

**OFICIO SGP12 n. 180/2022**

Em atenção ao requerido pela Douta Comissão de Administração Pública, nos termos do art. 68 do Regimento Interno e nos termos do art. 32, 2, inciso III, da Lei Orgânica do Município, encaminho a Vossa Senhoria pedido de Informações sobre o PROJETO DE LEI 381/2021, de autoria de Ver. CARLOS BEZERRA JR. (PSDB), que "Institui o Programa de Certificação de Impacto Social Paulistano para empresas e organizações do município de São Paulo".

A fim de instruir este ofício, encaminho cópia do pedido de informações, do projeto de lei e da respectiva justificativa.

Na oportunidade, renovo meus votos de distinta consideração e coloco a seu dispor, para informações que julgar oportunas, a Secretaria dessa Comissão.

Atenciosamente,

MILTON LEITE
Presidente

À Sua Excelência, o Senhor
RICARDO NUNES
 Prefeito da Cidade de São Paulo
 CEP 01415-001 - São Paulo - SP
 Tel.: 3113-8000
 E-mail: prefeito@prefeitura.sp.gov.br

Este documento contém assinatura digital

**PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO****SECRETARIA MUNICIPAL DA FAZENDA****DEJUG - Gabinete**

Rua Líbero Badaró, 190, - Bairro Centro - São Paulo/SP - CEP 01008-000

Telefone: 156

Manifestação

DEJUG

Sr. Assessor,

Trata-se de manifestação acerca do Projeto de Lei nº 381/2021, doravante denominado PL, de autoria do vereador Carlos Bezerra Jr., que Institui o Programa de Certificação de Impacto Social Paulistano para empresas e organizações do município de São Paulo.

Esta manifestação é motivada pela solicitação constante do documento SEI nº 061413612 e possui natureza subsidiária, enquadrando especialmente os aspectos jurídico-tributários, tendo em vista que a opinião do executivo sobre a viabilidade da proposta comporta outros elementos de análise, fornecidos inclusive por outras unidades.

Em síntese, o PL institui o denominado Programa de Impacto Social Paulistano como um instrumento de fomento a medidas de impacto social promovidas por empresas e organizações da sociedade civil no âmbito do Município de São Paulo (art. 1º). Nesse sentido, trata-se de medida indutora de comportamento para a promoção de impactos positivos desejados pelo legislador, pois objetiva “incentivar a adoção de medidas para a mitigação ou solução de problemas sociais ou ambientais de determinada coletividade mediante iniciativas desenvolvidas e implementadas por empresas ou organizações da sociedade civil” (art. 2º).

Conforme os artigos 4º e 5º, a estratégia administrativa para o fomento implica a concessão de benefícios fiscais a empresas e organizações da sociedade civil aprovadas no programa, que receberão selos de reconhecimento graduados conforme o nível de impacto social produzido (bronze, prata e ouro), obtendo percentuais de desconto dos tributos municipais em conformidade com os custos de implantação das medidas e o alinhamento das propostas com o planejamento estratégico do poder público no campo social, de assistência, educacional ou ambiental, da seguintes forma:

I – Selo Bronze: 10%

II – Selo Prata: 15%

III – Selo Ouro: 25%

Embora os objetivos sejam legítimos e importantes, os meios pretendidos padecem de relevantes problemas jurídicos no âmbito do sistema tributário, conforme passamos a expor.

Em primeiro lugar, verifica-se a amplitude e imprecisão das medidas que devem ser adotadas pelas empresas e organizações da sociedade civil, nas áreas objetivadas, para que façam jus ao benefício fiscal correspondente. Com efeito, o art. 3º elenca um rol de alinhamentos e diretrizes que compõem uma espécie de norma programática, de caráter generalizante, formada pela junção do “Plano de Metas do Município de São Paulo” e dos “Objetivos de Desenvolvimento Sustentável” instituídos pela ONU.

Sem dúvida, todos os anseios de construção de uma sociedade mais justa, igualitária e equilibrada são dignos. 4 de apreciação positiva. Contudo, na seara tributária, exige-se maior rigor para a concessão de benefícios fiscais, sejam eles de natureza compensatória ou indutora.

Note-se que a proposta exige tão somente a construção de “planos” de impacto social, sem especificação exata do campo social a ser atingido e das medidas a serem de fato implementadas, o que inviabiliza de pronto a mensuração do custo-benefício social da proposta, que se verifica no cotejo entre a renúncia de receitas suportada por toda a sociedade e o correspondente incremento de bem-estar vertido para essa mesma sociedade. Vale dizer que a renúncia de receitas é certa e possui percentuais definidos, mas a contrapartida à sociedade é indefinida e, por conseguinte, imensurável. Da mesma forma, a proposta visa conceder percentuais de desconto sobre os “tributos” municipais, de forma abrangente e sem tratar especificamente cada espécie de tributo.

A amplitude e imprecisão apontadas não são meros problemas de técnica legislativa, mas em verdade ferem princípios da boa Administração Pública, tais como motivação, finalidade e proporcionalidade, bem como normas constitucionais tributárias que salvaguardam os recursos públicos provenientes dos tributos, exigindo a devida especificação no que se refere a concessão de benefícios fiscais.

É por essa razão que o art. 150, § 6º da Constituição Federal afirma: “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.”

Na mesma direção, o Código Tributário Nacional exige que a lei especifique as condições e requisitos para a concessão de isenções (art. 176 da CTN).

Como se observa, não pode a lei tratar a concessão de benefícios fiscais de forma imprecisa e abrangente, não sendo suficiente apenas mencionar “Planos de Impacto Social” (art. 3º). Ademais, as iniciativas voltadas à “mitigação ou solução de problemas sociais ou ambientais de determinada coletividade” (art. 2º) devem fazer parte da responsabilidade e função social das empresas e da própria sociedade civil, não sendo em si mesmas justificativa para a concessão de benefícios fiscais, que deve levar em conta inclusive a capacidade econômica do contribuinte beneficiado, como expressão da equidade tributária. Essa ausência (ou impossibilidade) de aferição individualizada fere o princípio da capacidade contributiva, com assento constitucional em diversos dispositivos da Carta, sobretudo no art. 145, § 1º. Com base nessa diretriz, a incidência da carga tributária ou sua dispensa, integral ou parcial, deve ser balizada conforme as distintas capacidades econômicas dos contribuintes, sendo imprescindível que a concessão de benefícios fiscais compensatórios ou de fomento seja motivada na efetiva verificação das condições dos beneficiários e do setor.

Em consonância com a apontada imprecisão relativamente aos beneficiários e à adequada medida de benefício a ser estendido, o art. 2º, §1º do PL circunscreve as características das denominadas “organizações da sociedade civil” em moldes similares àqueles previstos no art. 14 do CTN, que remete à imunidade concedida às entidades descritas no art. 150, VI, ‘c’, da CF, deixando consignado que tais entidades já são contempladas por imunidade relativamente aos impostos incidentes sobre seu patrimônio, renda e serviços, o que tornaria a princípio despicando ou excessivo qualquer outro benefício tributário adicional.

Por fim, o art. 5º, § 2º do PL afirma que “O Certificado de Impacto Social Paulistano expedido em nome da empresa poderá ser utilizado para a extinção total ou parcial de créditos tributários e não tributários inscritos na dívida ativa do Município (...)”. A previsão se aproxima da modalidade de extinção de crédito tributário denominada “compensação”, conforme previsto no art. 156, II, do CTN. Assim, a proposta parece padecer da ausência de parâmetros mais objetivos de condições e garantias a que se refere o art. 170 do CTN.

Por todo exposto, opinamos pela não aprovação do Projeto de Lei nº 381/2021.

São Paulo, 14 de abril de 2022.

Alexandro dos Santos Carozza
Auditor-Fiscal Tributário Municipal
Assessor
SF/SUREM/DEJUG/AJT



Alexandro dos Santos Carozza
Assessor(a) Técnico(a)
Em 14/04/2022, às 16:42.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://processos.prefeitura.sp.gov.br>, informando o código verificador **061675062** e o código CRC **19E3C18D**.

Referência: Processo nº 6010.2022/0000807-2

SEI nº 061675062



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

SECRETARIA MUNICIPAL DA FAZENDA

DEJUG - Gabinete

Rua Líbero Badaró, 190, - Bairro Centro - São Paulo/SP - CEP 01008-000

Telefone: 156

PROCESSO 6010.2022/0000807-2

Encaminhamento SF/SUREM/DEJUG/AJT/PL Nº 061676593

São Paulo, 14 de abril de 2022.

DEJUG

Sr. Diretor,

Encaminhamos com manifestação de AFTM, que acolho, constante da cota retro.

São Paulo, 14 de abril de 2022.

Wesley Azevedo Aragão de Souza
Auditor-Fiscal Tributário Municipal
Assessor
SF/SUREM/DEJUG/AJT



Wesley Azevedo Aragão de Souza
Assessor(a) Técnico(a)
Em 14/04/2022, às 16:50.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://processos.prefeitura.sp.gov.br>, informando o código verificador **061676593** e o código CRC **D51694DE**.

**PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO****SECRETARIA MUNICIPAL DA FAZENDA****DEJUG - Gabinete - Núcleo de Entrada de Processos**

Praça do Patriarca, nº 69, - Bairro Centro - São Paulo/SP - CEP 01002-010

Telefone:

PROCESSO 6010.2022/0000807-2**Encaminhamento SF/SUREM/DEJUG/ENTRADA Nº 061679569****À SUREM - Sr. Subsecretário,**

Trata-se de pedido por manifestação jurídico tributária deste DEJUG acerca do Projeto de Lei nº 381/2021, doravante denominado PL, que Institui o Programa de Certificação de Impacto Social Paulistano para empresas e organizações do município de São Paulo.

Nessa toada, restituímos o presente processo com a manifestação da DEJUG/AJT (doc. 061675062) que acolhemos e que conclui, pelas razões ali delineadas, pela não aprovação do referido Projeto de Lei.

Rafael Barbosa de Sousa

Diretor do Departamento de Tributação e Julgamento

**Rafael Barbosa de Sousa**
Diretor(a) de Departamento
Em 18/04/2022, às 11:01.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://processos.prefeitura.sp.gov.br>, informando o código verificador **061679569** e o código CRC **944AFF5C**.

**PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO****SECRETARIA MUNICIPAL DA FAZENDA****Subsecretaria de Planejamento e Orçamento Municipal**

Rua Líbero Badaró, 190, - Bairro Centro - São Paulo/SP - CEP 01008-000

Telefone: 11 2873-6204

PROCESSO 6010.2022/0000807-2**Informação SF/SUPOM Nº 061911750**

São Paulo, 19 de abril de 2022

Interessado: Câmara Municipal de São Paulo**Assunto:** Projeto de Lei nº 381/2021 - Vereador Carlos Bezerra Jr., que "Institui o Programa de Certificação de Impacto Social Paulistano para empresas e organizações do município de São Paulo."**SF/COJUR****Sr. Coordenador,**

Ante o Encaminhamento SF/GAB nº 061404144, dirigimos o presente com nossas considerações acerca do Projeto de Lei nº 381/2021, o qual visa "Institui[r] o Programa de Certificação de Impacto Social Paulistano para empresas e organizações do município de São Paulo".

