



EXCELENTÍSSIMA SENHORA PRESIDENTE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL  
MINISTRA CÁRMEN LÚCIA

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**

**GOVERNADOR DO ESTADO DE SANTA CATARINA**, em exercício, vem à presença de Vossa Excelência, nos termos do art. 102, I, *a*, da Constituição Federal, ajuizar a presente **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**, com pedido de medida cautelar, em face do art. 6º da Lei Estadual Catarinense n. 17.302, de 30 de outubro de 2017, com base nas razões e fundamentos que passa a expor:

**1. DA NORMA IMPUGNADA E DE SUA VIGÊNCIA**

---

A Lei Estadual n. 17.302, de 30 de outubro de 2017 (DOESC n. 20.647, de 31.10.2017), resultou da conversão da Medida Provisória n. 212, de 05 de julho de 2017 (DOESC n. 20.568, de 06.07.2017), de origem governamental, que dispunha sobre a instituição do Programa Catarinense de Recuperação Fiscal (PREFIS-SC).

Ocorre que, durante o processo legislativo, a Medida Provisória recebeu a adição de emenda parlamentar que inseriu em seu texto dispositivo sem relação de pertinência temática, inteiramente estranho à matéria, com o seguinte teor:



Lei Estadual n. 17.302, de 30 de outubro de 2017

*Art. 6º A partir da data de publicação desta Lei, os títulos fundados na Lei nº 9.940, de 19 de outubro de 1995, passam a ser atualizados pelo mesmo índice de correção dos créditos tributários da Fazenda Pública.*

*§ 1º Fica vedada, a partir da data de publicação desta Lei, a transferência da titularidade dos créditos representados por debêntures emitidas com base na Lei n. 9.940, de 1995.*

*§ 2º Os contribuintes do ICMS, titulares, na data de publicação desta Lei, de créditos decorrentes de debêntures fundadas na Lei nº 9.940, de 1995, poderão efetuar a compensação do valor representado pelo respectivo título com débitos tributários próprios de ICMS, a vencer, vencidos ou parcelados, inscritos ou não em dívida ativa, observadas as seguintes condições:*

*I – desistência expressa do litígio, judicial ou administrativo, que tenha como objeto direito relativo aos títulos fundados na Lei nº 9.940, de 1995, e renúncia ao direito de ação, cabendo ao próprio contribuinte suportar os honorários advocatícios de seu patrono, inclusive os arbitrados judicialmente em ação movida contra o Estado de Santa Catarina;*

*II – prazo mínimo de 60 (sessenta) meses para compensação do crédito.  
(sem grifos no original)*

A norma acima destacada, impugnada na presente ação, pretendeu regular características e atributos de debêntures emitidas pela sociedade de propósito específico Santa Catarina Participação e Investimentos S/A (INVESC S.A), constituída na forma de sociedade de economia mista, cuja criação foi autorizada pela Lei Estadual n. 9.940/95.

Submetido à apreciação do Chefe do Poder Executivo, o dispositivo inserido por emenda parlamentar foi vetado, em face de sua inconstitucionalidade e contrariedade ao interesse público (Mensagem de Veto n. 971, publicada no DOESC n. 20.647, de 31.10.2017).

No entanto, o veto foi rejeitado pela Assembleia Legislativa do Estado em sessão de 12 de dezembro de 2017, consoante se comprova pela cópia do processo



legislativo, em anexo.

O art. 6º, então, foi promulgado e publicado pela Assembleia Legislativa do Estado (DOESC n. 20.681, de 21.12.2017).

Nesse contexto, estando convicto da inconstitucionalidade da referida norma, afigura-se dever institucional o ajuizamento da presente ação direta de inconstitucionalidade, a fim de que esse Supremo Tribunal Federal possa se pronunciar sobre a constitucionalidade da matéria.

## 2. DA IMPORTÂNCIA DA CAUSA E SEUS REFLEXOS ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIROS

---

Em primeiro lugar, é preciso situar a importância do tema e os enormes riscos fiscais e jurídicos associados à questão das debêntures da INVESC.

De um lado, de acordo com o balancete divulgado pela INVESC relativamente ao mês de novembro de 2017, o passivo atualizado das debêntures alcançou, em 30.11.2017, o valor de **6.216.247.438,29** (seis bilhões, duzentos e dezesseis milhões, duzentos e quarenta e sete mil, quatrocentos e trinta e oito reais e vinte e nove centavos).

Nesse contexto, o ato normativo impugnado, ao admitir a compensação de debêntures da INVESC com débitos de ICMS, sejam eles vencidos, a vencer ou parcelados, inscritos ou não em dívida ativa, possui potencial devastador sobre as finanças públicas estaduais, mesmo considerado o prazo mínimo de 60 meses previsto no § 2º, II, do art. 6º da Lei Estadual n. 17.302/2017.

