



ESTADO DE SANTA CATARINA  
GABINETE DO GOVERNADOR



|                    |                  |           |              |
|--------------------|------------------|-----------|--------------|
| Lido no expediente | 062 <sup>a</sup> | Sessão de | 09 / 06 / 22 |
| Às Comissões de:   | 5) CCJ           |           |              |
| ( )                |                  |           |              |
| ( )                |                  |           |              |
| ( )                |                  |           |              |
| Secretário         |                  |           |              |

MENSAGEM Nº 1196

VETO total ao  
PL 037/2020

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

No uso da competência privativa que me é outorgada pelo § 1º do art. 54 da Constituição do Estado, comunico a esse colendo Poder Legislativo que decidi vetar totalmente o autógrafo do Projeto de Lei nº 037/2020, que "Altera a Lei nº 10.366, de 1997, que 'Dispõe sobre a fixação da política de defesa sanitária animal e adota outras providências', no sentido de isentar o pagamento de taxas para a realização de exames em laboratório para a verificação de incidência de mormo e anemia infecciosa em animais e para a permissão de convênios com laboratórios particulares", porquanto contrário ao interesse público, além de eivado de inconstitucionalidade formal em relação aos arts. 1º e 3º, com fundamento no Parecer nº 184/22, do Núcleo de Atendimento Jurídico aos Órgãos Setoriais e Seccionais do Sistema Administrativo de Serviços Jurídicos (NUAJ), referendado pelo titular da Secretaria de Estado da Agricultura, da Pesca e do Desenvolvimento Rural (SAR), no Ofício nº 010/2022/SEF/COJUR, da Consultoria Jurídica da Secretaria de Estado da Fazenda (SEF), e no Parecer nº 227/2022, da Procuradoria-Geral do Estado (PGE).

O PL nº 037/2020, ao pretender isentar os proprietários de animais do pagamento de taxas para realização de exames para a verificação de incidência de mormo e anemia infecciosa, apresenta contrariedade ao interesse público, dado que a realização desses exames é obrigatória apenas em caso de movimentação de animais, a qual normalmente ocorre para a participação em eventos agropecuários com finalidade recreativa. Considerando que não existe a possibilidade de o Estado custear todas as despesas referentes aos programas oficiais de controle e erradicação de doenças em animais, tais exames seriam custeados em detrimento de uma série de exames para outras espécies e enfermidades também importantes, tanto no âmbito socioeconômico, quanto de saúde pública.

Ademais, o aludido PL apresenta contrariedade ao interesse público por não observar os requisitos insculpidos nos arts. 14, 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar federal nº 101, de 4 de maio de 2000), uma vez que pretende estabelecer renúncia de receita (isenção de taxas) ou aumento de despesa (custeio de exames em laboratórios particulares) sem estar acompanhado da estimativa de impacto orçamentário e financeiro e demais documentos e providências de cunho obrigatório.

Ao Expediente da Mesa

Em 08 / 06 / 2022

Deputado Ricardo Alba

1º Secretário



Por fim, também em razão da ausência de estimativa do impacto orçamentário e financeiro decorrente da renúncia de receita ou do aumento de despesa pretendidos, o art. 1º do PL nº 037/2020 padece de inconstitucionalidade formal, violando o disposto no art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição da República. Por consequência, faz-se necessária a oposição de veto, por arrastamento, ao art. 3º do PL, uma vez que a finalidade deste restaria prejudicada.

Nesse sentido, a SAR, por meio do NUAJ, recomendou vetar totalmente o referido PL, manifestando-se nos seguintes termos:

Em virtude de ser matéria relacionada à política de defesa sanitária animal, os autos foram baixados em diligência para manifestação da Diretoria de Qualidade e Defesa Agropecuária da SAR.

Em retorno, a análise técnica se manifestou pela existência de contrariedade ao interesse público.

