



**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 361/2026

Senhor Presidente,

Reportando-me ao ofício acima referenciado, em atenção ao pedido de subsídios formulado pela Comissão de Finanças e Orçamento acerca do Projeto de Lei nº 156/22, de autoria do Legislativo, que *concede isenção do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza ISS para os entes para estatais que celebraram contrato de gestão ou termo de parceria com o 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.



Elaine Cristina Alves da Silva
Chefe de Gabinete

Em 20/07/2026, às 10:15.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://processos.prefeitura.sp.gov.br>, informando o código verificador **161335539** e o código CRC **E8D55E29**.



PREFEITURA DE SÃO PAULO

SECRETARIA MUNICIPAL DA FAZENDA DEJUG - Gabinete

Rua Líbero Badaró, 190, - Bairro Centro - São Paulo/SP - CEP 01008-000
Telefone: 156

Manifestação

SF/SUREM/DEJUG

Senhor Assessor,

Trata-se do Projeto de Lei nº 156/2022, de autoria do Vereador Fernando Holiday, que "concede isenção do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza - ISS para os entes paraestatais que celebrarem contrato de gestão ou termo de parceria com o Município de São Paulo e dá outras providências".

De acordo com o artigo 1º do projeto de lei, Organizações Sociais e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIP com sede no município paulistano que venham a celebrar contrato de gestão ou termo de parceria "com a Administração Pública Direta e autarquias da União, do Estado de São Paulo e do Município de São Paulo" serão beneficiadas com:

- I - isenção do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza - ISS devido quando prestados os serviços de elaboração, montagem e distribuição de marmitas à população carente;
- II - isenção de 60% (sessenta por cento) do ISS devido quando prestados os serviços e realizadas obras relacionadas às áreas de saúde e educação.

Além disso, nos termos do artigo 2º, "ficam remetidos os créditos tributários, constituídos ou não, inscritos ou não em Dívida Ativa, relativos ao Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza - ISS, bem como anistiadas as infrações relacionadas à falta de recolhimento do imposto incidente sobre os fatos geradores relativos aos serviços elencados nesta Lei".

Seguem **nossas considerações**.

O inciso I do artigo 1º do Projeto de Lei nº 156/2022, acima transcrito, prevê isenção de ISS para "serviços de elaboração, montagem e distribuição de marmitas à população carente". Ocorre que tais atividades não sofrem incidência desse imposto municipal, mas do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação - ICMS, de competência dos estados. Nesse sentido, Resposta à Consulta Tributária 14979, de 7 de abril de 2017, e Resposta à Consulta Tributária 10355, de 7 de julho de 2016, ambas da Secretaria da Fazenda e Planejamento do Estado de São Paulo:

- I. O fornecimento de refeições coletivas a órgãos públicos configura fato gerador do

ICMS e não do ISS, conforme determina a Lei Complementar nº 87/1996.^[1]

ICMS - Regime especial de tributação - Empresa preparadora de refeições coletivas. I. Entende-se por atividade típica de empresa preparadora de refeições coletivas o preparo e posterior fornecimento ou transporte (remessa) de refeições prontas e padronizadas, por força de negócio jurídico pelo qual a contratante não adquire as refeições para revendê-las, mas única e exclusivamente para imediato consumo de seus funcionários e/ou de terceiros.^[2]

O fato de as refeições serem distribuídas à população carente e não a funcionários do órgão contratante não altera esse entendimento, uma vez que não se trata de distribuição gratuita de alimentos.

Além disso, ainda que se tratasse de prestação de serviços sujeita ao ISS, a isenção total pretendida pelo inciso I afrontaria o artigo 8º-A, § 1º, da Lei Complementar Federal nº 116, de 31 de julho de 2003, com a redação da Lei Complementar Federal nº 157, de 31 de julho de 2003, que estabelece que o imposto não será objeto de concessão de isenções, incentivos ou benefícios tributários ou financeiros, inclusive de redução de base de cálculo ou de crédito presumido ou outorgado, ou sob qualquer outra forma que resulte, direta ou indiretamente, em carga tributária menor que a decorrente da aplicação da alíquota mínima de 2%, exceto para os serviços a que se referem os subitens 7.02, 7.05 e 16.01 da lista anexa da citada lei complementar federal.

Assim, por todos esses motivos, inviável a concessão da isenção descrita no inciso I.