Isto ocorre porque há a possibilidade de **perda de quase um terço de uma receita tributária anual do Estado**, o que, em um contexto de crise econômica como o atual, afetaria, em razão do decréscimo imediato de arrecadação, a continuidade de políticas



públicas essenciais e a capacidade de custeio da Administração Pública estadual.

Portanto, a vigência do dispositivo ora impugnado deve ser objeto de adequado enfrentamento por esse Supremo Tribunal Federal, pois tal questão tem relação direta com a responsabilidade fiscal, com a sustentabilidade das políticas públicas e com a probidade na condução dos tratamentos tributários diferenciados.

### 3. DOS FUNDAMENTOS DE INCONSTITUCIONALIDADE

---

Existem múltiplas teses de inconstitucionalidade que podem conduzir ao reconhecimento da total incompatibilidade do ato normativo impugnado (art. 6º, *caput* e §§, da Lei Estadual n. 17.302/2017) com a Constituição Federal.

#### 3.1. Violação ao art. 113 do ADCT. Ausência de estimativa do impacto orçamentário e financeiro da proposição legislativa. Inconstitucionalidade formal.

O art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Provisórias, em redação atribuída pela Emenda Constitucional n. 95/2016, prevê, *in verbis*:

**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. (sem grifos no original)**

Conforme se pode depreender do processo legislativo que resultou na aprovação da Lei Estadual n. 17.302/2017, **não houve, quanto à emenda parlamentar aditiva que incluiu o art. 6º deste diploma legislativo, qualquer estimativa de impacto orçamentário e financeiro**, do que decorre, por vício formal, a absoluta inconstitucionalidade do dispositivo impugnado.

#### 3.2. Violação ao art. 63, I, da CF. Vedação a aumento de despesa em projeto de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo.



### **Inconstitucionalidade formal.**

Nos termos do art. 63, I, da CF, é vedado aumento de despesa em projeto de iniciativa exclusiva do Presidente da República. Trata-se, no caso, de norma de observância obrigatória pelos Estados-membros, nos termos dos arts. 18 e 25 da Constituição Federal (ADI 4884, rel. Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, j. 18.05.2017, DJ 30.05.2017).

Sendo esse o contexto, emenda parlamentar que introduza aumento de despesa em projeto de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo Estadual, como é o caso do ato normativo impugnado (que assumiu dívida de pessoa jurídica de direito privado, autorizando a compensação desta com débitos de ICMS), afigura-se inconstitucional, por violação ao art. 63, I, da CF.

Sublinhe-se que, na hipótese, a iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo decorre da circunstância de que o projeto de lei de conversão na qual introduzida a emenda parlamentar se originou da Medida Provisória n. 212, de 05 de julho de 2017. E, nos termos do art. 62 da CF (norma que também é de observância obrigatória no processo legislativo estadual), é competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo a edição de medidas provisórias (ADI 4433, rel. Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, j. 18.06.2015, DJ 01.10.2015).

### **3.3. Ausência de pertinência temática com o conteúdo da Medida Provisória n. 212/2017. Inconstitucionalidade formal.**

Deve-se suscitar, ainda, a existência de violação constitucional formal em razão da completa ausência de pertinência temática entre o conteúdo da Medida Provisória n. 212/2017 e a emenda parlamentar aditiva que, incluída no projeto de lei de conversão, resultou no art. 6º da Lei Estadual n. 17.302/2017.

A referida medida provisória foi editada pelo Governador do Estado, baseada em estudo técnico realizado pela Secretaria de Estado da Fazenda, com o intuito de instituir um programa de recuperação fiscal, destinado a oportunizar que contribuintes



promovam a regularização de débitos tributários inadimplidos de ICMS, mediante pagamento em dinheiro.

O propósito do programa, portanto, era ampliar a arrecadação, com a oferta de condições facilitadas para que contribuintes com débitos em aberto fossem estimulados a regularizar sua situação fiscal, mediante pagamento.

Em razão disso, ao incluir dispositivo absolutamente estranho a esse contexto, a Assembleia Legislativa do Estado atuou com completa ausência de pertinência temática, pois, ao invés de aprimorar mecanismo que visava à recuperação da capacidade arrecadatória do Estado, instituiu um outro que enseja justamente o contrário, isto é, promove o decréscimo de arrecadação, seja mediante a concessão de benefício fiscal, seja mediante a assunção de dívida de terceiro (sociedade de economia mista). Houve, portanto, um evidente desvirtuamento do conteúdo do projeto de lei de conversão pela emenda parlamentar.

