficiado. O obscuro critério utilizado pelo projeto em análise, tanto para definir os beneficiários da moratória, quanto para delimitar as atividades excluídas da benesse legal, tem o condão de eventualmente favorecer determinados contribuintes que não foram atingidos pela crise, como de excluir aqueles que porventura tenham sofrido severos danos. E a exigência de claros limites legais para a concessão de moratória não só é legítima, como necessária, sob pena de ofensa do princípio da isonomia.

A terceira inconstitucionalidade observada no presente projeto de lei decorre da ausência de convênio no âmbito do CONFAZ.



Com efeito, a jurisprudência consolidada no âmbito do Supremo Tribunal Federal orienta que a concessão de isenções e benefícios fiscais atinentes ao ICMS, sem decisão consensual dos Estados, por meio de convênio celebrado no âmbito do CONFAZ, afronta o artigo 155, § 2º, inciso XII, "g", da CF/88.

[...]

Inclusive, no âmbito do CONFAZ vige o Convênio ICMS 169/17, de 23 de novembro de 2017, o qual estabelece condições gerais para concessão de moratória, parcelamento, ampliação de prazo de pagamento, remissão, anistia e transação. No tocante à ampliação de prazo de pagamento do imposto, o convênio é expresso em permitir dilatar o pagamento, para os industriais, até o décimo dia do segundo mês subsequente àquele em que tenha ocorrido o fato gerador, e para os demais sujeitos passivos, até o vigésimo quinto dia do mês subsequente àquele em que tenha ocorrido o fato gerador. Fora destes parâmetros o próprio convênio estabelece, no parágrafo único de seu parágrafo primeiro, que concessão de quaisquer destes benefícios em condições mais favoráveis dependerá de autorização em convênio para este fim especificamente celebrado. Ou seja, o Convênio ICMS 169/17, nem de perto, se presta a justificar a moratória concedida no projeto em análise.

[...]

Ora, por mais que se verifique na atuação das autoridades administrativas e também nas decisões judiciais relacionadas com a pandemia do COVID-19 um "afrouxamento" nos requisitos exigidos pela lei ou pela Constituição para a adoção de medidas pela Administração Pública no sentido de combater os efeitos da proliferação do COVID-19, a fim de evitar o colapso, dentre outros, dos sistemas de saúde e de finanças públicas, não há nada que ampare a promulgação do presente projeto de lei, tal qual se encontra, em desacordo com o artigo 155, § 2º, inciso XII, "g" da CF/88.

Ademais, convém mencionar que há uma série de consequências previstas na legislação vigente para o Estado-membro que aprovar a concessão de benefícios fiscais sem a elaboração de convênio no âmbito do CONFAZ.

Não bastassem as inconstitucionalidades já referidas, convém mencionar também inobservância do princípio da capacidade contributiva, uma vez que o ICMS é uma espécie de tributo cujo valor a ser recolhido mantém exata correspondência com o ritmo de vendas. Conquanto tal espécie tributária incida somente quando se aperfeiçoa o fato gerador, o ICMS é devido na proporção da atividade econômica do contribuinte: a redução da atividade econômica resulta em correspondente redução do valor do ICMS devido.

[...]

Por todo o exposto, sugere-se o veto total ao projeto de lei em análise, por violação ao disposto nos artigos 150, incisos I e II, 145, § 1º, e 155, § 2º, inciso XII, "g", todos da Constituição Federal.

Em complemento ao parecer, o Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica da PGE destacou o seguinte:



De início, a prorrogação do prazo para recolhimento dos débitos do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação (ICMS), por mais que seja destinada aos contribuintes que foram obrigados a suspender suas atividades em função da decretação de calamidade pública e dos impactos econômicos e sociais da pandemia do Covid-19, não observa o disposto no art. 158, IV, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, a respeito da obrigação do repasse de 25% (vinte e cinco por cento) do imposto estadual aos Municípios.

A preservação da arrecadação dos Entes Políticos Municipais é uma premissa que não pode ser desconsiderada no âmbito do sistema de proteção à saúde, notadamente em razão das ações e serviços essenciais prestados pela atenção básica no combate à pandemia causada pelo Covid-19, cujos recursos são, cada vez mais, escassos.

Neste sentido, ao prorrogar o recolhimento do ICMS, a redação do projeto proporciona a moratória inclusive para sujeitos passivos indeterminados, conforme bem apontado no parecer, e representa interferência no sistema constitucional de repartição do produto da arrecadação aos Municípios, que acarretará, em última análise, a inviabilidade do Direito Fundamental à Saúde.

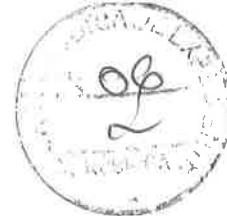
O Supremo Tribunal Federal, ao julgar o RE 401.953 em 16-5-2007, de relatoria do ministro Joaquim Barbosa, posicionou-se no sentido de que a alocação do produto gerado com a arrecadação do ICMS, nos termos do art. 158, IV, parágrafo único, II, da Constituição, deve tomar dados pertinentes à situação social e econômica regional como critério de cálculo.

É a diretriz aqui perseguida e coerente com a conclusão ao final lançada. Ao isentar o ICMS, todos os Municípios integrantes do Estado sofrerão uma queda, além da decorrente da retração econômica, que impactará de forma negativa e decisiva em seus orçamentos, sem considerar que inexistirá medida de compensação, tampouco a estimativa de impacto financeiro.

Não se desconhece a recente decisão cautelar proferida pelo Ministro Alexandre de Moraes, na ADI 6357/DF, que flexibilizou as regras previstas nos artigos 14, 16, 17 e 24 da Lei de Responsabilidade Fiscal, o que dispensaria o rigor da estimativa do impacto orçamentário-financeiro, da adequação orçamentária e financeira na LOA, LDO e PPA e da indicação da fonte de custeio, ou compensação.

Ocorre que a Lei de Diretrizes Orçamentárias vigente no corrente exercício (2020) no Estado de Santa Catarina - Lei Estadual n. 17.753, de 10 de julho de 2019, exige, em seu art. 42, que "a lei que conceder ou ampliar incentivo ou benefício de natureza tributária somente será aprovada ou editada se atendidas as exigências do art. 14 da Lei Complementar federal nº 101, de 2000".

Então, ainda que a medida cautelar deferida pelo STF tenha flexibilizado a obrigação da estimativa do impacto orçamentário-financeiro, ainda está em vigor no Estado de Santa Catarina, por disposição expressa e específica em lei, a necessidade de observar o disposto no art. 14 da Lei Complementar federal nº 101, de 2000.



É dizer, o Guardião da Constituição se pronunciou cautelarmente no sentido de que o disposto no art. 14 da LRF deve ser interpretado em conformidade com o Princípio da Dignidade da Pessoa Humana e o Direito Fundamental à Saúde. Entretanto, inexistente decisão judicial a respeito da previsão específica, em relação ao regime jurídico orçamentário estadual, quanto ao cumprimento da obrigação de estimativa do impacto orçamentário-financeiro.

Mais do que isso, a LDO Estadual criou um mecanismo de controle mais preciso do montante de incentivos públicos do Estado de Santa Catarina, destinado a promover, ano a ano, até 2022, a redução dos incentivos fiscais até então concedidos. A augusta Assembleia Legislativa justificou, quando da apresentação da emenda ao projeto original, que o objetivo fundamental foi ter:

“...estabelecido um prazo razoável de 4 (quatro) anos para que a redução proposta seja alcançada, possibilitando que o Poder Executivo tenha tempo para efetuar estudos visando o atingimento da medida...”

Os §§ 1º e 2º estão assim redigidos:

“Art. 42. [...]”

§ 1º O valor total da renúncia de receitas que integram o quadro demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita desta Lei, decorrente da concessão de incentivos ou benefícios de natureza tributária a que se referem o *caput* deste artigo, não será superior ao equivalente a 16% (dezesseis por cento) da arrecadação bruta do ICMS, do IPVA e do ITCMD.

§ 2º O limite a que se refere o § 1º deste artigo será atingido no prazo de três anos, do total da arrecadação bruta do ICMS, do IPVA e do ITCMD, sendo reduzido, 1,6%, em 2020, mais 1,6% em 2021 e mais 1,6% em 2022, a contar do início do exercício financeiro de 2020.”

Por coerência e respeito às diretrizes orçamentárias aprovadas pelo próprio Parlamento Estadual, bem como em acréscimo às conclusões lançadas no r. parecer, conclui-se que o veto ao Projeto de Lei encontra amparo na inconstitucionalidade decorrente do regime orçamentário próprio catarinense.

Ainda, em reforço argumentativo às inconstitucionalidades apontadas na manifestação técnica exarada pelo Procurador vinculado, especialmente em relação à afronta ao disposto no art. 155, § 2º, XII, “g”, da CRFB/88, por falta de autorização do Conselho Nacional de Política Fazendária - CONFAZ, o prefalado art. 42, em seu § 4º, prevê que os benefícios a serem concedidos devem observar a obrigação constitucional de prévia submissão ao Confaz [...].

Assim, o veto ao Projeto de Lei encontra fundamento também no § 4º do art. 42.

[...]

Em conclusão, ratifica-se o parecer no sentido de vetar o PL, com fundamento na existência de vício por inconstitucionalidade (art. 155, § 2º, XII, “g”, da CRFB/88) e, também, por afrontar a LDO (Art. 42, §§ 1º, 2º e 4º da Lei Estadual n. 17.753, de 10 de julho de 2019).

A SEF, por intermédio de sua Consultoria Jurídica, igualmente recomendou vetar totalmente o PL, conforme os seguintes fundamentos:



A adoção de medidas que fomentem a retomada econômica é extremamente relevante e necessária, contudo, a proposta é vista com grande preocupação, pois poderá comprometer o desempenho das funções básicas do Estado, inclusive o aporte financeiro na área da saúde, que ora demanda o esforço concentrado dos recursos públicos, além de outras áreas essenciais.

Além disso, ressalva-se que a diminuição da arrecadação alcançará, também, os municípios catarinenses, que dependem, em grande parte, dos repasses do ICMS para a sua manutenção.

De acordo com a Diretoria do Tesouro Estadual (CI DITE 89/2020 - SCC 5547/2020), a arrecadação tributária do último dia 10, que é o dia de maior ingresso do ICMS, evidenciou uma queda de aproximadamente 50% em relação ao mesmo período do mês anterior, de modo que qualquer medida que tenha impacto sobre a arrecadação deve ser estudada com cautela, tendo em vista que a receita estadual já está bastante comprometida.

[...]

Considerando a pertinência da manifestação, pede-se vênia para transcrever trecho da Informação nº 122/Getri/2020, adotando-o como fundamento deste parecer:

"Embora a sugestão esteja pautada em efetiva preocupação com o atual cenário mundial, não se pode desconsiderar que a redução na arrecadação dos impostos pelo Estado interfere diretamente na execução das medidas necessárias à contenção da pandemia de COVID-19.

Como não bastasse, com relação ao recolhimento regular de ICMS, o cumprimento da obrigação mantém exata correspondência com o ritmo de vendas. Por incidir somente quando se aperfeiçoa o fato gerador, o ICMS é devido na mesma intensidade da atividade econômica do contribuinte: a redução da atividade econômica resulta em correspondente redução do valor do ICMS devido."

[...]

Ao reter o valor correspondente às operações subsequentes, o empresário atribui destinação individual ao montante que, por lei, deve beneficiar a população em geral, por intermédio da Administração Pública, de forma igualitária e em observância da equitativa distribuição dos custos e dos ônus da atividade comercial.

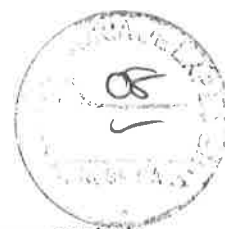
A despeito de tais considerações, atente-se que as empresas optantes pelo Simples Nacional foram beneficiadas com a prorrogação do prazo para pagamento dos tributos, conforme a Resolução CGSN nº 154, de 18 de março de 2020 [...].

É importante frisar: não foram poucas as providências adotadas pelo Governo do Estado de Santa Catarina para mitigação de danos provocados pela pandemia de COVID-19, tudo com vistas a evitar o contágio, a preservação da vida e da economia, que poderiam restar ameaçadas de continuidade caso se concedesse indiscriminadamente remissões e parcelamentos.

Neste momento de enfrentamento de crise sanitária mundial, considerando todos os esforços envidados hora a hora pelo Estado, medidas isoladas, que caracterizam redução drástica na arrecadação do Estado, têm o potencial de promover a desorganização administrativa, obstaculizando o pronto combate à pandemia.



**ESTADO DE SANTA CATARINA
GABINETE DO GOVERNADOR**



Por estar munido de conhecimento técnico abalizado e deter o controle do erário, o Estado de Santa Catarina, pelo Poder Executivo, tem as melhores condições e os melhores critérios para deliberar acerca do tema, de forma coerente com a capacidade contributiva de cada empresa segundo seu âmbito de atuação.”

[...]

É de conhecimento geral que a política tributária do Estado de Santa Catarina, a partir do ano de 2019, no tocante à concessão de benefícios fiscais, passou a obedecer ao comando constitucional previsto no art. 150, § 6º, c/c art. 155, § 2º, XII, “g”, ambos da Constituição Federal, de modo que todo e qualquer subsídio, isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, só poderá ser concedido mediante lei específica estadual.

Especificamente em relação ao ICMS, tem-se, ainda, que a concessão do benefício deverá ser precedida de Convênio firmado por unanimidade dos Estados representados no Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ) (art. 155, § 2º, XII, “g”, CF/88).

[...]

A respeito dessa matéria, foi editado o Convênio ICMS 169/2017, estabelecendo condições gerais, e o Convênio ICMS 181/2017, autorizando a ampliação do prazo de recolhimento em até noventa dias após o período de apuração.

Logo, percebe-se que a proposta extrapola os limites previstos no Convênio autorizativo, em evidente violação aos artigos 150, incisos I e II, 145, § 1º, e 155, § 2º, inciso XII, “g”, todos da Constituição Federal.

