



ESTADO DE SANTA CATARINA
GABINETE DO GOVERNADOR

MENSAGEM Nº 604

VETO TOTAL AO
PL 222/20

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 222/2020, que "Institui o Programa Catarinense de Parcelamento de Débitos Fiscais, em decorrência do estado de calamidade pública declarado em virtude da pandemia da COVID-19 (PPDF/COVID-19)", por ser inconstitucional e contrário ao interesse público, com fundamento nos Pareceres nº 625/20, da Procuradoria-Geral do Estado (PGE), e nº 725/2020, da Consultoria Jurídica da Secretaria de Estado da Fazenda (SEF).

O PL nº 222/2020, ao pretender instituir no Estado um programa de parcelamento de débitos tributários e não tributários de contribuintes, está eivado de inconstitucionalidade material e apresenta contrariedade ao interesse público, razões pelas quais a PGE recomendou vetá-lo, aduzindo o seguinte:

De início, cumpre destacar que o projeto, na medida em que institui parcelamento de débitos tributários e não tributários com abatimento de multas, juros de mora e um não especificado "encargo legal", caracteriza renúncia de receita. O parcelamento, portanto, ao estabelecer o referido tratamento diferenciado, preenche o suporte fático previsto no § 1º do art. 14 da Lei Complementar nº 101/2000 (LRF), que possui a seguinte dicação:

"Art. 14. [...] § 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado."

Em regra, toda concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita requer, para a sua válida implementação, a observância de requisitos elencados pelo art. 14, *caput*, da LRF [...].

A Emenda Constitucional nº 95/2016 constitucionalizou parcialmente o tema, como se pode deduzir do art. 113 do ADCT (criado pela referida emenda), transcrito a seguir:

"Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro."

Ao Expediente da Mesa

Em 28/10/2021

Deputado Laércio Schuster
1º Secretário

miv_PL_222_20_PGE_SEF

1

Lido no Expediente
101ª Sessão de 23/10/21
A Comissão de:
(S) JUSTIÇA
Secretário

O original deste documento é eletrônico e foi assinado utilizando Assinatura Digital SGP-e por CARLOS MOISÉS DA SILVA em 05/01/2021 às 18:49:41, conforme Decreto Estadual nº 39, de 21 de fevereiro de 2019. Para verificar a autenticidade desta cópia impressa, acesse o site <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo SCC 00019232/2020 e o código 6S1J5D01.



ESTADO DE SANTA CATARINA
GABINETE DO GOVERNADOR

[...]

Anote-se que não há, nos autos do processo legislativo, qualquer referência à inclusão da renúncia da receita na estimativa da lei orçamentária ou à efetivação de medidas de compensação. No entanto, isso, por si só, não caracteriza óbice à aprovação da proposição legislativa. Explica-se.

Em 29/03/2020, o Ministro Alexandre de Moraes, com fundamento na excepcionalidade do atual cenário de calamidade pública, concedeu monocraticamente medida cautelar na ADI 6357 para afastar determinadas limitações legais da LRF relativamente a ações governamentais destinadas ao enfrentamento ao coronavírus [...].

Posteriormente, foi editada a Emenda Constitucional nº 106/2020, que instituiu regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento de calamidade pública nacional decorrente de pandemia. A emenda, em seu art. 3º, veiculou regra similar ao que fora decidido monocraticamente pelo Ministro. O dispositivo citado dispõe, nestes termos:

"Art. 3º Desde que não impliquem despesa permanente, as proposições legislativas e os atos do Poder Executivo com propósito exclusivo de enfrentar a calamidade e suas consequências sociais e econômicas, com vigência e efeitos restritos à sua duração, ficam dispensados da observância das limitações legais quanto à criação, à expansão ou ao aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa e à concessão ou à ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita."

Também sobre o afastamento de limitações legais de direito financeiro, a Lei Complementar nº 173/2020 acrescentou o § 1º, III, ao art. 65 da LRF, que passou a ter a seguinte redação:

"Art. 65. [...]"

§ 1º Na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, nos termos de decreto legislativo, em parte ou na integralidade do território nacional e enquanto perdurar a situação, além do previsto nos incisos I e II do *caput*:

[...]

III – serão afastadas as condições e as vedações previstas nos arts. 14, 16 e 17 desta Lei Complementar, desde que o incentivo ou benefício e a criação ou o aumento da despesa sejam destinados ao combate à calamidade pública.”

[...]

Como se observa dos julgados e das alterações legislativas acima expostas, certos atos do poder público que acarretam renúncia de receita estão dispensados da observância de certas limitações legais de direito financeiro. Para isso, todavia, tais atos devem ser exclusivamente destinados ao combate à calamidade pública.

Portanto, cabe analisar se o parcelamento de que trata o projeto em análise preenche o requisito da destinação exclusiva da renúncia de receita ao combate à calamidade pública. A resposta, adianta-se, é negativa.



ESTADO DE SANTA CATARINA
GABINETE DO GOVERNADOR

É que o Programa Catarinense de Parcelamento de Débitos Fiscais, embora tenha sido instituído "em decorrência do estado de calamidade pública declarada em virtude da pandemia da COVID-19" (art. 1º, *caput*), engloba todos os "débitos tributários e não tributários cujos fatos geradores tenham ocorrido até 30 de setembro de 2020" (art. 1º, § 2º), incluindo aqueles ocorridos em período anterior à decretação do atual estado de calamidade pública.

Anote-se que o reconhecimento do estado de calamidade pública em Santa Catarina decorrente da proliferação do coronavírus se deu por meio do Decreto Legislativo nº 18.332, de 20 de março de 2020.

Logo, para que renúncia fiscal fosse, de fato, exclusivamente destinada ao combate à atual pandemia, de modo a afastar os requisitos legais atinentes à implementação de renúncia de receita, o parcelamento deveria compreender apenas os débitos cujos fatos geradores ocorreram a partir de 20 de março de 2020.

Isso porque as dificuldades financeiras inerentes à pandemia são apenas aquelas que decorreram da paralisação das atividades econômicas. E a referida paralisação, como é cediço, ocorreu apenas após o reconhecimento do estado de calamidade pública.

Com efeito, raciocínio diverso implicaria estender a benesse não apenas aos contribuintes atingidos pela crise econômica, mas também àqueles que, antes mesmo da decretação do estado de calamidade pública, estavam inadimplentes com suas obrigações tributárias.

Essa ampla abrangência do benefício fiscal afasta inexoravelmente a destinação exclusiva da renúncia de receita ao combate à calamidade pública. Assim sendo, não há que se falar em afastamento das limitações de direito financeiro, porquanto não preenchido o suporte fático do art. 3º da Emenda Constitucional nº 106/2020 e do art. 65, § 1º, III, da LRF.

[...]

Com base nesse cenário, considerando que: (i) o projeto em análise estabelece renúncia de receita; (ii) não há nos autos do processo legislativo qualquer referência ao cumprimento das condicionantes exigidas pelos arts. 14 da LRF e 113 do ADCT; e (iii) a renúncia fiscal não tem como propósito único o combate à calamidade pública, entende-se que as regras do projeto de lei nº 222/2020 que instituem parcelamento de débitos tributários (arts. 2º e 3º do projeto) são inconstitucionais (por violação ao art. 113 do ADCT) e ilegais (por violação ao art. 14 da LRF).

Posto isso, recomenda-se o veto a essas regras.

Anote-se que o parcelamento dos débitos do Programa de Desenvolvimento da Empresa Catarinense (Prodec), instituído pelo Lei Estadual nº 13.342/2005, está previsto no art. 3º da proposição legislativa, dispositivo que também dispõe sobre o parcelamento de débitos de ICMS. E, como o veto somente pode abranger a integralidade de um artigo, parágrafo, inciso ou alínea (CRFB, art. 66, § 2º), a regra que prevê o parcelamento dos débitos do Prodec não pode subsistir de forma autônoma.

O veto aos arts. 2º e 3º do projeto torna necessário, por consequência, impedir a entrada no mundo jurídico de todos os dispositivos normativos que com eles apresentem uma relação de conexão ou de interdependência.



ESTADO DE SANTA CATARINA
GABINETE DO GOVERNADOR

Recomenda-se, pois, o veto à integralidade do projeto de lei nº 222/2020 porque todos os demais artigos são uma continuidade da disciplina versada nos arts. 2º e 3º.

É que não faz sentido a aprovação de um projeto que institui um regime especial de parcelamento na hipótese em que justamente os dispositivos que operacionalizam o referido benefício forem objeto de veto. A lei, no caso, não produziria qualquer efeito, não havendo lógica para existir no ordenamento jurídico.

Ultrapassada a análise quanto ao óbice relativo à renúncia de receita, cabe tecer algumas considerações sobre outros vícios da proposição legislativa.

[...]

A respeito de desonerações de ICMS, o art. 155, § 2º, XII, "g", da CRFB, outorga à lei complementar a atribuição de disciplinar a concessão de benefícios fiscais atinentes ao referido imposto, mediante deliberação dos Estados e do Distrito Federal.

A Lei Complementar a que alude o texto constitucional é a de nº 24, de 7 de janeiro de 1975. Em seu art. 1º, a referida legislação preceitua que a concessão de quaisquer incentivos ou favores fiscais ou financeiro-fiscais depende da celebração de convênio [...].

Pois bem. O art. 3º da proposição legislativa, na medida em que institui programa de parcelamento de ICMS – abrangendo multas e juros de mora –, institui benefício fiscal relativamente a esse imposto.

É que as multas pelo descumprimento da legislação tributária, embora não constituam tributo, são consideradas, pelo art. 113, § 1º, do Código Tributário Nacional, obrigação tributária principal, ao lado do tributo. Logo, tanto o tributo como as multas são submetidos ao mesmo regime de cobrança.

Já os juros de mora, enquanto acessórios, seguem a sorte do principal.

[...]

Além disso, segundo o comando inserto no § 4º, XVI, da cláusula primeira do Convênio ICMS 190/2017, caracteriza-se como benefício fiscal o parcelamento em prazo superior ao estabelecido no Convênio ICM 24/75, de 5 de novembro de 1975, e em outros acordos celebrados no âmbito do CONFAZ. O Convênio ICM 24/75, por sua vez, estabelece que o prazo máximo do parcelamento é de 60 prestações mensais acrescidas de multa, juros e correção monetária. Já a proposição legislativa em análise prevê a possibilidade de o parcelamento durar até 120 meses.

Estabelecido que o projeto prevê benefício fiscal relativamente ao ICMS, observa-se que o legislador não respeitou as balizas constitucionais, na medida em que a proposta em análise não possui lastro em convênio firmado no âmbito do Confaz, contrariando o disposto no art. 155, § 2º, XII, "g", da CRFB.

É bem verdade que existem alguns convênios cuja pactuação foi motivada pela atual crise econômica gerada pela proliferação do novo coronavírus. Todavia, nenhum deles possui amplitude semântica que autorize a criação de um regime especial de parcelamento de ICMS nos moldes do projeto ora em análise, o qual (i) prevê a possibilidade de redução de 100% das multas de mora e de ofício, 90% das multas isoladas, 90% dos juros de mora e 100% de um não especificado "encargo legal" (art. 3º, I); e (ii) engloba todos os débitos cujos fatos geradores tenham ocorrido até 30 de setembro de 2020 (art. 1º, § 2º).



**ESTADO DE SANTA CATARINA
GABINETE DO GOVERNADOR**

[...]

Diga-se, também, que o próprio legislador, no art. 17, reconhece que o projeto não possui lastro em convênio. A regra mencionada obriga o Secretário de Estado da Fazenda, no prazo máximo de 5 dias úteis da aprovação da proposta, a depositá-la no Confaz e requerer sua convalidação em Convênio.

O vocábulo “convalidação” encerra a ideia de conferir validade a determinado ato praticado em desconformidade com o ordenamento, de modo que ressoa desse dispositivo a inconstitucionalidade dos artigos que preveem parcelamento de débitos de ICMS [...].

Por derradeiro, importante afastar um argumento aventado na tramitação do processo legislativo, no sentido de que o projeto de lei nº 222/2020 estaria amparado no Convênio ICMS 91/20 [...].

Em um contexto no qual diversas unidades da federação instituíam benefícios fiscais relativos ao ICMS sem amparo em convênio do Confaz, o legislador federal, em 7 de agosto de 2017, editou a Lei Complementar nº 160/2017. A referida legislação, em suma, possibilitou aos Estados-membros, mediante deliberação com quórum reduzido (art. 2º), reemitir créditos decorrentes de benefícios fiscais instituídos em desacordo com a CRFB, bem como reintroduzir as benesses que ainda vigoravam (art. 1º) [...].

Destaca-se que a Lei Complementar nº 160/2017 possui âmbito de aplicação restrito à legislação estadual publicada até 8 de agosto de 2017, consoante se infere da leitura do art. 1º desse diploma legal.

Posteriormente, foi editado o Convênio ICMS 190/17, de 15 de dezembro de 2017. Da cláusula primeira desse convênio, constata-se que seu objeto é restrito à operacionalização do disposto na Lei Complementar nº 160/2017 [...].

A fim de operacionalizar o disposto na Lei Complementar nº 160/2017, a cláusula segunda, I, do Convênio ICMS 190/17 determinou aos Estados, dentre outros requisitos, a publicação, nos respectivos diários oficiais, da relação de todos os benefícios fiscais irregulares, instituídos até 8 de agosto de 2017 [...].

Já a cláusula terceira desse convênio previu dois prazos distintos para a publicação a que se refere a cláusula segunda: um para os atos vigentes em 8 de agosto de 2017, e outro para os atos não vigentes nessa data.

Mais recentemente, o Convênio ICMS 91/20, de 2 de setembro de 2020, alterou a cláusula terceira do Convênio ICMS 190/17, tão somente ampliando o prazo da referida publicação. A cláusula terceira deste último convênio passou a ter a seguinte redação:

“Cláusula terceira A publicação no Diário Oficial do Estado ou do Distrito Federal da relação com a identificação de todos os atos normativos de que trata o inciso I do *caput* da cláusula segunda deve ser feita até as seguintes datas:

I – 31 de dezembro de 2020, para os atos vigentes em 8 de agosto de 2017;

II – 31 de dezembro de 2020, para os atos não vigentes em 8 de agosto de 2017.”



**ESTADO DE SANTA CATARINA
GABINETE DO GOVERNADOR**

Expostos esses atos normativos editados no âmbito do Confaz, convém esclarecer que o Convênio ICMS 91/20 não ampliou o marco temporal de 8 de agosto de 2017, previsto na Lei Complementar nº 160/2017 e no Convênio ICMS 190/17. Portanto, continua sendo incabível a regularização de benefícios fiscais instituídos de forma irregular após essa data.

É que o termo "atos não vigentes" de que trata o inciso II da cláusula terceira diz respeito a benefícios fiscais cuja vigência já estava encerrada antes de 8 de agosto de 2017.

Logo, esse dispositivo não confere aos legisladores estaduais a prerrogativa de instituir benefícios fiscais irregulares no lapso temporal compreendido entre 8 de agosto de 2017 e 31 de dezembro de 2020.

E nem poderia fazê-lo, porquanto, se assim o fizesse, disciplinaria tema reservado pela Constituição Federal à legislação complementar (art. 155, § 2º, XII, "g").

Sobre o tema, anote-se que a Lei Complementar nº 160/2017 não foi alterada e permanece com o mesmo âmbito de incidência: legislação estadual publicada até 8 de agosto de 2017 (art. 1º, I).

Posto isso, deduz-se que o Convênio ICMS 91/20 não se aplica ao vertente caso, não conferindo validade ao projeto de lei nº 222/2020.

