



CONSULTA Nº 015/2022

ASSUNTO: Consulta acerca da possibilidade de apensar o Projeto de Lei nº 0282.3/2022, encaminhado pelo Senhor Governador do Estado, ao Projeto de Lei nº 0179.5/2021, proposto pelo Deputado Bruno Souza.

INTERESSADO: Deputado Valdir Cobalchini

Trata-se de Consulta, formulada pelo Deputado Valdir Cobalchini, por meio da qual o Parlamentar solicita a esta Consultoria Legislativa que se manifeste acerca da possibilidade de apensar ao **Projeto de Lei nº 0179.5/2021**, proposto pelo Deputado Bruno Souza, que "Altera a Lei nº 7.721, de 06 de setembro de 1989, que dispõe sobre a parcela do produto da arrecadação do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) pertencente aos Municípios, a fim de introduzir a distribuição por melhoria nos resultados de aprendizagem", o **Projeto de Lei nº 0282.3/2022**, de autoria do Sr. Governador do Estado, que "Dispõe sobre a repartição do produto da arrecadação do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) pertencente aos Municípios, nos termos da alínea "a" do inciso II do *caput* e do § 3º do art. 133 da Constituição do Estado, e estabelece outras providências".

Cotejando-se os aludidos Projetos de Lei, constata-se que tratam de tema semelhante, o que, a princípio, ensejaria a aplicação do disposto no art. 216, parágrafo único, do Regimento Interno desta Casa, *in verbis*:

Art. 216. [...]

Parágrafo único. Se dois ou mais projetos forem considerados análogos ou conexos durante a tramitação pelas Comissões, esta requererá a tramitação conjunta das matérias ao 1º



Secretário, adotado o estágio de tramitação da matéria mais antiga, e encaminhado ao Relator desta Comissão.

(grifo acrescentado)

Todavia, há de se concentrar atenção que nos termos do art. 36, IV, "a", da Lei Complementar nº 741, de 12 de junho de 2019, que "Dispõe sobre a estrutura organizacional básica e o modelo de gestão da Administração Pública Estadual, no âmbito do Poder Executivo, e estabelece outras providências", à Secretaria de Estado da Fazenda (SEF) compete desenvolver as atividades relacionadas com tributação, arrecadação e fiscalização, o que, aparentemente, configura vício de inconstitucionalidade, por ofensa ao art. 50, § 2º, VI¹, c/c o art. 71, IV, "a"², ambos da Constituição Estadual.

Ademais, conforme aduzido pela Diretoria de Administração Tributária (DIAT) da Secretaria de Estado da Fazenda (SEF) nos autos do Projeto de Lei nº 0179.5/2021 (pp. 16/19 dos autos eletrônicos), a proposição apresentada pelo Deputado Bruno Souza prevê medida que tende a ocasionar a concentração de distribuição do ICMS entre alguns Municípios, em percentual elevado, portanto, não se alinhando com a Emenda Constitucional nº 86, de 10 de agosto de 2022, que nos

¹ Art. 50. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Procurador-Geral de Justiça e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

[...]

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

[...]

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

² Art. 71. São atribuições privativas do Governador do Estado:

[...]

IV - dispor, mediante decreto, sobre:

a) organização e funcionamento da administração estadual, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos;

[...]



seus exatos termos, busca alterar o art. 133 da Constituição do Estado de Santa Catarina, em virtude da Emenda à Constituição Federal nº 108, de 26 de agosto de 2020.

Por outro norte, observo que o Projeto de Lei nº 0282.3/2022, de origem governamental, em seu art. 6º, prevê a revogação da Lei nº 7.721, de 6 de setembro de 1989, a qual é objeto de alteração por parte do Projeto de Lei nº 0179.5/2021, da lavra do Deputado Bruno Souza.

Assim, não parece razoável, promover o apensamento das matérias, isso porque, o PL 0179.5/2021, mais antigo, busca alterar uma lei que, ante a aprovação do PL governamental 0282.3/2022, não existirá mais no ordenamento jurídico catarinense.

Essas as considerações.

Florianópolis, 15 de agosto de 2022.

Marcelo de Paula Ribeiro
Consultor Legislativo
OAB/SC 5.768

De acordo: Victor Inácio Kist
Chefe Adjunto da Consultoria Legislativa

Ofício n. 0080/2022/CIJE

Florianópolis, 12 de agosto de 2022.

A Sua Excelência o Senhor
FERNANDO DA SILVA COMIN
Procurador-Geral de Justiça

Assunto: Projeto de Lei n. 0179.5/2021

Senhor Procurador-Geral de Justiça,

Cumprimentando-o cordialmente, em razão da atuação deste Ministério Público no que diz respeito ao tema do "ICMS Educacional", tomamos conhecimento da tramitação do Projeto de Lei n. 0179.5/2021, de autoria do Deputado Bruno Souza, que trata da alteração da partilha de cota parte do ICMS devida aos municípios em virtude da Emenda Constitucional n. 108/2020. O projeto atualmente encontra-se em tramitação na Comissão da Constituição e Justiça, distribuído ao Relator o Deputado João Amin.

A proposição visa alterar o art. 1º da Lei n. 7.721/89, para regulamentar a distribuição da cota parte dos recursos do ICMS na seguinte proporção:

I – 85% (oitenta e cinco por cento) com base na relação percentual entre o valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços realizadas em cada município e o valor total no Estado, apurada segundo o disposto na Lei Complementar n. 63, de 11 de janeiro de 1990;

II – 5% (cinco por cento), em partes iguais entre todos os Municípios do Estado;

III – 9% (nove por cento) com base em indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem;

IV – 1% (um por cento) distribuídos equitativamente entre os 40 municípios com menor Índice de Desenvolvimento Humano.