Nesse sentido, extrai-se do Parecer da DDEA (fls. 04-06):

"Inicialmente cabe destacar que esta Secretaria e a Companhia Integrada de Desenvolvimento Agrícola de Santa Catarina (CIDASC), em diligência da matéria, emitiram parecer desfavorável ao PL 037/2020 em julho de 2020 (Processo SCC 9360/2020). Foi ressaltado que a realização de exames de anemia infecciosa equina e mormo em equídeos é obrigatória apenas em caso de movimentação de animais e ocorre em sua maioria para a participação em eventos agropecuários com finalidade recreativa.

[...]

A redação do art. 6º não estabelece doenças pontuais ou de espécies animais específicas, haja vista a miríade de enfermidades que podem ser contempladas no sentido apresentado neste artigo. Porém, a inclusão dos parágrafos 1º e 2º enfatiza claramente o benefício, por meio de recursos públicos, apenas a alguns em detrimento da população catarinense em geral. Com a proposição, o Estado custearia os exames para a movimentação de equídeos, em detrimento de uma série de exames para outras espécies e enfermidades também importantes, tanto no âmbito sócioeconômico, quanto de saúde pública.

[...]

Haja vista que não existe a possibilidade de o Estado custear todas as despesas referentes aos programas oficiais de controle e erradicação de doenças, o Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária (instituído pelo Decreto Federal nº 5.741, de 2006) estabeleceu que o serviço de defesa sanitária animal deve atuar de maneira integrada com produtores rurais, integrantes das cadeias produtivas, autoridades competentes e profissionais médicos-veterinários credenciados/habilitados para assegurar maior efetividade dos controles oficiais e melhoria da sanidade agropecuária, a fim de garantir a saúde dos animais.

Dessa forma, outro ponto a ser ressaltado é que, conforme normativa federal, a colheita de amostras para os testes com finalidade de trânsito de equídeos deve ser realizada somente por médico-veterinário habilitado. Portanto, o Estado não poderá designar os médicos-veterinários do serviço veterinário oficial para a coleta de sangue para a realização destes exames em propriedades particulares, sendo este serviço de competência de médico-veterinário habilitado (particular).



As ações de defesa sanitária animal devem vir ao encontro das necessidades gerais da população e da agropecuária catarinense, visando controlar as doenças que afetam as diferentes espécies terrestres e aquáticas que cursem com perdas econômicas e consequências para a saúde pública. Ao isentar os custos de exames para fins particulares, prejudicaríamos recursos que poderiam ser destinados aos demais serviços da Defesa Sanitária Animal, com enfoque na saúde pública, na sanidade do rebanho, na manutenção do *status* sanitário catarinense e na economia do Estado.

Diante do exposto, esta Diretoria, em conjunto com a Diretoria de Defesa Agropecuária da CIDASC, se manifesta desfavorável ao Autógrafo do Projeto de Lei nº 37/2020, por apresentar contrariedade ao interesse público.

[...]"

Em face do exposto, tendo a análise se respaldado na manifestação técnica da Diretoria de Qualidade e Defesa Agropecuária - DDEA, conclui-se pela contrariedade ao interesse público da proposição legislativa em tela, sugerindo-se, assim, o veto integral ao Projeto de Lei nº 037/2020.

Por seu turno, a SEF também apresentou manifestação contrária à sanção do PL em questão, pelas seguintes razões:

[...] esta COJUR entendeu pertinente o encaminhamento dos autos à Diretoria do Tesouro Estadual - DITE, para orientar a manifestação desta SEF.

Atendendo à solicitação, a DITE manifestou-se por meio do Ofício DITE/SEF nº 242/2022 (fls. 05 e 06), expondo em síntese que:

"[...]"

Quanto ao aspecto financeiro, observa-se que da sua aprovação poderiam advir renúncia de receita (isenção de taxas) e aumento de despesa (custeio dos exames em laboratórios particulares).

Diante disso, é atraída a incidência dos arts. 14, 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal, a exigir providências para a aprovação de proposta que venha a renunciar receita ou criar ou aumentar despesa, dentre as quais o estudo de impacto orçamentário e financeiro, a declaração do ordenador da despesa de que o aumento/renúncia tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias, bem como a previsão de medidas compensatórias ao aumento de despesa/redução da receita - necessárias à manutenção do equilíbrio financeiro.

