



# **PREFEITURA DE SÃO PAULO**

**GABINETE DO PREFEITO**

**OFÍCIO AO LEGISLATIVO**

Câmara Municipal de São Paulo

A/C: Excelentíssimo Senhor Ricardo Teixeira

Digníssimo Presidente da Câmara Municipal de São Paulo

**ASSUNTO: Ofício SGP - 12 nº 902/2025**

Em atenção ao pedido de subsídios formulado pela Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, acerca do Projeto de Lei nº 1112/2025, de autoria do Vereador Marcelo Messias, que "Institui a Política Municipal de Incentivo à Energia Solar Fotovoltaica – “ISS VERDE” – no Município de São Paulo, encaminho a essa Presidência cópia das informações prestadas pela Secretaria Municipal da Fazenda e pela Secretaria Municipal do Verde e Meio Ambiente.

Na oportunidade, renovo-lhe meus votos de apreço e consideração.



**Elaine Cristina Alves da Silva**  
**Chefe de Gabinete**

Em 12/02/2026, às 10:20.

---

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://processos.prefeitura.sp.gov.br>, informando o código verificador **148610186** e o código CRC **3A53C8A0**.

---



# PREFEITURA DE SÃO PAULO

## SECRETARIA MUNICIPAL DA FAZENDA DEJUG - GABINETE

Rua Líbero Badaró, 190 - Bairro Centro - São Paulo/SP  
Telefone: 156

**PROCESSO 6010.2025/0004148-2**

**Informação SF/SUREM/DEJUG/AJT/PL Nº 146939745**

### DEJUG

**Senhor Diretor,**

Trata-se do Projeto de Lei nº 1112/2025, de autoria do vereador Marcelo Messias, que institui a Política Municipal de Incentivo à Energia Solar Fotovoltaica - "ISS VERDE" - no Município de São Paulo. O objetivo central é estimular a geração distribuída de energia solar por meio de incentivos fiscais, especialmente a redução de até 20% na alíquota do ISSQN para empresas prestadoras de serviços de elaboração de projetos, execução de obras, instalação de componentes e manutenção de sistemas de energia solar fotovoltaica, estabelecidas no Município.

O texto do PL também prevê, no Capítulo IV, a possibilidade de extensão do benefício para empresas de transporte coletivo municipal que investirem em energia solar, mediante contrapartidas específicas. Contudo, salvo melhor juízo, a redação da norma não deixa claro se essas empresas de transporte são efetivamente beneficiárias do dispositivo principal da lei, o que pode gerar dúvidas interpretativas e insegurança jurídica quanto à abrangência dos incentivos fiscais.

### **1. Atividades e Alíquotas**

A análise das atividades sujeitas ao ISS mostra que os principais serviços relacionados ao PL (projetos, obras, instalação, montagem e manutenção de sistemas fotovoltaicos) estão enquadrados nas seguintes alíquotas:

- Alíquota de 5%:

- Execução de obras de construção civil, elétrica e de outras obras semelhantes
- Instalação e montagem de aparelhos, máquinas e equipamentos
- Elaboração de projetos de engenharia
- Manutenção de sistemas fotovoltaicos
- Serviços técnicos em edificações, eletrônica, eletrotécnica, mecânica, telecomunicações e congêneres

- Alíquota de 2%:

- Serviços de transporte coletivo municipal (exceto ônibus, que é isento)
- Serviços de limpeza, manutenção e conservação de imóveis, chaminés, piscinas e congêneres

## **2. Limitação Legal para Benefícios em Atividades de Alíquota Mínima**

Importante destacar que, conforme o disposto no Art. 8º-A, § 1º da Lei Complementar 116/2003, não é possível conceder qualquer benefício tributário para atividades cuja alíquota seja de 2%, exceto para os serviços previstos nos subitens 7.02, 7.05 e 16.01 da lista anexa à referida Lei Complementar. Portanto, ainda que o PL pretenda abranger empresas de transporte coletivo municipal ou outras atividades enquadradas na alíquota mínima, a concessão de benefício fiscal nesses casos é vedada pela legislação federal.

## **3. Integração com Políticas Ambientais e Riscos**

O projeto está alinhado com a pauta ambiental e com políticas públicas de sustentabilidade, mas há diversas iniciativas semelhantes em tramitação ou já implementadas no município. Isso exige integração e articulação com a Política Ambiental do Município (art. 193 da Lei 16.050/2014), para evitar sobreposição de benefícios, fragmentação normativa e impactos negativos ao Erário.

## **4. Operabilidade, Fiscalização e Impacto Orçamentário**

A implementação do programa demanda estrutura administrativa robusta para controle, fiscalização e atualização dos benefícios, o que pode gerar custos elevados e desvio de recursos de outras áreas essenciais. Além disso, a renúncia de receita decorrente dos incentivos fiscais pode ser significativa, especialmente se houver grande adesão ao programa. É fundamental que o impacto orçamentário-financeiro seja estimado com precisão e revisado periodicamente.

## **5. Princípios Constitucionais e Legais**

A concessão de incentivos fiscais deve observar estritamente o princípio da legalidade tributária e os requisitos do Código Tributário Nacional, com critérios objetivos, quantitativos e temporais claros, sem delegação ao Executivo para fixação de percentuais ou condições. O uso de termos vagos ou abertos pode dificultar a aplicação da lei e gerar insegurança jurídica.

## **6. Distorção do Sistema Tributário**

Ressalte-se, ainda, que a instituição de benefícios fiscais com critérios que não guardam relação direta com o fato gerador do tributo deturpa o sistema tributário municipal, comprometendo a lógica de justiça fiscal e a coerência do ordenamento.

Por esse motivo, entendemos que o tema não deve ser tratado por meio de benefícios fiscais, mas sim por outras formas de subvenção ou incentivo, que não interfiram na estrutura do sistema tributário.

### **Conclusão**

Diante dos pontos expostos — dúvidas quanto à abrangência dos beneficiários, vedação legal para concessão de benefícios em atividades de alíquota mínima, necessidade de integração com políticas ambientais, desafios operacionais e fiscais, respeito aos princípios constitucionais e legais, e risco de distorção do sistema tributário —, entende-se que o Projeto de Lei nº 1112/2025 demanda aprimoramentos e estudos mais aprofundados antes de eventual aprovação.

Ante o exposto, e não obstante os méritos da proposta, opinamos pela não aprovação do referido Projeto de Lei pelos motivos acima mencionados.

Restituo-lhe o presente expediente com revisão do Assessor Wesley Azevedo Aragão de Souza, que hoje substituo.

São Paulo, 28 de novembro de 2025.

**Marcelo Tannuri de Oliveira**

Auditor-Fiscal Tributário Municipal  
SF/SUREM/DEJUG



**Marcelo Tannuri de Oliveira**  
**Auditor(a) Fiscal Tributário Municipal**  
Em 28/11/2025, às 13:03.

---

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site  
<http://processos.prefeitura.sp.gov.br>, informando o código verificador **146939745** e o código CRC **61CA24F4**.

---



# PREFEITURA DE SÃO PAULO

## SECRETARIA MUNICIPAL DA FAZENDA DIVISÃO DE PREVISÃO E CONTROLE DE ARRECADAÇÃO

Praça do Patriarca, nº 69 - Bairro Centro - São Paulo/SP

Telefone:

**PROCESSO 6010.2025/0004148-2**

**Informação SF/SUREM/DEPAC/DICAR Nº 146977329**

São Paulo, 28 de novembro de 2025.

**DICAR - Sr. Diretor,**

Em atenção à solicitação em fl.146824635, elaboramos o estudo de impacto financeiro-orçamentário para o Projeto de Lei nº 1112/2025, que "Institui a Política Municipal de Incentivo à Energia Solar Fotovoltaica - "ISS VERDE" - no Município de São Paulo."

### **Renúncia de Receita**

Para a elaboração deste estudo, utilizamos dados disponíveis na base da Nota Fiscal Paulistana, considerando o ano móvel compreendido entre nov/24 e out/25, nos serviços correlatos à elaboração de projetos, execução de obras, instalação de componentes e manutenção de sistemas de energia solar fotovoltaica. Foram consideradas as notas fiscais válidas, emitidas com tributação devida ao Município de São Paulo, sem responsabilidade tributária. Desconsideramos as notas sob o regime do Simples Nacional, não contempláveis pelo benefício.

Consideramos um incremento de 25% somente pelo benefício da redução de até 20% sobre o ISS devido, conforme disposto no Art. 4º do referido PL, bem como a adoção de 3 cenários, compreendendo uma adesão de 25%, 50% e 100% da base total de contribuintes potencialmente beneficiáveis.

Caso o Projeto de Lei seja aprovado, calcula-se o seguinte impacto financeiro-orçamentário para os exercícios futuros de 2026, 2027 e 2028:

| <b>Impacto (em milhares de R\$)</b> | <b>2026</b> | <b>2027</b> | <b>2028</b> |
|-------------------------------------|-------------|-------------|-------------|
| Cenário 1 - 25% de adesão           | -112,9      | -119,6      | -126,2      |
| Cenário 2 - 50% de adesão           | -225,9      | -239,1      | -252,4      |
| Cenário 3 - 100% de adesão          | -451,7      | -478,3      | -504,9      |

Para o cálculo, foram aplicadas as previsões do IPCA e PIB Serviços, publicadas em 21 de novembro de 2025, pelo Banco Central do Brasil no endereço eletrônico: <https://www3.bcb.gov.br/expectativas2/#/consultaSeriesEstatisticas>.