Em relação ao inciso II, soa-nos incongruente a previsão de isenção para Organizações Sociais e OSCIP quando “realizadas obras relacionadas às áreas de saúde e educação”, uma vez que prestação de serviços de obras não é típico dessas entidades. Ademais, observe-se que o artigo 39 da Lei nº 17.719, de 26 de novembro de 2021, interpretou a legislação, nomeadamente a Lei Complementar Federal nº 116, de 2003, e a Lei nº 13.701, de 24 de dezembro de 2003, no sentido de que o ISS não incide “sobre os recursos orçamentários repassados pelo Poder Público no âmbito dos contratos de gestão celebrados pela Administração Pública da União, do Estado de São Paulo e do Município de São Paulo, com as pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, qualificadas como organizações sociais da área de cultura, saúde, esportes, lazer e recreação, para proteção e conservação do meio ambiente e promoção de investimentos, de competitividade e de desenvolvimento”. Com isso, a preocupação do projeto de lei em questão – a incidência de ISS sobre determinadas atividades de interesse social – já foi parcialmente solucionada pela lei de 2021.

Por fim, o projeto de lei sob análise não cumpre com os requisitos da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000), cujo artigo 14 estabelece que a concessão de incentivo 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, bem como atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias. No entanto, a proposta não vem acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro, nem prevê medidas de compensação por meio do aumento de receita ou outra forma de compensação de valores para as renúncias fiscais que apresenta.

Assim, pelos motivos expostos, e não obstante os méritos da proposta, manifestamo-nos pelo não prosseguimento do Projeto de Lei nº 156/2022.

À sua consideração.

São Paulo, 24 de junho de 2026.

-
- [1] https://legislacao.fazenda.sp.gov.br/Paginas/RC14979_2017.aspx (acesso em 24.06.2026).
[2] https://legislacao.fazenda.sp.gov.br/Paginas/RC10355_2016.aspx (acesso em 24.06.2026).



Paulo Victor Ferrari Nakano
Auditor(a) Fiscal Tributário Municipal
Em 24/06/2026, às 11:35.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site
<http://processos.prefeitura.sp.gov.br>, informando o código verificador **159958766** e o código
CRC **A7908A8B**.

Referência: Processo nº 6010.2026/0001903-9

SEI nº 159958766



PREFEITURA DE SÃO PAULO

SECRETARIA MUNICIPAL DA FAZENDA DIVISÃO DE PREVISÃO E CONTROLE DE ARRECAÇÃO

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

Telefone:

PROCESSO 6010.2026/0001903-9

Informação SF/SUREM/DEPAC/DICAR Nº 160545423

São Paulo, 03 de julho de 2026.

DEPAC/DICAR

Sr. Diretor,

Trata-se de solicitação de subsídios referente ao **Projeto de Lei nº 156/2022**, de autoria do Vereador Fernando Holiday, que "concede isenção do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza - ISS para os entes paraestatais que celebrarem contrato de gestão ou termo de parceria com o Município de São Paulo e dá outras providências".

De acordo com a proposta, as Organizações Sociais (OS) e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) sediadas no município de São Paulo e que celebrarem contrato de gestão ou termo de parceria "com a Administração Pública Direta e autarquias da União, do Estado de São Paulo e do Município de São Paulo" farão jus aos benefícios fiscais:

I - isenção do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza - ISS devido quando prestados os serviços de elaboração, montagem e distribuição de marmitas à população carente;

II - isenção de 60% (sessenta por cento) do ISS devido quando prestados os serviços e realizadas obras relacionadas às áreas de saúde e educação;

III - remissão dos créditos tributários, constituídos ou não, inscritos ou não em Dívida Ativa, relativos ao Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza - ISS, bem como anistia das infrações relacionadas à falta de recolhimento do imposto incidente sobre os fatos geradores relativos aos serviços elencados na proposta.

Em análise preliminar, entende-se que o benefício previsto no item I não produz impacto na arrecadação do ISS. Isso porque, conforme entendimento de DEJUG (159958766), tais operações não se sujeitam à incidência do imposto.

Em relação ao item II, esclarece-se, em consonância com o parecer de DEJUG, que os recursos orçamentários repassados pelo Poder Público no âmbito dos contratos de gestão não se sujeitam à incidência do ISS. Dessa forma, o estudo do impacto financeiro-orçamentário foi elaborado considerando apenas os serviços prestados pelas entidades a tomadores diversos da Municipalidade.

Para o cálculo do item III, consideraram-se os valores de débitos inscritos e em aberto para os contribuintes citados, referentes aos serviços de saúde, educação e construção civil, dado que consta no texto apresentado que o benefício proposto abrangeria os "serviços e realizadas obras relacionadas às áreas de saúde e educação".

