



Parecer nº 735/2022/CCJR

Referente ao Veto Total nº 75/2022 – Mensagem nº 113.2022 – Projeto de Lei nº 897/2021 que “Acrescenta dispositivo a Lei nº 7.098, de 30 de dezembro de 1998, que Consolida Normas referentes ao Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e Sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação-ICMS, e dá outras providências.”.

Autor: Poder Executivo

Relator (a) : Deputado (a)

Max Ruzo

I - Relatório

O presente veto foi recebido e registrado pela Secretaria de Serviços Legislativos no dia 22/06/2022 tendo sido lido na Sessão da mesma data. Após foi recebido por esta Comissão de Constituição, Justiça e Redação e nela aportado no dia 23/06/2022, conforme as fls. 02/09v.

O § 1º do artigo 42 da Constituição do Estado de Mato Grosso prevê que, “*se o Governador do Estado considerar o projeto de lei, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á total ou parcialmente*”.

Ainda, nos termos do § 1º, do artigo 302, do Regimento Interno desta Casa de Leis, compete a esta Comissão a análise do veto que tiver por fundamento a inconstitucionalidade da proposição.

Nas razões do veto, o Governador do Estado, embasado em manifestação da Procuradoria-Geral do Estado, informa:

Em síntese, a proposta normativa tem por objetivo a definição expressa em lei a compensação de energia elétrica fotovoltaica injetada na rede, por se tratar de empréstimo gratuito, hipótese de não incidência tributária de ICMS, de modo que qualquer operação relacionada à micro ou minigeração de energia fotovoltaica não seja passível de incidência deste imposto, uma vez não configurada qualquer ato de mercancia. De proêmio, importante salientar que o imposto em comento teve sua estrutura básica definida na Constituição Federal, desde a especificação do critério material da hipótese de incidência (regra-matriz) até mesmo as imunidades específicas aplicáveis, de forma que as operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que iniciadas no exterior, são passíveis de imposição tributária a ser efetivamente criada pelos Estados e Distrito Federal, nos



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



termos do artigo 155, inciso II, da CRFB/88. Com a promulgação da Carta Constitucional, restou estabelecido no art. 34, § 9º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT, que, até a elaboração de Lei Complementar que disponha sobre a matéria, as empresas distribuidoras de energia elétrica, na condição de contribuintes ou de substitutos tributários, serão as responsáveis, por ocasião da saída do produto de seus estabelecimentos, ainda que destinado a outra unidade da Federação, pelo pagamento do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias incidente sobre energia elétrica, desde a produção ou importação até a última operação, calculando o imposto sobre o preço então praticado na operação final e assegurado seu recolhimento ao Estado ou ao Distrito Federal. Bem se vê, portanto, que restou estabelecido que, nas operações com energia elétrica, para a apuração da base de cálculo do imposto, deve ser considerado o valor até a última operação para disponibilizar a energia elétrica ao consumidor final. Ademais, observando o disposto na Carta Magna, isto é, de que a matéria que trata sobre a incidência do ICMS sobre energia elétrica deverá ser, por expressa determinação constitucional, Lei Complementar, é importante ressaltar a LC 87, de 13 de setembro de 1996, que dispõe sobre as hipóteses de incidência, prevê que o imposto incide sobre a entrada no território do Estado destinatário, de petróleo, inclusive lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos dele derivados, e de energia elétrica, quando não destinados à comercialização ou a industrialização, decorrentes de operações interestaduais, cabendo o imposto ao Estado onde estiver localizado o adquirente, nos termos do art. 2º, § 1º, inciso III, da Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996.