Atenciosamente,



**Fábio de Araújo Waclawovsky**  
**Auditor(a) Fiscal Tributário Municipal**  
Em 28/11/2025, às 21:12.

---

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site  
<http://processos.prefeitura.sp.gov.br>, informando o código verificador **146977329** e o código  
CRC **C25DC5DE**.

---



## PREFEITURA DE SÃO PAULO

### SECRETARIA MUNICIPAL DA FAZENDA SUBSECRETARIA DO TESOURO MUNICIPAL

Rua Líbero Badaró, 190 - Bairro Centro - São Paulo/SP  
Telefone:

**PROCESSO 6010.2025/0004148-2**

**Encaminhamento SF/SUTEM Nº 148364423**

São Paulo, 19 de dezembro de 2025.

**SF/COJUR,**  
**Sr. Coordenador,**

Reportamo-nos ao Projeto de Lei nº 1112/2025 (doc. 146679431) que "Institui a Política Municipal de Incentivo à Energia Solar Fotovoltaica - 'ISS VERDE' - no Município de São Paulo."

Constatamos inicialmente que a proposta não traz estimativa de impacto orçamentário-financeiro destes benefícios, sendo que, de acordo com estimativa realizada por SUREM/DICAR, há previsão de impacto significativo para arrecadação municipal, conforme quadro consignado na Informação 146977329:

| <b>Impacto (em milhares de R\$)</b> | <b>2026</b> | <b>2027</b> | <b>2028</b> |
|-------------------------------------|-------------|-------------|-------------|
| Cenário 1 - 25% de adesão           | -112,9      | -119,6      | -126,2      |
| Cenário 2 - 50% de adesão           | -225,9      | -239,1      | -252,4      |
| Cenário 3 - 100% de adesão          | -451,7      | -478,3      | -504,       |

Conforme Art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, além da "estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes", a proposta também não atende as condições estabelecidas nos incisos I e II:

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.

Além disso, o referido PL não atende ao disposto na Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2025 (Lei nº 18.173, de 25 de julho de 2024).

Art. 25. Os projetos de lei de concessão de anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que impliquem redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado, atenderão ao disposto no art. 14 da Lei Complementar Federal nº 101, de 2000, devendo ser instruídos com demonstrativo evidenciando que não serão afetadas as metas de resultado nominal e primário.

§ 1º A renúncia de receita decorrente de incentivos fiscais em todas as regiões da cidade será considerada na estimativa de receita da lei orçamentária.

§ 2º As proposições que criem ou prorroguem benefícios tributários devem estar acompanhadas dos objetivos, metas e indicadores relativos à política pública fomentada, bem como da indicação do órgão responsável pela supervisão, acompanhamento e avaliação.

(...)

§ 4º Os projetos de lei aprovados que resultem em renúncia de receita em razão de concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária, financeira, creditícia ou patrimonial, ou que vinculem receitas, deverão conter cláusula de vigência de, no máximo, 5 (cinco) anos.

Cumpre lembrar que a LDO para o exercício de 2026 (Lei 18.286/2025), reproduz a mesma obrigação.

Por todo o exposto, esta Subsecretaria do Tesouro Municipal entende que o Projeto de Lei ora em análise, não deve prosperar sem que sejam corrigidas as questões expostas acima.

Sendo essas as considerações pertinentes para o momento, devolvemos o presente para sua avaliação e o que mais couber.



**Henrique de Castilho Pinto**  
**Subsecretário(a)**

Em 19/12/2025, às 14:52.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://processos.prefeitura.sp.gov.br>, informando o código verificador **148364423** e o código CRC **C6567E4E**.

**PREFEITURA DE  
SÃO PAULO****SECRETARIA MUNICIPAL DA FAZENDA  
NÚCLEO DE ATRIBUIÇÃO**

Praça do Patriarca, 59 - Bairro Centro - São Paulo/SP

Telefone: 11 28736054/ 11 28736056

**PROCESSO 6010.2025/0004148-2****Encaminhamento SF/COJUR/ATRIBUIÇÃO Nº 148369534****GABSF****SENHOR CHEFE DO GABINETE**

Por meio do Ofício SGP12 Nº 902/2025, a presidência da Egrégia Câmara Municipal de Vereadores encaminhou ao Senhor Prefeito pedido de informações, formulado pela Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa - CCJLP, sobre a estimativa de impacto orçamentário-financeiro no exercício de início de vigência e nos dois seguintes do disposto no Projeto de Lei nº 1112/2025, de autoria do nobre Vereador Marcelo Messias, que visa instituir a Política Municipal de Incentivo à Energia Solar Fotovoltaica – ISS VERDE.

Pela propositura em tela, pretende-se estimular a utilização, o desenvolvimento e a expansão da geração distribuída de energia solar fotovoltaica no Município de São Paulo, mediante a redução de 20% na alíquota do ISS para empresas prestadoras de serviços de elaboração de projetos, execução de obras, instalação de componentes e manutenção de sistemas de energia solar fotovoltaica, estabelecidas no Município.

A Assessoria Técnica Legislativa III do Gabinete do Prefeito redirecionou a esta Pasta o pedido da CCJLP, solicitando, adicionalmente, exame e manifestação quanto a Propositura em tela, especialmente quanto a sua viabilidade.

No âmbito desta Secretaria, por razões de competência, o PL em apreço foi encaminhado para avaliação da Subsecretaria da Receita Municipal (SUREM) e da Subsecretaria do Tesouro Municipal (SUTEM), que se manifestaram conforme segue.

A SF/SUREM opinou pela não aprovação do Projeto de Lei em apreço, em suma, pelo seguinte (146939745 e 147240140):

- 1) O PL não delimita ao certo a abrangência dos beneficiários, o termo utilizado não é preciso;
- 2) Exceto pelos serviços previstos nos subitens 7.02, 7.05 e 16.01 da lista anexa à Lei Complementar 116/2003, não é possível conceder qualquer benefício tributário para atividades cuja alíquota seja de 2%;
- 3) Em razão de a existência de diversos outros projetos de lei com iniciativas semelhantes, há a necessidade de integração e articulação com a Política Ambiental do Município, a fim de evitar sobreposição de benefícios, fragmentação normativa e IMPACTOS NEGATIVOS AO ERÁRIO;
- 4) A implementação do programa gerará custos elevados para controle e fiscalização, o que poderá gerar desvios de recursos de outras áreas essenciais;
- 5) O uso de termos vagos ou abertos, além de dificultar a aplicação da lei, fere os princípios da legalidade para concessão de incentivos fiscais. Os critérios objetivos, quantitativos e temporais para concessão do benefício devem ser definidos em lei, não podem ser delegados ao Executivo;
- 6) O benefício não guarda relação direta com o fato gerador do tributo, trazendo deturpação ao sistema tributário nacional.

Por sua vez, a Subsecretaria do Tesouro Municipal informou que a Propositura não atende ao disposto no Art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal e no Art. 25 da Lei de Diretrizes Orçamentárias (148364423).

Quanto a estimativa de renúncia de receita, a Subsecretaria da Receita Municipal informou o seguinte (146977329 e 147240140):

#### **“Renúncia de Receita**

Para a elaboração deste estudo, utilizamos dados disponíveis na base da Nota Fiscal Paulista, considerando o ano móvel compreendido entre nov/24 e out/25, nos serviços correlatos à elaboração de projetos, execução de obras, instalação de componentes e manutenção de sistemas de energia solar fotovoltaica. Foram consideradas as notas fiscais válidas, emitidas com tributação devida ao Município de São Paulo, sem responsabilidade tributária. Desconsideramos as notas sob o regime do Simples Nacional, não contempláveis pelo benefício.

Consideramos um incremento de 25% somente pelo benefício da redução de até 20% sobre o ISS devido, conforme disposto no Art. 4º do referido PL, bem como a adoção de 3 cenários, compreendendo uma adesão de 25%, 50% e 100% da base total de contribuintes potencialmente beneficiáveis.

Caso o Projeto de Lei seja aprovado, calcula-se o seguinte impacto financeiro-

orçamentário para os exercícios futuros de 2026, 2027 e 2028:

| Impacto (em milhares de R\$) | 2026   | 2027   | 2028   |
|------------------------------|--------|--------|--------|
| Cenário 1 - 25% de adesão    | -112,9 | -119,6 | -126,2 |
| Cenário 2 - 50% de adesão    | -225,9 | -239,1 | -252,4 |
| Cenário 3 - 100% de adesão   | -451,7 | -478,3 | -504,9 |

Para o cálculo, foram aplicadas as previsões do IPCA e PIB Serviços, publicadas em 21 de novembro de 2025, pelo Banco Central do Brasil no endereço eletrônico:

<https://www3.bcb.gov.br/expectativas2/#/consultaSeriesEstatisticas>."

