



ENC: Contribuições Técnicas ao PL 1559/2025 – Comgás – Ref. Análise de Legalidade

De Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa <ccj@saopaulo.sp.leg.br>

Data Sex, 6/3/2026 15:20

Para SGP-22 - Equipe de Controle do Proc. Legislativo <sgp22@saopaulo.sp.leg.br>

 1 anexo (1 MB)

NOTA TÉCNICA PL 1559.2025 .pdf;

Prezados, boa tarde.

Peço a gentileza de cadastrar como DOCREC o documento em anexo. Trata-se de uma nota técnica a respeito do PL 1559/2025.

Cordialmente,



Gustavo Crivellari

Técnico Legislativo

Secretaria da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação

Participativa

Tel.: (11) 3396-4447

De: Juliana Celi Curti Chiminazzo <JChiminazzo@comgas.com.br>

Enviado: quarta-feira, 4 de março de 2026 14:59

Para: Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa <ccj@saopaulo.sp.leg.br>

Cc: Lais Rocha Fiusa <lais.fiusa@comgas.com.br>

Assunto: Contribuições Técnicas ao PL 1559/2025 – Comgás – Ref. Análise de Legalidade

Geralmente, você não recebe emails de jchiminazzo@comgas.com.br. [Saiba por que isso é importante](#)

Público

Prezados(as),

Boa tarde.

A Comgás acompanha com atenção a tramitação do **PL nº 1559/2025**, de autoria do Vereador Dheison Silva, atualmente sob análise desta douta Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa.

Cientes de que a matéria encontra-se em fase de instrução técnica junto à **Procuradoria da Câmara (PROC-CMSP)**, tomamos a liberdade de encaminhar a Nota Técnica anexa. O documento oferece subsídios estritamente jurídicos e técnicos sobre a importância da **preservação da neutralidade tecnológica** e da **segurança normativa** no ordenamento municipal, visando colaborar com a higidez do parecer de legalidade.

Solicitamos, se possível, que estas contribuições sejam levadas ao conhecimento da Procuradoria e, oportunamente, do Relator que vier a ser designado.

Permanecemos à inteira disposição para reuniões técnicas ou esclarecimentos adicionais que a Comissão julgar pertinentes.

Atenciosamente,

Juliana Curti

Relações Institucionais

(11) 9 1062-1584

jchiminazzo@comgas.com.br

Público

Eventuais dados pessoais constantes do presente e-mail, ou de documento anexo ao presente, são **encaminhados para a única finalidade ou finalidades neles indicadas**, sendo de responsabilidade desse destinatário limitar-se ao tratamento de tais dados pessoais em conformidade com a **Lei nº 13.709/2018 (LGPD)**, especialmente quanto à necessidade de **proteção dos dados pessoais**, de acessos não autorizados e de situações acidentais ou ilícitas de destruição, perda, alteração, comunicação, compartilhamento ou qualquer forma de tratamento inadequado ou ilícito, sob pena da responsabilização cabível. Ainda, o conteúdo deste e-mail é confidencial e destinado exclusivamente ao destinatário especificado apenas na mensagem. **Se você recebeu o presente e-mail por engano, solicita-se que responda a esta mensagem e proceda à sua imediata exclusão**, para que se evite nova ocorrência de tal equívoco.

Evite imprimir este e-mail e seus anexos. Colabore com o meio ambiente.

Interno



Nota Técnica – Análise do Projeto de Lei nº 1559/2025

O Projeto de Lei que institui a obrigatoriedade de adoção de sistemas fotovoltaicos em empreendimentos de Habitação de Interesse Social (HIS) e Habitação do Mercado Popular (HMP) insere-se, em termos gerais, no âmbito das políticas públicas urbanas e ambientais voltadas à sustentabilidade e à mitigação da pobreza energética. Trata-se, portanto, de finalidade legítima, coerente com os objetivos constitucionais de proteção ao meio ambiente e de promoção do bem-estar social.

