



RELATÓRIO E VOTO À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO DO ESTADO Nº 0002.0/2021

“Altera os arts. 123 e 136 da Constituição do Estado e estabelece outras providências.”

Autor: Governador do Estado

Relator: Deputado José Milton Scheffer

I – RELATÓRIO

Trata-se de Proposta de Emenda à Constituição Estadual, de iniciativa governamental, tendente a (I) estabelecer que as transferências voluntárias realizadas pelo Estado aos Municípios serão consideradas transferências especiais, ficando dispensada a celebração de convênio ou de instrumento congênere, na forma da lei (art. 1º); e (II) incluir o tratamento tributário diferenciado como política estadual de desenvolvimento econômico e social, condicionado ao cumprimento dos compromissos que especifica (art. 2º).

A Proposta tem por objetivo desburocratizar o processo de transferências voluntárias, autorizando o Estado a efetuar-las diretamente em conta bancária aberta pelo Município, exclusivamente para essa finalidade. Ademais, no que concerne ao tratamento tributário diferenciado, de acordo com a Exposição de Motivos, subscrita pelo Secretário da Fazenda (fl. 5):

Ressalta-se que as alterações propostas por meio da inclusão do inciso VII ao caput e do parágrafo único ao art. 136 da Constituição do Estado [art. 2º da PEC] objetivam constitucionalizar o planejamento estratégico do Estado que **visa à atração de investimentos e o desenvolvimento econômico e social de Santa Catarina, com incremento na arrecadação, na geração de empregos e renda, e a expansão dos serviços prestados pelo Estado** em prol da população catarinense. **(Grifos acrescentados)**

A matéria foi admitida, por unanimidade, no âmbito deste Colegiado (fl. 38), e, posteriormente, teve aprovada sua admissibilidade pelo Plenário, também por unanimidade, na 48ª Sessão Ordinária.

Na sequência processual, retornou a esta Comissão de Constituição e Justiça para análise da constitucionalidade, legalidade, juridicidade, adequação regimental e à técnica legislativa, em cumprimento ao art. 269 do RIALESC.



À presente Proposta foram apresentadas duas subemendas, ambas de autoria do eminente Deputado Milton Hobus, tendo a primeira o objetivo de limitar a aplicação das transferências especiais àquelas entidades com estruturação administrativa robusta e relações inseparáveis do contexto público, mediante critérios de controle fixados em lei complementar, e a segunda, o de assegurar o cumprimento do comando inscrito na Constituição Federal que versa sobre a instituição de benefício de natureza tributária, determinando que só poderá ser concedido mediante lei específica.

É o relatório.

II – VOTO

A Proposta de Emenda Constitucional em pauta encontra-se estruturada em três artigos, assim delineados:

Art. 1º O art. 123 da Constituição do Estado passa a vigorar com a seguinte redação:

‘Art. 123.

§ 3º As transferências voluntárias aos Municípios serão consideradas transferências especiais, ficando dispensada a celebração de convênio ou de instrumento congênere, na forma da lei.

§ 4º Aplica-se o disposto no §3º deste artigo às transferências voluntárias para as entidades de direito privado sem fins lucrativos declaradas de utilidade pública, associações de pais e amigos dos excepcionais (APAES) e redes femininas de combate ao câncer.’ (NR)

Art. 2º O art. 136 da Constituição do Estado passa a vigorar com a seguinte redação:

‘Art. 136.

VII – tratamento tributário diferenciado, no âmbito da política fiscal do Estado.

Parágrafo único. A concessão ou a manutenção do tratamento de que trata o inciso VII do caput deste artigo poderá ser condicionada ao cumprimento de ao menos um dos seguintes compromissos:



I - transferência de recursos, que serão considerados receita não tributária, para fundos mantidos pelo Estado;

II - apresentação de projeto de instalação ou expansão de empreendimento;

III - geração ou manutenção de empregos;

IV - manutenção ou aumento do nível de faturamento ou de recolhimento de imposto; ou

V - transferências de recursos, que serão considerados receita não tributária, para fundos, programas, projetos, entidades ou destinações não enquadrados no inciso I deste parágrafo.'
(NR)

Art. 3º O dispositivo nos incisos I e V do parágrafo único do art. 136 da Constituição do Estado, na redação dada pelo art. 2º desta Emenda à Constituição do Estado, também se aplica, na forma da lei, às transferências de recursos decorrentes de tratamento tributário diferenciado realizadas anteriormente à data da promulgação desta Emenda à Constituição do Estado.

Art. 4º Esta Emenda à Constituição do Estado entra em vigor na data de sua publicação.