Desta feita, nos termos das manifestações da SF/SUTEM e da SF/SUREM, com as quais concordamos, entendemos que o Projeto de Lei em tela não deve prosperar, em especial por ferir o princípio da legalidade e não atender às exigências previstas no Art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal e no Art. 25 da Lei de Diretrizes Orçamentárias.

À Vossa deliberação.

**Sandra Barbosa Pacheco Santinho**

Auditora Fiscal Tributário Municipal  
Coordenadoria Jurídica

DE ACORDO:

**Chrystian Uski**

Coordenadoria Jurídica – Coordenador  
OAB/SP 303.136



**Sandra Barbosa Pacheco Santinho**  
**Auditor(a) Fiscal Tributário Municipal**  
Em 19/12/2025, às 15:24.



**Chrystian Uski**  
**Procurador(a) do Município**  
Em 19/12/2025, às 15:59.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://processos.prefeitura.sp.gov.br>, informando o código verificador **148369534** e o código CRC **B2C339C1**.



## **PREFEITURA DE SÃO PAULO**

### **SECRETARIA MUNICIPAL DA FAZENDA NÚCLEO DE ATRIBUIÇÃO**

Praça do Patriarca, 59 - Bairro Centro - São Paulo/SP  
Telefone: 11 28736054/ 11 28736056

**PROCESSO 6010.2025/0004148-2**

**Encaminhamento SF/COJUR/ATRIBUIÇÃO Nº 148370756**

#### **CASA CIVIL / ATL III SENHOR ASSESSOR CHEFE**

Em atenção ao solicitado por meio do documento sob nº 146680453, restituímos o presente endossando as considerações da Subsecretaria da Receita Municipal – SF/SUREM (146939745, 146977329 e 147240140), da Subsecretaria do Tesouro Municipal – SF/SUTEM (148364423) e da Coordenadoria Jurídica – SF/COJUR (148369534) desta Pasta, razões pela quais entendemos que o Projeto de Lei nº 1112/2025 NÃO DEVE PROSPERAR.

A propósito, releva notar que a mencionado Corte de Contas, no processo TC/004359/2025, ao apreciar as contas do Prefeito do ano de 2024, considerando "os resultados orçamentários deficitários verificados em dois exercícios consecutivos, a expressiva redução nas disponibilidades de caixa e equivalentes de caixa, bem como o risco de não quitação integral dos precatórios submetidos ao regime especial nos prazos legalmente estabelecidos", emitiu "alerta a Administração Municipal para a necessidade de adoção de medidas efetivas voltadas à preservação da sustentabilidade financeira do Município, com a devida demonstração de ações concretas, passíveis de aferição no exame das Contas dos exercícios subsequentes", razão pela qual, também sob esse viés, o projeto de lei em referência se apresenta inoportuno.

Sendo o que nos cabia para o momento, permanecemos à disposição para prestar os esclarecimentos que se fizerem necessários.

**Evandro Luís Alpoim Freire**  
Secretaria Municipal da Fazenda  
Chefe do Gabinete



**Evandro Luis Alpoim Freire**  
**Chefe de Gabinete**  
Em 23/12/2025, às 14:55.

---

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site  
<http://processos.prefeitura.sp.gov.br>, informando o código verificador **148370756** e o código  
CRC **80215406**.

---



## **PREFEITURA DE SÃO PAULO**

### **SECRETARIA MUNICIPAL DO VERDE E DO MEIO AMBIENTE NÚCLEO ASSESSORIA TÉCNICA DE MUDANÇAS CLIMÁTICAS**

Rua do Paraíso, 387 - Bairro Paraíso - São Paulo/SP

Telefone: 11 5187-0269

**PROCESSO 6010.2025/0004148-2**

**Encaminhamento SVMA/MUDANÇAS CLIMÁTICAS Nº 147672628**

São Paulo, 09 de dezembro de 2025.

**SVMA/AJ**

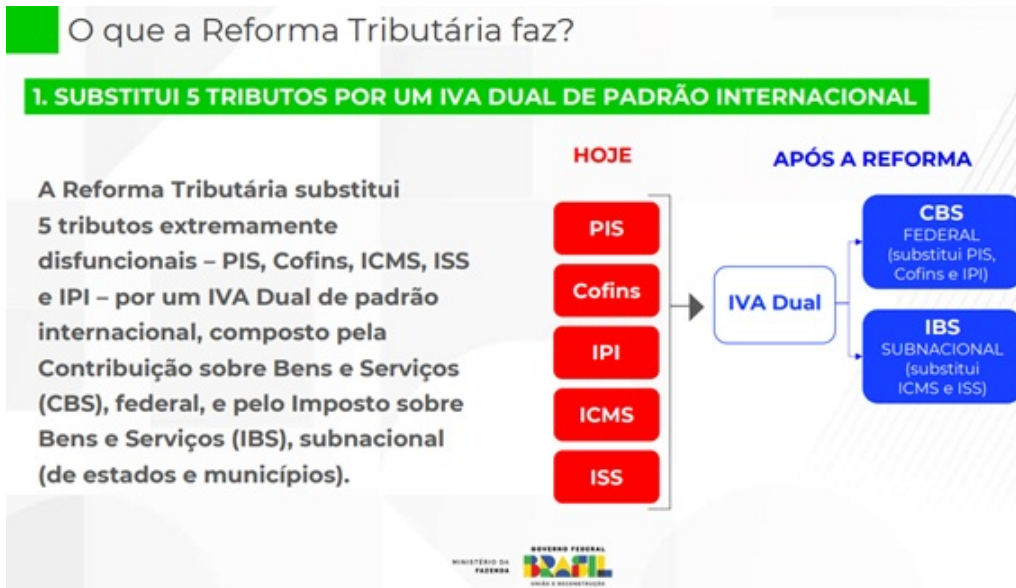
**Senhor Procurador**

Trata o presente de solicitação de informações à PMSP sobre a proposta contida no Projeto de Lei 1112/2025, que "Institui a Política Municipal de Incentivo à Energia Solar Fotovoltaica - 'ISS VERDE' - no Município de São Paulo".

É muito meritória a preocupação principal do PL 1112/2025 porque o uso de painéis solares fotovoltaicos para geração de eletricidade é muito útil, dado que a fonte energética é gratuita, pois é o sol. Esse tipo de geração não emite gases de efeito estufa, mas não faço destaque disso, porque desconheço se o processo de produção de tais painéis seja intensivo em emissões.

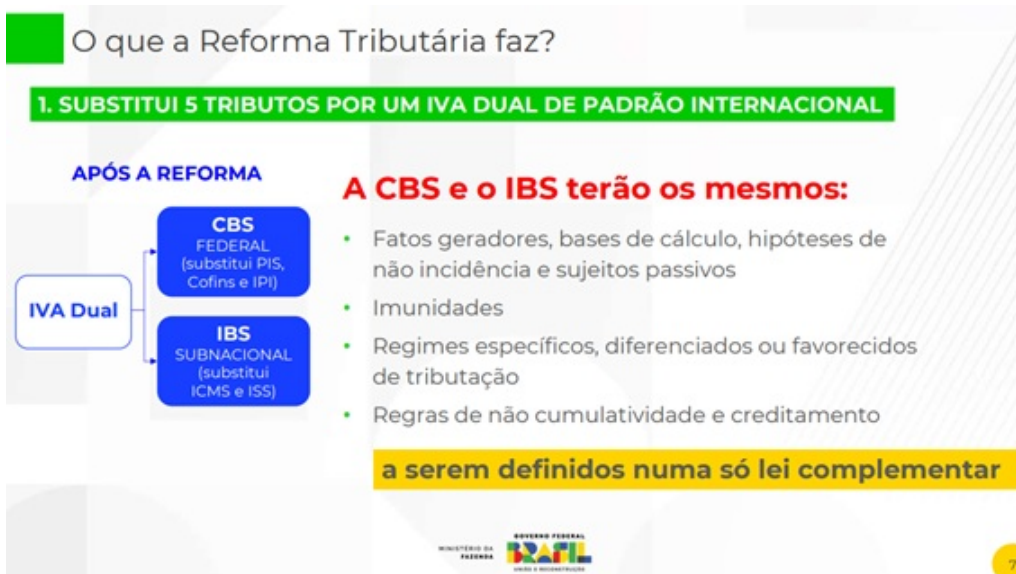
Tomando por base o texto contido em 146679431, apresentamos a seguir as nossas considerações:

1. Embora a apreciação tributária não seja minha competência, é necessário apontar, como uma profissional que atua há décadas na administração pública, que é pouco recomendável criar qualquer tipo de incentivo em um momento de implementação da Reforma Tributária instituída pela Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023, a qual extinguiu o imposto sobre serviços, o ISS, que é o objeto do PL 1112/2025. Segundo material de divulgação do governo federal, a Reforma fez o seguinte:



Fonte: Ministério da Fazenda. Disponível em [https://www.gov.br/fazenda/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/reforma-tributaria/apresentacoes/2023-11-14\\_cartilha\\_reforma-tributaria\\_atualizada-pos-senado.pdf](https://www.gov.br/fazenda/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/reforma-tributaria/apresentacoes/2023-11-14_cartilha_reforma-tributaria_atualizada-pos-senado.pdf) (acesso em 08/12/2025).

