



**PREFEITURA DE
SÃO PAULO**
GABINETE DO PREFEITO
OFÍCIO AO LEGISLATIVO

Câmara Municipal de São Paulo

A/C: Excelentíssimo Senhor Ricardo Teixeira

Digníssimo Presidente da Câmara Municipal de São Paulo

ASSUNTO: Ofício SGP - 12 nº 241/2025

Em atenção ao pedido de subsídios formulado pela Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, acerca do Projeto de Lei nº 645/2023, de autoria da Vereadora Sandra Tadeu, que concede incentivo fiscal às unidades de Lojas Maçônicas, as do Lions Club e as do Rotary Club, sediadas no Município de São Paulo, encaminho a essa Presidência cópia das informações prestadas pela Secretaria Municipal da Fazenda.

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



Denise Soares Ramos
Secretária Adjunta Substituta
Em 18/07/2025, às 19:58.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://processos.prefeitura.sp.gov.br>, informando o código verificador **128769351** e o código CRC **B1DE0159**.



PREFEITURA DE SÃO PAULO

SECRETARIA MUNICIPAL DA FAZENDA

Divisão de Previsão e Controle de Arrecadação

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

Telefone:

PROCESSO 6010.2025/0001751-4

Informação SF/SUREM/DEPAC/DICAR Nº 128138091

São Paulo, 24 de junho de 2025.

SF/SUREM/DEPAC/DICAR

Sr. Diretor,

Trata-se de estudo de impacto financeiro-orçamentário para o Projeto de Lei nº 645, de 2023, de autoria da Vereadora Sandra Tadeu (União), que "Concede incentivo fiscal às unidades de Lojas Maçônicas, as do Lions Club e as do Rotary Club, sediadas no Município de São Paulo e dá outras providências."

No que se refere aos aspectos tributários, o referido Projeto de Lei propõe:

Art. 1º Fica instituído incentivo fiscal para as unidades de Lojas Maçônicas, as do Lions Club e as do Rotary Club, a ser utilizado no abatimento do imposto Territorial Urbano incidentes sobre imóveis de propriedade das referidas entidades, efetiva e habitualmente utilizados no exercício de suas atividades.

Art. 2º. As pessoas físicas ou jurídicas mencionadas no artigo anterior farão jus a até 75% de abatimento do referido imposto desde que o imóvel objeto do pedido integre o patrimônio da entidade e desde que o imóvel seja utilizado como sua sede.

Art. 3º. O incentivo fiscal previsto nesta Lei deverá ser requerido anualmente e uma vez concedido não exonera o beneficiário do cumprimento das obrigações acessórias a que está sujeito.

Embora o texto do referido Projeto de Lei proponha o "abatimento do imposto Territorial Urbano", consideramos na análise o Imposto Predial e Territorial Urbano, uma vez que, no decorrer do pedido de subsídios, menciona-se o Imposto Predial e Territorial Urbano, provavelmente o nome do imposto está incompleto no texto. Além do mais, observamos que só há valor devido de Imposto Predial nesses casos.

Cálculo do impacto financeiro-orçamentário

Para um cálculo mais preciso do impacto teria sido melhor estimar os valores de Imposto Predial e Territorial Urbano referentes aos potenciais imóveis afetados, porém não recebemos uma relação desses imóveis. Por essa razão, para o cálculo, foi realizada uma busca fonética no cadastro imobiliário fiscal por imóveis cadastrados em nome de "Lions Club", "Rotary Club" ou "Rotarianos". Nessa busca, localizamos apenas imóveis em nome de "Lions Club" e de "Rotarianos".

Pesquisamos imóveis em nome de "Rotary Club" no site oficial da organização: <https://my.rotary.org/pt/club-search>. De acordo com a pesquisa feita, há 131 unidades/ endereços no município de São Paulo. Em nosso cadastro, tentamos localizar imóveis relacionados aos CNPJs ou aos endereços de algumas unidades, inclusive da Rotary Club de São Paulo (sede), porém não encontramos imóveis relacionados, provavelmente porque muitos em que as unidades estão instaladas são alugados.

Sendo assim, estimamos o valor a arrecadar de IPTU em 2025 referente aos imóveis localizados em

nossa busca fonética. A estimativa foi realizada a partir dos valores lançados na Emissão Geral em 2025. O valor encontrado foi de **R\$ 121 mil** aproximadamente.

Se o abatimento fosse de 75% do IPTU, o máximo proposto, as perdas em 2025 seriam no valor de **R\$ 30,2 mil** aproximadamente para esses imóveis.

Para os exercícios de 2026 a 2028, foram aplicadas as previsões do IPCA, publicadas em 20 de junho de 2025, pelo Banco Central do Brasil no endereço eletrônico: <https://www3.bcb.gov.br/expectativas2/#/consultaSeriesEstatisticas>.

Na vigência da lei proposta e considerando o abatimento máximo de 75%, as perdas seriam de cerca de **R\$ 31,8 mil** em 2026, **R\$ 33,2 mil** em 2027 e **R\$ 34,5 mil** em 2028.

No entanto, destacamos que nossa análise considera apenas os imóveis encontrados em nossas pesquisas. Para uma melhor análise do impacto, sugerimos o fornecimento de uma relação de todos os imóveis que fariam jus ao benefício. Além disso, conforme o texto do Projeto de Lei, o abatimento seria de até 75%, não temos conhecimento de quanto seria o abatimento de fato, o que prejudica bastante o estudo do impacto.



