



PROJETO DE LEI PL./0345.1/2021

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.

**Art. 1º** 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 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.

Sala das Sessões,

Deputado Sargento Lima

<b>Lido no expediente</b> 0035 Sessão de 22/09/21
<b>As Comissões de:</b>
(5) JUSTIÇA
(11) FINANÇAS
(10) ECONOMIA
( )
Secretário

Ao Expediente da Mesa

Em 21 / 09 / 21

Deputado Ricardo Alba  
1º Secretário



## JUSTIFICATIVA

O valor cobrado do consumidor final a título de Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS – sobre combustíveis necessita de mais clareza, como: proporcionar maior controle e melhor fiscalização pelos órgãos fazendários e pelo consumidor final, assegurar maior segurança na cobrança e na arrecadação do imposto e garantir a cobrança correta do imposto sobre combustíveis e lubrificantes comercializados e distribuídos pelas refinarias. Para aumentar a transparência, o controle e a efetividade da incidência do ICMS sobre combustíveis e lubrificantes no Estado de Santa Catarina.

No caso, propõe-se 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 passará a ser monofásica com alíquotas específicas por unidade de medida.

Para impedir a cobrança cumulativa, em razão da projeção de preço para a cobrança do ICMS contendo o valor de imposto já incidente na operação anterior, bem como impedir que na composição da base de cálculo do referido imposto sobre combustíveis haja a incidência de qualquer outro imposto de competência estadual.

Sendo assim, pela importância do tema e pelo grande impacto do mesmo na vida do cidadão catarinense, conto com o apoio dos Pares para a aprovação deste relevante projeto de lei.

Sala das Sessões,

Deputado Sargento Lima



## DISTRIBUIÇÃO

O Senhor Deputado Milton Hobus, Presidente da Comissão, designou RELATOR do Processo Legislativo nº PL./0345.1/2021, o Senhor Deputado Moacir Sopelsa, Membro desta Comissão, com base no artigo 130, inciso VI, do Regimento Interno (Resolução nº 001/2019).

Em consequência, faça-se a remessa dos autos do Processo Legislativo acima citado ao Senhor Relator designado, observando o cumprimento do prazo regimental.

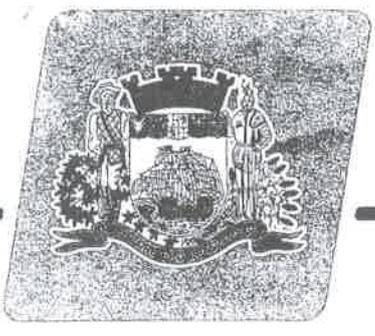
Sala da Comissão, em 24 de setembro de 2021

  
Alexandre Luiz Soares  
Chefe de Secretaria

PL 345/21



01-6



# CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO FRANCISCO DO SUL

São Francisco do Sul, 23 de setembro de 2021.

Ofício N° 545/2021

Prezados Senhores Deputados;

Em acordo com as legislações vigentes, estamos encaminhando a Vossa Senhoria a **Moção n° 64/2021**, de autoria do vereador Alan Gabriel Vizoto, lida e aprovada na Sessão Ordinária do dia 21 de setembro de 2021.

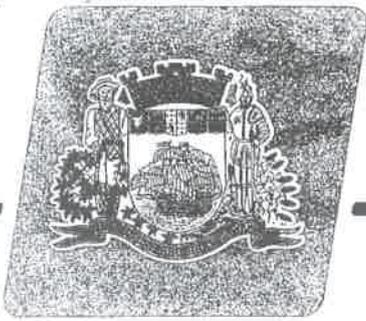
EMPRESENTEMENTE BERT 26/09/2021 16:04 089481

Atenciosamente,

Sidnei Eunézio de Mira  
Presidente da Mesa Diretora

À  
Assembleia Legislativa de Santa Catarina – Alesc  
A/C: Deputados Estaduais  
Florianópolis-SC

<b>Lido no Expediente</b>
101ª Sessão de 23/09/21
Comissão de Constituição e Justiça
Comissão de PL 345/21
Sec. 110



# CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO FRANCISCO DO SUL



Moção Nº 64/2021

Excelentíssimo Senhor Presidente da Câmara de Vereadores de São Francisco do Sul, Sidnei Eunézio de Mira,

O Vereador que abaixo subscreve, em conformidade com o art. 125 do Regimento Interno desta casa de leis, solicita que após ouvido o Soberano Plenário desta Casa, envie Moção, após a aprovação pelo Plenário ao Excelentíssimo Governador do Estado de Santa Catarina Senhor Carlos Moisés da Silva, ao Excelentíssimo Presidente da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina, Senhor Mauro de Nadal, e aos Excelentíssimos Deputados Estaduais de Santa Catarina, no sentido de rever o ICMS cobrado sobre os combustíveis.

**Considerando** que no ano de 2021, vários foram os aumentos dos combustíveis, que impactaram de forma direta no custo de vida, e, no caso de Santa Catarina, esses aumentos influenciaram tanto o custo de produção (agrícola e industrial), como também o custo de comercialização do que é produzido no Estado;

**Considerando** que a redução da alíquota do ICMS sobre os combustíveis trará vantagem, tanto para quem compra produtos e mercadorias, como para quem necessita transportar sua produção para fora do Estado de Santa Catarina e até mesmo, para o exterior;

**Considerando** que já foi verificada a redução das alíquotas da parte do Governo Federal;

**Considerando** que o clamor popular em baixar o imposto dos combustíveis, uma vez que a ação implicará também na redução de muitas outras tarifas, haja vista que tudo gira em torno do consumo do combustível e pensando na população de Santa Catarina; e

**Considerando** o Projeto de Lei de autoria do Deputado Estadual Excelentíssimo Senhor Sargento Lima, 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**”.

APELO ao Excelentíssimo Senhor Carlos Moisés da Silva, Governador do Estado de Santa Catarina, ao Excelentíssimo Senhor Deputado Mauro de Nadal, Presidente da Assembleia Legislativa de Santa Catarina e aos demais Excelentíssimos Deputados Estaduais de Santa Catarina, para que seja, realizado com a máxima urgência a tramitação, aprovação na Assembleia Legislativa, com a sanção do Governador do Estado, referente ao projeto de Lei do Excelentíssimo Senhor Sargento Lima, para reduzir o ICMS, sobre os combustíveis.

Sala das Sessões, em 21 de setembro de 2021.

Alan Gabriel Vizoto  
Vereador



## PARECER AO PROJETO DE LEI Nº 0345.1/2021

**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.**

**Autor:** Deputado Sargento Lima

**Relator:** Deputado Moacir Sopelsa

### I – RELATÓRIO

Com amparo regimental, no âmbito da Comissão de Constituição e Justiça fui designado às fls.04 para relatar o Projeto de Lei em tela que visa dispor 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.

A matéria foi lida no expediente da 93ª Sessão Ordinária do dia 22 de setembro de 2021, e está estruturada em 4 (quatro) artigos.

Argumenta de forma resumida o autor da proposição, que trata-se de iniciativa legislativa que pretende alterar a forma de cobrança do ICMS sobre combustíveis, com incidência monofásica com alíquotas específicas por unidade de medida, para ao fim, conferir mais clareza no que toca a informação do valor cobrado do consumidor final à título de ICMS (Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação), tendo em vista a proporcionar maior controle e melhor fiscalização pelos órgão fazendários, bem como, pelo consumidor final, além de estabelecer maior segurança na cobrança e na



arrecadação do imposto, garantindo, por conseguinte, cobrança correta do imposto sobre combustíveis e lubrificantes comercializados e distribuídos pelas refinarias.

Por fim, argui a deflagração do Projeto, em nome da maior transparência, do maior controle e efetividade da incidência do ICMS sobre os combustíveis e lubrificantes em Santa Catarina.

Compulsando os autos, ressalto a juntada às fls.05/06, de Moção de Apoio nº 064/2021, oriunda da Câmara Municipal de São Francisco do Sul. Em apertada síntese, este é o relatório.

## II – VOTO

Cabe a Comissão de Constituição e Justiça, inicialmente, o exame da admissibilidade das matérias e dos assuntos atinentes aos aspectos constitucionais, legais, jurídicos, regimentais e da técnica legislativa, conforme previsão do art. 72, inciso I, art. 144 inciso I e art. 210, inciso II, todos do Regimento Interno desta Casa.

A matéria reveste-se de relevância, pois de interesse do cidadão catarinense, ou seja, da coletividade.