Superadas essas considerações preliminares, passam-se à definição dos critérios adotados para o cálculo:

Critério pessoal: listaram-se as OS e OSCIP a partir dos dados disponíveis no sítio eletrônico da Prefeitura de São Paulo (fontes: https://prefeitura.sp.gov.br/web/gestao/w/coordenadoria_de_parcerias_com_o_terceiro_setor_copats/cents/13877; https://www3.prefeitura.sp.gov.br/SJ2008_CENTS_WEB/cadastro/entidadesLST.aspx) e nas bases de dados da Secretaria da Fazenda;

Critério temporal: adotou-se, para o item II, o exercício de 2025 como ano-base para a apuração do ISS arrecadado; e, para o item III, os valores até 2026;

Critério quantitativo: apurou-se o valor arrecadado em 2025 nos códigos de serviços relacionados às áreas de saúde, educação e construção, aplicando-se o redutor de 60% (sessenta por cento), no caso do item II. O valor foi atualizado para 2026 pela inflação oficial (IPCA) acrescida de duas vezes o crescimento do PIB Serviço. Quanto ao item III, o valor apurado corresponde à somatória dos débitos alcançados pelo benefício proposto, já atualizados para 2026.

Com base nesses critérios, estima-se que a renúncia de receita de ISS decorrente do PL corresponda a **R\$ 177,9 milhão em 2026**.

O quadro abaixo apresenta a estimativa do impacto financeiro-orçamentário para os exercícios futuros de 2027,

2028 e 2029, incluindo o exercício corrente:

Período	2026	2027	2028	2029
Isenção 60%	R\$ 1,0	R\$ 1,1	R\$ 1,2	R\$ 1,3
Remissão	R\$ 176,8	-	-	-
Total	R\$ 177,9	R\$ 1,1	R\$ 1,2	R\$ 1,3
			(em milhões)	

Vale ressaltar que o impacto decorrente da remissão é concentrado em 2026, por se tratar de benefício de caráter não continuado, ficando limitado ao exercício da concessão.

Para as projeções dos exercícios futuros, foram aplicadas as previsões do IPCA e PIB Serviço, publicadas em 26 de junho de 2026, pelo Banco Central do Brasil no endereço eletrônico: <https://www3.bcb.gov.br/expectativas2/#/consultaSeriesEstatisticas>.



Lucas Gomes De Freitas
Auditor(a) Fiscal Tributário Municipal
Em 03/07/2026, às 14:31.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://processos.prefeitura.sp.gov.br>, informando o código verificador **160545423** e o código CRC **47B41FF8**.



PREFEITURA DE SÃO PAULO

SECRETARIA MUNICIPAL DA FAZENDA
SUBSECRETARIA DO TESOUREO MUNICIPAL
Rua Líbero Badaró, 190 - Bairro Centro - São Paulo/SP
Telefone:

PROCESSO 6010.2026/0001903-9

Informação SF/SUTEM Nº 160604502

São Paulo, 06 de julho de 2026.

SF/COJUR,

SR. COORDENADOR,

Trata-se de solicitação de subsídios referente ao **Projeto de Lei nº 156/2022**, de autoria do Vereador Fernando Holiday, que "concede isenção do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza - ISS para os entes paraestatais que celebrarem contrato de gestão ou termo de parceria com o Município de São Paulo e dá outras providências"

Constatamos inicialmente que a proposta não traz estimativa de impacto orçamentário-financeiro destes benefícios, sendo que, conforme estimativa realizada por SUREM/DICAR (Informação 113936961), há previsão de impacto de "aproximadamente **R\$ 177,9 milhões** em 2026, **R\$ 1,1 milhão** em 2027 **R\$ 1,2 milhão** em 2026 **R\$ 1,3 milhão** em 2029"

Conforme Art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, além da "estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes", a propsta também não atende as condições estabelecidas nos incisos I e II:

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.

Além disso, o referido PL não atende ao disposto na Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2026 (Lei nº 18.286, de 22 de julho de 2025):

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.

(...)

§ 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 06/07/2026, às 15:19.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://processos.prefeitura.sp.gov.br>, informando o código verificador **160604502** e o código CRC **F22A1F37**.



