



**ESTADO DE SANTA CATARINA**  
**SECRETARIA DE ESTADO DA CASA CIVIL**

Ofício nº 506/SCC-DIAL-GEMAT

Florianópolis, 7 de julho de 2023.

Senhor Presidente,

De ordem do Senhor Governador do Estado e em atenção ao Ofício nº GPS/DL/0111/2023, encaminho a manifestação da Centrais Elétricas de Santa Catarina S.A. (CELESC), o Parecer nº 212/2023-PGE, da Procuradoria-Geral do Estado (PGE), e o Parecer nº 146/2023-PGE/COJUR/SEF, da Secretaria de Estado da Fazenda (SEF), todos contendo manifestação a respeito do Projeto de Lei nº 0018/2023, que “Institui a Política Estadual de Incentivo ao Uso da Energia Solar”.

Informo ainda que a manifestação da Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia e Inovação (SCTI) será endereçada a essa Presidência oportunamente.

Respeitosamente,

**Deputado Estêner Soratto da Silva Júnior**  
Secretário de Estado da Casa Civil

Excelentíssimo Senhor  
**DEPUTADO MAURO DE NADAL**  
Presidente da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina  
Nesta

OF 506\_PL\_0018\_23\_PGE\_SEF\_CELESC\_parcial  
SCC 6295/2023

Centro Administrativo do Governo do Estado de Santa Catarina  
Rod. SC 401, nº 4.600, km 15 - Saco Grande - CEP 88032-000 - Florianópolis - SC  
Telefone: (48) 3665-2054 | e-mail: gemat@casacivil.sc.gov.br



# Assinaturas do documento



Código para verificação: **269Y8UGZ**

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:



**ESTÊNER SORATTO DA SILVA JUNIOR** em 07/07/2023 às 18:45:07

Emitido por: "SGP-e", emitido em 02/01/2023 - 17:40:21 e válido até 02/01/2123 - 17:40:21.

(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDA2Mjk1XzYyOTIfMjAyM18yNjZlZ0FVHWg==> ou o site

<https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00006295/2023** e o código **269Y8UGZ** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.



Florianópolis/SC,

Ao Senhor  
Rafael Rebelo da Silva  
Gerente de Mensagens e Atos Legislativos  
Secretaria de Estado da Casa Civil  
Florianópolis - SC

Senhor Gerente,

**Assunto:** Projeto de Lei nº 0018/2023, que “Institui a Política Estadual de Incentivo ao Uso da Energia Solar.”

**Ref.:** Ofício nº 322/SCC-DIAL-GEMAT

## 1. Sinopse

Cuida-se de manifestação solicitada às Centras Elétricas de Santa Catarina – Celesc, acerca do conteúdo do projeto de lei nº 0018/2023, que propõe a instituição de Política Estadual de Incentivo ao Uso da Energia Solar.

Em suma, a Secretaria de Estado da Casa Civil requer a esta Concessionária prestadora do Serviço Público de Distribuição de Energia Elétrica manifestação acerca do conteúdo da proposta legislativa, sendo que passaremos a abordar em especial os aspectos de viabilidade legislativa sob a ótica da legislação do setor elétrico. Sendo assim, passa-se ao exame jurídico/regulatório.

## 2. Fundamentação

### 2.1. Disposições introdutórias

Inicialmente, numa análise preliminar, a proposta legislativa em debate envolve tema de relevante interesse público ao incentivar e buscar promover a expansão do uso da energia solar como fonte de geração de energia no estado de Santa Catarina.

O Brasil é historicamente uma referência mundial na geração de energia elétrica a partir de fontes renováveis, com predominância na geração hidroelétrica durante muitos anos, destacamos que essa matriz brasileira estabelecida na geração a partir de fontes renováveis, permanece até os dias atuais.

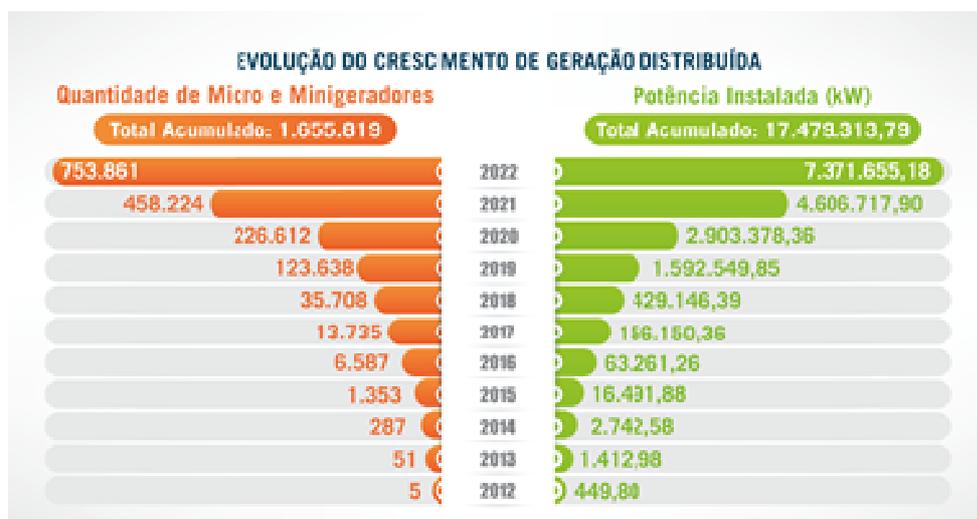
Ao longo do desenvolvimento tecnológico mundial outras fontes renováveis de geração de energia passaram a ser estimuladas também aqui no Brasil, como por exemplo a geração eólica, biomassa e a solar fotovoltaica.



O estímulo a inserção da geração solar fotovoltaica remonta ao ano de 2012 quando a Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL editou a Resolução Normativa n. 482, passando a disciplinar os incentivos à geração solar fotovoltaica, instituindo um sistema de compensação de energia.

Esta medida constituiu um mercado pujante de geração solar fotovoltaica no Brasil com crescente demanda por instalação de plantas de geração tanto em telhados de residências, comércios e até indústrias, como pela implantação das chamadas “fazendas solares”, com parques de geração solar espalhados pelas diversas regiões do país, destacando-se as regiões nordeste e sudeste.

Especialmente nos últimos anos o crescimento da geração distribuída solar fotovoltaica foi exponencial, com destaque para os anos de 2021 e 2022 onde houve uma relevante alavancagem provocada pela proximidade da mudança nas regras estabelecidas pela Lei n. 14.300/2022, onde foi previsto o prazo de 06 de janeiro de 2023 como limite temporal para adesão de novas instalações que seriam beneficiadas com a isenção total dos custos de utilização da rede elétrica pelo período de 25 (vinte e cinco) anos. Vejamos no gráfico abaixo a evolução expressiva no número de novas conexões de geração distribuída fotovoltaica no Brasil, conforme dados divulgados pela Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL:



Fonte: Website ANEEL

Este avanço expressivo no volume de instalações de geração de energia solar fotovoltaica acabou por antecipar de maneira relevante as previsões do setor para a expansão deste tipo de fonte de geração, sendo que os projetos já instalados e aqueles aprovados pela ANEEL alcançam as projeções estimadas para o ano de 2030, já agora no ano de 2022, ou seja, antecipamos em aproximadamente 8 anos as projeções realizadas para o crescimento da geração de energia solar.

Importante destacar que, com a expressiva evolução no número de instalações e no volume de energia elétrica gerada a partir da fonte solar fotovoltaica, ao analisarmos os dados divulgados pela ANEEL, conforme gráficos abaixo, constatamos que, após a alavancagem na geração solar nos últimos anos, a participação da fonte solar na matriz elétrica brasileira alcança



percentuais próximos a 10% (dez por cento) da energia gerada no país. Enquanto a potência outorgada de geração de energia no país se aproxima de 200 GW, a geração solar fotovoltaica alcança 20GW.

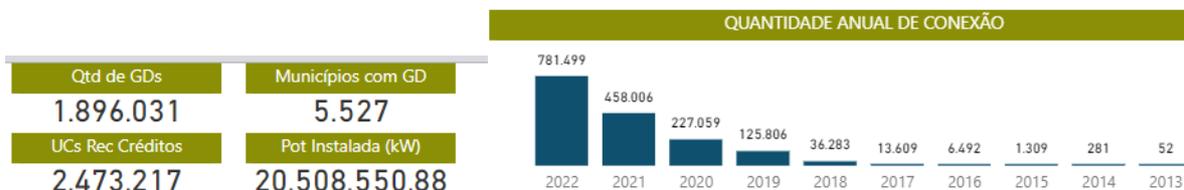
### Empreendimentos de Geração

<b>Número de Empreendimentos</b>				
<b>23.428</b>				
Fonte	Potência Outorgada (kW)	Potência Fiscalizada (kW)	Qtde	% (Pot. Fiscalizada)
CGH	871.870,56	871.011,56	721	0,45%
EOL	25.910.123,86	25.603.123,86	927	13,32%
PCH	5.719.975,57	5.712.117,57	426	2,97%
UFV	8.668.815,01	8.624.322,43	18116	4,49%
UHE	103.175.523,00	103.195.357,00	215	53,70%
UTE	47.678.426,01	46.188.268,41	3021	24,03%
UTN	1.990.000,00	1.990.000,00	2	1,04%

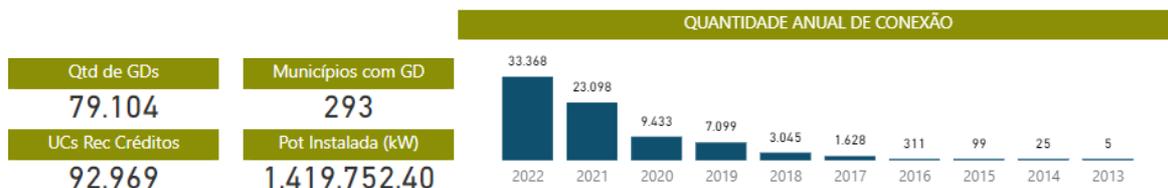
<b>Potência Outorgada Total (kW)</b>				
<b>194.014.734,01</b>				
UF	Potência Outorgada (kW)	Potência Fiscalizada (kW)	Quantidade	%
AC	143.582,20	143.582,20	727	0,07%
AL	782.804,10	782.804,10	50	0,41%
AM	2.038.026,76	2.032.930,76	217	1,06%
AP	973.705,20	973.705,20	11	0,51%
BA	16.410.159,07	16.347.404,07	464	8,51%
CE	5.350.484,10	5.350.484,10	161	2,78%
DF	50.120,40	50.120,40	24	0,03%
ES	1.781.342,55	1.769.042,55	78	0,92%
GO	7.889.484,13	7.793.720,13	161	4,06%
MA	4.483.484,63	4.370.803,63	51	2,27%
MG	19.254.896,23	19.187.275,03	801	9,98%
MS	2.868.450,71	2.823.650,71	2951	1,47%
MT	4.122.229,70	4.080.716,70	533	2,12%
PA	22.854.600,11	22.844.705,11	13191	11,89%
PB	1.855.224,40	1.837.676,40	68	0,96%
PE	5.037.239,27	5.009.780,89	154	2,61%
PI	5.316.743,00	5.220.843,00	176	2,72%
PR	17.514.788,79	17.511.618,79	267	9,11%
RJ	10.957.023,18	10.287.247,58	213	5,35%
RN	8.654.002,29	8.499.202,29	302	4,42%
RO	8.323.679,88	8.323.679,88	585	4,33%
RR	591.210,60	591.212,20	148	0,31%
RS	9.647.262,31	9.618.422,31	385	5,00%
SC	4.984.932,58	4.982.991,58	421	2,59%
SE	4.891.304,40	4.891.118,40	45	2,55%
SP	25.269.282,02	24.890.791,42	1124	12,95%
TO	1.968.671,40	1.968.671,40	120	1,02%

Classificação: Int

### Geração Distribuída Solar Fotovoltaica



Ao avançarmos para uma análise mais detalhada desta geração de energia solar, trazendo para nossa realidade na região sul do país, constatamos que participamos com aproximadamente 7% (sete por cento) da energia solar gerada no país.