Carolina de Andrade Brum
Auditor(a) Fiscal Tributário Municipal
Em 24/06/2025, às 13:45.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://processos.prefeitura.sp.gov.br>, informando o código verificador **128138091** e o código CRC **426A2206**.



PREFEITURA 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 6010.2025/0001751-4

Encaminhamento SF/SUTEM Nº 128540255

São Paulo, 01 de julho de 2025.

SF/COJUR

SENHOR COORDENADOR,

Reportamo-nos ao Projeto de Lei nº 645/2023, do Vereadora Sandra Tadeu, que "Concede incentivo fiscal às unidades de Lojas Maçônicas, as do Lions Club e as do Rotary Club, sediadas no Município de São Paulo e dá outras providências".

Tratando-se 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.

Não foram detectados nenhum dos dispositivos citados acima na proposta em análise, além de a proposta não trazer estimativa de impacto orçamentário-financeiro do benefício fiscal no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, sendo que SUREM/DICAR, em doc. 128138091, a estimou em aproximadamente 30 mil para o ano corrente.

Ainda que módico a propositura da legislação não está atendida e há a indicação de dúvidas sobre o total de imóveis abrangidos que deveriam estar detalhados no Projeto.

Ademais, segundo o art. 25 da Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO 2025 (Lei nº 18.173 / 2024), o projeto em análise deveria apresentar os objetivos, metas e indicadores (§2º), bem como observar o limite temporal fixado (§4º):

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

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

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

§ 3º O Poder Executivo adotará providências com vistas à:

I - elaboração de metodologia de acompanhamento e avaliação dos benefícios tributários, incluindo o cronograma e a periodicidade das avaliações, com base em indicadores de eficiência, eficácia e efetividade;

II - designação dos órgãos responsáveis pela supervisão, pelo acompanhamento e pela avaliação dos resultados alcançados pelos benefícios tributários.

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

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

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



Henrique de Castilho Pinto
Subsecretário(a)
Em 01/07/2025, às 13:00.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://processos.prefeitura.sp.gov.br>, informando o código verificador **128540255** e o código CRC **2A00CF8E**.



PREFEITURA 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 6010.2025/0001751-4

Encaminhamento SF/COJUR/ATRIBUIÇÃO Nº 128560717

Processo nº 6010.2025/0001751-4;

Interessado: Câmara Municipal de São Paulo (CMSP) e Prefeitura Municipal de São Paulo (PMSP);

Assunto: Projeto de Lei Municipal nº 645/2023, de autoria da Vereadora Sandra Tadeu, que concede incentivo fiscal às unidades de Lojas Maçônicas, as do Lions Club e as do Rotary Club, sediadas no Município de São Paulo. **Pedido de Subsídios.**

SF-GAB

Sr. Chefe de Gabinete,

Versa o presente expediente sobre o Projeto de Lei nº 645/2023, de autoria do Exma. Sra. Vereadora Sandra Tadeu, que tem por escopo conceder incentivo fiscal às unidades de Lojas Maçônicas, do Lions Club e do Rotary Club, sediadas no Município de São Paulo, a ser utilizado no abatimento do Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU incidente sobre imóveis de propriedade das referidas entidades, efetiva e habitualmente utilizados no exercício de suas atividades. Do referido PL, destacamos:

[...]

Art. 1. Fica instituído incentivo fiscal para as unidades de Lojas Maçônicas, as do Lions Club e as do Rotary Club, a ser utilizado no abatimento do imposto Territorial Urbano incidentes sobre imóveis de propriedade das referidas entidades, efetiva e habitualmente utilizados no exercício de suas atividades.

Art. 2º. As pessoas físicas ou jurídicas mencionadas no artigo anterior farão jus a até 75% de abatimento do referido imposto desde que o imóvel objeto do pedido integre o patrimônio da entidade e desde que o imóvel seja utilizado como sua sede. [...]

Esclarece o proponente, nas justificativas apresentadas (doc. nº 127409391), que as Lojas Maçônicas, o Lions Club e o Rotary Club possuem um trabalho social essencial na cidade de São Paulo, razão pela qual é de suma importância que sejam equiparados às associações sociedades amigos de bairro para a concessão de incentivo fiscal.

Considerando a temática, a D. Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa requereu informações ao Executivo, notadamente em relação ao impacto orçamentário-financeiro, a fim de subsidiar as ações seguintes quanto à indigitada propositura.

Destarte, o expediente foi submetido aos cuidados das unidades técnicas competentes da Pasta, a saber: Subsecretarias da Receita Municipal e do Tesouro Municipal, oportunizando a análise da propositura sob o prisma formal e material, nos limites das respectivas atribuições.

1 – DA ESTIMATIVA DE IMPACTO (DOC. 128138091):

A Divisão de Previsão e Controle de Arrecadação da Subsecretaria da Receita Municipal realizou análise preliminar acerca do impacto fiscal decorrente da aprovação do Projeto de Lei nº 645/2023.