Nesse sentido, destaca-se precedentes desse STF corroborando a tese da inconstitucionalidade formal:

PROCESSO OBJETIVO – CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE – LIMINAR – CONCESSÃO. Surgindo a relevância e o risco de manter-se com plena eficácia os preceitos atacados, impõe-se o deferimento da medida acauteladora, suspendendo-os. **PROJETO DE LEI – INICIATIVA EXCLUSIVA – EMENDA PARLAMENTAR – DESVIRTUAMENTO. A ausência de pertinência temática de emenda da casa legislativa a projeto de lei de iniciativa exclusiva leva a concluir-se pela inconstitucionalidade formal.**

(ADI 5442 MC, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 17/03/2016, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-060 DIVULG 01-04-2016 PUBLIC 04-04-2016)

Ementa: Direito Constitucional. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Processo Legislativo. Lei de Iniciativa Reservada ao Poder Executivo. Emenda Parlamentar sem Estreita Relação de Pertinência com o Objeto do Projeto Encaminhado pelo Executivo. Vício de iniciativa. Inconstitucionalidade. Precedentes. **1. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é firme no sentido de que o Poder Legislativo pode emendar projeto de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo, desde que não ocorra aumento de despesa e haja estreita pertinência das emendas com o objeto do projeto encaminhado ao Legislativo, mesmo que digam respeito à mesma matéria.** Nesse sentido: ADI 546, Rel. Min. Moreira Alves, j. em 11.3.1999, DJ de 14. 4.2000; ADI 973-MC, Rel. Min. Celso de Mello, j. em 17.12.1993, DJ 19.12.2006; ADI 2.305, Rel. Min. Cezar Peluso, j. em 30.06.2011, DJ 05.08.2011; e ADI 1.333, Rel. Min. Cármen Lúcia, j. em 29.10.2014, DJE 18.11.2014. **2. Ação direta de inconstitucionalidade cujo pedido se julga procedente.**



(ADI 3655, Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 03/03/2016, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-070 DIVULG 14-04-2016 PUBLIC 15-04-2016) (sem grifos no original)

Requer-se, assim, a declaração de inconstitucionalidade do art. 6º da Lei Estadual n. 17.302/2017 em razão da ausência de pertinência temática.

**3.4. Da violação ao art. 22, I, da CF. Competência privativa da União para legislar sobre direito civil ou comercial. Inconstitucionalidade formal.**

O ato normativo impugnado invade seara própria do direito civil ou comercial, matérias que se inserem na competência privativa da União, nos termos do art. 22, I, da CF.

As regras do *caput* do art. 6º, que trata da mudança do indexador das debêntures, do § 1º do art. 6º, que trata da vedação à transferência de titularidade das debêntures, e do § 2º do art. 6º, que prevê nova forma de quitação desses títulos mediante a compensação com débitos de ICMS, configuram disciplina pertinente às características, atributos e efeitos de debêntures, ou seja, matéria de direito civil ou comercial.

Deve-se ressaltar que as debêntures constituem títulos de crédito privados regulados pelo art. 52 e seguintes da Lei Federal n. 6.404/76 (Lei das Sociedades Anônimas), não podendo os Estados-membros criar regulação própria dessa matéria para as sociedades de economia mista por eles controladas. Entendimento em sentido contrário implicaria admitir que os entes políticos descentralizados pudessem criar um microsistema jurídico próprio para títulos de crédito envolvendo empresas integrantes da Administração Pública estadual indireta, ainda que submetidas a regime jurídico de direito privado, com total vulneração da segurança jurídica.

Há que se ressaltar que o eventual reconhecimento da inconstitucionalidade do *caput* e do § 1º do art. 6º da Lei Estadual n. 17.302/2017 também



haverá de implicar necessariamente a inconstitucionalidade do § 2º do mesmo dispositivo (se não por violação própria à CF, ao menos por arrastamento). Isso porque, tendo sido esses dispositivos aprovados como um todo integrado, com clara relação de dependência normativa, a eventual invalidação exclusivamente das regras do *caput* e do § 1º implicaria em um redimensionamento do impacto orçamentário-financeiro do dispositivo, com exponencial ampliação do rol de beneficiários da previsão de compensação de debêntures e dos valores envolvidos, sem nenhum estudo de impacto orçamentário e financeiro que lhe dê suporte. Tal circunstância se dá porque o afastamento da regra de proibição da transferência da titularidade das debêntures possibilitará que aqueles que ainda não eram titulares de debêntures à data da publicação da lei venham a negociá-las livremente no mercado com o propósito de futura compensação com dívidas de ICMS, aumentando substancialmente o ônus da Fazenda Pública.