O desenvolvimento econômico do estado é pujante, caracterizado por grande diversidade produtiva e capilaridade, onde as pequenas propriedades rurais predominam, somadas a uma característica de grande dispersão nas residências, sejam urbanas ou rurais, características estas que constituem um ambiente favorável para a utilização da geração solar fotovoltaica como fonte de geração de energia.

Neste contexto, a instituição de uma política estadual de incentivos e fomento a esta fonte de geração de energia é uma medida salutar e que pode contribuir também para o desenvolvimento de projetos de relevante interesse público, como a implantação de empreendimentos de geração de energia fotovoltaica que visem a atender hospitais filantrópicos, consumidores baixa renda, escolas e até mesmo prédios de instituições públicas, propiciando benefícios múltiplos para a sociedade.

## 2.2. Competências Estabelecidas para os Serviços de Energia Elétrica e a Regulamentação da ANEEL

Em que pese exista relevante interesse público para a instituição de uma Política Estadual de Incentivo ao Uso da Energia Solar, revela-se necessário apreciar os limites e o alcance atribuídos ao legislador estadual para disciplinar aspectos relativos aos serviços de energia elétrica, senão vejamos:

Os serviços e instalações de energia elétrica são originariamente de titularidade da União Federal, por força do disposto no art. 21, XII “b” da Constituição Federal, sendo que normalmente estes são prestados por concessionários ou autorizados pela União Federal, com base nos arts. 175 e 176 do mesmo diploma Constitucional.

Neste sentido, coube à União Federal estabelecer as condições e regras para a prestação destes serviços afetos a energia elétrica à sociedade, de modo que fora editada a Lei n.º 9.427/96 criando a ANEEL, como agência reguladora responsável por regular e fiscalizar a prestação dos serviços de energia elétrica.

Seguindo estes comandos constitucionais e legais, a ANEEL passou ao longo do tempo a estabelecer as regras específicas para a prestação dos serviços de energia elétrica, incluindo as condições para a implantação de empreendimentos de geração de energia, incluindo aqueles de Geração Distribuída Fotovoltaica, conforme disciplina da Resolução Normativa n. 482/2012.

Diante desta realidade, torna-se necessário destacar que qualquer proposta legislativa, seja na esfera estadual ou até municipal que venha a dispor ou criar alguma obrigação associada aos serviços de energia elétrica deverá estar aderente a legislação federal e à



regulamentação emanada pela ANEEL para a prestação destes serviços, sob pena de ocorrer usurpação de competência e assim vício de inconstitucionalidade.

De maneira abreviada, há limitação aos Estados e Municípios em emitir norma legal que aborde matérias afetas à energia elétrica, entendimento este pacificado nas Cortes Superiores em diversos julgados que abordam a invasão de Leis Municipais e Estaduais em tema privativo da União.

Nesta toada passamos a analisar a proposta legislativa suscitada com a finalidade de conferir sua aderência às disposições legislativas e regulamentares federais, ou ainda, apontar eventuais sugestões de ajustes caso aplicáveis.

### **2.3. Análise da Proposta Legislativa**

Passando a análise do Projeto de Lei proposto, constatamos que seu objetivo central é promover uma base legal para legitimação de políticas governamentais que possam fomentar o desenvolvimento da geração de energia elétrica a partir da fonte solar.

Esta abordagem proposta, salvo melhor juízo, não conflita com a legislação federal afeita aos serviços de energia elétrica, posto que não institui qualquer limitação, ou ainda, cria novas regras que impactem diretamente nos serviços de energia elétrica.

Um ponto de atenção que merece destaque apenas, está relacionado às disposições do inciso I do art. 3º da proposta legislativa, onde é conferido ao Estado a competência para “*promover estudos e estabelecer metas, normas, programas, planos e procedimentos, que visem ao aumento da participação da energia solar na matriz energética do Estado*”.

Numa análise *prima facie* não vislumbramos conflito direto com a legislação federal do setor elétrico, porém deve-se ter em mente que o estabelecimento de metas, elaboração de normas, planos e procedimentos afetos a geração de energia solar devem ser convergentes e estarem integralmente aderentes à legislação federal do setor elétrico, não conflitando com suas disposições, para que não haja usurpação de competências, nem tampouco conflito de normas.

Referidas ponderações interpretativas e de desdobramentos afetos a regulamentação do tema são fundamentais endereçamentos para que a proposta legislativa esteja alinhada com as competências estabelecidas constitucionalmente ao ente federativo estadual e também à União Federal, cada qual exercendo suas atribuições de maneira consoante com os ditames da Justiça em prol do interesse público.

## **2. Conclusão**

Diante do exposto, entende-se que a propositura em exame contempla relevante função social e interesse público, na medida em que estimula o desenvolvimento econômico de nosso estado, fomenta a utilização e expansão de uma fonte de energia renovável e também busca contribuir com as populações menos favorecidas em todo o estado de Santa Catarina.



Sendo o que tínhamos para o momento, renovamos o compromisso em contribuir para a construção e o desenvolvimento de nosso Estado, estando sempre à disposição para dialogar sobre assuntos estratégicos e de relevância como o que se apresenta.

Respeitosamente,

DocuSigned by:  
*Pedro Augusto Schmidt de Carvalho Junior*  
Pedro Schmidt de Carvalho Junior  
Diretor de Regulação e Gestão de Energia

DocuSigned by:  
*Tarcísio Estefano Rosa*  
Tarcísio Estefano Rosa  
Diretor Presidente

DRG/DPRG/DVRC/fvs

Classificação: Interno



**ESTADO DE SANTA CATARINA  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
CONSULTORIA JURÍDICA**

**PARECER N. 212/2023-PGE**

Florianópolis, data da assinatura digital.

**Referência:** SCC 6348/2023

**Assunto:** Pedido de diligência ao Projeto de Lei n. 0018/2023

**Origem:** Secretaria de Estado da Casa Civil (SCC)

**Interessada:** Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (ALESC)

Pedido de diligência. Projeto de Lei n. 0018/2023, de iniciativa parlamentar, que "Institui a Política Estadual de Incentivo ao Uso da Energia Solar". 1. Constitucionalidade formal subjetiva. Inexistência de usurpação à iniciativa reservada ao Governador do Estado. Adequação à tese firmada pelo STF no tema 917 (ARE 878911 RG). 2. Constitucionalidade formal orgânica. Competência concorrente para legislar sobre meio ambiente. CRFB, art. 24, VI e VIII. Competência administrativa comum dos entes federados para proteger o meio ambiente CRFB, arts. 225 e 23, VI. CESC, arts. 9º, VI, e 181). 3. Constitucionalidade material. Proposição situada dentro da margem de conformação do legislador para incentivo ao uso de energia solar. Direito fundamental ao meio ambiente, cuja defesa é princípio regente da ordem econômica. CRFB, art. 170, VI e 225. Conformidade com o Acordo de Paris sobre mudanças climáticas e com o ODS 7 e suas metas. 4. Ausência de vícios de inconstitucionalidade e ilegalidade, salvo em relação ao parágrafo único do art. 1º, aos incisos III e IV do art. 3º, e aos incisos I, II e V do art. 4º. Interferência na estruturação e nas atribuições de órgãos públicos, e também na organização e funcionamento dos órgãos do Executivo. Ofensa ao princípio da independência entre os Poderes. Reserva da Administração. CRFB, art. 2º; CESC, art. 32.

Senhor Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica,

## **RELATÓRIO**

A Diretoria de Assuntos Legislativos da Casa Civil, por meio do Ofício nº 319/CC-DIAL-GEMAT, de 27 de abril de 2023, solicitou a manifestação desta Procuradoria exclusivamente sobre a constitucionalidade e a legalidade do Projeto de Lei n. 0018/2023, de origem parlamentar, que "Institui a Política Estadual de Incentivo ao Uso da Energia Solar".

O referido encaminhamento objetiva atender a pedido de diligência da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (Alesc), contido no Ofício GPS/DL/0111/2023.

Transcreve-se o teor do projeto aprovado pela Assembleia Legislativa:

Art. 1º Fica instituída a Política Estadual de Incentivo ao Uso da Energia Solar, que tem os seguintes objetivos:

I - aumentar a participação da energia solar na matriz energética do Estado;



**ESTADO DE SANTA CATARINA  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
CONSULTORIA JURÍDICA**

- II - contribuir para a melhoria das condições de vida de famílias de baixa renda;
- III - estimular o uso de energia fotovoltaica em áreas urbanas e rurais;
- IV - multiplicar o uso de energia termossolar principalmente em unidades residenciais;
- V - reduzir a demanda de energia elétrica em horários de pico de consumo;
- VI - colaborar para a eletrificação de localidades distantes de redes de distribuição de energia elétrica;
- VII - estimular a implantação, no território do Estado de Santa Catarina, de indústrias de equipamentos e materiais utilizados em sistemas de energia solar;
- VIII - intensificar o desenvolvimento e a capacitação de setores comerciais e de serviços relativos a sistemas de energia solar;
- IX - contribuir para a redução de emissões de Gases de Efeito Estufa (GEE); e
- X - otimizar para o alcance dos objetivos do desenvolvimento sustentável (ODS).

Parágrafo único. As licitações e os contratos administrativos celebrados pelo Poder Executivo Estadual deverão, gradualmente, incorporar critérios nas especificações dos produtos e serviços, com ênfase particular aos objetivos desta lei.

Art. 2º Em face dos benefícios do uso da energia solar e das barreiras existentes atuais, ficam estabelecidas as seguintes diretrizes para a Política Estadual de Incentivo ao Uso da Energia Solar:

- I - promover a articulação institucional para a criação de uma estratégia de incentivos apropriados à geração de energia solar fotovoltaica o ambiente do setor elétrico do Estado, que garanta o crescimento dessa fonte no mercado no médio/longo prazo;
- II - integrar as diferentes instâncias do Governo Federal e de Governos Municipais com o Governo Estadual, para a criação de sinergias na formatação de planos, projetos e programas para a promoção da energia solar fotovoltaica;
- III - desenvolver a cadeia produtiva da energia solar fotovoltaica, desde a transformação da matéria prima, fabricação e instalação dos componentes e sistemas, até a venda da energia elétrica;
- IV - utilizar metodologia padronizada pela Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL para a identificação do potencial solar, tais como um período de tempo padrão para medição de irradiação solar, nas regiões favoráveis a projetos de usinas fotovoltaicas que possam vir a buscar habilitação em potenciais leilões de energia, como já se dá no caso da medição de vento para habilitação de projetos eólicos;
- V - utilizar o instrumento de licenciamento ambiental para a promoção da energia solar fotovoltaica, simplificando a emissão de licenças para projetos de energia solar e inserindo instalações de geração solar fotovoltaica como parte das condicionantes ambientais de projetos de mitigação das mudanças climáticas;
- VI - apoiar e articular uma política industrial para fomentar a cadeia produtiva fotovoltaica no Estado de Santa Catarina, desenvolvendo o mercado de equipamentos e serviços, incluindo a atração de investidores nacionais, de bancos públicos, internacionais e o favorecimento da transferência de tecnologia; e
- VII - fomentar a área solar fotovoltaica junto às universidades públicas e privadas, laboratórios e instituições de pesquisa, ciência e tecnologia.

