



poder judiciário
tribunal de justiça do estado do piauí
GABINETE DO Desembargador ERIVAN JOSÉ DA SILVA LOPES

PROCESSO Nº: 0755680-48.2023.8.18.0000
CLASSE: MANDADO DE SEGURANÇA CÍVEL (120)
ASSUNTO(S): [Repasse de Verbas Públicas]
IMPETRANTE: MUNICÍPIO DE TERESINA
IMPETRADO: PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PIAUÍ,
ESTADO DO PIAUÍ

EMENTA

MANDADO DE SEGURANÇA IMPETRADO PELO MUNICÍPIO DE TERESINA CONTRA ATO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PIAUÍ. DECISÕES PLENÁRIAS Nº 226/23 E 227/23 E RESOLUÇÃO TCE/PI Nº 011/2023. ICMS EDUCAÇÃO. ICMS SAÚDE. FIXAÇÃO DOS ÍNDICES OFICIAIS DE PARTICIPAÇÃO DE CADA MUNICÍPIO DO ESTADO DO PIAUÍ NO PRODUTO DE ARRECADAÇÃO DO ICMS PARA O EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2023. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA. LIMINAR CONCEDIDA.

DECISÃO

Trata-se de Mandado de Segurança, com pedido de liminar, impetrado pelo Município de Teresina/PI para impugnar as Decisões Plenárias nº 226/2023 e 227/2023 (Acórdãos nº 186/23 e nº 187/23) proferidas pelo Tribunal de Contas do Estado do Piauí (de idêntico teor), bem como a Resolução TCE/PI nº 11/2023 originada daquelas decisões.

O Município impetrante alega, em síntese: que foram editadas as Leis nº 7.429/20 e nº 7.540/21 para alterar a Lei nº 5.001/98 – que dispõe sobre o rateio de ICMS aos Municípios –, instituindo os denominados “ICMS Educação” e “ICMS Saúde”; que o ICMS Educação foi regulamentado pelo Decreto nº 20.429/21, posteriormente alterado pelo Decreto nº 20.499/22; que o TCE/PI, julgando as impugnações apresentadas pelos Municípios (inclusive pelo impetrante), fixou os índices oficiais de participação de cada Município do Estado do Piauí no produto de arrecadação do ICMS para o Exercício Financeiro de 2023 (conforme Resolução nº TCE/PI 04/2023); que, em



julgamento de embargos de declaração e recursos interpostos por alguns Municípios, a Corte de Contas alterou a decisão anterior e fixou novos índices (Resolução TCE nº 11/2023); que, em relação ao ICMS Saúde, o Município impetrante será bastante prejudicado pela nova fórmula de cálculo trazida pela Lei nº 7.540/21; que “a Lei nº 7.429/2020 foi editada em desacordo com as diretrizes da EC nº 108/2020” e, portanto, padece de inconstitucionalidade, pois a emenda não restringiu o segmento educacional a ser premiado como fez a lei; que se evidencia também a “inaplicabilidade da Lei 7.429/2020, decorrente da omissão em relação ao procedimento a ser adotado com os dados dos dois anos-base, conforme estabelecido no § 1º, de seu art. 4º”; que a Lei nº 7.540/21 também instituiu o “ICMS Saúde”, criando um novo critério para repartição “com base em indicadores previstos em ato do poder executivo que avaliem a qualidade da saúde”; que o ICMS Saúde foi regulamentado pelos Decretos nº 20.428/2021 e nº 21.430/22; que “contraditoriamente o TCE/PI entendeu que a norma do Decreto nº 21.499/2022 somente serviria como base de apuração do índice em 2023, mas ordenou que fosse formulada nova resolução com efeitos retroativos (financeiros) a partir de 1 de janeiro de 2023”; que decisões plenárias ora impugnadas mantiveram a exclusão ICMS Saúde, “acrescendo os percentuais atribuídos ao ICMS Saúde, aos critérios que sofreram redução para a sua composição”, sem, contudo, especificar quais seriam esses critérios; que essa omissão levou os técnicos do TCE/PI a adotarem os critérios relativos à área territorial e à população, gerando um prejuízo de R\$ 36.000.000,00 (trinta e seis milhões de reais) ao Município de Teresina; que as decisões impugnada também padecem de ilegalidades de cunho formal, pois extrapolaram os “limites da causa de pedir recursal”, em violação ao princípio da não surpresa.