PREFEITURA DE SÃO PAULO

SECRETARIA MUNICIPAL DA FAZENDA NÚCLEO DE ATRIBUIÇÃO

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

Telefone: 11 28736054/ 11 28736056

PROCESSO 6010.2026/0001903-9

Parecer SF/COJUR/ATRIBUIÇÃO Nº 160953813

SF/G

Senhor Secretário,

Processo nº 6010.2026/0001903-9

Assunto: Projeto de Lei nº 156/2022, de autoria do Vereador Fernando Holiday, que concede isenção do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza - ISS para os entes paraestatais que celebraram contrato de gestão ou termo de parceria com o Município de São Paulo e dá outras providências.

Trata-se de projeto de lei que tem por objetivo conceder isenção do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) às Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs), relativamente aos serviços relacionados à elaboração, montagem e distribuição de marmitas destinadas à população carente, bem como às obras e aos serviços afetos às áreas de saúde e educação. A proposição prevê, ainda, a extinção de créditos tributários da mesma natureza inscritos em Dívida Ativa.

As unidades técnicas desta Secretaria manifestaram-se contrariamente à proposta, por meio das manifestações nº 159958766 e 160597532, tendo apresentado os cálculos de impacto orçamentário-financeiro constantes do documento nº 160545423. Em seguida, os autos foram encaminhados a esta Coordenadoria Jurídica para manifestação.

Pois bem.

A proposição foi apresentada pelo Sr. Vereador Fernando Holiday com o nobre propósito de conceder benefício fiscal às OSCIPs que atuam na elaboração, montagem e distribuição de marmitas destinadas à população carente, bem como prestam serviços nas áreas de saúde e educação, em contratos celebrados com a Administração Direta e as autarquias da União, do Estado de São Paulo e do Município de São Paulo.

Segundo o autor da proposição, a finalidade da medida consiste em reduzir os impactos decorrentes da elevação do preço do gás de cozinha suportados por essas entidades ao longo do ano de 2022, em razão das oscilações verificadas no custo desse insumo, cujos reflexos poderiam comprometer a continuidade de atividades de inegável relevância social. Segue a transcrição da exposição de motivos que acompanha o pedido de subsídios (159720070):

Ora, a mídia já noticiou, por exemplo, a grande dificuldade que as entidades que trabalham com a elaboração de marmitas enfrentam para contornar o aumento do gás de cozinha; subsídio essencial na cadeia de sua produção.

O gás de cozinha teve um aumento de 23,2% nos últimos 12 meses, entre março de 2021 e março de 2022, segundo levantamento da CNN, com base em dados da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP).

A alta do produto supera, inclusive, o acumulado dos últimos 12 meses da inflação, que já chegou a 10,54%, de acordo com a última divulgação do IBGE. As entidades que elaboram marmitas, para serem distribuídas à população carente, alertou sobre a defasagem de sua produção, ante o aumento do preço dos subsídios.

Para que fique clara a extensão do benefício pretendido, segue a transcrição do art. 1º do projeto de lei:

Art. 1º As Organizações Sociais e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIP, com sede e administração no Município de São Paulo, que celebraram com a Administração Pública Direta e autarquias da União, do Estado de São Paulo e do Município de São Paulo, contrato de gestão ou termo de parceria, farão jus às seguintes isenções:

I - isenção do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza - ISS devido quando prestados os serviços de elaboração, montagem e distribuição de marmitas à população carente;

II - isenção de 60% (sessenta por cento) do ISS devido quando prestados os serviços e realizadas obras relacionadas às áreas de saúde e educação.

Com relação ao inciso I, reforçando o entendimento já externado pela ATJ/DEJUG, observa-se que o serviço de "elaboração, montagem e distribuição de marmitas à população carente" não se encontra no campo de incidência do tributo municipal. Isso porque o fornecimento de refeições, ainda que realizado de forma coletiva, constitui operação mista cuja materialidade econômica se submete integralmente à incidência do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS).

Apenas para facilitar a compreensão da questão, convém recordar que a tributação do consumo, no sistema constitucional brasileiro, encontra-se repartida entre os serviços e as operações de circulação de mercadorias, sujeitas, respectivamente, à competência tributária dos Municípios e dos Estados. Embora, em termos conceituais, serviços e mercadorias ocupem campos de incidência distintos, determinadas operações apresentam natureza complexa, envolvendo simultaneamente a prestação de serviços e o fornecimento de mercadorias.