Art. 3º Para a consecução dos objetivos previstos nesta Lei compete ao Estado:



**ESTADO DE SANTA CATARINA  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
CONSULTORIA JURÍDICA**

I - promover estudos e estabelecer metas, normas, programas, planos e procedimentos, que visem ao aumento da participação da energia solar na matriz energética do Estado;

II - divulgar a necessidade de instrumentos fiscais e creditícios que incentivem a produção e a aquisição de equipamentos e materiais empregados em sistemas de energia solar;

III - firmar convênios com instituições públicas e privadas e financiar pesquisas e projetos que visem:

a) ao desenvolvimento tecnológico e à redução de custos de sistemas de energia solar; e

b) a capacitação de recursos humanos para a elaboração, a instalação e a manutenção de projetos de sistemas de energia solar.

IV - consignar, na legislação orçamentária, recursos financeiros para o custeio de atividades, programas e projetos voltados para os objetivos previstos nesta Lei.

Art. 4º Compete ao Estado desenvolver programas e ações que visem:

I - a instalação de sistemas de energia fotovoltaica em comunidades indígenas, quilombolas, comunidades pesqueiras, assentamentos rurais e de agricultores familiares e as distantes de redes de transmissão de energia elétrica;

II - a instalação de sistemas de energia fotovoltaica termosolar para aquecimento de água em residências de famílias de baixa renda;

III - a divulgação e ao estímulo do uso da energia solar;

IV - a atração de investimentos para a implantação de usinas solares;

V - a instalação de sistemas de fotovoltaico nos prédios públicos;

VI - estimular o desenvolvimento de cooperativas de produção de energia solar fotovoltaica para distribuição a pequenos grupos cooperados, com o retorno do excedente à rede regular de energia elétrica, em sistema de compensação; e

VII - estimular o uso da energia solar fotovoltaica pelas instituições da administração pública direta, indireta, autárquica e fundacional.

Art. 5º Na celebração de convênio com o Estado para a construção de conjuntos habitacionais, terão prioridade os municípios que disponham de legislação que estimule o uso de energia solar fotovoltaica e aquecimento de água em edificações.

Art. 6º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Colhe-se da justificativa do parlamentar proponente:

Entendemos que é preciso democratizar o acesso à energia solar, assim como reduzir a conta de luz, considerando o iminente risco de racionamento e os significativos e constantes aumentos, penalizando sobremaneira a população mais carente.

A sociedade e o Poder Público precisam aproveitar melhor essa importante matriz energética, sem gerar qualquer impacto ambiental, cabendo a este Parlamento impulsionar a discussão sobre o uso da energia solar.

É o relato do necessário.

## **FUNDAMENTAÇÃO**

A análise realizada pela Procuradoria-Geral do Estado restringe-se à legalidade e à constitucionalidade do projeto de lei, cabendo às Secretarias de Estado e aos demais órgãos e



**ESTADO DE SANTA CATARINA  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
CONSULTORIA JURÍDICA**

entidades da administração pública estadual consultadas manifestarem-se quanto à existência ou não de contrariedade ao interesse público.

O projeto de lei em exame versa sobre a instituição de Política Estadual de Incentivo ao Uso da Energia Solar.

### **1. Constitucionalidade formal subjetiva**

De início, importante esclarecer que o fato de a norma a ser criada estar dirigida ao Poder Executivo, seja conformando o exercício da função administrativa, seja criando um direito, seja, ainda, estabelecendo diretrizes de políticas públicas, por si só, não implica que ela deva ser de iniciativa privativa do Governador do Estado.

Para que se reconheça vício de inconstitucionalidade formal, por usurpação da iniciativa reservada do Chefe do Poder Executivo, em projetos de lei dirigidos a esse Poder, é necessário que, cumulativamente, a legislação tenha tratado de alguma das matérias constantes do art. 61, § 1º, da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB), correspondentes ao art. 50, § 2º, da Constituição do Estado de Santa Catarina (CESC).

Isso porque a regra da deflagração do processo legislativo é a iniciativa comum ou concorrente (CRFB, art. 61, *caput*). Portanto, "a iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que, por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo, deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca" (STF, ADI 724 MC, Relator Ministro Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgado em 07/05/1992, DJ 27/04/2001).

Assim, temas que não se enquadram nas hipóteses taxativas de reserva de iniciativa, ainda que impliquem aumento de despesa, não acarretam vício de inconstitucionalidade subjetiva. Entendimento em sentido contrário teria o efeito de tolher significativamente a abrangência da atividade parlamentar como um todo, conforme advertência feita pelo Ministro Moreira Alves no julgamento da ADI 2072 MC/RS, Relator Ministro Octavio Gallotti, DJU de 19/9/2003, reproduzida a seguir:

Sr. Presidente, com a devida vênia, vou acompanhar o eminente Relator, porquanto, se se entender que qualquer dispositivo que interfira no orçamento fere a iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo para lei orçamentária, não será possível legislar, sem essa iniciativa, a respeito de qualquer matéria – assim, por exemplo, pensão especial, doação ou remissão – que tenha reflexo no orçamento.

Esse entendimento foi reafirmado no ARE 878911 (Relator Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgado em 29/09/2016, DJe de 10/10/2016), julgado em sede de repercussão geral (Tema 917). Na ocasião, o Supremo declarou a constitucionalidade de lei municipal, de iniciativa parlamentar, que impôs à municipalidade a instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. Confira-se a tese fixada:

Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, "a", "c" e "e", da Constituição Federal).

Com efeito, a maior parte dos casos de inconstitucionalidade por vício de iniciativa se verifica quando projetos de lei de origem parlamentar interferem diretamente na organização ou no funcionamento de órgãos públicos ou, ainda, tratam do regime jurídico de servidores públicos.

No caso em comento, o projeto em exame apresenta em seus arts. 1º, incisos I a X e art. 2º objetivos e diretrizes para a instituição de um programa (ou política pública), composto sobretudo



**ESTADO DE SANTA CATARINA  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
CONSULTORIA JURÍDICA**

por preceitos de baixa densidade normativa. No mesmo sentido, os incisos I e II do art. 3º e os incisos III, IV, VI e VII do art. 4º.

Os arts. 1º, incisos I a X e art. 2º do Projeto de Lei 0018/2023 não criam diretamente uma regra de conduta específica a ser seguida pelo Poder Executivo, mas impõem apenas um "estado de coisas", terminologia empregada por Humberto Ávila ao se referir aos princípios como normas jurídicas imediatamente finalísticas. Nas palavras do doutrinador:

As regras podem ser dissociadas dos princípios quanto ao modo como prescrevem o comportamento. Enquanto as regras são normas imediatamente descritivas, na medida em que estabelecem obrigações, permissões e proibições mediante a descrição da conduta a ser adotada, os princípios são normas imediatamente finalísticas, já que estabelecem um estado de coisas para cuja realização é necessária a adoção de determinados comportamentos. [...].

Com efeito, os princípios estabelecem um estado de coisas a ser atingido (state of affairs, Idealzustand), em virtude do qual deve o aplicador verificar a adequação do comportamento a ser escolhido ou já escolhido para resguardar tal estado de coisas. Estado de coisas pode ser definido como uma situação qualificada por determinadas qualidades. O estado de coisas transforma-se em fim quando alguém aspira conseguir gozar ou possuir as qualidades presentes naquela situação. (Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 18. ed. rev e atual. São Paulo: Malheiros, 2018. p. 95 - grifou-se)

Com efeito, os arts. 1º, I a X e art. 2º e incisos I e II do art. 3º e os incisos III, IV, VI e VII do art. 4º do Projeto de Lei nº 0018/2023, em linhas gerais, não contêm densidade normativa suficiente para vincular o Poder Executivo à adoção de um comportamento específico, mas tão somente estabelecer-lhe parâmetros genéricos de ação, os quais devem ser ponderados pelo administrador no momento da efetiva implementação da política pública.

Desse modo, a exequibilidade do Programa demanda, nas palavras de Celso Antônio Bandeira de Mello, "uma atuação administrativa a ser desenvolvida dentro de um espaço de liberdade exigente de regulação ulterior" (*Curso de direito administrativo*. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 336).

Não houve, portanto, restrição indevida ao espaço de liberdade do Poder Executivo de condução e execução de políticas públicas em relação aos artigos acima referidos.

Nesse sentido, o STF vem reconhecendo a constitucionalidade formal subjetiva de leis de origem parlamentar que se limitam a veicular diretrizes genéricas de políticas públicas, como no presente caso.

A título de exemplo, cite-se o ARE 1304277 AgR (Relator Edson Fachin, Segunda Turma, julgado em 12/05/2021, DJe 24/05/2021). Na ocasião, declarou-se a constitucionalidade de lei municipal, de origem parlamentar, que instituiu Código de Proteção aos Animais, afastando-se o argumento de vício de iniciativa justamente porque a legislação impugnada era composta sobretudo por meras diretrizes dirigidas ao administrador, as quais não suprimiam indevidamente o espaço de liberdade do Poder Executivo em matéria de políticas públicas. O acórdão foi assim ementado:

Ementa: AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE NO TRIBUNAL DE JUSTIÇA. CÓDIGO MUNICIPAL DE PROTEÇÃO AOS ANIMAIS. INEXISTÊNCIA DE OFENSA À INICIATIVA PRIVATIVA OU À COMPETÊNCIA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. DECISÃO RECORRIDA QUE SE AMOLDA À JURISPRUDÊNCIA DO STF. DESPROVIMENTO DO AGRAVO REGIMENTAL. 1. Norma de origem parlamentar que não cria, extingue ou altera órgão da Administração Pública não ofende a regra constitucional de iniciativa privativa do Poder Executivo para dispor sobre essa matéria. 2. Não ofende a separação de poderes a previsão, em lei de iniciativa parlamentar, de encargo



**ESTADO DE SANTA CATARINA  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
CONSULTORIA JURÍDICA**

inerente ao Poder Público a fim de concretizar princípio constitucional. Precedente.  
3. Agravo regimental a que se nega provimento.

Extrai-se o seguinte excerto do voto do Relator, Ministro Edson Fachin:

A lei que criou o Código Municipal de Proteção aos Animais apenas traçou diretrizes para atuação daquele ente federado no tema tratado, prevendo expressamente que sua regulamentação caberá ao Executivo local. O diploma em nada restringe a margem do Poder Executivo na condução, planejamento ou execução de quaisquer espécies de política pública. (grifou-se)

O tema também não é novo no âmbito desta Consultoria Jurídica. Vale citar, à guisa de exemplo, o Parecer nº 370/2022-PGE, de autoria do Procurador do Estado Dr. Eduardo Melo Cavalcanti Silva, ratificado pelo Conselho Superior da PGE, em sessão extraordinária realizada em 9 de novembro de 2022 (disponível no Processo PGE 6203/2022), cuja ementa assim estabelece:

Autógrafo. Projeto de Lei nº 066/2021 que "Dispõe sobre a criação da Delegacia de Defesa Contra Maus-Tratos a Animais Domésticos, no âmbito do Estado de Santa Catarina". Constitucionalidade formal orgânica. Competência legislativa concorrente para legislar sobre fauna e proteção do meio ambiente (art. 24, VI da CRFB e art. 10, VI, da CE/SC). Competência administrativa comum dos entes federados para proteger o meio ambiente (arts. 225 e 23, VI, da CRFB e arts. 182 e 9º, VI, da CE/SC). Comando legislativo pela possibilidade de criação de órgão público no âmbito do Poder Executivo Estadual. Propositura parlamentar. Proposição de caráter meramente autorizativo. Enunciado de baixa densidade normativa. Ausência de criação de obrigação específica direcionada ao Poder Público. Necessidade de ponderação pelo administrador dos parâmetros genéricos de ação estabelecidos pelo legislador no momento da efetiva implementação da política pública. Manutenção da discricionariedade do Poder Executivo. Inexistência de interferência na estruturação e nas atribuições de órgãos públicos, tampouco no regime jurídico de servidores públicos. Constitucionalidade formal subjetiva. Constitucionalidade material. Margem de conformação do legislador estadual para normatizar políticas públicas voltadas à atuação proativa e preventiva no que tange à competência ambiental. (grifou-se)

Verifica-se, portanto, que esta Procuradoria tem adotado uma postura deferente em relação à análise da constitucionalidade formal subjetiva de leis de origem parlamentar que instituem programas de cunho genérico, sem o estabelecimento de comandos específicos dirigidos ao Poder Executivo.

