



PARECER AO PROJETO DE LEI Nº 0143.4/2020

Altera a Lei nº 16.971, de 2016, que "Institui o Tratamento Favorecido e Simplificado para o Microprodutor Primário do Estado de Santa Catarina e estabelece outras providências", a fim de desconsiderar a área de vegetação nativa do limite de 4 (quatro) módulos fiscais para sujeição do microprodutor primário ao tratamento de que dispõe a referida Lei.

Autor: Deputado Nilso Berlanda

Relator: Deputado João Amin

I – RELATÓRIO:

Retornam a este Relator os autos do Projeto de Lei acima enumerado, de autoria do Deputado Nilso Berlanda que “Altera a Lei nº 16.971, de 2016, que ‘Institui o Tratamento Favorecido e Simplificado para o Microprodutor Primário do Estado de Santa Catarina e estabelece outras providências’, a fim de desconsiderar a área de vegetação nativa do limite de 4 (quatro) módulos fiscais para sujeição do microprodutor primário ao tratamento de que dispõe a referida Lei”, depois de colhido o pronunciamento, a respeito da matéria, da Procuradoria-Geral do Estado (PGE), da Secretaria de Estado da Fazenda (SEF), da Secretaria de Estado da Agricultura, da Pesca e do Desenvolvimento Rural (SAR) e do Instituto do Meio Ambiente do Estado de Santa Catarina (IMA).

A PGE manifestou-se por meio do Parecer nº 247/20, de 20 de maio de 2020 (fls. 9 a 13 dos autos eletrônicos), do qual extraio os seguintes trechos:

[...]

Contudo, deve-se atentar ao fato de que a exceção proposta no projeto, além de poder desvirtuar o conceito de "microprodutor primário", também diverge da própria definição de "agricultor familiar", prevista no art. 3º da Lei federal nº 11.326, de 24 de julho de 2006. Vejamos.

Pela proposta, ficariam fora do cômputo do limite de 4 (quatro) módulos fiscais do tamanho da propriedade rural a extensão de cobertura de vegetação nativa que exceder a reserva legal, cuja



função seja preservar os recursos hídricos, assegurar a conservação e a reabilitação dos processos ecológicos e da biodiversidade, bem como o abrigo e a proteção da fauna silvestre e da flora nativa. Ou seja: um proprietário ou possuidor rural, com área muito superior a 4 módulos fiscais, poderia passar a ser beneficiado, como microprodutor primário, pelo tratamento favorecido e simplificado previsto na Lei nº 16.971, de 2016, **desde que a área da propriedade excedente ao limite citado seja enquadrada na exceção proposta.**

Ademais, o art. 1º da Lei nº 16.971, de 2016, ao instituir o Tratamento Favorecido e Simplificado para o Microprodutor Primário do Estado de Santa Catarina, o estabelece como "parte da política de apoio e desenvolvimento socioeconômico da **agricultura familiar**, do turismo rural e da pesca artesanal, abrangendo as obrigações tributárias, a vigilância sanitária, a inspeção e fiscalização de produtos de origem animal e vegetal e a conservação ambiental".

Por sua vez, a Lei federal nº 11.326, de 2006, que traz as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais, conceitua, no art. 3º, agricultor familiar e empreendedor familiar rural nos seguintes termos:

Art. 3º Para os efeitos desta Lei, considera-se agricultor familiar e empreendedor familiar rural aquele que pratica atividades no meio rural, atendendo, simultaneamente, aos seguintes requisitos:

I - não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais;

II - utilize predominantemente mão-de-obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento;

III - tenha percentual mínimo da renda familiar originada de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento, na forma definida pelo Poder Executivo; (Redação dada pela Lei nº 12.512, de 2011);

IV - dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família.

§ 1º O disposto no inciso I do caput deste artigo não se aplica quando se tratar de condomínio rural ou outras formas coletivas de propriedade, desde que a fração ideal por proprietário não ultrapasse 4 (quatro) módulos fiscais.
(...)