Há ainda a exigência, instituída pela EC n. 109, de 2021, no art. 167-A, de avaliação bimestral da relação entre despesas correntes e receitas correntes (poupança corrente) dos entes federados, estabelecendo que, a partir do atingimento da proporção de 85%, é facultado ao ente aplicar os mecanismos de ajuste fiscal, que restringem o aumento da despesa corrente. Na última verificação, realizada em abril/2022, esse indicador da Poupança Corrente - EC 109 para Santa Catarina foi de 81,69% - a exigir cautela no aumento de despesa ou redução de receita correntes.

[...]"



Nos termos da manifestação transcrita, toda iniciativa de ação governamental que acarrete aumento de despesas deverá ser acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes e de declaração de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias (art. 16 da LRF). Adicionalmente, tratando-se de despesa obrigatória de caráter continuado, deve também atender ao art. 17 da LRF.

A DITE destacou, também, a importância de se agir com cautela na assunção de novas despesas correntes, considerando as regras trazidas pela Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2021.

[...]

Observadas as competências desta Secretaria de Estado da Fazenda, diante da informação técnica juntada aos autos pela Diretoria do Tesouro Estadual, a manifestação deste órgão é pela existência de contrariedade ao interesse público.

E a PGE, por sua vez, recomendou vetar os arts. 1º e 3º do PL, conforme os seguintes fundamentos:

[...] impende salientar que o art. 1º do Projeto de Lei contém inconstitucionalidade formal por descumprimento de condição procedimental (ou pressuposto objetivo) do ato normativo, qual seja, o descumprimento do art. 14 da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF), que trata de renúncia de receita [...].

A proposição, contudo, está desacompanhada de estimativa de impacto orçamentário-financeiro, de demonstração de ausência de prejuízo às metas de resultados fiscais, de demonstração de medidas de compensação e, ainda, de atendimento ao disposto na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), não observando, portanto, os ditames da LRF.

Além disso, a Emenda Constitucional nº 95/2016, que instituiu o Novo Regime Fiscal, 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 do seu impacto orçamentário e financeiro."

Ora, no caso de renúncia de receitas, o Poder Público deixa de receber determinados valores sobre os quais teria direito. Se, por um lado, tal medida pode ser justificada por razões de políticas públicas específicas, não há como negar, por outro lado, que referida renúncia implica, em um primeiro momento, uma limitação da capacidade financeira do Estado de atender a outras demandas da sociedade decorrentes da necessidade de satisfação de outros direitos.

Dá a necessidade de serem observados os comandos constitucionais e legais antes referidos, pois não se pode desconsiderar que os direitos têm custos, ou seja, a sua realização requer do Estado que suporte os referidos ônus financeiros, que podem decorrer da realização de despesa pública, mas também da concessão de renúncia de receitas.



[...]

A proposição não prescinde, portanto, da prévia estimativa de impacto orçamentário-financeiro da renúncia de receita nele prevista.

Invocam-se, nesse sentido, dentre inúmeras manifestações oriundas desta Consultoria Jurídica (COJUR), os Pareceres nº 214/2021, nº 271/2021, nº 447/2021, e o voto-vista no PGE 635/2020, apresentado pelo Conselheiro Sérgio Laguna Pereira, Procurador-Geral Adjunto para Assuntos Jurídicos, aprovado pelo Conselho Superior desta PGE, o qual ressaltou que o art. 113 do ADCT se trata de norma cogente, a ser observada no rito de tramitação de qualquer proposição legislativa que implique despesa obrigatória ou renúncia de receita, sob pena de vício formal de inconstitucionalidade (ADI 6074, Rel. Rosa Weber, julgado em 21/12/2020).