[...]

§2º O disposto no item III será verificado pela melhoria dos resultados gerais de cada Município no IDEB, ou outra avaliação do ensino público a ser implementada pelo Governo Estadual, sendo para tanto considerada a comparação entre as duas últimas avaliações realizadas."

O projeto evidencia uma preocupação salutar do Deputado Estadual com a melhoria da educação pública catarinense; no entanto, não obstante a boa intenção do proponente, a proposição carrega vícios de constitucionalidade que incompatibilizam sua incorporação no ordenamento jurídico estadual.

Isso porque no último dia 10 de agosto de 2022 foi publicada a Emenda Constitucional n. 86/2022, que deu nova redação ao art. 133 da Constituição Estadual para passar a definir que a partilha do ICMS aos municípios seguirão as seguintes proporções:

- I – 65% (sessenta e cinco por cento), no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços realizadas em seus territórios; e
- II – até 35% (trinta e cinco por cento), de acordo com o que dispuser lei estadual, observada, obrigatoriamente, a distribuição de, no mínimo, 10 (dez) pontos percentuais com base em indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, considerado o nível socioeconômico dos educandos.

A alteração da Constituição Estadual replica fielmente a Emenda Constitucional n. 108/2020, que alterou o art. 158 da Constituição Federal para determinar que as parcelas do ICMS repassadas aos Municípios devem observar:

- I - 65% (sessenta e cinco por cento), no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios;
- II - até 35% (trinta e cinco por cento), de acordo com o que dispuser lei estadual, observada, obrigatoriamente, a distribuição de, no mínimo, 10 (dez) pontos percentuais com base em indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, considerado o nível socioeconômico dos educandos.

A Constituição de Santa Catarina, como se percebe, reproduziu, por simetria, a matriz constitucional federal.

Entretanto, comparando-se o texto das Constituições Federal Estadual com o projeto de lei em debate, verifica-se que incorrem neste incompatibilidades capazes de gerar violação à ordem constitucional.

O primeiro elemento que confronta a regra constitucional trata da proporção de 9% referente a indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem (inciso III).

Há dois aspectos que precisam ser considerados em relação ao

referido inciso.

O primeiro deles refere-se à proporção, que, como expressamente estabelecem as Constituições Federal e Estadual, não pode ser inferior a 10% no primeiro ano de vigência da regra (“observada, obrigatoriamente, a distribuição de, no mínimo, 10 (dez) pontos percentuais com base em indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, considerado o nível socioeconômico dos educandos”); na proposta, a proporção começa em 1% e chega ao máximo de 9% no quinto exercício, conforme descrição contida no Anexo I – Período de Transição, contrariando frontalmente as normas superiores.

Em seguida, cumpre destacar que a Constituições Federal e do Estado determinam que, além do critério de melhoria de aprendizagem, devem ser observados indicadores de aumento de equidade, considerando, para tanto, o nível socioeconômico dos educandos. Contudo, esses requisitos não são cumpridos pelo projeto de lei em questão, uma vez que o IDEB – único índice educacional contemplado no PL como referência para a distribuição dos recursos – não atende os pressupostos de aumento de equidade e nem considera o nível socioeconômico dos educandos.

Embora seja um dos instrumentos mais relevantes de avaliação da educação no Brasil, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) reúne apenas o resultado do fluxo escolar e o desempenho em avaliações de larga escala. Ele é calculado a partir dos dados de aprovação escolar, obtidos no Censo Escolar, e das médias de desempenho no Sistema de Avaliação da Educação Básica, o SAEB. Não obstante possa ser considerado (ainda que com muitas restrições) uma avaliação de aprendizagem, o IDEB, por si só, não garante a observância do aumento de equidade (ou seja, a redução das desigualdades educacionais) e também não leva em consideração o nível socioeconômico dos educandos, requisitos expressamente exigidos para a distribuição adequada do ICMS pelas normas constitucionais.

O IDEB, ademais, está atualmente em reformulação pelo INEP (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira, órgão vinculado ao MEC) e pode ser substituído por outro índice. Ainda que não seja substituído, apenas a realização de ajustes na fórmula de seu cálculo pode impedir a

construção de uma série histórica adequada entre as notas do IDEB divulgadas pelo órgão.

Não fosse o bastante, a utilização exclusiva do IDEB pode gerar graves prejuízos a diversos municípios catarinenses, sobretudo os de pequeno porte, cujas escolas não alcançam o número suficiente de alunos para a realização da avaliação nacional. Por exemplo, na última avaliação com resultados já divulgados, em 2019, 12 municípios catarinenses não tiveram publicadas suas notas no IDEB. Como ficará a distribuição dos importantes recursos do ICMS para esses municípios? O projeto de lei não responde.

Portanto, além de limitar a distribuição em proporção menor do que constitucionalmente definido, a proposta de lei não leva em consideração indicador que contempla todos os municípios catarinenses e que, adicionalmente, não garante um aumento da equidade e nem afere o índice socioeconômico dos educandos.

À vista das considerações expostas, reconhecendo a nobre motivação do Projeto de Lei, este Centro de Apoio vem externar à Vossa Excelência suas preocupações quanto à inconstitucionalidade do Projeto de Lei n. 0179.5/2021, solicitando que sejam elas levadas ao ilustre Deputado Relator da proposição legislativa, a fim de contribuir com o debate no Poder Legislativo.

Respeitosamente,

[assinado digitalmente]

JOÃO LUIZ DE CARVALHO BOTECA

Promotor de Justiça

Coordenador