Ante o exposto, além do óbice relativo à falta do preenchimento dos requisitos legais para a válida implementação da renúncia de receita, os preceitos que instituem parcelamento de débitos de ICMS padecem de outro vício: a inexistência de convênio celebrado no âmbito do Confaz.

[...]

À luz do expendido no tópico anterior, a interpretação que se confere ao Convênio ICMS 91/20 é no sentido de que não é possível a convalidação de benefícios fiscais irregulares instituídos após 8 de agosto de 2017.

Cabe pontuar, também, que o Supremo Tribunal Federal tem jurisprudência no sentido de que são inconstitucionais, por afronta à separação dos poderes, as regras por meio das quais o Poder Legislativo estabelece prazo para que o Poder Executivo exerça suas próprias atribuições. Nessa toada, colacionam-se os seguintes precedentes:

"[...] Tratando-se de projeto de lei de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, não pode o Poder Legislativo assinar-lhe prazo para o exercício dessa prerrogativa sua. Não havendo aumento de despesa, o Poder Legislativo pode emendar projeto de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, mas esse poder não é ilimitado, não se estendendo ele a emendas que não guardem estreita pertinência com o objeto do projeto encaminhado ao Legislativo pelo Executivo e que digam respeito a matéria que também é da iniciativa privativa daquela autoridade. Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade dos artigos 4º e 5º da Lei nº 9.265, de 13 de junho de 1991, do Estado do Rio Grande do Sul." (ADI 546, Relator(a): MOREIRA ALVES, Tribunal Pleno, julgado em 11/03/1999, DJ 14-04-2000 PP-00030 EMENT VOL-01987-01 PP-00176)

[...]

Posto isso, conclui-se que o art. 17 é inconstitucional, por violação à separação dos poderes (CRFB, art. 2º) e ao disposto no art. 155, § 2º, XII, "g", da CRFB.

[...]



**ESTADO DE SANTA CATARINA
GABINETE DO GOVERNADOR**

Quanto ao dispositivo que prevê a possibilidade de quitação de débitos mediante dação em pagamento de bens móveis, adotam-se as premissas nas quais se assentou o Parecer nº 380/20 desta Procuradoria. Nesse sentido, transcreve-se o seguinte excerto da manifestação jurídica:

"O Art. 2º, Parágrafo único, prevê que o sujeito passivo, após a aplicação das reduções de multas e juros, poderá oferecer bens como dação em pagamento, no limite de até 30% (trinta por cento) do montante do débito, mediante consentimento do Estado.

Esse dispositivo contraria o que estabelecido no Art. 156 do Código Tributário Nacional, que disciplina a forma de extinção do crédito tributário. A dação em pagamento ali prevista, conforme o inciso XI, é de bens imóveis, na forma e condições estabelecidas em lei.

[...]

Consoante dispõe o art. 146 da Constituição Federal, cabe à Lei complementar, e nesse caso há de ser federal, dispor sobre crédito tributário [...].

As formas de extinção do crédito tributário estão previstas no art. 156 do Código Tributário Nacional, que são *numerus clausus*, não podendo o legislador ordinário criar forma distinta não prevista da Lei Complementar Nacional, sob pena de ofensa ao art. 146 da Constituição Federal.

[...]"

Assim sendo, entende-se que não é cabível a quitação de débitos tributários mediante dação em pagamento de bens móveis.

[...]

Ante o exposto, opina-se pelo veto à integralidade do projeto de lei nº 222/2020, na medida em que (i) os arts. 2º e 3º da proposta são inconstitucionais e ilegais, por estabelecerem renúncia de receita sem a observância dos requisitos impostos pelo arts. 113 do ADCT e 14 da LRF; (ii) a renúncia de receita não é destinada exclusivamente ao combate à calamidade pública, porquanto o benefício fiscal instituído pelo projeto é aplicável inclusive aos débitos cujos fatos geradores ocorreram no período anterior ao reconhecimento da situação excepcional, não havendo que se falar na aplicação da ressalva contida no art. 3º da Emenda Constitucional nº 106/2020 e no art. 65, § 1º, III, da LRF; e (iii) o veto aos arts. 2º e 3º do projeto torna necessário, por consequência, impedir a entrada no mundo jurídico de todos os dispositivos normativos que com eles apresentem uma relação de conexão ou de interdependência, ou seja, da integralidade do projeto de lei nº 222/2020, porque todos os demais artigos são uma continuidade da disciplina versada nos arts. 2º e 3º.

Além disso, há outros vícios específicos na proposição legislativa, quais sejam: (i) inexistência de convênio celebrado no âmbito do Confaz, sendo inconstitucionais todas as regras do projeto que tratam de ICMS, em violação ao art. 155, § 2º, XII, "g", da Constituição Federal; (ii) inconstitucionalidade do art. 17, porquanto é vedado ao Poder Legislativo estabelecer prazo para que o Poder Executivo exerça suas próprias atribuições, sob pena de afronta à separação dos poderes (art. 2º da Constituição Federal); e (iii) inconstitucionalidade do art. 13, que prevê a quitação dos débitos tributários mediante dação em pagamento de bens móveis, por violação ao disposto no art. 146, III, da Constituição Federal.



**ESTADO DE SANTA CATARINA
GABINETE DO GOVERNADOR**

E a SEF, por intermédio de sua Consultoria Jurídica, também apresentou manifestação contrária à sanção do PL em questão, nos seguintes termos:

Trata-se, inegavelmente, da concessão de novos benefícios fiscais, que deve respeitar não apenas uma série de exigências legais, como também a Constituição Federal de 1988.

Com isso em vistas, observa-se que a Diretoria de Administração Tributária, que possui competência específica para planejar a política tributária estadual, analisou exaustivamente o Projeto de Lei nº 222/2020, cujas razões pede-se vênia para transcrever, considerando especialmente a importância da matéria para o fisco estadual:

"1) Lei de Responsabilidade Fiscal e aspecto econômico

Nos termos do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a concessão de benefício de natureza tributária da qual decorre renúncia de receitas deve estar acompanhada da demonstração de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária ou da adoção de medidas de compensação [...].

Na Justificativa da proposta, disponível no *site* da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (fl. 07 do Projeto Original), argumentou-se que não haveria renúncia efetiva de receitas, pois o valor do Imposto seria preservado [...].

A alegação não se sustenta, uma vez que, conforme exposto acima, o PPDF/COVID-19 contempla a remissão e anistia de juros e multas diversos, que são expressamente caracterizados como renúncia de receitas, nos termos do § 1º do art. 14 da LRF.

Note-se ainda que, apesar de o Projeto de Lei utilizar o estado de calamidade como fundamento, trata-se de concessão ampla e indiscriminada de benefícios, compreendendo todos os impostos estaduais, sem qualquer relação direta com o enfrentamento dos efeitos econômicos da pandemia.

A ausência de relação direta fica ainda mais evidente considerando que o parcelamento se aplica a todos os fatos geradores ocorridos antes do início da pandemia da Covid-19 e a débitos objeto de parcelamentos anteriores, mas em condições consideravelmente mais vantajosas.

Sendo assim, não se aplica a ressalva contida no art. 3º da Emenda Constitucional nº 106, de 7 de maio de 2020, que tem como requisitos o propósito exclusivo de enfrentar a calamidade e a vigência e efeitos restritos à sua duração, devendo ser observados os requisitos para renúncia de receita previstos na LRF [...].

Os benefícios concedidos pelo Projeto de Lei nº 222/2020, aliás, vão em direção diametralmente oposta ao regime extraordinário fiscal para enfrentamento da pandemia instituído pela referida Emenda Constitucional, possibilitando a postergação do pagamento de impostos por até 10 anos, o que diminui a arrecadação do Estado e ameaça a continuidade de ações de combate aos efeitos da crise sanitária, em um dos seus momentos mais sensíveis, com expressivo aumento do número de casos.

Ressalte-se que não foram poucas as providências adotadas pelo Governo do Estado de Santa Catarina para mitigação de danos provocados pela Covid-19, tudo com vistas a evitar o contágio, a preservação da vida e da economia.



**ESTADO DE SANTA CATARINA
GABINETE DO GOVERNADOR**

No início da crise sanitária, foram suspensos ou prorrogados prazos recursais e processuais em matéria tributária, prazos para cumprimento de obrigações acessórias e prazos de vigência de certidões negativas e positivas com efeitos de negativa, entre outros.

As empresas optantes pelo Simples Nacional foram beneficiadas com a prorrogação do prazo de pagamento de ICMS.

O cancelamento de parcelamentos anteriores está, até hoje, suspenso, e, em breve, será publicado Decreto postergando o vencimento das parcelas dos parcelamentos vigentes, o que trará alívio financeiro para os contribuintes em atraso.

O Poder Executivo encaminhará à Alesc, em breve, Projeto de Lei para permitir o parcelamento dos débitos tributários cujos fatos geradores ocorreram durante a pandemia da Covid-19.

Entretanto, a concessão indiscriminada de benefícios fiscais e de longos parcelamentos, sem o devido embasamento técnico e a realização de estudos detalhados acerca do impacto econômico causado, como é o caso do PPDF/COVID-19, serve como verdadeiro prêmio ao contribuinte inadimplente e incentivo ao não pagamento de tributos, estimulando o contribuinte a sempre postergar o seu pagamento, na expectativa da concessão de um parcelamento favorável.

Diante do exposto, informamos que o PPDF/COVID-19 contempla renúncia de receitas, sem que tenha havido a demonstração de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentário ou a adoção de medidas de compensação, em ofensa ao art. 14 da LRF.

2) ICMS - Limitações constitucionais e legais para a concessão de benefícios fiscais

Com relação ao ICMS, além da exigência de lei específica, nos termos do § 6º do art. 150 da Constituição Federal, a concessão de benefícios fiscais depende ainda de celebração e ratificação de Convênio pelos Estados e o Distrito Federal no âmbito do CONFAZ, nos termos da alínea 'g' do inciso XII do § 2º do art. 155 da Constituição Federal, regulamentado pela Lei Complementar Federal nº 24, de 7 de janeiro de 1975.

O Convênio ICMS 190/17, ao dispor sobre a concessão de benefícios fiscais em desacordo com os dispositivos mencionados acima, enumera, no § 4º de sua Cláusula primeira, as espécies de benefícios cuja concessão deve ser autorizada por Convênio celebrado entre os Estados, dentre as quais está a remissão, a anistia e o parcelamento em prazo superior a 60 meses (prazo máximo do Convênio ICM 24/75) [...].

E não há Convênio celebrado entre os Estados autorizando os benefícios fiscais concedidos pelo Projeto de Lei nº 222/2020, que compreendem remissão, anistia e parcelamento em até 120 meses, conforme exposto anteriormente.

Assim, os referidos benefícios não podem ser concedidos unilateralmente pelo Estado de Santa Catarina, sob pena de ofensa à alínea 'g' do inciso XII do § 2º do art. 155 da Constituição Federal e à Lei Complementar Federal nº 24, de 1975.



**ESTADO DE SANTA CATARINA
GABINETE DO GOVERNADOR**

Vale ressaltar, aliás, que, por meio do Convênio ICMS 158/17, o Estado de Santa Catarina já foi recentemente autorizado a instituir parcelamento de débitos fiscais relativos ao ICMS, que foi instrumentalizado por meio da Lei nº 17.514, de 24 de abril de 2018.

Como condição para autorização do parcelamento, o referido Convênio, em sua Cláusula sexta, determinou que a instituição de novo Programa de Parcelamento deverá observar o intervalo mínimo de quatro anos, a contar da publicação da instituição do parcelamento por ele autorizado. A Lei nº 17.514, de 2018 repetiu a previsão em seu art. 7º:

'Art. 7º A instituição de novo programa de parcelamento pelo Estado deverá observar o intervalo mínimo de 4 (quatro) anos, contados a partir da data da instituição do PPDF.'

Dessa forma, com relação ao ICMS, a instituição de novo programa de parcelamento está vedada até 24 de abril de 2022.

O Projeto de Lei nº 222/2020, em seu art. 16, pretende alterar o art. 7º da Lei nº 17.514, de 2018, acrescentando uma exceção à vedação 'em caso de calamidade pública estadual ou federal':

'Art. 7º A instituição de novo programa de parcelamento pelo Estado deverá observar o intervalo mínimo de 4 (quatro) anos, contados a partir da data da instituição do PPDF, exceto em caso de calamidade pública estadual ou federal.'

Contudo, a alteração não foi autorizada por Convênio, e a vedação prevista no Convênio ICMS 158/17 não pode ser alterada unilateralmente por Santa Catarina, havendo, mais uma vez, ofensa à alínea 'g' do inciso XII do § 2º do art. 155 da Constituição Federal e à Lei Complementar Federal nº 24, de 1975.

3) ITCMD - ausência de relação com os efeitos econômicos da pandemia e outras considerações

Conforme exposto anteriormente, a concessão de benefícios fiscais pelo Projeto de Lei nº 222/2020 é ampla e discriminada e não guarda relação direta com enfrentamento dos efeitos econômicos da pandemia. Especialmente com relação ao ITCMD, a situação fica ainda mais evidente.

A incidência do referido imposto pressupõe sempre o recebimento gratuito de bens pelo contribuinte, seja por herança ou doação. Não há qualquer esforço financeiro do contribuinte afetado pela crise sanitária a justificar a concessão de benefícios com fundamento na pandemia.

Ademais, a legislação específica do imposto já prevê, nos termos do art. 11 da Lei nº 13.136, de 25 de novembro de 2004, o parcelamento de seu pagamento em 12 prestações mensais, quando apurado e declarado pelo próprio sujeito passivo, ou em 24 prestações, quando exigido por notificação fiscal.

Dessa forma, ainda que o contribuinte, por motivos alheios ao fato gerador do ITCMD, se encontre em dificuldades financeiras para pagar os tributos incidentes sobre uma situação que aumenta seu patrimônio, sem qualquer esforço financeiro, já pode atualmente solicitar um parcelamento, em prazo muito mais coerente com os efeitos da pandemia (12 ou 24 meses).

[...]



**ESTADO DE SANTA CATARINA
GABINETE DO GOVERNADOR**

4) IPVA - ausência de relação com os efeitos econômicos da pandemia e outras considerações

Também com relação ao IPVA, a ausência de relação direta entre a concessão de benefícios fiscais e o enfrentamento dos efeitos econômicos da pandemia fica ainda mais evidente, uma vez que se trata de um tributo sobre a propriedade que incide anualmente, e não um tributo sobre a atividade econômica, afetada na pandemia.

[...]

Sendo assim, não há qualquer justificativa econômica para a concessão de longos parcelamentos, remissão e anistia de multa e juros do IPVA - ainda mais de forma indiscriminada e geral e sem critérios técnicos, como previsto no Projeto de Lei nº 222/2020, o que também serviria como estímulo à inadimplência.

[...]"

Em resumo, consoante à manifestação da Diretoria de Administração, o Autógrafo do Projeto de Lei é contrário ao interesse público e é visto com grande preocupação pelo fisco estadual, na medida em que:

- concede benefícios fiscais amplos e indiscriminados, não relacionados aos efeitos econômicos da pandemia da Covid-19, aplicáveis a todos os fatos geradores ocorridos anteriormente à crise sanitária e a débitos objeto de parcelamentos anteriores, sem qualquer critério técnico e estudo do impacto econômico, tratando-se de verdadeiro prêmio ao contribuinte inadimplente e incentivo ao não pagamento de tributos;

- acarreta queda na arrecadação, postergando o pagamento de tributos por até 10 anos, o que ameaça não apenas a continuidade de ações de combate aos efeitos da pandemia, em um dos seus momentos mais sensíveis da pandemia, com expressivo aumento do número de casos, mas também todo o planejamento orçamentário estadual.