Da análise do texto substitutivo ao PL, inserto ao doc. SEI 061366779, destacamos a impossibilidade quanto ao efetivo aferimento do impacto orçamentário-financeiro trazido pelo Projeto, haja vista a ausência de informações concernentes aos limitadores do benefício, como indicações relativas ao custeio máximo para cada projeto aprovado e à quantidade de certificados a serem concedidos, bem como, por não constar do Texto indicação expressa no tocante aos tributos envolvidos, precisando qual ou quais deles adentrariam aos termos do proposto, para a adequada aferição quanto à renúncia fiscal que se configura – sob a ótica da receita.

De igual modo, tampouco se faz possível a apuração das despesas eventualmente geradas pela emissão dos certificados a que se propõe, considerando que estes originariam uma despesa continuada ao Município; contrariando, desta forma, frontalmente as disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e, podendo, ainda, incorrer em considerável comprometimento da gestão fiscal do Município.

Nesse sentido, a Lei de Diretrizes Orçamentárias vigente – Lei nº 17.595, de 10 de agosto de 2021, em seu Art. 27, estabelece:

Art. 27. Os projetos de lei de concessão de anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que impliquem redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado, atenderão ao disposto no art. 14 da Lei Complementar Federal nº 101, de 2000, devendo ser instruídos com demonstrativo evidenciando que não serão afetadas as metas de resultado nominal e primário.

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

§ 2º As proposições que criem ou prorroguem benefícios tributários devem estar

acompanhadas dos objetivos, metas e indicadores relativos à política pública fomentada, bem como da indicação do órgão responsável pela supervisão, acompanhamento e avaliação.

(Grifos nossos)

Frise-se, portanto, para a presente Proposta, a carência de indicadores de acompanhamento dos resultados alusivos ao Programa pretendido.

Outrossim, à vista do contido aos artigos 4º e 5º da Propositura, transcritos a seguir,

Art. 4º As empresas e organizações da sociedade civil aprovadas no Programa de Certificação de Impacto Social Paulistano receberão os selos Ouro, Prata ou Bronze, de acordo com a validação e aprovação do plano de impacto social apresentado ao Poder Público.

Art. 5º As propostas recebidas serão analisadas de acordo com o impacto social produzido e que darão direito ao Certificado de Impacto Social, observados os custos de implantação das medidas e no alinhamento destas propostas com o planejamento estratégico do poder público no campo social, assistência, educacional ou ambiental, e serão outorgados nos seguintes percentuais de desconto nos tributos municipais a partir dos investimentos a serem realizados: (...),

entendemos, que a diversidade das políticas públicas versadas e, de tal modo, sua abrangência sobre o bojo de atuação de múltiplas secretarias, traz relevante ponto de ponderação, especialmente, quanto à viabilidade técnica e operacional para a efetivação do proposto, em caso de aprovação.

Destarte, por todas as exposições apresentadas, somos contrários ao seu prosseguimento.

Atenciosamente,



Fabiano Martins de Oliveira
Subsecretário

Em 20/04/2022, às 14:22.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://processos.prefeitura.sp.gov.br>, informando o código verificador **061911750** e o código CRC **3EFB4D1C**.



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

SECRETARIA MUNICIPAL DA FAZENDA

Divisão de Previsão e Controle de Arrecadação

Praça do Patriarca, nº 69, - Bairro Centro - São Paulo/SP - CEP 01002-010

Telefone:

PROCESSO 6010.2022/0000807-2

Informação SF/SUREM/DEPAC/DICAR Nº 062390072

São Paulo, 28 de abril de 2022.

DICAR:

Sr. Diretor,

Em atenção ao encaminhamento 061675062, realizamos estudo de impacto financeiro-orçamentário para o **Projeto de Lei 381/2021** discutido no presente SEI! **SEI 6010.2022/0000807-2**, que institui o Programa de Certificação de Impacto Social Paulistano para empresas e organizações do município de São Paulo.

Em seu artigo quinto, o referido projeto de lei prevê faixas de desconto dos tributos municipais para as empresas ou organizações da sociedade civil que estejam de acordo com seu artigo segundo, parágrafo primeiro. Contudo, conforme manifestação de DEJUG no documento 061675062, essas empresas coincidem com as Organizações Sociais, “descritas no art. 150, VI, ‘c’, da CF, deixando consignado que tais entidades já são contempladas por imunidade relativamente aos impostos incidentes sobre seu patrimônio, renda e serviços”. Desse modo, entendemos que nos resta apenas calcular o impacto causado pelo outro benefício previsto pelo Projeto de Lei:

“Art. 5 - § 2º O Certificado de Impacto Social Paulistano expedido em nome da empresa poderá ser utilizado para a extinção total ou parcial de créditos tributários e não tributários inscritos na dívida ativa do Município, à exceção dos créditos tributários de natureza previdenciária, na forma e nos termos estipulados em regulamento.”

Para tanto, realizamos o levantamento dos contribuintes que se enquadram como Organizações Sociais e buscamos por seus débitos em Dívida Ativa. Obtivemos um valor atualizado de **R\$ 227 milhões**, a grande maioria referente a dívidas de ISS, conforme demonstrado no quadro abaixo.

Observamos que não temos a informação, em nossos dados, quanto à suspensão judicial. Desse modo, no valor acima e no quadro a seguir, podem estar sendo computados débitos suspensos.

Tributo	Valor Atualizado
ISS	180.392.248,01
Auto de Infração TRSS	13.831,96
IPTU	46.430.847,82
Multa Obrigação Acessória	596.920,71
TRSD	4.526,24
TFE	1.871,45
Total	227.440.246,19

Atenciosamente,



FABIANA CREPALDI PEREIRA

Auditor(a) Fiscal Tributário Municipal

Em 28/04/2022, às 14:55.

fls. 11

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://processos.prefeitura.sp.gov.br>, informando o código verificador **062390072** e o código CRC **8E81F272**.

Matéria DSP 10950/2022. Documento digitalizado e autenticado por ANTONIO ISOLDI CALEARI, juntado ao DOCREC 701/2022 por Antonio Isoldi Caleari. Sua validade pode ser conferida em <https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?plD=397082>.



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

SECRETARIA MUNICIPAL DA FAZENDA

Departamento de Arrecadação e Cobrança

Praça do Patriarca, nº 69, - Bairro Centro - São Paulo/SP - CEP 01002-010

Telefone:

PROCESSO 6010.2022/0000807-2

Encaminhamento SF/SUREM/DEPAC Nº 062615731

SUREM

Sr. Subsecretário,

De ordem do Sr. Diretor, retornamos o expediente para prosseguimento com estimativa do impacto financeiro-orçamentário do PL 381/21 realizado por DICAR (doc. Sei 062390072), o qual acolhemos e subscrevemos.

Atenciosamente,



Eloísa Amicucci Campanelli

Auditor(a) Fiscal Tributário Municipal

Em 02/05/2022, às 14:32.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://processos.prefeitura.sp.gov.br>, informando o código verificador **062615731** e o código CRC **69526107**.



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

SECRETARIA MUNICIPAL DA FAZENDA

Subsecretaria da Receita Municipal

Praça do Patriarca, nº 69, - Bairro Centro - São Paulo/SP - CEP 01002-010

Telefone: (11) 2873-7615

PROCESSO 6010.2022/0000807-2

Encaminhamento SF/SUREM Nº 062626462

SF/COJUR

Senhor Coordenador,

Encaminhamos o presente com as manifestações de DEJUG/AJT (doc. 061675062) e DEPAR/DICAR (doc. 062390072), que acolho, para prosseguimento.

Atenciosamente,



Thiago Rubio Salvioni

Subsecretário

Em 02/05/2022, às 17:32.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://processos.prefeitura.sp.gov.br>, informando o código verificador **062626462** e o código CRC **41FD186F**.

**PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO****SECRETARIA MUNICIPAL DA FAZENDA****Subsecretaria do Tesouro Municipal**

Rua Líbero Badaró, 190, 19º andar - Bairro Centro - São Paulo/SP - CEP 01008-000

Telefone:

PROCESSO 6010.2022/0000807-2**Encaminhamento SF/SUTEM Nº 062799781****SF/COJUR,****Sr. Coordenador,**

Reportamo-nos ao substitutivo do Projeto de Lei nº 381/21 (doc. 061366779) que pretende “Institui[r] o Programa de Certificação de Impacto Social Paulistano para empresas e organizações do município de São Paulo”, aprovado na Comissão de Administração Pública da Câmara Municipal de São Paulo.

Inicialmente, destacamos o disposto nos arts. 5º caput e § 2º do referido PL:

Art. 5º As propostas recebidas serão analisadas de acordo com o impacto social produzido e que darão direito ao Certificado de Impacto Social, observados os custos de implantação das medidas e no alinhamento destas propostas com o planejamento estratégico do poder público no campo social, assistência, educacional ou ambiental, e serão outorgados nos seguintes percentuais de desconto nos tributos municipais a partir dos investimentos a serem realizados:

I - Selo Bronze: 10%.

II - Selo Prata: 15%.

III - Selo Ouro: 25%

§ 2º O Certificado de Impacto Social Paulistano expedido em nome da empresa poderá ser utilizado para a extinção total ou parcial de créditos tributários e não tributários inscritos na dívida ativa do Município, à exceção dos créditos tributários de natureza previdenciária, na forma e nos termos estipulados em regulamento.

Apesar de a proposta não trazer estimativa de impacto orçamentário-financeiro do benefício fiscal, SUREM estimou “um valor atualizado de R\$ 227 milhões” conforme **Informação SF/SUREM/DEPAC/DICAR Nº 062390072**.

Caso o entendimento seja de que a proposta trata de proposição de benefício fiscal, devem ser cumpridos os dispositivos constantes do caput do art. 14º da Lei de Responsabilidade Fiscal:

Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

De outra forma, caso se entenda que o Certificado de Impacto Social não seja uma renúncia de receita, deve ser entendido como um aumento na despesa obrigatória de caráter continuado (uma vez que os recursos arrecadados pelo Município é que seria a fonte para o pagamento do débito inscrito em dívida ativa).

Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

(Vide Lei Complementar nº 176, de 2020)

§ 2º Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

(Vide Lei Complementar nº 176, de 2020)

Em qualquer das interpretações possíveis, destacamos que o PL em análise não prevê nenhuma medida de compensação, seja para a renúncia de receita seja para o aumento da despesa e, portanto, não deve prosperar.

São Paulo, 04 de maio de 2022.



Henrique de Castilho Pinto

Subsecretário

Em 05/05/2022, às 10:16.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://processos.prefeitura.sp.gov.br>, informando o código verificador **062799781** e o código CRC **FF031C35**.

**PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO****SECRETARIA MUNICIPAL DA FAZENDA****Núcleo de Atribuição**

Praça do Patriarca, 59, - Bairro Centro - São Paulo/SP - CEP 01002-010

Telefone: 11 28736054/ 11 28736056

PROCESSO 6010.2022/0000807-2**Parecer SF/COJUR/ATRIBUIÇÃO Nº 063051307****GABSF****SENHOR CHEFE DO GABINETE**

Trata-se de solicitação da Assessoria Técnico-Legislativa da Casa Civil para que esta Secretaria se manifeste quanto ao Substitutivo da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa ao Projeto de Lei nº 720/21 de autoria do legislativo, acostado sob nº 061366779.

Referido Projeto de Lei visa instituir o Programa de Certificação de Impacto Social Paulistano com a finalidade de fomentar as medidas de impacto social promovidas por empresas e organizações da sociedade civil no Município de São Paulo.

Segundo dispõe o Art. 2º do texto submetido à análise desta Pasta, “o Programa de Certificação de Impacto Social Paulistano tem por objetivo incentivar a adoção de medidas para a mitigação ou solução de problemas sociais ou ambientais de determinada coletividade mediante iniciativas desenvolvidas e implementadas por empresas ou organizações da sociedade civil.”

No que se refere às competências desta Secretaria, a propositura em análise visa conferir selos Ouro, Prata ou Bronze, de acordo com a validação e aprovação do plano de impacto social apresentado, que darão direito a descontos, respectivamente, de 25%, 15% ou 10%, nos tributos municipais.

A Subsecretaria da Receita Municipal - SUREM, por sua unidade competente (061675062), se posicionou contrária ao Projeto de Lei nº 381/2021, aduzindo, em suma, o seguinte:

1) Amplitude e imprecisão dos requisitos para concessão do benefício fiscal. “A

proposta exige tão somente a construção de “planos” de impacto social, sem a especificação exata do campo social a ser atingido e das medidas a serem de fato implementadas, o que inviabiliza de pronto a mensuração do custo-benefício social da proposta, que se verifica no cotejo entre a renúncia de receitas suportada por toda a sociedade e o correspondente incremento de bem-estar vertido para essa mesma sociedade. Vale dizer que a renúncia de receitas é certa e possui percentuais definidos, mas a contrapartida à sociedade é indefinida e, por conseguinte, imensurável. Da mesma forma, a proposta visa conceder percentuais de desconto sobre os “tributos” municipais, de forma abrangente e sem tratar especificamente cada espécie de tributo.”

- 2) A amplitude e imprecisão da proposta fere o disposto no § 6º do Art. 150 da Constituição federal e no Art. 176 do Código Tributário Nacional.
- 3) “As iniciativas voltadas à “mitigação ou solução de problemas sociais ou ambientais de determinada coletividade” (art. 2º) devem fazer parte da responsabilidade e função social das empresas e da própria sociedade civil, não sendo em si mesmas justificativa para a concessão de benefícios fiscais, que deve levar em conta inclusive a capacidade econômica do contribuinte beneficiado, como expressão da equidade tributária. Essa ausência (ou impossibilidade) de aferição individualizada fere o princípio da capacidade contributiva, com assento constitucional em diversos dispositivos da Carta, sobretudo no art. 145, § 1º. Com base nessa diretriz, a incidência da carga tributária ou sua dispensa, integral ou parcial, deve ser balizada conforme as distintas capacidades econômicas dos contribuintes, sendo imprescindível que a concessão de benefícios fiscais compensatórios ou de fomento seja motivada na efetiva verificação das condições dos beneficiários e do setor.”
- 4) As organizações da sociedade civil a que se refere o § 1º do Art. 2º do Projeto de Lei em análise já são contempladas com imunidade de impostos incidentes sobre seu patrimônio, renda e serviços, prevista na alínea “c” do inciso VI do Art. 150 da Constituição Federal.
- 5) “O art. 5º, § 2º do PL afirma que “O Certificado de Impacto Social Paulistano expedido em nome da empresa poderá ser utilizado para a extinção total ou parcial de créditos tributários e não tributários inscritos na dívida ativa do Município (...)”. A previsão se aproxima da modalidade de extinção de crédito tributário denominada “compensação”, conforme previsto no art. 156, II, do CTN. Assim, a proposta parece padecer da ausência de parâmetros mais

Por seu turno, a Subsecretaria de Planejamento e Orçamento Municipal - SUPOM se manifestou contrária ao prosseguimento da propositura em comento, em razão do disposto no Art. 27 da Lei nº 17.595/2021 - Lei de Diretrizes Orçamentárias, apontando (061911750):

- 1) “...impossibilidade quanto ao efetivo aferimento do impacto orçamentário-financeiro trazido pelo Projeto, haja vista a ausência de informações concernentes aos limitadores do benefício, como indicações relativas ao custeio máximo para cada projeto aprovado e à quantidade de certificados a serem concedidos, bem como, por não constar do Texto indicação expressa no tocante aos tributos envolvidos, precisando qual ou quais deles adentrariam aos termos do proposto, para a adequada aferição quanto à renúncia fiscal que se configura – sob a ótica da receita.”
- 2) Impossibilidade de “apuração das despesas eventualmente geradas pela emissão dos certificados a que se propõe, considerando que estes originariam uma despesa continuada ao Município; contrariando, desta forma, frontalmente as disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e, podendo, ainda, incorrer em considerável comprometimento da gestão fiscal do Município.
- 3) ...carência de indicadores de acompanhamento dos resultados alusivos ao Programa pretendido.”
- 4) “...diversidade das políticas públicas versadas e, de tal modo, sua abrangência sobre o bojo de atuação de múltiplas secretarias, traz relevante ponto de ponderação, especialmente, quanto à viabilidade técnica e operacional para a efetivação do proposto, em caso de aprovação.”

Em que pese o Projeto de Lei não apresentar informações mínimas para a elaboração do necessário impacto orçamento-financeiro, a SF/SUREM (062390072), por sua unidade competente, realizou um levantamento dos débitos inscritos em Dívida Ativa dos contribuintes que se enquadram como Organizações Sociais, ressaltando que não há informação se referidos débitos estão com a exigibilidade suspensa, o que resultou em um valor atualizado de R\$ 227 milhões, conforme quadro abaixo:

Tributo	Valor Atualizado
ISS	180.392.248,01
Auto de Infração TRSS	13.831,96
IPTU	46.430.847,82
Multa Obrigação Acessória	596.920,71
TRSD	4.526,24
TFE	1.871,45
Total	227.440.246,19

Por último, a Subsecretaria do Tesouro Municipal alertou quanto a necessidade de o Projeto de Lei atender aos requisitos previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal, no Art. 14, se a proposta for enquadrada como benefício fiscal; ou no Art. 17, se enquadrada como aumento na despesa obrigatória de caráter continuado; e conclui que nas duas hipóteses, a propositura não prevê medida de compensação, seja para a renúncia de receita, seja para o aumento de despesa, razão pela qual não deve prosperar.

Nessa toada, chegam os autos a esta Coordenadoria Jurídica para análise e manifestação.

Eis a síntese do essencial. Passa-se a opinar.

Importa registrar que, como órgão de assessoramento jurídico, os pronunciamentos advindos desta Coordenadoria limitam-se a questões exclusivamente jurídicas, não abrangendo aspectos técnicos relacionados às proposições de atos normativos de iniciativa da Câmara Municipal ou do Executivo, tampouco a avaliação da conveniência, oportunidade e razoabilidade a elas (proposições) subjacentes.

Nesses termos, a presente manifestação diz respeito tão somente à verificação da conformidade da minuta proposta com os dispositivos legais e regulamentares aplicáveis à espécie, não envolvendo o exame de mérito acerca do modelo de benefício fiscal que se pretende implementar, ou mesmo a razoabilidade e a proporcionalidade do patamar em que propostos os referidos benefícios, haja vista tais aspectos consubstanciarem matéria a ser avaliada pela Superior Administração.

Pois bem.

Sob o ponto de vista jurídico, observa-se que o referido projeto de lei não reúne

condições para prosseguimento, conforme a seguir demonstrado, haja vista apresentá-los. 20 dispositivos que se apresentam colidentes com a Constituição Federal, especialmente por veicular sistemática de incentivo que implica vinculação (indireta) de receita de impostos a despesa pública.

A esse respeito, cumpre fazer algumas considerações sobre o tema “benefícios fiscais”, uma vez que esse conceito não é positivado na legislação pátria, conforme observa Rogério Lima^[1]:

“Fixar o conceito de incentivo fiscal está longe de ser uma tarefa das mais simples. Diferentemente do tributo, o ordenamento jurídico positivado não traz essa definição (...) No texto constitucional, poder-se-á encontrar os termos incentivo, como sinônimo de benefício (art. 155, II, §2º, XII, “g”, da CF) e benefícios de caráter tributário, financeiro e creditício (art. 165, §6º, da CF)”.

Sem embargo da inexistência de definição legal, filia-se ao entendimento de que a expressão “benefícios fiscais” é gênero do qual são espécies os benefícios referidos no § 6º do artigo 165 da Constituição Federal^[2], quais sejam, os benefícios tributários - gastos indiretos do governo realizados por intermédio do sistema tributário, visando a atender objetivos econômicos e sociais e que se constituem em uma exceção ao sistema tributário de referência, reduzindo a arrecadação potencial e, conseqüentemente, aumentando a disponibilidade econômica do contribuinte –, os benefícios financeiros –desembolsos efetivos realizados por meio das equalizações de juros e preços, bem como a assunção das dívidas decorrentes de saldos de obrigações de responsabilidade do Tesouro, cujos valores constam do orçamento –, e os benefícios creditícios – e gastos decorrentes de programas oficiais de crédito, operacionalizados por meio de fundos ou programas.

À luz dos sobreditos conceitos, é de se reconhecer, que o Projeto de Lei em comento não veicula propriamente um benefício que implique renúncia de receita, na medida em que, sob o ponto de vista tributário, acontecerá regularmente o nascimento da obrigação tributária (bem como será constituído o crédito tributário por meio do lançamento), ao tempo que, sob o viés orçamentário, a receita do imposto que for abatida por meio do certificado será considerada nas estimativas e metas fiscais de arrecadação.

Com efeito, está-se diante de verdadeiro benefício financeiro.

Entendimento semelhante também foi encampado pela Procuradoria Geral do

Município quando da análise do certificado de incentivo previsto na Lei nº 12.350/97^[3], cujas características se assemelham ao benefício que se pretende aprovar, consoante parecer de Ementa nº 11.832 cujos excertos transcrevemos abaixo:

“A conjugação de tais preceitos permite extrair que o ‘incentivo fiscal’ objeto da Lei municipal nº 12.350/97 não se enquadra na categoria de isenção fiscal, cujos contornos jurídicos são outros. De fato, a isenção é causa de ‘exclusão do crédito tributário’ (artigo 175 do Código Tributário Nacional), pela qual a obrigação tributária decorrente do fato gerador é estancada pela lei. A despeito da divergência doutrinária que ainda reina em relação ao conteúdo jurídico da isenção, inexistente controvérsia acerca de seus principais corolários: o não lançamento e o respectivo não pagamento do tributo.