Feitas essas considerações, entendem-se válidos o art. 1º e seus incisos I a X, o art. 2º, os incisos I e II do art. 3º, os incisos III, IV, VI e VII do art. 4º e o art. 5º do Projeto de Lei nº 0018/2023, por iniciativa parlamentar.

Por outro lado, o parágrafo único do art. 1º, os incisos III e IV do art. 3º e os incisos I, II e V do art. 4º criam diretamente uma regra de conduta específica a ser seguida pelo Poder Executivo, tema afeto à organização e ao funcionamento da Administração Pública, cuja deflagração é de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, como se pode deduzir dos arts. 61, § 1º, II, "e" e 84, VI, "a", da CRFB, e 50, § 2º, VI e 71, IV, "a", da CESC, transcritos a seguir:

CRFB.

Art. 61. [...] § 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

[...]

II - disponham sobre:

[...]

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;



**ESTADO DE SANTA CATARINA  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
CONSULTORIA JURÍDICA**

[...]

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

[...]

VI - dispor, mediante decreto, sobre:

a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos;

CESC.

Art. 50.

[...]

§ 2º São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que disponham sobre:

[...]

VI - a criação e extinção das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 71, IV.

[...]

Art. 71. São atribuições privativas do Governador do Estado:

[...]

IV - dispor, mediante decreto, sobre:

a) organização e funcionamento da administração estadual, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos;

No caso em comento, o vício de iniciativa dos dispositivos acima referidos decorre do fato de criarem deveres específicos ao Poder Executivo.

Embora a finalidade da proposição seja louvável, por estimular a criação de uma política de incentivo ao uso da energia solar, não se pode deixar de apontar que houve a delimitação de regras de conduta específicas a serem seguidas pelo Poder Executivo.

Aqui, não se coloca em jogo a qualidade da intenção do legislador estadual de estimular o uso da energia solar no Estado de Santa Catarina, mas tão somente o fato de que, em termos objetivos, referidos dispositivos disciplinaram questão concernente à organização e ao funcionamento da Administração Pública.

Como é cediço, a dicção dos arts. 50, § 2º, VI e 71, IV, ambos da CESC, impõe que projetos de lei sobre organização e funcionamento da Administração Pública, no âmbito do Poder Executivo, só podem ser validamente instaurados pelo Governador do Estado. Veja-se a tese fixada pelo Supremo na ADI 3981:

4. Pedido da ação direta julgado parcialmente procedente, com a fixação da seguinte tese: "Padece de inconstitucionalidade formal lei de iniciativa parlamentar que disponha sobre atribuições de órgãos da Administração Pública (art. 61, § 1º, II, "e" e art. 84, VI, da Constituição Federal)." (STF, ADI 3981, Relator Roberto Barroso, Tribunal Pleno, julgado em 15/04/2020, DJe 20/05/2020 - grifou-se)

Destaca-se que a iniciativa privativa subsiste, ainda que a EC 32/2001 tenha retirado a expressão "estruturação e atribuições" do art. 61, § 1º, II, "e" da CRFB. Isso porque o objetivo dessa emenda não foi o de suprimir a iniciativa privativa do chefe do Executivo para tratar sobre esses assuntos. Ao contrário, foi o de permitir-lhe tratar sobre esse tema por decreto autônomo, ou seja, sem a exigência de lei.



**ESTADO DE SANTA CATARINA  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
CONSULTORIA JURÍDICA**

Registre-se, ainda, que seria incoerente admitir a iniciativa concorrente quanto às normas de estruturação e funcionamento dos órgãos do Executivo, quando, nos outros Poderes, o que se tem é iniciativa privativa ou até competência normativa exclusiva (CRFB, arts. 51, IV, e 52, XIII; art. 27, § 3º; art. 96, I, "a" e "b").

À luz do expendido, entende-se que **o parágrafo único do art. 1º, os incisos III e IV do art. 3º e os incisos I, II e V do art. 4º** do Projeto de Lei n. 0018/2023 apresentam vício de inconstitucionalidade formal subjetiva (arts. 61, § 1º, II, "e" e 84, VI, "a", da CRFB, e 50, § 2º, VI e 71, IV, "a", da CESC).

Disposições de tal cariz, ao impor obrigações ao Poder Executivo, no âmbito da reserva da Administração, acabam, também, por ofender ao princípio da independência entre os Poderes, insculpido no art. 2º da CRFB e no art. 32 da CESC.

## **2. Constitucionalidade formal orgânica**

Uma leitura contemporânea sobre o critério adequado para a interpretação de competências federativas preconiza o reconhecimento do denominado princípio da subsidiariedade, que "significa, em palavras simples, o seguinte: tudo aquilo que o ente menor puder fazer de forma mais célere, econômica e eficaz não deve ser empreendido pelo ente maior" (conforme voto do Relator, Ministro Ricardo Lewandowski, proferido na ADI 6362, julgado em 02/09/2020, DJE 07/12/2020). É também o que explica André Ramos Tavares, nestes termos:

O princípio da subsidiariedade, como tem sido denominado pela doutrina, quando aplicado no campo federativo significa, basicamente, que somente na hipótese de o nível mais individual não poder realizar a tarefa é que esta há de ser transposta para um nível de agrupamento superior. (Curso de direito constitucional. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2020. Edição do Kindle - grifou-se)

Como decorrências desse princípio, podem ser extraídas duas regras: (i) ao constatar-se uma aparente incidência de determinado assunto em mais de um tipo de competência, cabe ao intérprete adotar exegese que priorize o fortalecimento das autonomias regionais e locais, presumindo-se que os entes menores possuem competência; e (ii) só haverá inconstitucionalidade se eventual lei editada pelo ente federado de maior abrangência claramente excluir a atribuição legislativa dos entes periféricos.

Impõe-se, com isso, a adoção de postura deferente na análise da constitucionalidade das legislações regionais e locais, prestigiando-se o pluralismo político (CRFB, art. 1º, V), fundamento da República Federativa do Brasil. Veja-se, nessa linha, o RE 194704, assim ementado:

Ementa: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. LEI MUNICIPAL 4.253/85 DO MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE. PREVISÃO DE IMPOSIÇÃO DE MULTA DECORRENTE DA EMISSÃO DE FUMAÇA ACIMA DOS PADRÕES ACEITOS. ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OFENSA À REGRA CONSTITUCIONAL DE REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS FEDERATIVAS. INOCORRÊNCIA. NORMA RECEPCIONADA PELO TEXTO VIGENTE. RECURSO EXTRAORDINÁRIO A QUE SE NEGA PROVIMENTO. 1 . Nos casos em que a dúvida sobre a competência legislativa recai sobre norma que abrange mais de um tema, deve o intérprete acolher interpretação que não tolha a competência que detêm os entes menores para dispor sobre determinada matéria (presumption against preemption). 2. Porque o federalismo é um instrumento de descentralização política que visa realizar direitos fundamentais, se a lei federal ou estadual claramente indicar, de forma adequada, necessária e razoável, que os efeitos de sua aplicação excluem o poder de complementação que detêm os entes menores (clear statement rule), é possível afastar a presunção de que, no âmbito regional, determinado tema deve ser disciplinado pelo ente menor. 3 . Na ausência de norma federal que, de forma nítida (clear statement rule), retire a presunção de que gozam



**ESTADO DE SANTA CATARINA  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
CONSULTORIA JURÍDICA**

os entes menores para, nos assuntos de interesse comum e concorrente, exercerem plenamente sua autonomia, detêm Estados e Municípios, nos seus respectivos âmbitos de atuação, competência normativa. 4. Recurso extraordinário a que se nega provimento. (STF, RE 194704, Relator Carlos Velloso, Relator para Acórdão Edson Fachin, Tribunal Pleno, julgado em 29/06/2017, DJe 17/11/2017 - grifou-se).

Postos tais parâmetros sobre a interpretação de regras de repartição de competências em uma federação, entende-se que o tema de que trata este projeto versa sobre meio ambiente (CRFB, art. 24, VI e VIII), matéria de competência legislativa concorrente.

Nos temas de competência legislativa concorrente, a Constituição Federal estabeleceu o denominado "condomínio legislativo", em que há expressa delimitação dos modos de atuação de cada ente federativo, os quais não se sobrepõem (CRFB, art. 24, §§ 1º a 4º). Com efeito, da leitura dos parágrafos do art. 24 da CRFB, observa-se que há duas hipóteses em que compete ao Estado-membro legislar em temas de competência concorrente: (i) quando a União não o faz e, assim, o ente regional, ao regulamentar uma das matérias do art. 24, não encontra limites na norma federal geral; e (ii) quando a União edita norma geral sobre o tema, a ser observada em todo território nacional, cabendo ao Estado a respectiva complementação, a fim de adequar as prescrições às suas particularidades locais.

Estabelecidas essas premissas, verifica-se que a União editou a Lei nº 14.300/2022, que institui o marco legal da microgeração e minigeração distribuída, o Sistema de Compensação de Energia Elétrica (SCEE) e o Programa de Energia Renovável Social (PERS). No entanto, referido diploma legal, que assegura direito ao consumidor e gera obrigação às concessionárias ou permissionárias de distribuição de energia elétrica, não excluiu a competência dos Estados-membros para o incentivo ao uso da energia solar, visando, entre outros objetivos, aumentar a participação da energia solar na matriz energética do Estado, contribuir para a melhoria das condições de vida de famílias de baixa renda, estimular o uso de energia fotovoltaica em áreas urbanas e rurais, multiplicar o uso de energia termossolar principalmente em unidades residenciais, contribuir para a redução de emissões de Gases de Efeito Estufa (GEE); e otimizar para o alcance dos objetivos do desenvolvimento sustentável (ODS).

### **3. Constitucionalidade material**

No que se refere à constitucionalidade material, não se vislumbra a violação de nenhum preceito constitucional. O conteúdo da proposição situa-se dentro da margem de conformação do legislador estadual para normatizar programa voltado a fomentar incentivo ao uso de energia solar no Estado de Santa Catarina.

A Constituição Federal de 1988 (CRFB) reconheceu o direito fundamental ao meio ambiente, como bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo ao Poder Público e à coletividade o dever fundamental de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (art. 225, caput). Para assegurar a efetividade desse direito, incumbiu ao Poder Público, entre outras obrigações, as de preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais, preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do país, e proteger a fauna e a flora (§ 1º, I, II e VII).

A defesa do meio ambiente, **inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação**, é um dos princípios regentes da ordem econômica, que tem por fim assegurar a todos existência digna. (CRFB, art. 170, VI).

Vale registrar que o ODS 7 da Agenda 2030 da ONU (que contém os 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável) cujo alcance o PL objetiva otimizar, consiste em garantir acesso à energia barata, confiável, **sustentável e renovável para todos**. Possui como metas: 7.1 Até 2030,



**ESTADO DE SANTA CATARINA  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
CONSULTORIA JURÍDICA**

assegurar o acesso universal, confiável, moderno e a preços acessíveis a serviços de energia; 7.2 **Até 2030, aumentar substancialmente a participação de energias renováveis na matriz energética global**; 7.3 Até 2030, dobrar a taxa global de melhoria da eficiência energética; 7.a Até 2030, reforçar a cooperação internacional para facilitar o acesso a pesquisa e tecnologias de **energia limpa, incluindo energias renováveis**, eficiência energética e tecnologias de combustíveis fósseis avançadas e mais limpas, e promover o investimento em infraestrutura de energia e em tecnologias de energia limpa; 7. b Até 2030, expandir a infraestrutura e modernizar a tecnologia para o fornecimento de serviços de **energia modernos e sustentáveis** para todos os países em desenvolvimento, particularmente nos países de menor desenvolvimento relativo, nos pequenos estados insulares em desenvolvimento e nos países em desenvolvimento sem litoral, de acordo com seus respectivos programas de apoio.