**3.5. Da violação ao art. 24, I e § 1º. Incompatibilidade com norma geral de direito financeiro. Inconstitucionalidade formal.**

Suscita-se, também, a violação à competência da União para disciplinar normas gerais de direito financeiro.

O art. 24, I, e § 1º, da CF prevê que a competência para disciplinar direito financeiro é concorrente entre União e Estados. Logo, compete à União dispor sobre normas gerais, e aos Estados complementar essa legislação no que for cabível.

No que interessa para essa ação, a União exerceu essa competência para normas gerais mediante a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC Federal n. 101/2000), tendo previsto em seu art. 14 o seguinte:

**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:**

(Vide Medida Provisória nº 2.159, de 2001)

(Vide Lei nº 10.276, de

2001)

**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 afetar 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.

§ 3º O disposto neste artigo não se aplica:

I - às alterações das alíquotas dos impostos previstos nos incisos I, II, IV e V do art. 153 da Constituição, na forma do seu § 1º;

II - ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança. (sem grifos no original)

No caso sob exame, há um benefício fiscal concedido unilateralmente, sem qualquer estimativa de impacto orçamentário-financeiro, nem mesmo previsão de medidas de compensação para preservar a receita tributária total (o que fica bastante evidente ao exame do processo legislativo, em anexo). Portanto, demonstra-se, claramente, uma violação à competência da União para legislar sobre normas gerais de direito financeiro, pois não foram observados, na tramitação da proposta e na aprovação da emenda parlamentar que resultou no ato normativo impugnado, os requisitos previstos no art. 14 da Lei Complementar Federal n. 101/2000 (tido como norma geral de direito financeiro).

### **3.6. Da violação ao art. 24, I, e § 1º, da CF. Competência da União para estabelecer normas gerais de Direito Tributário. Inconstitucionalidade formal.**

No âmbito da competência legislativa concorrente (art. 24, I, e § 1º, CF), compete à União estabelecer normas gerais de Direito Tributário, o que inclui, por óbvio, disciplinar as modalidades de extinção dos tributos (que são previstas nos arts. 97, 156, 162 e 170 do Código Tributário Nacional).



Logo, ao disciplinar a compensação de debêntures com débitos tributários, o § 2º do art. 6º da Lei Estadual n. 17.302/2017 previu uma hipótese de extinção do crédito tributário não abarcada nas normas gerais federais: “compensação de créditos tributários com dívida não tributária de terceiro”. Em outras palavras, a lei estadual impugnada admitiu que dívidas da INVESC, sociedade de economia mista submetida a regime jurídico de direito privado, sejam compensadas com créditos tributários titularizados pela pessoa jurídica de direito público Estado de Santa Catarina.

Trata-se, pois, da criação de uma hipótese de extinção do crédito tributário que não encontra suporte nas normas gerais federais, não se qualificando como pagamento nem como compensação *stricto sensu* (uma vez que não há identidade entre as posições de credor e devedor nem coincidência entre a natureza das dívidas tidas como compensáveis).

Tem-se, portanto, como configurada a violação ao art. 24, I, e § 1º, da CF.

**3.7. Da violação ao art. 146, III, da CF. Exigência de lei complementar para disciplinar normas gerais sobre crédito tributário. Inconstitucionalidade formal.**

O ato normativo impugnado, notadamente o § 2º, implicou violação ao art. 146, III, da CF, que exige, para a disciplina de normas gerais em matéria tributária, que a regulação ocorra por meio de lei complementar. Somente lei complementar poderia disciplinar hipóteses de extinção e/ou compensação de créditos tributários. Trata-se de exigência formal que, por força do princípio da simetria, inequivocamente se aplica ao processo legislativo em âmbito estadual.

Portanto, para disciplinar uma hipótese atípica de compensação de crédito tributário com dívida não tributária de sociedade de economia mista (a qual é dotada de personalidade jurídica própria, não se confunde com o Estado e está submetida a regime



jurídico de direito privado), ainda que não existissem outros óbices jurídicos, jamais poderia cogitar-se a veiculação de norma com esse conteúdo por meio de lei ordinária.

Verifica-se, pois, quanto a este tópico, a evidente inconstitucionalidade formal do art. 6º da Lei Estadual n. 17.302/2017, por não ter sido aprovado com *status* de Lei Complementar, em violação ao art. 146, III, da CF.

**3.8. Violação ao art. 155, § 2º, I e XII, g, da CF. Benefício fiscal somente pode ser concedido por meio de lei complementar e, em havendo envolvimento do ICMS, mediante autorização do CONFAZ. Inconstitucionalidade formal.**

Caso se considere que o ato normativo impugnado se qualifica como um benefício fiscal (uma vez que ele autoriza que contribuintes de ICMS adquiram debêntures no mercado com deságio para futura compensação com dívidas de ICMS com valor cheio, do que resulta significativo proveito econômico aos beneficiários), pode-se afirmar a ocorrência também de violação ao arts. 155, § 2º, XII, g, da CF.