O imposto sobre bens e serviços, IBS, foi previsto para ter as seguintes características:



Fonte: Ministério da Fazenda. Disponível em [https://www.gov.br/fazenda/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/reforma-tributaria/apresentacoes/2023-11-14\\_cartilha\\_reforma-tributaria\\_atualizada-pos-senado.pdf](https://www.gov.br/fazenda/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/reforma-tributaria/apresentacoes/2023-11-14_cartilha_reforma-tributaria_atualizada-pos-senado.pdf) (acesso em 08/12/2025).

O imposto sobre bens e serviços, IBS, já foi objeto da Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025, a qual “institui o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), a Contribuição Social sobre Bens e Serviços (CBS) e o Imposto Seletivo (IS); cria o Comitê Gestor do IBS e altera a legislação tributária”. Embora o IBS já comece a vigor em 1º de janeiro de 2026, destaco a previsão de transformação do sistema

tributário apresentada pelo governo federal:



Fonte: Ministério da Fazenda. Disponível em [https://www.gov.br/fazenda/pt-br/acao-a-informacao/acoes-e-programas/reforma-tributaria/regulamentacao-da-reforma-tributaria/lei-geral-do-ibs-da-cbs-e-do-imposto-seletivo/apresentacoes/2024-08-13\\_regulamentacao-da-reforma-tributaria\\_resumida-cae-sf.pdf](https://www.gov.br/fazenda/pt-br/acao-a-informacao/acoes-e-programas/reforma-tributaria/regulamentacao-da-reforma-tributaria/lei-geral-do-ibs-da-cbs-e-do-imposto-seletivo/apresentacoes/2024-08-13_regulamentacao-da-reforma-tributaria_resumida-cae-sf.pdf) (acesso em 08/12/2025).

Apesar de a Reforma já ter passos concluídos, ela ainda está em andamento, com leis sendo votadas e outras regulamentações e testes em curso, o que poderia causar distorções a incentivos tributários dados.

2. Também é importante apontar que o uso da energia solar, como de resto outras energias renováveis, tem crescido muito no Brasil, como se vê no gráfico abaixo:



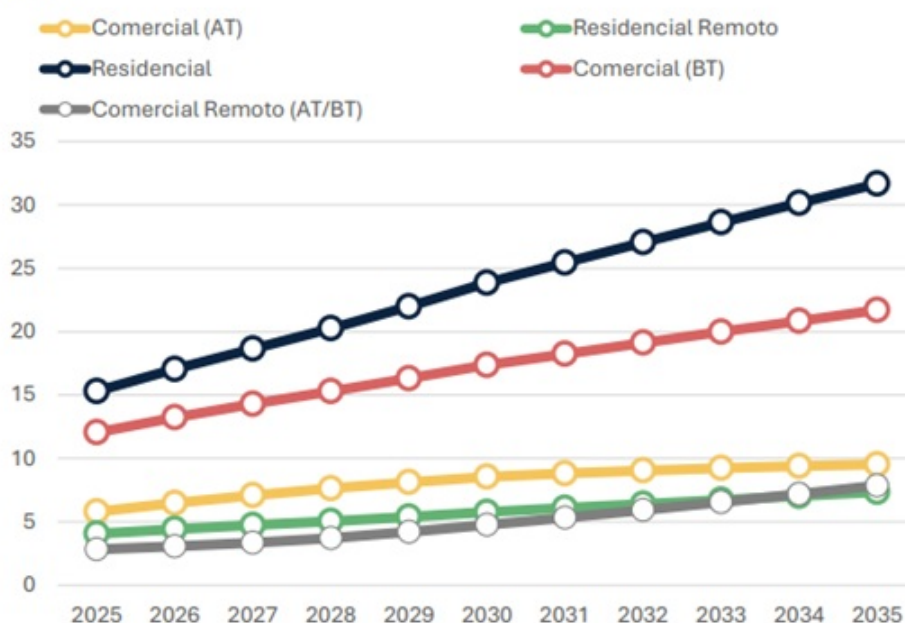
Fonte: Prudenciano, G. A conta da luz do sol: como o boom dos painéis solares virou um problema para o sistema elétrico. InvestNews, 13/10/2025. Disponível em <https://investnews.com.br/negocios/a-conta-da-luz-do-sol-como-o-boom-dos-paineis-solares-virou-um-problema-para-o-sistema-eletrico/> (acesso em 08/12/2025).

Nota: MMGD = Mini e Micro Geração Distribuída.

3. Existem políticas e benefícios fiscais federais, como o antigo Programa de Incentivo às Fontes Alternativas de Energia Elétrica (PROINFA), a Política Nacional de Energia Solar Fotovoltaica (PRONASOLAR), a eliminação ou redução do imposto sobre produtos importados, como equipamentos para sistemas de energia solar (embora exista um projeto de lei federal para extinguir tal benefício), redução de imposto de renda no montante gasto para instalação dos equipamentos solares, inclusão em obras de habitação social do Minha Casa Minha Vida, etc.
4. Considerando que energia é matéria de competência federal, e que não são os municípios que devem financiar a transição energética, observa-se que já há muitos incentivos, para além de linhas de financiamentos de bancos públicos e privados. Ocorre que o Município de São Paulo, pelo seu tamanho e liderança política e econômica, muitas vezes dá o exemplo e, com isso, mantém sua posição de destaque e relevância. Daí haver uma margem de tolerância, a qual, no meu entender, não deve ser aplicada neste caso. O setor de transporte coletivo municipal, além de receber subsídios para o serviço que realiza, é atividade econômica rentável, que não parece necessitar de mais recursos.
5. Para apoiar este entendimento, a Empresa de Pesquisa Energética do Brasil (EPE) traçou cenários para a evolução da Mini e Micro Geração Distribuída (MMGD), onde se vê que o melhor consumidor será o usuário residencial, e não o comercial de transporte coletivo:

#### Projeção da capacidade instalada de MMGD (GW) por segmento

Fonte: EPE



Nota: Comercial Remoto (AT/BT) representa sistemas de minigeração em unidades de Alta Tensão, mas que compensam remotamente os créditos em Baixa Tensão.

Fonte: EPE. PDE 2035 – Estudos do Plano Decenal de Expansão de Energia 2035 - Micro e Minigeração Distribuída & Baterias Atrás do Medidor. 2025. Disponível em [https://www.epe.gov.br/sites-pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/PublicacoesArquivos/publicacao-894/Caderno\\_MMGD\\_Baterias\\_2035\\_v2025.07.31.pdf](https://www.epe.gov.br/sites-pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/PublicacoesArquivos/publicacao-894/Caderno_MMGD_Baterias_2035_v2025.07.31.pdf) (acesso em 08/12/2025).

6. O artigo 1º estabelece que "fica instituída a Política Municipal de Incentivo à Energia Solar Fotovoltaica – 'ISS VERDE' – no Município de São Paulo", com o objetivo de estimular a "utilização, o desenvolvimento e a expansão da geração distribuída de energia solar fotovoltaica no Município de São Paulo". O parágrafo único desse artigo aponta outras finalidades dessa Política, as quais são compatíveis com o caput.
7. O artigo 2º aponta diretrizes e objetivos para a Política e aqui já surgem alguns problemas. Por exemplo: o inciso II desse artigo, ao fixar a diretriz "II – incentivar a criação de usinas solares em áreas públicas, comunitárias e de maior potencial de geração", já gera um ônus sobre as áreas públicas, as quais são fundamentais para a adaptação aos impactos da mudança do clima mediante a criação de parques, praças e outras áreas vegetadas, ou mesmo para acumulação de águas de chuva. O uso para implantação de usinas solares concorrente ao uso para adaptação ao calor não é defensável neste caso porque não há outras que possam ser usadas para plantios com vegetação de grande porte e há outros tipos de superfícies que podem receber painéis solares.
8. Além disso, convém lembrar que, se implementada a hipótese do PL, haverá renda auferida sobre uso de área pública, pois a energia será vendida. Nesse contexto, o benefício energético seria para os compradores e não para a sociedade em geral, que seria a hipótese do uso com vegetação, por exemplo.
9. Ainda no artigo 2º, chama a atenção o inciso VII, na qualidade de diretriz e objetivo da Política proposta:

"VII – incentivar a implantação de parques solares pelas empresas de transporte coletivo especialmente pelas concessionárias e permissionárias de ônibus, destinados ao abastecimento da frota elétrica e à redução do custo operacional do transporte público."

A especificidade da implantação de parques solares pelas empresas de transporte coletivo não é compatível com os demais objetivos e diretrizes preconizados, que são:

I – ampliar e diversificar a matriz energética do Município, estimulando investimentos privados e públicos em sistemas fotovoltaicos;

II – incentivar a criação de usinas solares em áreas públicas, comunitárias e de maior potencial de geração;

III – fomentar o desenvolvimento de empresas e startups ligadas às energias renováveis;

IV – apoiar programas de inovação tecnológica, pesquisa científica e transferência de conhecimento;

V – promover a implantação de projetos de eficiência energética na administração municipal;

VI – atrair investimentos nacionais e internacionais em soluções de descarbonização;”

Ora, as empresas de transporte coletivo têm altas rendas, ademais dos subsídios, e, em meu entender, não há necessidade de mais esse incentivo, mesmo porque há um relevante aspecto com relação a interesses privados: a energia solar é gratuita, o que barateia expressivamente o sistema para seu aproveitamento.