Outrossim, a lei estadual que consolida as normas referentes ao ICMS no Estado de Mato Grosso, qual seja, a Lei nº 7.098, de 30 de dezembro de 2018, reproduz a previsão normativa supramencionada, porquanto é matéria reservada à Lei Complementar federal. Nesse sentido, considerando a determinação expressa da Constituição Federal e o caráter geral da matéria, a competência para legislar sobre o tema é da União por meio de Lei Complementar Federal, não podendo os Estados-membros, por meio de Lei ordinária, legislar sobre o tema, nos termos do Art. 155, II, da CRFB/88 e Art. 34, § 9º, da ADCT. Não bastasse, mister se faz assentar que a Agência Nacional de Energia Elétrica editou a Resolução Normativa nº 482/2012 autorizando as pessoas físicas e jurídicas a instalarem sistemas de geração de eletricidade fotovoltaica para consumo próprio, o que possibilitou que o excedente da energia elétrica produzida fosse injetado na rede pública e compensado posteriormente, incidindo o ICMS sobre toda energia elétrica consumida, independentemente de parte decorrer de compensação pelo fornecimento anterior à distribuidora, conforme Convênio nº 06 do CONFAZ. Contudo, por força do Convênio 16/2015, que autorizou os Estados e o Distrito Federal a concederem isenção de ICMS sobre a energia elétrica fornecida a título de compensação à distribuidora, o Estado de Mato Grosso editou o Decreto nº 382/2015, que dispôs sobre a isenção apenas da compensação de energia elétrica produzida por microgeração e minigeração definidas da Resolução ANEEL nº 482/2012, estabelecendo, todavia, que este benefício não abrangeria o custo de distribuição da energia elétrica, mas apenas sobre a energia excedente que, injetada na rede em momento anterior, fosse devolvida posteriormente ao produtor e consumidor final. Tal questão foi objeto de Ação Direta de Inconstitucionalidade junto ao Tribunal de Justiça de Mato Grosso, e afetado pelo Superior Tribunal de Justiça no REsp n. 1692023/MT, ao rito dos recursos repetitivos, submetendo a

2



juízo de julgamento a questão relativa à “inclusão da Tarifa de Uso do Sistema de Transmissão de Energia Elétrica (TUST) e Tarifa de Uso do Sistema de Distribuição de Energia Elétrica (TUSD) na base de cálculo do ICMS” (Tema 986) e determinando suspensão nacional dos processos que discutam essa matéria. Todavia, não houve abrangência da discussão quanto à incidência do ICMS sobre a Tarifa de Uso do Sistema de Transmissão de Energia Elétrica - TUSD no âmbito do sistema de compensação de mini e microgeração de energia fotovoltaica, regulamentado pela Resolução ANEEL nº 482/2012.

Logo, não há o que se falar em direito líquido e certo acerca da não incidência do ICMS sobre a TUSD. Portanto, o que se verifica é que eventual sanção do projeto de lei, corrobora para o aumento da insegurança jurídica e prejuízo ao Erário. Isso porque, caso o Poder Judiciário entenda pela incidência do ICMS sobre a TUSD na geração de energia fotovoltaica, a multa cobrada da concessionária de energia elétrica deverá ser devolvida com juros, correção monetária, custas, honorários, encargos e possivelmente ressarcimento por danos causados à operação. Nesse sentido, uma vez convertida em lei, restará patenteada renúncia de receita não prevista na Lei Orçamentária Anual - LOA ou nas outras peças orçamentárias vigentes, sem que tenha sido apresentada estimativa de impacto financeiro e orçamentário. Portanto, nota-se que o projeto normativo, a pretexto de definir expressamente em lei a compensação de energia elétrica fotovoltaica, institui despesa não prevista no orçamento do Poder Executivo, posto que, se instituída essa concessão, a Administração Pública passaria a ter obrigação de realizar isenção fiscal, fazendo-se necessária o cálculo da estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos anos seguintes, nos termos do Art. 12 da Lei Complementar Estadual nº 614, de 05 de fevereiro de 2019. Assim, por criar benefício fiscal, seria exigida a apresentação da respectiva estimativa do impacto orçamentário e financeiro, nos termos do art. 113 do ADCT da Constituição Federal, do art. 14 da Lei Complementar Federal nº 101/2000 e do art. 12 da Lei Complementar Estadual nº 614/2019, o que não foi observado no presente caso. Nesse sentido, considerando a exigência constitucional que remete à lei complementar (federal), ao legislar sobre a incidência do imposto sobre a energia elétrica, combinado com a definição já disposta pela Lei Complementar 87/96, que trata da incidência do ICMS sobre a energia elétrica, quando destinados a consumidor final, não é possível sancioná-la, uma vez que eivada de inconstitucionalidade e ilegalidade.