Segundo informado, para um cálculo mais preciso do impacto, seria necessário o fornecimento de uma relação completa dos imóveis potencialmente abrangidos pelo benefício. Como tal informação não foi disponibilizada, a Divisão procedeu a uma busca fonética no cadastro imobiliário fiscal do Município, considerando imóveis registrados com os termos “Lions Club”, “Rotary Club” ou “Rotarianos”. Nessa busca, foram identificados apenas imóveis em nome de “Lions Club” e “Rotarianos”.

Com relação ao Rotary Club, a Divisão realizou pesquisa no site oficial da organização (<https://my.rotary.org/pt/club-search>), que indicou a existência de 131 unidades/endereços no Município de São Paulo. Contudo, mesmo após tentativas de localização por meio dos respectivos CNPJs e endereços, inclusive da sede do Rotary Club de São Paulo, não foram encontrados imóveis relacionados no cadastro fiscal municipal.

Diante disso, a estimativa de impacto foi baseada apenas nos imóveis efetivamente localizados. Com base nos lançamentos da Emissão Geral de 2025, o montante de IPTU correspondente a esses imóveis foi de aproximadamente R\$ 121 mil. Aplicando-se o abatimento máximo de 75% previsto no projeto, as perdas para o exercício de 2025 seriam da ordem de R\$ 30,2 mil.

Ressalta-se, conforme indicado pela Divisão, que as estimativas consideram exclusivamente os imóveis identificados na busca fonética, não refletindo o universo completo de imóveis que eventualmente poderiam ser beneficiados. Além disso, o projeto prevê abatimento de “até 75%”, sem especificar o percentual exato a ser aplicado, o que dificulta uma mensuração precisa do impacto financeiro da medida.

2 – DAS CONSIDERAÇÕES DA SUBSECRETARIA DO TESOUREO MUNICIPAL (DOC. Nº 128540255):

A Subsecretaria do Tesouro Municipal manifestou-se quanto ao Projeto de Lei nº 645/2023, ressaltando que, por se tratar de proposta de concessão de benefício fiscal, deveria observar as exigências previstas no art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000), bem como o disposto no art. 25 da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2025 (Lei nº 18.173/2024).

Destacou-se, contudo, que o projeto não apresenta estimativa de impacto orçamentário-financeiro nem demonstra o atendimento das condições previstas na LRF, tampouco informa objetivos, metas, indicadores ou limite de vigência do benefício, conforme exige a LDO.

Além disso, apontou-se que não foi apresentada a relação completa de imóveis abrangidos, o que compromete a avaliação do alcance da medida. Ainda assim, foi estimado um impacto fiscal de aproximadamente R\$ 30 mil em 2025, com base nos imóveis identificados.

Diante das inconsistências apontadas, a Subsecretaria entende que o Projeto de Lei, na forma como se apresenta, não reúne as condições técnicas e legais necessárias para sua aprovação, recomendando que não prospere enquanto não forem sanadas as falhas indicadas.

3 – DAS CONSIDERAÇÕES DA SUBSECRETARIA DA RECEITA MUNICIPAL (DOC. Nº 127549868 E 128257248):

A Subsecretaria da Receita Municipal manifestou-se sobre o Projeto de Lei nº 645/2023, apresentando considerações técnicas quanto à sua viabilidade e aos impactos fiscais decorrentes da eventual concessão do incentivo pretendido.

Inicialmente, a Subsecretaria esclarece que o termo “abatimento”, utilizado na redação do projeto, deve ser interpretado como sinônimo de desconto ou isenção parcial do Imposto Predial e Territorial Urbano

(IPTU), o que implicaria, na prática, renúncia de receita tributária por parte do Município.

Do ponto de vista técnico-fiscal, a Subsecretaria destaca que as isenções tributárias, ainda que parciais, devem observar a função social e a excepcionalidade que lhes são inerentes, conforme delineado pela doutrina e jurisprudência tributárias. Citando o entendimento do professor Paulo de Barros Carvalho, reforça-se que a concessão de isenções se justifica em situações nas quais há efetiva redução da capacidade contributiva de determinado grupo social, econômico ou geográfico, em decorrência de problemas estruturais, adversidades econômicas ou desastres naturais — o que não se configura no caso das entidades mencionadas no PL.

Ademais, a Subsecretaria ressalta que, ainda que Lojas Maçônicas, Lions Club e Rotary Club exerçam relevantes atividades sociais e comunitárias, são organizações que atuam com autonomia financeira e, em regra, não demonstram estar submetidas a situações de vulnerabilidade econômica que justifiquem, sob a ótica da extrafiscalidade, o tratamento tributário diferenciado.

Outro ponto observado pela área técnica diz respeito à necessidade de observância dos princípios da responsabilidade fiscal. A concessão de benefícios tributários deve ser acompanhada de estimativas do impacto financeiro-orçamentário e das respectivas medidas de compensação, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000), sob pena de comprometer o equilíbrio das contas públicas e afetar a alocação de recursos em áreas essenciais, como saúde, educação e infraestrutura.

Por fim, a Subsecretaria reforça que a atuação do poder público em apoio a entidades do terceiro setor deve priorizar instrumentos de parceria, como termos de colaboração, fomento ou cooperação, nos moldes do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), em detrimento de medidas que impliquem renúncia fiscal não justificada por critérios técnicos objetivos.

É o relatório. Passo a me manifestar.