(...)

Ora, a Lei de Fachadas está adstrita a uma situação jurídica diversa, alheia à isenção fiscal, de modo que o incentivo consiste na expedição de um certificado utilizado para o efetivo pagamento do tributo. Tanto assim que, como observado pela Secretaria Municipal da Fazenda, a Administração jamais deixou de emitir as notificações de lançamento do IPTU incidente sobre os imóveis potencialmente beneficiados. Resta patente, logo, a sua descaracterização como isenção.

(...)

A propósito da efetiva natureza jurídica do incentivo fiscal, merece consideração a posição da SEHAB-ATAJ, segundo a qual "o legislador optou por utilizar como mecanismo de incentivo um instrumento de direito financeiro, aplicável na fase da realização da despesa", podendo ser "classificada como uma subvenção ou subsídio.

(...)

De fato, trata-se de instrumento financeiro que detém uma aproximação com o regime da subvenção. A despeito da equivocidade de tal figura, entende-se que o seu núcleo conceitual envolve uma prestação pecuniária (direta ou indireta) do Estado em favor de um sujeito de direito, para fins de desenvolvimento de uma atividade revestida de interesse público.

(...)

Diante de todo o exposto, conclui-se que o incentivo previsto na Lei nº 12.350/97 não detém a natureza jurídica de isenção (artigo 175 do CTN), aproximando-se com o regime da subvenção financeira”.

Indubitável, destarte, que os certificados em apreço constituem instrumentos financeiros que representa uma contrapartida na forma de despesa, um crédito a ser apresentado contra o Erário Municipal exclusivamente para quitação de dívida tributária já existente.

Nessa senda, fixada a natureza jurídica do incentivo fiscal que se quer implementar – benefício financeiro (despesa pública) –, importa perquirir se a aprovação da Lei da forma como proposta poderá implicar violação da regra constitucional que veda vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa. É o que se passa a fazer.

Nesse tocante, convém transcrever o disposto no artigo 167 da Carta Fundamental:

“Art. 167. São vedados: [...]

IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo”.

A finalidade do dispositivo supratranscrito é conferir aos entes públicos maior flexibilidade para elaboração do orçamento e definição das despesas públicas a serem executadas, respeitando-se sua liberdade de definir políticas públicas, bem como os segmentos estratégicos e preferenciais em que serão realizados os investimentos.

A respeito do referido princípio, leciona Marcus Abraham [\[4\]](#):

"O princípio da não vinculação de receitas impede a vinculação do produto da arrecadação dos impostos a uma destinação específica, seja para uma despesa, um órgão ou um fundo. O seu objetivo é permitir que o Estado tenha liberdade e flexibilidade para aplicar os recursos dessa espécie de receita pública onde for mais conveniente e necessário, sem estar adstrito a uma despesa previamente vinculada, garantindo-se assim, o custeio das despesas que se forem realizando ao longo do exercício financeiro, inclusive as urgentes, imprevistas ou extraordinárias. Evita-se, ademais,

criação de impostos específicos para atender a determinados interesses políticos que demandam financiamento próprio".

Nesse sentido, também se afiguram vedadas as denominadas vinculações indiretas de receitas de impostos, conforme destaca André Castro Carvalho^[5]:

“Com relação às vinculações constitucionais expostas, se houver dispositivo constitucional inibitório das vinculações no ordenamento, este deve ser interpretado de forma a vedar, também, as vinculações indiretas de receitas de impostos.

Pode-se verificar esta modalidade em casos de concessões de benefícios à população – pela Administração Pública – com a respectiva compensação, ao prestador de um determinado serviço, mediante o aumento de alíquota ou renúncia parcial da receita de certo tributo, vinculando este acréscimo ou redução obliquamente ao custeio do benefício em questão.

(...)

Na realidade, há uma vinculação da parcela, de forma indireta, da arrecadação do imposto. A vedação da vinculação indireta de impostos também decorre, sobretudo, da concepção de que é irrelevante se a receita ingressa ou não aos cofres públicos para fins de verificação do princípio da não vinculação. Dessa forma, em virtude da destinação indireta dessas receitas a determinado fim – porém, não pelo poder público diretamente, mas por intermédio dos contribuintes – a vinculação passa a atingir indiretamente o imposto. O contribuinte, ao invés de recolher determinada quantia de imposto aos cofres públicos, recolhe uma parcela menor com a respectiva promessa de investimento, em atendimento a uma política pública traçada”.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal se alinha com o entendimento supra, conforme as seguintes ementas^[6]:

“EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR DISTRITAL N. 26/97. CRIAÇÃO DE PROGRAMA DE INCENTIVO ÀS ATIVIDADES ESPORTIVAS MEDIANTE CONCESSÃO DE INCENTIVO FISCAL ÀS PESSOAS JURÍDICAS. CONTRIBUINTES DO IMPOSTO SOBRE PROPRIEDADE DE VEÍCULOS AUTOMOTORES. VIOLAÇÃO DO DISPOSTO NO ARTIGO 167, INCISO IV, DA

CONSTITUIÇÃO DO BRASIL.

fls. 24

1. *É inconstitucional a lei complementar distrital que cria programa de incentivo às atividades esportivas mediante concessão de benefício fiscal às pessoas jurídicas, contribuintes do IPVA, que patrocinem, façam doações e investimentos em favor de atletas ou pessoas jurídicas.*

2. O ato normativo atacado faculta a vinculação de receita de impostos, vedada pelo artigo 167, inciso IV, da CB/88. Irrelevante se a destinação ocorre antes ou depois da entrada da receita nos cofres públicos.

3. *Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da vinculação do imposto sobre propriedade de veículos automotores – IPVA, contida na LC 26/97 do Distrito Federal”. (ADI 2251-1/DF, Relator Min. Eros Grau, Plenário, 20/09/2006).*

“EMENTA: DIREITO TRIBUTÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 923/2009. VINCULAÇÃO DE RECEITA DE ICMS A FUNDO. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL DA LEI EVIDENCIADA. NORMA DE REPRODUÇÃO OBRIGATÓRIA. AFRONTA AO ART. 167, IV, DA CRFB/88, E AO ART. 154, IV, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. JURISPRUDÊNCIA PACIFICADA. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE.

1. *Nos termos da jurisprudência da Corte, é inconstitucional a destinação de receitas de impostos a fundos ou despesas, ante o princípio da não afetação aplicado às receitas provenientes de impostos.*

2. *Pretensão de, por vias indiretas, utilizar-se dos recursos originados do repasse do ICMS para viabilizar a concessão de incentivos a empresas.*

3. *Agravo regimental a que se nega provimento” (AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 665.291 RIO GRANDE DO SUL, Relator Min. Luis Roberto Barroso, Primeira Turma, 16/02/2016).*

Releva notar que, segundo a Corte Suprema, a constatação da vinculação repudiada pela Constituição independe do momento em que a receita ingressa nos cofres públicos. É dizer, ainda que determinada despesa (p. ex.) seja realizada em momento anterior à arrecadação do imposto cuja receita a ela (despesa) se relaciona, restará caracterizada vinculação indireta de receita de impostos.

Nesse aspecto, convém transcrever excerto do voto do ministro Eros Grau na ADI nº 1.750-3/SF:

"O ato normativo atacado faculta vinculação de impostos, vedada pelo artigo 167, inciso IV, da CB/88. Pouco importa se essa destinação ocorre antes ou depois da entrada da receita nos cofres públicos; o efeito prático é o mesmo".

No caso em apreço, a exemplo dos precedentes colacionados anteriormente, o que se verifica é que a sistemática do benefício fiscal prevista no PL consubstancia verdadeira vinculação indireta de receita de impostos (ISS e IPTU) a despesa pública (certificados), mormente porque, a rigor, o lastro financeiro dos referidos certificados é a própria receita (futura) dos impostos a cujo pagamento se prestarão.

Não se há falar que, pelo fato de a despesa (emissão dos certificados) ocorrer previamente ao ingresso das receitas (ocasião em que o ISS e o IPTU serão pagos), não haverá propriamente uma vinculação; em verdade, conforme asseverado pela Suprema Corte, tal fato se afigura irrelevante, pois que a vinculação da receita previamente à sua incorporação ao Erário também se mostra vedada pela Carta Fundamental.

Posto isso, a conclusão a que se chega é que os artigos 4º e 5º da propositura em comentário se apresentam em dissonância com o enunciado prescritivo constante do artigo 167, IV, da Constituição da República.

Ademais, por se tratar de proposta que implica em criação de despesa para mais de um exercício, imprescindível que se cumpra o quanto disposto no artigo 17^[7] (e, por isso mesmo, no artigo 16, I) da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, o que, no ponto, não foi observado.

A propositura em análise também encontra óbice na Constituição do Estado de São Paulo (cujos dispositivos, por força de seu artigo 144, aplicam-se aos Municípios paulistas), especialmente em seu artigo 25, que enuncia que *"nenhum projeto de lei que implique a criação ou o aumento de despesa pública será sancionado sem que dele conste a indicação dos recursos disponíveis, próprios para atender aos novos encargos"*.

Por derradeiro, mister se faz colacionar alerta realizado pelo órgão de fiscalização do Tribunal de Contas do Município, na manifestação que subsidiou o Parecer sobre as contas do Executivo do exercício de 2019. *In verbis*:

"Analisados 2 (dois) processos para demonstração da dinâmica de análise (processos SEI 6010.2019/0000216-8 e 6010.2019/0001292-9), foi possível

concluir que os Projetos de Lei analisados pela SF seguem um padrão de propostas pouco técnicas, sem justificativa, desprovidos de estudos relativos à renúncia fiscal ou qualquer outro tipo de análise de custo/benefício. De fato, não há qualquer consideração quanto à necessidade de fiscalização dos benefícios concedidos, uma vez que o Legislativo não detalha ou fornece critérios objetivos de análise, deixando a cargo do Executivo a definição de parâmetros para a concessão de diversos benefícios. Os projetos de lei também são desprovidos de um estudo de impacto tributário. Os pareceres jurídicos e tributários preparados pela Surem/SF são invariavelmente ignorados no trâmite legislativo, mesmo quando apontadas consequências fiscais, operacionais e legais.

Diante do apontado acima, SFC concluiu que há indícios de infração à lei de improbidade administrativa, quanto à desobediência dos artigos da LRF, podendo o Ministério Público avaliar a abertura de procedimento específico quanto ao tema". (Processo TC/005344/2020).

Em vista de todo o exposto, opina-se contrariamente ao prosseguimento do PL nº 381/21, ao tempo que se eleva o presente ao vosso descortino para ciência das considerações supra e para, à luz do quanto exposto pelos órgãos técnicos da Secretaria, deliberação sobre o posicionamento da Pasta frente à propositura em referência, após o que o administrativo poderá retornar à Assessoria Técnico-Legislativa da Casa Civil.