Extraí-se da justificativa do PL o objetivo simultâneo de promover a transição energética e combater a pobreza energética, à luz do contexto socioeconômico exposto na fundamentação.

A proposição legislativa se insere no contexto de uma política pública moderna, sustentável e socialmente justa, reconhecendo que o custo da energia elétrica é um vetor significativo da pobreza urbana e que o acesso a fontes renováveis deve ser democratizado, especialmente para as parcelas mais vulneráveis da população que dependem das iniciativas de moradia do Poder Público Municipal. Ao transcender a mera função assistencialista, a inclusão da tecnologia fotovoltaica nos projetos de HIS configura uma estratégia de valorização imobiliária, redução da vulnerabilidade econômica das famílias e alinhamento do Município de São Paulo com as metas globais de desenvolvimento sustentável e eficiência energética.

A presente análise não questiona a legitimidade da finalidade ambiental pretendida pelo Projeto de Lei. A questão jurídica central reside na opção normativa de impor solução tecnológica específica como condição de regularidade urbanística, restringindo a adoção de alternativas tecnicamente equivalentes e deslocando o foco da política pública do resultado ambiental para o meio tecnológico eleito.

A geração distribuída de energia solar tem apresentado crescimento substancial no Brasil nos últimos anos, consolidando-se como uma parcela relevante da matriz energética nacional. Dados oficiais da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL)¹ indicam que estão conectados à rede aproximadamente **3,1 milhões de sistemas de micro e minigeração distribuída**, com potência instalada próxima de 35,6 GW, beneficiando cerca de **4,7 milhões de unidades consumidoras em todo o país**. O estado de São Paulo, em especial, tem se

¹ **Fonte:** Agência Nacional de Energia Elétrica – Painel Interativo de Micro e Minigeração Distribuída (MMGD), dados de janeiro e maio de 2025 (consulta ao painel interativo).

Interno

Interno



Companhia de Gás de São Paulo
www.comgas.com.br



destacado na instalação desses sistemas, com dezenas de milhares de novos painéis fotovoltaicos conectados em 2024 e 2025.

Essa trajetória de expansão confirma que a tecnologia fotovoltaica é uma alternativa técnica viável e amplamente adotada em diferentes contextos de uso — residencial, comercial e rural — e que sua integração tem sido incentivada tanto por reduções de custo quanto pelo aperfeiçoamento regulatório. Ao mesmo tempo, os custos iniciais de aquisição e implantação de sistemas fotovoltaicos — em particular em empreendimentos multifamiliares de grande porte — permanecem significativos e, em muitos casos, dependem de mecanismos eficientes de financiamento, incentivos fiscais ou subsídios para viabilizar sua adoção ampla sem onerar de forma desproporcional os beneficiários.

Nesse contexto, a eventual imposição legal exclusiva dessa tecnologia demanda demonstração técnica robusta de que não existem alternativas equivalentes capazes de produzir resultado ambiental similar com menor impacto econômico ou maior flexibilidade operacional, sob pena de configurar restrição normativa desnecessária.

Essa contextualização é relevante para qualificar a avaliação jurídica que se segue, considerando não apenas princípios abstratos, mas impactos práticos e tendências setoriais no ambiente energético em transformação. A questão central que se coloca, entretanto, não diz respeito ao mérito da finalidade ambiental pretendida, mas à opção normativa pela imposição compulsória de solução tecnológica específica, adotada como condição para o licenciamento urbanístico e para a viabilidade dos empreendimentos abrangidos.

Com efeito, o desenho adotado pelo Projeto não se limita ao estabelecimento de metas ambientais ou parâmetros gerais de desempenho energético. Ao contrário, a política pública é construída a partir da imposição legal de um meio tecnológico determinado, na medida em que o texto estabelece, desde logo, no *art. 1º*, a obrigatoriedade de instalação do Sistema de Aproveitamento Solar Fotovoltaico (SAS-FV) nos empreendimentos HIS e HMP abrangidos.