O TCE/SC também se posicionou contrariamente à aprovação do PL, pelas seguintes razões:

Conforme destacou a DGE [Diretoria de Contas de Gestão], não consta do processo legislativo disponível para consulta a existência de estudos que demonstrem o impacto nas contas públicas decorrentes do diferimento de receita. Ainda, a Diretoria Técnica demonstra, por meio de projeção de cálculos, que a postergação por 6 (seis) meses para a arrecadação de ICMS terá como consequência um duplo impacto, pois a própria crise financeira trazida pelo confinamento da população, além da perda de confiança na economia, já diminuirá, e muito, o movimento econômico e, consequentemente, a arrecadação de ICMS.

A preocupação que se externa é que a queda brusca na arrecadação que ocorrerá se implementado o disposto no Projeto de Lei n. 0056.6/2020 acabará por comprometer gravemente o desempenho das funções básicas do Estado, inclusive o aporte financeiro na área da saúde, que ora demanda o esforço concentrado dos recursos públicos, além de outras áreas essenciais, sendo que, como bem destacou a DGE, os impactos negativos por ausência de recursos públicos estaduais alcançarão, também, os municípios catarinenses, os quais ainda dependem, em sua grande maioria, dos repasses do ICMS para a sua manutenção.



Mas não só isso. Para além de uma abordagem da questão a partir do enfoque das contas públicas, é importante destacar que, sob uma perspectiva macroeconômica, o Estado interage com a sociedade por meio da tributação e do gasto, vazando renda do fluxo circular do produto nacional (ou regional) quando arrecada tributos e injetando-a de volta quando devolve aqueles recursos anteriormente arrecadados, através dos serviços prestados (renda real, que corresponde a essa atividade *in natura*) e do gasto público (renda nominal, que corresponde à contrapartida monetária daquela renda real).

A redução drástica da arrecadação pública irá interromper ou reduzir gravemente esse fluxo circular, desacelerando ou diminuindo o giro econômico, tão importante para a manutenção, ainda que mínima, da atividade da economia e a sua retomada.

[...]

Desse modo, o TCE/SC, de maneira preventiva, no exercício de sua missão constitucional de zelar pelas contas públicas, e de sua competência de fiscalizar as receitas estatais, inclusive os incentivos fiscais, bem como diante do risco de grave crise na economia e nas finanças públicas do nosso Estado, que será agravada sobremaneira se implementada a prorrogação do prazo para pagamento dos impostos, na forma prevista no Projeto de Lei n. 0056.6/2020, traz as presentes considerações, com o intuito de subsidiar eventual veto por parte de Vossa Excelência, o que, por sua vez, é medida que se sugere.

Por fim, o Ministério Público de Santa Catarina (MPSC), por intermédio da Procuradoria-Geral de Justiça, também apresentou manifestação contrária à sanção do PL em questão, nos seguintes termos:

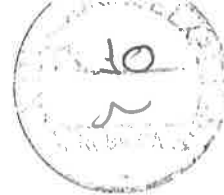
[...] sob o louvável pretexto de socorrer os empreendedores catarinenses, o referido projeto de lei chamou a atenção do Comitê de Gestão de Crise da Pandemia Coronavírus do Ministério Público do Estado de Santa Catarina (MPSC), não pelos seus adequados objetivos de salvaguarda do setor produtivo, mas, especialmente, em razão dos impactos potenciais negativos à manutenção de estruturas públicas e serviços de saúde, bem como do funcionamento de atividades e serviços essenciais proporcionados por essas e outras estruturas de Estado (inclusive com impactos significativos na arrecadação dos Municípios, cujos orçamentos estão cada vez mais comprometidos com ações contra a pandemia), justamente em um período de grave crise pelo qual passa a nação brasileira e o povo catarinense, pelo que submeto a Vossa Excelência, previamente à análise de sanção, a presente manifestação.

[...]

Todavia, a opção legislativa adotada, de moratória geral e quase irrestrita, gera graves riscos ao funcionamento do Estado como um todo, principalmente porque esse, diferentemente da União, não dispõe de mecanismos de socorro diversos, como a geração de moeda ou, mesmo, a emissão de títulos públicos. Em suma, para garantir a continuidade de saúde (e, ressalta-se, no caso, para além da continuidade, é essencial o incremento do serviço!), o Estado tem por única fonte de custeio a arrecadação, da qual não pode abrir mão, sob pena de ser responsabilizado pelas vidas de cada cidadão catarinense que venham a ser perdidas.



**ESTADO DE SANTA CATARINA
GABINETE DO GOVERNADOR**



Assim, não obstante se reconheça a necessidade de medidas governamentais voltadas a permitir a preservação da economia, a opção legislativa adotada colide frontalmente com a garantia do direito à saúde, gerando grave retrocesso à proteção de direito fundamental, sujeita ao controle de incompatibilidade constitucional material.

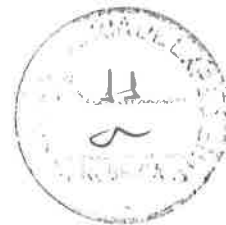
[...]

Em face do exposto, sugere-se a Vossa Excelência o veto ao Projeto de Lei n. 56.6/2020, sem prejuízo da importância da tomada de medidas, inclusive de ordem legislativa, voltadas a fomentar a atividade econômica, em especial aos microempreendedores, a quem a Lei Maior garante, de antemão, o direito a um tratamento tributário diferenciado (art. 170, IX, da CRFB/1988), e que, sabidamente, pelas peculiaridades de sua formação, são de fato atingidos reflexamente pelas medidas de contenção à pandemia.

Essas, 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, 4 de maio de 2020.

CARLOS MOISÉS DA SILVA
Governador do Estado



AUTÓGRAFO DO PROJETO DE LEI Nº 056/2020

Prorroga o prazo de recolhimento dos débitos relativos ao Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), aos contribuintes que especifica, em função dos impactos econômicos e sociais decorrentes da decretação, no âmbito do Estado de Santa Catarina, de calamidade pública causada pela pandemia do novo coronavírus (COVID-19).

A Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina,

DECRETA:

Art. 1º As empresas optantes pelo Simples Nacional deverão recolher o Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) conforme a Resolução nº 152, de 18 de março de 2020, publicada pelo Comitê do Simples Nacional.

Art. 2º Fica prorrogado o prazo de recolhimento do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), e de suas obrigações acessórias, devido por sujeitos passivos, não optantes pelo Simples Nacional, que tenham sido obrigados a suspender as suas atividades, de forma total ou parcial, em função da decretação de calamidade pública e dos impactos econômicos e sociais da pandemia do novo coronavírus (COVID-19), no Estado.

Parágrafo único. A prorrogação de que trata o *caput* deste artigo realizar-se-á da seguinte forma:

I – o período de apuração de março de 2020, com vencimento em abril de 2020, passa a ter vencimento em outubro de 2020;

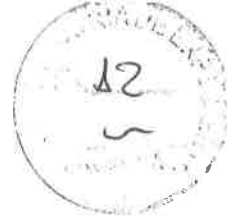
II – o período de apuração de abril de 2020, com vencimento em maio de 2020, passa a ter vencimento em novembro de 2020; e

III – o período de apuração de maio de 2020, com vencimento em junho de 2020, passa a ter vencimento em dezembro de 2020.

Art. 3º A prorrogação do prazo de recolhimento de que trata esta Lei não implica:

I – em direito à restituição de quantias eventualmente já recolhidas; e

II – juros e correções monetárias sobre o valor a ser recolhido.



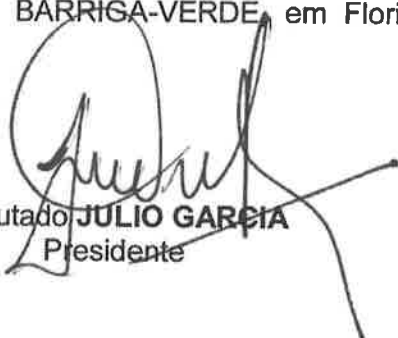
Art. 4º Fica suspensa, até 31 de dezembro de 2020, a inscrição de débitos do ICMS dos agricultores familiares e empreendedores familiares rurais ou de suas organizações, enquadrados no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) e detentores de Declaração de Aptidão do PRONAF que tenham sido obrigados a suspender as suas atividades, de forma total ou parcial, por determinação legal.

Art. 5º As empresas de combustíveis e derivados, de distribuição, transmissão e geração de energia e gás, de telecomunicação, internet e transmissão de dados, de distribuição e comercialização de medicamentos e gêneros alimentícios, e as demais empresas não atingidas por suspensão de atividade, não terão direito à prorrogação do recolhimento do ICMS, prevista no art. 2º desta Lei.

Art. 6º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

de 2020.

PALÁCIO BARRIGA-VERDE, em Florianópolis, 7 de abril


Deputado **JULIO GARCIA**
Presidente



Ofício TCE/SC/GAP/PRES/2214/2020

Florianópolis, 03 de abril de 2020.

Ao Excelentíssimo Senhor
CARLOS MOISÉS DA SILVA
Governador do Estado de Santa Catarina

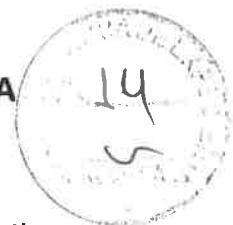
Assunto: **manifestação sobre o Projeto de Lei n. 0056.6/2020.**

Senhor Governador,

Com meus cordiais cumprimentos, submeto à consideração de Vossa Excelência o Memorando n. 18/2020 encaminhado pela Diretoria de Contas de Gestão (DGE) a esta Presidência, cujo conteúdo espelha a preocupação do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC) com relação ao impacto econômico, fiscal e financeiro decorrente da aprovação do Projeto de Lei n. 0056.6/2020, no último dia 31/03/2020, pela Assembleia Legislativa de Santa Catarina, o qual se encontra pendente de apreciação por Vossa Excelência.

Inicialmente, cabe cumprimentar a Casa Legislativa pela louvável e mais do que pertinente atenção dedicada à proteção das empresas catarinenses, em face dos efeitos financeiros negativos em seus fluxos de caixa, diante da paralisação, total ou parcial, de suas atividades por conta das medidas restritivas adotadas pelo Governo do Estado decorrentes da pandemia causada pelo novo coronavírus (COVID-19), cuja gravidade é de alcance mundial, e, em Santa Catarina, acarretou a declaração de estado de calamidade pública, através do Decreto Legislativo n. 18.332, de 20/03/2020, pelo Parlamento Catarinense. Tal preocupação, por certo, é compartilhada por Vossa Excelência, assim como por este Tribunal de Contas.

Entretanto, conforme levantamento realizado pela DGE, *corroborado* pela Presidência desta Corte de Contas, *com algumas considerações adicionais*, tem-se que a previsão, constante do Projeto de Lei n. 0056.6/2020, de prorrogação do prazo de recolhimento dos débitos relativos ao Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), aos



contribuintes que a lei especifica, com vencimento nos meses de abril, maio e junho, para pagamento nos meses de outubro, novembro e dezembro do corrente ano, poderá representar danos muito superiores aos benefícios pretendidos.

Conforme destacou a DGE, não consta do processo legislativo disponível para consulta a existência de estudos que demonstrem o impacto nas contas públicas decorrentes do diferimento de receita. Ainda, a Diretoria Técnica demonstra, por meio de projeção de cálculos, que a postergação por 6 (seis) meses para a arrecadação de ICMS terá como consequência um duplo impacto, pois a própria crise financeira trazida pelo confinamento da população, além da perda de confiança na economia, já diminuirá, e muito, o movimento econômico e, consequentemente, a arrecadação de ICMS.

A preocupação que se externa é que a queda brusca na arrecadação que ocorrerá se implementado o disposto no Projeto de Lei n. 0056.6/2020 acabará por comprometer gravemente o desempenho das funções básicas do Estado, inclusive o aporte financeiro na área da saúde, que ora demanda o esforço concentrado dos recursos públicos, além de outras áreas essenciais, sendo que, como bem destacou a DGE, os impactos negativos por ausência de recursos públicos estaduais alcançará, também, os municípios catarinenses, os quais ainda dependem, em sua grande maioria, dos repasses do ICMS para a sua manutenção.

Mas não só isso. Para além de uma abordagem da questão a partir do enfoque das *contas públicas*, é importante destacar que, sob uma perspectiva *macroeconômica*, o Estado interage com a sociedade por meio da tributação e do gasto, *vazando* renda do fluxo circular do produto nacional (ou regional) quando arrecada tributos e *injetando-a* de volta quando devolve aqueles recursos anteriormente arrecadados, através dos serviços prestados (renda real, que corresponde a essa atividade *in natura*) e do gasto público (renda nominal, que corresponde à contrapartida monetária daquela renda real).

A redução drástica da arrecadação pública irá interromper ou reduzir gravemente esse fluxo circular, desacelerando ou diminuindo o *giro econômico*, tão importante para a manutenção, ainda que mínima, da atividade da economia e a sua retomada.



Em graves crises econômicas como a que estamos vivenciando, a história nos ensina que o Poder Público tem papel fundamental, por meio da adoção de políticas econômicas anticíclicas, no combate ao ambiente econômico recessivo que já se apresenta. Para tanto, são imprescindíveis os recursos dos impostos, em especial, no caso dos Estados, do ICMS.

Muito embora grande parte dessas medidas de estímulo à economia caibam à União, que detém a autoridade monetária e capacidade de endividamento, e que pode, assim, financiar o déficit público necessário, por meio de alguma emissão de moeda¹ e de títulos da dívida pública, os Estados têm papel importantíssimo nesse processo.

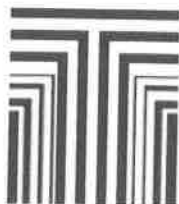
A esse respeito, a União começou a adotar tais medidas, com previsão de expressivo gasto público, visando à manutenção da renda e do consumo dos trabalhadores, o que irá favorecer duplamente as empresas, na medida em que as desonera das despesas com salários e encargos e, ao mesmo tempo, contribui para a manutenção da sua produção e do seu faturamento.