10. O artigo 3º aponta quem são os beneficiários do incentivo estabelecido pela Política:

“as empresas prestadoras de serviços de elaboração de projetos, execução de obras, instalação de componentes e manutenção de sistemas de energia solar fotovoltaica, estabelecidas no Município”.

Dois pontos surgem como dúvidas: por que uma Política de incentivo está voltada a apenas um segmento profissional; e, outro ponto, se as beneficiárias são as empresas de projetos e obras, como as empresas de transporte coletivo entraram no artigo 2º?

11. Outro aspecto a se destacar relativamente ao artigo 3º é o fato de que ele refere um “Programa ISS Verde”, mas no artigo 1º a palavra utilizada é “política”.
12. O benefício estabelecido pelo PL 1112/2025 é a redução no ISS, mediante a “redução de até 20% (vinte por cento) na alíquota do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISSQN incidente sobre os serviços descritos no art. 3º”. Observo que melhor seria dizer “serviços mencionados”, dado que não há serviços descritos no artigo 3º. Não tenho condição ou competência para fazer essa análise, para a qual melhor dirá SF, mas me parece uma enorme redução.
13. Nesse artigo 4º, há incisos que indicam as condições para habilitação ao benefício e o último deles estipula que é necessário o seguinte:

VI – comprovação de investimentos em geração solar vinculada a serviços públicos de transporte coletivo, quando se tratar de empresas operadoras do sistema de ônibus do Município.

Então, aqui surge a figura da empresa de transporte coletivo como a geradora potencial do benefício, com a exclusão das demais empresas que podem usar energia solar fotovoltaica.

14. Ainda no artigo 4º, surge uma condição mutante, de aparentemente difícil gerenciamento:

§ 1º O limite global de benefícios será definido anualmente na Lei Orçamentária Anual (LOA) e detalhado em ato da Secretaria Municipal da Fazenda.

15. No artigo 5º, foi criado mais um incentivo, o qual foi denominado Programa Municipal “Energia e Mobilidade SP”, como parte integrante da Política Municipal de Incentivo à Energia Solar Fotovoltaica. Aqui, há uma explicitude em relação a benefícios a empresas de ônibus e a redução é a mesma que aquela estabelecida pelo artigo 3º. Para este caso, valem os mesmos comentários anteriormente feitos.

\* \* \* \* \*

Com isto exposto, entendendo que o Projeto de Lei 1112/2025 não deve ter prosseguimento, ressalvados os entendimentos de outros setores da PMSP, encaminho o presente para sua avaliação e o prosseguimento que couber.

**LAURA LUCIA VIEIRA CENEVIVA**

**Coordenadora da Assessoria Técnica em Mudanças Climáticas de SVMA**



**Laura Lucia Vieira Ceneviva**  
**Coordenador(a)**

Em 09/12/2025, às 17:38.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://processos.prefeitura.sp.gov.br>, informando o código verificador **147672628** e o código CRC **2EBFFC04**.



do SEI 6010.2025/0004148-2

Em 09/12/2025

INTERESSADO: Câmara Municipal de São Paulo – Ver. Marcelo Messias

ASSUNTO: Projeto de Lei 1112/2025 – Institui a Política de Incentivo à Energia Solar Fotovoltaica – ISS Verde.

INF\_TÉCNICA\_0991\_CPA\_DEAPT\_2025

CPA/DEAPT

Sra. Diretora

Através do presente a Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, da Câmara Municipal de São Paulo, solicita análise e manifestação acerca do Projeto de Lei nº 1112/2025, de autoria do Ver. Marcelo Messias, que propõe Instituir no Município de São Paulo a “Política Municipal de Incentivo à Energia Solar Fotovoltaica – ISS VERDE”.

Trata-se de iniciativa que visa fomentar “a utilização, o desenvolvimento e a expansão da geração distribuída de energia solar fotovoltaica no Município de São Paulo” através da redução de até 20% na alíquota do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISSQN para serviços prestados pelas empresas prestadoras de serviços de elaboração de projetos, execução de obras, instalação de componentes e manutenção de sistemas de energia solar fotovoltaica, estabelecidas no Município, mediante adesão ao programa.

Institui ainda através do Art. 5º o Programa Municipal “Energia e Mobilidade SP”, que visa estimular à instalação de parques solares em garagens e terminais de ônibus, autoriza a utilização de áreas públicas para implantação de usinas solares pelas concessionárias e permissionárias de transporte coletivo, entre outros. Como benefício será concedida redução de até 20% na alíquota do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISSQN incidente sobre os serviços prestados pelas empresas de transporte público.

Cabe observar que com vistas a atender a Lei de Responsabilidade Fiscal está sendo solicitado ao Executivo o cálculo da estimativa do impacto orçamentário-financeiro da proposta no exercício em que iniciar sua vigência e nos dois anos seguintes.

No que se refere ao Projeto de Lei nº 1112/2025 inicialmente esclarecemos que todas as políticas públicas e programas voltados a promoção de fontes de energia renovável que buscam diversificar a matriz energética, reduzir emissões de gases de efeito estufa e promover a sustentabilidade são louváveis.

Entretanto, ao pesquisar o assunto em questão nos deparamos com políticas públicas e incentivos fiscais que já possibilitaram a criação de um ambiente altamente favorável e impulsionaram a instalação de energia solar fotovoltaica.

- Isenção de Programa de Integração Social - PIS e Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social - COFINS;
- Convênio ICMS nº 16/2015 (CONFAZ) autorizou os estados a concederem isenção total do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS sobre a energia elétrica gerada e compensada pelos consumidores;



do SEI 6010.2025/0004148-2

Em 09/12/2025

- Redução do Imposto de Importação - A alíquota para a importação de equipamentos e componentes de energia solar foi reduzida, tornando o hardware mais acessível;
- Isenção de IPI e ICMS para Equipamentos - Existem isenções específicas de IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados) e, em alguns estados, de ICMS na compra de equipamentos para sistemas de energia solar fotovoltaica, o que barateia o kit completo;
- Programas de Financiamento - Linhas de crédito específicas com condições especiais de juros, oferecidas por bancos públicos como BNDES e privados, facilitaram o acesso ao capital necessário para a instalação dos sistemas;

Tais incentivos fiscais atuaram diretamente na redução do custo inicial dos sistemas fotovoltaicos, mas no momento atual a questão que se coloca é outra: a perda de receita por parte da União, Estados e Municípios precisa ser compensada como prevê a Lei de Responsabilidade Fiscal, o que pode levar à criação de novas fontes de receita.

Outro aspecto que merece atenção diz respeito a necessidade de soluções eficazes de armazenamento de energia que pode ser agravado por incentivos que não considerem a questão.

Assim sendo, somos pelo não prosseguimento do PL 1112/25 pelos motivos elencados nesta manifestação.

ARQ. URB. HELENA EMI HIRAISHI  
Divisão de Estudos Ambientais e Planejamento Territorial  
SVMA / CPA – DEAPT



## PREFEITURA DE SÃO PAULO

### SECRETARIA MUNICIPAL DO VERDE E DO MEIO AMBIENTE

#### Assessoria Jurídica

Rua do Paraíso, nº 387, - Bairro Paraíso - São Paulo/SP - CEP 04103-000  
Telefone:

#### Manifestação

**Processo SEI:** 6010.2025/0004148-2.

**Interessado(a)(s):** Câmara Municipal de São Paulo - CMSP e Prefeitura Municipal de São Paulo - PMSP.

**Assunto: Projeto de Lei - PL n.º 1.112/2025**, de iniciativa do Legislativo e autoria do vereador Marcelo Messias, que *"Institui a Política Municipal de Incentivo à Energia Solar Fotovoltaica - 'ISS VERDE' - no Município de São Paulo"*, e dá outras providências.

#### SVMA/G

**Senhor Secretário,**

Cuida o presente de processo administrativo SEI, autuado sob o n.º 6010.2025/0004148-2, para tratar do **PL n.º 1.112/2025** (doc. SEI n.º 146679431), de iniciativa parlamentar, que *"Institui a Política Municipal de Incentivo à Energia Solar Fotovoltaica - 'ISS VERDE' - no Município de São Paulo"*, e dá outras providências, com a seguinte redação:

"A CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO DECRETA:

#### CAPÍTULO I

#### DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 1º Fica instituída a Política Municipal de Incentivo à Energia Solar Fotovoltaica - 'ISS VERDE' - destinada a estimular a utilização, o desenvolvimento e a expansão da geração distribuída de energia solar fotovoltaica no Município de São Paulo, considerada fonte estratégica de energia renovável e instrumento de desenvolvimento sustentável.

Parágrafo único. São finalidades da Política Municipal:

I - fomentar a instalação de microgeração e minigeração distribuída;

II - contribuir para a mitigação das emissões de gases de efeito estufa - GEE;

III - promover a capacitação profissional e a geração de empregos verdes;

IV - estimular a inovação tecnológica e científica na área de energia solar;

V - reduzir desigualdades socioeconômicas por meio do acesso democrático à energia limpa;

VI - incentivar a eficiência energética nos órgãos e entidades da Administração Pública Municipal.