Assim, a proposta sob análise, ao criar tal exceção, contraria a própria definição de "agricultor familiar" trazida pela Lei federal nº 11.326, de 2006, criando um conceito diferente no Estado de Santa Catarina a ser aplicado ao microprodutor primário.

Ante o exposto, conclui-se que, apesar de o Estado de Santa Catarina possuir competência para legislar sobre a matéria, não se verificando inconstitucionalidade nesse aspecto, é recomendável que



seja avaliada a adequação no prosseguimento da proposta, pelos motivos acima elencados.

(grifo no original)

Por sua vez, a SEF manifestou-se mediante o Parecer nº 264/2020, datado de 21 de maio de 2020 (fls. 21 a 26), do qual ressalto os seguintes fragmentos:

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 155, inciso II, atribuiu aos Estados e ao Distrito Federal competência exclusiva para instituir o imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação (ICMS), que deverá atender às regras estabelecidas no §2º do mesmo dispositivo.

[...]

A proposta visa à alteração do art. 2º da Lei estadual nº 16971/2016, que "Institui o Tratamento Favorecido e Simplificado para o Microprodutor Primário do Estado de Santa Catarina e estabelece outras providências", a fim de desconsiderar a área de vegetação nativa do cômputo do limite de 4 (quatro) módulos fiscais para o enquadramento como microprodutor primário.

[...]

Trata-se de um benefício fiscal relativo ao ICMS instituído em desacordo com o disposto na alínea "g" do inciso XII do § 2º do art. 155 da Constituição Federal, que estabelece como condição para a concessão de isenções, incentivos e benefícios fiscais relativos ao Imposto, a celebração de convênio entre os Estados e o Distrito Federal, nos termos da Lei Complementar federal nº 24/1975.

A possibilidade de regularização e reinstituição desses benefícios surgiu com a edição da Lei Complementar federal nº 160/2017, que estabeleceu em seu art. 1º:

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.

Nesse sentido, foi celebrado o Convênio ICMS 190/17, no âmbito do CONFAZ, estabelecendo condições para que os créditos tributários



fossem remetidos e anistiados, bem como as condições e prazos para que as isenções, os incentivos e os benefícios fiscais ou financeiro-fiscais fossem reinstituídos, devidamente observados quando da elaboração do Projeto de Lei.

Com isso em vistas, a Diretoria de Administração Tributária pontua que a Cláusula décima, §2º, do Convênio ICMS 190/17, dispõe que "a unidade federada concedente pode, a qualquer tempo, revogar ou modificar o ato normativo ou o ato concessivo ou reduzir o seu alcance ou o montante dos benefícios fiscais, antes do seu termo final de fruição", contudo, "o §3º expressamente determina que a aplicação do §2º não pode resultar em benefícios fiscais em valor superior ao que o contribuinte podia usufruir antes da modificação do ato concessivo; ou retirar ou reduzir condições previstas no ato normativo vigente em 8 de agosto de 2017, no qual se fundamenta o ato concessivo". Ou seja, não é autorizada a modificação do ato normativo para aumentar o seu alcance ou resultar em benefícios fiscais em valor superior ao que o contribuinte podia usufruir antes da modificação do ato concessivo.

Logo, partindo da premissa de que a "alteração perpetrada pelo Projeto de Lei nº 0143.4/2020 resultará em ampliação do alcance dos benefícios fiscais previstos" no art. 3º da Lei Estadual nº 16.971/16 (Informação nº 152/Getri/2020), é possível concluir que há a violação ao Convênio ICMS 190/2017, bem como à Lei Complementar nº 24/1975 e ao art. 155, §2º, XII, "g", da Constituição Federal.

Além disso, considerando que a alteração do art. 2º da Lei Estadual nº 16.971/16 resultará na ampliação do alcance do benefício fiscal previsto no art. 3º, a proposta deveria estar instruída com a estimativa de impacto orçamentário e com declaração do ordenador da despesa 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, conforme previsto no art. 14 da LC nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), como bem observa a Diretoria do Tesouro Estadual, por meio da Comunicação Interna nº 127/2020.