Sem prejuízo da importância do mérito da proposta em comento, tem-se que o Projeto de Lei ao dispor sobre a incidência do ICMS (Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação), sobre combustíveis em Santa Catarina e, considerando que sua arrecadação é advinda desse tributo que por sua vez, é encaminhada para os Estados da Federação e usado por ele para as diversas funções, considerando que o ICMS é um imposto, em regra, indireto, pois recai sobre as mercadorias que consumimos, que a cobrança



do ICMS é feita no momento da venda de uma mercadoria ou na realização de alguma operação em que se aplique esse tributo, uma vez que a titularidade deste bem ou serviço passa para o comprador, por fim, considerando a importância do tema e o grande impacto que ela traz, em sede de instrução, oportuno solicitar diligenciamento externo da matéria em comento.

Nestes termos, prudente antes de emitir voto, solicito que a Secretaria de Estado da Fazenda (SEF) e a Procuradoria Geral do Estado (PGE), por seus representantes, sejam instadas a se manifestar sobre a proposição. Do exposto, assim, julgo imperativo neste momento votar pela necessidade de **DILIGÊNCIA** do Projeto de Lei nº 0345.1/2021.

Sala das Comissões,

Deputado Moacir Sopelsa  
Relator



FOLHA DE VOTAÇÃO

A COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA, nos termos dos artigos 146, 149 e 150 do Regimento Interno,

- aprovou unanimidade com emenda(s) aditiva(s) substitutiva global  
rejeitou maioria sem emenda(s) supressiva(s) modificativa(s)

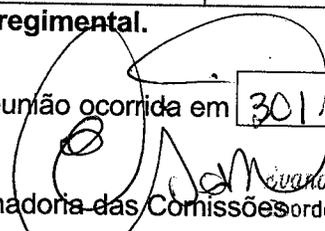
RELATÓRIO do Senhor(a) Deputado(a) MOACIR SOPELSA, referente ao  
Processo PL/0345.1/2021, constante da(s) folha(s) número(s) 07 - 09.

OBS.: Requerimento de diligência

Parlamentar	Abstenção	Favorável	Contrário
Dep. Milton Hobus	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Dep. Ana Campagnolo	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Dep. Fabiano da Luz	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Dep. João Amin	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Dep. José Milton Scheffer	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Dep. Marcius Machado	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Dep. Moacir Sopelsa	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Dep. Paulinha	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Dep. Valdir Cobalchini	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Despacho: dê-se o prosseguimento regimental.

Reunião ocorrida em 30/11/2021

  
Gustavo Carlos dos Santos  
Coordenador das Comissões  
Matrícula 3748



## Requerimento RQX/0343.2/2021

Conforme deliberação da Comissão de Constituição e Justiça, determino o encaminhamento do presente requerimento, referente à proposição PL./0345.1/2021 à Coordenadoria de Expediente para realização de Diligência Externa, a fim de que, regimentalmente, sejam tomadas as devidas providências, conforme folhas em anexo.

Sala da Comissão, 30 de novembro de 2021

Milton Hobus  
Presidente da Comissão

Evandro Carlos dos Santos  
Coordenador das Comissões  
Matrícula 3748



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

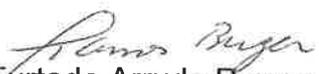
Em, 01 / 12 / 21

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,

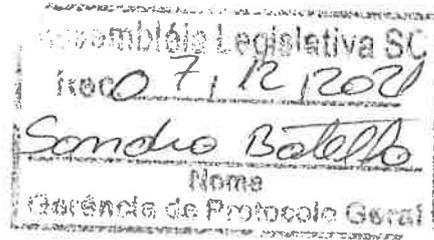
  
Marlise Furtado Arruda Ramos Burger  
Coordenadora de Expediente



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

345 343

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\*

<b>Lido no Expediente</b>
001. Sre do de 02.02.22
Anexar a(o) PL/345/21
Juizencia
<i>[Assinatura]</i>
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

Centro Administrativo do Governo do Estado de Santa Catarina  
Rod. SC 401, nº 4.600, km 15 - Saco Grande - CEP 88032-000 - Florianópolis - SC  
Telefone: (48) 3665-2054 | e-mail: gemat@casacivil.sc.gov.br



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



**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).



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



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)



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



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:



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



(...)

**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<sup>1</sup>; (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.

<sup>1</sup> X – não incidirá:

[...]

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



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



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/UONDXzEwMDY4XzAwMDIzMzY1XzIzMzgyXzlwMjFtTRMODdSQzU=> 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.



**ESTADO DE SANTA CATARINA  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL**



**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/U0NDXzEwMDY4XzAwMDIzMzY1XzIzMzgyXzlwMjFfWVl4VThWMTA=> 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.

**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.



ESTADO DE SANTA CATARINA  
SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA  
DIRETORIA DE ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA  
GERÊNCIA DE TRIBUTAÇÃO



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-se<sup>1</sup> 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**

<sup>1</sup> 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/UONDXzEwMDY4XzAwMDIzNDEzXzIzNDMwXzlwMjFfMVVo3MINMM0Q=> 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.

ESTADO DE SANTA CATARINA  
SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA – SEF  
GABINETE DO SECRETÁRIO - GABS



**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/U0NDXzEwMDY4XzAwMDIzNDEzXzIzNDMwXzlwMjFV1QzODROMVk=> 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



## REDISTRIBUIÇÃO

Faça-se a remessa dos autos do Processo Legislativo nº PL./0345.1/2021, pelo princípio de REDISTRIBUIÇÃO, ao Senhor Deputado Mauro de Nadal, Membro desta Comissão, por ter sido designado RELATOR, com base no artigo 130, inciso VI, do Regimento Interno (Resolução nº 001/2019), pelo(a) Sr(a). Dep. Milton Hobus, Presidente da Comissão.

Informa-se que o prazo regimental final para apresentação do relatório expira no dia não definido.

Sala da Comissão, em 10 de fevereiro de 2022



Alexandre Luiz Soares  
Chefe de Secretaria



## REQUERIMENTO DE DILIGÊNCIA AO PROJETO DE LEI Nº 0345.1/2021

**Autor:** Deputado Sargento Lima

**Relator:** Deputado Mauro de Nadal

Trata-se de projeto de lei 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.

O Projeto de Lei já foi diligenciado para o Governo do Estado, pois pretende tornar monofásica a incidência do ICMS sobre os combustíveis.

O Estado respondeu a diligência dizendo não haver inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa ou falta de competência do ente federativa, mas que a matéria tinha que ter uma lei complementar nacional nos termos do art. 155, II, §2º, XII, h, § 4º e §5º da Constituição Federal.

Ocorre que no dia 11 de março de 2022 foi sancionada a Lei Complementar Nacional nº 192/22 que define os combustíveis sobre os quais incidirá uma única vez o Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), ainda que as operações



se iniciem no exterior; e dá outras providências, nos termos da alínea “h” do inciso XII do § 2º do art. 155 da Constituição Federal.

Neste sentido o óbice constitucional e legal para tramitação da matéria pode não existir mais, devendo o Governo do Estado ser instado novamente para ver se o texto proposto pelo Autor da matéria esta contemporizado pela nova lei complementar nacional e com as peculiaridades da tributação no Estado.

Sendo assim, no âmbito desta Comissão, voto por **NOVA DILIGÊNCIA** do Projeto de Lei nº 0345.1/2021, em face de fato novo relevante (Lei Complementar Nacional nº 192/22) ao Governo do Estado para manifestação da Procuradoria Geral do Estado e Secretaria de Estado da Fazenda.

Sala das Comissões,

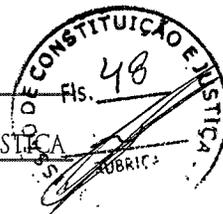
**MAURO DE NADAL**

Deputado Estadual



ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA  
DO ESTADO DE SANTA CATARINA

COMISSÃO DE  
CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA



### FOLHA DE VOTAÇÃO

A COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA, nos termos dos artigos 146, 149 e 150 do Regimento Interno,

aprovou  unanimidade  com emenda(s)  aditiva(s)  substitutiva global

rejeitou  maioria  sem emenda(s)  supressiva(s)  modificativa(s)

RELATÓRIO do Senhor(a) Deputado(a) MAURO DE NADAL, referente ao

Processo PL./0345.1/2021, constante da(s) folha(s) número(s) 46 A 47.

OBS.: Requerimento de diligência

Parlamentar	Abstenção	Favorável	Contrário
Dep. Milton Hobus	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Dep. Ana Campagnolo	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Dep. Fabiano da Luz	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Dep. João Amin	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<i>Dep. Sílrio Drexler</i> Dep. José Milton Scheffer	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Dep. Marcius Machado	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<i>Dep. Ivan Nätz</i> Dep. Mauro de Nadal	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Dep. Paulinha	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Dep. Valdir Cobalchini	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Despacho: dê-se o prosseguimento regimental.