#### CAPÍTULO II

## DIRETRIZES E OBJETIVOS

Art. 2º A Política Municipal observará as seguintes diretrizes e objetivos:

I - ampliar e diversificar a matriz energética do Município, estimulando investimentos privados e públicos em sistemas fotovoltaicos;

II - incentivar a criação de usinas solares em áreas públicas, comunitárias e de maior potencial de geração;

III - fomentar o desenvolvimento de empresas e startups ligadas às energias renováveis;

IV - apoiar programas de inovação tecnológica, pesquisa científica e transferência de conhecimento;

V - promover a implantação de projetos de eficiência energética na administração municipal;

VI - atrair investimentos nacionais e internacionais em soluções de descarbonização;

VII - incentivar a implantação de parques solares pelas empresas de transporte coletivo, especialmente pelas concessionárias e permissionárias de ônibus, destinados ao abastecimento da frota elétrica e à redução do custo operacional do transporte público.

## CAPÍTULO III

### DOS INCENTIVOS TRIBUTÁRIOS

Art. 3º As empresas prestadoras de serviços de elaboração de projetos, execução de obras, instalação de componentes e manutenção de sistemas de energia solar fotovoltaica, estabelecidas no Município, poderão aderir ao Programa "ISS VERDE", nos termos desta Lei.

Art. 4º O benefício consistirá em redução de até 20% (vinte por cento) na alíquota do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza - ISSQN incidente sobre os serviços descritos no art. 3º, desde que observados os seguintes requisitos:

I - adesão formal ao Programa junto à Secretaria Municipal da Fazenda;

II - comprovação de regularidade fiscal perante o Município;

III - exercício efetivo da atividade em território municipal;

IV - não acumulação com outros benefícios fiscais de mesma natureza;

V - apresentação de Estimativa de Impacto Orçamentário-Financeiro (EIOF), nos termos do art. 14 da Lei Complementar nº 101/2000;

VI - comprovação de investimentos em geração solar vinculada a serviços públicos de transporte coletivo, quando se tratar de empresas operadoras do sistema de ônibus do Município.

§ 1º O limite global de benefícios será definido anualmente na Lei Orçamentária Anual (LOA) e detalhado em ato da Secretaria Municipal da Fazenda.

§ 2º O benefício poderá ser revogado a qualquer tempo, em caso de descumprimento das condições desta Lei.

## CAPÍTULO IV

### DO PROGRAMA 'ENERGIA E MOBILIDADE SP'

Art. 5º Fica instituído o Programa Municipal 'Energia e Mobilidade SP', como parte integrante da Política Municipal de Incentivo à Energia Solar Fotovoltaica, com os seguintes instrumentos:

I - estímulo à instalação de parques solares em garagens e terminais de ônibus, destinados ao suprimento da frota elétrica municipal;

II - autorização para utilização de áreas públicas, mediante chamamento público e contrato de concessão de uso ou direito de superfície, para implantação de usinas solares pelas concessionárias e permissionárias de transporte coletivo;

III - possibilidade de celebração de contratos de compra e venda de energia

elétrica (PPA - Power Purchase Agreement) pelas empresas de transporte coletivo, observada a regulamentação da Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL e a legislação federal aplicável;

IV - previsão de contrapartidas obrigatórias por parte das empresas beneficiárias, consistentes em:

a ) percentual mínimo de veículos elétricos em circulação;

b) comprovação de abastecimento parcial ou total a partir de energia proveniente de fontes renováveis;

c) relatórios anuais de eficiência energética e redução de custos operacionais.

Parágrafo único. Será concedido benefício de redução de até 20% (vinte por cento) na alíquota do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza - ISSQN incidente sobre os serviços prestado pelas empresas de transporte público

Art. 6º O beneficiário que deixar de preencher os requisitos desta Lei deverá comunicar a Administração Tributária no prazo de até 30 (trinta) dias, sob pena de cancelamento do benefício e aplicação das sanções cabíveis.

Art. 7º O benefício previsto nesta Lei não será cumulativo com outros de idêntica natureza, facultado ao contribuinte optar pelo regime mais vantajoso.

Art. 8º As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Art. 9º Esta Lei entra em vigor no exercício financeiro em que for considerada na estimativa da receita da Lei Orçamentária Anual, bem como no respectivo anexo da Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Sala das Sessões,

MARCELO MESSIAS

Vereador

Líder do MDB"

A justificativa da propositura encontra-se no doc. SEI n.º 146679431, vide exposição que se transcreve abaixo:

"O presente Projeto de Lei tem como finalidade instituir a Política Municipal de Incentivo à Energia Solar Fotovoltaica - 'ISS VERDE' no Município de São Paulo, instrumento voltado a estimular a expansão da geração distribuída de energia limpa e renovável, a modernização tecnológica e a redução dos impactos ambientais decorrentes da elevada demanda energética urbana. A cidade de São Paulo, pela sua dimensão territorial e complexidade metropolitana, necessita adotar medidas concretas de transição energética que sejam compatíveis com os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil e com as próprias metas municipais de descarbonização. A energia solar fotovoltaica se apresenta como uma solução estratégica para o município, não apenas pela abundância do recurso, mas também pelo potencial de reduzir a dependência de fontes externas, diversificar a matriz elétrica e diminuir as emissões de gases de efeito estufa que afetam diretamente a qualidade de vida da população. O projeto também reconhece a importância de integrar a política energética ao sistema de transporte coletivo, estimulando as empresas concessionárias e permissionárias de ônibus a investirem na instalação de parques solares voltados ao abastecimento de suas frotas elétricas. Ao vincular os incentivos fiscais a esse esforço, a proposta contribui para baratear o custo operacional do transporte público, assegura maior sustentabilidade financeira ao sistema e amplia os benefícios sociais decorrentes da melhoria da mobilidade urbana. A iniciativa encontra respaldo no Marco Legal da Geração Distribuída, instituído pela Lei Federal nº 14.300/2022, e observa os parâmetros de responsabilidade fiscal previstos no artigo 14 da Lei Complementar nº 101/2000, ao estabelecer a obrigatoriedade de estimativa de impacto orçamentário-financeiro e a compatibilização da renúncia de receita com a Lei Orçamentária Anual e com as metas fiscais fixadas na Lei de

*Diretrizes Orçamentárias. Também se apoia na competência legislativa e tributária atribuída ao Município pela Constituição Federal e pela Lei Orgânica do Município de São Paulo, que autorizam a instituição de políticas fiscais indutoras do desenvolvimento sustentável. Ao mesmo tempo em que reforça o compromisso com a sustentabilidade ambiental, a proposta incentiva a inovação tecnológica, fomenta a geração de empregos qualificados e promove a capacitação profissional em setores de alta relevância para o futuro da economia urbana. A previsão de contrapartidas vinculadas à implantação de usinas solares pelas empresas de transporte coletivo garante que os benefícios fiscais concedidos retornem em ganhos concretos para a coletividade, sob a forma de menor poluição atmosférica, redução de custos tarifários e maior segurança energética para o município. Trata-se, portanto, de uma medida equilibrada que alia inovação, sustentabilidade e responsabilidade fiscal. O projeto foi concebido para ser juridicamente consistente, economicamente viável e socialmente relevante, oferecendo à cidade de São Paulo um instrumento moderno e eficaz para consolidar sua liderança no processo de transição energética urbana e no enfrentamento das mudanças climáticas. Diante desses fundamentos, submete-se a presente proposta à apreciação dos nobres vereadores, na certeza de que sua aprovação representará um marco no avanço das políticas públicas municipais voltadas à energia limpa, à mobilidade sustentável e ao desenvolvimento equilibrado da capital paulista."*

No âmbito desta Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente – SVMA, o expediente foi encaminhado aos cuidados das áreas técnicas da Pasta, quais sejam o Núcleo Assessoria Técnica de Mudanças Climáticas – SVMA/Mudanças Climáticas e a Coordenação de Planejamento Ambiental – SVMA/CPA, consoante doc. SEI n.º 146867174.

