



Coordenadoria de Expediente
Ofício nº 0812/2021

Florianópolis, 1º de dezembro de 2021

Excelentíssimo Senhor
DEPUTADO SARGENTO LIMA
Nesta Casa

CERTIFICO que o MATERIAL/SERVIÇO
constante deste documento foi
RECEBIDO/PRESTADO e aceito

Em, 01 / 12 / 21

Gab. Deputado Sargento Lima

Senhor Deputado,

Encaminho a Vossa Excelência cópia do parecer exarado pela Comissão de Constituição e Justiça deste Poder, ao Projeto de Lei nº 0345.1/2021, que “Dispõe sobre a incidência do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) sobre a base de cálculo de combustíveis no Estado e adota outras providências”, para seu conhecimento.

Respeitosamente,

Marlise Furtado Arruda Ramos Burger

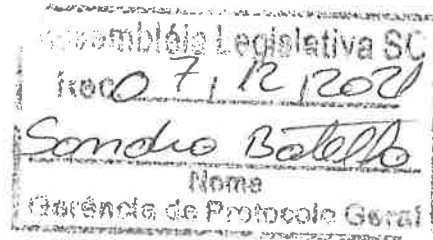
Coordenadora de Expediente



Ofício **GPS/DL/ 0940/2021**

Florianópolis, 1º de dezembro de 2021

Excelentíssimo Senhor
ERON GIORDANI
Chefe da Casa Civil
Nesta



Senhor Chefe,

Encaminho a Vossa Excelência cópia do parecer exarado pela Comissão de Constituição e Justiça deste Poder, ao Projeto de Lei nº 0345.1/2021, que “Dispõe sobre a incidência do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) sobre a base de cálculo de combustíveis no Estado e adota outras providências”, a fim de obter manifestação sobre a matéria legislativa em exame.

Atenciosamente,


Deputado **RICARDO ALBA**

Primeiro Secretário



ESTADO DE SANTA CATARINA
CASA CIVIL

PL 345/21

611-8

342 343

Ofício nº 087/CC-DIAL-GEMAT

Florianópolis, 17 de janeiro de 2022.

Senhor Presidente,



De ordem do Secretário-Chefe da Casa Civil e em atenção ao Ofício nº GPS/DL/0940/2021, encaminho os Pareceres nº 662/2021, da Procuradoria-Geral do Estado (PGE), e nº 404/21-NUAJ/SEF, da Secretaria de Estado da Fazenda (SEF), ambos contendo manifestação a respeito do Projeto de Lei nº 0345.1/2021, que "Dispõe sobre a incidência do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS - sobre a base de cálculo de combustíveis no Estado e dá outras providências".

Respeitosamente,

Ivan S. Thiago de Carvalho
Procurador do Estado
Diretor de Assuntos Legislativos*

Lido no Expediente
001. Sre do de 02.02.22
Anexar a(o) PL 345/21
Julgencia
Secretário

Excelentíssimo Senhor
DEPUTADO MAURO DE NADAL
Presidente da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina
Nesta

*Portaria nº 038/2021 - DOE 21.558
Delegação de competência

OF 087_PL_0345.1_21_PGE_SEF_enc
SCC 23365/2021



PARECER Nº 662/2021-PGE

Florianópolis, data da assinatura digital.

Referência: SCC 23365/2021

Assunto: Pedido de Diligência ao Projeto de Lei n. 0345.1/2021, que "Dispõe sobre a incidência do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS – sobre a base de cálculo de combustíveis no Estado e dá outras providências".

Origem: Casa Civil (CC)

Interessado: Assembleia Legislativa de Santa Catarina (ALESC)

Ementa: Pedido de diligência. Projeto de Lei nº 0345.1/2021, que "Dispõe sobre a incidência do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS – sobre a base de cálculo de combustíveis no Estado e dá outras providências". Ausência de lei complementar nacional prevista na CRFB, art. 155, § 2º, XII, "h". Regulamentação provisória da matéria (art. 4º da EC 33/2001) e adoção do regime uniforme de alíquotas em todo o território nacional. Necessidade de convênio interestadual no âmbito do CONFAZ, celebrado nos termos do art. 155, § 2º, XII, "g", da CRFB. Inconstitucionalidade.

Senhora Procuradora-Chefe da Consultoria Jurídica,

RELATÓRIO

Por meio do Ofício nº 1993//CC-DIAL-GEMAT, de 8 de dezembro de 2021, a Casa Civil, por intermédio da Diretoria de Assuntos Legislativos, solicitou a esta Procuradoria o exame e a emissão de parecer sobre o Projeto de Lei nº 0345.1/2021, de origem parlamentar, que "Dispõe sobre a incidência do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS - sobre a base de cálculo de combustíveis no Estado e dá outras providências", exclusivamente no tocante à constitucionalidade e legalidade da matéria em discussão.

O referido encaminhamento objetiva atender a pedido de diligência da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (ALESC), contido no Ofício GPS/DL/0940/2021.

Transcreve-se abaixo o conteúdo do projeto de lei em questão:

Art. 1º A incidência do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de



**ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA**



Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS - sobre combustíveis no Estado se restringirá à comercialização e à industrialização feita apenas pelas refinarias.

Parágrafo único - É vedada a incidência do ICMS sobre combustíveis comercializados pelos postos de revenda ao consumidor final.

Art. 2º No caso de combustíveis oriundos de refinarias de outros Estados da Federação, adquiridos diretamente pelos postos de vendas situados no Estado de Santa Catarina, a incidência do ICMS ocorrerá no momento da referida aquisição.

Art. 3º Fica vedada, na composição da base de cálculo do ICMS sobre combustíveis, a incidência de qualquer outro imposto de competência estadual.

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

Extrai-se da justificativa do parlamentar proponente, em síntese, que existe a necessidade de dar maior transparência ao valor cobrado do consumidor final a título de ICMS, de forma a assegurar a cobrança correta do imposto sobre combustíveis e lubrificantes comercializados e distribuídos pelas refinarias. Depreende-se da motivação que o mecanismo atual de apuração para a cobrança do ICMS sobre combustíveis permite a cumulação do imposto incidente sobre as operações. Nesse sentido, a mudança de cobrança prevista na proposta legislativa tornaria a incidência monofásica com alíquotas específicas por unidade de medida, impedindo a cobrança cumulativa em razão da projeção de preço para a cobrança do ICMS contendo o valor de imposto já incidente na operação anterior, e evitando a incidência de outro imposto de competência estadual na composição da base de cálculo do referido imposto sobre combustíveis.

É o relatório.

