NCCJR
Fls 15
Rub

Parecer n.º 938/2021/CCJR

Referente ao Projeto de Lei n.º 651/2020 que "Dispõe sobre criação do PAEB- PROGRAMA DE APOIO À EDUCAÇÃO BÁSICA, concedendo isenção de ICMS nas operações de entrada e saída de computadores e criação de linha de crédito para aquisição de computadores, em virtude da situação de calamidade pública oficialmente decretada, em decorrência do coronavírus (covid-19) e dá outras providências.".

Autor: Deputado Thiago Silva

Relator (a): Deputado (a) Wilson Santos

I - Relatório

A presente iniciativa foi recebida e registrada pela Secretaria de Serviços Legislativos no dia 16/07/2020, sendo colocada em segunda pauta no dia 09/06/2021, tendo seu devido cumprimento no dia 16/06/202, após foi encaminhada para esta Comissão no dia 23/06/2021, tendo a esta aportada no dia 24/06/2021, tudo conforme as fls. 02 e 14v.

Submete-se a esta Comissão o Projeto de Lei n.º 651/2020, de autoria do Deputado Thiago Silva, conforme ementa acima. No âmbito desta Comissão, dentro do prazo regimental, não foram apresentadas emendas.

O Autor em justificativa fundamenta:

> *"A presente proposta de projeto de lei é advinda da ideia de criar um pacote de ações em respeito aos alunos, famílias e professores da rede pública de ensino em face da Covid-19 e das medidas que assegurar o isolamento social. Assim, surge o "PAEB- PROGRAMA DE APOIO À EDUCAÇÃO BÁSICA- AÇÕES MITIGIADORAS DOS EFEITOS DA COVID-19. A Educação Básica é um Direito Social e compeende a Educação Infantil, o Ensino Fundamental e o Ensino Médio. É por meio dela que novos horizontes são oportunizados para a construção de uma sociedade efetivamente voltada para a cidadania, a ética e valores de família, promovendo igualdade de condições e de oportunidades (FERREIRA, SANTOS, 2014) A pandemia Covid-19 afeta claramente a Educação Básica no Estado de Mato Grrosso, de modo que as medidas emergenciais impactam os modos de vida de todos os mato-grossenses, implicando em diversas situações que provocam mais desigualdades para as políticas educacionais. A Organização Todos pela Educação em seus documentos sobre os impactos da Covid-19 na Educação*

NCCJR
Fls 16
Rub

Brasileira (2020) entende que a Educação é o pilar fundamental para reconstrução do nosso Brasil após a Pandemia. Durante esta doença os múltiplos impactos sobre os alunos, família e educadores precisam ser mitigados com ações propositivas do Estado, exigindo esforços articulados e intersectoriais de planejamentos e ações em várias áreas. No Estado de Mato Grosso os contrastes das regiões demonstram muitos desafios, como por exemplo o acesso à internet e à aquisição de equipamentos de informática pelos alunos e educadores. Territorialmente o estado tem dimensões continentais, implicando em realidades múltiplas e contextos diferentes e diversos, especialmente considerando a Educação do Campo e a Educação Indígena. Neste sentido, a SEDUC/MT em seu sítio garante que "as aulas não presenciais serão organizadas em cinco etapas: produção do material escolar, com a organização semanal de estudos e planejamento do professor; disponibilização do material escolar; atendimento ao estudante; intervenção pedagógica; e registro em tempo real no final do semestre. Essas aulas serão disponibilizadas na plataforma digital Aprendizagem Conectada (online) e com materiais apostilados impressos (off-line)". Clarividente que há diferenças de acesso ao ensino remoto durante a quarentena, de sorte que mesmo que as apostilas sejam entregues, tanto os alunos como os docentes precisariam ter condições ideais para participar do processo de ensino e aprendizagem emergencial. Sem acesso à internet e aos equipamentos de informática há uma precarização do quadro. Não menos importante são as questões familiares neste momento de Pandemia, como perdimento de emprego e de renda, além dos cuidados específicos para com a higiene e saúde em meio à pandemia, requerente do Estado ações positivas e céleres. Agora, com enfoque nas atividades do docente, de modo emergencial, terão que apreender a usar os equipamentos virtuais e se ressignificarem para o novo que aí está, preparando conteúdos por meio de vídeos, filmando, editando e permanecendo no online, mesmo sabendo que em muitos casos os docentes efetivos ou contratados não tem os recursos mínimos de internet e equipamentos.