Do mesmo modo, outro objetivo da proposta é de contribuir para a redução de emissões de Gases de Efeito Estufa (GEE), cabendo lembrar que, posteriormente à Constituição de 1988, o Brasil foi signatário de importantes convenções internacionais sobre meio ambiente e mudanças climáticas, efetivando o princípio da cooperação entre os povos para o progresso da humanidade, elencado no art.4º, IX, da CRFB, e assumindo o compromisso político, jurídico e ético de fazer cumprir suas disposições, especialmente quando do planejamento, elaboração e execução de políticas públicas. Dentre elas, a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (Rio, 1992), com o objetivo de estabilizar as concentrações de gases de efeito estufa na atmosfera, aprovada pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo n. 1/94 e promulgada pelo Decreto n. 2.652/98, e o Acordo de Paris (2015), firmado durante a COP 21, pelo qual os países se comprometeram a atingir a meta, por meio de Contribuições Nacionalmente Determinadas (CND), de manter o aumento da temperatura média global bem abaixo de 2°C em relação aos níveis pré-industriais, e envidar esforços para limitar esse aumento da temperatura a 1,5°C em relação aos níveis pré-industriais. O Estado Brasileiro apresentou então, em 2015, a sua NDC, comprometendo-se a reduzir em 37% suas emissões até 2025, tendo por base as emissões nacionais no ano de 2005. A NDC indica ainda reduzir em 43% as emissões nacionais até 2030, também com base no ano de 2005. A meta é neutralizar 100% das emissões de GEE até 2050. A atualização da NDC, apresentada em 2022, fixou o percentual de redução em 50% em 2030.

Em matéria de energia, o Brasil assumiu o compromisso voluntário de alcançar a participação estimada de 45% de energias renováveis na composição da matriz energética em 2030, incluindo: expandir o uso de fontes renováveis na matriz, além da energia hídrica, para cerca de 28% a 33% até 2030; expandir o uso doméstico de fontes de energia não fóssil, aumentando a parcela de energias renováveis (além da energia hídrica) no fornecimento de energia elétrica para ao menos 23% até 2030, inclusive pelo aumento da participação de eólica, biomassa e solar.

Ademais, o PL está em consonância com as normas gerais editadas pela União em matéria ambiental, tal qual a Lei nº 12.187/2009, que dispõe acerca da Política Nacional de Mudanças Climáticas (PNMC), e à Lei Estadual nº 14.289/2009, que estabelece a Política Estadual sobre Mudanças Climáticas e Desenvolvimento Sustentável de Santa Catarina, pela qual o Programa Catarinense de Mudanças Climáticas compreende o estímulo à produção de energias renováveis, o incremento da eficiência energética e o aproveitamento sustentável dos recursos naturais do Estado (art. 8º, II).

### **Aspectos tributários**

Do ponto de vista tributário, têm relevância apenas o inciso I do *caput* do art. 2º, que estabelece como diretriz a promoção de articulação institucional para criação de uma “estratégia de incentivos apropriados à geração de energia solar” e o inciso II do *caput* do art. 3º, que determina que compete ao Estado “divulgar a necessidade de instrumentos fiscais” que incentivem a produção



**ESTADO DE SANTA CATARINA  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
CONSULTORIA JURÍDICA**

de equipamentos empregados em sistemas de energia solar. o único tributo incidente nas operações com equipamentos destinados à produção de energia solar é o ICMS.

Conforme INFORMAÇÃO GETRI Nº 112/2023, da Secretaria de Estado da Fazenda, lançada no SCC 6346/2023, atualmente o Estado de Santa Catarina já concede isenção do ICMS nas operações internas e interestaduais com os principais equipamentos destinados ao aproveitamento de energia solar, nos termos do inciso XXXVIII do caput do art. 2º do Regulamento do ICMS.

Observa, também, que a concessão de outros benefícios fiscais relacionados à energia solar, por força da alínea “g” do inciso XII do § 2º do art. 155 da Constituição da República e da Lei Complementar federal nº 24, de 7 de janeiro de 1975, dependeria de autorização unânime de todas as outras unidades federadas, por meio de convênio celebrado no âmbito do Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz). Ademais, a concessão dependeria ainda de posterior internalização dos benefícios na legislação catarinense por meio de lei em sentido estrito, conforme determina o § 6º do art. 150 da Constituição da República e o art. 99-A da Lei nº 10.297, de 26 de dezembro de 1996.

### **CONCLUSÃO**

Ante o exposto, entende-se que:

1) O **parágrafo único do art. 1º, os incisos III e IV do art. 3º, e os incisos I, II e V do art. 4º** do Projeto de Lei n. 0018/2023 padecem de inconstitucionalidade visto que violam os arts. 61, § 1º, II, “e” e 84, VI, “a”, da CRFB, por criarem atribuições ao Poder Executivo, ferindo, também, o princípio da independência dos Poderes (CRFB, art. 2º, CESC, art. 32), por criar obrigações no âmbito da reserva da Administração.

2) Não se vislumbra qualquer vício de inconstitucionalidade ou de ilegalidade nas demais disposições do Projeto de Lei n. 0018/2023.

É a manifestação que se submete à consideração superior.

**EVANDRO RÉGIS ECKEL**

**Procurador do Estado**



# Assinaturas do documento



Código para verificação: **YSK5357S**

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:



**EVANDRO REGIS ECKEL** (CPF: 919.XXX.109-XX) em 17/05/2023 às 20:35:08

Emitido por: "SGP-e", emitido em 30/03/2018 - 12:46:49 e válido até 30/03/2118 - 12:46:49.

(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDA2MzQ4XzYzNTJfMjAyM19ZU0s1MzU3Uw==> ou o site

<https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00006348/2023** e o código **YSK5357S** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.



## **DESPACHO**

**Referência:** SCC 6348/2023

**Assunto:** Pedido de diligência ao Projeto de Lei n. 0018/2023

**Origem:** Secretaria de Estado da Casa Civil (SCC)

**Interessada:** Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (ALESC)

Manifesto concordância com o parecer exarado pelo Procurador do Estado Dr. Evandro Régis Eckel, cuja ementa foi assim formulada:

Pedido de diligência. Projeto de Lei n. 0018/2023, de iniciativa parlamentar, que "Institui a Política Estadual de Incentivo ao Uso da Energia Solar". 1. Constitucionalidade formal subjetiva. Inexistência de usurpação à iniciativa reservada ao Governador do Estado. Adequação à tese firmada pelo STF no tema 917 (ARE 878911 RG). 2. Constitucionalidade formal orgânica. Competência concorrente para legislar sobre meio ambiente. CRFB, art. 24, VI e VIII. Competência administrativa comum dos entes federados para proteger o meio ambiente CRFB, arts. 225 e 23, VI. CESC, arts. 9º, VI, e 1 181). 3. Constitucionalidade material. Proposição situada dentro da margem de conformação do legislador para incentivo ao uso de energia solar. Direito fundamental ao meio ambiente, cuja defesa é princípio regente da ordem econômica. CRFB, art. 170, VI e 225. Conformidade com o Acordo de Paris sobre mudanças climáticas e com o ODS 7 e suas metas. 4. Ausência de vícios de inconstitucionalidade e ilegalidade, salvo em relação ao parágrafo único do art. 1º, aos incisos III e IV do art. 3º, e aos incisos I, II e V do art. 4º. Interferência na estruturação e nas atribuições de órgãos públicos, e também na organização e funcionamento dos órgãos do Executivo. Ofensa ao princípio da independência entre os Poderes. Reserva da Administração. CRFB, art. 2º; CESC, art. 32.

À consideração superior.

Florianópolis, data da assinatura digital.

**ANDRÉ FILIPE SABETZKI BOEING**  
**Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica**



# Assinaturas do documento



Código para verificação: **RSE8Q702**

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:



**ANDRE FILIPE SABETZKI BOEING** (CPF: 071.XXX.229-XX) em 18/05/2023 às 09:15:06

Emitido por: "SGP-e", emitido em 24/07/2020 - 13:34:48 e válido até 24/07/2120 - 13:34:48.

(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDA2MzQ4XzYzNTJfMjAyM19SU0U4UTcwMg==> ou o site

<https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00006348/2023** e o código **RSE8Q702** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.



**DESPACHO**

**Referência:** SCC 6348/2023

**Assunto:** Pedido de diligência. Projeto de Lei n. 0018/2023, de iniciativa parlamentar, que “Institui a Política Estadual de Incentivo ao Uso da Energia Solar”. 1. Constitucionalidade formal subjetiva. Inexistência de usurpação à iniciativa reservada ao Governador do Estado. Adequação à tese firmada pelo STF no tema 917 (ARE 878911 RG). 2. Constitucionalidade formal orgânica. Competência concorrente para legislar sobre meio ambiente. CRFB, art. 24, VI e VIII. Competência administrativa comum dos entes federados para proteger o meio ambiente CRFB, arts. 225 e 23, VI. CESC, arts. 9º, VI, e 181). 3. Constitucionalidade material. Proposição situada dentro da margem de conformação do legislador para incentivo ao uso de energia solar. Direito fundamental ao meio ambiente, cuja defesa é princípio regente da ordem econômica. CRFB, art. 170, VI e 225. Conformidade com o Acordo de Paris sobre mudanças climáticas e com o ODS 7 e suas metas. 4. Ausência de vícios de inconstitucionalidade e ilegalidade, salvo em relação ao parágrafo único do art. 1º, aos incisos III e IV do art. 3º, e aos incisos I, II e V do art. 4º. Interferência na estruturação e nas atribuições de órgãos públicos, e também na organização e funcionamento dos órgãos do Executivo. Ofensa ao princípio da independência entre os Poderes. Reserva da Administração. CRFB, art. 2º; CESC, art. 32.

**Origem:** Secretaria de Estado da Casa Civil (SCC)

**Interessada:** Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (ALESC)

De acordo com o **Parecer n. 212/2023-PGE** da lavra do Procurador do Estado, Dr. Evandro Régis Eckel, referendado pelo Dr. André Filipe Sabetzki Boeing, Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica.

**ANDRÉ EMILIANO UBA**

**Procurador-Geral Adjunto para Assuntos Jurídicos**

1. Aprovo o **Parecer n. 212/2023-PGE** referendado pelo Dr. André Emiliano Uba, Procurador-Geral Adjunto para Assuntos Jurídicos.
2. Encaminhem-se os autos à Diretoria de Assuntos Legislativos da Secretaria de Estado da Casa Civil (SCC/DIAL).

Florianópolis, data da assinatura digital.

**MÁRCIO LUIZ FOGAÇA VICARI**

**Procurador-Geral do Estado**



# Assinaturas do documento



Código para verificação: **LZ8N04Y8**

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:



**ANDRÉ EMILIANO UBA** (CPF: 039.XXX.669-XX) em 18/05/2023 às 09:34:56

Emitido por: "SGP-e", emitido em 30/03/2018 - 12:32:35 e válido até 30/03/2118 - 12:32:35.

(Assinatura do sistema)



**MÁRCIO LUIZ FOGAÇA VICARI** (CPF: 888.XXX.859-XX) em 18/05/2023 às 14:16:49

Emitido por: "SGP-e", emitido em 03/01/2023 - 12:39:09 e válido até 03/01/2123 - 12:39:09.