Na sequência, os autos retornaram das unidades técnicas com as respostas insertas nos docs. SEI n.º 147672628 e 147618430, nos seguintes termos:

**SVMA/Mudanças Climáticas (doc. SEI n.º 147672628):**

*"Trata o presente de solicitação de informações à PMSP sobre a proposta contida no Projeto de Lei 1112/2025, que 'Institui a Política Municipal de Incentivo à Energia Solar Fotovoltaica – 'ISS VERDE' – no Município de São Paulo'.*

*É muito meritória a preocupação principal do PL 1112/2025 porque o uso de painéis solares fotovoltaicos para geração de eletricidade é muito útil, dado que a fonte energética é gratuita, pois é o sol. Esse tipo de geração não emite gases de efeito estufa, mas não faço destaque disso, porque desconheço se o processo de produção de tais painéis seja intensivo em emissões.*

*Tomando por base o texto contido em 146679431, apresentamos a seguir as nossas considerações:*

*1. Embora a apreciação tributária não seja minha competência, é necessário apontar, como uma profissional que atua há décadas na administração pública, que é pouco recomendável criar qualquer tipo de incentivo em um momento de implementação da Reforma Tributária instituída pela Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023, a qual extinguiu o imposto sobre serviços, o ISS, que é o objeto do PL 1112/2025. Segundo material de divulgação do governo federal, a Reforma fez o seguinte:*

*O imposto sobre bens e serviços, IBS, foi previsto para ter as seguintes características:*

*O imposto sobre bens e serviços, IBS, já foi objeto da Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025, a qual 'Institui o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), a Contribuição Social sobre Bens e Serviços (CBS) e o Imposto Seletivo (IS); cria o Comitê Gestor do IBS e altera a legislação tributária'. Embora o IBS*

já comece a vigor em 1º de janeiro de 2026, destaco a previsão de transformação do sistema tributário apresentada pelo governo federal:

Apesar de a Reforma já ter passos concluídos, ela ainda está em andamento, com leis sendo votadas e outras regulamentações e testes em curso, o que poderia causar distorções a incentivos tributários dados.

2. Também é importante apontar que o uso da energia solar, como de resto outras energias renováveis, tem crescido muito no Brasil, como se vê no gráfico abaixo:

3. Existem políticas e benefícios fiscais federais, como o antigo Programa de Incentivo às Fontes Alternativas de Energia Elétrica (PROINFA), a Política Nacional de Energia Solar Fotovoltaica (PRONASOLAR), a eliminação ou redução do imposto sobre produtos importados, como equipamentos para sistemas de energia solar (embora exista um projeto de lei federal para extinguir tal benefício), redução de imposto de renda no montante gasto para instalação dos equipamentos solares, inclusão em obras de habitação social do Minha Casa Minha Vida, etc.

4. Considerando que energia é matéria de competência federal, e que não são os municípios que devem financiar a transição energética, observa-se que já há muitos incentivos, para além de linhas de financiamentos de bancos públicos e privados. Ocorre que o Município de São Paulo, pelo seu tamanho e liderança política e econômica, muitas vezes dá o exemplo e, com isso, mantém sua posição de destaque e relevância. Daí haver uma margem de tolerância, a qual, no meu entender, não deve ser aplicada neste caso. O setor de transporte coletivo municipal, além de receber subsídios para o serviço que realiza, é atividade econômica rentável, que não parece necessitar de mais recursos.

5. Para apoiar este entendimento, a Empresa de Pesquisa Energética do Brasil (EPE) traçou cenários para a evolução da Mini e Micro Geração Distribuída (MMGD), onde se vê que o melhor consumidor será o usuário residencial, e não o comercial de transporte coletivo:

6. O artigo 1º estabelece que 'fica instituída a Política Municipal de Incentivo à Energia Solar Fotovoltaica - 'ISS VERDE' - no Município de São Paulo', com o objetivo de estimular a 'utilização, o desenvolvimento e a expansão da geração distribuída de energia solar fotovoltaica no Município de São Paulo'. O parágrafo único desse artigo aponta outras finalidades dessa Política, as quais são compatíveis com o caput.

7. O artigo 2º aponta diretrizes e objetivos para a Política e aqui já surgem alguns problemas. Por exemplo: o inciso II desse artigo, ao fixar a diretriz 'II - incentivar a criação de usinas solares em áreas públicas, comunitárias e de maior potencial de geração', já gera um ônus sobre as áreas públicas, as quais são fundamentais para a adaptação aos impactos da mudança do clima mediante a criação de parques, praças e outras áreas vegetadas, ou mesmo para acumulação de águas de chuva. O uso para implantação de usinas solares concorrente ao uso para adaptação ao calor não é defensável neste caso porque não há outras que possam ser usadas para plantios com vegetação de grande porte e há outros tipos de superfícies que podem receber painéis solares.

8. Além disso, convém lembrar que, se implementada a hipótese do PL, haverá renda auferida sobre uso de área pública, pois a energia será vendida. Nesse contexto, o benefício energético seria para os compradores e não para a sociedade em geral, que seria a hipótese do uso com vegetação, por exemplo.

9. Ainda no artigo 2º, chama a atenção o inciso VII, na qualidade de diretriz e objetivo da Política proposta:

'VII - incentivar a implantação de parques solares pelas empresas de transporte coletivo, especialmente pelas concessionárias e permissionárias de ônibus, destinados ao abastecimento da frota elétrica e à redução do custo operacional do transporte público.'

A especificidade da implantação de parques solares pelas empresas de

transporte coletivo não é compatível com os demais objetivos e diretrizes preconizados, que são:

I - ampliar e diversificar a matriz energética do Município, estimulando investimentos privados e públicos em sistemas fotovoltaicos;

II - incentivar a criação de usinas solares em áreas públicas, comunitárias e de maior potencial de geração;

III - fomentar o desenvolvimento de empresas e startups ligadas às energias renováveis;

IV - apoiar programas de inovação tecnológica, pesquisa científica e transferência de conhecimento;

V - promover a implantação de projetos de eficiência energética na administração municipal;

VI - atrair investimentos nacionais e internacionais em soluções de descarbonização;

Ora, as empresas de transporte coletivo têm altas rendas, ademais dos subsídios, e, em meu entender, não há necessidade de mais esse incentivo, mesmo porque há um relevante aspecto com relação a interesses privados: a energia solar é gratuita, o que barateia expressivamente o sistema para seu aproveitamento.

10. O artigo 3º aponta quem são os beneficiários do incentivo estabelecido pela Política:

'as empresas prestadoras de serviços de elaboração de projetos, execução de obras, instalação de componentes e manutenção de sistemas de energia solar fotovoltaica, estabelecidas no Município'.

Dois pontos surgem como dúvidas: por que uma Política de incentivo está voltada a apenas um segmento profissional; e, outro ponto, se as beneficiárias são as empresas de projetos e obras, como as empresas de transporte coletivo entraram no artigo 2º?

11. Outro aspecto a se destacar relativamente ao artigo 3º é o fato de que ele refere um 'Programa ISS Verde', mas no artigo 1º a palavra utilizada é 'política'.

12. O benefício estabelecido pelo PL 1112/2025 é a redução no ISS, mediante a 'redução de até 20% (vinte por cento) na alíquota do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza - ISSQN incidente sobre os serviços descritos no art. 3º'. Observo que melhor seria dizer 'serviços mencionados', dado que não há serviços descritos no artigo 3º. Não tenho condição ou competência para fazer essa análise, para a qual melhor dirá SF, mas me parece uma enorme redução.

13. Nesse artigo 4º, há incisos que indicam as condições para habilitação ao benefício e o último deles estipula que é necessário o seguinte:

VI - comprovação de investimentos em geração solar vinculada a serviços públicos de transporte coletivo, quando se tratar de empresas operadoras do sistema de ônibus do Município.

Então, aqui surge a figura da empresa de transporte coletivo como a geradora potencial do benefício, com a exclusão das demais empresas que podem usar energia solar fotovoltaica.

14. Ainda no artigo 4º, surge uma condição mutante, de aparentemente difícil gerenciamento:

§ 1º O limite global de benefícios será definido anualmente na Lei Orçamentária Anual (LOA) e detalhado em ato da Secretaria Municipal da Fazenda.

15. No artigo 5º, foi criado mais um incentivo, o qual foi denominado Programa Municipal 'Energia e Mobilidade SP', como parte integrante da Política Municipal de Incentivo à Energia Solar Fotovoltaica. Aqui, há uma explicitude em relação a benefícios a empresas de ônibus e a redução é a mesma que aquela estabelecida pelo artigo 3º. Para este caso, valem os mesmos comentários anteriormente feitos.

\* \* \* \* \*

Com isto exposto, entendendo que o Projeto de Lei 1112/2025 não deve ter prosseguimento, ressalvados os entendimentos de outros setores da PMSP, encaminho o presente para sua avaliação e o prosseguimento que couber."

**SVMA/CPA/DEAPT (doc. SEI n.º 147618430):**

"Através do presente a Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, da Câmara Municipal de São Paulo, solicita análise e manifestação acerca do Projeto de Lei nº 1112/2025, de autoria do Ver. Marcelo Messias, que propõe Instituir no Município de São Paulo a 'Política Municipal de Incentivo à Energia Solar Fotovoltaica - ISS VERDE'.

Trata-se de iniciativa que visa fomentar 'a utilização, o desenvolvimento e a expansão da geração distribuída de energia solar fotovoltaica no Município de São Paulo' através da redução de até 20% na alíquota do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza - ISSQN para serviços prestados pelas empresas prestadoras de serviços de elaboração de projetos, execução de obras, instalação de componentes e manutenção de sistemas de energia solar fotovoltaica, estabelecidas no Município, mediante adesão ao programa.

Institui ainda através do Art. 5º o Programa Municipal 'Energia e Mobilidade SP', que visa estimular à instalação de parques solares em garagens e terminais de ônibus, autoriza a utilização de áreas públicas para implantação de usinas solares pelas concessionárias e permissionárias de transporte coletivo, entre outros. Como benefício será concedida redução de até 20% na alíquota do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza - ISSQN incidente sobre os serviços prestados pelas empresas de transporte público.