[...]

Ante o exposto, observadas as competências desta SEF, considerando a manifestação da área técnica, no sentido de que a alteração pretendida resultará em ampliação do alcance do benefício fiscal previsto no art. 3º da Lei estadual nº 16.971/16, conclui-se pela inconstitucionalidade e ilegalidade do Projeto de Lei nº 0143.4/2020.

Com referência à SAR, trago à colação as seguintes passagens do Parecer nº 16/2020, de 28 de maio de 2020 (fls. 34 a 36), de sua lavra:

[...]

Nesse contexto, tratando-se de conteúdo eminentemente técnico do setor agrícola, a presente análise se valerá do parecer técnico elaborado em conjunto pela Diretoria de Agricultura Familiar e Diretoria de Cooperativismo e Agronegócio, ambas da SAR, cujo



expediente, contrário ao PL, veicula importantes definições que contribuem para a compreensão e alcance da exceção proposta no PL. Nesse particular, colhe-se do referido parecer técnico:

"Conforme os critérios técnicos apresentados e corroborados através de embasamento legal, constata-se que a formulação das políticas públicas direcionadas à Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais está consolidada para imóveis de até 4 módulos fiscais. Estabelecer critérios e condições adicionais de enquadramento para fins de tratamento Favorecido e Simplificado para o Microprodutor Primário do Estado de Santa Catarina a fim de desconsiderar a área de vegetação nativa do limite de 4 (quatro) módulos fiscais para sujeição do Microprodutor Primário ao tratamento de que dispõe a referida Lei no 16.971, de 2016 não é plausível para o atual cenário. Desta forma apresentamos manifestação contrária ao projeto de Lei nº 0143.4/2020."

Com efeito, a inclusão do §7º ao artigo 2º da Lei nº 16.971/2016 altera o próprio conceito de "Microprodutor Primário", beneficiário do tratamento favorecido e simplificado de que dispõe a referida lei; modifica a definição de "Pequena Propriedade Rural Familiar, prevista no inciso V, do artigo 3º da Lei nº 12.651/2012; além de desvirtuar o sentido de "Agricultor Familiar e Empreendedor Familiar Rural", prevista no artigo 3º da Lei Federal nº 11.326/2006.

Nesse contexto, não obstante a louvável iniciativa parlamentar, por questões técnicas que resguardam o interesse público, bem como por refletir e influir diretamente em outros conceitos e definições legais, vislumbra-se a inviabilidade do PL em análise.

[...]

(grifos no original)

Por fim, quanto ao posicionamento do IMA, efetuado por intermédio do Parecer nº 54/2020, datado de 2 de outubro de 2020 (fls. 42 a 45), pertinente transcrever o que segue:

[...]

O Projeto de Lei entra em conflito com a própria Lei 16.971, de 2016 que pretende alterar, visto que o art. 2º, I, determina que:

Art. 2º Para os efeitos desta Lei considera-se microprodutor primário a pessoa ou grupo familiar que, cumulativamente:

I - explore individualmente ou em regime de economia familiar, na propriedade, atividade agropecuária, extrativa vegetal ou mineral, ou de turismo rural, em área total de até 4 (quatro) módulos fiscais;
(...)



De mesma forma, percebe-se o conflito com as atividades consideradas na definição de agricultor familiar e empreendedor familiar rural nos termos do art. 3º, I, da Lei Federal nº 11.326, de 2006:

Art. 3º Para os efeitos desta Lei, considera-se agricultor familiar e empreendedor familiar rural aquele que pratica atividades no meio rural, atendendo, simultaneamente, aos seguintes requisitos:

I - não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais;

Neste sentido, a referida lei considera agricultor familiar e empreendedor familiar rural aquele que pratica atividades no meio rural que não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais, ou seja, não poderá haver exceção.