Sandra Barbosa Pacheco Santinho

Auditora-Fiscal Tributário Municipal

Coordenadoria Jurídica

DE ACORDO:

Chrystian Uski

Coordenadoria Jurídica – Coordenador

OAB/SP 303.136

[1] LIMA, ROGÉRIO. *Regime Jurídico dos Incentivos Fiscais*. Coordenador: Hugo de Brito Machado. Editora Malheiros, São Paulo, 2015, pg.490.

[2] “Art. 165. [...] § 6º O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia”

[3] “Art. 1º Fica instituído incentivo fiscal a ser concedido a pessoas físicas ou jurídicas que promoverem ou patrocinarem a recuperação externa e a conservação de imóvel próprio ou de terceiro, localizado na Área Especial de Intervenção, delimitada na planta e na relação constantes, respectivamente, dos Anexos I e II desta Lei. [...]”

Art. 2º O incentivo fiscal de que trata esta Lei, será concedido pelo prazo de 10 (dez) anos e consistirá no recebimento, pelo proprietário do imóvel ou patrocinador, de certificado expedido pelo Poder Público.

§ 1º O certificado de que trata o "caput" deste artigo deverá equivaler ao valor do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana do imóvel recuperado ou conservado. [...]

§ 3º O certificado de que trata o "caput" deste artigo será utilizado exclusivamente para o pagamento do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana, incidente sobre o imóvel recuperado ou conservado ou sobre outros imóveis do mesmo proprietário ou de propriedade do patrocinador.

[4] ABRAHAM, Marcus. *Curso de direito financeiro brasileiro*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015, pág. 274-275.

[5] CARVALHO, André Castro. *Vinculação de Receitas Públicas*. São Paulo: Quartier Latin, 2010, pg. 108/109.

[6] Os julgados proferidos no âmbito da ADI-MC nº 2.848/RN; ADI nº 3.576/RS; ADI nº 2.529-5/PR; e ADI nº 4.511/SF vão ao encontro da tese de que a vinculação indireta de receita de impostos à despesa pública também é vedada.

[7] “Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios. § 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o *caput* deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio. § 2º Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa. § 3º Para efeito do § 2º, considera-se aumento permanente de receita o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição. § 4º A comprovação referida no § 2º, apresentada pelo proponente, conterà as premissas e

metodologia de cálculo utilizadas, sem prejuízo do exame de compatibilidade da despesa com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias. § 5º A despesa de que trata este artigo não será executada antes da implementação das medidas referidas no § 2º, as quais integrarão o instrumento que a criar ou aumentar.

§ 6º O disposto no § 1º não se aplica às despesas destinadas ao serviço da dívida nem ao reajustamento de remuneração de pessoal de que trata o inciso X do art. 37 da Constituição. § 7º Considera-se aumento de despesa a prorrogação daquela criada por prazo determinado”.



Sandra Barbosa Pacheco Santinho
Auditor(a) Fiscal Tributário Municipal
Em 09/05/2022, às 12:04.



Chrystian Uski
Coordenador(a) V
Em 09/05/2022, às 12:54.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://processos.prefeitura.sp.gov.br>, informando o código verificador **063051307** e o código CRC **3B6444EB**.

**PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO****SECRETARIA MUNICIPAL DA FAZENDA****Núcleo de Atribuição**

Praça do Patriarca, 59, - Bairro Centro - São Paulo/SP - CEP 01002-010

Telefone: 11 28736054/ 11 28736056

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

Em atenção ao solicitado por meio do documento sob nº 061368249, restituímos o presente informando que esta Secretaria se manifesta contrariamente à aprovação do PL nº 381/21, com fundamento nas considerações apresentadas pela Subsecretaria da Receita Municipal (061675062, 062390072 e 062626462), pela Subsecretaria de Planejamento e Orçamento Municipal (061911750), pela Subsecretaria do Tesouro Municipal (062799781) e pela Coordenadoria Jurídica (063051307).

Ressaltamos que o mencionado Projeto de Lei veicula sistemática de benefício fiscal que implica possível vinculação indireta de receita de impostos (p. ex., ISS e IPTU) a despesa pública (emissão de certificados), situação que se mostra em dissonância com o disposto no artigo 167, IV, da Constituição Federal.

Releva registrar, outrossim, que, ainda que se considerasse juridicamente válida a sistemática do benefício fiscal, a proposta não se encontraria devidamente instruída, pois que inexistente nos autos informações comprobatórias do cumprimento do Art. 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como do Art. 25 da Constituição do Estado de São Paulo.

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

Evandro Luis Alpoim Freire

Secretaria Municipal da Fazenda

Chefe do Gabinete



Evandro Luis Alpoim Freire
Chefe de Gabinete
Em 10/05/2022, às 11:10.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://processos.prefeitura.sp.gov.br>, informando o código verificador **063056633** e o código CRC **B399A962**.

Referência: Processo nº 6010.2022/0000807-2

SEI nº 063056633

**PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO****SECRETARIA MUNICIPAL DO VERDE E DO MEIO AMBIENTE****Coordenação de Educação Ambiental e Cultura de Paz**

Viaduto do Chá, 15, - Bairro Centro - São Paulo/SP - CEP 01020-900

Telefone:

Manifestação

À SVMA/AJ

Prezado Procurador Geral,

Em atenção ao encaminhamento feito por esta Assessoria Jurídica (061541662), a partir da solicitação da Assessoria Técnica e Legislativa da Casa Civil (061368249), bem como do pedido de subsídios apresentado pela CCJLP (061366562 e 061367051), segue a manifestação desta UMAPAZ/SVMA acerca do Substitutivo do Projeto de Lei nº 381/2021, de autoria do legislativo, que institui o Programa de Certificação de Impacto Social Paulistano (061366779).

O Projeto de Lei é oportuno, porque incentiva (inclusive por meios financeiros) a ação socioambiental de empresas e organizações da sociedade civil no município de São Paulo. E o engajamento do setor privado e do chamado terceiro setor é fundamental para que São Paulo alcance os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODS).

Há, porém, necessidade de alguns ajustes e complementações ao PL em questão, para que o Programa de Certificação de Impacto Social Paulistano se mostre viável. No que se refere a ajustes, destacamos:

-No inciso I do Art. 3º, corrigir o nome "Programa de Metas do município", conforme consta na Lei Orgânica do Município de São Paulo (está erroneamente denominado "Plano de Metas");]

-No inciso II do Art. 3º e respectivas alíneas, atualizar os ODS listados de acordo com a redação municipal dada pela [Agenda Municipal 2030](#), construída participativamente pela Comissão Municipal para o Desenvolvimento Sustentável - Agenda 2030 e lançada em abril de 2021.

Já no âmbito da necessidade de complementações, é importante que o PL seja revisto para explicitar:

-Quais serão os critérios utilizados para avaliar o impacto socioambiental das empresas e organizações da sociedade civil e para enquadrá-las no Certificado de Impacto Social nas categorias Bronze, Prata ou Ouro?

-Quanto tempo a certificação terá validade?

-A quais tributos municipais os descontos listados no Art. 5º se referem?

-Haverá limite de quantidade de empresas e organizações a serem certificadas, considerando o impacto pontencial na arrecadação municipal?

Sem essas informações, não é possível avaliar a viabilidade do Programa de Certificação de Impacto Social Paulistano.

Atenciosamente,



Meire Aparecida Fonseca de Abreu
Diretor(a) de Departamento
Em 19/04/2022, às 10:32.

fls. 32

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://processos.prefeitura.sp.gov.br>, informando o código verificador **061796253** e o código CRC **E9A43929**.

Referência: Processo nº 6010.2022/0000807-2

SEI nº 061796253

Matéria DSP 10950/2022. Documento digitalizado e autenticado por ANTONIO ISOLDI CALEARI, juntado ao DOCREC 701/2022 por Antonio Isoldi Caleari. Sua validade pode ser conferida em <https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?plD=397082>.



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

PGM/Coordenadoria Geral do Consultivo

Viaduto do Chá, 15, - Bairro Centro - São Paulo/SP - CEP 01020-900

Telefone:

PROCESSO 6010.2022/0000807-2

Encaminhamento PGM/CGC Nº 062174448

INTERESSADO: CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

ASSUNTO: PL 381/21, de autoria do Vereador Carlos Bezerra Jr, que Institui o Programa de Certificação de Impacto Social Paulistano para empresas e organizações do município de São Paulo.

Informação nº 663/2022 – AJC/CGC/PGM

CGC/PGM – Coordenadoria Geral do Consultivo,

Sr. Coordenador,

Trata-se de encaminhamento para análise quanto ao Projeto de Lei nº 381/2021, cujo teor é o seguinte:

Art. 1º Fica instituído o Programa de Certificação de Impacto Social Paulistano com a finalidade de fomentar as medidas de impacto social promovidas por empresas e organizações da sociedade civil no âmbito do Município de São Paulo.

Art. 2º O Programa de Certificação de Impacto Social Paulistano tem por objetivo incentivar a adoção de medidas para a mitigação ou solução de problemas sociais ou ambientais de determinada coletividade mediante iniciativas desenvolvidas e implementadas por empresas ou organizações da sociedade civil.

§ 1º Para os efeitos desta lei, são consideradas organizações da sociedade civil as pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos que não distribuem, entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados ou doadores, eventuais resultados, sobras, excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, bonificações, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplica integralmente na consecução do respectivo objeto social, de forma imediata ou por meio da constituição de fundo patrimonial ou fundo de reserva conforme o artigo 2º da Lei Federal nº 13.019, de 31 de Julho de 2014.

§ 2º Serão admitidas para participação no Programa de Certificação de Impacto Social as

empresas e organizações da sociedade civil regularmente ativas e que não tenham pendências relativas ao licenciamento. 34

Art. 3º Para efeitos desta lei e para a construção dos Planos de Impacto Social pelas empresas e organizações da sociedade civil, serão considerados como diretrizes:

I - alinhamento com as metas vigentes e estabelecidas no Plano de Metas do Município de São Paulo;

II - alinhamento aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) e suas metas, instituídos pela Organização das Nações Unidas - ONU, sendo eles:

- a) erradicação da pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares.
- b) erradicar a fome, alcançar a segurança alimentar, melhorar a nutrição.
- c) garantir o acesso à saúde de qualidade e promover o bem-estar para todos, em todas as idades.
- d) garantir o acesso à educação inclusiva, de qualidade e equitativa, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos.
- e) alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas.
- f) garantir a disponibilidade e a gestão sustentável da água potável e do saneamento para todos.
- g) garantir o acesso a fontes de energia fiáveis, sustentáveis e modernas para todos.
- h) promover o crescimento econômico inclusivo e sustentável, o emprego pleno e produtivo e o trabalho digno para todos.
- i) construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação.
- j) reduzir a desigualdade no interior dos países e entre eles.
- k) tornar as cidades e comunidades mais inclusivas, seguras, resilientes e sustentáveis.
- l) garantir padrões de consumo e produção sustentável.
- m) adotar medidas urgentes para combater as alterações climáticas e os seus impactos.
- n) conservar e usar de forma sustentável os oceanos, mares e os recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável.
- o) proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, travar e reverter a degradação dos solos e travar a perda da biodiversidade.
- p) promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas a todos os níveis.
- q) reforçar os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável.