Inicialmente, cumpre observar que os limites materiais impostos a propostas de emendas constitucionais encontram-se disciplinados no art. 60, § 4º, da Constituição Federal, reproduzido, por simetria, pelo art. 49, § 4º, da Constituição do Estado, os quais determinam:

Art. 60.

§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I - a forma federativa de Estado;

II - o voto direto, secreto, universal e periódico;

III - a separação dos Poderes;

IV - os direitos e garantias individuais.



Art. 49.

§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda que:

I - ferir princípio federativo;

II - atentar contra a separação dos Poderes.

Da análise da matéria, verifico que o art. 1º, ao estabelecer transferências voluntárias aos Municípios, não viola as limitações materiais ao poder constituinte de reforma, assim como encontra-se alinhado com os demais dispositivos constitucionais, pois, conforme o art. 167, X, da Constituição Federal, cujo texto é repetido no art. 123, XI, da Constituição Estadual, a vedação de repasses voluntários é direcionada exclusivamente quando seu destino é o pagamento de despesas com pessoal ativo, inativo e pensionistas. Qualquer interpretação extensiva da ordem constitucional é fruto de criatividade jurídica.

Para descortinar o acerto da Proposta de Emenda Constitucional em mãos, colaciona-se trecho do art. 167 da CF/88:

Art. 167. São vedados:

[...]

X – a transferência voluntária de recursos e a concessão de empréstimos, inclusive por antecipação de receita, pelos Governos Federal e Estaduais e suas instituições financeiras, para pagamento de despesas com pessoal ativo, inativo e pensionista, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

O mesmo conteúdo vem estampado na Constituição Estadual de Santa Catarina:

Art. 123. É vedado:

[...]

XI – ao Estado e às suas instituições financeiras, transferir voluntariamente recursos e conceder empréstimos, inclusive por antecipação de receita, para o pagamento de despesas com o pessoal ativo, inativo e pensionista do Estado e dos Municípios.



Atendido o pressuposto, fica claro que o texto se enquadra na intenção do legislador constitucional.

No mesmo sentido, extrai-se da Lei Complementar nº 101/2000, a conhecida Lei de Responsabilidade Fiscal, que a presente Proposta de Emenda Constitucional vem alinhada aos seus ditames. Logo, além de a referida Lei conceituar as transferências voluntárias entre entes da Federação, ela traça os requisitos e quais são os casos excetuados.

De outro norte, no meu entendimento, não há que se invocar o princípio da simetria ao presente caso, em prestígio à autonomia dos Estados Federados, vez que a alteração da sistemática de transferência de recursos estaduais - por meio da dispensa de celebração de convênio ou de instrumento congênere, na forma da futura lei regulamentadora - não tem a potencialidade de ameaçar ou lesar o equilíbrio do vínculo federativo, não sendo, portanto, norma constitucional de repetição obrigatória que deva constar na Constituição Federal.

Ademais, não encontro ofensa ao princípio federativo, especialmente se considerado que não há qualquer alteração nas transferências obrigatórias, constitucionalmente previstas, tampouco afetação na isonomia ou equidade no tratamento a ser dado aos Municípios do Estado.

De maneira oposta, observo que a almejada desburocratização na sistemática de repasse de recursos do Estado tem o condão de reduzir as desigualdades regionais e sociais (art. 3º, III, CF/88), ao passo que objetiva transferir recursos, de forma mais célere, para o atendimento de demandas locais e populações carentes.

No entanto, no que concerne às transferências especiais a entidades de direito privado, previstas no § 4º do art. 123 a que se refere o art. 1º da PEC em questão, julgo que o dispositivo merece ser suprimido, vez que tais entidades encontram-se submetidas à Lei federal nº 13.019/2017 – Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, e exigem maior nível de fiscalização e controle acerca da aplicação das transferências especiais em relação aos Municípios, os quais sujeitam-se a suas auditorias internas e aos órgãos de controle.

Nessa senda, apresento a Subemenda Supressiva anexa a fim de sanar o referido vício, a qual, repiso, objetiva suprimir o § 4º do art. 123 a que se refere o art. 1º da Proposta de Emenda Constitucional em pauta, e por isso, deixo de acatar a Subemenda assinada pelo Eminentíssimo Deputado Milton Hobus, que insere os entes responsáveis pela administração de unidade hospitalar em Santa Catarina nos repasses voluntários.



No que concerne à ansiada inclusão de tratamento tributário diferenciado como política de desenvolvimento econômico e social do Estado, trazido à discussão pelo artigo 2º da PEC, verifico que o dispositivo aperfeiçoa a sua concessão e manutenção, condicionando-a ao cumprimento dos requisitos elencados no seu parágrafo único, além de incrementar o desenvolvimento econômico.