Com o propósito de solucionar os potenciais conflitos de competência entre os entes federativos, e no exercício da atribuição prevista no art. 146, I, da Constituição Federal, a Lei Complementar nº 116/03[1] estabeleceu que, nas hipóteses em que o fornecimento de mercadorias e a prestação de serviços ocorram de forma conjunta, o ISSQN somente incidirá nas situações expressamente previstas na lista anexa:

Art. 1º O Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, de competência dos Municípios e do Distrito Federal, tem como fato gerador a prestação de serviços constantes da lista anexa, ainda que esses não se constituam como atividade preponderante do prestador.

(...)

§ 2º Ressalvadas as exceções expressas na lista anexa, os serviços nela mencionados não ficam sujeitos ao Imposto Sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS, ainda que sua prestação envolva fornecimento de mercadorias.

Na situação em análise, o serviço de elaboração, montagem e distribuição de marmitas integra a cadeia de fornecimento de alimentação e de refeições coletivas, atividade sujeita exclusivamente à incidência do ICMS, conforme reconhecido pela Secretaria da Fazenda e Planejamento do Estado de São Paulo [2] em consulta relativa à interpretação do art. 2º, I, da LC nº 87/96.

Ainda de acordo com o consignado na Resposta à Consulta Tributária nº 14979/2017, a circunstância de as refeições serem preparadas e fornecidas em favor de órgãos públicos não descaracteriza a incidência exclusiva do ICMS:

8. Quanto ao fornecimento de refeições coletivas, portanto, não há dúvida a respeito de sua configuração como hipótese de incidência do ICMS. Adicionalmente, frise-se que o fato da contratada operar com a preparação de refeições coletivas, cujo preparo e fornecimento sejam efetivados nas dependências de órgão público (Consultante), não descaracteriza a incidência exclusiva do ICMS. A própria Portaria CAT-37/2002 possibilita algumas simplificações em matéria de obrigações acessórias, justamente para os estabelecimentos de empresa que opere com a preparação de refeições coletivas, cujo preparo e fornecimento sejam efetivados nas dependências de uma outra empresa contratante.

Isso não impede, naturalmente, que a entidade desenvolva outras atividades no campo da assistência social cuja materialidade se enquadre nas hipóteses de incidência do ISSQN. Nessa hipótese, não há dúvida de que incidirá regularmente o tributo municipal.

Entretanto, na situação prevista no inciso I, a isenção foi delimitada especificamente aos serviços de elaboração, montagem e distribuição de marmitas. Por essa razão, deve ser interpretada restritivamente, nos termos do art. 111, II, do CTN. Como o benefício fiscal recai precisamente sobre atividade cuja receita se encontra sujeita exclusivamente ao ICMS, entende-se que a proposta não deve prosperar.

No tocante ao inciso II, divirjo do entendimento manifestado pela ATJ/DEJUG no sentido de que haveria sobreposição entre a hipótese de isenção prevista na proposição legislativa e aquela disciplinada pelo art. 39 da Lei Municipal nº 17.719/21. Dispõe o referido dispositivo:

Art. 39. Para efeito de interpretação da legislação tributária, notadamente da Lei Complementar Federal nº 116, de 31 de julho de 2003, e da Lei Municipal nº 13.701, de 24 de dezembro de 2003, não incide o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza - ISS sobre os recursos orçamentários repassados pelo Poder Público no âmbito dos contratos de gestão celebrados pela Administração Pública da União, do Estado de São Paulo e do Município de São Paulo, **com as pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, qualificadas como organizações sociais** da área de cultura, saúde, esportes, lazer e recreação, para proteção e conservação do meio ambiente e promoção de investimentos, de competitividade e de desenvolvimento.

Com efeito, as Organizações Sociais (OS) e as Organizações da Sociedade Civil de

Interesse Público (OSCIPs) não constituem categorias jurídicas necessariamente coincidentes. No âmbito federal, por exemplo, as Organizações Sociais são disciplinadas pela Lei nº 9.637/98, enquanto as OSCIPs submetem-se ao regime da Lei nº 9.790/99. Ambas correspondem a títulos jurídicos distintos, conferidos mediante procedimentos próprios e aptos a ensejar diferentes formas de vinculação com a Administração Pública, como demonstrado por Rafael Carvalho Rezende de Oliveira em seu *Curso de Direito Administrativo*[3], em quadro comparativo reproduzido abaixo