Art. 4º As empresas e organizações da sociedade civil aprovadas no Programa de Certificação de Impacto Social Paulistano receberão os selos Ouro, Prata ou Bronze, de acordo com a validação e aprovação do plano de impacto social apresentado ao Poder Público.

Art. 5º As propostas recebidas serão analisadas de acordo com o impacto social produzido e que darão direito ao Certificado de Impacto Social, observados os custos de implantação das medidas e no alinhamento destas propostas com o planejamento

estratégico do poder público no campo social, assistência, educacional ou ambiental, ~~fs.~~ 35 serão outorgados nos seguintes percentuais de desconto nos tributos municipais a partir dos investimentos a serem realizados:

I - Selo Bronze: 10%.

II - Selo Prata: 15%.

III - Selo Ouro: 25%.

§ 1º Os custos de implantação dos projetos aprovados pelo Programa previsto nesta Lei deverão ser comprovados por meio de documentos fiscais relativos às despesas exclusivamente correspondentes ao Programa apresentado, e a sua efetiva implantação será fiscalizada pelos órgãos competentes.

§ 2º O Certificado de Impacto Social Paulistano expedido em nome da empresa poderá ser utilizado para a extinção total ou parcial de créditos tributários e não tributários inscritos na dívida ativa do Município, à exceção dos créditos tributários de natureza previdenciária, na forma e nos termos estipulados em regulamento.

Art. 6º A Certificação de Impacto Social será cancelada se for verificado o descumprimento das condições exigidas pelo Programa ou se ou não forem prestadas as informações ou apresentados os documentos solicitados.

Parágrafo único. O cancelamento da Certificação de Impacto Social importará na revogação dos créditos outorgados ao beneficiário, cujos valores deverão ser integralmente restituídos ao Município, acrescidos de multa correspondente a 50% (cinquenta por cento) do valor do crédito, com correção pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo Especial - IPCA-E - do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística IBGE, sem prejuízo das sanções cíveis e criminais cabíveis.

Art. 7º As despesas decorrentes da execução da presente lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas, se necessário.

Art. 8º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

É o relatório.

Em primeiro, a lei orgânica do Município de São Paulo estabelece, em seu artigo 13, III, competir à Câmara, com sanção do Prefeito, legislar sobre tributos municipais, bem como autorizar isenções, anistias fiscais e remissão de dívidas. Sendo assim, no que toca à competência, nenhuma inconstitucionalidade há.

No que toca ao mérito do próprio projeto de lei, verificamos que há questões quanto à legalidade no que toca aos artigos 2º, parágrafo único, 5º e 6º do projeto de lei.

Em primeiro lugar, pontuamos que deve ser observado o artigo 69-A da Lei Orgânica do Município de São Paulo, que estipula a obrigatoriedade do Programa de Metas do Sr. Prefeito. Em tal plano, haverá o estabelecimento das ações estratégicas, os indicadores e metas quantitativas para cada um dos setores da Administração Pública Municipal, Subprefeituras e Distritos da cidade, observando, no mínimo, as diretrizes de sua campanha eleitoral e os objetivos, as diretrizes, as ações estratégicas e as demais normas da lei do Plano Diretor Estratégico.

E também neste Programa, haverá a previsão dos indicadores de desempenho que serão

elaborados e fixados conforme os seguintes critérios:

fls. 36

- a) promoção do desenvolvimento ambientalmente, socialmente e economicamente sustentável;
- b) inclusão social, com redução das desigualdades regionais e sociais;
- c) atendimento das funções sociais da cidade com melhoria da qualidade de vida urbana;
- d) promoção do cumprimento da função social da propriedade;
- e) promoção e defesa dos direitos fundamentais individuais e sociais de toda pessoa humana;
- f) promoção de meio ambiente ecologicamente equilibrado e combate à poluição sob todas as suas formas;
- g) universalização do atendimento dos serviços públicos municipais com observância das condições de regularidade; continuidade; eficiência, rapidez e cortesia no atendimento ao cidadão; segurança; atualidade com as melhores técnicas, métodos, processos e equipamentos; e modicidade das tarifas e preços públicos que considerem diferentemente as condições econômicas da população

Ou seja, o projeto de lei apresentado deve ser concebido com a observação do Programa de Metas da Gestão, estabelecido para os anos de 2021-2024, disponível no endereço <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/governo/SEPEP/arquivos/pdm-versao-final-participativa.pdf>, em especial, no que toca às fichas de metas (item 10 do programa).

Assim, assegura-se a convergência de esforços na tentativa de melhor prezar pelo cuidado da cidade de São Paulo e de sua população residente e flutuante. Além disso, deve-se atentar para a não adoção de critérios díspares, o que poderá acarretar a inobservância ao princípio da eficiência administrativa (art. 37, *caput*, CF) pela desnecessária dispersão dos recursos públicos das mais diversas ordens.

A fim de fixar os parâmetros de análise, é importante sublinhar que a Constituição Federal estabelece as regras gerais da competência tributária dos entes federados. Por isso, o recurso ao mencionado diploma magno é indispensável para a correta análise do presente tema.

Além disso, o artigo 146, III, CF estabelece caber à Lei Complementar Federal as regras gerais em matéria tributária, em especial, a definição dos tributos e suas espécies, fatos geradores, instituição da obrigação tributária e demais aspectos relacionados ao exercício da capacidade tributária pelos entes federados. Tal norma é o Código Tributário Nacional, *status* que goza desde a Constituição Federal de 1967.

Fixados tais pontos, passemos à análise dos artigos 2º, parágrafo único, 5º e 6º do mencionado projeto de lei.

Verifica-se que um dos objetos do projeto de lei ora analisado é conceder incentivo fiscal a entidades civis sem fins lucrativos que preencham os requisitos para seu reconhecimento como organização da sociedade civil para fins do artigo 2º, I, “a” da Lei Federal nº 13.019/2014.

Do ponto de vista do tratamento tributário, as entidades estabelecidas no artigo 2º, I “a” da Lei Federal nº 13.019/2014 são consideradas imunes, nos termos estabelecidos no artigo 150, VI, “c”, CF; cujos requisitos são detalhados no artigo 14 do Código Tributário Nacional. E tal imunidade é repisada na Lei Orgânica do Município de São Paulo, no artigo 131, VI, “c”, e pelo Código Tributário Municipal (Lei 6.989/1966).

Ou seja, o benefício fiscal defendido não poderá ser utilizado pelas entidades em questão, vez que já gozam de tratamento tributário muito mais benéfico, sendo imune a todos os impostos municipais e gozando de tratamento diferenciado quanto a obrigações acessórias e demais benefícios.

Eventual pagamento de impostos por tais entidades decorre de serem elas eleitas por leis tributárias diversas como responsáveis tributárias (art. 128, CTN). Assim, o imposto por elas pago na verdade é retirado do pagamento a ser realizado em favor de prestadores de serviços (no caso da tributação municipal). E o benefício fiscal pessoal não pode ser estendido a outro contribuinte, nos termos da jurisprudência pacífica do Supremo Tribunal Federal.

E para que as empresas possam usufruir do benefício, necessário seria, como a seguir demonstraremos, que a norma especificasse detalhadamente os requisitos a serem preenchidos para que pudessem ser contempladas pelo programa. Isso porque o incentivo tributário que se pretende conceder é um desconto em tributos. Na falta dessa categoria no sistema jurídico tributário brasileiro, deve-se entender que haverá concessão de isenção parcial condicionada. E tal isenção deve se sujeitar ao regime jurídico estabelecido nos artigos 176 a 179, do Código Tributário Nacional.

E da leitura de tais disposições, verifica-se que a lei isentiva:

- a) deve ser expressa quanto a todos os elementos para ser concedida a isenção, havendo proibição legal expressa para que seja esta detalhada em ato regulamentador;
- b) deve ser específica sobre as condições e requisitos exigidos para a sua concessão, os tributos a que se aplica e, sendo caso, o prazo de sua duração;
- c) não abrange taxas e tributos estabelecidos após sua concessão, salvo disposição legal expressa;
- d) se não for concedida por prazo certo, é revogável a qualquer momento e;
- e) se condicionada, fica sujeita à análise dos requisitos pela autoridade administrativa competente, o qual não gera direito adquirido.

Tal é reforçado pela Lei Orgânica do Município de São Paulo, que prevê, em seu artigo 131, §6º, que a isenção só poderá ser concedida mediante lei específica municipal, que regule exclusivamente o correspondente tributo ou contribuição.

E verifica-se do teor da norma que tais requisitos não foram previstos:

- a) não se estabelece quais tributos seriam abrangidos na isenção (vez que a isenção de taxas

deve ser expressa), e nem se aponta com precisão qual será a base de cálculo de tal benefício, eis que, pela redação proposta, a isenção seria restrita aos projetos de impacto social – e não há detalhamento na norma de quais projetos seriam esses;

- b) não se estabelece se a isenção se outorga por prazo determinado ou não;
- c) em se tratando de isenção condicionada, não se apontam de forma precisa os requisitos a serem observados pelas entidades, diante do caráter genérico do artigo 3º do projeto de lei.

Além disso, o parágrafo 2º, do artigo 5º do projeto de lei, aponta pela possibilidade de haver compensação de créditos, o que invoca a aplicação das disposições estabelecidas pelo artigo 170, também do Código Tributário Nacional. E tal disposição prescreve que a lei estabelecerá as condições e garantias para fins de compensação. E esses requisitos não são dispostos com clareza na proposta apresentada.

Nesse mesmo sentido é a manifestação da Secretaria de Fazenda juntada ao doc SEI nº 061675062, cujos fundamentos reforçam o entendimento por nós veiculado.

Mais adiante, no parágrafo 2º, do artigo 6º, estabelece-se que o valor a ser ressarcido deverá ser remunerado pelo IPCA-E, do IBGE. Porém, após intensa discussão judicial, elegeu-se que o índice municipal não pode ser superior à SELIC, o que pode gerar inúmeras controvérsias quanto a tal ponto. Isso porque, assim decidiu o Supremo Tribunal Federal no julgamento do ARE 1216078, em que se fixou a tese constante do tema 1.062 de Repercussão Geral:

Recurso extraordinário com agravo. Direito Financeiro. Legislação de entes estaduais e distrital. Índices de correção monetária e taxas de juros de mora. Créditos tributários. Percentual superior àquele incidente nos tributos federais. Incompatibilidade. Existência de repercussão geral. Reafirmação da jurisprudência da Corte sobre o tema.