No âmbito estadual, como alternativa às medidas previstas no Projeto de Lei n. 0056.6/2020, sugere-se, de maneira *pontual* e *setorizada*, para as empresas ou segmentos que de fato necessitem, a concessão de linhas de crédito, por meio de agência de fomento, inclusive com flexibilização das exigências de garantias, de subsídios financeiros e de incentivos fiscais.

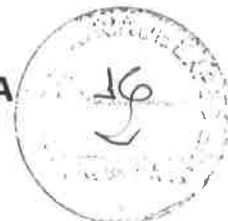
Outro fator que não se pode perder de vista é que a falta de recolhimento do tributo por um período de 3 (três) meses pode comprometer o *comportamento inercial* dos contribuintes, no que diz respeito à cultura do adimplemento de suas obrigações tributárias, ainda mais em um cenário de crise econômica e social, que contribui para a formação de um indesejável ambiente propício para a desobediência civil e fiscal.

Desse modo, o TCE/SC, de maneira *preventiva*, no exercício de sua missão constitucional de zelar pelas contas públicas, e de sua competência de fiscalizar as receitas estatais, inclusive os incentivos fiscais, bem como diante do risco de grave crise na economia e nas finanças públicas do nosso Estado, que será agravada sobremaneira se implementada a prorrogação do prazo para

¹ Não se prega com isso um novo *Encilhamento*, política adotada em 1890 pelo então Ministro da Fazenda, Rui Barbosa, consistente em grande emissão de papel-moeda, a qual terminou por gerar uma enorme desvalorização monetária, um elevado processo inflacionário e, conseqüentemente, uma grave crise econômica.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA
Gabinete da Presidência



pagamento dos impostos, na forma prevista no Projeto de Lei n. 0056.6/2020, traz as presentes considerações, com o intuito de subsidiar eventual veto por parte de Vossa Excelência, o que, por sua vez, é medida que se sugere.

Atenciosamente,



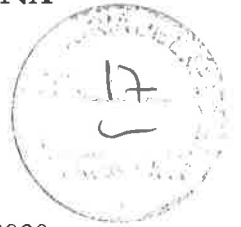
Adircélio de Moraes Ferreira Júnior
Presidente



Documento assinado com certificação digital padrão ICP-Brasil (Medida Provisória nº2.200-2, de 24/08/2001)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA
DIRETORIA DE CONTAS DE GESTÃO - DGE



Memorando: DGE nº 18/2020

Florianópolis-SC, em 02 de abril de 2020.

Da: DGE

Para: Gabinete da Presidência - GAP

Assunto: Projeto de Lei nº 0056.6/2020 que prorroga o prazo de recolhimento dos débitos relativos ao Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), aos contribuintes que especifica, em função dos impactos econômicos e sociais decorrentes da decretação, no âmbito do Estado de Santa Catarina, de calamidade pública causada pela pandemia do novo Coronavírus (COVID-19).

Prezada Chefe de Gabinete da Presidência,

A presente informação trata do posicionamento desta Diretoria de Contas de Gestão - DGE no que se refere ao Projeto de Lei nº 0056.6/2020, de iniciativa da Assembleia Legislativa do Estado, que tem como objeto a prorrogação do prazo de recolhimento do ICMS por determinadas categorias econômicas, em especial por aquelas que tiveram impactos sociais e econômicos em decorrência da decretação da calamidade pública no âmbito do Estado de Santa Catarina por conta do novo Coronavírus (Covid-19).

Em suma, o referido Projeto de Lei trata de renúncia temporária de receita tributária, postergando o pagamento de créditos tributários de ICMS.

Ainda sobre o Projeto de Lei supracitado, necessário informar que na data de 31/03/2020, este foi votado e aprovado pelo parlamento catarinense, sendo necessária agora a apreciação por parte do Exmo. Governador do Estado de Santa Catarina, Sr. Carlos Moisés da Silva.

Releva salientar que, muito embora o Supremo Tribunal Federal venha decidindo em seus julgados pela inexistência de reserva de iniciativa do Executivo em matéria tributária, fato que, em princípio, afasta eventual vício de iniciativa quanto ao Projeto de Lei nº 0056.6/2020, não se pode deixar de citar o impacto que a aprovação de uma lei dessa

natureza causará no caixa do Tesouro estadual, já bastante afetado pela presente crise, crise essa sem precedentes na história moderna.

Não obstante a atuação da Assembleia Legislativa também se coadune com a ideia de resguardar a atividade econômica do Estado, no caso através da postergação dos valores devidos referentes ao ICMS pelas empresas afetadas pela crise, não se pode menosprezar os efeitos do projeto ora aprovado sobre as contas públicas, conforme relatado nos tópicos seguintes.

DA AUSÊNCIA DE ANÁLISE DO IMPACTO FINANCEIRO

Inicialmente, relata-se a importância da presença de estudo de análise de impacto financeiro em relação às medidas contidas no Projeto de Lei recentemente apreciado e aprovado pela Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina.

Nesse sentido, não se tem notícia acerca da existência dos necessários estudos para demonstrar as consequências decorrentes da aprovação do PL aqui tratado.

Tal questão é de suma importância para a sobrevivência dos entes públicos, devendo ser trazida à baila neste momento.

Importante citar que em recente decisão cautelar na ADI 6.357/DF do Supremo Tribunal Federal, de relatoria do Exmo. Ministro Alexandre de Moraes, foi afastada exigência de demonstração de adequação orçamentária pertinente à criação e à expansão de programas públicos destinados ao enfrentamento da pandemia provocada pelo Covid-19. Esta decisão liminar é válida para todos os entes da federação que tenham decretado estado de calamidade pública decorrente da pandemia do novo Coronavírus, caso do Estado de Santa Catarina. Observa-se que, apesar de vigorar a citada medida cautelar, tal situação necessitará ser levada ao plenário do STF para que seja ratificada ou não.

Apesar da medida cautelar citada, ordinariamente a Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu artigo 14, traz que toda proposta de renúncia de receita, mesmo temporária, para que seja mantido o equilíbrio fiscal, deve ser acompanhada de estimativa de impacto, previsão de receitas alternativas que cobrirão eventuais renúncias e/ou previsão orçamentária mostrando que as despesas foram ajustadas aos novos níveis de arrecadação. O projeto de lei em análise não cumpre nenhum desses requisitos, ainda que estes estejam cautelarmente suspensos conforme já citado.

No caso do PL 56.6/2020, não houve qualquer análise, solução ou consulta ao Poder Executivo, pelo que se extrai dos documentos contidos no site da ALESC, no



sentido de tentar demonstrar de que forma seriam viabilizadas as ações e atividades estatais que previam o ingresso desses recursos no caixa do Tesouro Estadual.

Aqui necessário se fazer um alerta, algumas destas questões citadas anteriormente, não esclarecidas no texto do PL 56.6/2020, certamente deixarão o Poder Executivo e, conseqüentemente, todos os outros Poderes e Órgãos, sem solução para a mais básica manutenção de suas atividades estatais. Não se pode deixar de citar ainda que a diminuição de ICMS afetará também os municípios catarinenses, onde muitos, inclusive, sobrevivem do Fundo de Participação dos Municípios, podendo levar alguns deles ao completo caos financeiro.

É necessário que se mencione aqui a gravidade de tal situação, podendo levar até a inimaginável situação de faltarem recursos para as áreas da saúde e segurança, áreas que têm importância vital em todos os momentos, mas que ganham ainda mais relevância diante da pandemia instalada.

Ainda, o próprio combate à pandemia, através de ações que não envolvam as áreas supracitadas, poderá ser afetado, mostrando a gravidade da situação aqui exposta.

DAS GRAVES CONSEQUÊNCIAS ECONÔMICAS DA RENÚNCIA TEMPORÁRIA DE RECEITAS

O Estado, ainda que não tenha a capacidade de emitir dívida, é também um dos atores que certamente contribuirá de forma determinante para a tão esperada retomada econômica.

Assim, não se pode deixar de citar a doutrina Keynesiana¹, que tem como um dos seus principais fundamentos a necessidade da mão estatal para ações anticíclicas, isto é, o governo aumenta seus gastos quando a iniciativa privada diminui os seus. O aumento desses gastos pode se dar através de estímulos dos mais variados, para reativar os mercados diante de crises severas como a que estamos vivenciando neste momento.

O que se quer aqui alertar é que apesar de ser louvável que as empresas sejam socorridas de alguma forma neste momento extraordinário, deve-se ter em mente que diminuir a arrecadação do Estado sem os devidos estudos de impacto pode gerar danos ainda

¹ John Maynard Keynes. Economista inglês, que teve como principal obra a Teoria geral do emprego, do juro e da moeda.



maiores, devido à diminuição da sua capacidade de poder estimular o mercado através de ações pontuais de incentivo.

Destaca-se que o parágrafo único do art. 2º do referido PL viabiliza a postergação por 6 meses para a arrecadação de ICMS referente aos meses de abril, maio e junho/2020. Há de se atentar que tal situação terá como consequência um duplo impacto na arrecadação, pois a própria crise financeira trazida pelo confinamento da população, além da perda de confiança na economia, já diminuirá o movimento econômico e consequentemente a arrecadação de ICMS.

Como exemplo, supõe-se que nos meses de abril, maio e junho a arrecadação de ICMS sofra um decréscimo de 25% (estimativa anunciada pelo próprio governo²) devido à baixa na movimentação econômica e que 30% dessa arrecadação seja postergada, haverá então uma diminuição composta de 47,5%, restando apenas uma arrecadação de 52,5% do previsto em orçamento (previsão x 0,75 x 0,70). Isto é, restaria metade da arrecadação de ICMS para o Estado e demais entes.

De todo o exposto, encaminha-se o presente memorando ao Gabinete da Presidência desta Casa, visando evidenciar os problemas aqui relatados, para que este, assim entendendo, encaminhe expediente à Assembleia Legislativa de Santa Catarina expressando sua preocupação com o tema, e ressaltando a relevância da demonstração dos estudos de impacto para as finanças públicas de forma indistinta, para todos os Poderes e órgãos, bem como para os municípios afetados de forma determinante pelo PL em tela.

Da mesma forma, que seja encaminhado expediente ao Exmo. Governador do Estado de Santa Catarina, Carlos Moisés da Silva, demonstrando as preocupações desta Corte de Contas com o cenário que se avizinha.

É o memorando.

Respeitosamente,

Paulo Soto de Miranda
Auditor Fiscal de Controle Externo

² "o governador disse que o ICMS já apresentou 12% de queda neste mês e a expectativa para o próximo mês é uma redução de mais de 25%." Fonte: <https://www.nsctotal.com.br/noticias/coronavirus-sc-soma-247-casos-e-governo-libera-atividades-da-construcao-civil>. Acessado em 02/04/2020.

Gerson Luiz Gomes
Auditor Fiscal de Controle Externo
Chefe de Divisão

Hélio Silveira Antunes
Auditor Fiscal de Controle Externo
Coordenador de Controle

Sidney Antonio Tavares Junior
Auditor Fiscal de Controle Externo
Diretor de Contas de Gestão



Ofício n. 00153/2020

Florianópolis, 5 de abril de 2020.



A Sua Excelência o Senhor
CARLOS MOISÉS DA SILVA
Governador do Estado de Santa Catarina
NESTA

Assunto: análise de veto ao PL n. 0056.6/2020

Excelentíssimo Senhor Governador,

Cumprimentando-o cordialmente, venho por intermédio do presente expediente externar grave preocupação institucional no que se refere à aprovação, pelo Parlamento Estadual, do Projeto de Lei n. 56.6/2020, texto consolidado por emenda substitutiva global que consolidou o texto original deste PL com os projetos n. 62.4/2020, 80.6/2020, 83.9/2020 e 90.8/2020, submetido à sanção de Vossa Excelência.

1. De início, destaco a louvável iniciativa do Parlamento catarinense na construção de alternativas que proporcionem a sobrevivência da indústria e do comércio no Estado, incumbência de primeira necessidade que deve receber a preocupação de todos os Poderes e órgãos do Estado e da sociedade.

Todavia, sob o louvável pretexto de socorrer os empreendedores catarinenses, o referido projeto de lei chamou a atenção do Comitê de Gestão de Crise da Pandemia Coronavírus do Ministério Público do Estado de Santa Catarina (MPSC), não pelos seus adequados objetivos de salvaguarda do setor produtivo, mas, especialmente, em razão dos **impactos potenciais negativos à manutenção de estruturas públicas e serviços de saúde**, bem como do funcionamento de atividades e serviços essenciais proporcionados por essas e outras estruturas de Estado (inclusive com impactos significativos na arrecadação dos Municípios, cujos orçamentos estão cada vez mais comprometidos com ações contra a pandemia), justamente em um período de grave crise pelo qual passa a nação brasileira e o povo catarinense, pelo que submeto a Vossa Excelência, previamente à análise de sanção, a presente manifestação.

2.1. Como primeiro aspecto, de ordem técnica, é imperioso ressaltar que se desconhece a existência de prévia autorização do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ) para a moratória geral e irrestrita que se pretende conceder, requisito essencial para a validade de todo e qualquer benefício fiscal (art. 155, §2º, XII, g da Constituição da República Federativa do Brasil - CRFB/1988), havendo alerta recente do Tribunal de Justiça deste Estado sobre a inconstitucionalidade de benefícios fiscais que não sigam o rito descrito na Lei Complementar n. 24/1975 (ADI n. 8000014-09.2017.8.24.0000, promovida pelo Ministério Público de Santa Catarina). O Supremo Tribunal Federal, em igual sorte, tem reconhecido a inconstitucionalidade formal de diversos benefícios fiscais pelo mesmo fundamento (cita-se, dentre tantos, o recente julgamento da ADI n. 3.936/PR, de Relatoria da Ministra Rosa Weber, julgada pelo Plenário do STF em 25/10/2019).

Em suma, ainda que decorrente da regular atividade legislativa do Parlamento, é inconstitucional norma que institua favor fiscal sem a prévia existência de convênio autorizativo do CONFAZ.

