

# COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

## PROJETO DE LEI Nº 5.733, DE 2009

Apensados: PL nº 7.678/2006, PL nº 1.484/2007, PL nº 1.724/2007, PL nº 3.173/2008, PL nº 6.250/2009, PL nº 7.231/2010, PL nº 1.859/2011, PL nº 242/2011 e PL nº 2.952/2011

Altera, com vistas a fomentar a utilização da energia solar, a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade), para instituir diretriz a ser observada pelos Municípios, e a Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964, para condicionar a obtenção de financiamento no âmbito do Sistema Financeiro da Habitação (SFH).

**Autor:** SENADO FEDERAL - MARCELO CRIVELLA

**Relator:** Deputado GUILHERME BOULOS

## I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 5.733, de 2009, pretende alterar duas legislações com o objetivo de estabelecer medidas de incentivo à utilização de energia solar.

O primeiro dispositivo busca inserir novo inciso ao art. 2º da Lei nº 10.257, de 2001, no sentido de estabelecer nova diretriz à política urbana, que passaria a exigir dos Municípios o estabelecimento de normas que obriguem a utilização (nas edificações de uso coletivo, públicas e privadas), em caráter prioritário, de sistemas para aquecimento de água com a utilização de energia solar ou de outras fontes alternativas consideradas limpas, por meio do aproveitamento econômico dos insumos disponíveis e das tecnologias aplicáveis.

Outra disposição contida no PL pretende incluir novo artigo à Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964, que trata do Sistema Financeiro da



Habitação, no sentido de obrigar que os edifícios de uso coletivo construídos com recursos do Sistema Financeiro da Habitação passem, prioritariamente, a dispor de sistemas de aquecimento de água, mediante utilização de energia solar ou de outras fontes alternativas consideradas limpas.

Apensos à proposição principal tramitam nove Projetos de Lei, que descrevemos a seguir:

- **PL nº 7.678, de 2006**, de autoria do Deputado Walter Feldman, dispõe sobre a obrigatoriedade da instalação de sistema aquecimento solar em edificações, estabelece que o somatório das áreas de projeção dos equipamentos para uso da energia solar não serão computados para feito do cálculo do coeficiente de aproveitamento básico e máximo da Legislação de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo – LPUOS, dispõe sobre a necessidade e previsão de se adotar sistema de aquecimento de água utilizando a energia solar, e dá outras providências;

- **PL nº 1.484, de 2007**, de autoria do Deputado Manuel Júnior, cria a obrigatoriedade de utilização, como fonte subsidiária de energia, de sistema de aquecimento solar de água em imóveis financiados com recursos do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo – SBPE, do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS, do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT e do Orçamento Geral da União – OGU, determina que as esferas de governo Federal, Estadual e Municipal desenvolvam programas específicos de incentivos ao uso da energia solar, tais como a redução ou eliminação de IPI, ICMS, Imposto de Importação, dedução de imposto de renda e criação de subsídios na forma de prêmios e redução de encargos em operações de crédito financiadas com recursos orçamentários, e dá outras providências;

- **PL nº 1.724, de 2007**, de autoria do Deputado Rogério Lisboa, dispõe sobre a obrigatoriedade da previsão das instalações necessárias para uso de aquecedores solares de água em novas edificações multifamiliares, que possuam quatro ou mais unidades residenciais estabelecendo a obrigatoriedade dos órgãos municipais competentes



fiscalizarem as edificações para verificar o cumprimento do disposto na proposição;

- **PL nº 3.173, de 2008**, de autoria da Deputada Iriny Lopes, torna obrigatória a instalação de sistemas de aquecimento de água por meio do aproveitamento da energia solar em habitações de uso residencial e não residencial viabilizadas por meio da Política Nacional de Habitação e do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, e no conjunto de imóveis pertencentes à União, quais sejam hospitais, universidades, escolas, creches, quarteis e casas de repouso;

- **PL nº 6.250, de 2009**, de autoria do Deputado Francisco Rossi, que dispõe sobre a obrigatoriedade da instalação de dispositivos para utilização de energia solar e reaproveitamento de água da chuva na construção de habitações populares, compreendidas nos programas de financiamento de casa própria, que sejam subsidiados com recursos da Administração Pública Federal;