De um lado, a Constituição Federal estabelece que benefícios fiscais somente podem ser concedidos por meio de lei com *status* complementar, o que não foi observado no caso do ato normativo impugnado. Por outro lado, a Carta da República também prevê que, em se tratando de ICMS, a concessão de benefício fiscal somente é possível mediante prévia autorização do CONFAZ (deliberação dos Estados e do Distrito Federal), o que também incorreu na hipótese.

Nesse sentido, os seguintes julgados do STF:

Ementa: I. TRIBUTÁRIO. LEI ESTADUAL QUE INSTITUI BENEFÍCIOS FISCAIS RELATIVOS AO ICMS. AUSÊNCIA DE CONVÊNIO INTERESTADUAL PRÉVIO. OFENSA AO ART. 155, § 2º, XII, g, DA CF/88. II. CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE. MODULAÇÃO DOS EFEITOS TEMPORAIS. 1. **A instituição de benefícios fiscais relativos ao ICMS só pode ser realizada com base em convênio interestadual, na forma do art. 155, §2º, XII, g, da CF/88 e da Lei Complementar nº 24/75.** (...) (ADI 4481, Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 11/03/2015, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-092 DIVULG 18-05-2015 PUBLIC 19-05-2015) (sem grifos no original)



EMENTA: INCONSTITUCIONALIDADE. Ação direta. Lei nº 11.393/2000, do Estado de Santa Catarina. Tributo. Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS. Benefícios fiscais. Cancelamento de notificações fiscais e devolução dos correspondentes valores recolhidos ao erário. Concessão. Inexistência de suporte em convênio celebrado no âmbito do CONFAZ, nos termos da LC 24/75. Expressão da chamada "guerra fiscal". Inadmissibilidade. Ofensa aos arts. 150, § 6º, 152 e 155, § 2º, inc. XII, letra "g", da CF. Ação julgada procedente. Precedentes. **Não pode o Estado-membro conceder isenção, incentivo ou benefício fiscal, relativos ao Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS, de modo unilateral, mediante decreto ou outro ato normativo, sem prévia celebração de convênio intergovernamental no âmbito do CONFAZ.**

(ADI 2345, Relator(a): Min. CEZAR PELUSO, Tribunal Pleno, julgado em 30/06/2011, DJe-150 DIVULG 04-08-2011 PUBLIC 05-08-2011 EMENT VOL-02560-01 PP-00009 REPIOB v. 1, n. 18, 2011, p. 587-585 RDDT n. 194, 2011, p. 158-160 RDDT n. 197, 2012, p. 178-181) (sem grifos no original)

Requer-se, assim, a declaração da inconstitucionalidade do art. 6º da Lei Estadual n. 17.302/2017, seja por não observar a exigência de lei complementar, seja por não ter sido precedida de autorização do CONFAZ.

### **3.9. Violação ao art. 167, I e II, da CF. Princípio da responsabilidade fiscal. Inconstitucionalidade material.**

Deve-se destacar que o ato normativo impugnado, em que pese cause inegável impacto orçamentário-financeiro, com frustração de significativa receita tributária, **não encontra qualquer lastro na lei de diretrizes orçamentárias ou na lei orçamentária anual do Estado**; portanto, há evidente **violação ao princípio da responsabilidade fiscal**, podendo-se apontar como parâmetros de controle o art. 167, I e II, da CF, cuja redação é a seguinte:

Art. 167. São vedados:

- I – o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual;
  - II – a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;
- (...)

Se a compensação prevista, ou a assunção de dívida de terceiro, ou ainda a renúncia de receita, como se queira considerar, não guarda correspondência com as previsões da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual, não se pode deixar de reconhecer que o ato normativo impugnado frustrará receitas futuras, impacta negativamente



o orçamento público e, em razão disso, vulnera o equilíbrio das contas públicas. A lei estadual não poderia dar início a um programa ou conceder um benefício sem correspondente previsão na lei orçamentária, sob pena de inconstitucionalidade.