Entidades	Organizações Sociais (Lei 9.637/1998)	Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Lei 9.790/1999)
Critérios		
Momento da constituição da pessoa jurídica de direito privado	Inexistência de prazo mínimo de constituição e funcionamento das pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos interessadas na qualificação de OS (arts. 1.º e 2.º)	Pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos que tenham sido constituídas e se encontrem em funcionamento regular há, no mínimo, 3 (três) anos (art. 1.º)
Qualificação	Discrecional (arts. 1.º e 2.º, II)	Vinculada (art. 1.º, § 2.º)
Competência para qualificação	Ministério ou órgão regulador responsável pela área de atuação da entidade privada requerente (art. 2.º, II)	Ministério da Justiça (art. 5.º)
Órgão de deliberação superior da entidade	Presença obrigatória de representante do Poder Público (art. 2.º, I, "d")	Presença facultativa de servidor público na composição do conselho ou diretoria da entidade (art. 4.º, parágrafo único)
Vínculo jurídico (parceria)	Contrato de gestão (art. 5.º)	Termo de parceria (art. 9.º)
Fomento	Repasso de recursos orçamentários, permissão de uso de bens públicos e cessão especial de servidor sem custo para entidade (arts. 12 e 14)	Repasso de recursos orçamentários e permissão de uso de bens públicos (art. 12)

Essa distinção, entretanto, não altera a conclusão a que se chega quanto ao mérito da proposta.

Retomando as razões expostas na justificativa do projeto de lei, verifica-se que a preocupação do autor reside nos efeitos produzidos pelo aumento abrupto do preço de insumos empregados pelas OSCIPs na execução de termos de parceria celebrados com o Poder Público.

Trata-se, sem dúvida, de preocupação legítima. Todavia, a solução proposta não se revela a mais adequada para enfrentar a situação descrita.

Os impactos decorrentes da elevação extraordinária dos custos de execução podem ser enfrentados por mecanismos inerentes ao próprio regime jurídico das parcerias administrativas, notadamente mediante o restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro da avença, desde que demonstrada a efetiva ocorrência de fatos extraordinários capazes de alterar a equação econômico-financeira originalmente pactuada.

A utilização desses instrumentos apresenta vantagens relevantes quando comparada à instituição de benefício tributário.

Em primeiro lugar, preserva-se a lógica segundo a qual os efeitos financeiros extraordinários decorrentes da execução contratual devem ser suportados pelo próprio instrumento jurídico que disciplina a parceria, evitando-se a utilização da política tributária para solucionar problemas próprios da execução contratual.

Além disso, essa solução mostra-se compatível com a evolução do direito financeiro e do controle das despesas públicas, que passou a exigir crescente rigor na instituição de gastos tributários indiretos.

Como reconhecido pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal[4] ao interpretar o art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias[5], na redação conferida pela Emenda Constitucional nº 95/16, o equilíbrio orçamentário deixou de

constituir mera diretriz de boa administração para assumir a condição de verdadeiro parâmetro de constitucionalidade formal e material das normas que instituem benefícios fiscais.

Ao longo dos últimos anos consolidou-se a compreensão de que a preservação do equilíbrio das contas públicas não representa apenas opção de política administrativa, mas verdadeiro dever constitucional imposto aos gestores públicos. Afinal, a implementação das políticas públicas atribuídas aos entes federativos pressupõe, necessariamente, a existência de disponibilidade financeira suficiente para custear as despesas indispensáveis ao desempenho das funções estatais.

Nesse contexto, observa Sérgio André Rocha^[6] que a instituição de novas hipóteses de isenção, além de observar as exigências formais constantes do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, os pressupostos constitucionais pertinentes e o disposto no art. 113 do ADCT, deve atender a finalidade constitucional legítima e específica.

Em outras palavras, a legitimidade material da norma de isenção depende da demonstração de que ela busca realizar objetivo constitucionalmente válido e de que o instrumento eleito — a desoneração tributária — revela-se efetivamente adequado para alcançar essa finalidade.

Esse juízo de adequação exige, ainda, a comparação entre a concessão do benefício fiscal e os demais instrumentos jurídicos disponíveis para atingir o mesmo resultado.

Isso porque a transparência fiscal recomenda que, sempre que possível, políticas públicas de fomento sejam implementadas por mecanismos orçamentários diretos ou pelos próprios instrumentos contratuais que disciplinam a relação entre a Administração Pública e as entidades parceiras, permitindo que seus custos sejam periodicamente avaliados pelo Poder Legislativo no âmbito do processo orçamentário.

Na situação concreta, observa-se que a finalidade perseguida pelo projeto de lei pode ser plenamente alcançada por instrumentos já incorporados ao regime jurídico das parcerias celebradas entre a Administração Pública e as entidades do terceiro setor, sem necessidade de instituição de novo benefício tributário.