Reunião ocorrida em 29/03/2022

*Fabiano Henrique da Silva Souza*  
Coordenador das Comissões  
Coordenador das Comissões  
Matrícula 3781

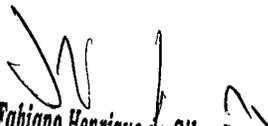


## Requerimento RQX/0033.2/2022

Conforme deliberação da Comissão de Constituição e Justiça, determino o encaminhamento do presente requerimento, referente à proposição PL./0345.1/2021 à Coordenadoria de Expediente para realização de Diligência Externa, a fim de que, regimentalmente, sejam tomadas as devidas providências, conforme folhas em anexo.

Sala da Comissão, 29 de março de 2022

Milton Hobus  
Presidente da Comissão

  
Fabiano Henrique da Silva Souza  
Coordenador das Comissões  
Matricula 3781



Coordenadoria de Expediente  
Ofício nº 0071/2022

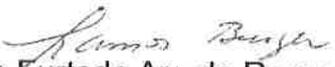
Florianópolis, 29 de março de 2022

Excelentíssimo Senhor  
DEPUTADO SARGENTO LIMA  
Nesta Casa

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

**RECEBIDO**  
29 / 03 / 22  




Ofício **GPS/DL/ 0048/2022**

Florianópolis, 29 de março de 2022

Excelentíssimo Senhor  
**ERON GIORDANI**  
Chefe da Casa Civil  
Nesta

PROTOCOLO GERAL DA ALESC  
**RECEBIDO**

HORÁRIO: \_\_\_\_\_

DATA: 30 / 03 / 22

ASS. RESP.: [assinatura]

Senhor Chefe,

Reencaminho a Vossa Excelência a solicitação contida no 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**

33

12652



Ofício nº 401/CC-DIAL-GEMAT

Florianópolis, 27 de abril de 2022.

Senhor Presidente,

De ordem do Secretário-Chefe da Casa Civil designado e em atenção ao Ofício nº GPS/DL/0048/2022, encaminho o Parecer nº 128/2022, da Procuradoria-Geral do Estado (PGE), e o Parecer nº 174/2022-PGE/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\*

Excelentíssimo Senhor  
**DEPUTADO MOACIR SOPELSA**  
Presidente da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina  
Nesta

\*Portaria nº 038/2021 - DOE 21.558  
Delegação de competência  
OF 401\_PL\_0345.1\_21\_PGE\_SEF\_enc  
SCC 6107/2022

Centro Administrativo do Governo do Estado de Santa Catarina  
Rod. SC 401, nº 4.600, km 15 - Saco Grande - CEP 88032-000 - Florianópolis - SC  
Telefone: (48) 3665-2054 | e-mail: gemat@casacivil.sc.gov.br

<b>Lido no Expediente</b>	
039ª	Sessão de 03/05/22
Anexar a(o)	PL. 345/21
Diligência	
Secretário	



ESTADO DE SANTA CATARINA  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
CONSULTORIA JURÍDICA



PARECER Nº 128/2022-PGE

Florianópolis, data da assinatura digital.

Referência: SCC 6107/2022

Assunto: Pedido de Diligência ao Projeto de Lei nº 0345.1/2021

Origem: Casa Civil (CC)

Interessado: Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (ALESC)

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*". Incidência monofásica do ICMS sobre combustíveis. Necessidade de lei complementar nacional (art. 155, § 2º, XII, "h", da CRFB). Edição da Lei Complementar nº 192 em 11 de março de 2022. Necessária observância da lei complementar nacional e do Convênio ICMS nº 16, de 24 de março de 2022, pelo legislador estadual. Caráter nacional do ICMS. Inobservância do art. 146, III, "a", da CRFB pelo art. 3º do PL. Necessidade de atendimento ao art. 14 da LRF, ao art. 113 do ADCT e ao art. 165, §§2º e 6º da CRFB em eventual renúncia de receita. Ilegalidade e inconstitucionalidade do PL.

Senhora Procuradora-Chefe da Consultoria Jurídica,

## RELATÓRIO

Por meio do Ofício nº 309/CC-DIAL-GEMAT, de 1º de abril de 2022, a Casa Civil, por intermédio da Diretoria de Assuntos Legislativos, solicitou o exame e a emissão de parecer por esta Procuradoria 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/0048/2022.

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

Art. 1º A incidência do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual 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



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



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.

É o relato do essencial.

### FUNDAMENTAÇÃO

O Decreto nº 2.382/2014, que dispõe sobre o Sistema de Atos do Processo Legislativo, estabelece o seguinte quanto às diligências:

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

A análise realizada pela Procuradoria-Geral do Estado se restringe, portanto, à legalidade e à constitucionalidade do projeto de lei, cabendo às Secretarias de Estado e aos demais órgãos e entidades da administração pública estadual consultadas manifestarem-se quanto à existência ou não de contrariedade ao interesse público.

Nesses termos, passa-se à apreciação da proposição.

De início, é importante esclarecer que a presente proposição legislativa foi objeto de análise pela Procuradoria-Geral do Estado (PGE) e pela Secretaria de Estado da Fazenda (SEF) em sede de pedido de diligência oriundo da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (ALESC) em 2021.

Na ocasião, foi exarado o Parecer nº 662/2021-PGE (SCC 23365/2021), o qual foi assim ementado:

**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.

A SEF, por sua vez, manifestou-se por meio do Parecer nº 404/21 NUAJ/SEF (SCC 23413/2021), sintetizando as razões expostas nas manifestações dos órgãos técnicos daquele órgão, quais sejam, a Informação Gescol nº 100/2021, do Grupo Especialista em Combustíveis e Lubrificantes – GESCOL, e a Informação GETRI nº 547/2021, da Gerência de Tributação – GETRI. Transcrevem-se os seguintes excertos do parecer setorial com a síntese do entendimento do órgão fazendário:

"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



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



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.

(...)

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

Portanto, naquela ocasião, a PGE opinou pela inconstitucionalidade da proposta legislativa em comento em razão da ausência da lei complementar nacional referida no art. 155, §2º, XII, "h", da CRFB<sup>1</sup>. Ainda, tampouco havia convênio no âmbito do CONFAZ para regulamentar provisoriamente a matéria conforme determinava o art. 4º da Emenda Constitucional nº 33/2001<sup>2</sup> e o art. 155, § 2º, XII, "g", da CRFB<sup>3</sup>.

A SEF, no mesmo sentido, alertou quanto à ausência da mencionada lei complementar nacional e registrou, também como óbice ao prosseguimento da proposta legislativa, a imprecisão da sua redação no tocante à expressão "combustíveis".

Após o retorno das respostas acima detalhadas à ALESC, o parlamentar relator, em razão da edição da Lei complementar nº 192, em 11 de março de 2022, assim se manifestou<sup>4</sup>:

<sup>1</sup> CRFB: Art. 155. Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993)

(...)

§ 2º O imposto previsto no inciso II atenderá ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993)

(...)

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 ; (Incluída pela Emenda Constitucional nº 33, de 2001) (Vide Emenda Constitucional nº 33, de 2001)

<sup>2</sup> EC 33/2001: Art. 4º Enquanto não entrar em vigor a lei complementar de que trata o art. 155, § 2º, XII, h, da Constituição Federal, os Estados e o Distrito Federal, mediante convênio celebrado nos termos do § 2º, XII, g, do mesmo artigo, fixarão normas para regular provisoriamente a matéria.

<sup>3</sup> CRFB: Art. 155: Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993)

(...)

§ 2º O imposto previsto no inciso II atenderá ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993)

(...)

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.

4

<http://visualizador.alesc.sc.gov.br/VisualizadorDocumentos/paginas/visualizadorDocumentos.jsf?token=8618b09502157e174fc32111032d12ba379933f705252ef24b4a0b64e8fde7fb422e20fe047b09d5bcb5a4ce2ae15cd1> Acesso em



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



"O Projeto de Lei já foi diligenciado para o Governo do Estado, pois pretende tornar monofásica a incidência do ICMS sobre os combustíveis. O Estado respondeu a diligência dizendo não haver inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa ou falta de competência do ente federativa, mas que a matéria tinha que ter uma lei complementar nacional nos termos do art. 155, II, §2º, XII, h, § 4º e §5º da Constituição Federal.