Assim, ao instituir o PAEB- PROGRAMA DE APOIO À EDUCAÇÃO BÁSICA-AÇÕES MITIGIADORAS DOS EFEITOS DA COVID-19, pretende-se promover a inclusão social e digital de alunos e docentes para o enfrentamento das realidades impostas pela pandemia, neste sentido a isenção de ICMS para computadores e a criação de uma linha de crédito popular para alunos e docentes auxiliarão na mitigação dos efeitos da pandemia.".

Cumprida a primeira pauta, o projeto foi encaminhado à Comissão de Educação, Ciência, Tecnologia, Cultura e Desporto, que consignou parecer de mérito favorável à aprovação, tendo sido aprovado em 1.ª votação pelo Plenário desta Casa de Leis no dia 01/06/2021.

Após, os autos foram encaminhados a esta Comissão de Constituição, Justiça e Redação para análise e parecer quanto ao aspecto constitucional, legal e jurídico.

É o relatório.

NCCJR
Fls 17
Rub

II – Análise

Cabe à Comissão de Constituição, Justiça e Redação – CCJR, de acordo com o artigo 36 da Constituição do Estado de Mato Grosso, e artigo 369, inciso I, alínea "a", do Regimento Interno desta Casa de Leis, opinar quanto ao aspecto constitucional, legal e jurídico sobre todas as proposições oferecidas à deliberação da Casa.

A presente proposição, nos termos do art. 1º, visa criar o PAEB- PROGRAMA DE APOIO À EDUCAÇÃO BÁSICA, concedendo isenção de ICMS nas operações de entrada e saída de computadores e criação de linha de crédito para aquisição de computadores, em virtude da situação de calamidade pública oficialmente decretada, em decorrência do coronavírus (covid-19) e dá outras providências.

Preliminarmente, iremos fazer a análise da Ementa da Proposição, visto que em seu texto menciona que o PAEB - Programa de Apoio a Educação Básica a ser criado é em "virtude da situação de calamidade pública oficialmente decretada em decorrência do Coronavírus (covid-19), visto que o período de calamidade pública, tanto estadual quanto federal já não vigoram em nosso ordenamento jurídico.

Após a análise da proposta não foi possível contatar a menção ao período de calamidade pública, o Autor menciona o período de pandemia decorrente do Coronavírus (COVID-19), essa situação ainda encontra-se vigente em nosso Estado.

Posto isso, é possível concluir que a proposta padece do vício de ilegalidade, por afronta ao art. 3º inciso I e o art. 5º, da Lei Complementar n.º 95 de 26 de fevereiro de 1998, que regulamenta o processo legislativo, que assim dispõe:

> *Art. 3º A lei será estruturada em três partes básicas:*
>
> *I - parte preliminar, compreendendo a epígrafe, a ementa, o preâmbulo, o enunciado do objeto e a indicação do âmbito de aplicação das disposições normativas;*
>
> *(...).*
>
> *Art. 5º A ementa será grafada por meio de caracteres que a realcem e explicitará, de modo conciso e sob a forma de título, o objeto da lei.*

Da leitura dos dispositivos acima e após análise da proposição é possível concluir que há entre a ementa e o texto normativo uma contradição de lapso temporal de aplicação da lei, faltando clareza, um dos requisitos essenciais da Lei. Razão pela qual se entende que ela padece do vício de ilegalidade.

NCCJR
Fls 18
Rub

Por outro lado, **o art. 2º da proposta versa sobre autorização ao Poder Executivo para conceder isenção do ICMS,** nas operações de entrada e saída interna de computadores e acessórios direto de utilização, tal como mouse, teclado e monitores no âmbito do Estado de Mato Grosso, uma verdadeira delegação legislativa.

Esse artigo contraria o art. 2º da Constituição Federal de 1988, o principio da separação de Poderes, pois, autoriza o Poder Executivo a conceder a isenção do ICMS, isenção essa que poderia ser concedida pelo próprio parlamentar, visto que a isenção de imposto integra o rol de Direito Tributário, matéria de competência legislativa concorrente.