O Projeto de Lei nº 645/2023 parte de uma iniciativa meritória, ao buscar reconhecer e valorizar o papel de organizações com atuação relevante na esfera social. Contudo, a proposta de concessão de incentivo fiscal, mediante abatimento de até 75% do IPTU, demanda uma análise criteriosa, não apenas sob a perspectiva política, mas, sobretudo, à luz dos princípios que regem o sistema tributário e os limites da intervenção estatal na esfera econômica.

A primeira observação a se fazer diz respeito à própria natureza da medida pretendida. Embora o projeto utilize o termo “abatimento”, sua essência é a de uma isenção tributária parcial, o que configura, tecnicamente, uma renúncia de receita. Toda renúncia fiscal deve ser acompanhada de justificativas robustas, capazes de demonstrar não apenas a relevância social da entidade beneficiada, mas a existência de circunstâncias excepcionais que justifiquem a intervenção do Estado por meio de alívio fiscal.

Pela relevância do tema, é imprescindível destacar que a concessão de estímulos fiscais, ainda que orientada por boas intenções, como o incentivo a práticas sustentáveis, deve observar os rígidos parâmetros constitucionais e legais que regulam a responsabilidade fiscal. A Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF) estabelece um arcabouço normativo rigoroso com o objetivo de garantir o equilíbrio das contas públicas, sendo a renúncia de receita uma das hipóteses que mais exigem atenção por parte do gestor público. A própria LRF, em seu art. 14, exige que qualquer proposta que implique perda de arrecadação seja acompanhada de estimativas do impacto orçamentário-financeiro e de medidas compensatórias, sob pena de configurar infração aos princípios da responsabilidade na gestão fiscal. Destacamos:

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 umas das seguintes condições:

- I – **demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária**, na forma do artigo 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 artigo 153 da Constituição, na forma do seu § 1º (g.n.).

Em síntese, o artigo 14 da LRF é bastante claro e objetivo no que toca ao estabelecimento de requisitos e condições para que leis concessivas de benefícios ou incentivos fiscais sejam consideradas legais do ponto de vista da responsabilidade fiscal dos administradores públicos. Destacamos ainda os seguintes excertos, retirados do Manual de Demonstrativos Fiscais – 9ª Edição – elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional^[1] que definem a renúncia de receitas e especificam a necessidade legal de medidas de compensação:

A renúncia compreende incentivos fiscais, 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. A renúncia pode ser destinada ao setor comercial ou industrial, programa de governo ou, ainda, a um beneficiário individual (Pessoa Física ou Jurídica).

E ainda:

Apesar de esse demonstrativo ter por base legal o art. 4º, § 2º, inciso V, da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, ele visa a dar transparência também ao cumprimento dos requisitos exigidos para a concessão ou ampliação de benefícios de natureza tributária dispostos no art. 14 da LRF, que estabelece: “A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deve estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na LDO 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 fiscais previstas no anexo próprio da LDO; 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.”

Complementando o acima exposto, cabe transcrever ementa de acórdão do E. Tribunal de Justiça de Minas Gerais que aborda a temática, discorrendo sobre os elementos necessários para a possibilidade de avanço de PLs que versem sobre renúncia de receitas:

EMENTA: EMBARGOS DECLARATÓRIOS. OMISSÃO EXISTENTE. ACOLHIMENTO. ISSQN - MUNICÍPIO DE DIVINÓPOLIS. INCENTIVO FISCAL. RENÚNCIA DE RECEITA: LC MUNICIPAL Nº 117/2006. INOBSERVÂNCIA DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL: LC 101/2000. A LC 101/2000 impõe condições e limites para a renúncia de receitas como forma de controle de sua utilização pelos entes federativos. A concessão de incentivos fiscais, na forma prevista na LC nº 117/2006 decorre de renúncia de receita e, portanto, **torna-se necessário que a lei esteja acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro e de medidas compensatórias (aumento de receitas, derivadas da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo ou majoração ou criação de tributo ou contribuição), ou, ainda, de demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita**

da lei orçamentária, na forma do art. 12, ou a de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias, o que não se verifica na Lei em questão. Ao suprimir do Projeto de Lei enviado pelo Executivo a medida compensatória nele prevista (que era veiculada pelo art. 3º), o Legislativo local tornou a Lei exposta à omissão que a LRF condena e impregna de vício (art. 14, par.2º). Embargos acolhidos com efeitos infringentes.(TJ-MG - ED: 10223110066667003 Divinópolis, Relator: Wander Marotta, Data de Julgamento: 19/11/2014, Câmaras Cíveis / 7ª CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 21/11/2014) (g.n.)

Em complemento, ainda versando sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal e possíveis consequências de seu descumprimento, cabe destacar excerto de artigo, publicado no endereço eletrônico do Ministério Público do Estado de São Paulo[2] que assim dispõe:

Ora, se o administrador público não cuidou de cumprir os requisitos da LRF quando elaborou uma lei concessiva de benefícios fiscais, pode-se perfeitamente afirmar que ele agiu de forma negligente – omitiu-se no cumprimento de uma determinação legal – ao arrecadar os tributos sob sua responsabilidade, deixando de exigir o recolhimento integral dos valores devidos sem a correspondente previsão dos mecanismos de compensação financeira. Assim, torna-se ainda mais patente a caracterização de atos de improbidade administrativa, com perfeita subsunção a dois dos incisos previstos expressamente pelo artigo 10 da LIA.