FUNDAMENTAÇÃO

Inicialmente, cumpre apontar a inexistência de reserva de iniciativa em favor do Chefe do Executivo, uma vez que a instauração do processo legislativo em tema de direito tributário admite a iniciativa parlamentar. Acerca desta temática, assentou a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF):

Ação direta de inconstitucionalidade: L. est. 2.207/00, do Estado do Mato Grosso do Sul (redação do art. 1º da L. est. 2.417/02), que isenta os aposentados e pensionistas do antigo sistema estadual de previdência da contribuição destinada ao custeio de plano de saúde dos servidores Estado: inconstitucionalidade declarada. II. Ação direta de inconstitucionalidade: conhecimento. 1. À vista do modelo dúplice de controle de constitucionalidade por nós adotado, a admissibilidade da ação direta não está condicionada à inviabilidade do controle difuso. 2. A norma impugnada é dotada de generalidade, abstração e impessoalidade, bem como é independente do restante da lei. III. Processo legislativo: matéria tributária: inexistência de reserva de iniciativa do Executivo, sendo impertinente a invocação do art. 61, § 1º, II, b, da Constituição, que diz respeito exclusivamente aos Territórios Federais. IV. Seguridade social: norma que concede benefício: necessidade de previsão legal de fonte de custeio, inexistente no caso (CF, art. 195, § 5º): precedentes. (ADI 3205, Relator(a): Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Tribunal Pleno, julgado em 19/10/2006, DJ 17-11-2006 PP-00047 EMENT VOL-02256-01 PP-00188 LEXSTF v. 29, n. 338, 2007, p. 89-98).



CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. PROCESSO LEGISLATIVO. MATÉRIA TRIBUTÁRIA: INICIATIVA LEGISLATIVA. I. - A C.F./88 admite a iniciativa parlamentar na instauração do processo legislativo em tema de direito tributário. Impertinência da invocação do art. 61, § 1º, II, b, da C.F., que diz respeito exclusivamente aos Territórios Federais. II. - Precedentes do STF. III. - RE conhecido e provido. Agravo não provido. (RE 309425 AgR, Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO, Segunda Turma, julgado em 26/11/2002, DJ 19-12- 2002 PP-00126 EMENT VOL-02096-09 PP-01904)

A ausência de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo foi ratificada pela Suprema Corte no julgamento do ARE 743480, com repercussão geral reconhecida (Tema 682):

Tributário. Processo legislativo. Iniciativa de lei. 2. Reserva de iniciativa em matéria tributária. Inexistência. 3. Lei municipal que revoga tributo. Iniciativa parlamentar. Constitucionalidade. 4. Iniciativa geral. Inexiste, no atual texto constitucional, previsão de iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo em matéria tributária. 5. Repercussão geral reconhecida. 6. Recurso provido. Reafirmação de jurisprudência. (ARE 743480 RG, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 10/10/2013, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-228 DIVULG 19-11-2013 PUBLIC 20-11-2013)

Conforme ficou demonstrado, não há inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa.

No que diz respeito à constitucionalidade formal quanto à repartição de competências legislativas, a proposta em análise versa sobre normas de direito tributário, matéria para a qual os Estados-membros possuem competência legislativa concorrente, conforme dispõe o art. 24, I, da Constituição Federal (CRFB) e, em simetria, o art. 10, I, da Constituição Estadual de Santa Catarina (CESC), *in verbis*:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

I – direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;

Art. 10. Compete ao Estado legislar, concorrentemente com a União, sobre:

I – direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;

Entretanto, extrai-se do texto da proposição legislativa a intenção de tornar monofásica a incidência do ICMS sobre combustíveis, indicando que haveria uma única incidência do imposto sobre a base de cálculo de combustíveis no Estado de Santa Catarina.

Acerca do tema, encontra-se lição no excerto jurisprudencial lançado na sequência:

A incidência monofásica é um tipo especial de não-cumulatividade, adotada também relativamente aos outros remanescentes do imposto único federal, como os combustíveis e lubrificantes (art. 155, §2º, XII, 'h', da CF, na redação da Emenda Constitucional 33/2001). Enquanto a cobrança não-cumulativa no Brasil se dá por dedução (exemplos: ICMS, IPI), abatendo-se do débito gerado na saída de mercadorias o crédito obtido na entrada, a incidência monofásica concentra em uma só das etapas da circulação do bem a carga tributária. Incidir uma única vez, por conseguinte, é característica tanto dos tributos monofásicos como dos plurifásicos não-cumulativos, que todos economicamente recaem sobre o preço final da mercadoria. (APELAÇÃO – TJSP – Nº 1012038-09.2015.8.26.0032, Rel. Des. Vicente de Abreu Amadei)



A doutrina, por seu turno, leciona:

Consoante preconiza o §3º do art. 155 da Constituição, com redação dada pela EC nº 33/2001, à exceção do ICMS e dos impostos de que tratam o art. 153, I e II, nenhum outro imposto poderá incidir sobre operações relativas a energia elétrica, serviços de telecomunicações, derivados de petróleo combustíveis e minerais do País.

Anteriormente conhecido como Imposto sobre Operações Relativas a Combustíveis, Lubrificantes, Energia Elétrica e Minerais do País, estava previsto nos arts. 74 e 75 do CTN que estabelecia tratar-se de imposto de competência da União, tendo como fato gerador a produção, como definida no art. 46 e seu parágrafo único; a importação, como definida no art. 19, a circulação, como definida no art. 52; a distribuição, assim entendida a colocação do produto no estabelecimento consumidor ou em local de venda ao público e o consumo, assim entendida a venda do produto ao público.

Conhecido como imposto único, incidia uma só vez sobre uma das operações previstas em cada uma das hipóteses mencionadas, excluindo quaisquer outros tributos, seja qual for sua natureza ou competência, incidentes sobre aquelas operações.

Em verdade, depreende-se que referidos dispositivos não foram recepcionados pela Constituição de 1988, tendo as respectivas incidências sido incorporadas ao atual ICMS, assim como o imposto sobre serviços de transportes e comunicações operações relativas a energia elétrica, combustíveis lubrificantes e minerais do país, elencados nos arts. 68 a 70 do CTN.

Apesar disso, a nova disposição dessa categoria de incidência introduzida pela Carta Política de 1988 em muito se assemelha ao antigo imposto, a não ser pela modificação de competência retirada da União e transferida aos Estados e Distrito Federal, **e congregando agora o caráter plurifásico**, em contrapartida ao antigo imposto único que era monofásico. Por isso mesmo, esta nova categoria deve render obediência ao Princípio da Não Cumulatividade, de tal maneira que o imposto cobrado nas operações anteriores deve ser compensado nas operações atuais. (PAROLIN, Marcos Cesar Pavani. *Impostos estaduais*. In: PAROLIN, Marcos Cesar Pavani. *Curso de Direito Tributário*. Belo Horizonte: Fórum, 2017. página inicial-página final. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/1613/1666/16687>. Acesso em: 15 dez. 2021, p. 394/395) (grifou-se)

A CRFB, ao dispor sobre os impostos, previu a possibilidade excepcional de a incidência monofásica do ICMS sobre combustíveis e lubrificantes (EC n. 33/2001), porém até agora não houve a necessária regulamentação a esse respeito, por meio de lei complementar nacional. Confira-se:

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;**

[...]

§2º O imposto previsto no inciso II atenderá ao seguinte:



(...)

XII – cabe à lei complementar:

(...)

h) definir os combustíveis e lubrificantes sobre os quais o imposto incidirá uma única vez, qualquer que seja a sua finalidade, hipótese em que não se aplicará o disposto no inciso X, b¹; (grifou-se)

[...]