(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDA2MzQ4XzYzNTJfMjAyM19MWjhOMDRZOA==> ou o site

<https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00006348/2023** e o código **LZ8N04Y8** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.



INFORMAÇÃO GETRI Nº 112/2023

Florianópolis, 28 de abril de 2023

REFERÊNCIA: SCC 6346/2023

INTERESSADA: Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (Alesc)

ASSUNTO: Pedido de diligência a respeito do Projeto de Lei nº 0018/2023, que "Institui a Política Estadual de Incentivo ao Uso da Energia Solar"

Senhor Gerente,

Trata-se de pedido de diligência encaminhado pela Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (Alesc) a respeito do **Projeto de Lei nº 0018/2023**, que "institui a Política Estadual de Incentivo ao Uso da Energia Solar".

A Casa Civil encaminhou o processo a esta Secretaria de Estado da Fazenda para análise e emissão de parecer a respeito do Projeto.

#### **É o relatório.**

O Projeto de Lei nº 0018/2023 estabelece uma série de normas programáticas que visam ao incentivo da energia solar.

**Do ponto de vista tributário, têm relevância apenas o inciso I do caput do art. 2º**, que estabelece como diretriz a promoção de articulação institucional para criação de uma "estratégia de incentivos apropriados à geração de energia solar" e o inciso II do *caput* do art. 3º, que determina que compete ao Estado "divulgar a necessidade de instrumentos fiscais" que incentivem a produção de equipamentos empregados em sistemas de energia solar:

Art. 2º Em face dos benefícios do uso da energia solar e das barreiras existentes atuais, ficam estabelecidas as seguintes diretrizes para a Política Estadual de Incentivo ao Uso da Energia Solar:

I – promover a articulação institucional para a criação de uma estratégia de incentivos apropriados à geração de energia solar fotovoltaica no ambiente do setor elétrico do Estado, que garanta o crescimento dessa fonte no mercado no médio/longo prazo;

(...)

Art. 3º Para a consecução dos objetivos previstos nesta Lei compete ao Estado:

(...)

II – divulgar a necessidade de instrumentos fiscais e creditícios que incentivem a produção e a aquisição de equipamentos e materiais empregados em sistemas de energia solar;

(...)

Informamos que o único tributo incidente nas operações com equipamentos destinados à produção de energia solar é o ICMS.

Atualmente, **o Estado de Santa Catarina já concede isenção do ICMS nas operações internas e interestaduais com os principais equipamentos destinados ao aproveitamento de energia solar**, nos termos do inciso XXXVIII do *caput* do art. 2º do Regulamento do ICMS:

Art. 2º São isentas as seguintes operações internas e interestaduais:

(...)

XXXVIII – enquanto vigorar o Convênio ICMS 101/97, a saída dos produtos relacionados na Seção XIII do Anexo 1, destinados ao aproveitamento das energias solar e eólica, observado o seguinte (Lei nº 18.319/2021, art. 23):

a) o benefício somente se aplica se a operação for contemplada com isenção ou alíquota reduzida a 0 (zero) do IPI;

b) fica assegurado o aproveitamento integral dos créditos do imposto;



ESTADO DE SANTA CATARINA  
SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA  
DIRETORIA DE ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA  
GERÊNCIA DE TRIBUTAÇÃO

c) o benefício previsto neste inciso somente se aplica aos produtos relacionados nos itens 14, 15, 16 e 17 da Seção XIII do Anexo 1, quando destinados a fabricação de torres para suporte de gerador de energia eólica (Convênio ICMS 11/11);  
(...)

Seção XIII  
Lista de Produtos Destinados ao Aproveitamento de Energia Solar e Eólica  
(Convênios ICMS 101/97  
(Anexo 2, art. 2º, XXXVIII))

1.	Aerogeradores para conversão de energia dos ventos em energia mecânica para fins de bom-beamento de água e/ou moagem de grãos	8412.80.00
2.	Bomba para líquidos, para uso em sistema de energia solar fotovoltaico em corrente contínua, com potência não superior a 2 HP	8413.81.00
3.	Aquecedores solares de água	8419.12.00
4.	Gerador fotovoltaico de corrente contínua de potência não superior a 50 W	8501.71.00
5.	Gerador fotovoltaico de corrente contínua de potência superior a 50 W, mas não superior a 75 kW	8501.72.10
6.	Gerador fotovoltaico de corrente contínua de potência superior a 75 kW	8501.72.90
7.	REVOGADO	
8.	Aerogeradores de energia eólica	8502.31.00
9.	Células fotovoltaicas não montadas em módulos nem em painéis	8541.42.10 e 8541.42.20
10.	Células solares montadas em módulos ou painéis	8541.43.00
11.	Torre para suporte de gerador de energia eólica (Convênios ICMS 46/07, 19/10 e 204/19)	7308.20.00 e 9406.90.90
12.	pá de motor ou turbina eólica (Convênio ICMS 25/11)	8503.00.90
13.	Partes e peças utilizadas exclusiva ou principalmente em aerogeradores, classificados no código 8502.31.00, em geradores fotovoltaicos classificados nos códigos 8501.71.00, 8501.72.10 e 8501.72.90 (Convênio ICMS nº 10/14)	8503.00.90
13.1	Partes e peças utilizadas em torres para suporte de energia eólica, classificadas no código 7308.20.00 (Convênio ICMS 10/14)	7308.90.90
14.	chapas de aço (Convênio ICMS 11/11)	7308.90.10
15.	cabos de controle (Convênio ICMS 11/11)	8544.49.00
16.	cabos de potência (Convênio ICMS 11/11)	8544.49.00
17.	anéis de modelagem (Convênio ICMS 11/11)	8479.89.99
18.	Conversor de frequência de 1600 kVA e 620 V (Convênio ICMS 10/14)	8504.40.50
19.	Fio retangular de cobre esmaltado 10 x 3,5 mm (Convênio ICMS 10/14)	8544.11.00
20.	Barra de cobre 9,4 x 3,5 m (Convênio ICMS 10/14)	8544.11.00

Por fim, informamos que **a concessão de outros benefícios fiscais relacionados à energia solar**, por força da alínea “g” do inciso XII do § 2º do art. 155 da Constituição da República<sup>1</sup> e da Lei Complementar federal nº 24, de 7 de janeiro de 1975, **dependeria de autorização unânime de todas as outras unidades federadas**, por meio de convênio celebrado no âmbito do Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz).

Ademais, a concessão dependeria ainda de **posterior internalização dos benefícios na legislação catarinense por meio de lei em sentido estrito**, conforme determina o § 6º do art. 150 da Constituição da República<sup>2</sup> e o art. 99-A da Lei nº 10.297, de 26 de dezembro de 1996<sup>3</sup>.

É a informação que submeto à apreciação superior.

**Erich Rizza Ferraz**  
Auditor Fiscal da Receita Estadual  
(assinado digitalmente)

<sup>1</sup> Art. 155. Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre: (...)

II - operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior; (...)

§ 2º O imposto previsto no inciso II atenderá ao seguinte: (...)

XII - cabe à lei complementar: (...)

g) regular a forma como, mediante deliberação dos Estados e do Distrito Federal, isenções, incentivos e benefícios fiscais serão concedidos e revogados. (...)

<sup>2</sup> § 6º Qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, só poderá ser concedido mediante lei específica, federal, estadual ou municipal, que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição, sem prejuízo do disposto no art. 155, § 2º, XII, g.

<sup>3</sup> Art. 99-A. Os benefícios fiscais autorizados mediante convênios celebrados pelo Estado na forma prevista na lei complementar de que trata a alínea “g” do inciso XII do § 2º do art. 155 da Constituição da República somente passarão a produzir efeitos depois de internalizados por lei na legislação tributária estadual.



DE ACORDO. À apreciação do Diretor de Administração Tributária.

**Fabiano Brito Queiroz de Oliveira**  
Gerente de Tributação  
(assinado digitalmente)

APROVO a manifestação da Gerência de Tributação. Encaminhe-se à COJUR para as devidas providências.

**Dilson Jiroo Takeyama**  
Diretor de Administração Tributária  
(assinado digitalmente)



# Assinaturas do documento



Código para verificação: **7XRJ840A**

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:



**ERICH RIZZA FERRAZ** (CPF: 065.XXX.696-XX) em 28/04/2023 às 17:51:53

Emitido por: "SGP-e", emitido em 07/08/2020 - 14:52:16 e válido até 07/08/2120 - 14:52:16.

(Assinatura do sistema)



**FABIANO BRITO QUEIROZ DE OLIVEIRA** (CPF: 026.XXX.434-XX) em 28/04/2023 às 18:14:29

Emitido por: "SGP-e", emitido em 13/07/2018 - 13:52:10 e válido até 13/07/2118 - 13:52:10.

(Assinatura do sistema)



**DILSON JIROO TAKEYAMA** (CPF: 086.XXX.037-XX) em 03/05/2023 às 17:17:47

Emitido por: "SGP-e", emitido em 16/01/2019 - 12:58:28 e válido até 16/01/2119 - 12:58:28.

(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDA2MzQ2XzYzNTBfMjAyM183WFJKODQwQQ==> ou o site <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00006346/2023** e o código **7XRJ840A** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.



INFORMAÇÃO DIDE nº 004/2023

Florianópolis, *data da assinatura digital.*

Referência: Processo SGPE 6346/2023 Pedido de Informação sobre Projeto de Lei 0018/2023, de autoria do Deputado Estadual Padre Pedro Baldissera, que Institui a Política Estadual de Incentivo ao Uso da Energia Solar no Âmbito do Estado de Santa Catarina.

Senhor Diretor,

A presente manifestação trata da análise desta Diretoria de Desestatização e Parcerias (DIDE) acerca do Projeto de Lei nº 0018/2023, de autoria do Deputado Estadual Padre Pedro Baldissera, que Institui a Política Estadual de Incentivo ao Uso da Energia Solar no Âmbito do Estado de Santa Catarina.

A Análise foi fundamentada nas competências estabelecidas no Decreto Estadual nº 2.094, de 28 de julho de 2022, o qual versa sobre o regimento interno das unidades organizacionais da Secretaria de Estado da Fazenda.

*Art. 52. A Diretoria de Desestatização e Parcerias (DIDE) tem por finalidade coordenar, definir, disciplinar e exercer a supervisão técnica e a orientação normativa dos processos pertinentes aos projetos de Parcerias Público-Privadas (PPPs), concessão comum, privatização, desinvestimento, liquidação e demais formas de desestatização previstas em lei. (DECRETO 2.094/2022).*

Destarte, a seguir são apresentados alguns pontos de atenção do Projeto de Lei ora referido, os quais podem afetar matéria de Competência da DIDE.

- A) O parágrafo único do artigo 1º do PL 0018/2023 estabelece que “as licitações e os contratos administrativos celebrados pelo Poder Executivo Estadual deverão, gradualmente, incorporar critérios nas especificações dos produtos e serviços, com ênfase particular aos objetivos desta lei.” Tal obrigação requer uma especificidade maior, ou alguma regra de flexibilidade, pois nem todas licitações poderão se adequar à incorporação das práticas propostas, especialmente àqueles referentes a licitação de projetos de PPPs e concessão de serviços já em operação. Portanto, sugere-se a seguinte redação:



“as licitações e os contratos administrativos celebrados pelo Poder Executivo Estadual deverão, **quando aplicável**, gradualmente, incorporar critérios nas especificações dos produtos e serviços, com ênfase particular aos objetivos desta lei.” (grifo nosso).