Ocorre que no dia 11 de março de 2022 foi sancionada a Lei Complementar Nacional nº 192/22 que define os combustíveis sobre os quais incidirá uma única vez o Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), ainda que as operações se iniciem no exterior; e dá outras providências, nos termos da alínea "h" do inciso XII do § 2º do art. 155 da Constituição Federal.

Neste sentido o óbice constitucional e legal para tramitação da matéria pode não existir mais, devendo o Governo do Estado ser instado novamente para ver se o texto proposto pelo Autor da matéria esta contemporizado pela nova lei complementar nacional e com as peculiaridades da tributação no Estado. Sendo assim, no âmbito desta Comissão, voto por NOVA DILIGÊNCIA do Projeto de Lei nº 0345.1/2021, em face de fato novo relevante (Lei Complementar Nacional nº 192/22) ao Governo do Estado para manifestação da Procuradoria Geral do Estado e Secretaria de Estado da Fazenda."

Preliminarmente à análise do PL diante da modificação do contexto normativo em âmbito nacional, pontua-se a ausência de iniciativa legislativa reservada ao Chefe do Poder Executivo em matéria tributária, como definido no julgamento do ARE 743480, com repercussão geral reconhecida (Tema 682), pelo Supremo Tribunal Federal (STF):

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)

No que concerne à repartição de competências legislativas entre os entes federativos, trata-se de matéria cuja competência legislativa é concorrente, conforme dispõe o art. 24, I, da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) e, por simetria, o art. 10, I, da Constituição do Estado de Santa Catarina (CE/SC).

Não se constata, portanto, vício de inconstitucionalidade formal subjetiva ou vício de inconstitucionalidade formal orgânica.

Pois bem. O projeto de lei submetido à análise em sede de diligência visa regular a incidência monofásica do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) sobre combustíveis.

A Constituição da República delinea as hipóteses em que os entes poderão exercer a competência legislativa tributária e, no caso dos Estados, deve-se analisar o que dispõe o art. 155 do texto constitucional. Em relação à hipótese ora analisada, transcrevem-se os fundamentos constitucionais relacionados à incidência monofásica do ICMS:

Art. 155. Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre:  
(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993)

04/04/2022.



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



(...)

§ 2º O imposto previsto no inciso II atenderá ao seguinte:(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993)

(...)

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 ; (Incluída pela Emenda Constitucional nº 33, de 2001) (Vide Emenda Constitucional nº 33, de 2001)

(...)

§ 4º Na hipótese do inciso XII, h, observar-se-á o seguinte: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 33, de 2001)

I - nas operações com os lubrificantes e combustíveis derivados de petróleo, o imposto caberá ao Estado onde ocorrer o consumo; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 33, de 2001)

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; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 33, de 2001)

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; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 33, de 2001)

IV - as alíquotas do imposto serão definidas mediante deliberação dos Estados e Distrito Federal, nos termos do § 2º, XII, g, observando-se o seguinte: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 33, de 2001)

a) serão uniformes em todo o território nacional, podendo ser diferenciadas por produto; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 33, de 2001)

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; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 33, de 2001)

c) poderão ser reduzidas e restabelecidas, não se lhes aplicando o disposto no art. 150, III, b. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 33, de 2001)

§ 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. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 33, de 2001)

Denota-se que foram detalhadamente delineadas pela Constituição as margens para a instituição do ICMS monofásico.

Conforme já adiantado, foi recentemente editada a lei complementar referida no art. 155, §2º, XII, "h", da CRFB, qual seja, a Lei complementar nº 192, de 11 de março de 2022, a qual define os combustíveis sobre os quais incidirá uma única vez o Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), ainda que as operações se iniciem no exterior.

Na esteira do já disposto pela CRFB, a referida lei complementar nacional também



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



estabelece que a incidência monofásica do ICMS deve ter alíquota uniforme em todo o território nacional e que, para tanto, as alíquotas do imposto serão definidas mediante deliberação dos Estados e do Distrito Federal no âmbito do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ), nos termos do art. 155, § 2º, XII, "g", da CRFB, da Lei Complementar nº 24/1975 e do art. 3º, V, da LC nº 192/2022. Este último dispositivo foi assim redigido:

Art. 3º Para a incidência do ICMS nos termos desta Lei Complementar, será observado o seguinte:

I - não se aplicará o disposto na alínea b do inciso X do § 2º do art. 155 da Constituição Federal;

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

III - nas operações interestaduais, entre contribuintes, com combustíveis não incluídos no inciso II deste caput, 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;

IV - nas operações interestaduais com combustíveis não incluídos no inciso II deste caput, destinadas a não contribuinte, o imposto caberá ao Estado de origem;

V - as alíquotas do imposto serão definidas mediante deliberação dos Estados e do Distrito Federal, nos termos da alínea g do inciso XII do § 2º do art. 155 da Constituição Federal, observado o seguinte:

a) serão uniformes em todo o território nacional e poderão ser diferenciadas por produto;

b) serão específicas (ad rem), por unidade de medida adotada, nos termos do § 4º do art. 155 da Constituição Federal; e

c) poderão ser reduzidas e restabelecidas no mesmo exercício financeiro, observado o disposto na alínea c do inciso III do caput do art. 150 da Constituição Federal.

Neste ponto, insta noticiar que foi firmado o Convênio ICMS nº 16, de 24 de março de 2022 pelo CONFAZ, o qual *disciplina a incidência única do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) sobre óleo diesel e define as alíquotas aplicáveis, nos termos da Lei Complementar nº 192, de 11 de março de 2022, e autoriza as unidades federadas a utilizar instrumentos de equalização tributária e dá outras providências.*

Assim, a LC nº 192/2022 passou a definir os combustíveis sobre os quais haverá tributação única de ICMS por ocasião da saída dos combustíveis do estabelecimento do produtor e daqueles que lhe sejam equiparados e por ocasião do desembaraço aduaneiro, na hipótese de importação (art. 4º e 5º), sendo que nas demais etapas de comercialização não haverá incidência do imposto.

O projeto de lei analisado, contudo, conflita com a LC nº 192/2022, consoante se passa a detalhar.

Desde logo, percebe-se que o PL utiliza o vocábulo "combustíveis" indiscriminadamente. A LC 192/2022, por sua vez, detalha da seguinte forma quais são os combustíveis sujeitos à incidência monofásica do ICMS:

Art. 2º Os combustíveis sobre os quais incidirá uma única vez o ICMS, qualquer que seja sua finalidade, são os seguintes:

I - gasolina e etanol anidro combustível;

II - diesel e biodiesel; e

III - gás liquefeito de petróleo, inclusive o derivado do gás natural.



ESTADO DE SANTA CATARINA  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
CONSULTORIA JURÍDICA



Ainda, o art. 1º do PL define que a incidência “se restringirá à comercialização e à industrialização feita apenas pelas refinarias”, diferentemente da legislação nacional, que, conforme já exposto, no seu art. 4º, define como contribuintes além do produtor, também aqueles a ele equiparados e o importador de combustíveis, nestes termos:

Art. 4º São contribuintes do ICMS incidente nos termos desta Lei Complementar o produtor e aqueles que lhe sejam equiparados e o importador dos combustíveis.

Parágrafo único. O disposto no caput deste artigo alcança inclusive as pessoas que produzem combustíveis de forma residual, os formuladores de combustíveis por meio de mistura mecânica, as centrais petroquímicas e as bases das refinarias de petróleo.

A mesma previsão consta na Cláusula Segunda do Convênio ICMS nº 16, de 24 de março de 2022.

Em complemento, o PL estabelece em seu art. 2º que, na hipótese de operação oriunda de outra unidade da federação, “a incidência ocorrerá no momento da referida aquisição”; sendo que o art. 5º da LC nº 192/2022 estabelece o momento da ocorrência do fato gerador de forma diversa, consoante se percebe da redação abaixo transcrita:

Art. 5º Considera-se ocorrido o fato gerador do ICMS incidente nos termos desta Lei Complementar no momento:

I - da saída dos combustíveis de que trata o art. 2º do estabelecimento do contribuinte de que trata o art. 4º desta Lei Complementar, nas operações ocorridas no território nacional; e

II - do desembaraço aduaneiro dos combustíveis de que trata o art. 2º desta Lei Complementar, nas operações de importação.

De igual forma, a disposição se repete na Cláusula Terceira do Convênio ICMS nº 16, de 24 de março de 2022.