2.2. Para além de tal aspecto, deve-se destacar que se vislumbra na normativa outra hipótese de incompatibilidade legal. Refere-se ao artigo 2º do PL n. 56.6/2000 estabelece:

Art. 2º Fica prorrogado o prazo de recolhimento do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), e de suas obrigações acessórias, devido por sujeitos passivos, não optantes pelo Simples Nacional, que tenham sido obrigados a suspender as suas atividades, de forma total ou parcial, em função da decretação de calamidade pública e dos impactos econômicos e sociais da pandemia do novo Coronavírus (COVID-19), no Estado.

Parágrafo único. A prorrogação de que trata o caput realizar-se-á da seguinte forma:

I – o período de apuração de março de 2020, com vencimento em abril de 2020, passa a ter vencimento em outubro de 2020;

II – o período de apuração de abril de 2020, com vencimento em maio de 2020, passa a ter vencimento em novembro de 2020; e

III – o período de apuração de maio de 2020, com vencimento em junho de 2020, passa a ter vencimento em dezembro de 2020.

Com efeito, as normas tributárias têm por pressuposto serem objetivas e claras, com delimitação precisa, em especial das regras de incidência do imposto e de seu sujeito passivo. Todavia, o texto do artigo 2º do PL 56.6/2000, na redação aprovada pelo parlamento, não possui clareza suficiente para a estrita definição de quem pode ser atingido pela medida de moratória, abrindo margem a múltiplas interpretações de quem, de fato, pode ser beneficiado pelo favor fiscal.

Ao estabelecer o instituto da moratória, o Código Tributário Nacional define textualmente:

Art. 152. A moratória somente pode ser concedida:

I - em caráter geral:

a) pela pessoa jurídica de direito público competente para instituir o tributo a que se refira;

b) pela União, quanto a tributos de competência dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, quando simultaneamente concedida quanto aos tributos de competência federal e às obrigações de direito privado;

II - em caráter individual, por despacho da autoridade administrativa, desde que autorizada por lei nas condições do inciso anterior.

Parágrafo único. A lei concessiva de moratória pode circunscrever expressamente a sua aplicabilidade à determinada região do território da pessoa jurídica de direito público que a expedir, ou a determinada classe ou categoria de sujeitos passivos.

Ao disciplinar a moratória geral, a própria norma assegura a possibilidade de que essa seja restringida a determinada classe ou categoria de sujeitos passivos (parágrafo único do artigo 152 do CTN). Esse conceito, porém, exige grau de determinação, não se admitindo cenário de abstração, ainda mais porque não realizada, pelo legislador, a opção da moratória individual, que dependeria de análise da autoridade administrativa, que poderia suprir tais lacunas em regulamento próprio.

Nesse contexto, o conceito utilizado pelo legislador na aprovação do Projeto de Lei para delimitação do sujeito passivo atingido foi de “*não optantes pelo Simples Nacional, que tenham sido obrigados a suspender as suas atividades, de forma total ou parcial, em função da decretação de calamidade pública e dos impactos econômicos e sociais da pandemia do novo Coronavírus (COVID-19), no Estado*”. Trata-se de conceito com evidente grau de abstração, que não permite ao contribuinte e nem mesmo à autoridade fiscal definir, de forma segura, quem pode ou não ser atingido pela moratória, tratando-se, portanto, de norma cujo conteúdo é inaplicável.

A amplitude da norma é de tal sorte geradora de grave injustiça social e tributária, pois permite que, eventualmente, seja afastada sua aplicação para uma empresa que, não obstante autorizada a funcionar, seja indiretamente atingida pelos impactos econômicos da crise (como, por exemplo, um posto de combustível que esteja localizado numa região predominantemente residencial e, atualmente, com pouca circulação de pessoas) e, por outro lado, pode garantir que contribuintes com total condição de recolhimento posterguem o pagamento do imposto (por exemplo, um grande loja de departamentos que, apesar de estar com suas portas fechadas, tenha compensado suas perdas e talvez até esteja com faturamento superior a outros meses em decorrência do incremento do comércio online).

Em um cenário de crise, em que alguns são afetados mais gravemente do que outros, o princípio da isonomia tributária e da justiça social preconizam a necessidade de distinção entre uns e outros para que se possa alcançar a desejada igualdade material, sob pena de um beneficiamento indevido daqueles sobre os quais não recaíram os efeitos negativos da situação fática ensejadora do tratamento diferenciado.

2.3. Para além desses requisitos formais, existe evidente conteúdo material incompatível com a Lei Maior a ser aqui observado.

Em primeiro aspecto, quanto ao conteúdo material da norma, ressalta-se que não se desconhecem os graves reflexos ocasionados ao setor produtivo catarinense em decorrência das medidas sanitárias restritivas impostas pelo Decreto n. 515/2020, que declarou Estado de Emergência no território catarinense, cujo estado de calamidade pública foi declarado pelo Decreto Legislativo n. 18.332, de 20/03/2020, da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina.

Evidentemente que as medidas restritivas, por um lado, dificultaram, em alguns casos, e impediram, em outros, o funcionamento de diversos estabelecimentos comerciais e prestadores de serviço no Estado, gerando significativo impacto no planejamento e execução da atividade industrial e comercial. Essa medida gera retração das atividades – ainda que possível a operação industrial em capacidade reduzida e o atendimento de parcela do comércio por vendas *online* – e, por consequência lógica, diminui o faturamento de grande parte das empresas, com potencial aumento dos índices de desemprego.

Por outro lado, tal medida não decorreu de simples opção do Poder Executivo Catarinense, mas de imposição constitucional e legal para a efetiva proteção da saúde de toda a população voltada a contenção dos efeitos da pandemia da COVID-19, aqui incluídos também os próprios empreendedores, os trabalhadores e seus consumidores de serviços ou mercadorias.

Essa circunstância exige, portanto, evidente ponderação entre os valores e direitos a serem assegurados. Na busca do bem-estar social, na escolha de direitos constitucionalmente relevantes como a própria livre iniciativa, há de preponderar, sempre, a proteção à vida, direito natural que emana de cláusula pétrea inabalável, inegociável e jamais possível de relativização.

Numa ótica holística, portanto, a simples retração da economia já gera, por si só, redução da arrecadação do Estado (em SC, o ICMS, tributo diretamente atingido, é o responsável pela maior parte da arrecadação estatal), o que é naturalmente agravado, no cenário da pandemia, por uma maior necessidade de gastos com saúde.

Para a proteção do direito à vida e à saúde o Estado tem o dever indeclinável de – por intermédio de todos os Poderes e órgãos constitucionalmente autônomos – adotar as medidas necessárias à contenção dos impactos de uma pandemia, notadamente diante do impacto da propagação do vírus causador da COVID-19 (SARS-CoV-2) e do consequente comprometimento da saúde da população catarinense. O alto grau de letalidade e propagação da doença, demonstrado não somente através e pesquisas científicas especializadas, mas também por informações diuturnamente recebidas através dos meios de comunicação sobre as consequências devastadoras da falta de adoção de medidas

tempestivas, suficientes e adequadas para contenção da pandemia em outros países, exigem do Poder Público catarinense a adoção de providências eficazes e apropriadas para proteção dos mencionados direitos fundamentais, as quais não se compatibilizam com a moratória proposta.

É oportuno frisar que a Constituição do Estado de Santa Catarina (CESC/89) determina, em seu artigo 4º, que o “Estado, por suas leis e pelos atos de seus agentes, assegurará, em seu território e nos limites de sua competência, os direitos e garantias individuais e coletivos, sociais e políticos previstos na Constituição Federal e nesta Constituição, ou decorrentes dos princípios e do regime por elas adotados, bem como os constantes de tratados internacionais em que o Brasil seja parte”, de sorte a também resguardar, por força da técnica remissiva, o direitos fundamentais à vida e à saúde, por serem direitos fundamentais, assegurados no artigo 5º, caput, e no artigo 6º, caput, respectivamente, da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB/88). Estes direitos, que constituem cláusulas constitucionais pétreas, devem ser assegurados a todas as pessoas, mormente e em caráter prioritário, às crianças e aos adolescentes (CRFB/88, artigo 227) e aos idosos (CRFB/88, artigo 230; e CESC/89, artigo 189).

Destaca-se que a proteção à saúde é dever primordial do Estado (CRFB, artigo 196, caput; e CESC/89, art. 153, caput), não admitindo mitigações, ainda que em face de outros relevantes interesses sociais, como o crescimento econômico, tendo o Poder Público o poder-dever de assegurá-lo em grau máximo, sendo injustificável a proteção deficiente a esses direitos. Por essa razão, **a retomada da atividade produtiva e do comércio há de vir justificada por elementos técnicos e da análise do cenário epidemiológico**, mediante protocolos que sejam respeitados por todos e que assegurem a conciliação dos dois valores constitucionais envolvidos no caso concreto, com preponderância à saúde pública.

Nessa análise, a opção do Poder Legislativo na edição do Projeto de Lei n. 0056.6/2020 - por mais que, sabidamente, não tenha sido essa a intenção do Parlamento -, não parece ter ponderado adequadamente os valores constitucionais envolvidos no caso concreto, porque acaba por sacrificar recursos que deveriam ser aplicados em prol da saúde da coletividade para benefício, em alguns casos, de empreendedores ou empreendimentos que não foram atingidos - ou o foram minimamente -, pelos reflexos econômicos das medidas sanitárias de quarentena.

Evidentemente que se fazem necessárias medidas para se assegurar a **necessária intervenção do Estado voltada ao fomento da economia e à viabilização do fluxo de caixa das empresas**, medida que é do próprio interesse coletivo, porque assegura a continuidade das atividades econômicas, a geração ou manutenção de empregos, incentivando todo o ciclo produtivo, acabando por preservar ou incrementar a área de incidência dos tributos, que retornam ao Estado ao final do ciclo econômico.

Para alcançar o desejado fomento econômico são possíveis inúmeras medidas de proteção à atividade produtiva, que reduzam os prejuízos econômicos e assegurem a manutenção de empregos sem permitir a imediata e direta redução da arrecadação estatal que, como dito, impacta diretamente à saúde, logo no momento do pico da epidemia, quando os recursos públicos se fazem mais necessários. Citam-se, exemplificativamente, desde medidas paliativas como o aumento da validade das certidões negativa de débitos, permitindo que as empresas com dificuldades possam continuar participando de concorrências públicas, até, em outro extremo, à facilitação de acesso ao crédito, principalmente pelos bancos estatais de fomento (como o BADESC).

Todavia, a opção legislativa adotada, de moratória geral e quase irrestrita, gera graves riscos ao funcionamento do Estado como um todo, principalmente porque esse, diferentemente da União, não dispõe de mecanismos de socorro diversos, como a geração de moeda ou, mesmo, a emissão de títulos públicos. Em suma, para garantir a continuidade de saúde (e, ressalta-se, no caso, para além da continuidade, é essencial o incremento do serviço!), o Estado tem por única fonte de custeio a arrecadação, da qual não pode abrir mão, sob pena de ser responsabilizado pelas vidas de cada cidadão catarinense que venham a ser perdidas.

Assim, não obstante se reconheça a necessidade de medidas governamentais voltadas a permitir a preservação da economia, a opção legislativa adotada colide frontalmente com a garantia do direito à saúde, gerando grave retrocesso à proteção de direito fundamental, sujeita ao controle de incompatibilidade constitucional material.

3. Além disso, não se pode olvidar que dos diversos cenários epidemiológicos apresentados, especialmente para o Estado de Santa Catarina, um deles indica que o auge da crise e da doença ainda não chegaram e poderão ocorrer entre os meses de maio e junho, quando a temperatura do estado reduz muito, favorecendo a propagação do vírus.

Confirmada essa hipótese, tem-se como certo que **o Estado de Santa Catarina ainda não alcançou o nível máximo de demanda do seu sistema de saúde**, de modo que uma intervenção drástica do Estado na economia, neste momento, pode inviabilizar outras alternativas de socorro financeiro e liberação do fluxo de caixa das empresas quando as condições da pandemia se agravarem em Santa Catarina.

A retração da arrecadação, ademais, ocasiona paralisação da injeção financeira por parte do estado na sociedade, acarretando ainda maiores problemas para a economia, numa perspectiva macroeconômica, pois a interrupção do ciclo da tributação e do gasto (mediante a quebra do fluxo de devolução do produto arrecadado por meio de serviços ou de contrapartida monetária) desacelera e diminui o giro econômico, podendo prejudicar gravemente a economia estadual.



4. Em face do exposto, sugere-se a Vossa Excelência o veto ao Projeto de Lei n. 56.6/2020, sem prejuízo da importância da tomada de medidas, inclusive de ordem legislativa, voltadas a fomentar a atividade econômica, em especial aos microempreendedores, a quem a Lei Maior garante, de antemão, o direito a um tratamento tributário diferenciado (art. 170, IX, da CRFB/1988), e que, sabidamente, pelas peculiaridades de sua formação, são de fato atingidos reflexamente pelas medidas de contenção à pandemia.

Sendo o que tinha para o momento, aproveito a oportunidade para renovar votos de consideração e estima.

Atenciosamente,

FERNANDO DA SILVA
COMIN:02229615971

Assinado digitalmente por FERNANDO DA SILVA COMIN:02229615971
DN: C=BR, O=ICP-Brasil, OU=Secretaria da Receita Federal do Brasil - RFB, OU=RFB e-CPF A3, OU=(EM BRANCO), OU=Autenticado por AR VALIDAR, CN=FERNANDO DA SILVA COMIN:02229615971
Razão: Eu sou o autor deste documento
Localização: sua localização de assinatura aqui
Data: 2020-04-05 20:24:07
Foxit Reader Versão: 9.7.0

FERNANDO DA SILVA COMIN
Procurador-Geral de Justiça



PARECER Nº 193/20-PGE

Florianópolis, 16 de abril de 2020.

Processo: SCC5395/2020

Interessado: Secretário de Estado da Casa Civil

Ementa: Autógrafo de projeto de lei n.º 056.6/2020, de iniciativa parlamentar que prorroga o prazo de recolhimento dos débitos relativos ao Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), aos contribuintes que especifica, em função dos impactos econômicos e sociais decorrentes da decretação, no âmbito do Estado de Santa Catarina, de calamidade pública causada pela pandemia do novo Coronavírus (COVID-19). Inconstitucionalidades por violação ao disposto nos artigos 150, incisos I e II, 145, §1º e 155, §2º, inciso XII, "g", todos da Constituição Federal. Sugestão de veto.