Essa opção normativa é aprofundada pelo *art. 3º, §1º*, ao fixar parâmetros mínimos de dimensionamento que vinculam não apenas o atendimento integral da demanda energética das áreas comuns, mas também a cobertura de, no mínimo, 50% da demanda anual média de aquecimento de água sanitária à geração fotovoltaica. Dessa forma, a política pública desloca-se do campo do estímulo e da indução para o campo da obrigatoriedade normativa, reduzindo de maneira sensível a margem de conformação técnica e institucional dos projetos.

Interno

Interno



Companhia de Gás de São Paulo
www.comgas.com.br

comgas

O caráter compulsório do modelo é reforçado, ainda, pelo *art. 6º*, que condiciona a emissão dos atos centrais do licenciamento urbanístico — inclusive o Certificado de Conclusão (Habite-se) — à comprovação de atendimento integral das exigências relativas ao SAS-FV. Ao atrelar diretamente a viabilidade administrativa do empreendimento à adoção de solução tecnológica previamente definida em lei, o Projeto intensifica o grau de rigidez do modelo adotado e transforma a escolha técnica em verdadeiro pressuposto legal de regularidade.

É a partir dessa constatação — isto é, da conversão de uma política pública ambiental em comando normativo excludente de meios técnicos alternativos — que se impõe a análise do Projeto sob a perspectiva da juridicidade, entendida como a conformidade material da norma com o ordenamento jurídico, para além da legalidade formal.

Do ponto de vista constitucional, a atuação legislativa municipal encontra fundamento na proteção ao meio ambiente (*art. 225 da Constituição Federal*), bem como na política urbana e habitacional. A Constituição Federal, contudo, orienta a persecução de fins públicos, sem prescrever a adoção de meios tecnológicos específicos, ao mesmo tempo em que estrutura a ordem econômica sobre bases como a livre iniciativa, a livre concorrência e a pluralidade de soluções (*art. 170*).

A autonomia municipal para legislar sobre temas urbanísticos e ambientais, deve observar os limites materiais decorrentes dos princípios da razoabilidade, proporcionalidade, isonomia e livre iniciativa. Assim, a legislação local precisa demonstrar coerência, adequação e neutralidade instrumental, evitando interferências excessivas ou restrições desproporcionais nas atividades econômicas.

Sob esse prisma, a imposição legal de solução tecnológica única projeta tensões relevantes com princípios constitucionais estruturantes. No que se refere à isonomia material, soluções tecnicamente aptas a atender à mesma finalidade pública passam a receber tratamento normativo desigual, não a partir de critérios objetivos de desempenho ou eficiência, mas por exclusão normativa apriorística.

Quanto à impessoalidade administrativa, a política pública deixa de ser neutra quanto aos meios empregados, incorporando a escolha técnica como elemento obrigatório do comando legal. Já sob a ótica da proporcionalidade, a adoção do instrumento mais restritivo

Interno

Interno



Companhia de Gás de São Paulo
www.comgas.com.br

comgas

— a imposição direta de meio tecnológico específico — revela-se questionável diante da existência de alternativas menos gravosas aptas a alcançar o resultado ambiental pretendido.

Essa exigência de racionalidade normativa é reforçada pela Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, cujo *art. 20* impõe ao legislador e ao administrador o dever de considerar as consequências práticas das decisões públicas, vedando escolhas fundadas exclusivamente em valores abstratos dissociados de seus efeitos concretos.

Além disso, a ausência de estudo de impacto regulatório ou de análise técnico-econômica comparativa que justifique a exclusividade da solução fotovoltaica pode fragilizar a fundamentação material da norma, especialmente diante do dever de motivação qualificada em políticas públicas com impacto econômico relevante. Quando a norma interfere diretamente na estrutura de custos da política habitacional de interesse social, esse dever assume densidade ainda maior.