§4º Na hipótese do inciso XII, h, observar-se-á o seguinte:

I – nas operações com os lubrificantes e combustíveis derivados de petróleo, o imposto caberá ao Estado onde ocorrer o consumo;

II – nas operações interestaduais, entre contribuintes, com gás natural e seus derivados, e lubrificantes e combustíveis não incluídos no inciso I deste parágrafo, o imposto será repartido entre os Estados de origem e de destino, mantendo-se a mesma proporcionalidade que ocorre nas operações com as demais mercadorias;

III – nas operações interestaduais com gás natural e seus derivados, e lubrificantes e combustíveis, não incluídos no inciso I deste parágrafo, destinadas a não contribuinte, o imposto caberá ao Estado de origem;

IV – as alíquotas do imposto serão definidas mediante deliberação dos Estados e Distrito Federal, nos termos do §2º, XII, g, observando-se os seguinte:

a) serão uniformes em todo o território nacional, podendo ser diferenciadas por produto;

b) poderão ser específicas, por unidade de medida adotada, ou *ad valorem*, incidindo sobre o valor da operação ou sobre o preço que o produto ou seu similar alcançaria em uma venda em condições de livre concorrência;

c) poderão ser reduzidas, não se lhes aplicando o disposto no art. 150, III, b.

§ 5º As regras necessárias à aplicação do disposto no §4º, inclusive as relativas à apuração e à destinação do imposto, serão estabelecidas mediante deliberação dos Estados e do Distrito Federal, nos termos do §2º, XII, g.

Depreende-se do regramento constitucional que a hipótese de incidência monofásica para combustíveis seria uma exceção à regra de incidência plurifásica do ICMS, a qual passou a vigorar com a redação dada pela EC n. 33/2001. A incidência, contudo, foi condicionada à definição, por meio de lei complementar nacional, dos combustíveis e lubrificantes sobre os quais ela seria aplicável.

Além disso, nos termos dos §§ 4º e 5º do mencionado artigo, a própria Constituição já previu diversas regras para a incidência monofásica, como a que atribuir a definição, mediante deliberação dos Estados e do Distrito Federal, no âmbito do Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz), das alíquotas aplicáveis, uniformes em todo território nacional, e das demais regras aplicáveis.

¹ X – não incidirá:

[...]

b – sobre operações que destinem a outros Estados petróleo, inclusive lubrificantes, combustíveis líquidos e gasosos dele derivados, e energia elétrica;



Tal lei complementar nacional, definindo os combustíveis sujeitos à incidência monofásica do ICMS, ainda não foi editada, razão pela qual as regras aplicáveis também não foram definidas pelos Estados e pelo Distrito Federal. Portanto, não há possibilidade do exercício de competência legislativa plena pelos Estados enquanto não for editada uma lei federal sobre normas gerais. Na hipótese, o regramento constitucional é bem claro no sentido de que a lei complementar federal definirá os combustíveis sujeitos à incidência monofásica do ICMS, enquanto as unidades federadas, em conjunto, definirão as alíquotas aplicáveis em todo território nacional. Destarte, não é possível a instituição unilateralmente pelo Estado de Santa Catarina.

Interessa colacionar, a propósito, a manifestação apresentada pelo Procurador-Geral da República na Ação Direta de Inconstitucionalidade por omissão (ADO) n. 68:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO. TRIBUTÁRIO. ICMS. COMBUSTÍVEIS E LUBRIFICANTES. INCIDÊNCIA MONOFÁSICA. LEI COMPLEMENTAR. OMISSÃO LEGISLATIVA. UNIFORMIDADE DAS ALÍQUOTAS. CELEBRAÇÃO DE CONVÊNIO. ESTADOS E DISTRITO FEDERAL. AUTONOMIA. RESTRIÇÃO DE COMPETÊNCIA TRIBUTÁRIA. EXIGÊNCIA DE PRÉVIO CONSENSO. OPÇÃO NORMATIVA. AUSÊNCIA DE OMISSÃO. ATUAÇÃO COMO LEGISLADOR POSITIVO.

1. Há de ser declarada a omissão inconstitucional do Congresso Nacional na edição da lei complementar a que alude o art. 155, § 2º, XII, "h" da Constituição Federal, inserida pela Emenda Constitucional 33, de 11.12.2021, seja pela ocorrência de "mora agendi", seja pela caracterização da "mora deliberandi".
2. A edição da lei complementar a que se refere o art. 155, § 2º, XII, "h", da CF requer, no processo legislativo, a composição de interesses de complexo consenso político interfederativo, o que impõe a fixação de prazo razoável.
3. O campo do convênio de ICMS não se confunde com o da lei complementar de normas gerais em matéria de ICMS, de modo que a disciplina da incidência monofásica do ICMS-combustíveis não repercute automaticamente na adoção do regime uniforme de alíquotas em todo o território nacional, para o qual se exige convênio celebrado nos termos do art. 155, § 2º, XII, "g", da Constituição Federal.
4. A edição de convênio de ICMS insere-se no campo de opção político-normativa dos Estados-membros e Distrito Federal, pois exige prévio acordo de vontades desses entes federativos no âmbito do CONFAZ.
5. A opção político-normativa não é sindicável por ação direta de inconstitucionalidade por omissão, ante a ausência do dever constitucional de legislar.
6. Até que seja editada a lei complementar de que trata o art. 155, § 2º, XII, "h", da CF, os Estados-membros e o Distrito Federal têm ampla margem de conformação na regulamentação provisória da matéria por convênio interestadual, nos termos do art. 4º da EC 33/2001.
7. Não cabe ao Judiciário suprir opção normativa dos entes tributantes em aderir, por convênio de ICMS, ao regime uniforme de alíquotas de que trata o art. 155, § 4º, IV, "a", da CF, na disciplina provisória admitida pelo art. 4º da EC 33/2001, sob pena de atuar como legislador positivo.

— Parecer pela procedência parcial do pedido, para declarar a omissão do Congresso Nacional em editar a lei complementar de que trata o art. 155, § 2º, XII, "h", da CF, com fixação de prazo razoável para a edição do diploma normativo.

Impende destacar que foi aprovado na Câmara dos Deputados o projeto que estabelece



**ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA**



um valor fixo para a cobrança de ICMS sobre combustíveis, cujo texto é um substitutivo do relator ao Projeto de Lei Complementar n. 11/20. A matéria está pendente de apreciação do Senado Federal.

CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, conclui-se pela inconstitucionalidade da proposição, à míngua de lei complementar nacional, prevista no art. 155, § 2º, XII, "h", da CRFB, definindo os combustíveis e lubrificantes sujeitos à incidência monofásica do ICMS, bem como pela impossibilidade de instituição unilateral pelo Estado, haja vista que a regulamentação provisória da matéria, autorizada pelo art. 4º da EC 33/2001, assim como a adoção do regime uniforme de alíquotas em todo o território nacional, depende de convênio interestadual no âmbito do CONFAZ, celebrado nos termos do art. 155, § 2º, XII, "g", da CRFB.

É a manifestação que se submete à consideração superior.