É o relatório. DECIDO.

O Município de Teresina aponta como autoridade impetrada o Conselheiro Jackson Nobre Veras, relator dos processos em que as decisões impugnadas foram proferidas. Tratando-se de ato administrativo colegiado, a legitimidade para compor o polo passivo, na condição de autoridade coatora, é do respectivo Presidente, conforme precedentes do Superior Tribunal de Justiça¹.

Contudo, a jurisprudência da Corte Superior² tem admitido a emenda da inicial ou mesmo a correção de ofício da autoridade erroneamente indicada na impetração, medida adotada desde já, retificando-se o polo passivo para constar como impetrado o Presidente do Tribunal de Contas do Estado do Piauí.

Pois bem. A Emenda Constitucional nº 108/2020 alterou os critérios de repartição do ICMS aos Municípios, nos termos da nova redação do art. 158, parágrafo único, da Constituição de 1988, de forma que 65% (sessenta e cinco por cento), no mínimo, serão distribuídos “na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios” e “até 35% (trinta e cinco por cento), de acordo com o que dispuser lei estadual, observada, obrigatoriamente, a distribuição de, no mínimo, 10 (dez) pontos percentuais com base em indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e



de aumento da equidade, considerado o nível socioeconômico dos educandos”.

Atendendo ao comando constitucional, a Lei nº 7.540/21 alterou, dentre outros dispositivos, o art. 3º, VII e VIII, da Lei nº 5.001/98, que, dispondo sobre a distribuição do ICMS aos Municípios, passou vigorar com a seguinte redação:

Art. 3º (...)

VII – 10% (dez por cento) a partir do ano de 2023 com base em indicadores, previstos em ato do poder executivo, que indiquem a melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, considerado o nível socioeconômico dos educandos;

VIII – 10% (dez por cento) a partir do ano de 2023 com base em indicadores previstos em ato do poder executivo que avaliem a qualidade da saúde;

Os percentuais previstos nesses dispositivos, denominados de ICMS Educação e ICMS Saúde, foram regulamentados pelo Decreto nº 20.429/21 (alterado pelo Decreto nº 21.499/22) e pelo Decreto nº 20.428/22 (alterado pelo Decreto nº 21.430/22), respectivamente.

Num primeiro momento, o TCE decidiu que os critérios de apuração do Índice de Qualidade da Educação Municipal (IQEM) e do Índice Municipal de Qualidade de Saúde (IMQS) previstos naqueles atos normativos para fins de repartição do ICMS Educação e do ICMS Saúde não poderiam utilizados mesmo ano de edição dos decretos, conforme trechos do voto do relator, Conselheiro Jackson Nobre Veras:

Explanados a impugnação, o pedido formulado e a resposta apresentada, cumpre apontar que o fato de maior relevância na temática apresentada pela P. M. de Teresina é edição e aplicação de decreto que regulamenta os valores que integram o IQEM no mesmo ano de apuração dos mesmos, em face da edição do Decreto nº 21.499 de 26/08/2022. Cumpre apontar que tal realidade fere aos princípios da segurança jurídica, da confiança e da irretroatividade, conforme reiteradas decisões desta Corte de Contas em situações similares, senão vejamos:

(...)

Assim considerando, acompanhando os entendimentos acima em destaque, considerando que houve a edição do Decreto nº 21.499 de 26/08/2022, que alterou o Decreto nº 20.429 (ICMS Educação), de 23/12/2021, que altera os critérios de cálculo do IQEM, no mesmo ano da sua aplicação, entendo haver ofensa a segurança jurídica, portanto, para o ano de 2023, o Índice de Qualidade da Educação Municipal – IQEM não deve ser considerado para o



calculo dos índices de repartição do ICMS dos municípios, devendo também, em observância ao mesmo princípio da segurança jurídica, ser restabelecida nos critérios anteriormente estabelecidos.

(...)