Cabe observar que com vistas a atender a Lei de Responsabilidade Fiscal está sendo solicitado ao Executivo o cálculo da estimativa do impacto orçamentário-financeiro da proposta no exercício em que iniciar sua vigência e nos dois anos seguintes.

No que se refere ao Projeto de Lei nº 1112/2025 inicialmente esclarecemos que todas as políticas públicas e programas voltados a promoção de fontes de energia renovável que buscam diversificar a matriz energética, reduzir emissões de gases de efeito estufa e promover a sustentabilidade são louváveis.

Entretanto, ao pesquisar o assunto em questão nos deparamos com políticas públicas e incentivos fiscais que já possibilitaram a criação de um ambiente altamente favorável e impulsionaram a instalação de energia solar fotovoltaica.

- Isenção de Programa de Integração Social - PIS e Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social - COFINS;
- Convênio ICMS nº 16/2015 (CONFAZ) autorizou os estados a concederem isenção total do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS sobre a energia elétrica gerada e compensada pelos consumidores;
- Redução do Imposto de Importação - A alíquota para a importação de equipamentos e componentes de energia solar foi reduzida, tornando o hardware mais acessível;
- Isenção de IPI e ICMS para Equipamentos - Existem isenções específicas de IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados) e, em alguns estados, de ICMS na compra de equipamentos para sistemas de energia solar fotovoltaica, o que barateia o kit completo;
- Programas de Financiamento - Linhas de crédito específicas com condições especiais de juros, oferecidas por bancos públicos como BNDES e privados, facilitaram o acesso ao capital necessário para a instalação dos sistemas;

Tais incentivos fiscais atuaram diretamente na redução do custo inicial dos sistemas fotovoltaicos, mas no momento atual a questão que se coloca é outra: a perda de receita por parte da União, Estados e Municípios precisa ser

*compensada como prevê a Lei de Responsabilidade Fiscal, o que pode levar à criação de novas fontes de receita.*

*Outro aspecto que merece atenção diz respeito a necessidade de soluções eficazes de armazenamento de energia que pode ser agravado por incentivos que não considerem a questão.*

*Assim sendo, somos pelo não prosseguimento do PL 1112/25 pelos motivos elencados nesta manifestação."*

São as manifestações técnicas.

Com efeito, há pontos relevantes a serem considerados.

### **É o relatório do essencial.**

Convém destacar, inicialmente, que compete a esta Assessoria a análise sob o prisma estritamente jurídico, não lhe cabendo adentrar em aspectos inerentes à conveniência e oportunidade da prática dos atos administrativos, reservados à esfera discricionária do administrador público legalmente competente, tampouco examinar questões de natureza eminentemente técnica, administrativa ou financeira.

O processo foi submetido às áreas competentes para fornecimento de questões de ordem técnica, razão pela qual não se adentra ao mérito da propositura, o que caberá aos órgãos da Municipalidade responsáveis. Sem prejuízo, algumas observações são feitas sem caráter vinculativo, cuja observância ou não será de exclusiva responsabilidade da Administração.

Sob o ponto de vista formal, não se verifica qualquer vício de competência, conforme estipulado no artigo 30 da Constituição Federal, tampouco de iniciativa, de acordo com o artigo 37, § 2.º, da Lei Orgânica do Município de São Paulo. A proposta respeita, em princípio, o núcleo intangível da separação de poderes, revelando a predominância de interesse local e harmonia com a legislação estadual e federal aplicável, que pode ser suplementada.

No que concerne às normas que regem o Direito Constitucional Ambiental e compõe o escopo de análise desta Pasta, verifica-se pertinência temática do conteúdo da propositura para o exame desta Assessoria Jurídica.

Finalmente, no aspecto material, a posição de SVMA/AJ é no sentido de **discordar** com a proposta de redação, na linha das cotas exaradas pelas áreas técnicas, que se pronunciaram de forma desfavorável ao seu prosseguimento, ao menos nos termos propostos.

Apesar da louvável iniciativa do edil autor, é preciso observar as ponderações feitas por SVMA/CPA/DEAPT (doc. SEI n.º 147618430), ao destacar a existência de ao menos **5 (cinco) outros incentivos e benefícios fiscais para o mesmo objeto da proposta**, a saber:

- **Isenção** de Programa de Integração Social - PIS e Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social - COFINS;
- **Convênio** ICMS nº 16/2015 (CONFAZ) autorizou os estados a concederem isenção total do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS sobre a energia elétrica gerada e compensada pelos consumidores;
- **Redução** do Imposto de Importação - A alíquota para a importação de equipamentos e componentes de energia solar foi reduzida, tornando o hardware mais acessível;
- **Isenção** de IPI e ICMS para Equipamentos - Existem isenções específicas de

IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados) e, em alguns estados, de ICMS na compra de equipamentos para sistemas de energia solar fotovoltaica, o que barateia o kit completo;

- **Programas de Financiamento** - Linhas de crédito específicas com condições especiais de juros, oferecidas por bancos públicos como BNDES e privados, facilitaram o acesso ao capital necessário para a instalação dos sistemas;

A concessão de nova isenção tributária na hipótese em tela, portanto, tenderá a comprometer substancialmente a capacidade arrecadatória do Município sem gerar efetiva contribuição social, em vulneração ao interesse público primário. É dizer que sob o aspecto da estrita proporcionalidade, à luz binômio necessidade e utilidade, a proposta mostra-se incompatível ao conteúdo finalístico nela elencada.

Em adição, SVMA/Mudanças Climáticas (doc. SEI n.º 147672628) traz uma série de observações, dentre as quais está o incremento de despesas públicas na implementação de placas solares em áreas pertencentes ao Município, o que pode gerar ainda maior impacto orçamentário.

Ademais, a própria Secretaria Municipal da Fazenda - SF, por suas áreas técnicas, já apresentou diversos argumentos contrários ao prosseguimento do PL, o qual corroboramos neste momento, por sua importância. Destaca-se, em especial, a resposta de SF/SUREM/DEJUG/AJT/PL (doc. SEI n.º 146939745), opinando pela "**não aprovação do referido Projeto de Lei**", dado que a proposta apresenta vedação legal à concessão de benefícios fiscais a atividades sujeitas à alíquota mínima do ISS, além de gerar insegurança jurídica quanto à definição dos beneficiários, risco de renúncia de receita sem adequada estimativa de impacto orçamentário-financeiro e potencial distorção do sistema tributário municipal, pois "**a instituição de benefícios fiscais com critérios que não guardam relação direta com o fato gerador do tributo deturpa o sistema tributário municipal**".

Diante das considerações acima, tem-se que não há como prosperar a minuta em tela na forma como se encontra, de modo que nos manifestamos contrários ao prosseguimento do presente Projeto de Lei.

Ante o exposto, restituímos-lhe o presente para deliberação e endosso, *sub censura*, com a sugestão de encaminhamento à Casa Civil/ATL para o devido prosseguimento.

Contudo, V. Sa., melhor deliberará.

Ao ensejo, renovamos protestos de elevada estima e consideração.

Sendo o que nos cumpria para o momento, subscrevemo-nos.

Atenciosamente,

São Paulo, 17 de dezembro de 2025.

**GABRIEL SAAD DE AVILA MORALES**

Assessor II  
RF 927.327-1  
SVMA.G/AJ

De acordo.

**GABRIEL SILVESTRE GOITIA GARCIA**

Procurador do Município de São Paulo

OAB/SP n.º 290.245

SVMA.G/AJ



**Gabriel Silvestre Goitia Garcia**

**Procurador(a) do Município**

Em 17/12/2025, às 17:05.



**Gabriel Saad de Avila Morales**

**Assessor(a) II**

Em 17/12/2025, às 17:08.

---

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site  
<http://processos.prefeitura.sp.gov.br>, informando o código verificador **148109344** e o código  
CRC **44B21EB5**.

---

---

**Referência:** Processo nº 6010.2025/0004148-2

SEI nº 148109344



## PREFEITURA DE SÃO PAULO

### SECRETARIA MUNICIPAL DO VERDE E DO MEIO AMBIENTE ASSESSORIA JURÍDICA

Rua do Paraíso, nº 387 - Bairro Paraíso - São Paulo/SP  
Telefone:

**PROCESSO 6010.2025/0004148-2**

**Encaminhamento SVMA/AJ Nº 148109417**

**PREF/CASA CIVIL/ATL III**

**Senhor Procurador do Município,**

Em atendimento ao solicitado no doc. SEI146680453, retorno-lhe o presente para conhecimento das manifestações exaradas pelo Núcleo Assessoria Técnica de Mudanças Climáticas - SVMA/Mudanças Climáticas (147672628), pela Coordenação de Planejamento Ambiental - SVMA/CPA (147618430) e pela Assessoria Jurídica (148109344), as quais endosso.

Ao ensejo, renovo meus votos de elevada estima e consideração.

Tamires Carla de Oliveira

**Chefe de Gabinete**

**Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente**



**Tamires Carla de Oliveira**

**Chefe de Gabinete**

Em 17/12/2025, às 17:54.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site  
<http://processos.prefeitura.sp.gov.br>, informando o código verificador **148109417** e o código CRC **3509FB79**.