Consoante ensina José Maurício Conti:

A criação ou aumento de despesa pública, por certo, depende de existência de recursos financeiros que permitam financiá-la, o que está em estrita observância à Constituição, conforme se depreende da interpretação sistemática de seu texto, valendo destacar artigos que não deixam dúvidas quanto a isto, como os incs. I e II, do art. 167, que vedam a realização de despesas e programas sem a respectiva previsão orçamentária. (CONTI, José Mauricio. *Iniciativa Legislativa em Matéria Financeira*. In: CONTI, José Mauricio; SCAFF, Fernando. *Orçamentos públicos e direito financeiro*. São Paulo: RT, 2011 p. 299)

Por outro lado, nas palavras de Ricardo Lobo Torres, *“o equilíbrio orçamentário é princípio constitucional de legitimação porque penetra em todos os princípios específicos, do lado da receita e da despesa, quer se vinculem à justiça, quer derivem da segurança jurídica”* (TORRES, Ricardo Lobo. Comentário ao artigo 165. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/ Almedina, 2013, p. 1765).

É de se ressaltar, portanto, que as normas contidas no art. 167 da CF consubstanciam obrigações constitucionais que materializam os princípios do planejamento e da organização orçamentária, o que não foi observado quando da edição do ato normativo impugnado. Em razão disso, por violação material aos arts. 167, I e II, da CF, requer-se a declaração de inconstitucionalidade do ato normativo impugnado.

**3.10. Violação ao arts. 173, § 2º, da CF. Concessão de benefícios a empresas estatais não extensivos à iniciativa privada. Inconstitucionalidade material.**

Ao prever que as debêntures emitidas pela INVESC têm o poder de quitação/compensação de dívidas de ICMS do Estado de Santa Catarina, a lei estadual impugnada nesta ação atribuiu à sociedade de economia mista em questão um privilégio não



extensivo às empresas do setor privado, com flagrante violação ao art. 173, § 2º, da CF.

Considerando que as debêntures são títulos privados, próprios de empresas submetidas a regime jurídico de direito privado, autorizar que a quitação delas, quando emitidas por sociedade de economia mista controlada pelo Estado, possa ocorrer mediante compensação de tributos configura um privilégio injustificável e, mais do que isso, expressamente vedado pela Constituição.

**3.11. Violação ao art. 158, IV, 168, 198, § 2º, 212, todos da CF.  
Redução indevida da base de cálculo da repartição das receitas tributárias e dos limites mínimos constitucionais.  
Inconstitucionalidade material.**

Ao possibilitar a quitação de tributos por debêntures emitidas por pessoa jurídica de direito privado, a lei estadual, inegavelmente, frustra a realização de receitas tributárias. Em decorrência disso, ao não ingressar receitas de ICMS nos cofres públicos, há uma redução inconstitucional da base de cálculo da repartição de receitas constitucionais devidas aos Municípios e aos demais Poderes e órgãos de Estado, bem como dos valores mínimos que devem ser aplicados em áreas essenciais como saúde e educação.

Deve-se sublinhar que, nos termos do art. 158, IV, da CF, 25% (vinte e cinco por cento) do produto da arrecadação de ICMS pertence aos Municípios. Portanto, quando parte da receita deixa de se efetivar em razão do mecanismo de compensação previsto no art. 6º, § 2º, da Lei Estadual n. 17.302/2017, há uma redução da base de cálculo da transferência constitucional devida. Isso afeta, de modo inconstitucional, o direito próprio dos Municípios, que faria jus aos valores que deixaram de ser arrecadados.

Nesse sentido, destaca-se julgado desse STF:

E M E N T A: AGRAVO DE INSTRUMENTO – EMBARGOS DE DECLARAÇÃO OPOSTOS PELO ESTADO DE SANTA CATARINA E PELO MUNICÍPIO DE CORREIA PINTO RECEBIDOS COMO RECURSOS DE AGRAVO – RECURSO DE AGRAVO INTERPOSTO PELO ESTADO DE SANTA CATARINA - FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS - REPARTIÇÃO



