



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA PROJETO DE LEI Nº 8.322-B, DE 2014

Isenta do imposto sobre a importação os equipamentos e componentes de geração elétrica de fonte solar.

Autor: Senado Federal

Relator: Deputado Evandro Roman

I – RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de Lei, de autoria do Senador Ataídes Oliveira, que intenta isentar do Imposto sobre Importação os equipamentos e componentes de geração elétrica de fonte solar, especificamente, os produtos classificados na posição 8541.40 da Tabela de Incidência do Imposto sobre os Produtos Industrializados (TIPI), quais sejam, “dispositivos fotossensíveis semicondutores, incluindo as células fotovoltaicas, mesmo montadas em módulos ou painéis” e “diodos emissores de luz”.

Importante registrar que a proposta estabelece que a isenção somente incidirá em produto sem similar nacional.

O autor justifica sua iniciativa asseverando que o Brasil “experimenta forte elevação da demanda por energia” e, ao discorrer sobre a geração de energia elétrica no país, aponta problemáticas relacionadas à disponibilidade de reservas hídricas bem como implicações socioambientais relativas às usinas hidrelétricas e às termoelétricas. Nesse sentido, evidencia a importância da existência de um mercado que demande tecnologias modernas e limpas, razão pela qual defende incentivos ao desenvolvimento do mercado de energia solar fotovoltaica, tendo em vista que “apenas as forças de mercado



CÂMARA DOS DEPUTADOS

são insuficientes para a aceleração do desenvolvimento do setor, principalmente porque outros países já avançam a passos largos” nesse tipo de tecnologia e o Brasil “corre o sério risco de continuar sendo um mero exportador de matéria prima semiacabada e importador de tecnologia”.

Apensados à proposição principal encontram-se 4 (quatro) projetos, quais sejam: o Projeto de Lei nº 5.539, de 2013, de autoria do deputado Júlio Campos; o Projeto de Lei nº 7.186, de 2014, de autoria do deputado Luiz Nishimori; o Projeto de Lei nº 157, de 2015, de autoria do deputado Roberto de Lucena, e o Projeto de Lei nº 3.542, de 2015, de autoria do deputado Lobbe Neto.

O Projeto de Lei nº 5.539/13 altera a Lei nº 11.488, de 15 de junho de 2007, para suspender a exigência do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e do Imposto de Importação (II) sobre máquinas, aparelhos, materiais de construção e outros bens de capital para utilização ou incorporação em obras de infraestrutura no setor de geração de energia, a partir de fontes solar ou eólica, quando os referidos bens forem adquiridos por pessoa jurídica beneficiária do Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento da Infraestrutura – REIDI. Além disso, a proposta confere às pessoas jurídicas produtoras de energia elétrica de fonte solar ou eólica o direito à depreciação acelerada dos bens destinados à implantação de suas atividades.

De similar teor, o Projeto de Lei nº 7.186/14 concede desoneração do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e do Imposto de Importação (II) nos mesmos moldes previstos no Projeto de Lei nº 5.539/13.

Já o Projeto de Lei nº 157/15 visa isentar do pagamento do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e do Imposto de Importação (II) a comercialização de placas e demais componentes de sistemas fotovoltaicos necessários à geração solar.

Finalmente, o Projeto de Lei nº 3.542/15 propõe isentar do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), do Imposto de Importação (II), da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS), da



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Contribuição para o Programa de Integração Social (PIS) bem como da Contribuição para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP) uma série de produtos que compreendem painéis solares e seus acessórios, desde que não haja similar nacional.

As matérias foram distribuídas às Comissões de Minas e Energia, de Finanças e Tributação e de Constituição e Justiça e Cidadania.

Submetida à apreciação da Comissão de Minas e Energia, as propostas foram aprovadas na forma do Substitutivo que: (a) contempla a isenção do II sobre células solares não montadas e células solares em módulos ou painéis; (b) prevê a suspensão da incidência do IPI, da COFINS e do PIS/PASEP sobre uma série de produtos relacionados à geração de energia solar; e (c) autoriza a utilização do saldo do FGTS para o pagamento total ou parcial de sistema solar fotovoltaico destinado à microgeração ou minigeração de energia elétrica.

Por sua vez, a Comissão de Finanças e Tributação, a quem coube examinar tanto a adequação e compatibilidade orçamentária das propostas quanto os seus respectivos méritos, proferiu entendimento pela: (a) adequação e compatibilidade orçamentária e financeira do Projeto de Lei nº 8.322/14; (b) inadequação e incompatibilidade orçamentária e financeira dos Projetos de Lei nº 5.539/13; nº 7.186/14; nº157/15 e nº 3.542/15; e do Substitutivo aprovado na Comissão de Minas e Energia; (c) aprovação do mérito do Projeto de Lei nº 8.322/14.

Esgotado o prazo regimental, não foram apresentadas emendas.

As propostas tramitam em regime de prioridade e estão sujeitas à apreciação conclusiva das Comissões.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Cabe a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania se pronunciar sobre a constitucionalidade, juridicidade, e técnica legislativa do Projeto de Lei nº 8.322-B/14, seus apensados, bem como do Substitutivo aprovado na Comissão de Minas e Energia.

Iniciando o exame pelos aspectos formais relativos à competência legislativa, à iniciativa parlamentar e à espécie normativa empregada, conclui-se que as proposições não apresentam vícios constitucionais que possam obstar suas aprovações, uma vez que estão em consonância com os artigos 24, inciso I, 48 caput, e 61 caput, todos da Constituição Federal.