EVANDRO RÉGIS ECKEL

Procurador do Estado



Assinaturas do documento



Código para verificação: **M4L87RC5**



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

✓ **EVANDRO REGIS ECKEL** (CPF: 919.XXX.109-XX) em 22/12/2021 às 18:47:31
Emitido por: "SGP-e", emitido em 30/03/2018 - 12:46:49 e válido até 30/03/2118 - 12:46:49.
(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/UONDXzEwMDY4XzAwMDizMzY1XzIzMzgyXzIwMjFtTRMODdSQzU=> ou o site <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00023365/2021** e o código **M4L87RC5** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.



**ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA**

DESPACHO



Referência: SCC 23365/2021

Assunto: Pedido de Diligência ao Projeto de Lei n. 0345.1/2021.

Origem: Casa Civil (CC)

Interessado: Assembleia Legislativa de Santa Catarina (ALESC)

De acordo com o parecer retro exarado pelo Procurador do Estado, Dr. Evandro Régis Eckel, cuja ementa foi assim formulada:

***Ementa:** Pedido de diligência. Projeto de Lei nº 0345.1/2021, que "Dispõe sobre a incidência do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS – sobre a base de cálculo de combustíveis no Estado e dá outras providências". Ausência de lei complementar nacional prevista na CRFB, art. 155, § 2º, XII, "h". Regulamentação provisória da matéria (art. 4º da EC 33/2001) e adoção do regime uniforme de alíquotas em todo o território nacional. Necessidade de convênio interestadual no âmbito do CONFAZ, celebrado nos termos do art. 155, § 2º, XII, "g", da CRFB. Inconstitucionalidade.*

À consideração superior.

Florianópolis, data da assinatura digital.

ALINE CLEUSA DE SOUZA

Procuradora-Chefe da Consultoria Jurídica



Assinaturas do documento



Código para verificação: **X457B4YA**

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



ALINE CLEUSA DE SOUZA (CPF: 003.XXX.689-XX) em 23/12/2021 às 00:46:27

Emitido por: "SGP-e", emitido em 13/07/2018 - 13:14:45 e válido até 13/07/2118 - 13:14:45.

(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDIzMzY1XzIzMzgyXzIwMjFfWDQ1N0I0WUE=> ou o site

<https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00023365/2021** e o código **X457B4YA** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.



DESPACHO

Referência: SCC 23365/2021

Assunto: Pedido de diligência. Projeto de Lei nº 0345.1/2021, que "Dispõe sobre a incidência do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS – sobre a base de cálculo de combustíveis no Estado e dá outras providências". Ausência de lei complementar nacional prevista na CRFB, art. 155, § 2º, XII, "h". Regulamentação provisória da matéria (art. 4º da EC 33/2001) e adoção do regime uniforme de alíquotas em todo o território nacional. Necessidade de convênio interestadual no âmbito do CONFAZ, celebrado nos termos do art. 155, § 2º, XII, "g", da CRFB. Inconstitucionalidade.

Origem: Casa Civil (CC)

Interessado: Assembleia Legislativa de Santa Catarina (ALESC)

De acordo com o **Parecer nº 662/21-PGE** da lavra do Procurador do Estado, Dr. Evandro Régis Eckel, referendado pela Dra. Aline Cleusa de Souza, Procuradora-Chefe da Consultoria Jurídica.

SÉRGIO LAGUNA PEREIRA
Procurador-Geral Adjunto para Assuntos Jurídicos

1. Aprovo o **Parecer nº 662/21-PGE** referendado pelo Dr. Sérgio Laguna Pereira, Procurador-Geral Adjunto para Assuntos Jurídicos.
2. Encaminhem-se os autos à Diretoria de Assuntos Legislativos (DIAL).

Florianópolis, data da assinatura digital.

ALISSON DE BOM DE SOUZA
Procurador-Geral do Estado



Assinaturas do documento



Código para verificação: **YR8U8V10**



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

- ✓ **SÉRGIO LAGUNA PEREIRA** (CPF: 004.XXX.480-XX) em 23/12/2021 às 12:45:35
Emitido por: "SGP-e", emitido em 13/07/2018 - 15:07:26 e válido até 13/07/2118 - 15:07:26.
(Assinatura do sistema)

- ✓ **ALISSON DE BOM DE SOUZA** (CPF: 040.XXX.369-XX) em 23/12/2021 às 13:22:24
Emitido por: "SGP-e", emitido em 30/03/2018 - 12:33:30 e válido até 30/03/2118 - 12:33:30.
(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDIzMzY1XzIzMzgyXzlwMjFfWVI4VThWMTA=> ou o site <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00023365/2021** e o código **YR8U8V10** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.



Informação Gescol nº 100/2021

Processos: SCC 23413/2021
Interessado: Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina
Assunto: Alteração do regime de incidência do ICMS sobre os combustíveis



Senhora Diretora,

Trata-se do Ofício nº 1994/CC-DIAL-GEMAT, no qual solicita parecer desta Secretaria a respeito do Projeto de Lei nº 0345.1/2021, que propõe alteração quanto a incidência do ICMS sobre os combustíveis. E depreende-se da respectiva justificativa que se trata da instituição da incidência monofásica, com alíquotas específicas por unidade de medida, incidindo apenas na refinaria.

Pois bem.

A incidência monofásica (ou concentrada) consiste num regime tributário em que tributo incide uma única vez em toda a cadeia de circulação da mercadoria (da produção ao consumo). A hipótese da incidência monofásica do ICMS sobre combustíveis está prevista na CF/88 (introduzida pela EC 33/2001), porém carece de regulamentação.

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;

[...]

§ 2º O imposto previsto no inciso II atenderá ao seguinte:

[...]

XII - cabe à lei complementar:

[...]

h) definir os combustíveis e lubrificantes sobre os quais o imposto incidirá uma única vez, qualquer que seja a sua finalidade, hipótese em que não se aplicará o disposto no inciso X, b;

[...]

§ 4º Na hipótese do inciso XII, h, observar-se-á o seguinte:

I - nas operações com os lubrificantes e combustíveis derivados de petróleo, o imposto caberá ao Estado onde ocorrer o consumo;

II - nas operações interestaduais, entre contribuintes, com gás natural e seus derivados, e lubrificantes e combustíveis não incluídos no inciso I deste parágrafo, o imposto será repartido entre os Estados de origem e de destino, mantendo-se a mesma proporcionalidade que ocorre nas operações com as demais mercadorias;

III - nas operações interestaduais com gás natural e seus derivados, e lubrificantes e combustíveis não incluídos no inciso I deste parágrafo, destinadas a não contribuinte, o imposto caberá ao Estado de origem;

IV - as alíquotas do imposto serão definidas mediante deliberação dos Estados e Distrito Federal, nos termos do § 2º, XII, g, observando-se o seguinte:

a) serão uniformes em todo o território nacional, podendo ser diferenciadas por produto;

b) poderão ser específicas, por unidade de medida adotada, ou ad valorem, incidindo sobre o valor da operação ou sobre o preço que o produto ou seu similar alcançaria em uma venda em condições de livre concorrência;

c) poderão ser reduzidas e restabelecidas, não se lhes aplicando o disposto no art. 150, III, b.