CONSTITUCIONAL DAS RECEITAS TRIBUTÁRIAS – PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS NO PRODUTO DA ARRECADAÇÃO DO ICMS (CF, ART. 158, IV) – PRODEC (PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO DA EMPRESA CATARINENSE) – LEI CATARINENSE Nº 11.345/2000 – CONCESSÃO, PELO ESTADO, DE INCENTIVOS FISCAIS E CREDITÍCIOS, COM RECURSOS ORIUNDOS DA ARRECADAÇÃO DO ICMS – PRETENSÃO DO MUNICÍPIO AO REPASSE INTEGRAL DA PARCELA DE 25%, SEM AS RETENÇÕES PERTINENTES AOS FINANCIAMENTOS DO PRODEC – CONTROVÉRSIA EM TORNO DA DEFINIÇÃO DA LOCUÇÃO CONSTITUCIONAL “PRODUTO DA ARRECADAÇÃO” (CF, ART. 158, IV) – PRETENDIDA DISTINÇÃO, QUE FAZ O ESTADO DE SANTA CATARINA, PARA EFEITO DA REPARTIÇÃO CONSTITUCIONAL DO ICMS, ENTRE ARRECADAÇÃO (CONCEITO CONTÁBIL) E PRODUTO DA ARRECADAÇÃO (CONCEITO FINANCEIRO) – PARCELA DE RECEITA TRIBUTÁRIA (25%) QUE PERTENCE, POR DIREITO PRÓPRIO, AO MUNICÍPIO – CONSEQÜENTE INCONSTITUCIONALIDADE DA RETENÇÃO DETERMINADA POR LEGISLAÇÃO ESTADUAL (RE 572.762/SC, PLENO) – DIREITO DO MUNICÍPIO AO REPASSE INTEGRAL – RECURSO DE AGRAVO INTERPOSTO PELO MUNICÍPIO DE CORREIA PINTO – PRETENDIDA INAPLICABILIDADE, AO CASO, DA DISCIPLINA CONSTITUCIONAL DOS PRECATÓRIOS JUDICIÁRIOS (CF, ART. 100, “CAPUT”) – MATÉRIA QUE, POR SER ESTRANHA À PRESENTE CAUSA, NÃO FOI EXAMINADA NA DECISÃO OBJETO DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO – INVOCAÇÃO DO PRINCÍPIO “JURA NOVIT CURIA” EM SEDE RECURSAL EXTRAORDINÁRIA – DESCABIMENTO - RECURSOS DE AGRAVO IMPROVIDOS.

(AI 665186 ED, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Segunda Turma, julgado em 01/02/2011, DJe-039 DIVULG 25-02-2011 PUBLIC 28-02-2011 EMENT VOL-02472-01 PP-00137) (sem grifos no original)

Por outro lado, os limites mínimos constitucionais a serem aplicados em saúde e educação também são impactados em razão da frustração de receita. Considerando que a base de cálculo de tais limites é o produto da arrecadação tributária (arts. 198, § 2º, e 212, CF), o mecanismo de compensação instituído pelo ato normativo impugnado reduz indevida e artificialmente a base de cálculo. **O mesmo raciocínio também pode ser estendido aos demais Poderes, ao Ministério Público e à Defensoria Pública (arts. 168, CF), quando tais repasses estejam vinculados a percentual de arrecadação.**

### **3.12. Violação art. 150, II, da CF. Quebra da isonomia tributária. Inconstitucionalidade material.**

O ato normativo impugnado, por fim, implicou violação ao princípio da isonomia tributária, assegurado no art. 150, II, da CF.

Ao assegurar a compensação tributos apenas aos contribuintes de ICMS que, na data da promulgação da lei, já sejam titulares de debêntures da INVESC, a lei estadual impugnada criou privilégio que não tem base em nenhuma razão de fato ou de direito, não



havendo explicitação das razões pelas quais deva ocorrer essa satisfação preferencial a quem, a um só tempo, já seja titular de debêntures e seja contribuinte de ICMS.

Se o propósito da lei é assumir dívida de terceiro (no caso, a INVESC), não se justifica que a lei o tenha realizado apenas em favor de quem seja contribuinte de ICMS, e não daqueles que não o são, embora sejam titulares de debêntures. Por outro lado, se o propósito da lei é instituir um benefício fiscal, além de todos os óbices já apontados nesta petição inicial, não se vislumbra quais razões justificam essa medida, porquanto não estão claros se há setores ou atividades que se pretende desenvolver, ou se há grupos ou parcela da população que se pretende favorecer ou cuja atividade se pretenda estimular. Não há uma distinção republicana e juridicamente válida a indicar os destinatários do benefício.

#### 4. DA MEDIDA CAUTELAR. ENQUADRAMENTO NAS HIPÓTESES DE APRECIÇÃO NAS FÉRIAS FORENSES (ART. 13, VIII, RISTF). URGÊNCIA.

---

Estão presentes os pressupostos para a concessão de medida cautelar na presente ação direta.

Quanto ao *fumus boni iuris*, ele se evidencia diante de toda a argumentação exposta ao longo da presente representação de inconstitucionalidade.

O *periculum in mora*, por sua vez, consubstancia-se no fato de que o eventual acionamento do mecanismo de compensação de debêntures da INVESC com débitos tributários haverá de repercutir imediatamente na receita tributária mensal do Estado de Santa Catarina, frustrando receitas orçamentárias indispensáveis à continuidade de políticas públicas básicas e ao custeio da Administração Pública estadual.