Sobre este ponto, cumpre registrar que o Supremo Tribunal Federal possui entendimento consolidado no sentido que é de iniciativa concorrente projeto de lei que trata de matéria tributária, ainda que exista proposta com o intuito de concessão de benefício fiscal. Nesse sentido, ante o enfrentamento de diversos julgados, restou pacificada a legitimidade de qualquer parlamentar apresentar projetos sobre essa temática, tendo em vista não haver no texto constitucional mandamento que determine a iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo quanto aos tributos.

*“A questão constitucional discutida nos autos é a reserva de iniciativa em matéria tributária, notadamente naquelas que veiculam alterações capazes de gerar diminuição na arrecadação tributária. (...) O tema já foi enfrentado em diversos julgados do Supremo Tribunal Federal e a jurisprudência da Corte é uníssona em negar a exigência de reserva de iniciativa em matéria tributária, ainda que se cuide de lei que vise à minoração ou revogação de tributo. **As leis em matéria tributária enquadram-se na regra de iniciativa geral, que autoriza a qualquer parlamentar – deputado federal ou senador – apresentar projeto de lei cujo conteúdo consista em instituir, modificar ou revogar tributo** (...) Ainda que acarretem diminuição das receitas arrecadadas, as leis que concedem benefícios fiscais tais como isenções, remissões, redução de base de cálculo ou alíquota não podem ser enquadradas entre as leis orçamentárias a que se referem o art. 165 da Constituição Federal” **RE 766563, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, julgado em 28/10/2016, publicado em DJe-244 DIVULG 17/11/2016 PUBLIC 18/11/2016)***

Acrescente-se ainda que a reserva de iniciativa prevista no art. 165, II da Carta Magna, por referir-se a normas concernentes às diretrizes



CÂMARA DOS DEPUTADOS

orçamentárias, não se aplica a normas que tratam de direito tributário, como são aquelas que concedem benefícios fiscais.¹

Avançando a análise para a constitucionalidade material, cabe tecer algumas considerações.

Preliminarmente, imperioso ressaltar que a concessão de isenção tributária *“traduz ato discricionário que, fundado em juízo de conveniência e oportunidade destina-se – a partir de critérios racionais, lógicos e impessoais (...) – a implementar objetivos estatais nitidamente qualificados pela nota da extrafiscalidade”*². Assim, é possível que sejam instituídas isenções sem que dessas medidas decorra ofensa ao princípio da isonomia tributária.

Conforme estudo elaborado pela Consultoria do Senado Federal³, o *“Brasil tem potencial para desenvolvimento da energia solar acima de outras nações em que essa fonte já é utilizada”*, mas, apesar dessa realidade, *“os incentivos existentes no País para essa fonte, alguns exclusivos, são insuficientes para torná-la viável”*.

A partir dessa cristalina constatação é possível concluir que os incentivos estabelecidos nas propostas estão em conformidade com os preceitos constitucionais, uma vez que conferem tratamento desigual a desiguais, em consonância com o núcleo do princípio da igualdade.

Por fim, acrescente-se a essa análise que tais benefícios fiscais compreendem instrumento de promoção do desenvolvimento nacional que, por sua vez, conforme nossa Carta Magna, constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil. (Art. 3º, II CF).

No que se refere à juridicidade, que envolve o exame da adequação das propostas aos princípios maiores que informam o ordenamento

¹ Precedentes: ADI nº 724-MC, rel. Min. Celso de Mello, DJ 27.04.01 e ADI nº 2.659, rel. Min. Nelson Jobim, DJ de 06.02.04.

² RE 470356 – SC, rel. Min. Carmem Lúcia

³ SILVA, R. M. **Energia Solar no Brasil: dos incentivos aos desafios**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, Fevereiro/2015 (Texto para Discussão nº 166). Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em 3 de fevereiro de 2015.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

jurídico, entende-se que tão somente os Projetos de Lei nº 8.322/14, nº 157/15 e nº 3.542/15 merecem prosperar.

Há de se falar que a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000) exige a estimativa do impacto orçamentário-financeiro proveniente da concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita.

Nesse sentido, verifica-se que o Projeto de Lei nº 8.322/14 atendeu ao referido comando legal⁴. De igual sorte, os Projetos de Lei nº 157/15 e nº 3.542/15 adequam-se à Lei Complementar nº 101/00 uma vez que estabelecem, em seus respectivos arts. 3º e 4º, a realização da estimativa da renúncia fiscal decorrente do benefício deferido - que deverá ser incluída no demonstrativo financeiro anexo ao projeto de lei orçamentária - bem como estipulam que a isenção só produzirá efeitos a partir do primeiro dia do exercício financeiro imediatamente posterior àquele em que for implementada tal determinação.

No tocante à técnica legislativa, restringido a análise às propostas que não encontraram óbices relativos à juridicidade, ressalta-se que não foi identificada qualquer necessidade de reparos, tendo em vista que as proposições estão em consonância com a Lei Complementar nº 95/98.

Pelas precedentes razões, o voto é pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa dos Projetos de Lei nº 8.322/14, nº 157/15 e nº 3.542/15; e pela constitucionalidade e injuridicidade dos Projetos de Lei nº 5.539/13 e nº 7.186/14, bem como do Substitutivo da Comissão de Minas e Energia, restando prejudicada a análise da técnica legislativa.

Sala da Comissão, em de novembro 2017

Deputado Evandro Roman

⁴ Nota COGET/COEST nº 062/13