[...]

Caberá ainda a análise da responsabilidade dos membros do Poder Legislativo em razão da aprovação de projetos de leis elaborados nestas condições, em frontal ofensa ao disposto no artigo 14 da LRF. [...]

Em total beneplácito ao disposto acima, faz-se prudente relatar que o Tribunal de Contas do Município de São Paulo[3] reiteradamente vem apontando a ausência de controle da Municipalidade no que toca aos procedimentos de renúncia de receitas, sobretudo quanto aos resultados socioeconômicos esperados dos benefícios tributários concedidos.

Além disso, o Relatório TC/005344/2020 questiona, nos itens 3.9.2 e seguintes, as renúncias de receitas no Município de São Paulo, com valor estimado de R\$ 13,3 bilhões em 2019, e suas implicações no tocante à Lei de Responsabilidade Fiscal, apontando até mesmo que “há indícios de infração à lei de improbidade administrativa, quanto à desobediência dos artigos da LRF” (item 3.9.2.6). Nesta esteira, cabe mencionar ementa de julgamento ocorrido no âmbito do E. Tribunal de Contas da União:

CONSULTA FORMULADA PELO MINISTRO DE ESTADO DA FAZENDA ACERCA DA MELHOR INTERPRETAÇÃO DO ART. 14 DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL NO QUE CONCERNE ÀS MEDIDAS DE COMPENSAÇÃO EXIGIDAS PELA LEI EM DECORRÊNCIA DE RENÚNCIAS FISCAIS. DÚVIDA SOBRE O PERÍODO A SER CONSIDERADO, PARA FINS DE CUMPRIMENTO DA EXIGÊNCIA DE COMPENSAÇÃO, ESPECIALMENTE NOS CASOS EM QUE A ELEVAÇÃO DE ALÍQUOTAS DE TRIBUTOS DEVE OBSERVAR A ANTERIORIDADE NONAGESIMAL. CONHECIMENTO. RESPOSTA AO CONSULENTE. ARQUIVAMENTO. 1. Para fins do disposto no art. 14, inciso II e § 2º, da Lei Complementar 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a exigência de implementação de medidas de compensação para concessão ou ampliação de renúncias de receitas é considerada cumprida: 1.1. a partir da elevação de alíquotas de tributos, por meio de lei ou de decreto, na data de publicação da lei ou do decreto, ainda que tais tributos devam obediência ao princípio da anterioridade nonagesimal, desde que o ato normativo que promova a elevação de alíquota se mantenha eficaz ao longo de todo o exercício financeiro e que o valor a ser arrecadado após a noventena, mas no mesmo exercício, seja suficiente para neutralizar o impacto orçamentário-financeiro da renúncia naquele exercício; 1.2. a partir da elevação de alíquotas de tributos, por meio de medida provisória, na data de conversão da medida provisória em lei, ainda que tais tributos devam obediência ao princípio da anterioridade nonagesimal, desde que o ato normativo que promova a elevação de alíquota se mantenha eficaz ao longo de todo o exercício financeiro e que o valor a ser arrecadado após a noventena, mas no mesmo exercício, seja suficiente para neutralizar o impacto orçamentário-financeiro da renúncia naquele exercício; 2. Para os exercícios financeiros seguintes ao da concessão ou ampliação da renúncia de receita, o

mecanismo previsto no inciso I do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal exige que a renúncia seja considerada nas estimativas de receita das respectivas leis orçamentárias, na forma do art. 12 dessa mesma Lei, de modo a não afetar as metas fiscais estabelecidas nas respectivas leis de diretrizes orçamentárias; 3. **A temática das renúncias de receitas guarda estreita relação com a sustentabilidade fiscal e a efetividade das políticas públicas, razão pela qual a concessão ou ampliação de uma renúncia, além de atender às exigências específicas do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, também deve pautar-se pelos pressupostos gerais da gestão fiscal responsável insculpidos no § 1º do art. 1º desse mesmo diploma legal, quais sejam: planejamento, transparência, prevenção de riscos e correção de desvios** (TCU 00385020161, Relator: RAIMUNDO CARREIRO, Data de Julgamento: 17/02/2016) (g.n.).

O sobredito, como não poderia deixar de ser, é corroborado pelos Tribunais de Contas dos Estados, conforme pode se observar em excerto de julgamento de denúncia pelo TCE-MG:

Os Projetos de Leis que criam ou ampliam despesas com pessoal deverão ser instruídos com a estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que devam entrar em vigor e nos dois subsequentes, com a indicação da fonte de custeio, a comprovação de que a criação ou o aumento da despesa não afetará as metas de resultados fiscais previstas na LDO, e as medidas de compensação com o aumento da receita ou diminuição da despesa de forma permanente, conforme orientação desta Corte exarada nos autos da Consulta n. 885.888, de minha relatoria [...] (TCE-MG - DEN: 837585, Relator: CONS. EM EXERC. GILBERTO DINIZ, Data de Julgamento: 08/08/2013, Data de Publicação: 02/04/2014)