§ 5º As regras necessárias à aplicação do disposto no § 4º, inclusive as relativas à apuração e à destinação do imposto, serão estabelecidas mediante deliberação dos Estados e do Distrito Federal, nos termos do § 2º, XII, g."



Assim, temos que essa hipótese de incidência monofásica para combustíveis e lubrificantes, conforme definido em lei complementar, constitui exceção à regra de incidência plurifásica (em todas as operações) do ICMS.

Portanto, parece-nos que inexistente amparo constitucional para opção, pelo Estado, entre incidência plurifásica e monofásica, seja para combustíveis ou qualquer outra mercadoria. Ou seja, a regra é a incidência plurifásica, que tem como única exceção a hipótese da alínea “h” do inciso XII do § 2º do art. 155 da CF/88, cuja implementação depende de lei complementar nacional.

E com a devida vênia ao autor, trata-se de proposta por demais genérica e imprecisa.

Ao utilizar genericamente a expressão “combustíveis”, não delimita a abrangência daquilo que pretende regular. Estariam sujeitos à incidência monofásica todas as espécies de combustíveis (gasolina, diesel, etanol, biodiesel, propano, gás natural, querosene, carvão, etc.)?

Ao restringir a incidência monofásica às operações de refinaria, ignora a dinâmica do segmento dos combustíveis e a diversidade de origens e agentes produtores/fornecedores. Ainda que pretendesse abranger apenas os combustíveis de petróleo (diesel, gasolina, propano, etc.), há que considerar-se que significativa parcela desses combustíveis é produzida por estabelecimentos formuladores, centrais petroquímicas ou é importada. Além disso, alguns combustíveis sequer são produzidos ou comercializados por refinaria, como etanol, biodiesel e gás natural.

Embora informado na justificativa tratar-se de incidência monofásica com alíquotas específicas por unidade de medida (R\$ por L/ Kg, M3), inexistente na minuta do projeto qualquer indicativo sobre quais seriam as alíquotas ou qual seria o critério para sua definição.

Assim, dada a ausência de delimitação de abrangência (quais combustíveis) e da falta de parâmetros quantitativos (quais alíquotas), torna-se inviável a elaboração de qualquer estimativa/projeção da repercussão financeira resultante da eventual aprovação dessa proposta.

É a informação.

Florianópolis, 14 de dezembro de 2021.

Vantuir Luiz Epping
Auditor Fiscal da Receita Estadual
Coordenador do GESCOL
Matrícula nº 382.038-6



Assinaturas do documento



Código para verificação: **FI0V7O82**

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



- ✓ **VANTUIR LUIZ EPPING** (CPF: 031.XXX.419-XX) em 14/12/2021 às 16:55:10
Emitido por: "SGP-e", emitido em 13/07/2018 - 15:14:29 e válido até 13/07/2118 - 15:14:29.
(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDIzNDEzXzIzNDMwXzIwMjFfRkkwVjdPODI=> ou o site <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00023413/2021** e o código **FI0V7O82** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.



INFORMAÇÃO GETRI Nº 547/2021

Florianópolis, 15 de dezembro de 2021

REFERÊNCIA: SCC 23413/2021

INTERESSADA: Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (Alesc)

ASSUNTO: Diligência ao Projeto de Lei nº 0345.1/2021

Senhor Gerente,

Trata-se de ofício encaminhado a esta Secretaria de Estado da Fazenda (SEF) pela Gerência de Mensagens e Atos Legislativos (Gemat) da Casa Civil, solicitando o exame e a emissão de parecer a respeito do Projeto de Lei nº 0345.1/2021, que "dispõe sobre a incidência do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS - sobre a base de cálculo de combustíveis no Estado e dá outras providências", oriundo da Comissão de Constituição e Justiça da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (Alesc).

O mencionado Projeto de Lei pretende instituir a incidência monofásica do ICMS sobre os combustíveis, unicamente na comercialização feita pelas refinarias:

Art. 1º A Incidência do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS – sobre combustíveis no Estado se restringirá à comercialização e à industrialização feita apenas pelas refinarias.

Parágrafo único – É vedada a incidência do ICMS sobre combustíveis comercializados pelos postos de revenda ao consumidor final.

Art. 2º No caso de combustíveis oriundos de refinarias de outros Estados da Federação, adquiridos diretamente pelos postos de vendas situados no Estado de Santa Catarina, a incidência do ICMS ocorrerá no momento da referida aquisição.

Art. 3º Fica vedada, na composição da base de cálculo do ICMS sobre combustíveis, a incidência de qualquer outro imposto de competência estadual.

O Grupo Especialista em Combustíveis e Lubrificantes (Gescol) da SEF se manifestou às fls. 14/15 e o processo foi encaminhado a esta Gerência de Tributação para análise.

É o relatório.

Tendo em vista o princípio federativo e a relevância dos combustíveis e lubrificantes na arrecadação do ICMS pelos Estados e pelo Distrito federal, a Constituição estabeleceu regras específicas para a incidência do imposto sobre as mencionadas mercadorias.

Posteriormente, a Emenda Constitucional nº 33, de 11 de dezembro de 2001, previu a possibilidade excepcional de incidência monofásica do ICMS incidente sobre combustíveis e lubrificantes.



A Incidência, contudo, nos termos da alínea "h" do inciso XII do § 2º do art. 155 da Constituição Federal, **foi condicionada à definição, por meio de lei complementar federal, dos combustíveis e lubrificantes sobre os quais ela seria aplicável:**

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;

(...)

§ 2º O imposto previsto no inciso II atenderá ao seguinte:

(...)

XII - cabe à lei complementar:

(...)

h) definir os combustíveis e lubrificantes sobre os quais o imposto incidirá uma única vez, qualquer que seja a sua finalidade, hipótese em que não se aplicará o disposto no inciso X, b;

Além disso, nos termos dos §§ 4º e 5º do mencionado artigo, a **própria Constituição já previu diversas regras para a incidência monofásica**, como a **definição, mediante deliberação dos Estados e do Distrito Federal**, no âmbito do Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz), **das alíquotas aplicáveis, uniformes em todo território nacional, e das demais regras aplicáveis:**

§ 4º Na hipótese do inciso XII, h, observar-se-á o seguinte:

I - nas operações com os lubrificantes e combustíveis derivados de petróleo, o imposto caberá ao Estado onde ocorrer o consumo;

II - nas operações interestaduais, entre contribuintes, com gás natural e seus derivados, e lubrificantes e combustíveis não incluídos no inciso I deste parágrafo, o imposto será repartido entre os Estados de origem e de destino, mantendo-se a mesma proporcionalidade que ocorre nas operações com as demais mercadorias;

III - nas operações interestaduais com gás natural e seus derivados, e lubrificantes e combustíveis não incluídos no inciso I deste parágrafo, destinadas a não contribuinte, o imposto caberá ao Estado de origem;

IV - as alíquotas do imposto serão definidas mediante deliberação dos Estados e Distrito Federal, nos termos do § 2º, XII, g, observando-se o seguinte:

a) serão uniformes em todo o território nacional, podendo ser diferenciadas por produto;

b) poderão ser específicas, por unidade de medida adotada, ou ad valorem, incidindo sobre o valor da operação ou sobre o preço que o produto ou seu similar alcançaria em uma venda em condições de livre concorrência;

c) poderão ser reduzidas e restabelecidas, não se lhes aplicando o disposto no art. 150, III, b.

