



PARECER DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO
PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 1.112/2025

Trata-se de Projeto de Lei, de autoria do nobre Vereador Marcelo Messias, que institui 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.

Nos termos do projeto, 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, que aderirem ao referido Programa, poderão obter redução de até 20% (vinte por cento) na alíquota do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISSQN para os serviços prestados.

Além disso, a proposta institui o Programa "Energia e Mobilidade SP", tendo como instrumentos, dentre outros, o estímulo à instalação de parques solares em garagens e terminais de ônibus, destinados ao suprimento da frota elétrica municipal; 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 e a 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.

Consoante justificativa apresentada, o Município, por sua dimensão e complexidade, precisa adotar medidas concretas de transição energética, compatíveis com os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil.

Para poder emitir seu parecer, esta Comissão solicitou ao Poder Executivo informações a respeito da estimativa do impacto orçamentário-financeiro da medida (fls. 14-16).

Em resposta (fls. 19-49), o Poder Executivo encaminhou manifestações técnicas e estudo de impacto financeiro-orçamentário (fl. 22), apontando possíveis óbices ao prosseguimento da proposta, tais como risco de renúncia de receita sem compensação, existência de incentivos fiscais já instituídos em âmbito federal e estadual, inconsistências na definição dos beneficiários e potenciais impactos no sistema tributário municipal, além de registrar que a concessão de novos incentivos ocorre em contexto de implementação da reforma tributária. Diante dessas considerações, o Executivo manifestou-se desfavoravelmente ao prosseguimento do projeto.

Não obstante as ponderações apresentadas pelo Executivo, sob o aspecto estritamente jurídico a proposição reúne condições para seguir em tramitação, na forma do substitutivo ao final proposto.



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

No que tange ao aspecto formal, a propositura encontra fundamento no artigo 37, *caput*, da Lei Orgânica do Município, segundo o qual a iniciativa das leis cabe a qualquer membro ou Comissão Permanente da Câmara Municipal, ao Prefeito e aos cidadãos. Ademais, consoante o disposto no artigo 30, inciso I, da Constituição Federal, compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local, dispositivo com idêntica redação no artigo 13, inciso I, da Lei Orgânica Municipal.

A proposta também se insere no âmbito da competência municipal para promover políticas públicas voltadas à proteção do meio ambiente e ao desenvolvimento sustentável. Com efeito, dispõe o artigo 23, inciso VI, da Constituição Federal, que é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas.

Por sua vez, o artigo 24, inciso VI, da Constituição Federal, estabelece a competência concorrente para legislar sobre proteção do meio ambiente, previsão que deve ser interpretada em conjunto com o artigo 30, inciso II, da mesma Carta, segundo o qual compete ao Município suplementar a legislação federal e estadual no que couber.

No tocante à competência legislativa municipal, consigne-se que o E. Supremo Tribunal Federal fixou a Tese de Repercussão Geral nº 145, reafirmando a competência dos Municípios para legislar sobre meio ambiente, desde que o regramento local seja harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados.

Cumpra registrar, ainda, que o ordenamento jurídico federal já contempla disciplina específica voltada ao estímulo da geração de energia a partir de fontes renováveis. Nesse sentido, destaca-se a Lei Federal nº 14.300, de 6 de janeiro de 2022, que instituiu o marco legal da microgeração e minigeração distribuída, estabelecendo diretrizes para a geração própria de energia elétrica a partir de fontes renováveis, notadamente a energia solar fotovoltaica, bem como mecanismos de compensação de energia elétrica no âmbito do sistema elétrico nacional. A matéria também se insere no contexto das políticas nacionais de mitigação das mudanças climáticas, especialmente a Política Nacional sobre Mudança do Clima (Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009), que incentiva a adoção de tecnologias de baixa emissão de gases de efeito estufa.

No âmbito local, a Lei Orgânica do Município de São Paulo estabelece o dever do Poder Público de coibir atividades que impliquem degradação ambiental e quaisquer outros prejuízos à qualidade de vida da população, bem como de promover políticas voltadas à preservação ambiental e ao desenvolvimento sustentável (arts. 160 e 182).