Por derradeiro, cabe ainda mencionar o hodierno posicionamento do Tribunal de Contas da União quanto à eficácia de Leis aprovadas em descompasso com o preconizado na Lei de Responsabilidade Fiscal:

REPRESENTAÇÃO. ANÁLISE DA CONFORMIDADE E DA EFICÁCIA DE BENEFÍCIOS TRIBUTÁRIOS DECORRENTES DA LEI 13.799/2019 DIANTE DOS REQUISITOS EXIGIDOS PELA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL, PELA LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS PARA O EXERCÍCIO DE 2019 E PELO ART. 113 DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS. OITIVAS. DEFERIMENTO DE MEDIDA CAUTELAR NO ENCERRAMENTO DO EXERCÍCIO DE 2019. REFERENDO DA LIMINAR. DETERMINAÇÕES. RECOMENDAÇÃO. ALERTA. CIÊNCIAS. 1. **Medida legislativa instituidora de mecanismos de renúncias de receitas aprovada sem a devida adequação orçamentária e financeira e em inobservância ao que determina a legislação vigente de finanças públicas é inexequível, porquanto embora se trate de norma que, após a sua promulgação, entra no plano da existência e no plano da validade, não entra, ainda, no plano da eficácia, por não atender ao disposto no art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, na Lei de Diretrizes Orçamentárias do exercício e no art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; 2. A produção de efeitos de medidas legislativas que cuidem de concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita depende do atendimento prévio, pelo Poder Executivo, das condições estabelecidas no ordenamento jurídico, em especial a Lei de Responsabilidade Fiscal e a respectiva Lei de Diretrizes Orçamentárias.** (TCU - RP: 00060520190, Relator: BRUNO DANTAS, Data de Julgamento: 22/01/2020, Plenário) (g.n.).

O entendimento acima transcrito, não é diferente do externado pelo Supremo Tribunal Federal:

Direito constitucional e tributário. Ação direta de inconstitucionalidade. IPVA. Isenção. Ausência de estudo de impacto orçamentário e financeiro. 1. Ação direta contra a Lei Complementar nº 278, de 29 de maio de 2019, do Estado de Roraima, que acrescentou o inciso VIII e o § 10 ao art. 98 da Lei estadual nº 59/1993. As normas impugnadas versam sobre a concessão de isenção do imposto sobre a propriedade de veículos automotores (IPVA) às motocicletas, motonetas e ciclomotores com potência de até 160 cilindradas. 2. Inconstitucionalidade formal. Ausência de elaboração de estudo de impacto orçamentário e financeiro. O art. 113 do ADCT foi introduzido pela Emenda Constitucional nº 95/2016, que se destina a disciplinar “o Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União”. A regra em questão, porém, não se restringe

à União, conforme a sua interpretação literal, teleológica e sistemática. 3. Primeiro, a redação do dispositivo não determina que a regra seja limitada à União, sendo possível a sua extensão aos demais entes. Segundo, a norma, ao buscar a gestão fiscal responsável, concretiza princípios constitucionais como a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência (art. 37 da CF/1988). Terceiro, a inclusão do art. 113 do ADCT acompanha o tratamento que já vinha sendo conferido ao tema pelo art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, aplicável a todos os entes da Federação. 4. A exigência de estudo de impacto orçamentário e financeiro não atenta contra a forma federativa, notadamente a autonomia financeira dos entes. Esse requisito visa a permitir que o legislador, como poder vocacionado para a instituição de benefícios fiscais, compreenda a extensão financeira de sua opção política. 5. Com base no art. 113 do ADCT, toda “proposição legislativa [federal, estadual, distrital ou municipal] que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro”, em linha com a previsão do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal. 6. A Lei Complementar do Estado de Roraima nº 278/2019 incorreu em vício de inconstitucionalidade formal, por violação ao art. 113 do ADCT. 7. Pedido julgado procedente, para declarar a inconstitucionalidade formal da Lei Complementar nº 278, de 29 de maio de 2019, do Estado de Roraima, por violação ao art. 113 do ADCT. 8. **Fixação da seguinte tese de julgamento: “É inconstitucional lei estadual que concede benefício fiscal sem a prévia estimativa de impacto orçamentário e financeiro exigida pelo art. 113 do ADCT.”.** (STF - ADI: 6303 RR 0085122-91.2020.1.00.0000, Relator: ROBERTO BARROSO, Data de Julgamento: 14/03/2022, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 18/03/2022). (g.n.).

Cumprir mencionar, ainda, que o art. 25, § 2º, da Lei de Diretrizes Orçamentárias (Lei nº 18.173, de 25 de julho de 2024) impõe requisitos essenciais às proposições legislativas que instituem ou prorroguem benefícios tributários. Além da exigência de definição dos objetivos, metas e indicadores relacionados à política pública a ser fomentada, e da indicação do órgão responsável pela supervisão, acompanhamento e avaliação, o §4º do referido artigo determina que os projetos de lei aprovados que resultem em renúncia de receita em razão de concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária, financeira, creditícia ou patrimonial, ou que vinculem receitas, deverão conter cláusula de vigência de, no máximo, 5 (cinco) anos.

Trata-se de imposição categórica que visa impedir a perpetuação de renúncias fiscais sem revisão periódica quanto à sua efetividade e impacto fiscal.