Todavia, julgo que esse trecho da PEC não encontra guarida no texto constitucional federal, pois, visando assegurar o cumprimento do comando inscrito na Constituição Federal que versa sobre a instituição de benefício de natureza tributária, entendo que existe a necessidade da atuação do Poder Legislativo no que concerne às concessões tributárias. Para consubstanciar essa posição, segue o trecho da CF/88 que dá lastro à tese:

Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

[...]

§ 6º Qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, **só poderá ser concedido mediante lei específica**, federal, estadual ou municipal, que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição, sem prejuízo do disposto no art. 155, § 2.º, XII, g. **(Grifo acrescentado)**

Com base nesse entendimento, tenho que a Proposta de Emenda à Constituição Estadual deva ser modificada na busca do atendimento integral da legislação citada, trazendo para o seu texto a necessidade de edição de lei específica para autorização da concessão do tratamento tributário diferenciado, com detalhamento do seu objeto, valores e metas, em atenção ao princípio constitucional da transparência.

Nesse sentido, apresento Subemenda Modificativa para atender à correção proposta, contemplando, em parte, a proposta de Emenda Modificativa ao art. 2º protocolada pelo Eminentíssimo Colega Deputado Milton Hobus.

Ao satisfazer, em parte, a Emenda do Deputado Milton Hobus, refazendo seu texto, rejeito todo seu teor, por entender que a exigência de autorização do Parlamento supre a sugestão do Deputado, visto que a participação do Poder Legislativo legitima e confirma a intenção do Estado, além de manter hígido o postulado da separação de poderes concebido pelo constituinte originário.



Ainda, após a correção quanto à necessidade de lei específica para autorização da concessão do tratamento tributário diferenciado, se faz necessário reprimir a justificativa do Governo do Estado quanto à natureza não tributária dos recursos em questão, a qual ratifico e transcrevo a seguir:

O condicionamento da concessão ou a manutenção do tratamento tributários diferenciados ao compromisso de se efetuar transferência de natureza não tributária para fundos mantidos pelo Estado e demais fundos, programas, projetos, entidades ou destinações não viola o disposto no inciso V do caput do art. 123 da Constituição do Estado, pelos seguintes motivos: (i) a transferência é de natureza não tributária, e não obrigatória, pois a própria concessão do tratamento tributário diferenciado, nesses casos, ocorre a pedido do beneficiário, sendo a transferência um mero encargo à concessão do tratamento tributário diferenciado, e (ii) não há uma correspondência direta entre o valor a título de renúncia fiscal decorrente do tratamento tributário diferenciado e aquele a ser transferido aos fundos estaduais, ou seja, o valor a ser transferido aos fundos não é exatamente o valor decorrente da renúncia fiscal, não se falando desta forma em vinculação de receitas de impostos a órgão, fundo ou despesa, vedada pelo citado inciso V do caput do art. 123 da Constituição do Estado.

Por derradeiro, entendo que o texto da Proposta vem a esta Casa atendendo à legislação correlata, revestindo-se de relevância social e observando o interesse público de desburocratização, promoção de investimentos e incremento do desenvolvimento econômico.

Ante o exposto, voto pela **ADMISSIBILIDADE** da continuidade de tramitação da Proposta de Emenda à Constituição do Estado nº 0002.0/2021, e, no mérito, pela **APROVAÇÃO** da matéria, na forma das Subemendas Modificativa e Supressiva que ora apresento.

Sala das Comissões,

Deputado José Milton Scheffer
Relator



SUBEMENDA SUPRESSIVA À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO DO ESTADO
Nº 0002.0/2021

Fica suprimido o § 4º do art. 123 a que se refere o art. 1º da Proposta de Emenda à Constituição nº 0002.0/2021.

Sala das Comissões,

Deputado José Milton Scheffer
Relator



SUBEMENDA MODIFICATIVA À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO DO
ESTADO Nº 0002.0/2021

O art. 2º da Proposta de Emenda à Constituição do Estado nº 0002.0/2021
passa a tramitar com a seguinte redação:

a seguinte redação: “Art. 2º O art. 136 da Constituição do Estado passa a vigorar com

‘Art. 136.

.....

VII – tratamento tributário diferenciado, no âmbito da política fiscal
do Estado, concedido por lei específica, com detalhamento do objeto, dos valores e das
metas.

.....” (NR)

Sala das Comissões,

Deputado José Milton Scheffer
Relator