§ 5º As regras necessárias à aplicação do disposto no § 4º, inclusive as relativas à apuração e à destinação do imposto, serão estabelecidas mediante deliberação dos Estados e do Distrito Federal, nos termos do § 2º, XII, g."

Tal lei complementar federal definindo os combustíveis sujeitos à incidência monofásica do ICMS **ainda não foi editada**, razão pela qual as **regras aplicáveis também não foram definidas pelos Estados e pelo Distrito Federal.**

Perceba-se que não há possibilidade do exercício de competência legislativa plena pelos Estados enquanto não é editada uma lei federal sobre normas gerais. Na hipótese, **o regramento constitucional é bem definido: lei complementar federal definirá os combustíveis sujeitos à incidência monofásica do ICMS e as unidades federadas, em conjunto, definirão as regras que serão aplicáveis em todo território nacional.**

Sendo assim, não é possível, como pretende o Projeto de Lei, a instituição unilateralmente pelo Estado de Santa Catarina, razão pela qual **reiteramos o entendimento manifestado pelo Gescol de que a proposta, do ponto de vista jurídico, padece de inconstitucionalidade.**

Ademais, do ponto de vista técnico, conforme manifestado pelo Gescol, a proposta é genérica e imprecisa, com destaque para:

- a) Utilização genérica da expressão "combustíveis", **sem considerar as especificidades dos diversos combustíveis existentes, com diferentes dinâmicas na produção e comercialização – muitos dos quais nem sequer são produzidos por refinarias;**
- b) Inexistência de indicativo sobre quais seriam as alíquotas específicas por unidade de medida adotadas e quais seriam os critérios para sua definição.



É a informação que submeto à apreciação superior.

Erich Rizza Ferraz
Auditor Fiscal da Receita Estadual
(assinado digitalmente)

DE ACORDO. À apreciação da Diretora de Administração Tributária.

Fabiano Brito Queiroz de Oliveira
Gerente de Tributação
(assinado digitalmente)

APROVO a manifestação da Gerência de Tributação. Encaminhe-se à COJUR para as devidas providências.

Lenai Michels
Diretora de Administração Tributária
(assinado digitalmente)



Assinaturas do documento



Código para verificação: **6Y19R9ZG**



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

- ✓ **ERICH RIZZA FERRAZ** (CPF: 065.XXX.696-XX) em 15/12/2021 às 16:32:56
Emitido por: "Autoridade Certificadora SERPRORFBv5", emitido em 02/09/2020 - 11:13:18 e válido até 02/09/2023 - 11:13:18.
(Assinatura ICP-Brasil)

- ✓ **FABIANO BRITO QUEIROZ DE OLIVEIRA** (CPF: 026.XXX.434-XX) em 15/12/2021 às 17:09:38
Emitido por: "SGP-e", emitido em 13/07/2018 - 13:52:10 e válido até 13/07/2118 - 13:52:10.
(Assinatura do sistema)

- ✓ **LENAI MICHELS** (CPF: 377.XXX.309-XX) em 15/12/2021 às 17:10:56
Emitido por: "SGP-e", emitido em 13/07/2018 - 14:17:28 e válido até 13/07/2118 - 14:17:28.
(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDIzNDEzXzIzNDMwXzlwMjFfNikxOVI5Wkc=> ou o site <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00023413/2021** e o código **6Y19R9ZG** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.



**ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA - NUAJ**



PARECER Nº 404/21-NUAJ/SEF

Florianópolis, data da assinatura digital.

Referência: SCC 23413/2021

Assunto: Diligência em Projeto de Lei

Origem: Casa Civil (CC)

Ementa: Diligência acerca do Projeto de Lei nº 0345.1/2021. Incidência do ICMS sobre combustíveis no Estado. Observância dos apontamentos efetuados pela Diretoria de Administração Tributária da Secretaria de Estado da Fazenda.

RELATÓRIO

Trata-se de diligência acerca do Projeto de Lei nº 0345.1/2021, que "*Dispõe sobre a incidência do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação -ICMS -sobre a base de cálculo de combustíveis no Estado e dá outras providências*", oriundo da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (ALESC).

A Diretoria de Assuntos Legislativos da Casa Civil, por meio do Ofício nº 1994/CC-DIAL-GEMAT, solicitou a manifestação da Secretaria de Estado da Fazenda (SEF) sobre o PL em questão, a fim de subsidiar a resposta do Senhor Governador do Estado à ALESC (fl. 02).

É o relato do essencial.

FUNDAMENTAÇÃO

Ab initio, cumpre destacar que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos documentais que constam dos autos do processo administrativo em epígrafe, incumbindo a este órgão prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo, portanto, adentrar nos aspectos de conveniência e oportunidade, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa.

Nos termos do art. 19, §1º, inciso II, do Decreto Estadual nº 2.382/2017, que dispõe sobre o Sistema de Atos do Processo Legislativo, a resposta à diligência deverá tramitar instruída com parecer analítico, fundamentado e conclusivo elaborado pela consultoria jurídica ou unidade de assessoramento jurídico e referendado pelo titular da Secretaria de Estado ou pelo dirigente da entidade de administração indireta consultada. Senão vejamos:



**ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA - NUAJ**



Art. 19. As diligências oriundas da ALESC relativas a projetos de lei deverão, no âmbito do Poder Executivo, ser encaminhadas às Secretarias de Estado, aos órgãos ou às entidades especificados nos pareceres emitidos pelas comissões parlamentares e, a critério da DIAL, a outras Secretarias, órgãos ou entidades considerados necessários, para resposta no prazo máximo de 10 (dez) dias. (Redação dada pelo Decreto nº 1.317, de 2017)

§ 1º A resposta às diligências deverá:

I – atender aos quesitos formulados ou às solicitações de manifestação contidas na diligência e ser elaborada em linguagem clara e objetiva, fornecendo aos parlamentares entendimento preciso, a fim de esclarecer eventuais dúvidas suscitadas;

II – tramitar instruída com **parecer analítico, fundamentado e conclusivo**, elaborado pela consultoria jurídica ou pela unidade de assessoramento jurídico, e referendado pelo titular da Secretaria de Estado ou pelo dirigente da fundação, autarquia, empresa pública ou sociedade de economia mista consultada; e (Redação dada pelo Decreto nº 1.317, de 2017)

III – ser apresentada em meio digital, observado o disposto no Capítulo IV-A deste Decreto. (Redação dada pelo Decreto nº 1.317, de 2017) (grifo nosso)

Nesse sentir, o pedido de diligência ora em análise busca obter a manifestação da Secretaria de Estado da Fazenda sobre o PL em questão, tendo em vista a competência da SEF para manifestar-se sobre assuntos que envolvam as atividades relacionadas com tributação, arrecadação e fiscalização, nos termos do art. 36, incisos IV, alínea “a”, da Lei Complementar Estadual nº 741/2019.