Especificamente em relação ao ITCMD, destaca-se que a concessão de benefícios está em evidente contrariedade ao interesse público, uma vez que a ocorrência do fato gerador não guarda qualquer relação com os efeitos econômicos da pandemia, vez que pressupõe o recebimento gratuito de bens, sem esforço financeiro potencialmente afetado pela crise sanitária, e que o parcelamento em longos períodos diminui drasticamente a garantia do crédito, dificultando eventual execução fiscal dos valores devidos.

Já no que diz respeito especificamente ao IPVA, a medida é também contrária ao interesse público devido à ausência de justificativas econômicas que justifiquem a sua concessão.

Além disso, o Projeto de Lei ofende o inciso II do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, uma vez que não foi demonstrado que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária nem foram adotadas medidas de compensação.

Especificamente em relação ao ICMS, reitera-se a ofensa à alínea "g" do inciso XII do § 2º do art. 155 da Constituição Federal e à Lei Complementar Federal nº 24, de 1975, pela ausência de Convênio autorizativo celebrado no âmbito do CONFAZ, bem como a violação ao art. 7º da Lei nº 17.514/ 2018, que, atendendo à condição imposta pelo Convênio ICMS 158/17, veda a concessão de novo programa de parcelamento em Santa Catarina até 24 de abril de 2022.



**ESTADO DE SANTA CATARINA
GABINETE DO GOVERNADOR**

Ante todo o exposto, opina-se pelo VETO TOTAL do Projeto de Lei nº 222/2020.

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, 5 de janeiro de 2021.

CARLOS MOISÉS DA SILVA
Governador do Estado



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA
DO ESTADO DE SANTA CATARINA

AUTÓGRAFO DO PROJETO DE LEI Nº 222/2020

Institui o Programa Catarinense de Parcelamento de Débitos Fiscais, em decorrência do estado de calamidade pública declarado em virtude da pandemia da COVID-19 (PPDF/COVID-19).

A Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina,

DECRETA:

Art. 1º Fica instituído o Programa Catarinense de Parcelamento de Débitos Fiscais, em decorrência do estado de calamidade pública declarado em virtude da pandemia da COVID-19 (PPDF/COVID-19), destinado a promover a regularização de débitos tributários e não tributários, constituídos ou não, em dívida ativa ou não, com exigibilidade suspensa ou não, inclusive aqueles objeto de parcelamentos anteriores rescindidos ou ativos, em discussão administrativa ou judicial, provenientes de lançamento de ofício efetuado após a publicação desta Lei, e débitos de contribuintes que se encontrem em recuperação judicial, nos termos da Lei federal nº 11.101, de 9 de fevereiro de 2005.

§ 1º O PPDF/COVID-19 aplica-se aos 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 débitos fiscais declarados como Substituição Tributária (ST), aos débitos do Programa de Desenvolvimento da Empresa Catarinense (PRODEC), aos débitos relativos ao Imposto sobre Transmissão *Causa Mortis* e Doação (ITCMD) e aos débitos relativos ao Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA).

§ 2º Poderão ser objeto do PPDF/COVID-19 os débitos tributários e não tributários cujos fatos geradores tenham ocorrido até 30 de setembro de 2020.

§ 3º Os contribuintes terão até o dia 30 de abril de 2021 para aderir ao Programa Catarinense de Parcelamento de Débitos Fiscais (PPDF/COVID-19).

Art. 2º O contribuinte devedor de ITCMD e IPVA que aderir ao PPDF/COVID-19 poderá liquidar os débitos mediante a opção por uma das seguintes modalidades:

I – pagamento à vista, com redução de 100% (cem por cento) das multas de mora e de ofício, de 90% (noventa por cento) das multas isoladas, dos juros de mora e sobre o valor do encargo legal;



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA
DO ESTADO DE SANTA CATARINA

II – parcelamento em até 48 (quarenta e oito) prestações mensais, com redução de 50% (cinquenta por cento) das multas de mora e de ofício, das multas isoladas, dos juros de mora e sobre o valor do encargo legal.

Art. 3º O contribuinte devedor de ICMS, ST e PRODEC que aderir ao PPDF/COVID-19 poderá liquidar os débitos mediante a opção por uma das seguintes modalidades:

I – pagamento à vista, com redução de 100% (cem por cento) das multas de mora e de ofício, de 90% (noventa por cento) das multas isoladas, de 90% (noventa por cento) dos juros de mora e de 100% (cem por cento) sobre o valor do encargo legal;

II – parcelamento em até 24 (vinte e quatro) prestações mensais, com redução de 90% (noventa por cento) das multas de mora e de ofício, de 80% (oitenta por cento) das multas isoladas, de 80% (oitenta por cento) dos juros de mora e de 100% (cem por cento) sobre o valor do encargo legal;

III – parcelamento em até 48 (quarenta e oito) prestações mensais, com redução de 80% (oitenta por cento) das multas de mora e de ofício, de 70% (setenta por cento) das multas isoladas, de 70% (setenta por cento) dos juros de mora e de 100% (cem por cento) sobre o valor do encargo legal;

IV – parcelamento em até 60 (sessenta) prestações mensais, com redução de 70% (setenta por cento) das multas de mora e de ofício, de 60% (sessenta por cento) das multas isoladas, de 60% (sessenta por cento) dos juros de mora e de 100% (cem por cento) sobre o valor do encargo legal; ou

V – parcelamento em até 120 (cento e vinte) prestações mensais, com redução de 60% (sessenta por cento) das multas de mora e de ofício, de 50% (cinquenta por cento) das multas isoladas, de 50% (cinquenta por cento) dos juros de mora e de 100% (cem por cento) sobre o valor do encargo legal.

Art. 4º A adesão ao PPDF/COVID-19, em qualquer das modalidades de extinção do crédito tributário previstas nesta Lei, fica condicionada:

I – quando for o caso, ao recolhimento do valor constante de documento a ser emitido pela Secretaria de Estado da Fazenda, que informará o débito incentivado, o desconto concedido e a data limite para o pagamento;

II – à desistência e à renúncia expressas, nas esferas administrativa e judicial, a qualquer direito de ação, impugnação ou recurso relativo ao débito a ser quitado;

III – à aceitação plena e irrestrita de todas as condições estabelecidas nesta Lei e em regulamento específico;

IV – à apresentação, se for o caso, de procuração com poderes específicos do devedor; e

V – à manutenção automática dos gravames decorrentes de medida cautelar fiscal e das garantias prestadas nas ações de execução fiscal.



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA
DO ESTADO DE SANTA CATARINA

§ 1º A adesão ao PPDF/COVID-19, em qualquer das modalidades de extinção do crédito tributário previsto nesta Lei, independe de apresentação de garantia, ressalvados os créditos tributários garantidos na forma do inciso V deste artigo.

§ 2º A adesão a que se refere o *caput* deve ser feita, eletronicamente, no sítio da internet www.sef.sc.gov.br, até o prazo estabelecido no § 3º do art. 1º desta Lei.

§ 3º Considera-se formalizada a adesão ao PPDF/COVID-19:

I – com a apresentação do requerimento do devedor ou de seus sucessores, quando exigido; ou

II – com o pagamento à vista ou da primeira parcela, no caso de parcelamento.

§ 4º O devedor que não receber o documento de que trata o inciso I do *caput* deve requerê-lo junto à Secretaria de Estado da Fazenda, na forma fixada no regulamento.

Art. 5º Os parcelamentos previstos no art. 2º não poderão ter parcelas inferiores a R\$ 100,00 (cem reais).

Art. 6º Nas hipóteses de parcelamento previstas no art. 3º, o valor de cada parcela não pode ser inferior a R\$ 500,00 (quinhentos reais).

§ 1º As parcelas são mensais, iguais e sucessivas.

§ 2º O valor de cada prestação mensal, por ocasião do pagamento, será acrescido de juros equivalentes à taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic) para títulos federais, acumulada mensalmente, calculados a partir do mês subsequente ao da consolidação até o mês anterior ao do pagamento.

Art. 7º Fica dispensado o oferecimento de garantia real aos parcelamentos concedidos sob a forma desta Lei, independentemente de se tratar de créditos tributários declarados, constituídos de ofício ou inscritos em dívida ativa.

Art. 8º O devedor é excluído do parcelamento a que se refere esta Lei na hipótese de:

I – inobservância de quaisquer exigências previstas nesta Lei e em regulamento específico; ou

II – falta de pagamento de 6 (seis) parcelas, sucessivas ou não.

§ 1º A parcela paga com até 30 (trinta) dias de atraso não configura inadimplência para os fins do inciso II do *caput*.



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA
DO ESTADO DE SANTA CATARINA

§ 2º Ocorrendo a exclusão do devedor do parcelamento, o pagamento efetuado extingue o crédito de forma proporcional a cada um dos elementos que originalmente o compõem, e implica a perda do direito aos benefícios constantes desta Lei, inclusive aqueles incidentes sobre cada parcela paga.

§ 3º A exclusão do devedor do parcelamento depende de notificação prévia e dá-se com a ocorrência de uma das hipóteses descritas neste artigo.

Art. 9º O descumprimento, a qualquer momento, dos requisitos desta Lei implica a perda dos benefícios nela previstos, tornando imediatamente exigível o saldo existente.

Art. 10. Para fruição dos benefícios fiscais previstos no PPDF/COVID-19, os débitos ajuizados que estejam em fase de hasta pública ou leilão, já determinados pelo juízo, somente poderão aderir ao parcelamento nos termos do inciso I do art. 2º e dos incisos I e II do art. 3º desta Lei.

Art. 11. O recolhimento por qualquer das formas mencionadas nesta Lei não terá efeito homologatório e não impede a cobrança de débitos apurados pelo fisco posteriormente.

Art. 12. O disposto no art. 3º desta Lei se aplica, inclusive, aos débitos de ICMS decorrentes da opção pelo Regime Especial Unificado de Arrecadação de Tributos e Contribuições – SIMPLES, previsto na Lei Complementar federal nº 123, de 14 de dezembro de 2006.

Art. 13. Os débitos tributários e não tributários, constituídos ou não, em dívida ativa ou não, com exigibilidade suspensa ou não, inclusive aqueles objeto de parcelamentos anteriores rescindidos ou ativos, em discussão administrativa ou judicial, provenientes de lançamento de ofício efetuado após a publicação desta Lei, e débitos de contribuintes que se encontrem em recuperação judicial, nos termos da Lei nº 11.101, de 2005, em que o Estado é credor poderá ser extinto, nos termos do inciso XI do caput do art. 156 da Lei federal nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 – Código Tributário Nacional, mediante dação em pagamento de bens imóveis e móveis, a critério do credor, na forma desta Lei, desde que atendidas as seguintes condições:

I – a dação seja precedida de avaliação do bem ou dos bens ofertados, que devem estar livres e desembaraçados de quaisquer ônus, nos termos de regulamento da Secretaria de Estado da Fazenda; e

II – a dação abranja a totalidade do crédito ou créditos que se pretende liquidar com atualização, juros, multa e encargos legais, sem desconto de qualquer natureza, assegurando-se ao devedor a possibilidade de complementação em dinheiro de eventual diferença entre os valores da totalidade da dívida e o valor do bem ou dos bens ofertados em dação.



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA
DO ESTADO DE SANTA CATARINA

§ 1º O disposto no *caput* também se aplica aos créditos tributários do ICMS referentes ao Regime Especial Unificado de Arrecadação de Tributos e Contribuições devidos pelas Microempresas e Empresas de Pequeno Porte – Simples Nacional.

§ 2º Caso o crédito que se pretenda extinguir seja objeto de discussão judicial, a dação em pagamento somente produzirá efeitos após a desistência da referida ação pelo devedor ou corresponsável e a renúncia do direito sobre o qual se funda a ação, devendo o devedor ou o corresponsável arcar com o pagamento das custas judiciais e honorários advocatícios.

§ 3º O Estado observará a destinação específica dos créditos extintos por dação em pagamento, nos termos de regulamento do Secretário de Estado da Fazenda.

Art. 14. A Secretaria de Estado da Fazenda e a Procuradoria-Geral do Estado, observadas as respectivas competências, deverão adotar as medidas necessárias à implementação desta Lei.

Art. 15. O valor devido ao Fundo Especial de Estudos Jurídicos e de Reparelhamento (FUNJURE), instituído pela Lei nº 56, de 29 de junho de 1992, em decorrência da aplicação do disposto nesta Lei, fica limitado a 5% (cinco por cento) do valor pago pelo sujeito passivo a título de tributo e acréscimos legais.

§ 1º Não se aplica o disposto no *caput* à parcela remanescente do débito tributário, na hipótese de o pagamento não o extinguir.

§ 2º O disposto no *caput* não abrange nem substitui honorários sucumbenciais definidos em favor do Estado decorrentes de decisões judiciais transitadas em julgado ou cujos recursos tenham sido objeto de desistência pelo contribuinte interessado no benefício fiscal, proferidas em ações autônomas, embargos do devedor ou incidentes de exceção de pré-executividade.

Art. 16. O art. 7º da Lei nº 17.514, de 24 de abril de 2018, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 7º A instituição de novo programa de parcelamento pelo Estado deverá observar o intervalo mínimo de 4 (quatro) anos, contados a partir da data da instituição do PPDF, exceto em caso de calamidade pública estadual ou federal.” (NR)

Art. 17. O Secretário de Estado da Fazenda deverá depositar esta Lei no Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ) e requerer sua convalidação em Convênio no prazo máximo de 5 (cinco) dias úteis da aprovação desta Lei.

Art. 18. Lei entra em vigor na data de sua publicação.

de 2020. PALÁCIO BARRIGA-VERDE em Florianópolis, 17 de dezembro

Deputado **JULIO GARCIA**
Presidente



O original deste documento é eletrônico e foi assinado utilizando Assinatura Digital SGP-a por CARLOS MOISÉS DA SILVA em 05/01/2021 às 18:49:47, conforme Decreto Estadual nº 39, de 21 de fevereiro de 2019. Para verificar a autenticidade desta cópia impressa, acesse o site <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo SCC 00019232/2020 e o código 3Y3IN30S.



ESTADO DE SANTA CATARINA
SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA
CONSULTORIA JURÍDICA

PARECER Nº 725/2020-COJUR/SEF

Florianópolis, 23 de dezembro de 2020.

Processo: SCC 19244/2020.

Interessado: DIAL/CC.

Autógrafo do Projeto de Lei nº 222/2020. Verificação da existência ou não de contrariedade ao interesse público. Veto integral.

Tratam os autos do autógrafo do Projeto de Lei nº 222/2020, aprovado pela Assembleia Legislativa, de origem parlamentar, que "Institui o Programa Catarinense de Parcelamento de Débitos Fiscais, em decorrência do estado de calamidade pública declarado em virtude da pandemia da COVID-19 (PPDF/COVID-19)".

A DIAL, por meio do Ofício nº 1469/CC-DIAL-GEMAT, solicita a análise e a emissão de parecer a respeito da matéria, 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

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).



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

Em decorrência dessa 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 da matéria, a fim de subsidiar o presente parecer, os autos foram encaminhados à Diretoria de Administração Tributária, para análise e manifestação, visto que possui competência específica para planejar, coordenar e executar, de forma integrada, atividades inerentes à fiscalização e arrecadação de tributos, visando garantir o cumprimento da legislação tributária estadual, bem como realizar estudos e análises sobre tributos e sua imposição, e sobre a concessão ou revogação de isenções, incentivos fiscais, créditos especiais ou regimes especiais de tributação.