Com efeito, o sistema jurídico já dispõe de mecanismos destinados a preservar a equação econômico-financeira dos ajustes celebrados com o Poder Público quando fatos supervenientes e extraordinários alteram significativamente os custos necessários ao cumprimento das obrigações assumidas pela entidade parceira. Nessas hipóteses, o reequilíbrio econômico-financeiro permite recompor a relação originalmente pactuada, assegurando a continuidade da prestação dos serviços públicos sem necessidade de recorrer à concessão de benefícios fiscais.

A solução contratual revela-se, inclusive, mais consentânea com os princípios da transparência e da responsabilidade fiscal.

Isso porque o reequilíbrio econômico-financeiro produz efeitos exclusivamente sobre os contratos efetivamente impactados pelos eventos extraordinários, mediante demonstração concreta da alteração da equação econômico-financeira inicialmente estabelecida. A isenção tributária, ao contrário, opera de forma geral e abstrata, beneficiando indistintamente todas as entidades que se enquadrem em seus pressupostos, independentemente da efetiva demonstração de desequilíbrio ou da intensidade dos impactos experimentados em cada situação concreta.

Além disso, o emprego dos mecanismos próprios do regime contratual permite que o custo da política pública permaneça sujeito ao processo orçamentário ordinário, submetendo-se ao controle anual exercido pelo Poder Legislativo por ocasião da apreciação das leis orçamentárias.

Diversamente, a utilização da isenção tributária como instrumento de financiamento indireto das atividades desenvolvidas pelas entidades do terceiro setor reduz a transparência dos custos suportados pela coletividade e dificulta a aferição periódica da conveniência e da eficiência da política pública adotada.

Há, ainda, aspecto adicional que recomenda cautela na instituição do benefício proposto.

Como se observa da redação do projeto de lei, a isenção alcançaria serviços prestados em decorrência de contratos celebrados não apenas com o Município de São Paulo, mas também com a União e com o Estado de São Paulo.

Em outras palavras, o Município deixaria de arrecadar receitas tributárias próprias para fomentar atividades executadas em favor de outros entes federativos, ainda que desenvolvidas por entidades sediadas em seu território.

Embora não haja impedimento jurídico absoluto à adoção dessa opção legislativa, trata-se de circunstância que reforça a necessidade de demonstração da efetiva imprescindibilidade da medida, sobretudo quando já existem mecanismos jurídicos aptos a solucionar o problema que motivou a proposição.

Por essas razões, entende-se que a instituição da isenção prevista no inciso II não se mostra necessária nem adequada para atingir os objetivos descritos na justificativa da proposição, uma vez que o ordenamento jurídico já disponibiliza instrumentos capazes de produzir o mesmo resultado de forma mais eficiente, transparente e compatível com as exigências de responsabilidade fiscal.

Com essas considerações, encaminhamos o expediente para, se de acordo, validação e envio das conclusões à Casa Civil/ATL.

São Paulo, 13 de julho de 2026.

Victor Teixeira de Albuquerque
Procurador do Município de São Paulo
Coordenadoria Jurídica

De acordo.

Chrystian Uski
Coordenadoria Jurídica - Coordenador
OAB/SP 303.136

[1] Art. 2º, V, da LC nº 87/96: Art. 2º O imposto incide sobre: (...) V - fornecimento de mercadorias com prestação de serviços sujeitos ao imposto sobre serviços, de competência dos Municípios, quando a lei complementar aplicável expressamente o sujeitar à incidência do imposto estadual.

[2] https://legislacao.fazenda.sp.gov.br/Paginas/RC14979_2017.aspx

[3] OLIVEIRA, Rafael Carvalho R. **Curso de Direito Administrativo - 14ª Edição/2026**. 14. ed. Rio de Janeiro: Método, 2026. E-book. p.225.

[4] EMENTA: 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.”.