Pois bem. O Projeto de Lei nº 0345.1/2021, de iniciativa parlamentar, visa, em síntese, alterar a forma de cobrança do ICMS sobre combustíveis, cujo mecanismo atual de apuração permite a cumulação do imposto incidente sobre as operações. Assim, com a mudança de cobrança proposta, a incidência passa a ser monofásica, com alíquotas específicas por unidade de medida (fl. 10).

Diante do teor da proposta, a COJUR da SEF entendeu pertinente o encaminhamento dos autos à Diretoria de Administração Tributária (DIAT), a fim de colher suas manifestações.

Em resposta, a DIAT, por meio do Grupo Especialista em Combustíveis e Lubrificantes (GESCOL), manifestou-se por meio da Informação Gescol nº 100/2021 (fls. 14-15), no qual relatou que:

(...) A incidência monofásica (ou concentrada) consiste num regime tributário em que tributo incide uma única vez em toda a cadeia de circulação da mercadoria (da produção ao consumo). A hipótese da incidência monofásica do ICMS sobre combustíveis está prevista na CF/88 (introduzida pela EC 33/2001), porém carece de regulamentação.

Art. 155. Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre: [...]



**ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA - NUAJ**



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;

[...]

§ 2º O imposto previsto no inciso II atenderá ao seguinte:

[...]

XII - cabe à lei complementar:

[...]

h) definir os combustíveis e lubrificantes sobre os quais o imposto incidirá uma única vez, qualquer que seja a sua finalidade, hipótese em que não se aplicará o disposto no inciso X, b;

[...]

§ 4º Na hipótese do inciso XII, h, observar-se-á o seguinte:

I - nas operações com os lubrificantes e combustíveis derivados de petróleo, o imposto caberá ao Estado onde ocorrer o consumo;

II - nas operações interestaduais, entre contribuintes, com gás natural e seus derivados, e lubrificantes e combustíveis não incluídos no inciso I deste parágrafo, o imposto será repartido entre os Estados de origem e de destino, mantendo-se a mesma proporcionalidade que ocorre nas operações com as demais mercadorias;

III - nas operações interestaduais com gás natural e seus derivados, e lubrificantes e combustíveis não incluídos no inciso I deste parágrafo, destinadas a não contribuinte, o imposto caberá ao Estado de origem;

IV - as alíquotas do imposto serão definidas mediante deliberação dos Estados e Distrito Federal, nos termos do § 2º, XII, g, observando-se o seguinte:

a) serão uniformes em todo o território nacional, podendo ser diferenciadas por produto;

b) poderão ser específicas, por unidade de medida adotada, ou ad valorem, incidindo sobre o valor da operação ou sobre o preço que o produto ou seu similar alcançaria em uma venda em condições de livre concorrência;

c) poderão ser reduzidas e restabelecidas, não se lhes aplicando o disposto no art. 150, III, b.

§ 5º As regras necessárias à aplicação do disposto no § 4º, inclusive as relativas à apuração e à destinação do imposto, serão estabelecidas mediante deliberação dos Estados e do Distrito Federal, nos termos do § 2º, XII, g."

Assim, temos que essa hipótese de incidência monofásica para combustíveis e lubrificantes, conforme definido em lei complementar, constitui exceção à regra de incidência plurifásica (em todas as operações) do ICMS.



**ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA - NUAJ**



Portanto, parece-nos que inexistente amparo constitucional para opção, pelo Estado, entre incidência plurifásica e monofásica, seja para combustíveis ou qualquer outra mercadoria. Ou seja, a regra é a incidência plurifásica, que tem como única exceção a hipótese da alínea "h" do inciso XII do § 2º do art. 155 da CF/88, cuja implementação depende de lei complementar nacional.

E com a devida vênia ao autor, trata-se de proposta por demais genérica e imprecisa.

Ao utilizar genericamente a expressão "combustíveis", não delimita a abrangência daquilo que pretende regular. Estariam sujeitos à incidência monofásica todas as espécies de combustíveis (gasolina, diesel, etanol, biodiesel, propano, gás natural, querosene, carvão, etc.)?

Ao restringir a incidência monofásica às operações de refinaria, ignora a dinâmica do segmento dos combustíveis e a diversidade de origens e agentes produtores/fornecedores. Ainda que pretendesse abranger apenas os combustíveis de petróleo (diesel, gasolina, propano, etc.), há que considerar-se que significativa parcela desses combustíveis é produzida por estabelecimentos formuladores, centrais petroquímicas ou é importada. Além disso, alguns combustíveis sequer são produzidos ou comercializados por refinaria, como etanol, biodiesel e gás natural.

Embora informado na justificativa tratar-se de incidência monofásica com alíquotas específicas por unidade de medida (R\$ por L/ Kg, M3), inexistente na minuta do projeto qualquer indicativo sobre quais seriam as alíquotas ou qual seria o critério para sua definição.

Assim, dada a ausência de delimitação de abrangência (quais combustíveis) e da falta de parâmetros quantitativos (quais alíquotas), torna-se inviável a elaboração de qualquer estimativa/projeção da repercussão financeira resultante da eventual aprovação dessa proposta. (grifo nosso)

Vislumbra-se que a GESCOL manifestou-se contrária ao pleito, aduzindo, em síntese, que:

i) A hipótese da incidência monofásica do ICMS sobre combustíveis está prevista na CF/88 (introduzida pela EC 33/2001), porém carece de regulamentação;

ii) Ao utilizar genericamente a expressão "combustíveis", o PL não delimita a abrangência daquilo que pretende regular;

iii) Ao restringir a incidência monofásica às operações de refinaria, não contempla a dinâmica do segmento dos combustíveis e a diversidade de origens e agentes produtores/fornecedores;

iv) Embora informado na justificativa tratar-se de incidência monofásica, com alíquotas específicas por unidade de medida, inexistente na minuta do projeto qualquer indicativo sobre quais seriam as alíquotas ou qual seria o critério para sua definição, tornando-se inviável a elaboração de qualquer estimativa/projeção da repercussão financeira resultante da eventual aprovação da proposta.

Posteriormente, a GETRI complementou a resposta, por meio da Informação nº



**ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA - NUAJ**



547/GETRI/2021 (fls. 16-18), acrescendo, em síntese, que:

(...) Tendo em vista o princípio federativo e a relevância dos combustíveis e lubrificantes na arrecadação do ICMS pelos Estados e pelo Distrito federal, a Constituição estabeleceu regras específicas para a incidência do imposto sobre as mencionadas mercadorias.

Posteriormente, a Emenda Constitucional nº 33, de 11 de dezembro de 2001, previu a **possibilidade excepcional de incidência monofásica do ICMS incidente sobre combustíveis e lubrificantes.**

A incidência, contudo, nos termos da alínea "h" do inciso XII do § 2º do art. 155 da Constituição Federal, **foi condicionada à definição, por meio de lei complementar federal, dos combustíveis e lubrificantes sobre os quais ela seria aplicável:**

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;

(...)