Explanados a impugnação, o pedido formulado e a resposta apresentada, cumpre apontar que o fato de maior relevância na temática apresentada pela P. M. de Teresina é edição e aplicação de decreto que regulamenta os valores que integram o IMQS no mesmo ano de apuração dos mesmos, em face da edição do Decreto nº 21.430 de 21/08/2022. Cumpre apontar que tal realidade fere aos princípios da segurança jurídica como já dito com relação ao ICMS EDUCAÇÃO, da confiança e da irretroatividade, conforme reiteradas decisões desta Corte de Contas em situações similares, ACÓRDÃO Nº 507-A/2015 e ACÓRDÃO Nº 226/2021 – SPL, já mencionados.

Assim considerando, acompanhando os entendimentos acima em destaque, considerando que houve a edição do Decreto nº 21.430 de 21/08/2022, que alterou o Decreto nº 20.428 (ICMS SAÚDE), de 23/12/2021, que altera os critérios de calculo do IMQS, no mesmo ano da sua aplicação, entendo haver ofensa a segurança jurídica, portanto, para o ano de 2023, o Índice Municipal de Qualidade da Saúde não deve ser considerado para o calculo dos índices de repartição do ICMS dos municípios, devendo também, em observância ao mesmo princípio da segurança jurídica, ser restabelecida nos critérios anteriormente estabelecidos.

Sucede que a Corte de Contas alterou essa decisão em julgamento de embargos de declaração, com os seguintes fundamentos:

No presente caso, o que chamou a atenção deste Relator é que o art. 4º do Decreto nº 21.499 é claro em dizer que as modificações formuladas pelo mesmo só servirão como base para apuração do IQEM a partir do ano de 2023, ou seja, trata-se de apuração a ser realizada somente em 2023, sem aplicabilidade para o corrente processo. Portanto, deve ser feito a inserção do IQEM para a divisão do ICMS, devendo ser formulada nova resolução com efeitos retroativos a partir de 1 de janeiro de 2023, devendo ainda haver as devidas compensações.

Ora, a decisão reafirma que o Índice de Qualidade da Educação Municipal (IQEM) somente pode ser apurado em 2023, não podendo ser utilizado como critério para rateio do ICMS deste ano, e, contraditoriamente, determina a utilização do aludido índice para a distribuição de ICMS com efeitos retroativos a 1º de janeiro de 2023.



Diante da contradição entre os fundamentos adotados pelas decisões do TCE/PI e a sua conclusão, vislumbra-se a fumaça do bom direito da presente impetração. Noutros termos, a conclusão das decisões impugnadas nesta impetração não decorre logicamente dos fundamentos invocados, diante do descompasso entre as premissas adotadas e o resultado do julgamento.

Por outro lado, o perigo da demora decorre dos prejuízos financeiros ao Município de Teresina pela alteração das regras de distribuição do ICMS provocada pelos atos impugnados.

Neste caso, deve prevalecer a decisão anterior do TCE/PI que reconheceu a inaplicabilidade do Índice de Qualidade da Educação Municipal (IQEM) e do Índice Municipal de Qualidade de Saúde (IMQS) na repartição de ICMS por razões de segurança jurídica.

Em virtude do exposto, concedo a medida liminar para suspender a eficácia das Decisões Plenárias nº 226/2023 e 227/2023 (Acórdãos nº 186/23 e nº 187/23) proferidas pelo Tribunal de Contas do Estado do Piauí e da Resolução TCE/PI nº 11/2023.

Notifique-se o Presidente do Tribunal de Contas do Estado do Piauí para cumprimento desta decisão e para prestar informações no prazo de 10 (dez) dias.

Cientifique-se a Procuradoria-Geral do Estado do Piauí para, querendo, ingressar no feito.

Prestadas as informações ou transcorrido *in albis* o prazo, intime-se o Ministério Público para manifestação no prazo de 10 (dez) dias.

Desembargador ERIVAN LOPES
Relator

¹AgInt no RMS n. 54.821/SP, relator Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 17/10/2019, DJe de 22/10/2019; AgRg no RMS n. 22.576/BA, relator Ministro Nefi Cordeiro, Sexta Turma, julgado em 17/12/2015, DJe de 16/2/2016.



[2AgRg no Ag n. 1.076.626/MA](#), relator Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, julgado em 21/5/2009, DJe de 29/6/2009;
[AgInt no RMS n. 57.987/RS](#), relator Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 6/12/2018, DJe de 14/12/2018.