Ao condicionar a criação de incentivos tributários à observância desses parâmetros, a LDO reforça os princípios da legalidade, do planejamento e da responsabilidade na gestão fiscal. A ausência de qualquer desses elementos compromete a validade da proposta, evidenciando sua desconformidade com o ordenamento jurídico vigente. Assim, medidas que impliquem renúncia de receita devem ser rigorosamente fundamentadas, temporárias e orientadas por resultados mensuráveis, sob pena de comprometerem o equilíbrio fiscal e a boa governança orçamentária.

É curial salientar, outrossim, que o Projeto de Lei em análise revela notória insuficiência na definição de critérios objetivos e devidamente delimitados para a concessão do benefício tributário pretendido, para a concessão do benefício tributário proposto, sobretudo ao não especificar as condições para sua aplicação nem estabelecer de forma clara a metodologia de cálculo do percentual de abatimento, limitado a até 75%.

Nesse contexto, importa rememorar que o princípio da legalidade tributária exige que todos os elementos essenciais do pretendido benefício estejam expressamente previstos em lei, vedando-se sua delegação à regulamentação infralegal ou à discricionariedade da Administração Pública. Ademais, o princípio da tipicidade tributária reforça tal exigência, impondo que as hipóteses de incidência e os benefícios fiscais sejam descritos de forma precisa e exaustiva no texto legal, de modo a evitar subjetividades, arbitrariedades e assegurar o tratamento isonômico entre os contribuintes.

Corroborando o quanto exposto, destaca-se entendimento consolidado no âmbito jurisprudencial, segundo o qual a outorga de benefícios fiscais carece de previsão legal específica, com a devida delimitação dos critérios objetivos e das condições para sua fruição, sob pena de violação aos princípios da legalidade, da tipicidade tributária e da separação de poderes:

Ação Direta de inconstitucionalidade. Lei n. 4.530, de 11 de abril de 2016, do Município de Barra Mansa, que "Dispõe sobre a autorização do poder executivo a implantar, no Município de Barra

Mansa, o PIF - Programa de Incentivo Fiscal às empresas contribuintes do ISSQN, quando gerarem o primeiro emprego, na forma que estabelece". Alegação de violação do artigo 7º da Constituição do Estado do Rio de Janeiro (Princípio da separação dos Poderes), o artigo 47, III, da Lei Orgânica Municipal (iniciativa exclusiva do Prefeito para dispor sobre matéria orçamentária e autorização para a abertura de créditos ou concessão de auxílios e subvenções), este último com correspondentes nos artigos 61, § 1º, II, b da Constituição da República e 145, XII, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, e, violação ao princípio da legalidade e tipicidade tributária. Quanto a alegação de vício formal, não há possibilidade do acolhimento das razões iniciais expostas pelo representante, uma vez que a iniciativa para tratar de matéria tributária é concorrente, além de que o Supremo Tribunal Federal já assentou que tal iniciativa concorrente se aplica ainda que exista proposta com o intuito de concessão de benefício fiscal, como é o caso. Precedentes. **Por outro lado, em relação a alegada inconstitucionalidade material, de fato, a Lei impugnada, ao conferir autorização genérica, com poucos parâmetros, para que o Poder Executivo Municipal, mediante ato infralegal, conceda benefício fiscal, viola o princípio da legalidade e tipicidade tributária. O artigo 150, § 6º da Constituição da República, que é dispositivo de reprodução obrigatória para os Estados e Municípios, assevera, expressamente, que a concessão de subsídio ou isenção, crédito presumido, anistia ou remissão, redução de base de cálculo, relativos a Impostos, só pode ser concedido mediante lei específica, federal, estadual ou municipal, com os parâmetros necessários a tal concessão.** O tributo deve estar estabelecido na Lei, com os elementos básicos para a sua instituição (hipótese de incidência, sujeitos ativo e passivo, base de cálculo e alíquota), razão pela qual não se faz possível a delegação ao Chefe do Poder Executivo de tais aspectos essenciais da norma jurídica tributária. Outrossim, a delegação ampla e genérica, tal qual realizada, viola, igualmente o Princípio da separação de Poderes, pois transfere ao Executivo a função de legislar, conferida ao Poder Legislativo. Nesse sentido, precedentes do C. Supremo Tribunal Federal, deste Eg. Órgão Especial e o parecer do Ministério Público. Procedência da representação, para declarar a inconstitucionalidade da Lei n. 4.530, de 11 de abril de 2016, do Município de Barra Mansa, com efeitos ex-tunc. (TJ-RJ - ADI: 00640091020168190000, Relator: Des(a). HELDA LIMA MEIRELES, Data de Julgamento: 17/08/2020, OE - SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO E ORGAO ESPECIAL, Data de Publicação: 19/08/2020) (g.n.).

Por fim, cumpre destacar que a atuação social de determinadas organizações, ainda que meritória, não implica, por si só, a existência de restrições econômicas que comprometam sua capacidade contributiva. Muitas dessas entidades são tradicionalmente estruturadas com base em contribuições privadas e operam de forma autossustentável, sem depender de subvenções indiretas por parte do poder público. Nessa perspectiva, a concessão do benefício fiscal proposto desloca o foco do interesse público primário e compromete a neutralidade do sistema tributário, ao favorecer determinados grupos sem que esteja caracterizado qualquer desequilíbrio econômico que justifique tratamento diferenciado.