A proposta trata basicamente da instituição de um novo programa de parcelamento de débitos fiscais, relativos ao ICMS, ITCMD e IPVA, cujos fatos geradores tenham ocorrido até 30 de setembro de 2020 (art. 1º, §§ 1º e 2º).

Extraí-se da Informação nº 522/Getri/2020 que os benefícios do Programa estão detalhados no art. 2º (em relação ao ITCMD e ao IPVA) e no art. 3º (em relação ao ICMS), contemplando remissão e anistia de até 100% “das multas de mora e de ofício” e 90% “das multas isoladas, dos juros de mora e sobre o valor do encargo legal” em relação a todos os tributos, além do parcelamento em até 120 prestações mensais para o ICMS e até 48 prestações para o ITCMD e IPVA.

Trata-se, inegavelmente, da concessão de novos benefícios fiscais, que deve respeitar não apenas uma série de exigências legais, como também a Constituição Federal de 1988.

Com isso em vistas, observa-se que a Diretoria de Administração Tributária, que possui competência específica para planejar a política tributária estadual, analisou



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

exaustivamente o Projeto de Lei nº 222/2020, cujas razões pede-se vênha para transcrever, considerando especialmente a importância da matéria para o fisco estadual:

“1) Lei de Responsabilidade Fiscal e aspecto econômico

Nos termos do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a concessão de benefício de natureza tributária da qual decorre renúncia de receitas deve estar acompanhada da demonstração de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária ou da adoção de medidas de compensação. Veja-se:

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

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;
II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

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

§ 2º Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o caput deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso. (Grifou-se)

Na Justificativa da proposta, disponível no site da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (fl. 07 do Projeto Original), argumentou-se que não haveria renúncia efetiva de receitas, pois o valor do imposto seria preservado. Veja-se:

Importa salientar que a concessão de tratamento diferenciado não representa renúncia fiscal, tendo em vista que o impacto na receita tributária não comprometerá o alcance das metas estabelecidas para arrecadação, uma vez que não há uma renúncia efetiva, pois o valor do imposto será preservado em face da atualização monetária.

A alegação não se sustenta, uma vez que, conforme exposto acima, o PPDF/COVID-19 contempla a remissão e anistia de juros e multas diversos, que



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

são expressamente caracterizados como renúncia de receitas, nos termos do § 1º do art. 14 da LRF.

Note-se ainda que, apesar de o Projeto de Lei utilizar o estado de calamidade de como fundamento, trata-se de **concessão ampla e indiscriminada de benefícios**, compreendendo todos os impostos estaduais, **sem qualquer relação direta com o enfrentamento dos efeitos econômicos da pandemia**.

A ausência de relação direta fica ainda mais evidente considerando que o parcelamento se aplica a **todos os fatos geradores ocorridos antes do início da pandemia da Covid-19 e a débitos objeto de parcelamentos anteriores**, mas em condições consideravelmente mais vantajosas.

Sendo assim, **não se aplica a ressalva** contida no art. 3º da Emenda Constitucional nº 106, de 7 de maio de 2020, **que tem como requisitos o propósito exclusivo de enfrentar a calamidade e a vigência e efeitos restritos à sua duração**, devendo ser observados os requisitos para renúncia de receita previstos na LRF:

Art. 3º Desde que não impliquem despesa permanente, as proposições legislativas e os atos do Poder Executivo com propósito exclusivo de enfrentar a calamidade e suas consequências sociais e econômicas, com vigência e efeitos restritos à sua duração, ficam dispensados da observância das limitações legais quanto à criação, à expansão ou ao aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa e à concessão ou à ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita. (Grifou-se)

Os benefícios concedidos pelo Projeto de Lei nº 222/2020, aliás, vão em direção diametralmente oposta ao regime extraordinário fiscal para enfrentamento da pandemia instituído pela referida Emenda Constitucional, possibilitando a postergação do pagamento de impostos por até 10 anos, o que diminui a arrecadação do Estado e ameaça a continuidade de ações de combate aos efeitos da crise sanitária, em um dos seus momentos mais sensíveis, com expressivo aumento do número de casos.

Ressalte-se que não foram poucas as providências adotadas pelo Governo do Estado de Santa Catarina para mitigação de danos provocados pela Covid-19, tudo com vistas a evitar o contágio, a preservação da vida e da economia.

No início da crise sanitária, foram suspensos ou prorrogados prazos recursais e processuais em matéria tributária, prazos para cumprimento de obrigações acessórias e prazos de vigência de certidões negativas e positivas com efeitos de negativa, entre outros.

As empresas optantes pelo Simples Nacional foram beneficiadas com a prorrogação do prazo de pagamento de ICMS.

O cancelamento de parcelamentos anteriores está, até hoje, suspenso, e, em breve, será publicado Decreto postergando o vencimento das parcelas dos parcelamentos vigentes, o que trará alívio financeiro para os contribuintes em atraso.



ESTADO DE SANTA CATARINA
SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA
CONSULTORIA JURÍDICA

O Poder Executivo encaminhará à Alesc, em breve, Projeto de Lei para permitir o parcelamento dos débitos tributários cujos fatos geradores ocorreram durante a pandemia da Covid-19.

Entretanto, a concessão indiscriminada de benefícios fiscais e de longos parcelamentos, sem o devido embasamento técnico e a realização de estudos detalhados acerca do impacto econômico causado, como é o caso do PPDF/COVID-19, serve como verdadeiro prêmio ao contribuinte inadimplente e incentivo ao não pagamento de tributos, estimulando o contribuinte a sempre postergar o seu pagamento, na expectativa da concessão de um parcelamento favorável.

Diante do exposto, informamos que o PPDF/COVID-19 contempla renúncia de receitas, sem que tenha havido a demonstração de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária ou a adoção de medidas de compensação, em ofensa ao art. 14 da LRF.

2) ICMS – Limitações Constitucionais e legais para a concessão de benefícios fiscais

Com relação ao ICMS, além da exigência de lei específica, nos termos do § 6º do art. 150 da Constituição Federal, a concessão de benefícios fiscais depende ainda de celebração e ratificação de Convênio pelos Estados e o Distrito Federal no âmbito do CONFAZ, nos termos da alínea “g” do inciso XII do § 2º do art. 155 da Constituição Federal, regulamentado pela Lei Complementar Federal nº 24, de 7 de janeiro de 1975.

O Convênio ICMS 190/17, ao dispor sobre a concessão de benefícios fiscais em desacordo com os dispositivos mencionados acima, enumera, no § 4º de sua Cláusula primeira, as espécies de benefícios cuja concessão deve ser autorizada por Convênio celebrado entre os Estados, dentre as quais está a remissão, a anistia e o parcelamento em prazo superior a 60 meses (prazo máximo do Convênio ICM 24/75):

Cláusula primeira (...)

§ 4º Para os fins do disposto neste convênio, os benefícios fiscais concedidos para fruição total ou parcial, compreendem as seguintes espécies:

(...)

XII - remissão;

XIII - anistia;

(...)

XVI - parcelamento em prazo superior ao estabelecido no Convênio ICM 24/75, de 5 de novembro de 1975, e em outros acordos celebrados no âmbito do CONFAZ;

(...)



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

E não há Convênio celebrado entre os Estados autorizando os benefícios fiscais concedidos pelo Projeto de Lei nº 222/2020, que compreendem remissão, anistia e parcelamento em até 120 meses, conforme exposto anteriormente.

Assim, os referidos benefícios não podem ser concedidos unilateralmente pelo Estado de Santa Catarina, sob pena de ofensa à alínea “g” do inciso XII do § 2º do art. 155 da Constituição Federal e à Lei Complementar Federal nº 24, de 1975.

Vale ressaltar, aliás, que, por meio do Convênio ICMS 158/17, o **Estado de Santa Catarina já foi recentemente autorizado a instituir parcelamento de débitos fiscais relativos ao ICMS**, que foi instrumentalizado por meio da Lei nº 17.514, de 24 de abril de 2018.

Como **condição para autorização do parcelamento**, o referido Convênio, em sua Cláusula sexta, determinou que a **instituição de novo Programa de Parcelamento deverá observar o intervalo mínimo de quatro anos**, a contar da publicação/instituição do parcelamento por ele autorizado. A Lei nº 17.514, de 2018 repetiu a previsão em seu art. 7º:

Art. 7º A instituição de novo programa de parcelamento pelo Estado deverá observar o intervalo mínimo de 4 (quatro) anos, contados a partir da data da instituição do PPDF.

Dessa forma, com relação ao ICMS, a **instituição de novo programa de parcelamento está vedada até 24 de abril de 2022**.

O Projeto de Lei nº 222/2020, em seu art. 16, pretende alterar o art. 7º da Lei nº 17.514, de 2018, acrescentando uma exceção à vedação “em caso de calamidade pública estadual ou federal”:

Art. 7º A instituição de novo programa de parcelamento pelo Estado deverá observar o intervalo mínimo de 4 (quatro) anos, contados a partir da data da instituição do PPDF, exceto em caso de calamidade pública estadual ou federal.

Contudo, a alteração não foi autorizada por Convênio, e a vedação prevista no Convênio ICMS 158/17 não pode ser alterada unilateralmente por Santa Catarina, havendo, mais uma vez, ofensa à alínea “g” do inciso XII do § 2º do art. 155 da Constituição Federal e à Lei Complementar Federal nº 24, de 1975.

3) ITCMD – ausência de relação com os efeitos econômicos da pandemia e outras considerações

Conforme exposto anteriormente, a concessão de benefícios fiscais pelo Projeto de Lei nº 222/2020 é ampla e discriminada e não guarda relação direta com enfrentamento dos efeitos econômicos da pandemia. Especialmente com relação ao ITCMD, a situação fica ainda mais evidente.

A incidência do referido imposto **pressupõe sempre o recebimento gratuito de bens pelo contribuinte, seja por herança ou doação. Não há qualquer**



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

esforço financeiro do contribuinte afetado pela crise sanitária a justificar a concessão de benefícios com fundamento na pandemia.

Ademais, a legislação específica do imposto já prevê, nos termos do art. 11 da Lei nº 13.136, de 25 de novembro de 2004, o parcelamento de seu pagamento em 12 prestações mensais, quando apurado e declarado pelo próprio sujeito passivo, ou em 24 prestações, quando exigido por notificação fiscal.

Dessa forma, ainda que o contribuinte, por motivos alheios ao fato gerador do ITCMD, se encontre em dificuldades financeiras para pagar os tributos incidentes sobre uma situação que aumenta seu patrimônio, sem qualquer esforço financeiro, já pode atualmente solicitar um parcelamento, em prazo muito mais coerente com os efeitos da pandemia (12 ou 24 meses).

A possibilidade de parcelamento do ITCMD em 48 prestações, prevista no art. 2º do Projeto de Lei nº 222/2020, com remissão e anistia de multa e juros, não guarda qualquer proporcionalidade com a situação utilizada como fundamento para concessão dos benefícios.

Por fim, no aspecto operacional da arrecadação do imposto, na maioria das vezes, os sujeitos passivos são pessoas físicas que se tornam contribuintes do ITCMD uma única vez e o bem é alienado quando do inventário e da partilha, diminuindo drasticamente a garantia do crédito.

Sendo assim, na eventual necessidade de execução fiscal, o parcelamento por longos períodos acarreta a diminuição drástica da possibilidade de recebimento do imposto pelo Estado, sobretudo quando, como em muitos casos, os contribuintes residem em outros estados e os procedimentos são realizados por meio de carta precatória, de forma lenta e ineficaz.

Como se vê, a concessão de parcelamento, remissão e anistia em relação ao ITCMD não guarda qualquer relação com os efeitos econômicos da pandemia, tratando-se de simples vantagem concedida ao contribuinte sem motivos que a justifiquem, que diminui a arrecadação do Estado num momento de muitos gastos, em evidente contrariedade ao interesse público.

3) IPVA – ausência de relação com os efeitos econômicos da pandemia e outras considerações

Também com relação ao IPVA, a ausência de relação direta entre a concessão de benefícios fiscais e o enfrentamento dos efeitos econômicos da pandemia fica ainda mais evidente, uma vez que se trata de um tributo sobre a propriedade que incide anualmente, e não um tributo sobre a atividade econômica, afetada na pandemia.

Devido a mecanismos de controle e gestão, em Santa Catarina, historicamente, o IPVA é um tributo de baixa inadimplência, que, entre 2014 e 2019, manteve-se entre 2,24% e 4,18%.



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

A situação em 2020 não se alterou – a arrecadação do IPVA, aliás, não só não sofreu queda no período da pandemia, como houve incremento de cerca de 9,1% na arrecadação, no comparativo entre novembro de 2019 e novembro de 2020 (arrecadação de R\$ 1.868.476.095,59 e R\$ 2.052.041.842,45, respectivamente).

Tal fato pode ser em parte creditado aos fortes investimentos realizados pela Muito Secretaria de Estado da Fazenda no cenário de pandemia, disponibilizando serviços remotos relacionados para facilitar o atendimento ao contribuinte.

Sendo assim, não há qualquer justificativa econômica para a concessão de longos parcelamentos, remissão e anistia de multa e juros do IPVA – ainda mais de forma indiscriminada e geral e sem critérios técnicos, como previsto no Projeto de Lei nº 222/2020, o que também serviria como estímulo à inadimplência.

Ressalte-se que a legislação do IPVA já contempla o parcelamento do pagamento em 3 vezes ao longo do ano, sem nenhum acréscimo. O calendário de vencimento também é distribuído ao longo do ano, acompanhando as datas de licenciamento anual dos veículos.

Por fim, há de se destacar que, em Santa Catarina, nunca foi implementado parcelamento de IPVA por longos períodos e haveria dificuldade na operacionalização da gestão dos parcelamentos, que depende da integração entre os sistemas do Detran/SC e da Secretaria de Estado da Fazenda.

O atual modelo de controle e cobrança é referência no Brasil e foi consolidado ao longo de décadas. O processo está consolidado num complexo sistema que envolve o controle do pagamento do IPVA, das taxas e do pagamento de multas, liberação e licenciamento do veículo, assim como das transferências de propriedade.

O sucesso do modelo em Santa Catarina tem relação direta com a sua estabilidade ao longo dos anos e da forma como é executado, por meio da exigência do pagamento do tributo antes do licenciamento anual e da transferência de propriedade.

Intervenções seguras nesse sistema exigem, além de equipe técnica qualificada, tempo exige tempo e investimentos, com a consequente necessidade de dispor de equipe técnica, que atualmente está totalmente mobilizada em outras rotinas.”

Em resumo, consoante à manifestação da Diretoria de Administração, o Autógrafo do Projeto de Lei é contrário ao interesse público e é visto com grande preocupação pelo fisco estadual, na medida em que:



ESTADO DE SANTA CATARINA
SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA
CONSULTORIA JURÍDICA

- concede benefícios fiscais amplos e indiscriminados, não relacionados aos efeitos econômicos da pandemia da Covid-19, aplicáveis a todos os fatos geradores ocorridos anteriormente à crise sanitária e a débitos objeto de parcelamentos anteriores, sem qualquer critério técnico e estudo do impacto econômico, tratando-se de verdadeiro prêmio ao contribuinte inadimplente e incentivo ao não pagamento de tributos;

- acarreta queda na arrecadação, postergando o pagamento de tributos por até 10 anos, o que ameaça não apenas a continuidade de ações de combate aos efeitos da pandemia, em um dos seus momentos mais sensíveis da pandemia, com expressivo aumento do número de casos, mas também todo o planejamento orçamentário estadual.