Veja-se que, considerando o balancete da INVESC referente ao mês de novembro de 2017, o saldo atual de debêntures alcança o valor de **R\$ 6.216.247.438,29** (seis bilhões, duzentos e dezesseis milhões, duzentos e quarenta e sete mil, quatrocentos e trinta e





oito reais e vinte e nove centavos). Portanto, mesmo considerando a previsão do ato normativo impugnado de que a compensação ocorra em no mínimo 60 (sessenta) meses, há potencial de decréscimo de receita em valores que podem superar **100 milhões de reais mensais** em arrecadação de ICMS.

Assim, ao considerar o contexto do orçamento anual do Estado de Santa Catarina, pouco superior ao valor de 20 bilhões de reais, tem-se uma situação realmente preocupante, com potencial de inviabilização de políticas públicas essenciais em razão da impossibilidade da Administração estadual honrar compromissos financeiros assumidos.

**Considerando que o art. 6º, § 2º, I, da Lei Estadual n. 17.302/2017 prevê como condição para o benefício fiscal de compensação de debêntures a desistência de litígios judiciais em curso e renúncia ao direito de ação, a eventual demora na suspensão dos efeitos do ato normativo impugnado, ao menos até que ocorra decisão definitiva do mérito, poderá provocar situações de difícil reversão e ensejadoras de forte insegurança jurídica.**

Deve-se ressaltar a possibilidade de que contribuintes de ICMS realizem, ao final da competência de janeiro/2018, o **lançamento contábil de créditos de debêntures da Invesc** na DIME/SC (Declaração de Informações e Movimento Econômico), compensando tais créditos com débitos de ICMS apurados e, em razão disso, reduzindo imediatamente o valor a ser pago no mês de fevereiro/2018. **Tal circunstância implicaria em uma imediata queda da arrecadação mensal**, além de deflagrar inúmeros procedimentos administrativos e judiciais de questionamento, que, além de custosos para a Fazenda Pública e para os contribuintes, não impediriam o **prejuízo irreparável ao fluxo de caixa** da Administração Pública estadual.

Por tais razões, seja para evitar que ocorra um imediato e prejudicial decréscimo de arrecadação do Estado, seja para que os contribuintes não sejam surpreendidos na hipótese de uma eventual e futura declaração de inconstitucionalidade da lei estadual impugnada, requer-se a esse Supremo Tribunal Federal que, nos termos do art. 10 da Lei Federal n. 9.868/99, em vista da excepcional urgência e plausibilidade do direito invocado, seja deferida medida cautelar para suspender, *in totum*, os efeitos do art. 6º da Lei Estadual n.



17.302/2017, com efeitos retroativos à data da publicação da derrubada do veto.

Considerando o período de férias forenses, requer que o pedido de medida cautelar seja analisado pela Ilustre Presidente desse Supremo Tribunal Federal, nos termos do art. 13, VIII, do RISTF, em especial em razão do iminente risco de lançamento, pelos contribuintes de ICMS, de créditos de debêntures na declaração de ICMS referente à competência de janeiro/2018.

## 5. DO PEDIDO

---

ANTE O EXPOSTO, o Governador do Estado de Santa Catarina em exercício requer a esse Supremo Tribunal Federal:

(a) que a presente ação direta de inconstitucionalidade seja recebida e conhecida;

(b) que, nos termos do art. 10, *caput* e § 3º, da Lei Federal n. 9.868/99, **inclusive com apreciação da Ilustre Presidente no período de férias forenses (art. 13, VIII, do RISTF)**, em vista da excepcional urgência e a plausibilidade das teses de inconstitucionalidade veiculadas, seja deferida, *inaudita altera parte*, **MEDIDA CAUTELAR, suspendendo-se imediatamente os efeitos do art. 6º da Lei Estadual (SC) n. 17.302/2017, com eficácia retroativa à data da publicação da derrubada do veto;**

(c) que sejam solicitadas informações à Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (art. 6º da Lei Federal n. 9.868/99) e, após, sejam ouvidos a Advogada-Geral da União e a Procuradora-Geral da República (art. 8º da Lei Federal n. 9.868/99);

(d) que, no mérito, seja julgada inteiramente procedente a ação, para o fim de **declarar a inconstitucionalidade formal e material do art. 6º da Lei Estadual n.**



17.302/2017, com efeitos *ex tunc*.

Nesses termos, pede deferimento.

Florianópolis p/ Brasília, 22 de janeiro de 2017.

**EDUARDO PINHO MOREIRA**  
Governador do Estado de Santa Catarina e.e.

**RICARDO DELLA GIUSTINA**  
Procurador-Geral do Estado  
OAB/SC 17.473

**EDUARDO ZANATTA BRANDEBURGO**  
Procurador-Geral Adjunto para Assuntos Jurídicos  
OAB/SC 19.579

**SÉRGIO LAGUNA PEREIRA**  
Procurador do Estado  
OAB/SC 30.156