1. Tem repercussão geral a matéria constitucional relativa à possibilidade de os estados-membros e o Distrito Federal fixarem índices de correção monetária e taxas de juros incidentes sobre seus créditos tributários.

2. Ratifica-se a pacífica jurisprudência do Tribunal sobre o tema, no sentido de que o exercício dessa competência, ainda que legítimo, deve se limitar aos percentuais estabelecidos pela União para os mesmos fins. Em consequência disso, nega-se provimento ao recurso extraordinário.

3. Fixada a seguinte tese: os estados-membros e o Distrito Federal podem legislar sobre índices de correção monetária e taxas de juros de mora incidentes sobre seus créditos fiscais, limitando-se, porém, aos percentuais estabelecidos pela União para os mesmos fins.

(ARE 1216078 RG, Relator(a): MINISTRO PRESIDENTE, Tribunal Pleno, julgado em 29/08/2019, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-210 DIVULG 25-09-2019 PUBLIC 26-09-2019)

Lembramos também que Código Tributário Nacional prevê multas em caso de pagamento de tributos a destempo, cuja previsão está contida nas legislações específicas e juros de mora, o que poderá gerar discussões quanto ao cálculo do valor atualizado dos créditos.

Diante de todo o exposto, a fim de subsidiar a análise a ser empreendida pela Casa Civil

considerando que o projeto de lei em questão deve ser harmonizado com o Programa de Metas 39 2021-2024; que o benefício fiscal em questão se dirige a entidades que já gozam de tratamento fiscal bastante benéficos, vez que dispensadas do pagamento de qualquer imposto; além de as normas isentivas e de compensação tributárias estarem em descompasso com o estabelecido pelos artigos 176 a 179 e 170, todos do Código Tributário Nacional (que é a Lei Nacional tributária, a teor do artigo 146, III, CF); e que a remuneração dos créditos deve atender os atuais parâmetros fixados pelo Supremo Tribunal Federal constantes do julgamento do ARE 1216078, manifestando-nos no sentido de inviabilidade do projeto tal como apresentado.

À superior consideração.

NATHALY CAMPITELLI ROQUE
Procuradora Assessora – AJC/CGC/PGM – OAB/SP nº 162.679

De acordo.

MARCIA HALLAGE VARELLA GUIMARÃES
Procuradora Assessora-Chefe - AJC/CGC/PGM - OAB/SP 98.817



Nathaly Campitelli Roque
Procurador(a) do Município
Em 04/05/2022, às 13:59.



Márcia Hallage Varella Guimarães
Procurador(a) do Município
Em 04/05/2022, às 14:16.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://processos.prefeitura.sp.gov.br>, informando o código verificador **062174448** e o código CRC **3F1FD6F4**.



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

PGM/Coordenadoria Geral do Consultivo

Viaduto do Chá, 15, - Bairro Centro - São Paulo/SP - CEP 01020-900

Telefone:

PROCESSO 6010.2022/0000807-2

Encaminhamento PGM/CGC Nº 062174706

INTERESSADO: CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

ASSUNTO: PL 381/21, de autoria do Vereador Carlos Bezerra Jr, que Institui o Programa de Certificação de Impacto Social Paulistano para empresas e organizações do município de São Paulo.

Continuação da informação nº 663/2022 – AJC/CGC/PGM

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Senhora Procuradora Geral

Encaminho o presente, com a manifestação da Assessoria Jurídico-Consultiva desta Coordenadoria, que acompanho.

CAYO CÉSAR CARLUCCI COELHO

Coordenador Geral do Consultivo

OAB/SP 168.127 – PGM



Cayo Cesar Carlucci Coelho
Procurador(a) do Município
Em 04/05/2022, às 14:08.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://processos.prefeitura.sp.gov.br>, informando o código verificador **062174706** e o código CRC **32D77D4D**.



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

PGM/Coordenadoria Geral do Consultivo

Viaduto do Chá, 15, - Bairro Centro - São Paulo/SP - CEP 01020-900

Telefone:

PROCESSO 6010.2022/0000807-2

Encaminhamento PGM/CGC Nº 062174818

INTERESSADO: CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

ASSUNTO: PL 381/21, de autoria do Vereador Carlos Bezerra Jr, que Institui o Programa de Certificação de Impacto Social Paulistano para empresas e organizações do município de São Paulo.

Continuação da informação nº 663/2022 – AJC/CGC/PGM

PREF/CASA CIVIL/ATL

Sr. Procurador Assessor,

Nos termos do parecer da Coordenadoria Geral do Consultivo, que acolho, restituo o presente para subsidiar a manifestação a ser apresentada sobre o Projeto de Lei nº 381/21.

MARINA MAGRO BERINGHS MARTINEZ
PROCURADORA GERAL DO MUNICÍPIO
OAB/SP nº 169.314 - PGM



Marina Magro Beringhs Martinez
 Procurador(a) Geral do Município
 Em 04/05/2022, às 14:36.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://processos.prefeitura.sp.gov.br>, informando o código verificador **062174818** e o código CRC **B0FB1B3D**.

Matéria DSP 10950/2022. Documento digitalizado e autenticado por ANTONIO ISOLDI CALEARI, juntado ao DOCREC 701/2022 por Antonio Isoldi Caleari. Sua validade pode ser conferida em <https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbriuDocumento?plD=397082>.



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA E DESENVOLVIMENTO SOCIAL
Coordenadoria Jurídico

Viaduto do Chá, 15, - Bairro Centro - São Paulo/SP - CEP 01020-900

Telefone:

PROCESSO 6010.2022/0000807-2

Parecer SMADS/COJUR Nº 062607521

SMADS/GAB/CG

Senhor Chefe de Gabinete,

I- RELATÓRIO

Trata-se de solicitação de análise encaminhada pela PREF/CASA CIVIL/ATL III (061368249) acerca do Substitutivo ao Projeto de Lei no 180/22 de autoria do Vereador Carlos Bezerra Jr., que "institui o Programa de Certificação de Impacto Social Paulistano para empresas e organizações do município de São Paulo".

O Projeto de Lei apresentado, acostado em SEI 061366779, tem o seguinte teor:

Art. 1º Fica instituído o Programa de Certificação de Impacto Social Paulistano com a finalidade de fomentar as medidas de impacto social promovidas por empresas e organizações da sociedade civil no âmbito do Município de São Paulo.

Art. 2º O Programa de Certificação de Impacto Social Paulistano tem por objetivo incentivar a adoção de medidas para a mitigação ou solução de problemas sociais ou ambientais de determinada coletividade mediante iniciativas desenvolvidas e implementadas por empresas ou organizações da sociedade civil.

§ 1º Para os efeitos desta lei, são consideradas organizações da sociedade civil as pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos que não distribuem, entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados ou doadores, eventuais resultados, sobras, excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, bonificações, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplicam integralmente na consecução do respectivo objeto social, de forma imediata ou por meio da constituição de fundo patrimonial ou fundo de reserva, conforme o artigo 2º da Lei Federal nº 13.019, de 31 de Julho de 2014.

§ 2º Serão admitidas para participação no Programa de Certificação de Impacto Social as empresas e organizações da sociedade civil regularmente ativas e que não tenham pendências relativas ao licenciamento.

Art. 3º Para efeitos desta lei e para a construção dos Planos de Impacto Social pelas empresas e organizações da sociedade civil, serão considerados como diretrizes:

I - alinhamento com as metas vigentes e estabelecidas no Plano de Metas do Município de São Paulo;

II - alinhamento aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) e suas metas, instituídos pela Organização das Nações Unidas - ONU, sendo eles:

- a) erradicação da pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares.
- b) erradicar a fome, alcançar a segurança alimentar, melhorar a nutrição.
- c) garantir o acesso à saúde de qualidade e promover o bem-estar para todos, em todas as idades.
- d) garantir o acesso à educação inclusiva, de qualidade e equitativa, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos.

- e) alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas. fls. 43
- f) garantir a disponibilidade e a gestão sustentável da água potável e do saneamento para todos.
- g) garantir o acesso a fontes de energia fiáveis, sustentáveis e modernas para todos.
- h) promover o crescimento econômico inclusivo e sustentável, o emprego pleno e produtivo e o trabalho digno para todos.
- i) construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação.
- j) reduzir a desigualdade no interior dos países e entre eles.
- k) tornar as cidades e comunidades mais inclusivas, seguras, resilientes e sustentáveis.
- l) garantir padrões de consumo e produção sustentável.
- m) adotar medidas urgentes para combater as alterações climáticas e os seus impactos.
- n) conservar e usar de forma sustentável os oceanos, mares e os recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável.
- o) proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, travar e reverter a degradação dos solos e travar a perda da biodiversidade.
- p) promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas a todos os níveis.
- q) reforçar os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável.

Art. 4º As empresas e organizações da sociedade civil aprovadas no Programa de Certificação de Impacto Social Paulistano receberão os selos Ouro, Prata ou Bronze, de acordo com a validação e aprovação do plano de impacto social apresentado ao Poder Público.

Art. 5º As propostas recebidas serão analisadas de acordo com o impacto social produzido e que darão direito ao Certificado de Impacto Social, observados os custos de implantação das medidas e no alinhamento destas propostas com o planejamento estratégico do poder público no campo social, assistência, educacional ou ambiental, e serão outorgados nos seguintes percentuais de desconto nos tributos municipais a partir dos investimentos a serem realizados:

I - Selo Bronze: 10%. II - Selo Prata: 15%. III - Selo Ouro: 25%.

§ 1º Os custos de implantação dos projetos aprovados pelo Programa previsto nesta Lei deverão ser comprovados por meio de documentos fiscais relativos às despesas exclusivamente correspondentes ao Programa apresentado, e a sua efetiva implantação será fiscalizada pelos órgãos competentes.

§ 2º O Certificado de Impacto Social Paulistano expedido em nome da empresa poderá ser utilizado para a extinção total ou parcial de créditos tributários e não tributários inscritos na dívida ativa do Município, à exceção dos créditos tributários de natureza previdenciária, na forma e nos termos estipulados em regulamento.

Art. 6º A Certificação de Impacto Social será cancelada se for verificado o descumprimento das condições exigidas pelo Programa ou se ou não forem prestadas as informações ou apresentados os documentos solicitados.

Parágrafo único. O cancelamento da Certificação de Impacto Social importará na revogação dos créditos outorgados ao beneficiário, cujos valores deverão ser integralmente restituídos ao Município, acrescidos de multa correspondente a 50% (cinquenta por cento) do valor do crédito, com correção pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo Especial - IPCA-E - do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, sem prejuízo das sanções cíveis e criminais cabíveis.

Art. 7º As despesas decorrentes da execução da presente lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas, se necessário.