A imposição compulsória de solução tecnológica específica pode repercutir diretamente no custo final dos empreendimentos de HIS e HMP, com potencial impacto sobre a viabilidade econômico-financeira dos projetos e sobre o próprio acesso da população de baixa renda à política habitacional, circunstância que deve integrar a análise de consequências práticas das decisões públicas exigida pela LINDB² e imposta tanto ao legislador quanto ao administrador.

No caso em exame, a positivação de modelo rígido de obrigatoriedade tecnológica projeta efeitos que extrapolam o universo imediato dos empreendimentos HIS e HMP, sobretudo diante do papel historicamente exercido pelo Município de São Paulo como referência normativa em matéria urbanística e ambiental.

As soluções legislativas adotadas no âmbito municipal tendem, por essa razão, a irradiar-se como precedentes institucionais, influenciando outros programas habitacionais, municípios da Região Metropolitana e políticas de alcance estadual. A replicabilidade normativa, a indução de padrões regulatórios e os impactos estruturais sobre o perfil energético do setor habitacional de baixa e média renda constituem consequências práticas que devem integrar, necessariamente, a análise de juridicidade da proposta.

² Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão. [\(Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018\)](#) [\(Regulamento\)](#)

Interno

Interno



Companhia de Gás de São Paulo
www.comgas.com.br

comgas

No plano infraconstitucional, a discussão também dialoga com diretrizes consolidadas em políticas públicas nacionais, notadamente a Política Energética Nacional (Lei nº 9.478/1997), estruturada sobre a lógica da diversificação das fontes, da complementaridade entre matrizes energéticas e da busca por soluções eficientes sob critérios técnicos e econômicos. Embora não vinculante à atuação municipal, esse marco legal constitui relevante parâmetro de coerência e racionalidade normativa, especialmente quando a legislação local interfere de forma estrutural na seleção e no uso de fontes energéticas.

À luz desse arcabouço, o encadeamento normativo estabelecido pelos arts. 1º, 3º, §1º e 6º do Projeto evidencia opção legislativa que desloca o foco da política pública do resultado ambiental para a imposição do meio tecnológico, reduzindo a neutralidade instrumental do Estado e restringindo a margem de conformação técnica sem demonstração de necessidade absoluta. Tal rigidez mostra-se particularmente sensível em programas de Habitação de Interesse Social e Habitação do Mercado Popular, nos quais a flexibilidade institucional constitui elemento relevante de viabilidade econômica, técnica e operacional.

Nesse contexto, merece destaque a possibilidade de estruturação da política pública segundo modelo orientado a resultados, no qual a norma estabelece metas objetivas de desempenho energético ou ambiental, admitindo sua comprovação por soluções técnicas equivalentes ou combinadas.

Tal modelagem normativa preservaria a finalidade ambiental da política, ao evitar a imposição de uma tecnologia específica e permitir que qualquer solução técnica capaz de atingir os resultados exigidos seja utilizada, o que reduz riscos jurídicos associados à rigidez regulatória e amplia a segurança jurídica dos agentes públicos e privados envolvidos na execução da política habitacional.

Diante de todo o exposto, a efetividade da política pública pretendida depende de um desenho normativo orientado a resultados — e não da imposição compulsória de meio tecnológico específico — de modo a permitir soluções ajustadas às diferentes realidades dos empreendimentos e dos beneficiários.

Nesse contexto, as inconsistências identificadas no **Projeto de Lei nº 1559/2025**, especialmente a restrição à neutralidade instrumental e os impactos potencialmente desproporcionais sobre empreendimentos de HIS e HMP, evidenciam a conveniência de revisão de sua redação, a fim de alinhá-lo aos princípios constitucionais e administrativos, bem como às diretrizes de racionalidade e análise de consequências práticas previstas na LINDB.

Interno