Além disso, ao conceder a "autorização legislativa ao Poder Executivo" o Legislador está conferindo ao Poder Executivo o Poder de conceder isenção mediante a edição de decreto, o que contraria o principio da reserva constitucional de competência legislativa, pois, somente a Constituição Federal de 1988 pode dispor de tal matéria. Vejamos a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal nesse sentido.

> *"EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - INEXISTÊNCIA DE PRAZO DECADENCIAL - ICMS - CONCESSÃO DE ISENÇÃO E DE OUTROS BENEFÍCIOS FISCAIS, INDEPENDENTEMENTE DE PREVIA DELIBERAÇÃO DOS DEMAIS ESTADOS-MEMBROS E DO DISTRITO FEDERAL - LIMITAÇÕES CONSTITUCIONAIS AO PODER DO ESTADO-MEMBRO EM TEMA DE ICMS (CF, ART. 155, 2., XII, "G") - NORMA LEGAL QUE VEICULA INADMISSIVEL DELEGAÇÃO LEGISLATIVA EXTERNA AO GOVERNADOR DO ESTADO - PRECEDENTES DO STF - MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA EM PARTE. (...) CONVENIOS E CONCESSÃO DE ISENÇÃO, INCENTIVO E BENEFICIO FISCAL EM TEMA DE ICMS: A celebração dos convênios interestaduais constitui pressuposto essencial a válida concessão, pelos Estados-membros ou Distrito Federal, de isenções, incentivos ou beneficios fiscais em tema de ICMS. Esses convênios - enquanto instrumentos de exteriorização formal do prévio consenso institucional entre as unidades federadas investidas de competência tributária em matéria de ICMS - destinam-se a compor os conflitos de interesses que necessariamente resultariam, uma vez ausente essa deliberação intergovernamental, da concessão, pelos Estados-membros ou Distrito Federal, de isenções, incentivos e beneficios fiscais pertinentes ao imposto em questão. O pacto federativo, sustentando-se na harmonia que deve presidir as relações institucionais entre as comunidades políticas que compõem o Estado Federal, legitima as restrições de ordem constitucional que afetam o exercício, pelos Estados-membros e Distrito Federal, de sua competência normativa em tema de exoneração tributária pertinente ao ICMS. MATÉRIA TRIBUTARIA E DELEGAÇÃO LEGISLATIVA: A outorga de qualquer subsidio, isenção ou crédito presumido, a redução da base de cálculo e a concessão de anistia ou remissão em matéria tributaria só podem ser deferidas mediante lei especifica, sendo vedado ao Poder Legislativo conferir ao Chefe do Executivo a prerrogativa extraordinária de dispor, normativamente, sobre tais categorias tematicas, sob pena de ofensa ao postulado nuclear da separação de poderes e de transgressão ao* ***princípio da***

NCCJR
Fls 19
Rub

> ***reserva constitucional de competência legislativa**. Precedente: ADIn 1.296-PE, Rel. Min. CELSO DE MELLO." (ADI nº 1.247 MC, Rel. Min. Celso de Mello, Plenário, DJ 8.9.1995, grifos no original)*
>
> *"EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO TRIBUTÁRIO. LEI PARAENSE N. 6.489/2002. AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA PARA O PODER EXECUTIVO CONCEDER, POR REGULAMENTO, OS BENEFÍCIOS FISCAIS DA REMISSÃO E DA ANISTIA. PRINCÍPIOS DA SEPARAÇÃO DOS PODERES E DA RESERVA ABSOLUTA DE LEI FORMAL. ART. 150, § 6º DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. 1. A adoção do processo legislativo decorrente do art. 150, § 6º, da Constituição Federal, tende a coibir o uso desses institutos de desoneração tributária como moeda de barganha para a obtenção de vantagem pessoal pela autoridade pública, pois a fixação, pelo mesmo Poder instituidor do tributo, de requisitos objetivos para a concessão do benefício tende a mitigar arbítrio do Chefe do Poder Executivo, garantindo que qualquer pessoa física ou jurídica enquadrada nas hipóteses legalmente previstas usufrua da benesse tributária, homenageando-se aos princípios constitucionais da impessoalidade, da legalidade e da moralidade administrativas (art. 37, caput, da Constituição da República). 2. A autorização para a concessão de remissão e anistia, a ser feita "na forma prevista em regulamento" (art. 25 da Lei n. 6.489/2002), configura delegação ao Chefe do Poder Executivo em tema inafastável do Poder Legislativo. 3. Ação julgada procedente. (ADI 4362, Rel. Min. Cármen Lúcia, Plenário, DJe 15.2.2011)*

Além disso, a edição de Decreto para a concessão de isenção de imposto é vedada pelo § 6º do art. 150, da Carta Magna, o que tornaria inócua a autorização deste parlamento para a concessão de isenção, pois o Poder Executivo para conceder a isenção deve enviar um projeto de lei a esta Casa de Leis.