Outro fator importante a ser considerado é que o extrativismo vegetal é feito principalmente nas áreas de vegetação nativa, sendo que o extrativismo de folhas, frutos e sementes está inclusive previsto no art. 18 da Lei nº 11.428/2006 – Lei da Mata Atlântica, senão vejamos:

Art. 18. No Bioma Mato Atlântica, é livre o coleta de subprodutos florestais tais como frutos, folhas ou sementes, bem como as atividades de uso indireto, desde que não coloquem em risco as espécies da fauna e flora, observando-se as limitações legais específicas e em particular as relativas ao acesso ao patrimônio genético, à proteção e ao acesso ao conhecimento tradicional associado e de biossegurança.

Cabe ainda ressaltar que não foi considerado no projeto de lei em questão a distinção entre áreas de preservação permanente – APPs e outras áreas protegidas como as demais áreas de vegetação eventualmente existentes na propriedade, além da reserva legal. Neste sentido, deve-se considerar que além do extrativismo de folhas, frutos e sementes que pode ser feito nas APPs, existem outras atividades com possibilidade de geração de renda que são previstas na legislação ambiental para áreas de vegetação nativa fora das áreas de preservação permanente.

O Projeto de Lei em análise também não esclarece como vai considerar os diferentes estágios de regeneração florestal tendo em conta as diferentes possibilidades de intervenção nesses estágios, previstas na legislação. Ademais, muitas propriedades rurais de Santa Catarina apresentam passivos ambientais, devendo ser resolvidos no âmbito do PRA – Programa de Regularização Ambiental, previsto no art. 59 da Lei nº 12.651, de 2012. Ou seja, existem muitas áreas que atualmente estão desprovidas de vegetação, devendo estas serem recuperadas.

Por fim, cabe ainda questionar como seria a gestão e operacionalização dessas informações, que, com o grau de complexidade, poderia trazer um tratamento diferenciado entre os possíveis beneficiários da alteração legislativa.



Neste sentido, cumpre ressaltar que esta Procuradoria manifesta objeção quanto a alteração legislativa proposta pelo Projeto de Lei nº 0143.4/2020, entendendo por manter a Lei nº 16.971, de 2016 inalterada.

(grifo no original)

É o relatório.

II – VOTO:

Compete a esta Comissão pronunciar-se acerca da constitucionalidade, legalidade, juridicidade, regimentalidade e técnica legislativa de projetos ou emendas.

Nesse sentido, saliento, inicialmente, que nos termos do art. 24, I e VI, da Constituição Federal, compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar, concorrentemente, sobre direito tributário e proteção do meio ambiente.

Observo que não há ofensa às iniciativas legislativas constitucionalmente reservadas ao Chefe do Poder Executivo (art. 50, § 2º, da Constituição Estadual¹), visto que o projeto não amplia a estrutura da administração estadual, nem trata de matérias que, em rol taxativo, lhe são reservadas.

Entretanto, adoto os fundamentos dos pareceres encaminhados pelos órgãos governamentais ouvidos (PGE, SEF, SAR e IMA), no sentido de que:

¹ Art. 50. [...]

§ 2º São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que disponham sobre:

I - a organização, o regime jurídico, a fixação ou modificação do efetivo da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros, o provimento de seus cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva;

II - a criação de cargos e funções públicas na administração direta, autárquica e fundacional ou o aumento de sua remuneração;

III - o plano Plurianual, diretrizes orçamentárias e orçamento anual;

IV - os servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

V - a organização da Procuradoria-Geral do Estado e da Defensoria Pública;

VI - a criação e extinção das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 71, IV.