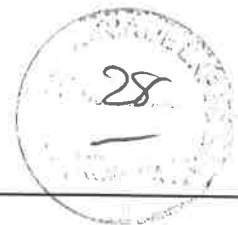
Senhor Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica,

Trata-se de autógrafo de projeto de lei, de iniciativa parlamentar, que prorroga o prazo de recolhimento dos débitos relativos ao Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), aos contribuintes que especifica, em função dos impactos econômicos e sociais decorrentes da decretação, no âmbito do Estado de Santa Catarina, de calamidade pública causada pela pandemia do novo Coronavírus (COVID-19).

O artigo 54, *caput* e seus parágrafos 1º, 2º e 3º, da Constituição do Estado, assim estabelecem:

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.

O Decreto nº 2.382, de 28 de agosto de 2014, que dispõe sobre o Sistema de Atos do Processo Legislativo, dispõe a respeito dos autógrafos:

Art. 16. Cabe à GEMAT o encaminhamento para sanção ou veto do Governador do Estado de projetos de lei e de lei complementar aprovados pela ALESC e convertidos em autógrafos.

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

III – ao Poder Judiciário, ao Ministério Público e ao Tribunal de Contas do Estado (TCE), quando o autógrafo versar sobre matéria afeta às suas respectivas competências.

Art. 18. As respostas às consultas sobre autógrafos deverão:

I – ser precisas, claras e objetivas;

II – conter indicativos explícitos de sanção ou veto;

III – ser elaboradas com base no que está disposto no autógrafo;

IV – se abster de sugerir modificações no seu texto;

V – ser respondidas no prazo de 5 (cinco) dias úteis;

VI – observar o disposto no Capítulo IV-A deste Decreto; e

VII – ser elaboradas pela consultoria jurídica ou pela unidade de assessoramento jurídico dos órgãos ou das entidades de que tratam os incisos I e II do art. 17 deste Decreto e referendadas pelo respectivo titular.

Parágrafo único. Na hipótese de indicativo de veto parcial, este deverá recair sobre texto integral de artigo, parágrafo, inciso ou alínea.

Note-se que, segundo a legislação, a análise por esta Procuradoria-Geral do Estado restringe-se à legalidade e à constitucionalidade do autógrafo, cabendo às Secretarias de Estado e aos demais órgãos e entidades da administração pública estadual consultadas, manifestarem-se quanto à existência ou não de contrariedade ao interesse público.

Passemos, pois, à análise da legalidade e da constitucionalidade do autógrafo.

Assim dispõe o projeto aprovado pela Assembleia Legislativa:

Art. 1º As empresas optantes pelo Simples Nacional deverão recolher o Imposto



sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) conforme a Resolução nº 152, de 18 de março de 2020, publicada pelo Comitê do Simples Nacional.

Art. 2º Fica prorrogado o prazo de recolhimento do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), e de suas obrigações acessórias, devido por sujeitos passivos, não optantes pelo Simples Nacional, que tenham sido obrigados a suspender as suas atividades, de forma total ou parcial, em função da decretação de calamidade pública e dos impactos econômicos e sociais da pandemia do novo Coronavírus (COVID-19), no Estado. Parágrafo único. A prorrogação de que trata o caput realizar-se-á da seguinte forma:

I - o período de apuração de março de 2020, com vencimento em abril de 2020, passa a ter vencimento em outubro de 2020;

II - o período de apuração de abril de 2020, com vencimento em maio de 2020, passa a ter vencimento em novembro de 2020; e

III - o período de apuração de maio de 2020, com vencimento em junho de 2020, passa a ter vencimento em dezembro de 2020.

Art. 3º A prorrogação do prazo de recolhimento de que trata esta Lei não implica:

I - em direito à restituição de quantias eventualmente recolhidas; e

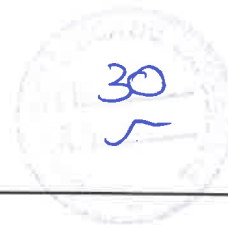
II - juros e correções monetárias sobre o valor a ser recolhido.

Art. 4º Fica suspensa, até 31 de dezembro de 2020, a inscrição de débitos do ICMS dos agricultores familiares e empreendedores familiares rurais ou de suas organizações, enquadrados no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) e detentores de Declaração de Aptidão do PRONAF que tenham sido obrigados a suspender as suas atividades, de forma total ou parcial, por determinação legal.

Art. 5º As empresas de combustíveis e derivados, de distribuição, transmissão e geração de energia e gás, de telecomunicação, internet e transmissão de dados, de distribuição e comercialização de medicamentos e gêneros alimentícios, e as demais empresas não atingidas por suspensão de atividade, não terão direito à prorrogação do recolhimento do ICMS, prevista no art. 2º.

Art. 6º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação."

O projeto de lei em análise está estruturado em seis artigos. O primeiro, estabelece que as empresas optantes pelo Simples Nacional deverão recolher o ICMS, conforme a Resolução nº 152, de 18 de março de 2020, publicada pelo Comitê do Simples Nacional. O segundo, prorroga o prazo para pagamento do crédito tributário, instituindo moratória em caráter individual a quem preencha os requisitos nele estabelecidos: (I) não ser optante do Simples Nacional e (II) que tenha sido obrigado a suspender as suas atividades, de forma total ou parcial, em função da decretação de calamidade pública e dos impactos econômicos e sociais da pandemia do novo



Coronavírus (COVID-19), no Estado. O quarto, suspende, até 31 de dezembro de 2020, a inscrição de débitos do ICMS dos agricultores familiares e empreendedores familiares rurais ou de suas organizações, enquadrados no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) e detentores de Declaração de Aptidão do PRONAF que tenham sido obrigados a suspender as suas atividades. O terceiro e o quinto contemplam exceções à moratória estabelecida no artigo segundo.

O artigo primeiro estabelece que as empresas optantes pelo Simples Nacional deverão recolher o ICMS, conforme a Resolução nº 152, de 18 de março de 2020, publicada pelo Comitê do Simples Nacional. Tal resolução prorroga os vencimentos das datas de vencimento dos tributos federais previstos nos incisos I a VI do caput do art. 13 e na alínea "a" do inciso V do §3º do art. 18-A, ambos da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, apurados no âmbito do Simples Nacional, em função dos impactos da pandemia do Covid-19, nos mesmos termos que o parágrafo único do artigo 2º do presente projeto. Em suma, o artigo primeiro posterga o vencimento do ICMS aos optantes do SIMPLES, enquanto o artigo segundo prorroga aos não optantes. O quarto suspende, até 31 de dezembro de 2020, a inscrição de débitos do ICMS dos agricultores familiares e empreendedores familiares rurais ou de suas organizações, enquadrados no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) e detentores de Declaração de Aptidão do PRONAF que tenham sido obrigados a suspender as suas atividades. Dessa forma, consubstanciando hipóteses de concessão de moratória, serão analisadas conjuntamente as suas disposições.

Com efeito, o presente autógrafo prorroga o prazo para recolhimento dos débitos do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), aos contribuintes que tenham sido obrigados a suspender as suas atividades, de forma total ou parcial, em função da decretação de calamidade pública e dos impactos econômicos e sociais da pandemia do novo Coronavírus (COVID-19), no Estado, com vencimento nos meses de abril, maio e junho, para pagamento nos meses



de outubro, novembro e dezembro do corrente ano. Ainda, no caso do artigo 4º, suspende-se a inscrição em dívida ativa dos débitos de ICMS até 31/12/2020, a agricultores enquadrados no PRONAF.

Entendo que o projeto padece de algumas inconstitucionalidades, que passo a descrever.

A primeira, consiste em violação ao princípio da legalidade, previsto no art. 150, I, da Constituição Federal, em pelo menos três aspectos. Deve-se ressaltar que a moratória, constituindo uma dilação no prazo para recolhimento do tributo, deve estar submetida ao princípio da estrita legalidade.

O primeiro aspecto, diz respeito à ausência de definição de elemento essencial de constituição da obrigação tributária. Com efeito, conforme já assentou o Supremo Tribunal Federal, *"há respeito ao princípio da legalidade quando uma lei disciplina os elementos essenciais e determinantes para o reconhecimento da obrigação tributária e deixa um espaço de complementação para o regulamento."*¹

No caso em análise, ao estabelecer que a lei se aplica aos sujeitos passivos *"que tenham sido obrigados a suspender as suas atividades, de forma total ou parcial, em função da decretação de calamidade pública e dos impactos econômicos e sociais da pandemia do novo Coronavírus (COVID-19)"*, sem sequer especificar, ou remeter a regulamento, quais os contribuintes que serão efetivamente beneficiados com os termos da lei, o autógrafo viola o princípio fundamental da legalidade tributária, inscrito no art. 150, I, da Constituição Federal.

Deve ser salientado que o conceito de *"sujeito passivos que tenham sido obrigados a suspender as suas atividades"* é indeterminado e, portanto, passível de inúmeras interpretações. Ora, a forma que foi redigido o artigo deixa em aberto a especificação e quantificação desses "sujeitos passivos", no caso, os beneficiários da moratória. Isso porque não especifica se a "obrigação" de suspender as atividade decorreu diretamente de ato do Poder Executivo ou se ocorreu de circunstância fática passível de alegação pelo contribuinte. Por exemplo, determinado setor industrial pode

¹ RE nº 704.292/PR, Plenário, DJe de 30/6/16



vir a alegar que "foi obrigado" a suspender, total ou parcialmente, suas atividades porque o fornecimento de determinada matéria-prima foi prejudicado, mesmo que não tenha havido a emissão de qualquer instrumento legal que determinasse a paralisação da sua atividade. Ou seja, não há especificação dos contribuintes que fazem jus à moratória ora instituída. Tampouco foi remetido a ato infralegal a tarefa de especificá-los.

Cumpre relembrar que constituem elementos subjetivos ou constitutivos da obrigação tributária, os sujeitos que figuram nos polos ativo e passivo da relação jurídico-tributária. Não contendo a lei os elementos essenciais à perfeita especificação de quem será beneficiado por suas disposições, atenta ela ao princípio da legalidade previsto no artigo 150, I, da Constituição Federal.

O segundo aspecto pelo qual entendo também violado o princípio da legalidade tributária, diz respeito à inobservância do disposto no artigo 152 do Código Tributário Nacional, que assim dispõe:

Art. 152. A moratória somente pode ser concedida:

I - em caráter geral:

a) pela pessoa jurídica de direito público competente para instituir o tributo a que se refira;

b) pela União, quanto a tributos de competência dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, quando simultaneamente concedida quanto aos tributos de competência federal e às obrigações de direito privado;

II - em caráter individual, por despacho da autoridade administrativa, desde que autorizada por lei nas condições do inciso anterior.

Parágrafo único. A lei concessiva de moratória pode circunscrever expressamente a sua aplicabilidade à determinada região do território da pessoa jurídica de direito público que a expedir, ou a determinada classe ou categoria de sujeitos passivos.

Além da distinção usual entre moratória geral e moratória individual, relativa à amplitude dos beneficiados, a moratória também pode ser classificada em individual e geral quando depender ou não, respectivamente, da necessidade de comprovação pelo contribuinte do cumprimento de determinados requisitos previstos pela lei que a institui. O parágrafo único do artigo 152 do CTN refere-se, à toda evidência, à moratória geral. Sendo assim, a moratória disciplinada pelo autógrafo em análise, por depender de comprovação pelo contribuinte do cumprimento dos requisitos previstos pela lei: (I) não ser optante do Simples Nacional e (II) que



tenha sido obrigado a suspender as suas atividades, de forma total ou parcial, em função da decretação de calamidade pública e dos impactos econômicos e sociais da pandemia do novo Coronavírus (COVID-19), no Estado, é individual e, portanto, dependeria de despacho da autoridade administrativa, consoante determina o inciso II do artigo 152 do CTN.

Ocorre que a lei nada dispôs a respeito do despacho da autoridade administrativa, requisito imprescindível à caracterização da moratória como individual. Tampouco, como visto, se trata de moratória concedida em caráter geral a determinada classe ou categoria de sujeitos passivos, nos termos do parágrafo único do artigo 152, visto que não é possível a determinação abstrata dos sujeitos passivos por ela beneficiados, sem a comprovação de condições específicas. Assim, não podendo a moratória instituída pelo autógrafo em análise ser caracterizada dentre as duas espécies previstas na lei, resta violado também o princípio da legalidade, sob este aspecto.

O terceiro aspecto pelo qual entendo atingido o princípio da legalidade, diz respeito à prorrogação do prazo para cumprimento das obrigações acessórias relativas ao ICMS.

O artigo 151 do Código Tributário Nacional, assim dispõe:

"Art. 151. Suspendem a exigibilidade do crédito tributário:

I - moratória;

II - o depósito do seu montante integral;

III - as reclamações e os recursos, nos termos das leis reguladoras do processo tributário administrativo;

IV - a concessão de medida liminar em mandado de segurança.

V - a concessão de medida liminar ou de tutela antecipada, em outras espécies de ação judicial;

VI - o parcelamento.

Parágrafo único. O disposto neste artigo não dispensa o cumprimento das obrigações acessórias dependentes da obrigação principal cujo crédito seja suspenso, ou dela consequentes.

Note-se que, nos termos da lei, a moratória, como hipótese de suspensão da exigibilidade do crédito tributário, não dispensa o cumprimento pelo sujeito passivo das obrigações tributárias acessórias. Logo, não poderia o presente autógrafo ter dispensado, como fez em seu artigo 2º, o cumprimento das obrigações acessórias, de modo que resta também violado o princípio da legalidade quanto a este aspecto.