B) No artigo 4º do Projeto de Lei em análise, fica estabelecido que compete ao Estado desenvolver programas e ações que visem:

*I - a instalação de sistemas de energia fotovoltaica em comunidades indígenas, quilombolas, comunidades pesqueiras, assentamentos rurais e de agricultores familiares e as distantes de redes de transmissão de energia elétrica;*

*II - a instalação de sistemas de energia fotovoltaica termosolar para aquecimento de água em residências de famílias de baixa renda;*

*III - a divulgação e ao estímulo do uso da energia solar;*

*IV - a atração de investimentos para a implantação de usinas solares;*

*V - a instalação de sistemas de fotovoltaico nos prédios públicos;*

*VI - estimular o desenvolvimento de cooperativas de produção de energia solar fotovoltaica para distribuição a pequenos grupos cooperados, com o retorno do excedente à rede regular de energia elétrica, em sistema de compensação; e*

*VII - estimular o uso da energia solar fotovoltaica pelas instituições da administração pública direta, indireta, autárquica e fundacional.*

Por não haver atualmente uma fonte de recursos disponível para amparar as obrigações propostas nos incisos I, II e IV e VII, propõe-se que, em um primeiro momento, a redação seja menos incisiva quanto ao dever fazer e inclua tais obrigações como condicionantes a serem observadas na formulação de políticas públicas, alterando-se a redação para:

**Art. 4º Na formulação de políticas públicas setoriais o Estado deve avaliar programas e ações que visem:**

*I - a instalação de sistemas de energia fotovoltaica em comunidades indígenas, quilombolas, comunidades pesqueiras, assentamentos rurais e de agricultores familiares e as distantes de redes de transmissão de energia elétrica;*

*II - a instalação de sistemas de energia fotovoltaica termosolar para aquecimento de água em residências de famílias de baixa renda;*

*III - a divulgação e ao estímulo do uso da energia solar;*

*IV - a atração de investimentos para a implantação de usinas solares;*

*V - a instalação de sistemas de fotovoltaico nos prédios públicos;*

*VI - estimular o desenvolvimento de cooperativas de produção de energia solar fotovoltaica para distribuição a pequenos grupos cooperados, com o retorno do excedente à rede regular de energia elétrica, em sistema de compensação; e VII -*

*estimular o uso da energia solar fotovoltaica pelas instituições da administração pública direta, indireta, autárquica e fundacional. (grifo nosso).*

C) No Artigo 5º fica estabelecido que, “na celebração de convênio com o Estado para a construção de conjuntos habitacionais, terão prioridade os municípios que disponham de legislação que estimule o uso de energia solar fotovoltaica e aquecimento de água em edificações. ” Importante destacar que a disponibilidade de legislação municipal de estímulo para uso de energia solar fotovoltaica e aquecimento de água em edificações pode ser um dos critérios norteadores para priorização na celebração de convênios com o Estado, mas



ESTADO DE SANTA CATARINA  
SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA  
DIRETORIA DE DESESTATIZAÇÃO E PARCERIAS

não pode ser o único, sob pena de distorção da política pública estadual de combate ao déficit habitacional. Portanto sugere-se nova redação:

*Art. 5º Na celebração de convênio com o Estado para a construção de conjuntos habitacionais, **um dos critérios para priorização será a disponibilidade de legislação municipal** que estimule o uso de energia solar fotovoltaica e aquecimento de água em edificações. (grifo nosso).*

Em primeira análise, são estes os pontos relevantes que podem interferir em matéria desta diretoria e precisam ser observados.

Atenciosamente,

Mauricio Melo  
Consultor de Programas e Projetos  
Estratégicos de Governo  
*[assinado digitalmente]*

**De acordo.**  
Encaminhe-se à Consultoria Jurídica da  
SEF para providências.

Renato Dias Marques de Lacerda  
Diretor de Desestatização e Parcerias  
*[assinado digitalmente]*



# Assinaturas do documento



Código para verificação: **2B2WM99K**

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:



**MAURÍCIO EUCLIDES DE MELO** (CPF: 026.XXX.459-XX) em 04/05/2023 às 14:15:09

Emitido por: "SGP-e", emitido em 08/03/2019 - 18:17:59 e válido até 08/03/2119 - 18:17:59.

(Assinatura do sistema)



**RENATO DIAS MARQUES DE LACERDA** (CPF: 018.XXX.717-XX) em 04/05/2023 às 14:24:26

Emitido por: "SGP-e", emitido em 13/07/2018 - 15:00:11 e válido até 13/07/2118 - 15:00:11.

(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDA2MzQ2XzYzNTBfMjAyM18yQjJXTTk5Sw==> ou o site

<https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00006346/2023** e o código **2B2WM99K** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.



**ESTADO DE SANTA CATARINA  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA**

**PARECER Nº 146/2023-PGE/COJUR/SEF**

Florianópolis, data da assinatura digital.

**Referência:** SCC 6346/2023

**Assunto:** Diligência em Projeto de Lei

**Origem:** Casa Civil (CC)

**Ementa:** Diligência. Projeto de Lei nº 018/2023, que "Institui a Política Estadual de Incentivo ao Uso da Energia Solar". Observância dos apontamentos efetuados pela Diretoria do Tesouro Estadual da Secretaria de Estado da Fazenda.

## **RELATÓRIO**

Trata-se de diligência acerca do Projeto de Lei nº 018/2023, que "Institui a Política Estadual de Incentivo ao Uso da Energia Solar", oriundo da Comissão de Finanças e Tributação da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (ALESC).

A Diretoria de Assuntos Legislativos da Casa Civil, por meio do Ofício nº 320/SCC-DIAL-GEMAT (p. 02), solicitou a manifestação da Secretaria de Estado da Fazenda (SEF) sobre o PL em questão, a fim de subsidiar a resposta do Senhor Governador do Estado à ALESC.

É o relato do essencial.

## **FUNDAMENTAÇÃO**

Inicialmente, cumpre destacar que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos documentais que constam dos autos do processo administrativo em epígrafe, incumbindo a este órgão prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo, portanto, adentrar nos aspectos de conveniência e oportunidade, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa.

Nos termos do art. 19, § 1º, inciso II, do Decreto Estadual nº 2.382/2014, que dispõe sobre o Sistema de Atos do Processo Legislativo, a resposta à diligência deverá tramitar instruída com parecer analítico, fundamentado e conclusivo elaborado pela consultoria jurídica ou unidade de assessoramento jurídico e referendado pelo titular da Secretaria de Estado ou pelo dirigente da entidade de administração indireta consultada. Senão vejamos:

Art. 19. As diligências oriundas da ALESC relativas a projetos de lei deverão, no âmbito do Poder Executivo, ser encaminhadas às Secretarias de Estado, aos órgãos ou às entidades especificados nos pareceres emitidos pelas comissões parlamentares e, a critério da DIAL, a outras Secretarias, órgãos ou entidades considerados necessários, para resposta no prazo máximo de 10 (dez) dias. (Redação dada pelo Decreto nº 1.317, de 2017)



**ESTADO DE SANTA CATARINA  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA**

§ 1º A resposta às diligências deverá:

I – atender aos quesitos formulados ou às solicitações de manifestação contidas na diligência e ser elaborada em linguagem clara e objetiva, fornecendo aos parlamentares entendimento preciso, a fim de esclarecer eventuais dúvidas suscitadas;

II – tramitar instruída com **parecer analítico, fundamentado e conclusivo**, elaborado pela consultoria jurídica ou pela unidade de assessoramento jurídico, e referendado pelo titular da Secretaria de Estado ou pelo dirigente da fundação, autarquia, empresa pública ou sociedade de economia mista consultada; e (Redação dada pelo Decreto nº 1.317, de 2017)

III – ser apresentada em meio digital, observado o disposto no Capítulo IV-A deste Decreto. (Redação dada pelo Decreto nº 1.317, de 2017) (grifou-se)

O pedido de diligência em análise busca obter a manifestação da Secretaria de Estado da Fazenda (SEF) quanto ao PL em questão, tendo em vista a competência da SEF para manifestar-se sobre assuntos que envolvam repercussão financeira para o erário, nos termos do art. 36, inciso I, da Lei Complementar Estadual nº 741/2019.

O Projeto de Lei nº 018/2023, de iniciativa parlamentar, visa, em síntese, instituir a Política Estadual de Incentivo ao Uso da Energia Solar, nos termos de seu art. 1º (fl. 04).

Diante do conteúdo da proposta, a COJUR da SEF entendeu pertinente o encaminhamento dos autos à Diretoria do Tesouro Estadual (DITE) e à Diretoria de Desestatização e Parcerias (DIDE), a fim de colher suas respectivas manifestações.

Em resposta, a Diretoria do Tesouro Estadual emitiu a Informação GETRI nº 112/2023 (fls. 18-20), na qual manifestou que:

**Do ponto de vista tributário, têm relevância apenas o inciso I do caput do art. 2º**, que estabelece como diretriz a promoção de articulação institucional para criação de uma “estratégia de incentivos apropriados à geração de energia solar” e o inciso II do caput do art. 3º, que determina que compete ao Estado “divulgar a necessidade de instrumentos fiscais” que incentivem a produção de equipamentos empregados em sistemas de energia solar:

Art. 2º Em face dos benefícios do uso da energia solar e das barreiras existentes atuais, ficam estabelecidas as seguintes diretrizes para a Política Estadual de Incentivo ao Uso da Energia Solar: I – promover a articulação institucional para a criação de uma estratégia de incentivos apropriados à geração de energia solar fotovoltaica no ambiente do setor elétrico do Estado, que garanta o crescimento dessa fonte no mercado no médio/longo prazo;

(...)

Art. 3º Para a consecução dos objetivos previstos nesta Lei compete ao Estado:(...)

II – divulgar a necessidade de instrumentos fiscais e creditícios que incentivem a produção e a aquisição de equipamentos e materiais empregados em sistemas de energia solar;

(...)



**ESTADO DE SANTA CATARINA**  
**PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO**  
**CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA**

Informamos que o único tributo incidente nas operações com equipamentos destinados à produção de energia solar é o ICMS.

Atualmente, o Estado de Santa Catarina já concede isenção do ICMS nas operações internas e interestaduais com os principais equipamentos destinados ao aproveitamento de energia solar, nos termos do inciso XXXVIII do caput do art. 2º do Regulamento do ICMS:

Art. 2º São isentas as seguintes operações internas e interestaduais:

(...)

XXXVIII – enquanto vigorar o Convênio ICMS 101/97, a saída dos produtos relacionados na Seção XIII do Anexo 1, destinados ao aproveitamento das energias solar e eólica, observado o seguinte (Lei nº 18.319/2021, art. 23):a) o benefício somente se aplica se a operação for contemplada com isenção ou alíquota reduzida a 0 (zero) do IPI;

b) fica assegurado o aproveitamento integral dos créditos do imposto;

c) o benefício previsto neste inciso somente se aplica aos produtos relacionados nos itens 14, 15, 16 e 17 da Seção XIII do Anexo 1, quando destinados a fabricação de torres para suporte de gerador de energia eólica (Convênio ICMS 11/11);

(...)