Especificamente em relação ao ITCMD, destaca-se que a concessão de benefícios está em evidente contrariedade ao interesse público, uma vez que a ocorrência do fato gerador não guarda qualquer relação com os efeitos econômicos da pandemia, vez que pressupõe o recebimento gratuito de bens, sem esforço financeiro potencialmente afetado pela crise sanitária, e que o parcelamento em longos períodos diminui drasticamente a garantia do crédito, dificultando eventual execução fiscal dos valores devidos.

Já no que diz respeito especificamente ao IPVA, a medida é também contrária ao interesse público devido à ausência de justificativas econômicas que justifiquem a sua concessão.

Além disso, o Projeto de Lei ofende o inciso II do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, uma vez que não foi demonstrado que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária nem foram adotadas medidas de compensação.

Especificamente em relação ao ICMS, reitera-se a ofensa à alínea "g" do inciso XII do § 2º do art. 155 da Constituição Federal e a Lei Complementar Federal nº 24,



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

de 1975, pela ausência de Convênio autorizativo celebrado no âmbito do CONFAZ, bem como a violação ao art. 7º da Lei nº 17.514/ 2018, que, atendendo à condição imposta pelo Convênio ICMS 158/17, veda a concessão de novo programa de parcelamento em Santa Catarina até 24 de abril de 2022.

Ante todo o exposto, opina-se pelo VETO TOTAL do Projeto de Lei nº 222/2020.

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

É o parecer.

**Samuel Fedumentti Góes
Assessor Jurídico**

À decisão da Senhora Secretária.

**Luiz Henrique Domingues da Silva
Consultor Jurídico**

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

**Michele Patricia Roncalio
Secretária de Estado da Fazenda designada**



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

PARECER Nº 625/20-PGE

Florianópolis, data da assinatura digital.

Processo: SCC 19241/2020

Assunto: Autógrafo de Projeto de Lei nº 222/2020

Origem: Casa Civil (CC)

Ementa: Autógrafo de projeto de lei nº 222/2020, de iniciativa parlamentar, que institui o Programa Catarinense de Parcelamento de Débitos Fiscais, em decorrência do estado de calamidade pública declarado em virtude da pandemia da COVID-19 (PPDF/COVID19). 1. Caracterização de renúncia de receita. Parcelamento com abrangência de todos os débitos referentes ao período até 30 de setembro de 2020, incluindo o anterior ao reconhecimento do estado de calamidade pública. Benefício fiscal não destinado exclusivamente ao enfrentamento à pandemia. Não aplicação da ressalva contida no art. 3º da Emenda Constitucional nº 106/2020 e no art. 65, § 1º, III, da LRF. Não preenchimento dos requisitos previstos no art. 14 da LRF e no art. 113 do ADCT. 2. Inexistência de convênio celebrado no âmbito do Confaz. Impossibilidade de convalidação. Âmbito de aplicação da Lei Complementar nº 160/2017 restrito à legislação estadual publicada até 8 de agosto de 2017. Não ampliação do marco temporal da Lei Complementar nº 160/2017 pelo Convênio ICMS 91/20. 3. Impossibilidade de estabelecimento de prazo para o Poder Executivo exercer suas atribuições, sob pena de afronta à separação dos poderes. 4. Impossibilidade de quitação de débitos tributários mediante dação em



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

pagamento de bens móveis. 5. Opinião pelo veto à integralidade do projeto.

Senhor Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica,

1. RELATÓRIO

Trata-se de autógrafo de projeto de lei nº 222/2020, de iniciativa parlamentar, que institui o Programa Catarinense de Parcelamento de Débitos Fiscais, em decorrência do estado de calamidade pública declarado em virtude da pandemia da COVID-19 (PPDF/COVID19).

2. ANÁLISE

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:



ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA

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 pela 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 Fica instituído o Programa Catarinense de Parcelamento de Débitos Fiscais, em decorrência do estado de calamidade pública declarado em virtude da pandemia da COVID-19 (PPDF/COVID-19), destinado a promover a regularização de débitos tributários e não tributários, constituídos ou não, em dívida ativa ou não, com exigibilidade suspensa ou não, inclusive aqueles objeto de parcelamentos anteriores rescindidos ou ativos, em discussão administrativa



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

ou judicial, provenientes de lançamento de ofício efetuado após a publicação desta Lei, e débitos de contribuintes que se encontrem em recuperação judicial, nos termos da Lei n° 11.101, de 2005.

§ 1º O PPDF/COVID-19 aplica-se aos débitos relativos ao Imposto sobre Operações Relativas a Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), aos débitos fiscais declarados como Substituição Tributária (ST), aos débitos do Programa de Desenvolvimento da Empresa Catarinense (PRODEC), aos débitos relativos ao Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCMD) e aos débitos relativos ao Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA).

§ 2º Poderão ser objeto do PPDF/COVID-19 os débitos tributários e não tributários cujos fatos geradores tenham ocorrido até 30 de setembro de 2020.

§ 3º Os contribuintes terão até o dia 30 de abril de 2021 para aderir ao Programa Catarinense de Parcelamento de Débitos Fiscais - PPDF/COVID-19.

Art. 2º O contribuinte devedor de ITCMD e IPVA que aderir ao PPDF/COVID-19 poderá liquidar os débitos mediante a opção por uma das seguintes modalidades:

I - pagamento à vista, com redução de 100% (cem por cento) das multas de mora e de ofício, de 90% (noventa por cento) das multas isoladas, dos juros de mora e sobre o valor do encargo legal;

II - parcelamento em até 48 (quarenta e oito) prestações mensais, com redução de 50% (cinquenta por cento) das multas de mora e de ofício, das multas isoladas, dos juros de mora e sobre o valor do encargo legal.

Art. 3º O contribuinte devedor de ICMS, ST e PRODEC que aderir ao PPDF/COVID-19 poderá liquidar os débitos mediante a opção por uma das seguintes modalidades:

I - pagamento à vista, com redução de 100% (cem por cento) das multas de mora e de ofício, de 90% (noventa por cento) das multas isoladas, de 90% (noventa por cento) dos juros de mora e de 100% (cem por cento) sobre o valor do encargo legal;

II - parcelamento em até 24 (vinte e quatro) prestações mensais, com redução de 90% (noventa por cento) das multas de mora e de ofício, de 80% (oitenta por cento) das multas isoladas, de 80% (oitenta por cento) dos juros de mora e de 100% (cem por cento) sobre o valor do encargo legal;

III - parcelamento em até 48 (quarenta e oito) prestações mensais, com redução de 80% (oitenta por cento) das multas de mora e de ofício, de 70% (setenta por cento) das multas isoladas, de 70% (setenta por cento) dos juros de mora e de 100% (cem por cento) sobre o valor do encargo legal;

IV - parcelamento em até 60 (sessenta) prestações mensais, com redução de 70% (setenta por cento) das multas de mora e de ofício, de 60% (sessenta por cento) das multas isoladas, de 60% (sessenta por cento) dos juros de mora e de 100% (cem por cento) sobre o valor do encargo legal; ou



ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA

V - parcelamento em até 120 (cento e vinte) prestações mensais, com redução de 60% (sessenta por cento) das multas de mora e de ofício, de 50% (cinquenta por cento) das multas isoladas, de 50% (cinquenta por cento) dos juros de mora e de 100% (cem por cento) sobre o valor do encargo legal.

Art. 4º A adesão ao PPDF/COVID-19, em qualquer das modalidades de extinção do crédito tributário previstas nesta Lei, fica condicionada:

I - quando for o caso, ao recolhimento do valor constante de documento a ser emitido pela Secretaria de Estado da Fazenda, que informará o débito incentivado, o desconto concedido e a data limite para o pagamento;

II - à desistência e à renúncia expressas, nas esferas administrativa e judicial, a qualquer direito de ação, impugnação ou recurso relativo ao débito a ser quitado;

III - à aceitação plena e irrestrita de todas as condições estabelecidas nesta Lei e em regulamento específico;

IV - à apresentação, se for o caso, de procuração com poderes específicos do devedor; e

V - à manutenção automática dos gravames decorrentes de medida cautelar fiscal e das garantias prestadas nas ações de execução fiscal.

§ 1º A adesão ao PPDF/COVID-19, em qualquer das modalidades de extinção do crédito tributário previsto nesta Lei, independe de apresentação de garantia, ressalvados os créditos tributários garantidos na forma do inciso V deste artigo.

§ 2º A adesão a que se refere o caput deve ser feita, eletronicamente, no sítio da internet www.sef.sc.gov.br, até o prazo estabelecido no §3º do art. 1º desta lei.

§ 3º Considera-se formalizada a adesão ao PPDF/COVID-19:

I - com a apresentação do requerimento do devedor ou de seus sucessores, quando exigido; ou

II - com o pagamento à vista ou da primeira parcela, no caso de parcelamento.

§ 4º O devedor que não receber o documento de que trata o inciso I do caput deve requerê-lo junto à Secretaria de Estado da Fazenda, na forma fixada no regulamento.

Art. 5º Os parcelamentos previstos no art. 2º não poderão ter parcelas inferior a R\$ 100,00 (cem reais).

Art. 6º Nas hipóteses de parcelamento previstas no art. 3º, o valor de cada parcela não pode ser inferior a R\$ 500,00 (quinhentos reais).

§ 1º As parcelas são mensais, iguais e sucessivas.

§ 2º O valor de cada prestação mensal, por ocasião do pagamento, será acrescido de juros equivalentes à taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic) para títulos federais, acumulada mensalmente, calculados a partir do mês subsequente ao da consolidação até o mês anterior ao do pagamento.

Art. 7º Fica dispensado o oferecimento de garantia real aos parcelamentos concedidos sob a forma desta Lei, independentemente de se tratar de créditos tributários declarados, constituídos de ofício ou inscritos em dívida ativa.



ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA

Art. 8º O devedor é excluído do parcelamento a que se refere esta Lei na hipótese de:

I - inobservância de quaisquer exigências previstas nesta Lei e em regulamento específico; ou

II - falta de pagamento de 6 (seis) parcelas, sucessivas ou não.

§ 1º A parcela paga com até 30 (trinta) dias de atraso não configura inadimplência para os fins do inciso II do caput.

§ 2º Ocorrendo a exclusão do devedor do parcelamento, o pagamento efetuado extingue o crédito de forma proporcional a cada um dos elementos que originalmente o compõem, e implica a perda do direito aos benefícios constantes desta Lei, inclusive aqueles incidentes sobre cada parcela paga.

§ 3º A exclusão do devedor do parcelamento depende de notificação prévia e dá-se com a ocorrência de uma das hipóteses descritas neste artigo.

Art. 9º O descumprimento, a qualquer momento, dos requisitos desta Lei implica a perda dos benefícios nela previstos, tornando imediatamente exigível o saldo existente.

Art. 10. Para fruição dos benefícios fiscais previstos no PPDF/COVID-19, os débitos ajuizados que estejam em fase de hasta pública ou leilão, já determinados pelo juízo, somente poderão aderir ao parcelamento nos termos do inciso I do art. 2º e dos incisos I e II do art. 3º desta Lei.

Art. 11. O recolhimento por qualquer das formas mencionadas nesta Lei não terá efeito homologatório e não impede a cobrança de débitos apurados pelo fisco posteriormente.

Art. 12. O disposto art. 3º nesta Lei se aplica, inclusive, aos débitos de ICMS decorrentes da opção pelo Regime Especial Unificado de Arrecadação de Tributos e Contribuições – SIMPLES, previsto na Lei Complementar Nacional nº 123, de 14 de dezembro de 2006.

Art. 13. Os débitos tributários e não tributários, constituídos ou não, em dívida ativa ou não, com exigibilidade suspensa ou não, inclusive aqueles objeto de parcelamentos anteriores rescindidos ou ativos, em discussão administrativa ou judicial, provenientes de lançamento de ofício efetuado após a publicação desta Lei, e débitos de contribuintes que se encontrem em recuperação judicial, nos termos da Lei nº 11.101, de 2005, em que o Estado é credor poderá ser extinto, nos termos do inciso XI do caput do art. 156 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 - Código Tributário Nacional, mediante dação em pagamento de bens imóveis e móveis, a critério do credor, na forma desta Lei, desde que atendidas as seguintes condições:

I - a dação seja precedida de avaliação do bem ou dos bens ofertados, que devem estar livres e desembaraçados de quaisquer ônus, nos termos de regulamento da Secretaria de Estado da Fazenda; e

II - a dação abranja a totalidade do crédito ou créditos que se pretende liquidar com atualização, juros, multa e encargos legais, sem desconto de qualquer natureza, assegurando-se ao devedor a possibilidade de complementação em



ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA

dinheiro de eventual diferença entre os valores da totalidade da dívida e o valor do bem ou dos bens ofertados em dação. § 1º O disposto no caput também se aplica aos créditos tributários do ICMS referentes ao Regime Especial Unificado de Arrecadação de Tributos e Contribuições devidos pelas Microempresas e Empresas de Pequeno Porte - Simples Nacional.

§ 2º Caso o crédito que se pretenda extinguir seja objeto de discussão judicial, a dação em pagamento somente produzirá efeitos após a desistência da referida ação pelo devedor ou corresponsável e a renúncia do direito sobre o qual se funda a ação, devendo o devedor ou o corresponsável arcar com o pagamento das custas judiciais e honorários advocatícios.

§ 3º O Estado observará a destinação específica dos créditos extintos por dação em pagamento, nos termos de regulamento do Secretário de Estado da Fazenda.

Art. 14. A Secretaria de Estado da Fazenda e a Procuradoria-Geral do Estado, observadas as respectivas competências, deverão adotar as medidas necessárias à implementação desta Lei.

Art. 15. O valor devido ao Fundo Especial de Estudos Jurídicos e de Reparelhamento (FUNJURE), instituído pela Lei nº 56, de 29 de junho de 1992, em decorrência da aplicação do disposto nesta Lei, fica limitado a 5% (cinco por cento) do valor pago pelo sujeito passivo a título de tributo e acréscimos legais.

§ 1º Não se aplica o disposto no caput à parcela remanescente do débito tributário, na hipótese de o pagamento não o extinguir.

§ 2º O disposto no caput não abrange nem substitui honorários sucumbências definidos em favor do Estado decorrentes de decisões judiciais transitadas em julgado ou cujos recursos tenham sido objeto de desistência pelo contribuinte interessado no benefício fiscal, proferidas em ações autônomas, embargos do devedor ou incidentes de exceção de pré-executividade.

Art. 16. O artigo 7º da Lei nº 17.514, de 24 de abril de 2018, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 7º A instituição de novo programa de parcelamento pelo Estado deverá observar o intervalo mínimo de 4 (quatro) anos, contados a partir da data da instituição do PPDF, exceto em caso de calamidade pública estadual ou federal. (NR)"

Art. 17. O Secretário de Estado da Fazenda deverá depositar esta Lei no Conselho Nacional de Política Fazendária – CONFAZ e requerer sua convalidação em Convênio no prazo máximo de 5 dias úteis da aprovação desta Lei.

Art. 18. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

O projeto visa, em suma, instituir um programa de parcelamento de débitos tributários e não tributários, em razão das dificuldades financeiras geradas pelo estado de calamidade pública decorrente da proliferação do novo coronavírus (Sars-Cov-2). Nesse sentido,



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

extraí-se da justificação da proposta¹:

Com a propagação violenta do vírus, sabe-se que o isolamento social é a determinação médica mais adequada; porém, a preservação da saúde traz implicações inimagináveis às empresas brasileiras.

Estamos diante de uma redução brusca do faturamento das empresas, as quais são primordiais para a geração de empregos e renda no Brasil. Isso exige a tomada de medidas para a sobrevivência dos negócios, pois, preservando-os, preserva-se também a saúde financeira dos cidadãos, que são diretamente afetados pela crise em face de demissões, suspensões de contratos de trabalho, reduções de jornada e de salário.