O segundo princípio constitucional violado pelo presente projeto de lei é o da isonomia tributária, insculpido no artigo 150, inciso II, da Magna Carta, segundo o qual é



vedado que seja instituído *"tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente, proibida qualquer distinção em razão de ocupação profissional ou função por eles exercida, independentemente da denominação jurídica dos rendimentos, títulos ou direitos."*

Como antes referido, pela redação dada ao autógrafo, o benefício se aplica aos sujeitos passivos *"que tenham sido obrigados a suspender as suas atividades, de forma total ou parcial, em função da decretação de calamidade pública e dos impactos econômicos e sociais da pandemia do novo Coronavírus (COVID-19), no Estado."*

Também pela forma que foi redigida, deixando em aberto a especificação desses dos beneficiários, a norma tem o condão de tratar de forma desigual contribuintes que se encontram em situação equivalente. Ora, há segmentos da atividade econômica que, embora impedido de trabalhar, não necessariamente tiveram sua lucratividade reduzida. Imaginemos uma grande rede de loja de departamentos que possua lojas físicas e virtual. As lojas físicas, nos termos utilizados no projeto de lei em análise, foram "obrigadas a suspender suas atividades" em razão da pandemia. Já o comércio eletrônico desta loja de departamentos, teve um aumento considerável, a ponto de superar as vendas totais no período. Segundo dados da Konduto, empresa de análise de risco de fraudes no comércio eletrônico, houve uma demanda 7 vezes maior do que a normal por brinquedos. Foi a categoria com maior aumento nas buscas entre as 4 mil lojas que usam os serviços da companhia. A análise leva em consideração compras feitas entre os dias 15 e 24 de março, em comparação com os primeiros dez dias do mês. A alta foi muito grande também em supermercados (448%) e artigos esportivos (187%). Farmácias registraram crescimento de 74%.² A hipotética rede de loja de departamentos, nos termos da lei, fará jus à moratória, da mesma forma que a loja que não se dedica ao comércio eletrônico e nada vendeu no período. Outro exemplo: num determinado shopping center, avizinham-se uma loja de materiais esportivos local e uma grande rede de materiais esportivos, com foco expressivo no e-commerce. Ambas fazem jus ao benefício do projeto, porém a segunda viu suas vendas em e-commerce dispararem 187% no período. A primeira, nada vendeu. Há segmentos excluídos pelo artigo 5º do projeto que podem ter sofrido severos prejuízos na sua atividade. Por exemplo, um posto de combustíveis localizado num bairro eminentemente residencial. Com as pessoas em casa, tal estabelecimento, mesmo autorizado

² <https://g1.globo.com/economia/tecnologia/noticia/2020/04/06/alimentos-farmacia-brinquedos-vendas-on-line-crescem-durante-quarentena-e-levam-empresas-a-mudar-rotinas.ghtml>



a funcionar, teve queda abrupta no seu faturamento.

O fato é que neste cenário que se instituiu em meio a pandemia do coronavírus, há que se distinguir aqueles que de fato foram efetivamente atingidos pela crise, daqueles que, ao contrário, talvez até dela tenham se beneficiado. O obscuro critério utilizado pelo projeto em análise, tanto para definir os beneficiários da moratória, quanto para delimitar as atividades excluídas da benesse legal, tem o condão de eventualmente favorecer determinados contribuintes que não foram atingidos pela crise, como de excluir aqueles que porventura tenham sofrido severos danos. E a exigência de claros limites legais para a concessão de moratória, não só é legítima, como necessária, sob pena de ofensa do princípio da isonomia.

A terceira inconstitucionalidade observada no presente projeto de lei decorre da ausência de convênio no âmbito do CONFAZ.

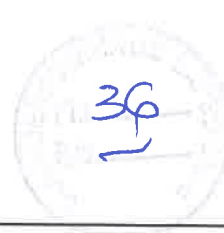
Com efeito, a jurisprudência consolidada no âmbito do Supremo Tribunal Federal orienta que a concessão de isenções e benefícios fiscais atinentes ao ICMS, sem decisão consensual dos Estados, por meio de convênio celebrado no âmbito do CONFAZ, afronta o artigo 155, §2º, inciso XII, "g" da CF/88.

Inclusive, no ano de 2012 o Ministro Gilmar Mendes formulou Proposta de Súmula Vinculante 69, ainda pendente de aprovação pela Corte, com a seguinte redação:

"qualquer isenção, incentivo, redução de alíquota ou de base de cálculo, crédito resumido, dispensa de pagamento ou outro benefício fiscal relativo ao ICMS, concedido sem prévia aprovação em convênio celebrado no âmbito do Confaz, é inconstitucional".

A jurisprudência pacificada no âmbito do STF encontra fundamento na necessidade de preservação do pacto federativo, impedindo a "guerra fiscal" entre os Estados da Federação. Visa, enfim, prevenir desequilíbrios da concorrência tributária.

Inclusive, no âmbito do CONFAZ vige o Convênio ICMS 169/17, de 23 de novembro de 2017, qual estabelece condições gerais para concessão de moratória, parcelamento, ampliação de prazo de pagamento, remissão, anistia e transação. No tocante à ampliação de prazo de pagamento do imposto, o convênio é expressso em permitir dilatar o pagamento, para os industriais, até o décimo dia do segundo mês subsequente àquele em que tenha ocorrido o fato gerador, e para os demais sujeitos passivos, até o vigésimo quinto dia do mês subsequente àquele em que tenha ocorrido



o fato gerador. Fora deste parâmetros o próprio convênio estabelece, no parágrafo único de seu parágrafo primeiro, que concessão de quaisquer destes benefícios em condições mais favoráveis dependerá de autorização em convênio para este fim especificamente celebrado. Ou seja, o Convênio ICMS 169/17, nem de perto, se presta a justificar a moratória concedida no projeto em análise.

A partir dessa premissa, impende analisar se a excepcionalidade do momento em que estamos vivendo seria suficiente, por si só, para afastar a inconstitucionalidade em questão.

Penso que a resposta para tal questionamento é negativa.

Ora, por mais que se verifique na atuação das autoridades administrativas e também nas decisões judiciais relacionadas com a pandemia do COVID-19 um "afrouxamento" nos requisitos exigidos pela lei ou pela Constituição para a adoção de medidas pela Administração Pública no sentido de combater os efeitos da proliferação do COVID-19, a fim de evitar o colapso, dentre outros, dos sistemas de saúde e de finanças públicas, não há nada que ampare a promulgação do presente projeto de lei, tal qual se encontra, em desacordo como artigo 155, §2º, inciso XII, "g" da CF/88.

Ademais, convém mencionar que há uma série de consequências previstas na legislação vigente para o Estado membro que aprovar a concessão de benefícios fiscais sem a elaboração de convênio no âmbito do CONFAZ.

Não bastassem as inconstitucionalidades já referidas, convém mencionar também inobservância do princípio da capacidade contributiva, uma vez que o ICMS é uma espécie de tributo cujo valor a ser recolhido mantém exata correspondência com o ritmo de vendas. Conquanto tal espécie tributária incida somente quando se aperfeiçoa o fato gerador, o ICMS é devido na proporção da atividade econômica do contribuinte: a redução da atividade econômica resulta em corresponde redução do valor do ICMS devido.

No último dia 08 de abril, o presidente do Tribunal de Justiça de São Paulo, desembargador Geraldo Pinheiro Franco, suspendeu sete liminares concedidas em primeiro grau que diferiam o pagamento de tributos estaduais, especialmente o ICMS. Os pedidos se fundamentavam na redução da atividade econômica das empresas requerentes, decorrente da pandemia de Covid-19, com a consequente



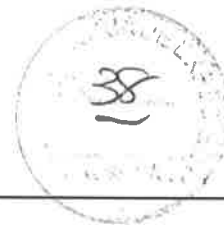
diminuição das receitas. Assim se pronunciou o desembargador no ponto em análise:

"Embora estejam pautadas em efetiva preocupação com o atual cenário mundial, as decisões desconsideraram que a redução na arrecadação dos impostos pelo Estado interfere diretamente na execução das medidas necessárias à contenção da pandemia de COVID-19. Também deixaram de considerar que, com relação ao recolhimento regular de ICMS, o cumprimento da obrigação mantém exata correspondência com o ritmo de vendas. Por incidir somente quando se aperfeiçoa o fato gerador, o ICMS é devido na mesma intensidade da atividade econômica do contribuinte: a redução da atividade econômica resulta em corresponde redução do valor do ICMS devido. Nos casos de substituição tributária agrava-se a situação: o substituto está obrigado a recolher o tributo devido pelos substituídos e incluir o respectivo valor no preço do produto. Nesse sentido, o substituto atua como depositário de valor pertencente ao Estado e deixar de cumprir a obrigação tributária principal equivale a apropriação de valores pagos por terceiros - os integrantes da cadeia comercial - em detrimento de seu efetivo destinatário, o Estado. Ao reter o valor correspondente às operações subsequentes, o empresário atribui destinação individual ao montante que, por lei, deve beneficiar a população em geral, por intermédio da Administração Pública, de forma igualitária e em observância da equitativa distribuição dos custos e dos ônus da atividade comercial.

Retornando ao exemplo das lojas de materiais esportivos que ocupam o mesmo shopping center, sendo uma de pequeno porte, que não vende on line, e a outra de uma grande rede de materiais esportivos, com foco expressivo no e-commerce, a pequena, que nada, ou muito pouco, vendeu recolherá o ICMS eventualmente devido na proporção de suas vendas. Se nada vendeu, nada recolhe. Já a segunda, recolherá o ICMS sem qualquer dificuldade, posto que teve um incremento nas suas vendas. A situação hipotética se amolda ao que estabelece, em linhas gerais, o princípio da capacidade contributiva, segundo o qual cada contribuinte deve ser tratado segundo a sua capacidade de arcar com o ônus tributário.

Não bastassem as razões acima lançadas, inúmeras outras atinentes ao interesse público justificariam o veto ao presente projeto, vez que medidas como tais implicam redução drástica na arrecadação do Estado, o que acaba por inviabilizar o desenvolvimento pleno da atividade estatal, inclusive para a adoção das imprescindíveis e inadiáveis medidas para o pronto combate à pandemia. Cabendo porém, a esta Procuradoria-Geral do Estado analisar somente a legalidade e constitucionalidade do autógrafo, não se mostra necessário maiores digressões a respeito.

Por todo o exposto, sugere-se o veto total ao projeto de lei em



análise, por violação ao disposto nos artigos 150, incisos I e II, 145, §1º e 155, §2º, inciso XII, “g”, todos da Constituição Federal.

É o parecer.

ANDRÉ DOUMID BORGES
Procurador do Estado



SCC 5395/2020

Assunto: Autógrafo ao Projeto de Lei n.º 056.6/2020, de iniciativa parlamentar que prorroga o prazo de recolhimento dos débitos relativos ao Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), aos contribuintes que especifica, em função dos impactos econômicos e sociais decorrentes da decretação, no âmbito do Estado de Santa Catarina, de calamidade pública causada pela pandemia do novo Coronavírus (COVID-19).

Origem: ALESC.

Interessado: Secretário de Estado da Casa Civil.

DESPACHO

Trata-se de análise de projeto de lei ao Projeto de Lei n.º 056.6/2020, de iniciativa parlamentar que prorroga o prazo de recolhimento dos débitos relativos ao Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), aos contribuintes que especifica, em função dos impactos econômicos e sociais decorrentes da decretação, no âmbito do Estado de Santa Catarina, de calamidade pública causada pela pandemia do novo Coronavírus (COVID-19).

A ementa do parecer lavrado pelo Procurador do Estado André Doumid Borges está assim lançada:

Autógrafo de projeto de lei n.º 056.6/2020, de iniciativa parlamentar que prorroga o prazo de recolhimento dos débitos relativos ao Imposto



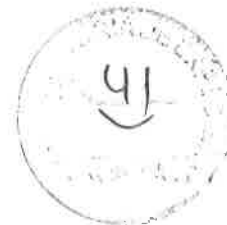
sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), aos contribuintes que especifica, em função dos impactos econômicos e sociais decorrentes da decretação, no âmbito do Estado de Santa Catarina, de calamidade pública causada pela pandemia do novo Coronavírus (COVID-19). Inconstitucionalidades por violação ao disposto nos artigos 150, incisos I e II, 145, §1º e 155, §2º, inciso XII, "g", todos da Constituição Federal. Sugestão de veto.

Adiro às fundamentações e conclusões lançadas, ressaltando tão somente, inobstante a louvável intenção do Projeto de Lei, de iniciativa parlamentar, as particulares consequências advindas com eventual autógrafo e as recomendações do Ministério Público do Estado de Santa Catarina e do Tribunal de Contas do Estado.

De início, a prorrogação do prazo para recolhimento dos débitos do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação (ICMS), por mais que seja destinada aos contribuintes que foram obrigados a suspender suas atividades em função da decretação de calamidade pública e dos impactos econômicos e sociais da pandemia do Covid-10, não observa o disposto no art. 158, IV, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, a respeito da obrigação do repasse de 25% (vinte e cinco por cento) do imposto estadual aos Municípios.

A preservação da arrecadação dos Entes Políticos Municipais é uma premissa que não pode ser desconsiderada no âmbito do sistema de proteção à saúde, notadamente em razão das ações e serviços essenciais prestados pela atenção básica no combate à pandemia causada pelo Covid-19, cujos recursos são, cada vez mais, escassos.

Neste sentido, prorrogar o recolhimento do ICMS, a redação do projeto proporciona a moratória inclusive para sujeitos passivos indeterminados, conforme bem apontado no parecer, e representa interferência no sistema constitucional de repartição do produto da arrecadação aos



Municípios, que acarretará, em última análise, a inviabilidade do Direito Fundamental à Saúde.

O Supremo Tribunal Federal, ao julgar o RE 401.953 em 16-5-2007, de relatoria do ministro Joaquim Barbosa, posicionou-se no sentido de a alocação do produto gerado com a arrecadação do ICMS, nos termos do art. 158, IV, parágrafo único, II, da Constituição, deve tomar dados pertinentes à situação social e econômica regional como critério de cálculo.

É a diretriz aqui perseguida e coerente com a conclusão ao final lançada. Ao isentar o ICMS, todos os Municípios integrantes do Estado sofrerão uma queda, além da decorrente da retração econômica, que impactará de forma negativa e decisiva em seus orçamentos, sem considerar que inexistirá medida de compensação, tampouco a estimativa de impacto financeiro.