- **PL nº 7.231, de 2010**, de autoria do Deputado Bernardo Ariston, determina que as edificações financiadas com recursos de entidades federais ou de fundos federais adotem, em havendo viabilidade técnica e econômica nos projetos, sistemas voltados ao aproveitamento de águas das chuvas, à reutilização da água tratada e à utilização de fontes renováveis de energia;

- **PL 242, de 2011**, de autoria do Deputado Sandes Júnior, que dispõe sobre a obrigatoriedade da instalação de dispositivos para utilização de energia solar e reaproveitamento de água da chuva na construção de habitações populares que sejam subsidiados com recursos da Administração Pública Federal, de idêntico teor ao do PL nº 6.250, de 2009, anteriormente descrito;

- **PL 1.859, de 2011**, de autoria do Deputado Pedro Uczai, que dispõe sobre incentivos para o consumidor de energia elétrica em baixa tensão instalar sistema fotovoltaico de captação de energia solar, e altera a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, para estabelecer que recursos do Sistema Financeiro da Habitação – SFH somente poderão ser utilizados para o



financiamento da construção ou aquisição de imóveis residenciais novos que possuam sistema termossolar de aquecimento de água; e

- **PL nº 2.952, de 2011**, de autoria do Deputado Felipe Bornier, que institui o Programa de Incentivo ao Aproveitamento da Energia Solar – Prosolar, destinado ao aumento da capacidade de geração de energia elétrica.

O projeto tramita em regime de Prioridade (Art. 151, II, RICD) e está sujeito à apreciação conclusiva pelas Comissões de Minas e Energia – CME; Desenvolvimento Urbano – CDU; Finanças e Tributação (Mérito e Art. 54, RICD) – CFT; e Constituição e Justiça e de Cidadania (Art. 54 RICD) – CCJC.

Encaminhado preliminarmente à Comissão de Minas e Energia, o Projeto de Lei principal (5.733/2009) e seus apensos não receberam emendas dentro do prazo regimental e foram aprovados na forma de Substitutivo, com redação resultante dos diversos projetos a ele apensados.

O Substitutivo adotado por essa Comissão inicia determinando que a União estabelecerá incentivos à implementação de sistemas em edificações novas ou usadas que possibilitem a:

I – utilização de fontes renováveis de energia como fonte principal ou auxiliar, em aplicações tais como a iluminação de ambientes, geração de energia elétrica, e aquecimento de água;

II – a reutilização da água tratada; e

III – o aproveitamento da água das chuvas.

O Substitutivo da CME também previu a obrigatoriedade da instituição de linhas de crédito com juros subsidiados e adoção de incentivos fiscais em tributos, tais como o Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI e Imposto de Renda – IR.

Ao ser encaminhado posteriormente à Comissão de Desenvolvimento Urbano, o Projeto de Lei, que também não recebeu emendas, foi aprovado juntamente com seus apensos na forma de outro Substitutivo, que apresentou nova redação.



Segundo esse Substitutivo, o Projeto de Lei nº 5.733, de 2009, e seus apensos, alteraria a redação da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto das Cidades) no sentido de instituir novas diretrizes gerais aos municípios, no tocante à produção, à conservação e ao uso racional de energia, e à conservação, ao reuso e ao uso racional de água, e condiciona a obtenção de financiamento, com recursos da União ou por ela administrados, para novas edificações à adoção dessas novas diretrizes, determinando as mesmas condições para financiamento no âmbito do Sistema Financeiro da Habitação, por meio da alteração da Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964.

Ademais, o disposto do Substitutivo objetiva obrigar os municípios a instituir normas relacionadas ao uso de energia e de água, além de buscar estabelecer normas gerais e critérios básicos que devam ser observados nos planos diretores dos municípios; dispõe sobre tributos municipais, sobre tarifas relativas a serviços públicos urbanos e a concessão de créditos nos bancos, no sentido de estabelecer diferenciação de valoração de alíquotas quando houver interesse social envolvido ou quando houver contribuição do imóvel voltada à conservação e produção de energia e para a conservação e ao reuso da água, qual seja o Substitutivo busca estabelecer incentivos fiscais, assim como reduzir encargos sobre financiamentos destinados a esse fim.

Quanto à alteração da Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964, o Substitutivo dispõe sobre a normatização de condições a serem observadas quando da tomada de financiamentos à construção de novas edificações urbanas, com recursos do Sistema Financeiro da Habitação.

O projeto vem a esta Comissão de Finanças e Tributação para manifestação quanto à compatibilidade e adequação financeira e orçamentária e quanto ao mérito.