No entanto, no que se refere aos dispositivos que tratam da concessão de incentivo fiscal mediante redução da alíquota do ISSQN, verifica-se que a disciplina proposta não define de forma suficientemente precisa os serviços alcançados pelo benefício,



tampouco a alíquota efetivamente aplicável, remetendo parte substancial da regulamentação à Administração Tributária.

Nesse sentido, a jurisprudência tem reconhecido que a concessão de benefícios fiscais deve observar estritamente o princípio da legalidade tributária, não sendo admissível a delegação genérica ao Poder Executivo para definição dos critérios de sua fruição, conforme decidiu o E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, em precedente assim ementado:

Ementa: Constitucional – Tributário - Ação Direta de Inconstitucionalidade – Município de Itobi - Lei n. 2.089, de 21 de fevereiro de 2020 estabelece, em síntese, "diretrizes e incentivos fiscais para o desenvolvimento econômico do município de Itobi e dá outras providências"- O parâmetro de controle de constitucionalidade de norma municipal é unicamente a Constituição Estadual, afastando-se a análise da ação quanto a normas infraconstitucionais (Lei de Responsabilidade Fiscal e Código Tributário Nacional) – A iniciativa de leis que disponham sobre matéria tributária não é exclusiva do chefe do Executivo, de modo a configurar competência legislativa concorrente da Câmara Municipal e do Prefeito – Tema 682 de repercussão geral – Inconstitucionalidade da lei, todavia, ao delegar ao Chefe do Poder Executivo a fixação de áreas de especial interesse de desenvolvimento econômico, social e de trabalho - **Não é possível a outorga de benefícios tributários mediante delegação genérica legislativa ao Poder Executivo, sob pena de violação ao princípio da reserva legal em matéria tributária – Lei que deverá conter toda a previsão dos benefícios dela decorrentes, sem delegação ao Poder Executivo Municipal** - Previsão de criação da Comissão Municipal de Desenvolvimento Econômico, com atribuições administrativas típicas, para deliberar sobre concessão de benefícios fiscais - A competência para a criação de órgãos da Administração Pública é de iniciativa legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo - Artigo 24, § 2º, "2" da Constituição Estadual de observância obrigatória - Vício de iniciativa e afronta à reserva da administração – Renúncia de receitas - Exigência de estimativa de impacto orçamentário e financeiro não atendida na norma impugnada – Incidência do Artigo 113 do ADCT aos Municípios - Exigência não observada no processo legislativo – Inconstitucionalidade da lei verificada – Ação julgada procedente.

(TJ/SP, Órgão Especial, ADI nº 2156050-54.2022.8.26.0000, Des. Rel. Marcia Dalla Déa Barone, j. 08/02/2023)

Assim, a fim de adequar o projeto às exigências do princípio da legalidade tributária e à melhor técnica legislativa, apresenta-se substitutivo que suprime os dispositivos relativos à concessão de benefício fiscal, preservando, contudo, a instituição da política



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

pública de incentivo à energia solar fotovoltaica e os instrumentos voltados à promoção de fontes de energia renovável no Município.

Ressalte-se, por fim, que as Comissões de mérito são competentes para verificar o projeto no que tange ao seu conteúdo, analisando a efetiva adequação da medida ao interesse público.

Por se tratar de matéria que envolve política pública ambiental e possível impacto tributário, deverão ser convocadas durante a tramitação do projeto pelo menos 02 (duas) audiências públicas, nos termos do art. 41, incisos V e VIII, da Lei Orgânica do Município.

Ante o exposto, somos **PELA LEGALIDADE**, na forma do substitutivo a seguir proposto:

SUBSTITUTIVO DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 1.112/2025

Institui a Política Municipal de Incentivo à Energia Solar Fotovoltaica – “ISS VERDE” – no Município de São Paulo.

A Câmara Municipal de São Paulo **D E C R E T A**:

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.

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.

Art. 3º 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.

Art. 4º As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa em,