(ADI 6303, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 14-03-2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-052 DIVULG 17-03-2022 PUBLIC 18-03-2022)

EMENTA Ação direta de inconstitucionalidade. Artigos 26, 27, 28, 29, 30, 31 e 33 da Lei 1.257/18 do Estado de Roraima. Novo plano de cargos, carreiras e remuneração (PCCR) dos servidores públicos do quadro de pessoal do Instituto de Terras e Colonização de Roraima (ITERAIMA). Alegação de ofensa ao art. 169, § 1º, inciso I, da Constituição Federal, e ao art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). Ausência de prévia dotação orçamentária. Não conhecimento da ação direta. Violação do art. 169, § 1º, inciso I, da Constituição Federal. Estimativa de impacto orçamentário e financeiro da lei impugnada. Obrigatoriedade. Artigo 113 do ADCT. Alcance. União e demais entes federativos. Inconstitucionalidade formal. Conhecimento parcial. Procedência. Modulação dos efeitos da decisão. 1. Segundo a firme jurisprudência da Suprema Corte, eventual descumprimento do disposto no art. 169, § 1º, da CF não repercute no plano de validade da norma de modo a ensejar sua inconstitucionalidade, mas apenas em sua ineficácia. Precedentes. Não conhecimento da ação direta quanto à suposta violação do art. 169, § 1º, inciso I, da Constituição Federal. 2. Na linha dos precedentes do Supremo Tribunal Federal, a norma do art. 113 do ADCT tem caráter nacional e se aplica a todos os entes federativos. Precedentes. 3. In casu, a Lei nº 1.257, de 6 de março de 2018, do Estado de Roraima, dispõe sobre o novo plano de cargos, carreiras e remuneração (PCCR) dos servidores públicos do quadro de pessoal do Instituto de Terras e Colonização de Roraima (ITERAIMA). De sua leitura depreende-se que os arts. 26, 27, 28, 29, 30, 31 e 33, ora impugnados, versam, respectivamente, sobre adicionais de qualificação, de penosidade, de insalubridade e de atividade em comissão, além de fixar o vencimento básico dos cargos efetivos que integram o quadro de pessoal do INTEIRAMA. A lei, porém, não foi instruída com a devida estimativa de seu impacto financeiro e orçamentário, o que enseja sua inconstitucionalidade formal. 4. Considerando que a norma produziu efeitos e permitiu o pagamento de verbas remuneratórias de natureza alimentar a servidores públicos do Estado, bem como que estão presentes os requisitos do art. 27 da Lei nº 9.868/99, a fim de preservar a segurança jurídica, faz-se necessária a modulação dos efeitos da decisão da presente ação direta de inconstitucionalidade, para que produza efeitos apenas a partir da publicação da ata do julgamento. 5. Ação direta de inconstitucionalidade da qual se conhece parcialmente e, quanto a essa parte, julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade formal dos arts. 26, 27, 28, 29, 30, 31 e 33 da Lei 1.257/18 do Estado de Roraima, com efeitos ex nunc, a contar da data da publicação da ata do julgamento.

(ADI 6090, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 13-06-2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 27-06-2023 PUBLIC 28-06-2023)

[5] Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser

acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.

[6] Fundamentos do Direito Tributário Brasileiro. 3ª Ed. Belo Horizonte: Casa do Direito, 2024, p. 130 e ss.



Chrystian Uski
Procurador(a) do Município
Em 13/07/2026, às 15:31.



Victor Teixeira de Albuquerque
Procurador(a) do Município
Em 13/07/2026, às 15:39.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site
<http://processos.prefeitura.sp.gov.br>, informando o código verificador **160953813** e o código
CRC **588EA90B**.



PREFEITURA DE SÃO PAULO

SECRETARIA MUNICIPAL DA FAZENDA NÚCLEO DE ATRIBUIÇÃO

Praça do Patriarca, 59 - Bairro Centro - São Paulo/SP
Telefone: 11 28736054/ 11 28736056

PROCESSO 6010.2026/0001903-9

Encaminhamento SF/COJUR/ATRIBUIÇÃO Nº 160964191

CASA CIVIL/ATL

Sr. Assessor Chefe

Cumprimentando-o cordialmente, em atenção ao solicitado no Encaminhamento 159720633, restituímos o presente com as considerações apresentadas pelas áreas técnicas e jurídica desta Pasta (159958766, 160545423, 160597532, 160604502 e 160953813), que acolho, razão pela qual manifestamo-nos contrariamente ao Projeto de Lei nº 156/2022, que objetiva conceder "isenção do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza ISS para os entes para estatais que celebraram contrato de gestão ou termo de parceria com o Município de São Paulo".

São Paulo, 13 de julho de 2026.

EVANDRO LUIS ALPOIM FREIRE

Chefe de Gabinete

Secretaria Municipal da Fazenda



Evandro Luis Alpoim Freire
Chefe de Gabinete

Em 15/07/2026, às 15:29.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://processos.prefeitura.sp.gov.br>, informando o código verificador **160964191** e o código CRC **D4296390**.