(I) a exceção contida na proposição diverge da definição de "agricultor familiar" trazida no art. 3º da Lei federal nº 11.326, de 24 de julho de 2006², que "Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais", criando um conceito diferente no Estado de Santa Catarina a ser aplicado ao microprodutor primário; (II) a presente proposta legislativa, ao ampliar o alcance dos benefícios fiscais previstos no art. 3º da Lei 16.971, de 2016, viola a cláusula décima, §§ 2º e 3º, I e II, do Convênio ICMS 190, de 15 de dezembro de 2017³ [que "Dispõe, nos termos autorizados na Lei Complementar nº 160, de 7 de agosto de 2017, sobre a remissão de créditos tributários, constituídos ou não, decorrentes das isenções, dos incentivos e dos benefícios fiscais ou financeiro-fiscais instituídos em desacordo com o disposto no art. 155, § 2º, XII, "g", da Constituição Federal, bem como sobre as correspondentes reinstituições"], além da Lei Complementar nº 24, de 7 de janeiro de 1975⁴, e do art. 155, § 2º, XII, "g", da Constituição Federal⁵; (III) "a formulação das políticas públicas

² Art. 3º Para os efeitos desta Lei, considera-se agricultor familiar e empreendedor familiar rural aquele que pratica atividades no meio rural, atendendo, simultaneamente, aos seguintes requisitos:

I - não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais;

II - utilize predominantemente mão-de-obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento;

III - tenha percentual mínimo da renda familiar originada de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento, na forma definida pelo Poder Executivo;

IV - dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família.

§ 1º O disposto no inciso I do caput deste artigo não se aplica quando se tratar de condomínio rural ou outras formas coletivas de propriedade, desde que a fração ideal por proprietário não ultrapasse 4 (quatro) módulos fiscais. [...]

³ **Cláusula décima** As unidades federadas que editaram os atos e que atenderam as exigências previstas na cláusula segunda ficam autorizadas a conceder ou prorrogar os benefícios fiscais, nos termos dos atos vigentes na data da publicação da ratificação nacional deste convênio, desde que o correspondente prazo de fruição não ultrapasse:

[...]

§ 2º A unidade federada concedente pode, a qualquer tempo, revogar ou modificar o ato normativo ou o ato concessivo ou reduzir o seu alcance ou o montante dos benefícios fiscais, antes do seu termo final de fruição.

§ 3º A aplicação do disposto no § 2º desta cláusula, não pode:

I - resultar em benefícios fiscais em valor superior ao que o contribuinte podia usufruir antes da modificação do ato concessivo;

II - retirar ou reduzir condições previstas no ato normativo vigente em 8 de agosto de 2017, no qual se fundamenta o ato concessivo.

⁴ Dispõe sobre os convênios para a concessão de isenções do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias, e dá outras providências.

⁵ 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;

[...]



direcionadas à Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais está consolidada para imóveis de até 4 módulos fiscais. Estabelecer critérios e condições adicionais de enquadramento para fins de tratamento favorecido e simplificado para o Microprodutor Primário do Estado de Santa Catarina a fim de desconsiderar a área de vegetação nativa do limite de 4 (quatro) módulos fiscais para sujeição do Microprodutor Primário ao tratamento de que dispõe a referida Lei nº 16.971, de 2016 não é plausível para o atual cenário"; **(IV)** a norma projetada não leva em conta a diferença entre as áreas de preservação permanente (APPs) e aquelas protegidas, como as de vegetação eventualmente existentes na propriedade, além das de reserva legal, devendo ser considerado que, além do extrativismo de folhas, frutos e sementes que pode ser realizado nas APPs, há outras atividades previstas na legislação ambiental para as áreas de vegetação nativa existentes fora das de preservação permanente que podem gerar renda; e **(V)** o projeto não informa como serão considerados os diferentes estágios de regeneração florestal, haja vista as várias possibilidades de intervenção nessas etapas, previstas na legislação.

Ante o exposto, com fundamento nos arts. 72, I, 144, I, 145, *caput*, parte inicial, 209, I e 210, II, todos do Regimento Interno, voto pela **INADMISSIBILIDADE** do prosseguimento da tramitação determinada pelo 1º Secretário da Mesa para o Projeto de Lei nº 0143.4/2020.

Sala das Comissões,

Deputado João Amin
Relator

§ 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.

[...]