Não se desconhece a recente decisão cautelar proferida pelo Ministro Alexandre de Moraes, na ADI 6357/DF, que flexibilizou as regras previstas nos artigos 14, 16, 17 e 24 da Lei de Responsabilidade Fiscal, o que dispensaria o rigor da estimativa do impacto orçamentário-financeiro, da adequação orçamentária e financeira na LOA, LDO e PPA e da indicação da fonte de custeio, ou compensação.

Ocorre que a Lei de Diretrizes Orçamentárias vigente no corrente exercício (2020) no Estado de Santa Catarina - Lei Estadual n. 17.753, de 10 de julho de 2019, exige, em seu art. 40, que:

DAS DISPOSIÇÕES SOBRE ALTERAÇÕES NA LEGISLAÇÃO TRIBUTÁRIA DO ESTADO

Art. 42. A lei que conceder ou ampliar incentivo ou benefício de natureza tributária somente será aprovada ou editada se atendidas as exigências do art. 14 da Lei Complementar federal nº 101, de 2000.

Então, ainda que a medida cautelar deferida pelo STF tenha flexibilizado a obrigação da estimativa do impacto orçamentário-financeiro, ainda está em vigor no Estado de Santa Catarina, por disposição expressa e



específica em lei, a necessidade de observar o disposto no art. 14 da Lei Complementar federal nº 101, de 2000.

É dizer, o Guardião da Constituição se pronunciou cautelarmente no sentido de que o disposto no art. 14 da LRF deve ser interpretado em conformidade com o Princípio da Dignidade da Pessoa Humana e o Direito Fundamental à Saúde. Entretanto, inexistente decisão judicial a respeito da previsão específica, em relação ao regime jurídico orçamentário estadual, quanto ao cumprimento da obrigação de estimativa do impacto orçamentário-financeiro.

Mais do que isso, a LDO Estadual criou um mecanismo de controle mais preciso do montante de incentivos públicos do Estado de Santa Catarina, destinado a promover, ano a ano, até 2022, a redução dos incentivos fiscais até então concedidos. A augusta Assembleia Legislativa justificou, quando da apresentação da emenda ao projeto original, que o objetivo fundamental foi ter:

...estabelecido um prazo razoável de 4 (quatro) anos para que a redução proposta seja alcançada, possibilitando que o Poder Executivo tenha tempo para efetuar estudos visando o atingimento da medida...

Os §§ 1º e 2º estão assim redigidos:

Art. 42. [...]

§ 1º O valor total da renúncia de receitas que integram o quadro demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita desta Lei, decorrente da concessão de incentivos ou benefícios de natureza tributária a que se referem o caput deste artigo, não será superior ao equivalente a 16% (dezesseis por cento) da arrecadação bruta do ICMS, do IPVA e do ITCMD.

§ 2º O limite a que se refere o § 1º deste artigo será atingido no prazo de três anos, do total da arrecadação bruta do ICMS, do IPVA e do ITCMD, sendo reduzido, 1,6%, em 2020, mais 1,6% em 2021 e mais 1,6% em 2022, a contar do início do exercício financeiro de 2020.

Por coerência e respeito às diretrizes orçamentárias aprovadas pelo próprio Parlamento Estadual, bem como em acréscimo às conclusões



lançadas no r. parecer, conclui-se que o veto ao Projeto de Lei encontra amparo na inconstitucionalidade decorrente do regime orçamentário próprio catarinense.

Ainda, em reforço argumentativo às inconstitucionalidades apontadas na manifestação técnica exarada pelo Procurador vinculado, especialmente em relação à afronta ao disposto no art. 155, § 2º, XII, g da CRFB/88, por falta de autorização do Conselho Nacional de Política Fazendária - CONFAZ, o prefalado art. 42, em seu § 4º, prevê que os benefícios a serem concedidos devem observar a obrigação constitucional de prévia submissão ao Confaz:

Art. 42. [...]

§ 4º Os benefícios fiscais previstos nos convênios realizados no âmbito do CONFAZ, respeitarão o que determina a Constituição Federal, nos artigos 150, §6º e 155, § 2º, XII, "g", Lei Complementar nº 24, de 7 de janeiro de 1975, e EMC - 003, de 17 de março de 1993.

Assim, o veto ao Projeto de Lei encontra fundamento também no § 4º, do art. 42.

Por fim, destaca-se as recomendações advindas dos Órgãos de Controle do Estado (MP e TCE), enviadas a todos os Poderes Constitucionais do Estado, que se referiram diretamente ao Projeto de Lei n. 0056.6/2020.

Ambas recomendações sugerem ao Excelentíssimo Governador do Estado a aposição de veto à proposta de renúncia de receita, e apresentam em resumo as seguintes razões para tanto:

1. ausência de autorização do Confaz;
2. impactos potenciais negativos à manutenção de estruturas públicas e serviços de saúde municipais;
3. injustiça social e tributária;
4. a opção do Poder Legislativo "...não parece ter ponderado adequadamente os valores constitucionais envolvidos no caso concreto,



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



porque acaba por sacrificar recursos que deveriam ser aplicados em prol da saúde da coletividade para benefício...".

Em conclusão, ratifica-se o parecer no sentido de vetar o PL, com fundamento na existência de vício por inconstitucionalidade (art. 155, § 2º, XII, g da CRFB/88) e, também, por afrontar a LDO (Art. 42, §§ 1º, 2º e 4º da Lei Estadual n. 17.753, de 10 de julho de 2019).

É a decisão que submeto à elevada apreciação.

Florianópolis, 16 de abril de 2020.

MARCELO MENDES
Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica



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



SCC 5395/2020

Assunto: Autógrafo de projeto de lei n.º 056.6/2020, de iniciativa parlamentar que prorroga o prazo de recolhimento dos débitos relativos ao Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), aos contribuintes que especifica, em função dos impactos econômicos e sociais decorrentes da decretação, no âmbito do Estado de Santa Catarina, de calamidade pública causada pela pandemia do novo Coronavírus (COVID-19). Inconstitucionalidades por violação ao disposto nos artigos 150, incisos I e II, 145, §1º e 155, §2º, inciso XII, "g", todos da Constituição Federal. Sugestão de veto.

Origem: Casa Civil.

De acordo com o **Parecer nº 193/20-PGE** da lavra do Procurador do Estado Dr. André Doumid Borges, com os fundamentos aditados pelo Dr. Marcelo Mendes, Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica.

SÉRGIO LAGUNA PEREIRA
Procurador-Geral Adjunto para Assuntos Jurídicos

DESPACHO

01. Acolho o **Parecer nº 193/20-PGE** com os fundamentos aditados pelo Dr. Marcelo Mendes, Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica, referendado pelo Dr. Sérgio Laguna Pereira, Procurador-Geral Adjunto para Assuntos Jurídicos.

02. Encaminhem-se os autos à Casa Civil.

Florianópolis, 16 de abril de 2020.

ALISSON DE BOM DE SOUZA
Procurador-Geral do Estado



ESTADO DE SANTA CATARINA
SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA
CONSULTORIA JURÍDICA



PARECER N.º 228/2020-COJUR/SEF

Florianópolis, 24 de abril de 2020.

Processo: SCC 5396/2020.

Interessado: DIAL/CC.

Ementa: Autógrafo do Projeto de Lei nº 056/2020. Verificação da existência ou não de contrariedade ao interesse público. Veto.

Senhor Consultor,

Tratam os autos do autógrafo do autógrafo do Projeto de Lei nº 056/2020, aprovado pela Assembleia Legislativa, de origem parlamentar, que “Prorroga o prazo de recolhimento dos débitos relativos ao Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), aos contribuintes que especifica, em função dos impactos econômicos e sociais decorrentes da decretação, no âmbito do Estado de Santa Catarina, de calamidade pública causada pela pandemia do novo coronavírus (COVID-19)”.

A DIAL, por meio do Ofício nº 364/CC-DIAL-GEMAT, solicita a análise do referido projeto, nos moldes do inciso II do art. 17 do Decreto 2.382/2014, o qual dispõe, *in verbis*:

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



ESTADO DE SANTA CATARINA
SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA
CONSULTORIA JURÍDICA



III – ao Poder Judiciário, ao Ministério Público e ao Tribunal de Contas do Estado (TCE), quando o autógrafo versar sobre matéria afeta às suas respectivas competências (grifei).

Em decorrência desta previsão, a análise deste parecer cinge-se à verificação de existência ou não de contrariedade ao interesse público do referido projeto, sendo que cabe à Procuradoria Geral do Estado manifestar-se sobre a legalidade e constitucionalidade.

Considerando o teor do Projeto de Lei e as competências desta Secretaria, diligenciou-se à Diretoria de Administração Tributária, para análise e manifestação, a fim de subsidiar o presente parecer.

Dito isso, passa-se à análise.

Inicialmente, observa-se que o Projeto de Lei n. 0056.6/2020, tem como objetivo postergar o prazo de recolhimento dos débitos relativos ao Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), aos contribuintes que a lei especifica, com vencimento nos meses de abril, maio e junho, para pagamento nos meses de outubro, novembro e dezembro, respectivamente, do corrente ano.

A adoção de medidas que fomentem a retomada econômica é extremamente relevante e necessária, contudo, a proposta é vista com grande preocupação, pois poderá comprometer o desempenho das funções básicas do Estado, inclusive o aporte financeiro na área da saúde, que ora demanda o esforço concentrado dos recursos públicos, além de outras áreas essenciais.

Além disso, ressalva-se que a diminuição da arrecadação alcançará, também, os municípios catarinenses, que dependem, em grande parte, dos repasses do ICMS para a sua manutenção.

De acordo com a Diretoria do Tesouro Estadual (CI DITE 89/2020 - SCC 5547/2020), a arrecadação tributária do último dia 10, que é o dia de maior ingresso do



ICMS, evidenciou uma queda de aproximadamente 50% em relação ao mesmo período do mês anterior, de modo que qualquer medida que tenha impacto sobre a arrecadação deve ser estudada com cautela, tendo em vista que a receita estadual já está bastante comprometida.

O posicionamento é corroborado pela Diretoria de Administração Tributária, por meio da Informação nº 122/Getri/2020 (SCC 5547/2020), que considera a queda de aproximadamente 50% na arrecadação em relação ao mês anterior como um fator que exige cautela.

Considerando a pertinência da manifestação, pede-se vênha para transcrever trecho da Informação nº 122/Getri/2020, adotando-o como fundamento deste parecer:

Embora a sugestão esteja pautada em efetiva preocupação com o atual cenário mundial, não se pode desconsiderar que a redução na arrecadação dos impostos pelo Estado interfere diretamente na execução das medidas necessárias à contenção da pandemia de COVID-19.

Como não bastasse, com relação ao recolhimento regular de ICMS, o cumprimento da obrigação mantém exata correspondência com o ritmo de vendas. Por incidir somente quando se aperfeiçoa o fato gerador, o ICMS é devido na mesma intensidade da atividade econômica do contribuinte: a redução da atividade econômica resulta em corresponde redução do valor do ICMS devido.

Nos casos de substituição tributária agrava-se a situação: o substituto está obrigado a recolher o tributo devido pelos substituídos incluir o respectivo valor no preço do produto. Nesse sentido, o substituto atua como depositário de valor pertencente ao Estado e deixar de cumprir a obrigação tributária principal equivale a apropriação de valores pagos por terceiros - os integrantes da cadeia comercial - em detrimento de seu efetivo destinatário, o Estado.

Ao reter o valor correspondente às operações subsequentes, o empresário atribui destinação individual ao montante que, por lei, deve beneficiar a população em geral, por intermédio da Administração Pública, de forma igualitária e em observância da equitativa distribuição dos custos e dos ônus da atividade comercial.

A despeito de tais considerações, atente-se que as empresas optantes pelo Simples Nacional foram beneficiadas com a prorrogação do prazo para pagamento dos tributos, conforme a Resolução CGSN nº 154, de 18 de março de



ESTADO DE SANTA CATARINA
SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA
CONSULTORIA JURÍDICA



2020, que assim estabelece:

[...]

Em 15/04/2020, foi publicada a Lei Estadual nº 17.930, isentando de recolhimento do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), inclusive sobre importação, os medicamentos, produtos e equipamentos médicos e hospitalares que estejam relacionados à pandemia do coronavírus, até o mês de setembro de 2020.

[...]

Por fim, está em tramitação perante a Assembleia Legislativa o PL nº 56/2020 – entre outros projetos que visam isenção temporária de determinados produtos -, objetivando prorrogar o prazo de recolhimento devido por sujeitos passivos que tenham sido obrigados a suspender suas atividades no mês de março de 2020.

É importante frisar: não foram poucas as providências adotadas pelo Governo do Estado de Santa Catarina para mitigação de danos provocados pela pandemia de COVID-19, tudo com vistas a evitar o contágio, a preservação da vida e da economia, que poderiam restar ameaçadas de continuidade caso se concedesse indiscriminadamente remissões e parcelamentos.

Neste momento de enfrentamento de crise sanitária mundial, considerando todos os esforços envidados hora a hora pelo Estado, medidas isoladas, que caracterizam redução drástica na arrecadação do Estado, têm o potencial de promover a desorganização administrativa, obstaculizando o pronto combate à pandemia.

Por estar munido de conhecimento técnico abalizado e deter o controle do erário, o Estado de Santa Catarina, pelo Poder Executivo, tem as melhores condições e os melhores critérios para deliberar acerca do tema, de forma coerente com a capacidade contributiva de cada empresa segundo seu âmbito de atuação

São essas as razões que levam à conclusão pela existência de contrariedade ao interesse público do Projeto de Lei n. 0056.6/2020 e consequente sugestão de veto.

Por outro lado, embora não seja o foco deste parecer, cumpre tecer algumas considerações a respeito da inconstitucionalidade da proposta, em complemento à ilegalidade e inconstitucionalidade já verificada no Parecer nº



193/20-PGE (SCC 5395/2020), da Procuradoria Geral do Estado, que sugere “o veto total ao projeto de lei em análise, por violação ao disposto nos artigos 150, incisos I e II, 145, §1º e 155, §2º, inciso XII, “g”, todos da Constituição Federal”.