A observância da lei complementar nacional e do respectivo convênio firmado no âmbito do CONFAZ são imprescindíveis ao legislador estadual diante do caráter nacional do ICMS. Neste tópico, releva expor o entendimento doutrinário de Paulo de Barros Carvalho:

O titular da competência impositiva do ICMS não pode deixar de legislar, ficando tolhido a disciplinar o imposto consoante os traços que o constituinte esboçou. Neste sentido, **o comando da uniformização vem de cima para baixo**, de tal sorte que as regras-matrizes de incidência, expedidas pelos Estados e pelo Distrito Federal, terão que manter praticamente os mesmos conteúdos semânticos. **Não há como admitir legislações discrepantes**, no que concerne ao núcleo da incidência, de modo que ao lado da homogeneidade sintática, qualidade de todas as normas jurídicas do sistema, constituídas da mesma forma lógica (juízo condicional), encontraremos pronunciada coincidência de significações.

Falando pela via ordinária, os titulares da competência para instituir o ICMS não podem deixar de fazê-lo e, além disso, terão que seguir os termos estritos que as leis complementares e as resoluções do Senado prescrevem, por virtude de mandamentos constitucionais. (CARVALHO, Paulo de Barros. Direito tributário: linguagem e método. 5ª ed. São Paulo: Noeses, 2013. p. 769) (grifou-se)

O art. 3º do PL ainda encontra óbice no disposto no art. 146, III, “a”, da CRFB, pois intenciona tratar da base de cálculo do ICMS:

Art. 146. Cabe à lei complementar:

(...)

III - estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária, especialmente sobre:



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



a) definição de tributos e de suas espécies, bem como, em relação aos impostos discriminados nesta Constituição, a dos respectivos fatos geradores, bases de cálculo e contribuintes;

Em adição, não ficou claro na tramitação legislativa se a proposta de incidência monofásica do ICMS sobre combustíveis implicaria eventual renúncia de receita. Em caso positivo, alerta-se que a proposta deverá respeitar o disposto no art. 14 da Lei Complementar Federal nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF), assim redigido:

Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições: (Vide Medida Provisória nº 2.159, de 2001) (Vide Lei nº 10.276, de 2001) (Vide ADI 6357)

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

§ 2º Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o caput deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.

A Emenda Constitucional nº 95/2016 constitucionalizou parcialmente o tema, como se pode deduzir do art. 113 do ADCT (criado pela referida emenda), transcrito a seguir:

Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.

No julgamento da ADI 2238 (ADI 2238. Órgão julgador: Tribunal Pleno. Relator(a): Min. ALEXANDRE DE MORAES. Julgamento: 24/06/2020. Publicação: 15/09/2020), em que o STF declarou a constitucionalidade do art. 14 da LRF, o Ministro Alexandre de Moraes, relator do acórdão, fez importantes digressões sobre o propósito do art. 14 da LRF no âmbito do processo legislativo. A esse respeito, transcreve-se o seguinte excerto de seu voto:

O que o art. 14 da LRF se propõe a fazer é justamente organizar uma estratégia, dentro do processo legislativo, para que os impactos fiscais de um projeto de concessão de benefícios tributários sejam melhor quantificados, avaliados e assimilados em termos orçamentários. Esse mecanismo reflete uma preocupação, crescente no Brasil, em promover um diagnóstico mais preciso do montante de recursos públicos de que o Estado abre mão por atos de renúncia de receita. Esses incentivos nada mais são do que gastos indiretos, ou gastos tributários, cuja expressividade atinge cifras notáveis. A massiva utilização dessa forma de intervenção estatal na economia tem sido vastamente criticada porque, embora opere efeitos equiparáveis às despesas, com consequências duradouras, tais despesas historicamente são aprovadas em contextos legislativos alheios às deliberações gerais sobre o orçamento, o que elide significativamente as possibilidades de controle parlamentar sobre esse tipo de gasto.

Anote-se que não há, nos autos do processo legislativo, qualquer referência à inclusão de eventual renúncia da receita na estimativa da lei orçamentária ou à efetivação de medidas de



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



compensação. Por fim, alteração na legislação tributária deve estar contemplada na Lei de Diretrizes Orçamentárias e considerada na Lei Orçamentária Anual, consoante dispõem o art. 165, §§ 2º e 6º, da CRFB:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

(...)

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, estabelecerá as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com trajetória sustentável da dívida pública, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, **disporá sobre as alterações na legislação tributária** e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

(...)

§ 6º O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia. (grifou-se)

Dessa forma, entende-se que a proposição em análise encontra-se em desconformidade em relação à LC 192/2022 e ao Convênio ICMS nº 16, de 24 de março de 2022, bem como o seu art. 3º afronta o disposto no art. 146, III, "a", da CRFB, e, no caso de implicar renúncia de receita, o que não ficou explicitado no processo legislativo, deve ser atendido o disposto no art. 14 da LRF, no art. 113 do ADCT e no art. 165, §§2º e 6º, da CRFB. Conclui-se, portanto, pela inconstitucionalidade e ilegalidade do projeto de lei.

### **CONCLUSÃO**

Diante de todo o exposto, conclui-se pela inconstitucionalidade e ilegalidade do Projeto de Lei nº 0345.1/2021.

É o parecer.

**FERNANDA DONADEL DA SILVA**  
Procuradora do Estado



## Assinaturas do documento



Código para verificação: **YL6D5W13**



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



**FERNANDA DONADEL DA SILVA** (CPF: 079.XXX.609-XX) em 18/04/2022 às 16:16:49

Emitido por: "SGP-e", emitido em 24/07/2020 - 13:46:29 e válido até 24/07/2120 - 13:46:29.

(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDA2MTA3XzYxMDIifMjAyMI9ZTDZENVcxMw==> ou o site

<https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00006107/2022** e o código **YL6D5W13** 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 6107/2022**

**Assunto: Pedido de Diligência ao Projeto de Lei nº 0345.1/2021**

**Origem: Casa Civil (CC)**

**Interessado: Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (ALESC)**

De acordo com o parecer retro exarado pela Procuradora do Estado, Dra. Fernanda Donadel da Silva, 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". Incidência monofásica do ICMS sobre combustíveis. Necessidade de lei complementar nacional (art. 155, § 2º, XII, "h", da CRFB). Edição da Lei Complementar nº 192 em 11 de março de 2022. Necessária observância da lei complementar nacional e do Convênio ICMS nº 16, de 24 de março de 2022, pelo legislador estadual. Caráter nacional do ICMS. Inobservância do art. 146, III, "a", da CRFB pelo art. 3º do PL. Necessidade de atendimento ao art. 14 da LRF, ao art. 113 do ADCT e ao art. 165, §§2º e 6º da CRFB em eventual renúncia de receita. Ilegalidade e inconstitucionalidade do PL.

À consideração superior.

Florianópolis, data da assinatura digital.

**ALINE CLEUSA DE SOUZA**  
**Procuradora-Chefe da Consultoria Jurídica**



## Assinaturas do documento



Código para verificação: **11FI9BP8**



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



**ALINE CLEUSA DE SOUZA** (CPF: 003.XXX.689-XX) em 18/04/2022 às 18:08:38  
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/U0NDXzEwMDY4XzAwMDA2MTA3XzYxMDIifMjAyMI8xMUZJOUJQOA==> ou o site <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00006107/2022** e o código **11FI9BP8** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.



ESTADO DE SANTA CATARINA  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL



## DESPACHO

**Referência:** SCC 6107/2022

**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*". Incidência monofásica do ICMS sobre combustíveis. Necessidade de lei complementar nacional (art. 155, § 2º, XII, "h", da CRFB). Edição da Lei Complementar nº 192 em 11 de março de 2022. Necessária observância da lei complementar nacional e do Convênio ICMS nº 16, de 24 de março de 2022, pelo legislador estadual. Caráter nacional do ICMS. Inobservância do art. 146, III, "a", da CRFB pelo art. 3º do PL. Necessidade de atendimento ao art. 14 da LRF, ao art. 113 do ADCT e ao art. 165, §§2º e 6º da CRFB em eventual renúncia de receita. Ilegalidade e inconstitucionalidade do PL.

**Origem:** Casa Civil (CC)

**Interessada:** Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (ALESC)

De acordo com o **Parecer nº 128/2022-PGE** da lavra da Procuradora do Estado, Dra. Fernanda Donadel da Silva, 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 128/2022-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: **J11CL63X**



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

- ✓ **SÉRGIO LAGUNA PEREIRA** (CPF: 004.XXX.480-XX) em 18/04/2022 às 17:12:13  
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 18/04/2022 às 18:48:46  
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/U0NDXzEwMDY4XzAwMDA2MTA3XzYxMDIfMjAyMI9KMTFDTDYzWA==> ou o site <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00006107/2022** e o código **J11CL63X** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.