(...).”

Submete-se a esta Comissão o Veto Total n.º 75/2021, de autoria do Poder Executivo, aposto ao Projeto de Lei n.º 897/2021, de autoria do Deputado Faissal e coautoria dos Deputados Allan Kardec, Carlos Avalone, Delegado Claudinei, Dilmar Dal Bosco, Dr. Eugênio, Dr. Gimenez, Dr. João, Eduardo Botelho, Elizeu Nascimento, Gilberto Cattani, Janaina Riva, João Batista, Lúdio Cabral, Max Russi, Nininho, Paulo Araújo, Sebastião Rezende, Thiago Silva, Túlio Fontes, Ulysses Moraes, Valdir Barranco, Valmir Moretto, Wilson Santos e Xuxu Dal Molin.

É o relatório.



II - Análise

Cabe à Comissão de Constituição, Justiça e Redação, de acordo com o artigo 36 da Constituição do Estado de Mato Grosso e artigos 302, § 1º e 369, inciso I, alínea “a” do Regimento Interno desta Casa de Leis, opinar quanto ao aspecto constitucional, legal, jurídico e regimental de todas as proposições oferecidas à deliberação do Plenário desta Casa de Leis, bem como sobre os vetos que tenham por fundamento a inconstitucionalidade.

De acordo com o artigo 42 da Constituição do Estado de Mato Grosso, o Governador pode vetar o projeto de lei por inconstitucionalidade ou que seja contrário ao interesse público, *in verbis*:

Art. 42 O projeto de lei, após concluída a respectiva votação, se rejeitado pela Assembleia Legislativa, será arquivado; se aprovado, será enviado ao Governador do Estado que, aquiescendo, o sancionará no prazo de quinze dias úteis.
*§ 1º Se o Governador do Estado considerar o projeto de lei, **no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público**, vetá-lo-á total ou parcialmente, no prazo de quinze dias úteis, contados da data do recebimento, e comunicará, dentro de quarenta e oito horas, os motivos do veto ao Presidente da Assembleia Legislativa – grifamos e negritamos.*

Em síntese as razões do veto foram embasadas na justificativa de que a inovação legislativa viola dispositivos constitucionais, pois versa sobre renúncia de receita ao criar benefício fiscal, assim sendo, seria exigida a apresentação da respectiva estimativa do impacto orçamentário e financeiro, nos termos do art. 113 do ADCT da Constituição Federal, do art. 14 da Lei Complementar Federal nº 101/2000 e do art. 12 da Lei Complementar Estadual nº 614/2019.

Não obstante os argumentos utilizados pelo Chefe do Poder Executivo para vetar a proposição aprovada por esta Casa de Leis, **o veto total não merece prosperar.**

A matéria foi analisada por esta Comissão que, através do Parecer n.º 603/2022/CCJR, apreciou o Projeto de Lei vetado, reconhecendo a sua constitucionalidade. No citado parecer, sob o ponto de vista constitucional chegou se a conclusão que a matéria é de natureza legislativa de iniciativa concorrente, conforme prescreve o artigo 24, I, da Constituição Federal.

A inconstitucionalidade, segundo aponta o Governador decorre principalmente do fato de que a proposição trata de isenção, logo, deveria seguir as regras constitucionais e legais relacionadas a matéria. No entanto, o Autor da proposição e esta Comissão entende que se trata de hipótese de não-incidência tributária, pois não há circulação de mercadorias e serviços, há um empréstimo, logo, não há que se falar em renúncia de receita.