> *Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:*
>
> *(...)*
>
> *§ 6º Qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, só poderá ser concedido mediante lei específica, federal, estadual ou municipal, que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição, sem prejuízo do disposto no art. 155, § 2.º, XII, g.*

Diante disso, podemos inferir que o art. 2º da proposta padece do vicio de inconstitucionalidade por afronta ao principio da separação de poderes e o principio da reserva constitucional de competência legislativa.

NCCJR
Fls 20
Rub

O art. 3º da proposição versa sobre autorização ao Poder Executivo **a concessão de linha de crédito** para aquisição de computadores para estudantes e docentes da rede pública de ensino básico, com taxa de juro zero, enquanto durarem os efeitos da pandemia do Coronavírus (COVID-19).

De inicio, pode-se inferir que a matéria concessão de linha de crédito proposta é de competência do Poder Executivo, pois o art. 165, § 2º da Constituição Federal de 1988, dispôs que a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento serão definidas na Lei de Diretrizes Orçamentária – LDO:

> *Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:*
>
> *(...)*
>
> *§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subseqüente, 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.*

Visando cumprir o mandamento constitucional a Lei Estadual n.º 11.241, de 04 de novembro de 2020 – Lei de Diretrizes Orçamentária – LDO, referente ao exercício de 2021 no capítulo VIII, trouxe as disposições sobre as políticas para a aplicação dos recursos da agência financeira oficial de fomento já instituindo as diretrizes a serem observadas para a concessão de crédito.

> *Art. 61 A Agência de Fomento de Mato Grosso S/A - DESENVOLVE MT, na concessão de empréstimos e financiamentos, gestão dos fundos estaduais e na prestação de serviço, em cumprimento às instruções aplicáveis ao Sistema Financeiro Nacional, observará as seguintes diretrizes:*
>
> *(...)*

Ainda que assim não fosse o artigo 26 da Lei Complementar n.º 101 de 4 de maio de 2000, a lei de responsabilidade fiscal, ao tratar da destinação da recurso públicos para cobrir as necessidades das pessoas físicas, como propõe o projeto de lei, dispôs que tal destinação deverá ser autorizada por lei, autorização essa solicitada pelo Poder Executivo. Vejamos:

> *Art. 26. A destinação de recursos para, direta ou indiretamente, cobrir necessidades de pessoas físicas ou déficits de pessoas jurídicas **deverá ser autorizada por lei específica,** atender às condições estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias e estar prevista no orçamento ou em seus créditos adicionais.*
>
> *§ 1º O disposto no caput aplica-se a toda a administração indireta, inclusive fundações públicas e empresas estatais, exceto, no exercício de suas atribuições precípuas, as instituições financeiras e o Banco Central do Brasil.*

NCCJR
Fls 21
Rub

Da leitura de tal dispositivo podemos concluir que quando necessário o Poder Executivo deve solicitar autorização ao Poder Legislativo, que diante da sua análise técnica legislativa deve decidir se confere ou não autorização ao Poder Executivo para realizar tal demanda.

Além disso, as leis autorizativas se caracterizam como clara intromissão ao princípio da separação de poderes e de competências entre o Executivo, Legislativo e Judiciário, previsto no artigo 2º da Constituição Federal e 9º da Constituição Estadual. Alega-se que se o Poder Legislativo **pudesse autorizar**, de outro lado, **poderia não autorizar,** o que colocaria o Poder Executivo em situação de insegurança e sujeição.

A **lei autorizativa** só é concebível quando, por previsões constitucionais, o Poder Executivo, para realizar determinada atividade, deve **pedir autorização ao Legislativo, nos termos do artigo 25, inciso X, bem como do artigo 26, inciso III, XI, XII, XX e XXII da Constituição Estadual,** dentre outros casos.