Transcorrido o prazo regimental, não foram apresentadas emendas.

É o relatório.



## II - VOTO DO RELATOR



O Projeto de Lei nº 5.733, de 2009, foi distribuído a esta Comissão para o exame do mérito e dos aspectos financeiro e orçamentário públicos, quanto à sua compatibilidade ou adequação com o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e o Orçamento Anual, e o exame de mérito nos termos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RI, arts. 32, X, “h” e 53, II) e de Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação, de 29 de maio de 1996, que “estabelece procedimentos para o exame de compatibilidade ou adequação orçamentária e financeira”.

A análise de adequação financeira e orçamentária, à luz do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, deve ser realizada quanto à sua compatibilidade ou adequação com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual (Art. 53, II).

A Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação, que “Estabelece procedimentos para o exame de compatibilidade ou adequação orçamentária e financeira”, determina logo em seu art. 1º que “O exame de compatibilidade ou adequação orçamentária e financeira, de que trata o art. 53, inciso II, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, se fará através da análise da conformidade de proposições com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias, o orçamento anual e normas pertinentes a eles e à receita e despesa públicas.” Os procedimentos de análise devem também ser norteados pelo que dispõe a súmula nº 1/2008-CFT.

Conforme destacado no relatório, a Proposição e vários projetos apensos têm por objetivo fomentar o uso de sistema solar para aquecimento de água e produção de energia elétrica ou de sistema de reaproveitamento de água de chuva. Para atingir tal finalidade, foram criados diversos dispositivos regulatórios sobre edificações, bem como elaboradas exigências para a aquisição de financiamentos habitacionais com recursos do Sistema Financeiro de Habitação, do poder público e de outros.



Nesses casos, fica claro que as proposições em questão não apresentam implicação orçamentária e financeira, pois não tem o condão de gerar obrigações para a União, mas tão somente aos mutuários que se habilitarem aos financiamentos referidos ou àqueles submetidos a normas de edificações estabelecidas. Apresentam tal característica as seguintes proposições: PL nº 5.733/2009 e Projetos de Lei Apensos de nºs 7.678/2006, 1.724/2007, 6.250/2009, 7.231/2010, 242/2011, 1.859/2011 e 2.952/2011. O Substitutivo ao PL nº 5.733/2009, adotado pela Comissão de Desenvolvimento Urbano, segue igual raciocínio.

Entretanto, verifica-se que algumas proposições apresentam impacto fiscal para as finanças federais, seja em decorrência de aumento de despesas e obrigações, seja de redução de receitas.

Apresenta aumento de despesas o PL nº 3.173/2008, pois estabelece obrigatoriedade de instalação de sistema de aquecimento de água por energia solar em imóveis não residenciais da União, abrangendo universidades, escolas, creches, quartéis e casas de repouso.

Já o PL nº 1.484/2007 apresenta redução de receitas por renúncia fiscal ou concessão de benefícios creditícios, com o intuito de estimular a implantação de sistemas de aquecimento solar de água como fonte subsidiária de energia.

No mesmo sentido, o Substitutivo ao PL 5.733/2009, adotado pela Comissão de Minas e Energia, apresenta redução de receitas por renúncia fiscal ou concessão de benefícios creditícios.

Em relação à concessão de benefícios fiscais, convém assinalar o que dispõe o art. 14 da LRF:

“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.

§ 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.”

No tocante à criação de novas obrigações e despesas para a União, dispõe a LRF que:

“Art. 15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

(...)”

Portanto, os PLs nºs 3.173/2008 e 1.484/2007, bem como o Substitutivo ao PL nº 5.733/2009, adotado pela Comissão de Minas e Energia, não podem ser considerados adequados ou compatíveis, sob os aspectos orçamentário e financeiro, malgrado os nobres propósitos que orientaram a sua elaboração. Por esse motivo, fica prejudicado seu exame quanto ao mérito na Comissão de Finanças e Tributação, em acordo com o disposto no art. 10 da Norma Interna – CFT:



“Art. 10. Nos casos em que couber também à Comissão o exame do mérito da proposição, e for constatada a sua incompatibilidade ou inadequação, o mérito não será examinado pelo Relator, que registrará o fato em seu voto.”