Seção XIII  
Lista de Produtos Destinados ao Aproveitamento de Energia Solar e Eólica  
(Convênios ICMS 101/97  
(Anexo 2, art. 2º, XXXVIII))

1.	Aerogeradores para conversão de energia dos ventos em energia mecânica para fins de bom-beamento de água e/ou moagem de grãos	8412.80.00
2.	Bomba para líquidos, para uso em sistema de energia solar fotovoltaico em corrente contínua, com potência não superior a 2 HP	8413.81.00
3.	Aquecedores solares de água	8419.12.00
4.	Gerador fotovoltaico de corrente contínua de potência não superior a 50 W	8501.71.00
5.	Gerador fotovoltaico de corrente contínua de potência superior a 50 W, mas não superior a 75 kW	8501.72.10
6.	Gerador fotovoltaico de corrente contínua de potência superior a 75 kW	8501.72.90
7.	REVOGADO	
8.	Aerogeradores de energia eólica	8502.31.00
9.	Células fotovoltaicas não montadas em módulos nem em painéis	8541.42.10 e 8541.42.20
10.	Células solares montadas em módulos ou painéis	8541.43.00
11.	Torre para suporte de gerador de energia eólica (Convênios ICMS 46/07, 19/10 e 204/19)	7308.20.00 e 9406.90.90
12.	pá de motor ou turbina eólica (Convênio ICMS 25/11)	8503.00.90
13.	Partes e peças utilizadas exclusiva ou principalmente em aerogeradores, classificados no código 8502.31.00, em geradores fotovoltaicos classificados nos códigos 8501.71.00, 8501.72.10 e 8501.72.90 (Convênio ICMS nº 10/14)	8503.00.90
13.1	Partes e peças utilizadas em torres para suporte de energia eólica, classificadas no código 7308.20.00 (Convênio ICMS 10/14)	7308.90.90
14.	chapas de aço (Convênio ICMS 11/11)	7308.90.10
15.	cabos de controle (Convênio ICMS 11/11)	8544.49.00
16.	cabos de potência (Convênio ICMS 11/11)	8544.49.00
17.	anéis de modelagem (Convênio ICMS 11/11)	8479.89.99
18.	Conversor de frequência de 1600 kVA e 620 V (Convênio ICMS 10/14)	8504.40.50
19.	Fio retangular de cobre esmaltado 10 x 3,55 mm (Convênio ICMS 10/14)	8544.11.00
20.	Barra de cobre 9,4 x 3,5 m (Convênio ICMS 10/14)	8544.11.00

Por fim, informamos que **a concessão de outros benefícios fiscais relacionados à energia solar**, por força da alínea “g” do inciso XII do § 2º do art. 155 da Constituição da República<sup>1</sup> e da Lei Complementar federal nº

<sup>1</sup> Art. 155. Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre: (...)

II -operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e



**ESTADO DE SANTA CATARINA  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA**

24, de 7 de janeiro de 1975, dependeria de autorização unânime de todas as outras unidades federadas, por meio de convênio celebrado no âmbito do Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz).

Ademais, a concessão dependeria ainda de posterior internalização dos benefícios na legislação catarinense por meio de lei em sentido estrito, conforme determina o § 6º do art. 150 da Constituição da República<sup>2</sup> o art. 99-A da Lei nº 10.297, de 26 de dezembro de 1996<sup>3</sup>.(grifo nosso)

Consoante o exposto pela Diretoria em questão no que se refere ao Projeto de Lei em análise, o único tributo incidente nas operações com equipamentos destinados à produção de energia solar em Santa Catarina é o ICMS, o qual é isento nas operações internas e interestaduais, nos termos do inciso XXXVIII do caput do art. 2º do Regulamento do ICMS.

Além disso, a DITE destaca que a concessão de outros benefícios fiscais relacionados à energia solar depende de autorização unânime de todas as outras unidades federadas, em razão do convênio celebrado no âmbito do Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz), e, ainda, de posterior internalização dos benefícios na legislação catarinense por meio de lei em sentido estrito, em conformidade com o art. 150, § 6º, da Constituição da República e o art. 99-A da Lei nº 10.297/1996.

Já a Diretoria de Desestatização e Parcerias, por meio da Informação DIDE nº 004/2023 (p. 22-24), trouxe os seguintes apontamentos:

Destarte, a seguir são apresentados alguns pontos de atenção do Projeto de Lei ora referido, os quais podem afetar matéria de Competência da DIDE.

A) O parágrafo único do artigo 1º do PL 0018/2023 estabelece que “as licitações e os contratos administrativos celebrados pelo Poder Executivo Estadual deverão, gradualmente, incorporar critérios nas especificações dos produtos e serviços, com ênfase particular aos objetivos desta lei.” Tal obrigação requer uma especificidade maior, ou alguma regra de flexibilidade, pois nem todas licitações poderão se adequar à incorporação das práticas propostas, especialmente àqueles referentes a licitação de projetos de PPPs e concessão de serviços já em operação. Portanto, sugere-se a seguinte redação:

“as licitações e os contratos administrativos celebrados pelo Poder Executivo Estadual deverão, quando aplicável, gradualmente, incorporar critérios nas especificações dos produtos e serviços, com ênfase particular aos objetivos desta lei.” (grifo nosso).

---

intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior; (...)

§ 2º O imposto previsto no inciso II atenderá ao seguinte: (...)

XII -cabe à lei complementar: (...)

g) regular a forma como, mediante deliberação dos Estados e do Distrito Federal, isenções, incentivos e benefícios fiscais serão concedidos e revogados. (...)

<sup>2</sup> § 6º Qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, só poderá ser concedido mediante lei específica, federal, estadual ou municipal, que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição, sem prejuízo do disposto no art. 155, § 2.º, XII, g.

<sup>3</sup> Art. 99-A. Os benefícios fiscais autorizados mediante convênios celebrados pelo Estado na forma prevista na lei complementar de que trata a alínea “g” do inciso XII do § 2º do art. 155 da Constituição da República somente passarão a produzir efeitos depois de internalizados por lei na legislação tributária estadual



**ESTADO DE SANTA CATARINA  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA**

B) No artigo 4º do Projeto de Lei em análise, fica estabelecido que compete ao Estado desenvolver programas e ações que visem:

I - a instalação de sistemas de energia fotovoltaica em comunidades indígenas, quilombolas, comunidades pesqueiras, assentamentos rurais e de agricultores familiares e as distantes de redes de transmissão de energia elétrica;

II - a instalação de sistemas de energia fotovoltaica termosolar para aquecimento de água em residências de famílias de baixa renda;

III - a divulgação e ao estímulo do uso da energia solar;

IV - a atração de investimentos para a implantação de usinas solares;

V - a instalação de sistemas de fotovoltaico nos prédios públicos;

VI - estimular o desenvolvimento de cooperativas de produção de energia solar fotovoltaica para distribuição a pequenos grupos cooperados, com o retorno do excedente à rede regular de energia elétrica, em sistema de compensação; e

VII - estimular o uso da energia solar fotovoltaica pelas instituições da administração pública direta, indireta, autárquica e fundacional.

Por não haver atualmente uma fonte de recursos disponível para amparar as obrigações propostas nos incisos I, II e IV e VII, propõe-se que, em um primeiro momento, a redação seja menos incisiva quanto ao dever fazer e inclua tais obrigações como condicionantes a serem observadas na formulação de políticas públicas, alterando-se a redação para:

Art. 4º Na formulação de políticas públicas setoriais o Estado deve avaliar programas e ações que visem:

I - a instalação de sistemas de energia fotovoltaica em comunidades indígenas, quilombolas, comunidades pesqueiras, assentamentos rurais e de agricultores familiares e as distantes de redes de transmissão de energia elétrica;

II - a instalação de sistemas de energia fotovoltaica termosolar para aquecimento de água em residências de famílias de baixa renda;

III - a divulgação e ao estímulo do uso da energia solar;

IV - a atração de investimentos para a implantação de usinas solares;

V - a instalação de sistemas de fotovoltaico nos prédios públicos;

VI - estimular o desenvolvimento de cooperativas de produção de energia solar fotovoltaica para distribuição a pequenos grupos cooperados, com o retorno do excedente à rede regular de energia elétrica, em sistema de compensação; e VII - estimular o uso da energia solar fotovoltaica pelas instituições da administração pública direta, indireta, autárquica e fundacional. (grifo nosso).

c) No Artigo 5º fica estabelecido que, “na celebração de convênio com o Estado para a construção de conjuntos habitacionais, terão prioridade os municípios que disponham de legislação que estimule o uso de energia solar fotovoltaica e aquecimento de água em edificações. ” Importante destacar que a disponibilidade de legislação municipal de estímulo para uso de energia solar fotovoltaica e aquecimento de água em edificações pode ser um dos critérios norteadores para priorização na celebração de convênios com o Estado, mas não pode ser o único,



**ESTADO DE SANTA CATARINA  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA**

sob pena de distorção da política pública estadual de combate ao déficit habitacional. Portanto sugere-se nova redação:

Art. 5º Na celebração de convênio com o Estado para a construção de conjuntos habitacionais, um dos critérios para priorização será a disponibilidade de legislação municipal que estimule o uso de energia solar fotovoltaica e aquecimento de água em edificações. (grifo nosso).

Como se vê, a DIDE manifestou-se especificamente quanto a três dispositivos do Projeto de Lei, a saber:

No que se refere ao parágrafo único do art. 1º do PL 0018/2023, a referida Diretoria alerta que os critérios nas especificações dos produtos e serviços a serem gradualmente aplicados em licitações e contratos administrativos celebrados pelo Poder Executivo Estadual requerem uma “especificidade maior” ou “alguma regra de flexibilidade”, especialmente no que se refere à licitação de projetos de PPPs e concessão de serviços já em operação.

Sobre o artigo 4º, frisou não haver atualmente uma fonte de recursos disponível para amparar as obrigações previstas nos incisos I, II e IV e VII.

Já, quanto ao art. 5º, destacou que a disponibilidade de legislação municipal de estímulo para uso de energia solar fotovoltaica e aquecimento de água em edificações não deve ser o único critério para a priorização na celebração de convênios junto ao Estado, sob pena de distorção da política pública estadual de combate ao déficit habitacional.

## **CONCLUSÃO**

Ante o exposto, no que compete à esfera de competência da Secretaria de Estado da Fazenda, opina-se<sup>4</sup> pela observância dos apontamentos levantados pela Diretoria do Tesouro Estadual (SEF/DITE) e pela Diretoria de Desestatização e Parcerias (SEF/DIDE).

É o parecer.

Encaminhe-se à autoridade competente para proferir decisão.

**GABRIEL PEDROZA BEZERRA RIBEIRO**

**Procurador do Estado**

---

<sup>4</sup> Consoante doutrina de José dos Santos Carvalho Filho, “(...) o parecer não vincula a autoridade que tem competência decisória, ou seja, aquela a quem cabe praticar o ato administrativo final. Trata-se de atos diversos – o parecer e o ato que o aprova ou rejeita. Como tais atos têm conteúdos antagônicos, o agente que opina nunca poderá ser o que decide.” (CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 31. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2017, p. 118)



# Assinaturas do documento



Código para verificação: **7P73L8IS**

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:



**GABRIEL PEDROZA BEZERRA RIBEIRO** (CPF: 088.XXX.884-XX) em 04/05/2023 às 15:07:13

Emitido por: "SGP-e", emitido em 24/07/2020 - 13:37:44 e válido até 24/07/2120 - 13:37:44.

(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDA2MzQ2XzYzNTBfMjAyM183UDczTDhJUw==> ou o site <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00006346/2023** e o código **7P73L8IS** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.



## DESPACHO

**Autos nº:** SCC 6346/2023.

Acolho o Parecer nº 146/2023-PGE/COJUR/SEF, da Consultoria Jurídica desta Secretaria de Estado da Fazenda – PGE/COJUR/SEF.

Encaminhem-se os autos à Diretoria de Assuntos Legislativos da Secretaria de Estado Casa Civil, para conhecimento e providências pertinentes.

*[assinado digitalmente]*

Cleverson Siewert

**Secretário de Estado da Fazenda**



# Assinaturas do documento



Código para verificação: **G6SBY609**

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:

✓ **CLEVERSON SIEWERT** (CPF: 017.XXX.629-XX) em 10/05/2023 às 17:30:18  
Emitido por: "SGP-e", emitido em 02/01/2023 - 18:34:16 e válido até 02/01/2123 - 18:34:16.  
(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDA2MzQ2XzYzNTBfMjAyM19HNINCWTYwOQ==> ou o site <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00006346/2023** e o código **G6SBY609** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.