Ademais, lei autorizativa, quando não solicitada pela Poder Executivo, gera uma falsa sensação de direito. Na sua maioria, os cidadãos não diferenciam a natureza jurídica das leis publicadas pelos entes federativos. Há um consenso de que toda lei deve ser cumprida – o que está correto, dada a força imperativa da lei.

Ainda que assim não fosse, o projeto de lei define no art. 3º que a linha de crédito para aquisição dos computadores para docentes e estudantes da rede pública de ensino básico serão concedidos com taxa de juros de 0% (zero por cento) e, no § 2º estabelece o prazo de até 24 (vinte e quatro) com carência de 12 (doze) meses, sem contudo especificar como serão ressarcidos os custos de captação, uma exigência da Lei de Responsabilidade Fiscal, conforme preceitua o art. 27. Vejamos:

> *Art. 27. Na concessão de crédito por ente da Federação a pessoa física, ou jurídica que não esteja sob seu controle direto ou indireto, os encargos financeiros, comissões e despesas congêneres não serão inferiores aos definidos em lei ou ao custo de captação.*
>
> *Parágrafo único. Dependem de autorização em lei específica as prorrogações e composições de dívidas decorrentes de operações de crédito, bem como a concessão de empréstimos ou financiamentos em desacordo com o caput, sendo o subsídio correspondente consignado na lei orçamentária.*

Posto isso, podemos avaliar que a presente lei é inconstitucional por vício formal de iniciativa, e por contrariar o princípio constitucional da separação de poderes,

É o parecer.

NCCJR
Fls 32
Rub

III – Voto do (a) Relator (a)

Pelas razões expostas, onde se evidência a **inconstitucionalidade por vício de iniciativa** e **ilegalidade** voto **contrário** à aprovação do Projeto de Lei n.º 651/2020, de autoria do Deputado Thiago Silva.

Sala das Comissões, em 21 de 09 de 2021.

IV – Ficha de Votação

Projeto de Lei n.º 651/2020 – Parecer n.º 938/2021	
Reunião da Comissão em	21 / 09 / 21
Presidente: Deputado	Wilson Santos
Relator (a): Deputado (a)	Wilson Santos

Voto Relator (a)
Pelas razões expostas, onde se evidência a **inconstitucionalidade por vício de iniciativa e ilegalidade,** voto **contrário** à aprovação do Projeto de Lei n.º 651/2020, de autoria do Deputado Thiago Silva.

Posição na Comissão	Identificação do (a) Deputado (a)
Relator (a)	
Membros	

NCCJR
Fls 23
Rub

FOLHA DE VOTAÇÃO – SISTEMA DE DELIBERAÇÃO REMOTA

Reunião	**16ª Reunião Ordinária Remota**		
Data	**21/09/2021**	**Horário**	**08h00min**
Proposição	**PROJETO DE LEI Nº 651/2020**		
Autor (a)	**Deputado THIAGO SILVA**		

VOTAÇÃO

Membros Titulares	**Sim**	**Não**	**Abstenção**	**Ausente**
Deputado Wilson Santos – Presidente	☒	☐	☐	☐
Deputado Dr. Eugênio – Vice-Presidente	☒	☐	☐	☐
Deputado Dilmar Dal Bosco	☒	☐	☐	☐
Deputada Janaina Riva	☐	☐	☐	☒
Deputado Sebastião Rezende	☒	☐	☐	☐
Membros Suplentes				
Deputado Carlos Avallone	☐	☐	☐	☐
Deputado Faissal	☐	☐	☐	☐
Deputado Eduardo Botelho	☐	☐	☐	☐
Deputado Delegado Claudinei	☒	☐	☐	☐
Deputado Xuxu Dal Molin	☐	☐	☐	☐
Soma Total	**5**	**0**	**0**	**1**

Resultado Final: Matéria relatada pelo Deputado Wilson Santos presencialmente com parecer CONTRÁRIO. Votaram com o relator os Deputados Delegado Claudinei, Dr. Eugênio presencialmente, Dilmar Dal Bosco e Sebastião Rezende via videoconferência. Ausente a Deputada Janaina Riva. Sendo a matéria aprovada com parecer CONTRÁRIO.

Waleska Cardoso
Consultora Legislativa
Núcleo CCJR