Nesse sentido, a Lei 14.300, de 06 de janeiro de 2022, que ‘*Institui o marco legal da microgeração e minigeração distribuída, o Sistema de Compensação de Energia Elétrica (SCEE) e o Programa de Energia Renovável Social (PERS.*’ Adota no art. 1º, inciso XIV, como definição do sistema de compensação de energia elétrica, informando que a energia ativa é cedida a título de **empréstimo gratuito** à rede de distribuidora local.



Art. 1º (...)

(...)

XIV - Sistema de Compensação de Energia Elétrica (SCEE): sistema no qual a energia ativa é injetada por unidade consumidora com microgeração ou minigeração distribuída na rede da distribuidora local, cedida a título de empréstimo gratuito e posteriormente compensada com o consumo de energia elétrica ativa ou contabilizada como crédito de energia de unidades consumidoras participantes do sistema.

A própria Resolução ANEEL nº 482 de 17/04/2012, já definia o sistema de compensação de energia como empréstimo gratuito. Vejamos:

Art. 2º Para efeitos desta Resolução, ficam adotadas as seguintes definições:

(...)

III - sistema de compensação de energia elétrica:

sistema no qual a energia ativa injetada por unidade consumidora com microgeração ou minigeração distribuída é cedida, por meio de empréstimo gratuito, à distribuidora local e posteriormente compensada com o consumo de energia elétrica ativa;

Em sede de Ação Direta de Inconstitucionalidade o Tribunal de Justiça de Mato Grosso suspendeu a cobrança do ICMS sobre a energia destinada ao autoconsumo, no julgamento de ação direta de inconstitucionalidade - ADIn 1018481-79.2021.8.11.0000. Vejamos:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - MEDIDA CAUTELAR – LEI ESTADUAL Nº 7.098/98 – INCIDÊNCIA DE ICMS NO ÂMBITO DO SISTEMA DE COMPENSAÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA REGULAMENTADO PELA RESOLUÇÃO ANEEL Nº 482/2012 – EXISTÊNCIA DE INTERPRETAÇÃO QUE POSSIBILITA A TRIBUTAÇÃO – IMPOSSIBILIDADE – AUSÊNCIA DE CIRCULAÇÃO JURÍDICA DE MERCADORIAS – REQUISITOS LEGAIS DEMONSTRADOS – REALIZAÇÃO DE INTERPRETAÇÃO CONFORME A CONSTITUIÇÃO – MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA.

1. Para a concessão de medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade é imprescindível a presença cumulativa dos requisitos atinentes à relevância da fundamentação em que se assenta o pedido e ao receio de dano difícil ou incerta reparação, caso a pretensão venha a ser atendida somente por ocasião do exame do mérito da demanda.

2. Em sede de cognição sumária, marcada pela precariedade, revela-se incompatível com os ditames da Constituição Estadual a interpretação dos



arts. 2º, I, §1º, III e §4º e 3º, I e XII, e §8º, I e II, da Lei nº 7.098/98 que possibilite a tributação, por ICMS, do sistema de compensação de energia solar e do uso da rede de distribuição local, ante a ausência de circulação jurídica de mercadorias e, conseqüentemente, da ocorrência de fato gerador do referido imposto.

(N.U 1018481-79.2021.8.11.0000, ÓRGÃO ESPECIAL CÍVEL, MARIA APARECIDA RIBEIRO, Órgão Especial, Julgado em 10/02/2022, Publicado no DJE 11/02/2022)

Na decisão a Desembargadora Relatora Maria Aparecida Ribeiro aponta que, embora seja complexa a matéria, a questão parece se situar no âmbito da não-incidência, e não de isenção do ICMS, visto que para nascer a obrigação tributária é necessário não apenas a movimentação física, mas também a movimentação jurídica, com a transferência da titularidade, o que não ocorre com relação a energia elétrica ativa.