Eis o entendimento do STF:

“EMENTA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO. LEI Nº 1.293, DE 29 DE NOVEMBRO DE 2018, DO ESTADO DE RORAIMA. ISENÇÃO DO IMPOSTO SOBRE A PROPRIEDADE DE VEÍCULOS AUTOMOTORES (IPVA) PARA PESSOAS PORTADORAS DE DOENÇAS GRAVES. ALEGAÇÃO DE OFENSA AOS ARTIGOS 150, II, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, E 113 DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS – ADCT. O ARTIGO 113 DO ADCT DIRIGE-SE A TODOS OS ENTES FEDERATIVOS. RENÚNCIA DE RECEITA SEM ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO DA LEI IMPUGNADA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL RECONHECIDA. [...] 1. A Lei nº 1.293/2018 do Estado de Roraima gera renúncia de receita de forma a acarretar impacto orçamentário. A ausência de prévia instrução da proposta legislativa com a estimativa do impacto financeiro e orçamentário, nos termos do art. 113 do ADCT, aplicável a todos os entes federativos, implica inconstitucionalidade formal. [...]

A EC 95/2016 conferiu, portanto, *status* constitucional à exigência, de modo a possibilitar inclusive o controle concentrado de constitucionalidade de ato normativo que não observe os seus ditames. [...]” (ADI 6074, Rel. Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, j. em 21/12/2020)

Assim, a determinação do art. 113 do ADCT constitui parâmetro de constitucionalidade de leis estaduais, incluindo as de origem parlamentar.

Não se desconhece que, durante o trâmite da proposição na Comissão de Finanças e Tributação, os nobres legisladores propuseram uma Emenda Aditiva, incluindo o art. 3º ao Projeto de Lei nº 0037.3/2020, prevendo que “as despesas decorrentes da execução desta Lei correrão à conta de dotações próprias a serem disponibilizadas no Orçamento Geral do Estado”, objetivando a adequação financeira e orçamentária da medida perseguida.

Não obstante, na ADI 5816/RO, o STF firmou entendimento de que a formalização da estimativa de impacto orçamentário deve ocorrer antes da votação do texto definitivo e encaminhamento à sanção do Poder Executivo:



"O que o art. 113 do ADCT, por obra do constituinte derivado, na linha do art. 14 da LRF, propõe-se 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 contextos legislativos alheios às deliberações gerais sobre o orçamento, o que elide significativamente as possibilidades de controle parlamentar sobre esse tipo de gasto.

(...)

A qualificação do debate legislativo sobre gastos tributários é buscado pela agregação de duas condições ao processo de criação desses benefícios: (a) uma condição básica, primariamente exigível, que é a de inclusão da renúncia da receita na estimativa da lei orçamentária; e (b) uma condição alternativa, mediante a efetivação de medidas de compensação, por meio da elevação de alíquotas, da expansão da base de cálculo ou da criação de tributo. O mecanismo incentiva o deslocamento da decisão sobre benefícios tributários para arena apropriada, que é a da deliberação sobre o orçamento do ano seguinte, quando o custo-benefício poderá ser melhor ponderado.

É inconteste, portanto, que a Constituição Federal exige que as renúncias de receita sejam seriamente analisadas pelas instituições brasileiras, acolhendo recomendações internacionais que exortam a criação de instrumentos de conexão dos gastos tributários com a realidade orçamentária dos governos.

A democratização do processo de criação de gastos tributários, pelo incremento da transparência decisória, constitui, assim, também uma forma de amplificar o papel de Estados e Municípios neste contexto.

(...)

No caso em análise, como visto, há efetiva concessão de benefício fiscal com inevitável impacto sobre a arrecadação do ente político. Quando da edição da lei impugnada nesta Ação Direta, em 28/3/2017, já vigia o teor do art. 113 do ADCT, com a redação da EC 95, de 15/12/2016, pelo que não há como afastar a sua incidência sobre o processo legislativo em curso já naquela oportunidade, independentemente da fase procedimental em curso na Casa Legislativa, exigindo-se a formalização da estimativa de impacto orçamentário antes da votação do texto definitivo e encaminhamento à sanção pelo Poder Executivo." (ADI 5816/RO, Ministro Alexandre de Moraes, DJe 26/11/2019)

[...]

Ante o exposto, opina-se que o art. 1º do Autógrafo do Projeto de Lei nº 037/2020, de origem parlamentar, encontra-se maculado por inconstitucionalidade formal por descumprimento de condição procedimental para a prática de ato normativo, consistente na inobservância do disposto no art. 113 do ADCT e no art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, recomendando-se o seu veto.