Diante desse cenário caótico da economia mundial, especialmente da brasileira, a concessão deste Programa Catarinense de Parcelamento de Débitos Fiscais se apresenta como uma alternativa para que os contribuintes regularizem seus débitos fiscais, ao mesmo tempo em que desonera o poder público com o aumento de sua arrecadação.

Quanto à deflagração do processo legislativo, verifica-se que a proposta não se enquadra em nenhuma das hipóteses para as quais se exige iniciativa do Chefe do Poder Executivo previstas no § 1º do art. 61 da CRFB e reproduzidas, em razão do princípio da simetria, pelo § 2º art. 50 da CESC.

É que a iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação extensiva. Desse modo, a deflagração de projetos de leis que versem sobre matéria tributária também cabe aos membros do Legislativo. O fato de a legislação tributária acarretar reflexos no orçamento não implica a conclusão de que sua iniciativa é privativa do chefe do Executivo. Nesse sentido, o STF, em sede de repercussão geral (tema 682²), fixou a seguinte orientação:

Inexiste, na Constituição Federal de 1988, reserva de iniciativa para leis de natureza tributária, inclusive para as que concedem renúncia fiscal.

¹ Disponível em: <http://www.ale.sc.gov.br/legislativo/tramitacao-de-materia/PL/0222.2/2020>. Acesso em 28/12/2020.

² ARE 743480 RG, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 10/10/2013, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-228 DIVULG 19-11- 2013 PUBLIC 20-11-2013.



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

Porém, acerca do conteúdo propriamente dito da proposta, algumas observações devem ser feitas.

2.1 Da caracterização de renúncia de receita e da não aplicação da ressalva contida no art. 3º da Emenda Constitucional nº 106/2020 e no art. 65, § 1º, III, da LRF

De início, cumpre destacar que o projeto, na medida em que institui parcelamento de débitos tributários e não tributários com abatimento de multas, juros de mora e um não especificado "encargo legal", caracteriza renúncia de receita. O parcelamento, portanto, ao estabelecer o referido tratamento diferenciado, preenche o suporte fático previsto no § 1º do art. 14 da Lei Complementar nº 101/2000 (LRF), que possui a seguinte dicção:

Art. 14. [...] § 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado. [Grifou-se]

Em regra, toda concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita requer, para a sua válida implementação, a observância de requisitos elencados pelo art. 14, caput, da LRF. Eis a redação do preceito citado:

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

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

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado



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

no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

A Emenda Constitucional nº 95/2016 constitucionalizou parcialmente o tema, como se pode deduzir do art. 113 do ADCT (criado pela referida emenda), transcrito a seguir:

Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.

O que o art. 14 da LRF pretende é qualificar o debate legislativo sobre gastos tributários, incentivando o deslocamento da decisão sobre a concessão de renúncia fiscal para a arena apropriada, que é a da deliberação sobre o orçamento do ano seguinte, ocasião na qual o custo-benefício poderá ser mais bem ponderado.

Nesse sentido, no julgamento da ADI 2238³, em que o STF declarou a constitucionalidade do art. 14 da LRF, o Ministro Alexandre de Moraes, relator do acórdão, fez importantes digressões sobre o propósito do mecanismo no âmbito do processo legislativo. A esse respeito, transcreve-se o seguinte excerto de seu voto:

O que o art. 14 da LRF se propõe a fazer é justamente organizar uma estratégia, dentro do processo legislativo, para que os impactos fiscais de um projeto de concessão de benefícios tributários sejam melhor quantificados, avaliados e assimilados em termos orçamentários.

Esse mecanismo reflete uma preocupação, crescente no Brasil, em promover um diagnóstico mais preciso do montante de recursos públicos de que o Estado abre mão por atos de renúncia de receita. Esses incentivos nada mais são do que gastos indiretos, ou gastos tributários, cuja expressividade atinge cifras notáveis.

A massiva utilização dessa forma de intervenção estatal na economia tem sido vastamente criticada porque, embora opere efeitos equiparáveis às despesas, com consequências duradouras, tais despesas historicamente são aprovadas em

³ ADI 2238. Órgão julgador: Tribunal Pleno. Relator(a): Min. ALEXANDRE DE MORAES. Julgamento: 24/06/2020. Publicação: 15/09/2020.



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

contextos legislativos alheios às deliberações gerais sobre o orçamento, o que elide significativamente as possibilidades de controle parlamentar sobre esse tipo de gasto.

Anote-se que não há, nos autos do processo legislativo, qualquer referência à inclusão da renúncia da receita na estimativa da lei orçamentária ou à efetivação de medidas de compensação. No entanto, isso, por si só, não caracteriza óbice à aprovação da proposição legislativa. Explica-se.

Em 29/03/2020, o Ministro Alexandre de Moraes, com fundamento na excepcionalidade do atual cenário de calamidade pública, concedeu monocraticamente medida cautelar na ADI 6357 para afastar determinadas limitações legais da LRF relativamente a ações governamentais destinadas ao enfrentamento ao coronavírus. Eis o dispositivo da decisão:

Diante do exposto, CONCEDO A MEDIDA CAUTELAR na presente ação direta de inconstitucionalidade, ad referendum do Plenário desta SUPREMA CORTE, com base no art. 21, V, do RISTF, para CONCEDER INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO FEDERAL, aos artigos 14, 16, 17 e 24 da Lei de Responsabilidade Fiscal e 114, caput, in fine e § 14, da Lei de Diretrizes Orçamentárias/2020, para, durante a emergência em Saúde Pública de importância nacional e o estado de calamidade pública decorrente de COVID-19, afastar a exigência de demonstração de adequação e compensação orçamentárias em relação à criação/expansão de programas públicos destinados ao enfrentamento do contexto de calamidade gerado pela disseminação de COVID-19. Ressalto que, a presente MEDIDA CAUTELAR se aplica a todos os entes federativos que, nos termos constitucionais e legais, tenham decretado estado de calamidade pública decorrente da pandemia de COVID-19. Diante do exposto, CONCEDO A MEDIDA CAUTELAR na presente ação direta de inconstitucionalidade, ad referendum do Plenário desta SUPREMA CORTE, com base no art. 21, V, do RISTF, para CONCEDER INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO FEDERAL, aos artigos 14, 16, 17 e 24 da Lei de Responsabilidade Fiscal e 114, caput, in fine e § 14, da Lei de Diretrizes Orçamentárias/2020, para, durante a emergência em Saúde Pública de importância nacional e o estado de calamidade pública decorrente de COVID-19, afastar a exigência de demonstração de adequação e compensação orçamentárias em relação à criação/expansão de programas públicos destinados ao enfrentamento do contexto de calamidade gerado pela disseminação de COVID-19.

Ressalto que, a presente MEDIDA CAUTELAR se aplica a todos os entes



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

federativos que, nos termos constitucionais e legais, tenham decretado estado de calamidade pública decorrente da pandemia de COVID-19. [Grifou-se]

Posteriormente, foi editada a Emenda Constitucional nº 106/2020, que instituiu regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento de calamidade pública nacional decorrente de pandemia. A emenda, em seu art. 3º, veiculou regra similar ao que fora decidido monocraticamente pelo Ministro. O dispositivo citado dispõe, nestes termos:

Art. 3º Desde que não impliquem despesa permanente, as proposições legislativas e os atos do Poder Executivo com propósito exclusivo de enfrentar a calamidade e suas consequências sociais e econômicas, com vigência e efeitos restritos à sua duração, ficam dispensados da observância das limitações legais quanto à criação, à expansão ou ao aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa e à concessão ou à ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita. [Grifou-se]

Também sobre o afastamento de limitações legais de direito financeiro, a Lei Complementar nº 173/2020 acrescentou o § 1º, III, ao art. 65 da LRF, que passou a ter a seguinte redação:

Art. 65. [...]

§ 1º Na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, nos termos de decreto legislativo, em parte ou na integralidade do território nacional e enquanto perdurar a situação, além do previsto nos incisos I e II do caput:

[...]

III - serão afastadas as condições e as vedações previstas nos arts. 14, 16 e 17 desta Lei Complementar, desde que o incentivo ou benefício e a criação ou o aumento da despesa sejam destinados ao combate à calamidade pública. [Grifou-se]

Diante dessas inovações legislativas, o Supremo Tribunal Federal ratificou a cautelar anteriormente prolatada e reconheceu a perda do objeto da ADI 6357. O acórdão foi assim ementado:



ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA

Ementa: REFERENDO DE MEDIDA CAUTELAR. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL (LRF). ARTS. 14, 16, 17 e 24. LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS (LDO/2020). ART. 114, CAPUT, E PARÁGRAFO 14. INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO. AFASTAMENTO DA EXIGÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO DE ADEQUAÇÃO E COMPENSAÇÃO ORÇAMENTÁRIAS. CRIAÇÃO E EXPANSÃO DE PROGRAMAS PÚBLICOS DESTINADOS AO ENFRENTAMENTO DA PANDEMIA CAUSADA PELA COVID-19. PROTEÇÃO DA VIDA E DA SAÚDE. CONFIRMAÇÃO DA MEDIDA CAUTELAR. PROMULGAÇÃO DA EMENDA CONSTITUCIONAL 106/2020. PERDA SUPERVENIENTE DO INTERESSE DE AGIR. EXTINÇÃO DA AÇÃO. 1. A Lei de Responsabilidade Fiscal instituiu um inovador modelo regulatório das finanças públicas, baseado em medidas gerais de transparência, de programação orçamentária, de controle e de acompanhamento da execução de despesas e de avaliação de resultados, destinadas, entre outros pontos, a incrementar a prudência na gestão fiscal e a sincronizar as decisões tomadas pelos Estados e pelos Municípios com os objetivos macroeconômicos estabelecidos nacionalmente pela União. 2. No entanto, existem situações nas quais o surgimento de condições supervenientes absolutamente imprevisíveis afetam radicalmente a possibilidade de execução do orçamento planejado. Inteligência do art. 65 da LRF. 3. O surgimento da pandemia de COVID-19 representa uma condição superveniente absolutamente imprevisível e de consequências gravíssimas, que afetará, drasticamente, a execução orçamentária anteriormente planejada. 4. O excepcional afastamento da incidência dos arts. 14, 16, 17 e 24 da LRF e 114, caput, in fine, e § 14, da LDO/2020, durante o estado de calamidade pública e **para fins exclusivos de combate integral da pandemia de COVID-19**, não conflita com a prudência fiscal e o equilíbrio orçamentário intertemporal consagrados pela LRF. Realização de gastos orçamentários destinados à proteção da vida, da saúde e da própria subsistência dos brasileiros afetados pela gravidade da situação vivenciada. 5. Medida cautelar referendada. 6. O art. 3º da EC 106/2020 prevê uma espécie de autorização genérica destinada a todos os entes federativos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) para a flexibilização das limitações legais relativas às ações governamentais que, não implicando despesas permanentes, acarretem aumento de despesa. 7. Em decorrência da promulgação da EC 106/2020, fica prejudicada a Ação Direta de Inconstitucionalidade, por perda superveniente de objeto e de interesse de agir do Autor. Precedentes. (ADI 6357 MC-Ref, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 13/05/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-276 DIVULG 19-11-2020 PUBLIC 20-11-2020) [Grifou-se]

Como se observa dos julgados e das alterações legislativas acima expostas, certos



ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA

atos do poder público que acarretam renúncia de receita estão dispensados da observância de certas limitações legais de direito financeiro. Para isso, todavia, tais atos **devem ser exclusivamente destinados ao combate à calamidade pública.**

Portanto, cabe analisar se o parcelamento de que trata o projeto em análise preenche o requisito da destinação exclusiva da renúncia de receita ao combate à calamidade pública. A resposta, adianta-se, é negativa.

É que o Programa Catarinense de Parcelamento de Débitos Fiscais, embora tenha sido instituído "em decorrência do estado de calamidade pública declarada em virtude da pandemia da COVID-19" (art. 1º, caput), engloba todos os "débitos tributários e não tributários cujos fatos geradores tenham ocorrido até 30 de setembro de 2020" (art. 1º, § 2º), **incluindo aqueles ocorridos em período anterior à decretação do atual estado de calamidade pública.**

Anote-se que o reconhecimento do estado de calamidade pública em Santa Catarina decorrente da proliferação do coronavírus se deu por meio do Decreto Legislativo nº 18.332, de 20 de março de 2020⁴.

Logo, para que renúncia fiscal fosse, de fato, exclusivamente destinada ao combate à atual pandemia, de modo a afastar os requisitos legais atinentes à implementação de renúncia de receita, o parcelamento deveria compreender apenas os débitos cujos fatos geradores ocorreram **a partir de 20 de março de 2020.**

Isso porque as dificuldades financeiras inerentes à pandemia são apenas aquelas que decorreram da paralisação das atividades econômicas. E a referida paralisação, como é cediço, ocorreu apenas após o reconhecimento do estado de calamidade pública.

Com efeito, raciocínio diverso implicaria estender a benesse não apenas aos contribuintes atingidos pela crise econômica, mas também **àqueles que, antes mesmo da decretação do estado de calamidade pública, estavam inadimplentes com suas obrigações**

⁴ Art. 1º Fica declarado estado de calamidade pública em Santa Catarina, com efeitos até 31 de dezembro de 2020, para fins, exclusivamente, do disposto no art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, notadamente em relação às dispensas do atingimento dos resultados fiscais previstos na Lei nº 17.753, de 10 de julho de 2019, e da limitação de empenho de que trata o art. 9º da referida Lei Complementar nº 101, de 2000.



ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA

tributárias.

Essa ampla abrangência do benefício fiscal afasta inexoravelmente a destinação exclusiva da renúncia de receita ao combate à calamidade pública. Assim sendo, não há que se falar em afastamento das limitações de direito financeiro, porquanto não preenchido o suporte fático do art. 3º da Emenda Constitucional nº 106/2020 e do art. 65, § 1º, III, da LRF.

Registre-se, ademais, que a questão da necessidade de observância dos requisitos legais para a válida implementação de renúncia de receita foi bem pontuada pelo Parecer nº 380/20 desta Procuradoria, manifestação jurídica que examinou o projeto de lei em sua redação original. Na ocasião, ficou assentado:

Pelo exposto e o que dos autos consta, além dos apontamentos retro, o parecer é no sentido de que a condição para a aprovação válida da lei, quanto ao recolhimento de tributo com a dispensa de acessórios – multa e juros da mora – e parcelamento, depende da celebração de Convênio, no âmbito do CONFAZ, consoante o art. 155, inciso XII, letra g) da CRFB e ainda da previsão dos impactos orçamentários, com a observância do art. 165, § 2.º e 6.º da Constituição Federal e ao art. 14., da LC 101/2000.

Com base nesse cenário, considerando que: (i) o projeto em análise estabelece renúncia de receita; (ii) não há nos autos do processo legislativo qualquer referência ao cumprimento das condicionantes exigidas pelos arts. 14 da LRF e 113 do ADCT; e (iii) a renúncia fiscal não tem como propósito único o combate à calamidade pública, entende-se que **as regras do projeto de lei nº 222/2020 que instituem parcelamento de débitos tributários (arts. 2º e 3º do projeto) são inconstitucionais (por violação ao art. 113 do ADCT) e ilegais (por violação ao art. 14 da LRF).**

Posto isso, recomenda-se o veto a essas regras.