Quanto ao mérito das proposições, entendemos que as proposições aqui analisadas caminham em boa direção e merecem acolhida por parte desta Casa Legislativa. Com efeito, o incentivo à utilização da denominada “energia limpa” e ao manejo adequado de água é medida que virá para beneficiar toda a sociedade brasileira. Ao estabelecer a utilização de sistemas para aquecimento de água com a utilização de energia solar ou de outras fontes consideradas limpas à condição de diretriz de política urbana, as proposições estão contribuindo decisivamente para que as cidades sejam mais eficientes do ponto de vista energético, além de contribuir para a preservação do meio ambiente.

Além de seus efeitos ambientais positivos, o uso de sistemas de energia limpa traz impactos sociais e econômicos relevantes. A redução no consumo de energia elétrica gera economia para os usuários e, em larga escala, contribui para aliviar o sistema energético nacional, especialmente em momentos de crise hídrica ou de escassez de energia. Essa iniciativa também impulsiona o desenvolvimento do setor de tecnologias sustentáveis, gerando empregos e inovação tecnológica no país, o que reforça o papel do Brasil na transição energética global.

Tendo em vista, no entanto, os óbices de natureza orçamentária e financeira apontados, entendemos que a melhor solução é a apresentação de um novo Substitutivo, priorizando a intenção do projeto principal, mas, ao mesmo tempo, acolhendo aspectos normativos importantes das demais proposições. No texto que ora apresentamos, buscamos preservar o sentido geral das proposições aqui analisadas, sem, no entanto, incorrer na incompatibilidade e na inadequação orçamentária anteriormente comentadas.

Diante do exposto, **VOTO pela NÃO IMPLICAÇÃO orçamentária e financeira em aumento ou diminuição da receita e da despesa pública do Projeto de Lei nº 5.733/2009, inclusive do Substitutivo adotado pela Comissão de Desenvolvimento Urbano, e dos Projetos de**



**Lei apensos de nºs 7.678/2006, 1.724/2007, 6.250/2009, 7.231/2010, 242/2011, 1.859/2011 e 2.952/2011 e pela INCOMPATIBILIDADE e INADEQUAÇÃO orçamentária e financeira dos Projetos de Lei Apensos nºs 3.173/2008 e 1.484/2007, além do Substitutivo ao PL 5.733/2009, adotado pela Comissão de Minas e Energia.**

**No mérito, somos pela APROVAÇÃO do PL nº 5.733/2009; do PL nº 7.678/2006; do PL nº 1.724/2007; do PL nº 6.250/2009; do PL nº 7.231/2010; do PL nº 242/2011; do PL nº 1.859/2011; e do PL nº 2.952/2011, na forma do Substitutivo que ora apresentamos anexo.**

Sala da Comissão, em        de        de 2025.

Deputado GUILHERME BOULOS  
Relator

2025-5598



## SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 5.733, DE 2009

(Apensados: PL nº 7.678/2006, PL nº 1.484/2007, PL nº 1.724/2007, PL nº 3.173/2008, PL nº 6.250/2009, PL nº 7.231/2010, PL nº 1.859/2011, PL nº 242/2011 e PL nº 2.952/2011)

Altera a Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964, e a Lei 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade), para estabelecer diretrizes e normas sobre o uso racional de água e de energia e para determinar o uso prioritário da energia solar ou de outras fontes consideradas limpas para o aquecimento de água em edificações.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º A Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 9º-A. Os edifícios de uso coletivo construídos com recursos do Sistema Financeiro da Habitação conterão, prioritariamente, sistemas para aquecimento de água com a utilização presente ou futura da energia solar ou outras fontes consideradas limpas, por meio do aproveitamento econômico dos insumos disponíveis e das tecnologias aplicáveis.” (NR)

Art. 2º A Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 2º .....  
 .....

XXI – utilização de fontes energéticas para que as edificações de uso coletivo, públicas e privadas, contenham, prioritariamente, sistemas para aquecimento de água com a utilização de energia solar ou de outras fontes consideradas limpas, por meio do aproveitamento econômico dos insumos disponíveis e das tecnologias aplicáveis.” (NR)

“Art. 42. ....  
 .....



IV – normas gerais e critérios básicos para a promoção da conservação e do uso racional de água, procurando incentivar as medidas ambientalmente adequadas; e

V – normas gerais e critérios básicos para a promoção da produção, da conservação e do uso racional de energia nas edificações, procurando incentivar as medidas ambientalmente adequadas.” (NR)

Art. 3º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em                      de                      de 2025.

Deputado GUILHERME BOULOS  
Relator

2025-5598