**ESTADO DE SANTA CATARINA  
GABINETE DO GOVERNADOR**



Por fim, em adição ao Parecer nº 227/2022, a Procuradora-Chefe da Consultoria Jurídica da PGE destacou o seguinte:

Ressalvo, contudo, que, em razão de eventual veto ao art. 1º, sugere-se, ainda, veto, por arrastamento, ao art. 3º do projeto em análise. Pois, nessa hipótese, seriam afastadas despesas decorrentes da execução da alteração legislativa proposta, tornando tal dispositivo inócuo.

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

Florianópolis, 7 de junho de 2022.

**CARLOS MOISÉS DA SILVA**  
Governador do Estado





## Assinaturas do documento



Código para verificação: **2LN716UG**



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



**CARLOS MOISÉS DA SILVA** (CPF: 625.XXX.849-XX) em 07/06/2022 às 19:12:42

Emitido por: "SGP-e", emitido em 11/01/2019 - 12:27:23 e válido até 11/01/2119 - 12:27:23.

(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDA4MzlxXzgzMjVfMjAyMl8yTE43MTZVRw==> ou o site

<https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00008321/2022** e o código **2LN716UG** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.





**AUTÓGRAFO DO PROJETO DE LEI Nº 037/2020**

Altera a Lei nº 10.366, de 1997, que "Dispõe sobre a fixação da política de defesa sanitária animal e adota outras providências", no sentido de isentar o pagamento de taxas para a realização de exames em laboratório para a verificação de incidência de mormo e anemia infecciosa em animais e para a permissão de convênios com laboratórios particulares.

A Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina,

**DECRETA:**

Art. 1º O art. 6º da Lei nº 10.366, de 24 de janeiro de 1997, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 6º .....

§ 1º Os proprietários de animais ficam isentos do pagamento de taxas para realização de exames em laboratórios públicos e privados credenciados pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), para a verificação de incidência de mormo e anemia infecciosa.

§ 2º Caso não exista, no Município, laboratório público habilitado para realização do exame de detecção do mormo e da anemia infecciosa, o Poder Público poderá realizar convênio com laboratórios particulares devidamente credenciados pelo MAPA." (NR)

Art. 2º Acrescenta inciso XVII ao art. 8º da Lei nº 10.366, de 1997, com a seguinte redação:

"Art. 8º .....

XVI – Leptospirose; e

XVII – Mormo." (NR)

Art. 3º As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão à conta de dotações próprias a serem disponibilizadas no Orçamento Geral do Estado.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

de 2022.

PALÁCIO BARRIGA-VERDE, em Florianópolis, 17 de maio

Deputado **MOACIR SOPELSA**  
Presidente



**DESPACHO**

Autos do processo nº SCC 8321/2022  
Autógrafo do PL nº 037/2020

Veto totalmente o autógrafo do Projeto de Lei nº 037/2020, que “Altera a Lei nº 10.366, de 1997, que ‘Dispõe sobre a fixação da política de defesa sanitária animal e adota outras providências’, no sentido de isentar o pagamento de taxas para a realização de exames em laboratório para a verificação de incidência de mormo e anemia infecciosa em animais e para a permissão de convênios com laboratórios particulares”, porquanto contrário ao interesse público, além de eivado de inconstitucionalidade formal em relação aos arts. 1º e 3º.

Florianópolis, 7 de junho de 2022.

**CARLOS MOISÉS DA SILVA**  
Governador do Estado



## Assinaturas do documento



Código para verificação: **T7W86RS5**



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



**CARLOS MOISÉS DA SILVA** (CPF: 625.XXX.849-XX) em 07/06/2022 às 19:12:48

Emitido por: "SGP-e", emitido em 11/01/2019 - 12:27:23 e válido até 11/01/2119 - 12:27:23.

(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDA4MzlxXzgzMjVfMjAyMl9UN1c4NIJTNQ==> ou o site

<https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00008321/2022** e o código **T7W86RS5** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.