Outro aspecto relevante é a função seletiva e estratégica das isenções fiscais. Elas devem ser empregadas como instrumentos pontuais de política pública, direcionadas a setores que efetivamente demandam estímulo econômico ou compensação por dificuldades estruturais. Fora dessas hipóteses, a utilização do mecanismo tende a comprometer o equilíbrio orçamentário do Município e a fragilizar o sistema tributário como um todo, na medida em que enfraquece a universalidade da carga tributária.

Ademais, é relevante enfatizar que a valorização de iniciativas sociais e comunitárias não exige, necessariamente, a adoção de medidas de renúncia fiscal. Há outros mecanismos mais seguros para o fomento dessas atividades, como a formalização de parcerias com o poder público, o acesso a editais de fomento ou a celebração de convênios, com repasse de recursos condicionados à execução de metas e à comprovação de resultados. Tais instrumentos permitem o fortalecimento da sociedade civil organizada de forma transparente e controlada, sem comprometer a arrecadação tributária nem criar precedentes amplos e de difícil gerenciamento.

Diante do exposto, e sem prejuízo do reconhecimento dos nobres propósitos que orientam a iniciativa legislativa, conclui-se, com base nas manifestações técnicas desta Pasta, pela inviabilidade técnica e jurídica da aprovação do Projeto de Lei nº 645/2023, na forma em que se encontra redigido. Assim, eleva-se o presente expediente a esse Gabinete, com a sugestão de que o Poder Executivo se manifeste de forma contrária à aprovação da referida proposição legislativa.

Atenciosamente,

Pedro Ivo Gândra
Auditor-Fiscal Tributário Municipal
Coordenadoria Jurídica

De Acordo:

Luiz Fernando Caetano
Procurador do Município
Coordenador Substituto

[1] [https://conteudo.tesouro.gov.br/manuais/index.php?](https://conteudo.tesouro.gov.br/manuais/index.php?option=com_content&view=category&id=560&Itemid=675;)

[option=com_content&view=category&id=560&Itemid=675;](https://conteudo.tesouro.gov.br/manuais/index.php?option=com_content&view=category&id=560&Itemid=675;)

[2] <http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Congresso%20PatPublico/Teses/Andr%C3%A9-%20Mococa-%20ren%C3%Bancia%20de%20receita%20tribut%C3%A1ria.doc>;

[3] TC 72.012.015.17-88; TC nº 010052/2018; TC nº 72-002.436.18-90.



Pedro Ivo Gândra
Auditor(a) Fiscal Tributário Municipal
Em 01/07/2025, às 15:38.



LUIZ FERNANDO CAETANO
Procurador(a) do Município
Em 01/07/2025, às 15:45.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://processos.prefeitura.sp.gov.br>, informando o código verificador **128560717** e o código CRC **A8A5A0E9**.



PREFEITURA 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 6010.2025/0001751-4

Encaminhamento SF/COJUR/ATRIBUIÇÃO Nº 128562854

Processo nº 6010.2025/0001751-4;

Interessado: Câmara Municipal de São Paulo (CMSP) e Prefeitura Municipal de São Paulo (PMSP);

Assunto: Projeto de Lei Municipal nº 645/2023, de autoria da Vereadora Sandra Tadeu, que concede incentivo fiscal às unidades de Lojas Maçonicas, as do Lions Club e as do Rotary Club, sediadas no Município de São Paulo. **Pedido de Subsídios.**

CASA CIVIL/ATL III

Senhor Procurador,

Em atenção à solicitação dessa Assessoria (doc. nº 127410177), encaminho o presente com as manifestações da Subsecretaria do Tesouro Municipal (doc. nº 128540255), da Subsecretaria da Receita Municipal (docs. nº 127549868, 128138091 e 128257248) e da Coordenadoria Jurídica desta Pasta (doc. nº 128560717), acolhidas por este Gabinete, que demonstram óbices ao prosseguimento do Projeto de Lei nº 645, de 2023.

Cumpre mencionar que o Tribunal de Contas do Município de São Paulo questiona reiteradamente em seus apontamentos a renúncia de receitas por parte da Municipalidade, como, por exemplo, acontece no TC/000377/2019 e TC/004572/2024. No mesmo sentido, e ainda mais enfaticamente, o Relatório TC/005344/2020 questiona, nos itens 3.9.2 e seguintes, as renúncias de receitas no Município de São Paulo, com valor estimado de R\$ 13,3 bilhões em 2019, e suas implicações no tocante à Lei de Responsabilidade Fiscal, apontando até mesmo que “há indícios de infração à lei de improbidade administrativa, quanto à desobediência dos artigos da LRF” (item 3.9.2.6).

Diante do exposto, e não obstante os meritórios propósitos que embasam a presente iniciativa legislativa, entendemos que o Projeto de Lei em questão não deve prosperar.

Atenciosamente,

Evandro Luis Alpoim Freire
Secretaria Municipal da Fazenda
Chefe do Gabinete



Evandro Luis Alpoim Freire
Chefe de Gabinete
Em 03/07/2025, às 15:19.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://processos.prefeitura.sp.gov.br>, informando o código verificador **128562854** e o código CRC **D114B832**.