§ 2º O imposto previsto no inciso II atenderá ao seguinte:

(...)

XII - cabe à lei complementar:

(...)

h) definir os combustíveis e lubrificantes sobre os quais o imposto incidirá uma única vez, qualquer que seja a sua finalidade, hipótese em que não se aplicará o disposto no inciso X, b;

Além disso, nos termos dos §§ 4º e 5º do mencionado artigo, **a própria Constituição já previu diversas regras para a incidência monofásica, como a definição, mediante deliberação dos Estados e do Distrito Federal, no âmbito do Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz), das alíquotas aplicáveis, uniformes em todo território nacional, e das demais regras aplicáveis:**

§ 4º Na hipótese do inciso XII, h, observar-se-á o seguinte:

I - nas operações com os lubrificantes e combustíveis derivados de petróleo, o imposto caberá ao Estado onde ocorrer o consumo;

II - nas operações interestaduais, entre contribuintes, com gás natural e seus derivados, e lubrificantes e combustíveis não incluídos no inciso I deste parágrafo, o imposto será repartido entre os Estados de origem e de destino, mantendo-se a mesma proporcionalidade que ocorre nas operações com as demais mercadorias;

III - nas operações interestaduais com gás natural e seus derivados, e lubrificantes e combustíveis não incluídos no inciso I deste parágrafo, destinadas a não contribuinte, o imposto caberá ao Estado de origem;



**ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA - NUAJ**



IV - as alíquotas do imposto serão definidas mediante deliberação dos Estados e Distrito Federal, nos termos do § 2º, XII, g, observando-se o seguinte:

- a) serão uniformes em todo o território nacional, podendo ser diferenciadas por produto;
- b) poderão ser específicas, por unidade de medida adotada, ou ad valorem, incidindo sobre o valor da operação ou sobre o preço que o produto ou seu similar alcançaria em uma venda em condições de livre concorrência;
- c) poderão ser reduzidas e restabelecidas, não se lhes aplicando o disposto no art. 150, III, b.

§ 5º As regras necessárias à aplicação do disposto no § 4º, inclusive as relativas à apuração e à destinação do imposto, serão estabelecidas mediante deliberação dos Estados e do Distrito Federal, nos termos do § 2º, XII, g."

Tal lei complementar federal definindo os combustíveis sujeitos à incidência monofásica do ICMS ainda **não foi editada**, razão pela qual as **regras aplicáveis também não foram definidas pelos Estados e pelo Distrito Federal**.

Perceba-se que não há possibilidade do exercício de competência legislativa plena pelos Estados enquanto não é editada uma lei federal sobre normas gerais. Na hipótese, **o regramento constitucional é bem definido: lei complementar federal definirá os combustíveis sujeitos à incidência monofásica do ICMS e as unidades federadas, em conjunto, definirão as regras que serão aplicáveis em todo território nacional**.

Sendo assim, não é possível, como pretende o Projeto de Lei, a instituição unilateralmente pelo Estado de Santa Catarina, razão pela qual **reiteramos o entendimento manifestado pelo Gescol de que a proposta, do ponto de vista jurídico, padece de inconstitucionalidade**.

Ademais, do ponto de vista técnico, conforme manifestado pelo Gescol, a proposta é genérica e imprecisa, com destaque para:

- a) Utilização genérica da expressão "combustíveis", sem considerar as especificidades dos diversos combustíveis existentes, com diferentes dinâmicas na produção e comercialização – muitos dos quais nem sequer são produzidos por refinarias;
- b) Inexistência de indicativo sobre quais seriam as alíquotas específicas por unidade de medida adotadas e quais seriam os critérios para sua definição. (grifo nosso)

Do mesmo modo, observa-se que a GETRI reiterou o posicionamento da GESCOL, aduzindo que a lei complementar federal definindo os combustíveis sujeitos à incidência monofásica do ICMS ainda não foi editada, razão pela qual as regras aplicáveis também não foram definidas pelos Estados e pelo Distrito Federal.

Ainda, também manifestou a referida Gerência que o projeto, da forma como está redigido, utiliza genericamente a expressão "combustíveis", sem considerar as especificidades dos diversos combustíveis existentes, com diferentes dinâmicas na produção e comercialização –



**ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA - NUAJ**



muitos dos quais nem sequer são produzidos por refinarias, e sem definir quais seriam as alquotas específicas por unidade de medida adotadas e quais seriam os critérios para sua definição.

CONCLUSÃO

Ante o exposto, no que compete à esfera de competência da Secretaria de Estado da Fazenda, com base nas manifestações técnicas juntadas aos autos, opina-se¹ pela observância dos apontamentos levantados pela Diretoria de Administração Tributária.

É o parecer.

Encaminhe-se à autoridade competente para proferir decisão.

HELENA SCHUELTER BORGUESAN

Procuradora do Estado

¹ Consoante doutrina de José dos Santos Carvalho Filho, "(...) o parecer não vincula a autoridade que tem competência decisória, ou seja, aquela a quem cabe praticar o ato administrativo final. Trata-se de atos diversos – o parecer e o ato que o aprova ou rejeita. Como tais atos têm conteúdos antagônicos, o agente que opina nunca poderá ser o que decide." (CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 31. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2017, p. 118)



Assinaturas do documento



Código para verificação: **1Z72SL3D**



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

✓ **HELENA SCHUELTER BORGUESAN** (CPF: 084.XXX.229-XX) em 16/12/2021 às 18:01:43
Emitido por: "SGP-e", emitido em 24/07/2020 - 13:43:48 e válido até 24/07/2120 - 13:43:48.
(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/UONDXzEwMDY4XzAwMDIzNDEzXzIzNDMwXzIwMjFfMVo3MINMM0Q=> ou o site <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00023413/2021** e o código **1Z72SL3D** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.



DESPACHO

Autos: SCC 23413/2021.

De acordo com o Parecer nº 404/21-NUAJ/SEF do Núcleo de Atendimento Jurídico aos Órgãos Setoriais e Seccionais do Sistema Administrativo de Serviços Jurídicos – PGE/NUAJ.
Encaminhem-se os autos à CC/ DIAL.

Paulo Eli
Secretário de Estado da Fazenda
[assinado digitalmente]



Assinaturas do documento



Código para verificação: **WT384N1Y**



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

✓ **PAULO ELI** (CPF: 303.XXX.199-XX) em 16/12/2021 às 18:16:08
Emitido por: "SGP-e", emitido em 02/04/2018 - 15:01:52 e válido até 02/04/2118 - 15:01:52.
(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDIzNDEzXzIzNDMwXzIwMjFV1QzODROMVk=> ou o site <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00023413/2021** e o código **WT384N1Y** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.



DEVOLUÇÃO

Após respondida a diligência, usando os atributos do Regimento Interno (Resolução nº 001/2019) em seu artigo 144, devolve-se o presente Processo Legislativo PL./0345.1/2021 para o Senhor Deputado Moacir Sopelsa, para exarar relatório conforme prazo regimental.

Sala da Comissão, em 3 de fevereiro de 2022

Alexandre Luiz Soares
Chefe de Secretaria