INFORMAÇÃO GETRI Nº 140/2022

Florianópolis, 7 de abril de 2022

REFERÊNCIA: SCC 6206/2022

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

ASSUNTO: Diligência sobre o Projeto de Lei nº 0345.1/2021

Senhor Gerente,

Trata-se de pedido de diligência encaminhado pela Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (Alesc) 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”.

A Alesc já havia enviado pedido de diligência a respeito do mencionado Projeto de Lei, que foi analisado por esta Diretoria de Administração Tributária no processo SCC 23416/2021, primeiramente pelo Grupo Especialista em Combustíveis e Lubrificantes (Gescol), conforme informação de fls. 14/15, e depois por esta Gerência de Tributação (Getri), em informação de fls. 16/18.

Na oportunidade, manifestou-se pela inconstitucionalidade do Projeto, uma vez que seria necessária, primeiramente, a edição de lei complementar federal definindo os combustíveis sujeitos à incidência monofásica, e, posteriormente, a definição das alíquotas por meio de deliberação dos Estados, no âmbito do Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz).

Contudo, após a publicação da Lei Complementar federal nº 192, de 11 de março de 2022, a Alesc requer nova diligência sobre o Projeto de Lei, questionando se “o texto proposto pelo Autor da matéria está contemporizado pela nova lei complementar e com as peculiaridades da tributação do Estado”.

#### É o relatório.

A incidência monofásica do ICMS sobre os combustíveis está prevista na alínea “h” do inciso XII do § 2º do art. 155 da Constituição Federal, que a condicionou 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 regras aplicáveis à apuração e destinação do imposto:



ESTADO DE SANTA CATARINA  
SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA  
DIRETORIA DE ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA  
GERÊNCIA DE TRIBUTAÇÃO



Art. 155. (...)

(...)

§ 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.** (Grifou-se)

Observando o disposto na Constituição Federal, foi editada a Lei Complementar federal nº 192, de 2022:

Art. 1º Esta Lei Complementar define, nos termos da alínea h do inciso XII do § 2º do art. 155 da Constituição Federal, os combustíveis sobre os quais incidirá uma única vez o Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), ainda que as operações se iniciem no exterior.

Art. 2º Os combustíveis sobre os quais incidirá uma única vez o ICMS, qualquer que seja sua finalidade, são os seguintes:

I - gasolina e etanol anidro combustível;

II - diesel e biodiesel; e

III - gás liquefeito de petróleo, inclusive o derivado do gás natural.

Art. 3º Para a incidência do ICMS nos termos desta Lei Complementar, será observado o seguinte:

I - não se aplicará o disposto na alínea b do inciso X do § 2º do art. 155 da Constituição Federal;

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

III - nas operações interestaduais, entre contribuintes, com combustíveis não incluídos no inciso II deste caput, 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;

IV - nas operações interestaduais com combustíveis não incluídos no inciso II deste caput, destinadas a não contribuinte, o imposto caberá ao Estado de origem;

V - as alíquotas do imposto serão definidas mediante deliberação dos Estados e do Distrito Federal, nos termos da alínea g do inciso XII do § 2º do art. 155 da Constituição Federal, observado o seguinte:

a) serão uniformes em todo o território nacional e poderão ser diferenciadas por produto;

b) serão específicas (ad rem), por unidade de medida adotada, nos termos do § 4º do art. 155 da Constituição Federal; e

c) poderão ser reduzidas e restabelecidas no mesmo exercício financeiro, observado o disposto na alínea c do inciso III do caput do art. 150 da Constituição Federal.

**Art. 4º São contribuintes do ICMS incidente nos termos desta Lei Complementar o produtor e aqueles que lhe sejam equiparados e o importador dos combustíveis.**

Parágrafo único. O disposto no caput deste artigo alcança inclusive as pessoas que produzem combustíveis de forma residual, os formuladores de combustíveis por meio de mistura mecânica, as centrais petroquímicas e as bases das refinarias de petróleo.

**Art. 5º Considera-se ocorrido o fato gerador do ICMS incidente nos termos desta Lei Complementar no momento:**

**I - da saída dos combustíveis de que trata o art. 2º do estabelecimento do contribuinte de que trata o art. 4º desta Lei Complementar, nas operações ocorridas no território nacional;**

**e**

**II - do desembaraço aduaneiro dos combustíveis de que trata o art. 2º desta Lei Complementar, nas operações de importação.**

**Art. 6º Os Estados e o Distrito Federal disciplinarão o disposto nesta Lei Complementar mediante deliberação nos termos da alínea g do inciso XII do § 2º do art. 155 da Constituição Federal.**

**§ 1º Serão admitidas:**

**I - equiparações a produtores dos combustíveis referidos no art. 2º para fins de incidência do ICMS nos termos desta Lei Complementar; e**

**II - atribuição, a contribuinte do imposto ou a depositário a qualquer título, da responsabilidade pela retenção e pelo recolhimento do ICMS incidente nos termos desta Lei Complementar.**



§ 2º Os incentivos fiscais sobre as operações com os combustíveis referidos no art. 2º desta Lei Complementar, inclusive aquelas não tributadas ou isentas do imposto, serão concedidos nos termos da Lei Complementar nº 24, de 7 de janeiro de 1975, obedecidos os demais ditames constitucionais e legais.

§ 3º Serão instituídos mecanismos de compensação entre os entes federados referidos no caput deste artigo, tais como câmara de compensação ou outro instrumento mais adequado, com atribuições relativas aos recursos arrecadados em decorrência da incidência do ICMS nos termos desta Lei Complementar.

§ 4º Na definição das alíquotas, nos termos do inciso V do caput do art. 3º desta Lei Complementar, deverá ser previsto um intervalo mínimo de 12 (doze) meses entre a primeira fixação e o primeiro reajuste dessas alíquotas, e de 6 (seis) meses para os reajustes subsequentes, observado o disposto na alínea c do inciso III do caput do art. 150 da Constituição Federal.

§ 5º Na definição das alíquotas, nos termos do inciso V do caput do art. 3º desta Lei Complementar, os Estados e o Distrito Federal observarão as estimativas de evolução do preço dos combustíveis de modo que não haja ampliação do peso proporcional do tributo na formação do preço final ao consumidor.

(...) Grifou-se

E, exercendo a competência prevista no § 5º do art. 155 da Constituição Federal e no art. 6º da Lei Complementar, **as unidades federadas deliberaram sobre o tema**, por meio do Convênio ICMS nº 16, de 24 de março de 2022, que definiu as alíquotas aplicáveis sobre as operações com o óleo diesel e outras regras procedimentais. Nos termos de sua cláusula sétima, o Convênio produz efeitos a contar de 1º de julho de 2022.

Ressalte-se que, em virtude do complexo sistema de tributação dos combustíveis, tendo em vista os diversos tipos de combustíveis existentes, a complexidade da cadeia de produção e a necessidade de repartir o ICMS entre os Estados conforme as regras constitucionais, **ainda há várias questões relativas ao tema sendo discutidas no âmbito do Confaz**, principalmente a incidência monofásica do imposto nas operações com outros combustíveis (biodiesel, gasolina, etanol anidro e gás liquefeito de petróleo).

Por sua vez, ao tratar sobre o tema, o Projeto de Lei nº 0345.1/2021 dispõe o seguinte:

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. (Grifou-se)

Em que pesa a necessidade de se internalizar as disposições da Lei Complementar federal nº 192, de 2022, na legislação catarinense, informamos que **as disposições do Projeto de Lei**:

a) **São conflitantes com as disposições da Lei Complementar** federal, uma vez que:

1. O art. 1º do Projeto define que a incidência “se restringirá à comercialização e à industrialização feita apenas pelas refinarias”, embora a Lei Complementar, no seu art. 4º, define como contribuintes não só a refinaria, mas aqueles a ela equiparados e o importador de combustíveis; e
2. O art. 2º do Projeto estabelece que, na hipótese de operação oriunda de outra unidade da federação, “a incidência ocorrerá no momento da aquisição”, embora o inciso I do caput do art. 5º da Lei Complementar defina o momento da ocorrência do fato gerador na saída dos combustíveis do estabelecimento da refinaria ou equiparado, ainda que em operações interestaduais;

b) **São insuficientes para disciplinar a matéria**, uma vez que, entre outros:

1. O Projeto utiliza genericamente a expressão “combustíveis”, não definindo expressamente quais seriam, como o fez o art. 2º da Lei Complementar;



ESTADO DE SANTA CATARINA  
SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA  
DIRETORIA DE ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA  
GERÊNCIA DE TRIBUTAÇÃO



2. O Projeto não considera as especificidades dos diversos combustíveis existentes, com diferentes dinâmicas na produção e comercialização, muitos dos quais nem sequer são produzidos por refinarias; e
3. O Projeto não define a contento os procedimentos para repartição do ICMS a serem observados nas operações interestaduais.