Art. 8º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Consta Parecer 979/2022 da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA(061366779), que entendeu pela "LEGALIDADE, na forma do Substitutivo que segue, apresentado para adequar (i) o texto ao princípio constitucional da harmonia e independência entre os Poderes (excluindo, p.ex., originalmente o art. 3º do projeto que autoriza a criação de um Conselho Municipal com a participação de servidores municipais); e (ii) à técnica legislativa prevista na Lei Complementar no 95/98, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das

leis".

fls. 44

Com essas considerações preliminares, passaremos à análise da presente proposição sob o prisma estritamente jurídico.

II- FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DO PARECER JURÍDICO

Inicialmente, é importante esclarecer que nossa análise permanecerá no campo da ciência jurídica, apontando-se eventuais riscos à higidez jurídica do projeto de lei em questão, sem nos imiscuirmos em considerações relacionadas à conveniência e oportunidade da sanção do projeto de lei, avaliação própria do agente político, e tampouco adentrar nas questões de natureza técnica, econômica e orçamentária.

Repise-se que tal análise busca subsidiar a decisão de caráter político que lhe seguirá, como a do Sr. Prefeito Municipal, caso o que for concluído nesta manifestação seja encampado por aquela autoridade, e desde que o projeto de lei seja aprovado pela Câmara Municipal, obviamente.

Dito de outro modo, cinge-se a presente manifestação à análise da juridicidade do projeto de lei propriamente dito, o que significa dizer que se procederá a uma avaliação dos dispositivos constantes do projeto com vistas a identificar eventuais descompassos entre o que é proposto e o texto constitucional, as disposições da Lei Orgânica do Município de São Paulo, eventuais decisões do Supremo Tribunal Federal, sem descuidar, contudo, do confronto com os princípios, positivados ou não, que integram nosso sistema jurídico.

III- ANÁLISE SOBRE A INICIATIVA DO PROJETO DE LEI

O projeto de lei em questão tem por objeto estabelecer criar o Programa de Certificação de Impacto Social Paulistano que concede as organizações da sociedade civil desconto nos tributos municipais que podem ser utilizado para a extinção total ou parcial de créditos tributários e não tributários inscritos na dívida ativa do Município, à exceção dos créditos tributários de natureza previdenciária, na forma e nos termos estipulados em regulamento.

Inicia-se a análise quanto a eventual vício de iniciativa.

Preliminarmente, verifica-se, salvo melhor juízo, que não há vício de iniciativa calcado no artigo 37, §2º, da Lei Orgânica do Município de São Paulo, que estabelece as matérias de iniciativa privativa do Sr. Prefeito Municipal.

O Substitutivo ao Projeto de Lei possui a previsão de benefícios fiscais.

A competência para legislar sobre direito tributário é concorrente entre a União, aos Estados e ao Distrito Federal (art. 24, I da CF). Todavia, compete aos Município legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e a estadual no que couber (art. 30, I e II da CF).

O Município poderia legislar sobre benefícios fiscais, desde que relativos aos seus tributos e de acordo com o interesse local.

IV- ANÁLISE SOBRE A CONSTITUCIONALIDADE DO PROJETO DE LEI

A Constituição Federal estabelece que o direito tributário deve observar princípio da isonomia (art. 150, II):

Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

II - instituir tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente, proibida qualquer distinção em razão de ocupação profissional ou função por eles exercida independentemente da denominação jurídica dos rendimentos, títulos ou direito

O substituto ao Projeto de Lei estabelece que podem ser "*admitidas para participação no Programa de Certificação de Impacto Social as empresas e organizações da sociedade civil regularmente*

ativas" e que "para os efeitos desta lei, são consideradas organizações da sociedade civil as pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos que não distribuem, entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados ou doadores, eventuais resultados, sobras, excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, bonificações, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplica integralmente na consecução do respectivo objeto social, de forma imediata ou por meio da constituição de fundo patrimonial ou fundo de reserva, conforme o artigo 2º da Lei Federal no 13.019, de 31 de Julho de 2014." (art. 2º e art. 2º, §1º)

Da leitura dos dispositivos acima verifica-se que apenas as organizações da sociedade civil prevista no art. 2º, I, "a" podem participar da certificação, com exclusão das demais organizações previstas no mesmo dispositivo legal.

Além disso, no âmbito da assistência social, verifica-se que as instituições de assistência social, sem fins lucrativos, possuem imunidade prevista no art. 150 da Constituição Federal.

Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

VI - instituir impostos sobre: ([Vide Emenda Constitucional nº 3, de 1993](#))

c) patrimônio, renda ou serviços dos partidos políticos, inclusive suas fundações, das entidades sindicais dos trabalhadores, das **instituições de educação e de assistência social, sem fins lucrativos, atendidos os requisitos da lei;**

A realização de medidas de impacto social é a finalidade das instituições assistência social. Em razão disso a constituição já concedeu a imunidade tributária a estas instituições. Diante da existência de imunidade e da finalidade dessas instituições, salvo melhor juízo, seria insignificante o impacto do substitutivo do projeto de lei nesses casos.

Contudo, a análise conclusiva sobre o tema deverá ser realizado pela área técnica desta Pasta, que além disso deverá analisar a viabilidade da norma.

V- ANÁLISE SOBRE A LEGALIDADE DO PROJETO DE LEI

A Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF) estabelece as condições para renúncia de receitas no seu art. 14:

Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições: ([Vide Medida Provisória nº 2.159, de 2001](#)) ([Vide Lei nº 10.276, de 2001](#)) ([Vide ADI 6357](#))

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

§ 2º Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o caput deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.

§ 3º O disposto neste artigo não se aplica:

I - às alterações das alíquotas dos impostos previstos nos [incisos I, II, IV e V do art. 153 da Constituição](#), na forma do seu [§ 1º](#);

II - ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança.

O Substituto ao projeto de Lei, aparentemente, não possui informações sobre o cumprimento do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Contudo, a análise conclusiva sobre o tema deverá ser realizado pela Secretaria Municipal de Finanças.

Com relação ao Código Tributário Nacional (CTN) o art. 170 estabelece que a " *lei pode, nas condições e sob as garantias que estipular, ou cuja estipulação em cada caso atribuir à autoridade administrativa, autorizar a compensação de créditos tributários com créditos líquidos e certos, vencidos ou vincendos, do sujeito passivo contra a Fazenda pública*"

O substitutivo ao Projeto de Lei estabelece que " *O Certificado de Impacto Social Paulistano expedido em nome da empresa poderá ser utilizado para a extinção total ou parcial de créditos tributários e não tributários inscritos na dívida ativa do Município*". Portanto, assemelha-se, salvo melhor juízo, a compensação dos créditos tributários, entretanto, conforme já informado acima, não há, de forma objetiva, as condições e requisitos para a sua concessão do benefício fiscal.

À vista disso, o substitutivo ao Projeto de Lei possui problemas de legalidade à luz da LRF e do CTN.

VI- CONCLUSÃO

Pelo exposto, ante a análise restrita aos aspectos jurídico-formais e considerando as normas legais que regem a matéria, conclui-se pela **não conformidade do PL em tela**, pelas razões acima declinadas. Todavia, recomendamos que seja apresentada manifestação técnica.

Com estas considerações, encaminhamos o presente, recomendando que, após manifestação das áreas técnicas, os autos retornem para ATL para fins de sua manifestação conclusiva (art. 5º, XI, do Decreto nº 58.508/2018).

É o parecer, *sub censura*.

À consideração superior.

NICOLLE CHISTIEN MESQUITA MARQUES MEGDA
Procuradora do Município - SMADS/COJUR
OAB/SP nº 307.150

De acordo.

GISELLE KODANI YOSHIDA
Procuradora do Município
Assessora Chefe de SMADS/COJUR
OAB/SP nº 200.122



Giselle Kodani Yoshida
Procurador(a) do Município
Em 09/05/2022, às 16:58.



Nicolle Chistien Mesquita Marques Megda

Procurador(a) do Município

Em 09/05/2022, às 18:51.

fls. 47

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://processos.prefeitura.sp.gov.br>, informando o código verificador **062607521** e o código CRC **997390A8**.

Matéria DSP 10950/2022. Documento digitalizado e autenticado por ANTONIO ISOLDI CALEARI, juntado ao DOCREC 701/2022 por Antonio Isoldi Caleari. Sua validade pode ser conferida em <https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?plD=397082>.



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA E DESENVOLVIMENTO SOCIAL
Assessoria Técnica do Gabinete

Rua Líbero Badaró, nº 425, 35º andar - Bairro Centro - São Paulo/SP - CEP 01009-000

Telefone: 3291-9771

PROCESSO 6010.2022/0000807-2

Encaminhamento SMADS/GAB/AT Nº 063547163

São Paulo, 16 de maio de 2022.

SMADS/GAB/CG

Senhor Chefe de Gabinete,

Quanto ao substitutivo do Projeto de Lei nº 381/21 (doc. 061366779) que pretende “Institui[r] o Programa de Certificação de Impacto Social Paulistano para empresas e organizações do município de São Paulo”, aprovado na Comissão de Administração Pública da Câmara Municipal de São Paulo, segue a manifestação desta Assessoria Técnica:

Consideramos positiva a presente iniciativa, uma vez que pretende contribuir para o comprometimento da iniciativa privada com alcance dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, pauta de grande relevância mundial abraçada por essa municipalidade a partir da municipalização dos objetivos por meio da agenda 2030 e à implementação do Programa de Metas do Município.

Contudo, julgamos ser necessária a realização de ajustes, seja no sentido de adequação a dispositivos legais no que tange a iniciativas que tratam de renúncia fiscal como já apontado nos pareceres jurídicos e da Secretaria de Finanças já acostados a este processo, seja na delimitação dos parâmetros e critérios para:

- análise das iniciativas;
- critérios mínimos para cada faixa de isenção;
- formas de aferição;
- periodicidade e responsabilidade pelo monitoramento.

Assim, propomos a revisão do presente projeto a fim de sanar as inconsistências apontadas.

Atenciosamente,



Maira Cavalcanti Rocha
Analista de Políticas Públicas e Gestão Governamental
Em 16/05/2022, às 17:11.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://processos.prefeitura.sp.gov.br>, informando o código verificador **063547163** e o código CRC **81CB63DE**.



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA E DESENVOLVIMENTO SOCIAL
Gabinete

Viaduto do Chá, 15, - Bairro Centro - São Paulo/SP - CEP 01020-900

Telefone:

PROCESSO 6010.2022/0000807-2

Encaminhamento SMADS/GAB Nº 063817780

CASA CIVIL/ATL III
Senhora Procuradora

Com nossas escusas pelo tempo decorrido, em atenção ao solicitado, (SEI 061368249), encaminho manifestação dos setores técnicos desta Pasta, (SEI 063547163), que acolho, para conhecimento e providências decorrentes.

(assinado eletronicamente)

CARLOS BEZERRA JR.

Secretário Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social



Carlos Alberto de Quadros Bezerra Junior
Secretário(a) Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social
Em 19/05/2022, às 12:11.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://processos.prefeitura.sp.gov.br>, informando o código verificador **063817780** e o código CRC **7AB1AE92**.