Anote-se que o parcelamento dos débitos do Programa de Desenvolvimento da Empresa Catarinense (Prodec), instituído pelo Lei Estadual nº 13.342/2005, está previsto no art. 3º da proposição legislativa, dispositivo que também dispõe sobre o parcelamento de débitos de



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

ICMS. E, como o veto somente pode abranger a integralidade de um artigo, parágrafo, inciso ou alínea (CRFB, art. 66, § 2º)⁵, a regra que prevê o parcelamento dos débitos do Prodec não pode subsistir de forma autônoma.

O veto aos arts. 2º e 3º do projeto torna necessário, por consequência, impedir a entrada no mundo jurídico de todos os dispositivos normativos que com eles apresentem uma relação de conexão ou de interdependência.

Recomenda-se, pois, o veto à integralidade do projeto de lei nº 222/2020 porque todos os demais artigos são uma continuidade da disciplina versada nos arts. 2º e 3º.

É que não faz sentido a aprovação de um projeto que institui um regime especial de parcelamento na hipótese em que justamente os dispositivos que operacionalizam o referido benefício forem objeto de veto. A lei, no caso, não produziria qualquer efeito, não havendo lógica para existir no ordenamento jurídico.

Ultrapassada a análise quanto ao óbice relativo à renúncia de receita, cabe tecer algumas considerações sobre outros vícios da proposição legislativa.

2.2 Da inexistência de convênio celebrado no âmbito do Confaz

A respeito de desonerações de ICMS, o art. 155, § 2º, XII, g, da CRFB⁶, outorga à lei complementar a atribuição de disciplinar a concessão de benefícios fiscais atinentes ao referido imposto, mediante deliberação dos Estados e do Distrito Federal.

A Lei Complementar a que alude o texto constitucional é a de nº 24, de 7 de janeiro de 1975. Em seu art. 1º, a referida legislação preceitua que a concessão de quaisquer incentivos ou favores fiscais ou financeiro-fiscais depende da celebração de convênio. Eis o

⁵ Art. 66. [...] § 2º O veto parcial somente abrangerá texto integral de artigo, de parágrafo, de inciso ou de alínea.

⁶ Art. 155. Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre: [...] II - operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e Intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior; [...] § 2º O imposto previsto no inciso II atenderá ao seguinte: [...] XII - cabe à lei complementar: [...] g) regular a forma como, mediante deliberação dos Estados e do Distrito Federal, isenções, incentivos e benefícios fiscais serão concedidos e revogados.



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

conteúdo do preceito:

Art. 1º - As isenções do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias serão concedidas ou revogadas nos termos de convênios celebrados e ratificados pelos Estados e pelo Distrito Federal, segundo esta Lei.

Parágrafo único - O disposto neste artigo também se aplica:

- I - à redução da base de cálculo;*
- II - à devolução total ou parcial, direta ou indireta, condicionada ou não, do tributo, ao contribuinte, a responsável ou a terceiros;*
- III - à concessão de créditos presumidos;*
- IV - à quaisquer outros incentivos ou favores fiscais ou financeiro-fiscais, concedidos com base no Imposto de Circulação de Mercadorias, dos quais resulte redução ou eliminação, direta ou indireta, do respectivo ônus;*
- V - às prorrogações e às extensões das isenções vigentes nesta data.*

A razão de ser dessa restrição à autonomia dos Estados em tema de exoneração tributária do ICMS é o pacto federativo, considerado o caráter nacional do imposto. Visa-se, com isso, evitar o que se convencionou chamar de "guerra fiscal"⁷. Sobre o tema, colhe-se o seguinte julgado do Supremo Tribunal Federal:

[...]. CONVÊNIOS E CONCESSÃO DE ISENÇÃO, INCENTIVO E BENEFÍCIO FISCAL EM TEMA DE ICMS: A celebração dos convênios interestaduais constitui pressuposto essencial à válida concessão, pelos Estados-membros ou Distrito Federal, de isenções, incentivos ou benefícios fiscais em tema de ICMS. Esses convênios - enquanto instrumentos de exteriorização formal do prévio consenso institucional entre as unidades federadas investidas de competência tributária em matéria de ICMS - destinam-se a compor os conflitos de interesses que necessariamente resultariam, uma vez ausente essa deliberação intergovernamental, da concessão, pelos Estados-membros ou Distrito Federal, de isenções, incentivos e benefícios fiscais pertinentes ao imposto em questão. O pacto federativo, sustentando-se na harmonia que deve presidir as relações institucionais entre as comunidades políticas que compõem o Estado Federal, legitima as restrições de ordem constitucional que afetam o exercício, pelos Estados-membros e Distrito Federal, de sua competência normativa em tema de

⁷ Guerra fiscal é um termo que designa um "litígio existente entre os Estados e o DF - com implicações no âmbito da não cumulatividade - decorrente do fato de que, unilateralmente, são concedidos incentivos de natureza diversificada, sem fundamento em Convênios entre as unidades federativas" (PAULSEN, Leandro; MELO, José Eduardo Soares de. Impostos Federais, Estaduais e Municipais. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2018. Edição do Kindle).



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

exoneração tributária pertinente ao ICMS. [...]

(ADI 1247 MC, Relator(a): CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 17/08/1995, DJ 08-09-1995 PP-28354 EMENT VOL-01799-01 PP00020)

No mesmo rumo disserta Deonísio Koch⁸, nestes termos:

A renúncia fiscal de um Estado, com relação a este imposto, é de interesse dos demais Estados, porque interfere no equilíbrio concorrencial em nível nacional. O Estado não pode, em decisão unilateral, sem a anuência dos outros Estados e do Distrito Federal, conceder benefícios fiscais, tais como isenção, redução da base de cálculo, crédito presumido entre outros. A regra é o consenso. O objetivo desta providência restritiva no exercício da competência tributária é claro: desestimular a guerra fiscal entre os Estados e o Distrito Federal no manejo das mais variadas formas de renúncias fiscais para atrair investimentos.

Com efeito, o convênio é pressuposto de exercício da competência tributária dos legisladores estaduais, em tema de desoneração de ICMS. Nesse diapasão, impende destacar o entendimento de Geraldo Ataliba⁹, que aduz, literalmente:

[...] o convênio não dá nem tira direito a nenhuma Fazenda e a nenhum contribuinte. Não cria direito de natureza tributária nem em benefício, nem em detrimento de ninguém. É mero pressuposto de exercício eficaz da competência isentadora dos legisladores ordinários estaduais.

Pois bem. O art. 3º da proposição legislativa, na medida em que institui programa de parcelamento de ICMS - abrangendo multas e juros de mora -, institui benefício fiscal relativamente a esse imposto.

É que as multas pelo descumprimento da legislação tributária, embora não constituam tributo, são consideradas, pelo art. 113, § 1º, do Código Tributário Nacional¹⁰,

⁸ KOCH, Deonísio. Manual do ICMS: teoria e prática. 6. ed. Curitiba: Juruá, 2020. p. 231.

⁹ Citação extraída de artigo da lavra de Aroldo Gomes de Mattos sobre A Natureza e o Alcance dos Convênios em Matéria do ICMS, Revista Dialética de Direito Tributário, volume 79, pag. 10 - grifamos

¹⁰ Art. 113. [...] § 1º A obrigação principal surge com a ocorrência do fato gerador, tem por objeto o pagamento de tributo ou penalidade pecuniária e extingue-se juntamente com o crédito dela decorrente.



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

obrigação tributária principal, ao lado do tributo. Logo, tanto o tributo como as multas são submetidos ao mesmo regime de cobrança.

Já os juros de mora, enquanto acessórios, seguem a sorte do principal.

Assim sendo, as restrições ao exercício da competência tributária em matéria de desonerações também abrangem multas e juros de mora.

Além disso, segundo o comando inserto no § 4º, XVI, da cláusula primeira do Convênio ICMS 190/2017¹¹, caracteriza-se como benefício fiscal o parcelamento em prazo superior ao estabelecido no Convênio ICM 24/75, de 5 de novembro de 1975, e em outros acordos celebrados no âmbito do CONFAZ. O Convênio ICM 24/75, por sua vez, estabelece que o prazo máximo do parcelamento é de 60 prestações mensais acrescidas de multa, juros e correção monetária¹². Já a proposição legislativa em análise prevê a possibilidade de o parcelamento durar até 120 meses.

Estabelecido que o projeto prevê benefício fiscal relativamente ao ICMS, observa-se que o legislador não respeitou as balizas constitucionais, na medida em que a proposta em análise não possui lastro em convênio firmado no âmbito do Confaz, contrariando o disposto no art. 155, § 2º, XII, g, da CRFB.

É bem verdade que existem alguns convênios cuja pactuação foi motivada pela atual crise econômica gerada pela proliferação do novo coronavírus. Todavia, nenhum deles possui amplitude semântica que autorize a criação de um regime especial de parcelamento de ICMS nos moldes do projeto ora em análise, o qual (i) prevê a possibilidade de redução de 100% das multas de mora e de ofício, 90% das multas isoladas, 90% dos juros de mora e 100% de um

¹¹ Cláusula primeira [...] § 4º Para os fins do disposto neste convênio, os benefícios fiscais concedidos para fruição total ou parcial, compreendem as seguintes espécies: [...] XVI - parcelamento em prazo superior ao estabelecido no Convênio ICM 24/75, de 5 de novembro de 1975, e em outros acordos celebrados no âmbito do CONFAZ;

¹² Cláusula segunda Quanto à moratória e ao parcelamento, é facultado: a) reabrir o prazo de pagamento do imposto vencido, sem quaisquer acréscimos, aos contribuintes vítimas de calamidade pública, assim declarada por ato expresso da autoridade competente; b) conceder parcelamento de créditos tributários decorrentes de procedimentos administrativos, inclusive confissões de dívida, na esfera administrativa ou judicial, em até 60 (sessenta) prestações mensais, iguais e sucessivas, acrescidas de multa, juros e correção monetária sobre as prestações vincendas.



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

não especificado "encargo legal" (art. 3º, I); e (ii) engloba todos os débitos cujos fatos geradores tenham ocorrido até 30 de setembro de 2020 (art. 1º, § 2º).

O Convênio ICMS 65/20, de 30 de julho de 2020, por exemplo, autoriza determinados Estados, dentre eles Santa Catarina, a estabelecer um programa especial de parcelamento. No entanto, estão abrangidos pela benesse apenas os fatos geradores ocorridos entre 1º de janeiro de 2020 e 31 de maio de 2020. Eis a redação da cláusula primeira do referido convênio:

***Cláusula primeira** Ficam os Estados de Alagoas, Ceará, Pará, Rio Grande do Norte e Santa Catarina, em virtude dos efeitos econômicos advindos do período de isolamento social por motivo de força maior decorrente da situação de emergência em saúde pública causada pela pandemia do novo Coronavírus (COVID-19), com relação ao Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS, autorizado a:*

I - instituir programa de parcelamento de todos os créditos tributários, suas multas e juros, constituídos ou não, inscritos ou não em dívida ativa, inclusive ajuizados, parcelados ou não, observadas as condições e limites estabelecidos neste convênio, relativos aos fatos geradores ocorridos entre 1º de janeiro de 2020 e 31 de maio de 2020; [Grifou-se]

Diga-se, também, que o próprio legislador, no art. 17, reconhece que o projeto não possui lastro em convênio. A regra mencionada obriga o Secretário de Estado da Fazenda, no prazo máximo de 5 dias úteis da aprovação da proposta, a depositá-la no Confaz e requerer sua convalidação em Convênio.

O vocábulo "convalidação" encerra a ideia de conferir validade a determinado ato praticado em desconformidade com o ordenamento, de modo que ressoa desse dispositivo a inconstitucionalidade dos artigos que preveem parcelamento de débitos de ICMS. Um exame mais aprofundado desse preceito será feito em tópico posterior.

Registre-se que a Lei Complementar nº 160/2017 prevê as seguintes penalidades em caso de concessão de benefício fiscal à revelia da deliberação no âmbito do Confaz:



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

Lei Complementar nº 160/2017

Art. 6º Ressalvado o disposto nesta Lei Complementar, a concessão ou a manutenção de isenções, incentivos e benefícios fiscais ou financeiro-fiscais em desacordo com a Lei Complementar nº 24, de 7 de janeiro de 1975, implica a sujeição da unidade federada responsável aos impedimentos previstos nos incisos I, II e III do § 3º do art. 23 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, pelo prazo em que perdurar a concessão ou a manutenção das isenções, dos incentivos e dos benefícios fiscais ou financeiro-fiscais.

Lei Complementar nº 101/2000

Art. 23. [...] § 3º Não alcançada a redução no prazo estabelecido, e enquanto perdurar o excesso, o ente não poderá:

- I - receber transferências voluntárias;*
- II - obter garantia, direta ou indireta, de outro ente;*
- III - contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal. [Grifou-se]*

Por derradeiro, importante afastar um argumento aventado na tramitação do processo legislativo, no sentido de que o projeto de lei nº 222/2020 estaria amparado no Convênio ICMS 91/20. Nesse sentido, extrai-se dos autos do processo legislativo:

O art. 155, § 2º, XII, "g" da Constituição Federal diz que Lei Nacional regulamentará os benefícios fiscais, e esta lei é a Lei Complementar nº 160/17. A Lei Complementar nº 160/17 prevê em seu art. 2º, §2º prazos para que os Estados possam adequar suas legislações.

Os Estados, através do CONFAZ, editaram o Convênio ICMS 190/17 que regulamentou a Lei no tocante aos prazos de implementação da Lei Nacional, e por causa da pandemia foi editado novo Convênio ICMS 91/20 que prorrogou os prazos de adequação a Lei para 31 de dezembro de 2020. Então, o projeto de lei está em consonância com a Constituição Federal, a Lei Complementar nº 160/17 e os Convênios ICMS 190/17 e 91/20, devendo o Estado de Santa Catarina após aprovação desta Lei, depositá-la no CONFAZ e requerer a autorização como ocorreu nos Convênios ICMS 76/20 (Alagoas, Mato Grosso, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte e São Paulo), 77/20 (Amapá, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe), 79/20 (Alagoas, Amazonas, Bahia, Maranhão, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe), 83/20 (Pará, Paraná, Rio Grande do Sul, Rondônia, Roraima e São Paulo), 85/20 (Bahia), 86/20 (Espírito Santo e Mato Grosso), 87/20 (Rio de Janeiro) e 88/20 (Acre).



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

Essa exegese, porém, não revela o melhor resultado hermenêutico, conforme se passa a expor.

Em um contexto no qual diversas unidades da federação instituíam benefícios fiscais relativos ao ICMS sem amparo em convênio do Confaz, o legislador federal, em 7 de agosto de 2017, editou a Lei Complementar nº 160/2017. A referida legislação, em suma, possibilitou aos Estados-membros, mediante deliberação com quórum reduzido (art. 2º), remitir créditos decorrentes de benefícios fiscais instituídos em desacordo com a CRFB, bem como reintroduzir as benesses que ainda vigoravam (art. 1º). Eis a dicção dos artigos mencionados:

Art. 1º Mediante convênio celebrado nos termos da Lei Complementar no 24, de 7 de janeiro de 1975, os Estados e o Distrito Federal poderão deliberar sobre:

I - a remissão dos créditos tributários, constituídos ou não, decorrentes das isenções, dos incentivos e dos benefícios fiscais ou financeiro-fiscais instituídos em desacordo com o disposto na alínea "g" do inciso XII do § 2º do art. 155 da Constituição Federal por legislação estadual publicada até a data de início de produção de efeitos desta Lei Complementar;

II - a reinstituição das isenções, dos incentivos e dos benefícios fiscais ou financeiro-fiscais referidos no inciso I deste artigo que ainda se encontrem em vigor.