Por todo o exposto, informamos que esta Secretaria de Estado da Fazenda está estudando, no momento, a internalização na legislação catarinense das regras instituídas pela Lei Complementar nº 192, de 2022, que será enviada à apreciação do Poder Legislativo no momento oportuno, com o cuidado necessário e considerando a complexidade da matéria, a relevância dos combustíveis na arrecadação do Estado e todas as regras e procedimentos relativos ao tema que já foram e ainda estão sendo discutidos pelas unidades federadas no âmbito do Confaz.

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: **13B08EIV**



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

- ✓ **ERICH RIZZA FERRAZ** (CPF: 065.XXX.696-XX) em 07/04/2022 às 15:14:16  
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 07/04/2022 às 19:17:05  
Emitido por: "Autoridade Certificadora SERPRORFBv5", emitido em 09/03/2022 - 16:22:11 e válido até 08/03/2025 - 16:22:11.  
(Assinatura ICP-Brasil)
  
- ✓ **LENAI MICHELS** (CPF: 377.XXX.309-XX) em 08/04/2022 às 13:05:54  
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/U0NDXzEwMDY4XzAwMDA2MjA2XzYyMDhfMjAyMI8xM0lwOEVJVg==> ou o site <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00006206/2022** e o código **13B08EIV** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.



**ESTADO DE SANTA CATARINA  
SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA  
DIRETORIA DO TESOURO ESTADUAL**



Ofício DITE/SEF n. 152/2022

Florianópolis, 8 de abril de 2022

REF.: SCC 6206/2022

Senhor Consultor Executivo,

Trata-se 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.*

A matéria, de origem parlamentar, tem por objetivo a implementação da alíquota monofásica do ICMS sobre combustíveis no Estado, ante o advento da Lei Complementar federal n. 192/2022.

Como apresentado pela Diretoria de Administração Tributária, na Informação GETRI n. 140/2022, trata-se de matéria complexa e estritamente relacionada à arrecadação tributária, e que vem sendo debatida no âmbito do Confaz – tendo recentemente sido, recentemente, aprovado naquele Conselho o Convênio ICMS n. 16, de 24 de março de 2022, tratando das regras aplicáveis ao óleo diesel, a contar de 1º de julho de 2022.

Não há, no processo, qualquer informação quanto aos impactos às finanças estaduais.

De qualquer sorte, no caso de eventual renúncia de receita, deve-se atentar ao que dispõe o art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal:

*Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições*

*I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;*

*II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.*

Atenciosamente,

(documento assinado digitalmente)

José Gaspar Rubick Jr.  
Assessor Técnico

(documento assinado digitalmente)

Arleny Jaqueline Mangrich Pacheco  
Diretora do Tesouro Estadual

Ao Senhor  
**LUIZ HENRIQUE DOMINGUES DA SILVA**  
Consultoria Jurídica  
Secretaria de Estado da Fazenda



## Assinaturas do documento



Código para verificação: **3EY3W04W**



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



**JOSE GASPAR RUBICK JR** (CPF: 004.XXX.389-XX) em 08/04/2022 às 16:00:39

Emitido por: "SGP-e", emitido em 16/08/2018 - 18:21:47 e válido até 16/08/2118 - 18:21:47.

(Assinatura do sistema)



**ARLENY JAQUELINE MANGRICH PACHECO** (CPF: 868.XXX.259-XX) em 08/04/2022 às 16:47:48

Emitido por: "SGP-e", emitido em 13/07/2018 - 13:20:39 e válido até 13/07/2118 - 13:20:39.

(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDA2MjA2XzYyMDhfMjAyMI8zRVkzVzA0Vw==> ou o site

<https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00006206/2022** e o código **3EY3W04W** 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 174/2022-PGE/NUAJ/SEF**

Florianópolis, data da assinatura digital.

**Referência:** SCC 6206/2022

**Assunto:** Diligência em Projeto de Lei

**Origem:** Casa Civil (CC)

**Ementa:** 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*”. Observância dos apontamentos efetuados pela Diretoria de Administração Tributária e pela Diretoria do Tesouro Estadual 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 Comissão de Constituição e Justiça da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (ALESC).

A Diretoria de Assuntos Legislativos da Casa Civil, por meio do Ofício nº 310/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.

É o relato do essencial.

## FUNDAMENTAÇÃO

Inicialmente, 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 2.382/2014, 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:

Art. 19. As diligências oriundas da ALESC relativas a projetos de lei deverão, no



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



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) (grifou-se)

Pois bem. O pedido de diligência 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 repercussão financeira para o erário, bem como acerca das atividades relacionadas com tributação, arrecadação e fiscalização, nos termos do art. 36, incisos I e IV, alínea “a”, da Lei Complementar Estadual nº 741/2019.

O Projeto de Lei nº 0345.1/2021, de origem parlamentar, dispõe sobre a incidência do ICMS sobre a base de cálculo de combustíveis no Estado, objetivando tornar monofásica a incidência do imposto, com alíquotas específicas por unidade de medida.

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

Em resposta, a Gerência de Tributação (GETRI) da DIAT emitiu a Informação GETRI nº 140/2022 (fls. 11-14), aduzindo, em síntese, que:

A Alesc já havia enviado pedido de diligência a respeito do mencionado Projeto de Lei, que foi analisado por esta Diretoria de Administração Tributária no processo SCC 23416/2021, primeiramente pelo Grupo Especialista em Combustíveis e Lubrificantes (Gescol), conforme informação de fls. 14/15, e depois por esta Gerência de Tributação (Getri), em informação de fls. 16/18.

Na oportunidade, manifestou-se pela inconstitucionalidade do Projeto, uma vez que **seria necessária, primeiramente, a edição de lei complementar federal definindo os combustíveis sujeitos à incidência monofásica, e, posteriormente, a definição das alíquotas por meio de deliberação dos Estados, no âmbito do Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz).**

Contudo, **após a publicação da Lei Complementar federal nº 192, de 11 de março de 2022, a Alesc requer nova diligência sobre o Projeto de Lei**, questionando se “o texto proposto pelo Autor da matéria está contemporizado pela nova lei complementar e com as peculiaridades da tributação do Estado”.

É o relatório.



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



A incidência monofásica do ICMS sobre os combustíveis está prevista na alínea "h" do inciso XII do § 2º do art. 155 da Constituição Federal, que a condicionou à definição, por meio de lei complementar federal, 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 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 regras aplicáveis à apuração e destinação do imposto:

Observando o disposto na Constituição Federal, foi editada a Lei Complementar federal nº 192, de 2022:

(...)

**E, exercendo a competência prevista no §5º do art. 155 da Constituição Federal e no art. 6º da Lei Complementar, as unidades federadas deliberaram sobre o tema, por meio do Convênio ICMS nº 16, de 24 de março de 2022, que definiu as alíquotas aplicáveis sobre as operações com o óleo diesel e outras regras procedimentais.** Nos termos de sua cláusula sétima, o Convênio produz efeitos a contar de 1º de julho de 2022.

Ressalte-se que, em virtude do complexo sistema de tributação dos combustíveis, tendo em vista os diversos tipos de combustíveis existentes, a complexidade da cadeia de produção e a necessidade de repartir o ICMS entre os Estados conforme as regras constitucionais, ainda há várias questões relativas ao tema sendo discutidas no âmbito do Confaz, principalmente a incidência monofásica do imposto nas operações com outros combustíveis (biodiesel, gasolina, etanol anidro e gás liquefeito de petróleo.

(...)