É de conhecimento geral que a política tributária do Estado de Santa Catarina, a partir do ano de 2019, no tocante à concessão de benefícios fiscais, passou a obedecer ao comando constitucional previsto no art. 150, § 6º c/c art. 155, §2º, XII, “g”, ambos da Constituição Federal, de modo que todo e qualquer subsídio, isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, só poderá ser concedido mediante lei específica estadual.

Especificamente em relação ao ICMS, tem-se, ainda, que **a concessão do benefício deverá ser precedida de Convênio firmado por unanimidade dos Estados representados no Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ)** (art. 155, §2º, XII, “g”, CF/88).

Com isso em vistas, a Diretoria de Administração Tributária, de pronto, chama a atenção para o disposto no art. 10 da Lei Complementar 24/1975, que estabelece que convênio definirá as condições gerais em que poderá ser concedida, unilateralmente, ampliação do prazo de recolhimento do ICMS, nos seguintes termos:

Art. 10 - Os convênios definirão as condições gerais em que se poderão conceder, unilateralmente, anistia, remissão, transação, moratória, parcelamento de débitos fiscais e **ampliação do prazo de recolhimento do imposto de circulação de mercadorias**.

A respeito dessa matéria, foi editado o Convênio ICMS 169/2017, estabelecendo condições gerais, e o Convênio ICMS 181/2017, autorizando a ampliação do prazo de recolhimento em até noventa dias após o período de apuração.

Logo, percebe-se que a proposta extrapola os limites previstos no Convênio autorizativo, em evidente violação aos artigos 150, incisos I e II, 145, §1º e 155, §2º, inciso XII, “g”, todos da Constituição Federal.



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



São as considerações que, por ora, submetemos à apreciação superior, para posterior remessa dos autos à DIAL.

É o parecer.

**Samuel Fedumentti Góes
Assessor Jurídico**

De acordo.

**Luiz Henrique Domingues da Silva
Consultor Jurídico**

Acolho o Parecer. Encaminhem-se os autos à Diretoria de Assuntos Legislativos – DIAL/CC.

**Paulo Eli
Secretário de Estado da Fazenda**



**ESTADO DE SANTA CATARINA
SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA
DIRETORIA DO TESOIRO ESTADUAL – DITE**



COMUNICAÇÃO INTERNA

	Nº 89/2020
DE: Diretoria do Tesouro Estadual (DITE)	DATA 16.04.2020
PARA: Consultoria Jurídica (COJUR)	
ASSUNTO: SCC 5547/2020 – Indicação 322.3/2020, auxílio extraordinário micro e pequenos emp.	

Senhor Consultor Jurídico,

Por meio da indicação acima citada, a Assembleia Legislativa sugere o lançamento de um pacote econômico extraordinário para micro e pequenas empresas, com três eixos: 1) linhas de financiamento para capital de giro; 2) extinção do crédito tributário via remissão; e 3) refinanciamento de débitos.

Quanto ao item 1, o Poder Executivo encaminhou por meio do processo SEF 3009/2020, projeto de lei que tem por objetivo disponibilizar R\$ 30 milhões para linhas de crédito com juros parcialmente subsidiados destinados a micro e pequenos empreendedores.

Em relação ao item 2, apesar de sua implementação exigir estudo e manifestação da Diretoria de Administração Tributária, entendemos que não se apresenta pertinente. Não é momento de premiar devedores com a remissão de débitos anteriores à pandemia. No atual momento, só seria admissível ou razoável a postergação de débitos, pois estes sim decorrem da pandemia e das medidas de isolamento ora vivenciadas. De qualquer sorte, lembramos que a arrecadação tributária do último dia 10, que é o dia de maior ingresso do ICMS, evidenciou uma queda de aproximadamente 50% em relação ao mesmo período do mês anterior.

Já em relação ao item 3, deve ser estudado com cautela, tendo em vista que a receita estadual está bastante comprometida, conforme mencionado no item anterior. O Governo tem ciência da necessidade de adoção de medidas que fomentem a retomada econômica. Entretanto, são assuntos que exigem estudo e envolvimento de diversas áreas do Governo, ante o risco de tornar inviável o adimplemento das diversas despesas obrigatórias de caráter continuado – como folha, dívida, entre outras.

Atenciosamente,

(documento assinado digitalmente)
Arleny Jaqueline Mangrich Pacheco
Diretoria do Tesouro Estadual



ESTADO DE SANTA CATARINA
SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA
DIRETORIA DE ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA
GERÊNCIA DE TRIBUTAÇÃO



INFORMAÇÃO Nº 122/Getri/2020
REFERÊNCIA: SCC 5547/2020
INTERESSADO: SECRETARIA DE ESTADO DA CASA CIVIL
MUNICÍPIO: FLORIANÓPOLIS
ASSUNTO: Sugestão de pacote econômico extraordinário para micro e pequenas empresas.

Senhor Gerente,

Trata-se de sugestão encaminhada pela Assembleia Legislativa ao Governador do Estado, para criação de pacote econômico extraordinário para micro e pequenas empresas, consistente em:

- (a) Linhas de Financiamento para capital de giro;
- (b) Extinção do crédito tributário via remissão a partir do terceiro ano do débito, até o montante de R\$ 500 mil; e
- (c) Refinanciamento dos débitos, com prazo de carência para o primeiro pagamento de 12 meses.

O processo foi encaminhado à GETRI para manifestação.

É o relatório.

No que se refere às linhas de financiamento para capital de giro, cabe observar que foi encaminhado à Assembleia Legislativa o Projeto de Lei nº 102.6/2020, autorizando o Poder Executivo a conceder subsídio parcial da taxa de juros remuneratórios de operações de crédito a micro e pequenos empreendedores com sede no Estado, para enfrentamento dos prejuízos econômicos advindos da emergência de saúde pública provocada pelo coronavírus (COVID-19).

De acordo com o referido Projeto, o valor do subsídio ficará limitado a R\$ 15 milhões para operações de crédito firmadas pelo BADESC e a R\$ 15 milhões para operações de crédito firmadas pelo BRDE.

Por conseguinte, sobre a remissão e moratória, especificamente sobre o ICMS, é preciso esclarecer que é necessário que seja firmado convênio ICMS no âmbito do CONFAZ, a fim de abrigar as hipóteses autorizadoras de benefícios como isenção, dilação do prazo para pagamento do imposto, remissão, anistia, moratória, entre outros, conforme Cláusula Primeira, §4º, do Convênio ICMS 190/17, bem como do art. 155, §2º, XII, "g", da Constituição Federal e art. 10, da LC 24/75.

Logo, os benefícios pleiteados não podem ser concedidos unilateralmente pelo Estado de Santa Catarina.

Oportuno destacar que a concessão de moratória, prevista nos artigos 152 a 155 do Código Tributário Nacional, correspondente que é à suspensão ou alargamento do prazo para o cumprimento da obrigação tributária principal, depende necessariamente de lei. É o que dispõe o art. 152, do CTN.

De igual modo, o parcelamento depende de lei para ser concedido, uma vez que se trata de recebimento de crédito em momento posterior ao vencimento e deve respeito ao princípio da indisponibilidade.

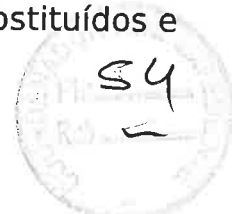
Aduza-se que, eventual remissão atingiria débitos tributários anteriores e sem relação com a atual situação, o que acabaria prestigiando àqueles que não cumpriram com a obrigação tributária a tempo. Ademais, o Estado de Santa Catarina já tem tomado inúmeras medidas para lidar com a situação de emergência que se instaurou.

A queda de aproximadamente 50% (cinquenta por cento) na arrecadação em relação ao mês anterior é fator que exige cautela.

Embora a sugestão esteja pautada em efetiva preocupação com o atual cenário mundial, não se pode desconsiderar que a redução na arrecadação dos impostos pelo Estado interfere diretamente na execução das medidas necessárias à contenção da pandemia de COVID-19.

Como não bastasse, com relação ao recolhimento regular de ICMS, o cumprimento da obrigação mantém exata correspondência com o ritmo de vendas. Por incidir somente quando se aperfeiçoa o fato gerador, o ICMS é devido na mesma intensidade da atividade econômica do contribuinte: a redução da atividade econômica resulta em corresponde redução do valor do ICMS devido.

Nos casos de substituição tributária agrava-se a situação: o substituto está obrigado a recolher o tributo devido pelos substituídos e



incluir o respectivo valor no preço do produto. Nesse sentido, o substituto atua como depositário de valor pertencente ao Estado e deixar de cumprir a obrigação tributária principal equivale a apropriação de valores pagos por terceiros - os integrantes da cadeia comercial - em detrimento de seu efetivo destinatário, o Estado.

Ao reter o valor correspondente às operações subsequentes, o empresário atribui destinação individual ao montante que, por lei, deve beneficiar a população em geral, por intermédio da Administração Pública, de forma igualitária e em observância da equitativa distribuição dos custos e dos ônus da atividade comercial.

A despeito de tais considerações, atente-se que as empresas optantes pelo Simples Nacional foram beneficiadas com a prorrogação do prazo para pagamento dos tributos, conforme a Resolução CGSN nº 154, de 18 de março de 2020, que assim estabelece:

Art. 1º Em função dos impactos da pandemia da Covid-19, as datas de vencimento dos tributos apurados no âmbito do Simples Nacional ficam prorrogadas da seguinte forma:

I - quanto aos tributos de que tratam os incisos I a VI do caput do art. 13 e as alíneas "a", "b" e "c" do inciso V do § 3º do art. 18-A, ambos da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006:

a) o Período de Apuração março de 2020, com vencimento original em 20 de abril de 2020, vencerá em 20 de outubro de 2020;

b) o Período de Apuração abril de 2020, com vencimento original em 20 de maio de 2020, vencerá em 20 de novembro de 2020; e

c) o Período de Apuração maio de 2020, com vencimento original em 22 de junho de 2020, vencerá em 21 de dezembro de 2020;

II - quanto aos tributos de que tratam os incisos VII e VIII do caput do art. 13 da Lei Complementar nº 123, de 2006:

a) o Período de Apuração março de 2020, com vencimento original em 20 de abril de 2020, vencerá em 20 de julho de 2020;

b) o Período de Apuração abril de 2020, com vencimento original em 20 de maio de 2020, vencerá em 20 de agosto de 2020; e

c) o Período de Apuração maio de 2020, com vencimento original em 22 de junho de 2020, vencerá em 21 de setembro de 2020.

Parágrafo único. As prorrogações de prazo a que se referem os incisos I e II do caput não implicam direito à restituição ou compensação de quantias eventualmente já recolhidas. (Grifo nosso. O art. 13, VII, da LC 123/06 trata do ICMS)

Em 15/04/2020, foi publicada a Lei Estadual nº 17.930, isentando de recolhimento do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), inclusive sobre importação, os medicamentos, produtos e equipamentos médicos e hospitalares que estejam relacionados à pandemia do coronavírus, até o mês de setembro de 2020.



O art. 3º, da Resolução nº 010/2020, do Grupo Gestor do Governo, autoriza a Secretaria de Estado da Fazenda, por meio da Diretoria do Tesouro Estadual (DITE/SEF), e as empresas estatais submetidas ao GGG, a realização de parcelamentos ou prorrogações de pagamentos de encargos sociais e contribuições federais, relacionadas ao Regime Geral de Previdência Social, como recolhimento patronal do INSS e recolhimento do FGTS, bem como contribuição PASEP e outras que se aplicarem, observada a previsão em legislação e normas federais editadas em função do enfrentamento à pandemia Covid-19.

Por fim, está em tramitação perante a Assembleia Legislativa o PL nº 56/2020 - entre outros projetos que visam isenção temporária de determinados produtos -, objetivando prorrogar o prazo de recolhimento devido por sujeitos passivos que tenham sido obrigados a suspender suas atividades no mês de março de 2020.

É importante frisar: não foram poucas as providências adotadas pelo Governo do Estado de Santa Catarina para mitigação de danos provocados pela pandemia de COVID-19, tudo com vistas a evitar o contágio, a preservação da vida e da economia, que poderiam restar ameaçadas de continuidade caso se concedesse indiscriminadamente remissões e parcelamentos.

Neste momento de enfrentamento de crise sanitária mundial, considerando todos os esforços envidados hora a hora pelo Estado, medidas isoladas, que caracterizam redução drástica na arrecadação do Estado, têm o potencial de promover a desorganização administrativa, obstaculizando o pronto combate à pandemia.

Por estar munido de conhecimento técnico abalizado e deter o controle do erário, o Estado de Santa Catarina, pelo Poder Executivo, tem as melhores condições e os melhores critérios para deliberar acerca do tema, de forma coerente com a capacidade contributiva de cada empresa segundo seu âmbito de atuação.

É o que tínhamos a informar.

Getri, em Florianópolis, 22 de abril de 2020.



Daniel Bastos Gasparotto
AFRE - matr. 950725-6



DE ACORDO. À apreciação do Diretor de Administração Tributária.
Getri, em Florianópolis,

Fabiano Brito Queiroz de Oliveira
Gerente de Tributação

APROVO a manifestação da Gerência de Tributação. Encaminhe-se para
as devidas providências.

Diat, em Florianópolis,

Rogério de Mello Macedo da Silva
Diretor de Administração Tributária



DESPACHO

Autos do processo nº SCC 5370/2020
Autógrafo do PL nº 056/2020

Veto totalmente o autógrafo do Projeto de Lei nº 056/2020, que “Prorroga o prazo de recolhimento dos débitos relativos ao Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), aos contribuintes que especifica, em função dos impactos econômicos e sociais decorrentes da decretação, no âmbito do Estado de Santa Catarina, de calamidade pública causada pela pandemia do novo coronavírus (COVID-19)”, por ser inconstitucional.

Florianópolis, 4 de maio de 2020.

CARLOS MOISÉS DA SILVA
Governador do Estado