Art. 2º O convênio a que se refere o art. 1º desta Lei Complementar poderá ser aprovado e ratificado com o voto favorável de, no mínimo:

I - 2/3 (dois terços) das unidades federadas; e

II - 1/3 (um terço) das unidades federadas integrantes de cada uma das 5 (cinco) regiões do País. [Grifou-se]

Destaca-se que a Lei Complementar nº 160/2017 possui âmbito de aplicação restrito à legislação estadual publicada até 8 de agosto de 2017, consoante se infere da leitura do art. 1º desse diploma legal.

Posteriormente, foi editado o Convênio ICMS 190/17, de 15 de dezembro de 2017. Da cláusula primeira desse convênio, constata-se que seu objeto é restrito à operacionalização do disposto na Lei Complementar nº 160/2017. O dispositivo mencionado prevê, nestes termos:



ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA

Cláusula primeira Este convênio dispõe sobre a remissão dos créditos tributários, constituídos ou não, decorrentes das isenções, dos incentivos e dos benefícios fiscais ou financeiro-fiscais, relativos ao Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS, instituídos, por legislação estadual ou distrital publicada até 8 de agosto de 2017, em desacordo com o disposto na alínea "g" do inciso XII do § 2º do art. 155 da Constituição Federal, bem como sobre a reinstituição dessas isenções, incentivos e benefícios fiscais ou financeiro-fiscais, observado o contido na Lei Complementar nº 160, de 7 de agosto de 2017, e neste convênio. [Grifou-se]

A fim de operacionalizar o disposto na Lei Complementar nº 160/2017, a cláusula segunda, I, do Convênio ICMS 190/17 determinou aos Estados, dentre outros requisitos, a publicação, nos respectivos diários oficiais, da relação de todos os benefícios fiscais irregulares, instituídos até 8 de agosto de 2017. Eis o conteúdo da aludida cláusula:

Cláusula segunda As unidades federadas, para a remissão, para a anistia e para a reinstituição de que trata este convênio, devem atender as seguintes condicionantes:

I - publicar, em seus respectivos diários oficiais, relação com a identificação de todos os atos normativos, conforme modelo constante no Anexo Único, relativos aos benefícios fiscais, instituídos por legislação estadual ou distrital publicada até 8 de agosto de 2017, em desacordo com o disposto na alínea "g" do inciso XII do § 2º do art. 155 da Constituição Federal; [Grifou-se]

Já a cláusula terceira desse convênio previu dois prazos distintos para a publicação a que se refere a cláusula segunda: um para os atos vigentes em 8 de agosto de 2017, e outro para os atos não vigentes nessa data.

Mais recentemente, o Convênio ICMS 91/20, de 2 de setembro de 2020, alterou a cláusula terceira do Convênio ICMS 190/17, tão somente ampliando o prazo da referida publicação. A cláusula terceira deste último convênio passou a ter a seguinte redação:

Cláusula terceira A publicação no Diário Oficial do Estado ou do Distrito Federal da relação com a identificação de todos os atos normativos de que trata o inciso



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

*I do caput da cláusula segunda deve ser feita até as seguintes datas:
I - 31 de dezembro de 2020, para os atos vigentes em 8 de agosto de 2017;
II - 31 de dezembro de 2020, para os atos não vigentes em 8 de agosto de 2017.*

Expostos esses atos normativos editados no âmbito do Confaz, convém esclarecer que o **Convênio ICMS 91/20 não ampliou o marco temporal de 8 de agosto de 2017**, previsto na Lei Complementar nº 160/2017 e no Convênio ICMS 190/17. Portanto, continua sendo incabível a regularização de benefícios fiscais instituídos de forma irregular após essa data.

É que o termo "atos não vigentes" de que trata o inciso II da cláusula terceira diz respeito a **benefícios fiscais cuja vigência já estava encerrada antes de 8 de agosto de 2017**.

Logo, esse dispositivo não confere aos legisladores estaduais a prerrogativa de instituir benefícios fiscais irregulares no lapso temporal compreendido entre 8 de agosto de 2017 e 31 de dezembro de 2020.

E nem poderia fazê-lo, porquanto, **se assim o fizesse, disciplinaria tema reservado pela Constituição Federal à legislação complementar** (art. 155, § 2º, XII, g).

Sobre o tema, anote-se que a Lei Complementar nº 160/2017 não foi alterada e permanece com o mesmo âmbito de incidência: legislação estadual publicada até 8 de agosto de 2017 (art. 1º, I).

Posto isso, deduz-se que o Convênio ICMS 91/20 não se aplica ao vertente caso, não conferindo validade ao projeto de lei nº 222/2020.

Ante o exposto, além do óbice relativo à falta do preenchimento dos requisitos legais para a válida implementação da renúncia de receita, os preceitos que instituem parcelamento de débitos de ICMS padecem de outro vício: a inexistência de convênio celebrado no âmbito do Confaz.

2.3 Do prazo de 5 dias para o Secretário de Estado da Fazenda requerer a convalidação da lei (art. 17)



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

À luz do expendido no tópico anterior, a interpretação que se confere ao Convênio ICMS 91/20 é no sentido de que não é possível a convalidação de benefícios fiscais irregulares instituídos após 8 de agosto de 2017.

Cabe pontuar, também, que o Supremo Tribunal Federal tem jurisprudência no sentido de que são inconstitucionais, por afronta à separação dos poderes, as regras por meio das quais o Poder Legislativo estabelece prazo para que o Poder Executivo exerça suas próprias atribuições. Nessa toada, colacionam-se os seguintes precedentes:

*[...] Tratando-se de projeto de lei de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, não pode o Poder Legislativo assinar-lhe prazo para o exercício dessa prerrogativa sua. - Não havendo aumento de despesa, o Poder Legislativo pode emendar projeto de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, mas esse poder não é ilimitado, não se estendendo ele a emendas que não guardem estreita pertinência com o objeto do projeto encaminhado ao Legislativo pelo Executivo e que digam respeito a matéria que também é da iniciativa privativa daquela autoridade. Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade dos artigos 4º e 5º da Lei nº 9.265, de 13 de junho de 1991, do Estado do Rio Grande do Sul.
(ADI 546, Relator(a): MOREIRA ALVES, Tribunal Pleno, julgado em 11/03/1999, DJ 14-04-2000 PP-00030 EMENT VOL-01987-01 PP-00176)*

*[...] 3. É inconstitucional qualquer tentativa do Poder Legislativo de definir previamente conteúdos ou estabelecer prazos para que o Poder Executivo, em relação às matérias afetas a sua iniciativa, apresente proposições legislativas, mesmo em sede da Constituição estadual, porquanto ofende, na seara administrativa, a garantia de gestão superior dada ao Chefe daquele poder. Os dispositivos do ADCT da Constituição gaúcha, ora questionados, exorbitam da autorização constitucional de auto-organização, interferindo indevidamente na necessária independência e na harmonia entre os Poderes, criando, globalmente, na forma nominada pelo autor, verdadeiro plano de governo, tolhendo o campo de discricionariedade e as prerrogativas próprias do chefe do Poder Executivo, em ofensa aos arts. 2º e 84, inciso II, da Carta Magna. [...]
(ADI 179, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 19/02/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-062 DIVULG 27-03-2014 PUBLIC 28-03-2014 RTJ VOL-00228-01 PP-00025)*

Posto isso, conclui-se que o art. 17 é inconstitucional, por violação à separação



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

dos poderes (CRFB, art. 2º) e ao disposto no art. 155, § 2º, XII, "g", da CRFB.

2.4 Da quitação dos débitos tributários mediante dação em pagamento de bens móveis (art. 13)

Quanto ao dispositivo que prevê a possibilidade de quitação de débitos mediante dação em pagamento de bens móveis, adotam-se as premissas nas quais se assentou o Parecer nº 380/20 desta Procuradoria. Nesse sentido, transcreve-se o seguinte excerto da manifestação jurídica:

O Art. 2º, Parágrafo único, prevê que o sujeito passivo, após a aplicação das reduções de multas e juros, poderá oferecer bens como dação em pagamento, no limite de até 30% (trinta por cento) do montante do débito, mediante consentimento do Estado.

Esse dispositivo contraria o que estabelecido no Art 156 do Código Tributário Nacional, que disciplina a forma de extinção do crédito tributário. A dação em pagamento ali prevista, conforme o inciso XI, é de bens imóveis, na forma e condições estabelecidas em lei.

Art. 156. Extinguem o crédito tributário:

[...]

XI – a dação em pagamento em bens imóveis, na forma e condições estabelecidas em lei.

Consoante dispõe o art. 146 da Constituição Federal, cabe à Lei complementar, e nesse caso há de ser federal, dispor sobre crédito tributário:

Art. 146. Cabe à lei complementar:

[...]

III - estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária, especialmente sobre:

a) definição de tributos e de suas espécies, bem como, em relação aos impostos discriminados nesta Constituição, a dos respectivos fatos geradores, bases de cálculo e contribuintes;

b) obrigação, lançamento, crédito, prescrição e decadência tributários;

*As formas de extinção do crédito tributário estão previstas no art. 156, do Código Tributário Nacional, que são *numerus clausus*, não podendo o legislador ordinário criar forma distinta não prevista da Lei Complementar Nacional, sob pena de ofensa ao art. 146 da Constituição Federal.*

Em se concedendo o privilégio ao devedor do fisco em entregar bens, em vez de



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

efetuar o pagamento através de pecúnia, está a se afrontar o princípio de igualdade de condições, que deve se estendido a todos os concorrentes que pretendam contratar com o Poder Público.

As aquisições pelo Poder Público, obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública, consoante estabelecido no Art. 37, inciso XXI:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

[...]

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. (Regulamento)

Assim sendo, entende-se que não é cabível a quitação de débitos tributários mediante dação em pagamento de bens móveis.

3. CONCLUSÃO

Ante o exposto, opina-se pelo veto à integralidade do projeto de lei nº 222/2020, na medida em que (i) os arts. 2º e 3º da proposta são inconstitucionais e ilegais, por estabelecerem renúncia de receita sem a observância dos requisitos impostos pelo arts. 113 do ADCT e 14 da LRF; (ii) a renúncia de receita não é destinada exclusivamente ao combate à calamidade pública, porquanto o benefício fiscal instituído pelo projeto é aplicável inclusive aos débitos cujos fatos geradores ocorreram no período anterior ao reconhecimento da situação excepcional, não havendo que se falar na aplicação da ressalva contida no art. 3º da Emenda Constitucional nº 106/2020 e no art. 65, § 1º, III, da LRF; e (iii) o veto aos arts. 2º e 3º do projeto torna necessário, por consequência, impedir a entrada no mundo jurídico de todos os



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

dispositivos normativos que com eles apresentem uma relação de conexão ou de interdependência, ou seja, da integralidade do projeto de lei nº 222/2020, porque todos os demais artigos são uma continuidade da disciplina versada nos arts. 2º e 3º.

Além disso, há outros vícios específicos na proposição legislativa, quais sejam: (i) inexistência de convênio celebrado no âmbito do Confaz, sendo inconstitucionais todas as regras do projeto que tratam de ICMS, em violação ao art. 155, § 2º, XII, "g", da Constituição Federal; (ii) inconstitucionalidade do art. 17, porquanto é vedado ao Poder Legislativo estabelecer prazo para que o Poder Executivo exerça suas próprias atribuições, sob pena de afronta à separação dos poderes (art. 2º da Constituição Federal); e (iii) inconstitucionalidade do art. 13, que prevê a quitação dos débitos tributários mediante dação em pagamento de bens móveis, por violação ao disposto no art. 146, III, da Constituição Federal.

É o parecer.

ANDRÉ FILIPE SABETZKI BOEING
Procurador do Estado



ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA

SCC 19241/2020

Assunto: Autógrafo de Projeto de Lei nº 222/2020

Origem: Casa Civil (CC)

DESPACHO

Manifesto concordância com o parecer exarado pelo Procurador do Estado,
Dr. André Filipe Sabetzki Boeing, no processo em epígrafe, pelos próprios fundamentos, cuja
ementa está assim lançada:

Emenda: Autógrafo de projeto de lei nº 222/2020, de iniciativa parlamentar, que institui o Programa Catarinense de Parcelamento de Débitos Fiscais, em decorrência do estado de calamidade pública declarado em virtude da pandemia da COVID-19 (PPDF/COVID19). 1. Caracterização de renúncia de receita. Parcelamento com abrangência de todos os débitos referentes ao período até 30 de setembro de 2020, incluindo o anterior ao reconhecimento do estado de calamidade pública. Benefício fiscal não destinado exclusivamente ao enfrentamento à pandemia. Não aplicação da ressalva contida no art. 3º da Emenda Constitucional nº 106/2020 e no art. 65, § 1º, III, da LRF. Não preenchimento dos requisitos previstos no art. 14 da LRF e no art. 113 do ADCT. 2. Inexistência de convênio celebrado no âmbito do Confaz. Impossibilidade de convalidação. Âmbito de aplicação da Lei Complementar nº 160/2017 restrito à legislação estadual publicada até 8 de agosto de 2017. Não ampliação do marco temporal da Lei Complementar nº 160/2017 pelo Convênio ICMS 91/20. 3. Impossibilidade de estabelecimento de prazo para o Poder Executivo exercer suas atribuições, sob pena de afronta à separação dos poderes. 4. Impossibilidade de quitação de débitos tributários mediante dação em pagamento de bens móveis. 5. Opinião pelo veto à integralidade do projeto.

Assim, submeto à elevada apreciação.

Florianópolis, data da assinatura digital.

LORENO WEISSHEIMER
Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica



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

SCC 19241/2020

Assunto: Autógrafo de projeto de lei nº 222/2020, de iniciativa parlamentar, que institui o Programa Catarinense de Parcelamento de Débitos Fiscais, em decorrência do estado de calamidade pública declarado em virtude da pandemia da COVID-19 (PPDF/COVID19).

1. Caracterização de renúncia de receita. Parcelamento com abrangência de todos os débitos referentes ao período até 30 de setembro de 2020, incluindo o anterior ao reconhecimento do estado de calamidade pública. Benefício fiscal não destinado exclusivamente ao enfrentamento à pandemia. Não aplicação da ressalva contida no art. 3º da Emenda Constitucional nº 106/2020 e no art. 65, § 1º, III, da LRF. Não preenchimento dos requisitos previstos no art. 14 da LRF e no art. 113 do ADCT. 2. Inexistência de convênio celebrado no âmbito do Confaz. Impossibilidade de convalidação. Âmbito de aplicação da Lei Complementar nº 160/2017 restrito à legislação estadual publicada até 8 de agosto de 2017. Não ampliação do marco temporal da Lei Complementar nº 160/2017 pelo Convênio ICMS 91/20. 3. Impossibilidade de estabelecimento de prazo para o Poder Executivo exercer suas atribuições, sob pena de afronta à separação dos poderes. 4. Impossibilidade de quitação de débitos tributários mediante dação em pagamento de bens móveis. 5. Opinião pelo veto à integralidade do projeto.

Origem: Casa Civil (CC)

De acordo com o **Parecer nº 625/20-PGE** da lavra do Procurador do Estado Dr. André Filipe Sabetzki Boeing, referendado pelo Dr. Loreno Weissheimer, Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica.

SÉRGIO LAGUNA PEREIRA
Procurador-Geral Adjunto para Assuntos Jurídicos



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

DESPACHO

01. Acolho o **Parecer nº 625/20-PGE** referendado pelo Dr. Sérgio Laguna Pereira, Procurador-Geral Adjunto para Assuntos Jurídicos.

02. Encaminhem-se os autos à Diretoria de Assuntos Legislativos da Casa Civil.

Florianópolis, data da assinatura digital.

ALISSON DE BOM DE SOUZA
Procurador-Geral do Estado