**Em que pesa a necessidade de se internalizar as disposições da Lei Complementar federal nº192, de 2022, na legislação catarinense, informamos que as disposições do Projeto de Lei:**

**a) São conflitantes com as disposições da Lei Complementar federal, uma vez que:**

**1.O art. 1º do Projeto define que a incidência “se restringirá à comercialização e à industrialização feita apenas pelas refinarias”, embora a Lei Complementar, no seu art. 4º, define como contribuintes não só a refinaria, mas aqueles a ela equiparados e o importador de combustíveis; e**

**2.O art. 2º do Projeto estabelece que, na hipótese de operação oriunda de outra unidade da federação, “a incidência ocorrerá no momento da aquisição”, embora o inciso I do caput do art. 5º da Lei Complementar defina o momento da ocorrência do fato gerador na saída dos combustíveis do estabelecimento da refinaria ou equiparado, ainda que em operações interestaduais;**

**b) São insuficientes para disciplinar a matéria, uma vez que, entre outros:**

**1. O Projeto utiliza genericamente a expressão “combustíveis”, não definindo expressamente quais seriam, como o fez o art. 2º da Lei Complementar;**



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



**2. O Projeto não considera as especificidades dos diversos combustíveis existentes, com diferentes dinâmicas na produção e comercialização, muitos dos quais nem sequer são produzidos por refinarias; e**

**3. O Projeto não define a contento os procedimentos para repartição do ICMS a serem observados nas operações interestaduais.**

Por todo o exposto, informamos que esta **Secretaria de Estado da Fazenda está estudando, no momento, a internalização na legislação catarinense das regras instituídas pela Lei Complementar nº 192, de 2022, que será enviada à apreciação do Poder Legislativo no momento oportuno, com o cuidado necessário e considerando a complexidade da matéria, a relevância dos combustíveis na arrecadação do Estado e todas as regras e procedimentos relativos ao tema que já foram e ainda estão sendo discutidos pelas unidades federadas no âmbito do Confaz. (grifo nosso)**

Verifica-se que a área técnica competente considerou que o PL, do modo como apresentado, conflita com a Lei Complementar Federal nº 192/2022, tendo em vista que o seu art. 1º define que a incidência *“se restringirá à comercialização e à industrialização feita apenas pelas refinarias”*, diferentemente da legislação de regência, que, no seu art. 4º, define como contribuintes não só a refinaria, mas aqueles a ela equiparados e o importador de combustíveis.

Ainda, o PL estabelece que, na hipótese de operação oriunda de outra unidade da federação, *“a incidência ocorrerá no momento da aquisição”*, já o art. 5º, inciso I, da Lei Complementar Federal nº 192/2022 define o momento da ocorrência do fato gerador na saída dos combustíveis do estabelecimento da refinaria ou equiparado, ainda que em operações interestaduais.

Em adição, entende a GETRI que o projeto em questão é insuficiente para disciplinar a matéria, visto que utiliza, de forma genérica, a expressão “combustíveis”, sem defini-lo expressamente, bem como não considera as especificidades dos diversos combustíveis existentes e não define os procedimentos para repartição do ICMS a serem observados nas operações interestaduais, aduzindo, ao final, que a SEF encontra-se, nesse momento, estudando a melhor forma de internalizar, na legislação catarinense, as regras instituídas pela lei complementar federal em questão.

Por seu turno, a Diretoria do Tesouro Estadual (DITE) manifestou-se, através do Ofício DITE/SEF nº 152/2022 (fl. 15), nestes termos:

**A matéria, de origem parlamentar, tem por objetivo a implementação da alíquota monofásica do ICMS sobre combustíveis no Estado, ante o advento da Lei Complementar federal n. 192/2022.**

Como apresentado pela Diretoria de Administração Tributária, na Informação GETRI n. 140/2022, trata-se de matéria complexa e estritamente relacionada à arrecadação tributária, e que vem sendo debatida no âmbito do Confaz – tendo recentemente sido, recentemente, aprovado naquele Conselho o Convênio ICMS n. 16, de 24 de março de 2022, tratando das regras aplicáveis ao óleo diesel, a contar de 1º de julho de 2022.

**Não há, no processo, qualquer informação quanto aos impactos às finanças estaduais.**

**De qualquer sorte, no caso de eventual renúncia de receita, deve-se atentar ao que dispõe o art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal:**



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



Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição. (grifo nosso)

Por fim, vislumbra-se que a Diretoria do Tesouro Estadual ressaltou que o PL trata de matéria complexa e estritamente relacionada à arrecadação tributária, contudo, em caso de ocorrência de eventual renúncia de receita, a proposta deverá respeitar o disposto no art. 14 da Lei Complementar Federal nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF), o qual prevê que a concessão ou ampliação de incentivo/benefício de natureza tributária do qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhado de elaboração da estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, bem como atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das condições elencadas nos seus incisos I e II, conforme acima colacionado.

### **CONCLUSÃO**

Ante o exposto, no que compete à esfera de competência da Secretaria de Estado da Fazenda, opina-se<sup>1</sup> pela observância dos apontamentos apresentados pela Diretoria de Administração Tributária (DIAT) e pela Diretoria do Tesouro Estadual (DITE) da SEF.

É o parecer.

Encaminhe-se à autoridade competente para proferir decisão.

**HELENA SCHUELTER BORGUESAN**

**Procuradora do Estado**

<sup>1</sup> 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: **U48D6JS5**



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



**HELENA SCHUELTER BORGUESAN** (CPF: 084.XXX.229-XX) em 12/04/2022 às 15:13:15  
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/U0NDXzEwMDY4XzAwMDA2MjA2XzYyMDhfMjAyMI9VNDhENkpTNQ==> ou o site <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00006206/2022** e o código **U48D6JS5** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.



ESTADO DE SANTA CATARINA  
SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA – SEF  
GABINETE DO SECRETÁRIO - GABS



## DESPACHO

**Autos:** SCC 6206/2022

Acolho o Parecer nº 174/2022-PGE/NUAJ/SEF do Núcleo de Atendimento Jurídico aos Órgãos Setoriais e Seccionais do Sistema Administrativo de Serviços Jurídicos – PGE/NUAJ.  
Encaminhem-se os autos para DIAL/CC.

Michele Patricia Roncalio  
**Secretária de Estado da Fazenda, designada<sup>1</sup>**  
*[assinado digitalmente]*

<sup>1</sup> Ato nº 745/2022, DOE 21.742 de 1º/04/2022



## Assinaturas do documento



Código para verificação: **3ES2G34S**



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



**MICHELE PATRICIA RONCALIO** (CPF: 970.XXX.479-XX) em 12/04/2022 às 16:01:18

Emitido por: "SGP-e", emitido em 13/02/2019 - 12:41:04 e válido até 13/02/2119 - 12:41:04.

(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDA2MjA2XzYyMDhfMjAyMI8zRVMyRzM0Uw==> ou o site

<https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00006206/2022** e o código **3ES2G34S** 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 Mauro de Nadal, para exarar relatório conforme prazo regimental.

Sala da Comissão, em 4 de maio de 2022

  
Alexandre Luiz Soares  
Chefe de Secretaria



## EMENDA SUBSTITUTIVA GLOBAL AO PROJETO DE LEI Nº. 0345.1/2021.

O Projeto de Lei nº. 0345.1/2021 passa a tramitar com a seguinte redação:

### PROJETO DE LEI

Dispõe sobre a incidência monofásica 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 do diesel e biodiesel no Estado e dá outras providências.

Art. 1º 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 o diesel e o biodiesel no Estado se restringirá a uma única vez, qualquer que seja sua finalidade e, ainda que as operações se iniciem no exterior, nos termos da alínea *h* do inciso XII do § 2º do art. 155 da Constituição Federal,

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

Art. 2º Para a incidência do ICMS nos termos desta Lei, será observado o seguinte:

I - nas operações interestaduais, entre contribuintes, 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; e

II - nas operações interestaduais com diesel e biodiesel destinadas a não contribuinte, o imposto caberá ao Estado de origem.

Art. 3º São contribuintes do ICMS incidente nos termos desta Lei o produtor e aqueles que lhe sejam equiparados e o importador dos combustíveis.

Parágrafo único. O disposto no *caput* deste artigo alcança inclusive as pessoas que produzem diesel e biodiesel de forma residual, os formuladores de combustíveis por meio de mistura mecânica, as centrais petroquímicas e as bases das refinarias de petróleo.



Art. 4º Considera-se ocorrido o fato gerador do ICMS incidente nos termos desta Lei no momento:

I - da saída do diesel e biodiesel do estabelecimento do contribuinte de que trata o art. 3º desta Lei, nas operações ocorridas no território nacional; e

II - do desembaraço aduaneiro do diesel e biodiesel nas operações de importação.

Art. 5º Fica vedada, na composição da base de cálculo do ICMS sobre diesel e biodiesel, a incidência de qualquer outro imposto de competência estadual.

Art. 6º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Sessões,

Deputado Sargento Lima



## JUSTIFICATIVA

A presente Emenda Substitutiva Global visa a adequar o texto do projeto de lei aos termos utilizados na legislação federal e especificar o tipo de combustível abrangido pela presente Lei. Visa, ainda, a complementar alguns itens necessários ao projeto de lei.

Sendo assim, pela importância do tema e pelo grande impacto do mesmo na vida do cidadão catarinense, conto com o apoio dos Pares para a aprovação deste relevante projeto de lei.

Sala das Sessões,

Deputado Sargento Lima