Como se sabe, o ICMS é o tributo estadual que incide sobre operações de circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação.

No que tange à circulação de mercadorias, para que haja o nascimento da obrigação tributária e o dever de recolher o ICMS não basta a mera movimentação física do bem, devendo haver, necessariamente, a sua movimentação jurídica, que ocorre quando há transferência de titularidade da mercadoria, e, portanto, quando se realiza ato de mercancia, com a finalidade de obtenção de lucro.

Esse entendimento, vale dizer, é o que vem sendo extraído, de forma pacífica até, dos dispositivos que tratam da incidência do ICMS na Constituição Federal e Estadual, tendo sido editado, inclusive, a Súmula 166 pelo Superior Tribunal de Justiça no sentido de que, por não haver circulação jurídica, “Não constitui fato gerador do ICMS o simples deslocamento de mercadoria de um para outro estabelecimento do mesmo contribuinte”.

Pois bem. No caso da energia elétrica produzida pela unidade consumidora com micro ou minigeração, embora haja circulação física da mercadoria quando a produção excedente (que não pode ser estocada) é injetada na rede da distribuidora local, nada indica que haja circulação jurídica propriamente dita. Isso porque a energia elétrica injetada não deixa o patrimônio jurídico do produtor/consumidor: ela é meramente emprestada, a título gratuito, à distribuidora, gerando um crédito que pode ser utilizado em até sessenta meses por meio do sistema de compensação previsto na Resolução ANEEL nº 482/2012.



Logo, diante dos argumentos acima, não procedem às razões de veto, dessa forma o mesmo deve ser derrubado com base no artigo 42, § 5º, da Constituição Estadual, mediante voto da maioria absoluta dos membros da Assembleia Legislativa, em escrutínio secreto.

É o parecer.

III – Voto do (a) Relator (a)

Diante do exposto, voto pela **derrubada** do Veto Total n.º 75/2022 de autoria do Poder Executivo, aposto ao Projeto de Lei n.º 897/2021.

Sala das Comissões, em 28 de 06 de 2022

IV – Ficha de Votação

Veto Total n.º 75/2022 – Projeto de Lei n.º 897/2021 – Parecer n.º 735/2022	
Reunião da Comissão em	28 / 06 / 2022
Presidente: Deputado	Dr. Eugênio em exercício
Relator (a): Deputado (a)	Max O Russi

Voto Relator (a)
Diante do exposto, voto pela **derrubada** do Veto Total n.º 75/2022 – Mensagem n.º 113/2022 de autoria do Poder Executivo, aposto ao Projeto de Lei n.º 897/2021.

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



FOLHA DE VOTAÇÃO – SISTEMA DE DELIBERAÇÃO REMOTA



Reunião	13ª Reunião Ordinária Híbrida		
Data	28/06/2022	Horário	14h00min
Proposição	Veto Total nº 75/2022 - MSG 113/2022		
Autor (a)	Poder Executivo		

VOTAÇÃO

Membros Titulares	Presencial	Videoconferência	Ausente	Sim	Não	Abstenção
Deputado Dilmar Dal Bosco Presidente	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Deputado Sebastião Rezende Vice-Presidente	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Deputado Dr. Eugênio	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Deputado Delegado Claudinei	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Deputado Max Russi	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Membros Suplentes						
Deputado Carlos Avallone	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Deputado Xuxu Dal Molin <i>em exercício</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Deputado Faissal	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Deputada Janaina Riva	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Deputado Dr. Gimenez	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
SOMA TOTAL				3	0	0

CERTIFICO: Matéria relatada pelo Deputado Max Russi com parecer pela DERRUBADA do veto. Aprovado pela maioria dos votos com parecer pela DERRUBADA do veto.


Waleska Cardoso
Consultora Legislativa - Núcleo CCJR