



Pirassununga, 19 de agosto de 2025

**Propositura:** Projeto de Lei N° 60/2025

**Autoria:** Poder Executivo

**Assunto:** Dispõe sobre a atualização e a dinamização do Programa Municipal de Desenvolvimento Econômico – PROMDEC, e dá outras providências.

## Parecer Jurídico

**Ementa:** Projeto de Lei N° 60/2025, Dispõe sobre a atualização e a dinamização do Programa Municipal de Desenvolvimento Econômico – PROMDEC, e dá outras providências. Aparente conformidade constitucional. Competência municipal. Iniciativa privativa do chefe do poder executivo. Conformidade com LOM. Conformidade com as leis orçamentárias. Conformidade com a legislação tributária. **DESCUMPRIMENTO do previsto no Art. 14 LRF pela ausência de Estudo de Impacto Orçamentário. No mérito, inclusão de benefícios atípicos à atividade estatal.** Necessário o Estudo de Impacto Orçamentário para regular continuidade da tramitação do processo legislativo.

*Ab initio*, cumpre ressaltar que o parecer ora exarado não substitui as análises das Comissões especializadas desta Casa de Leis tendo em vista sua representatividade popular. **Isto posto, é mister esclarecer que o parecer em questão não tem força vinculante sobre a aprovação do projeto de lei pelos edis eleitos pelo povo.**

Cumpra, ainda, assinalar que a presente manifestação jurídica exara-se nos estritos limites legais, restringindo-se à verificação da regularidade formal do procedimento e à sua compatibilidade formal e material com o ordenamento jurídico vigente, sem adentrar em juízos de valor atinentes à conveniência, oportunidade ou mérito administrativo.

## Relatório

Trata-se de projeto de lei ordinária de autoria do Poder Executivo Municipal que visa implantar um programa de incentivo ao desenvolvimento econômico denominado PROMDEC.



O projeto de lei em comento apresenta-se como uma atualização e dinamização do Programa Municipal de Desenvolvimento Econômico – PROMDEC no município de Pirassununga.

Segundo a justificativa, o objetivo principal é **revisar a legislação existente e adequá-la às demandas atuais do município**, instituindo o PROMDEC como um programa de incentivos fiscais para atrair novos investimentos produtivos.

Foi solicitada a **observância do regime de urgência** para a tramitação da matéria, conforme previsto no Artigo 36 da Lei Orgânica do Município.

O fomento de crescimento da economia municipal terá como pilares a concessão de **incentivos fiscais, benefícios e disponibilização de áreas empresariais**.

**Os incentivos fiscais (Art. 4º)** são concedidos por **10 anos** e destinam-se a investidoras que se instalarem ou expandirem suas atividades no Município:

1. **Isenção de IPTU<sup>1</sup>**: Sobre a propriedade do imóvel a partir do exercício seguinte à instalação.
2. **Isenção de IPTU sobre área expandida**: A partir do exercício seguinte à expedição das licenças de expansão.
3. **Isenção de ITBI**: Sobre a aquisição de bem imóvel destinado à instalação ou expansão.
4. **Isenção de ISSQN<sup>2</sup>**: Incidente sobre serviços de construção civil relacionados ao projeto da investidora.

- 4.1. **Alíquota de 2% no ISSQN**: Incidente sobre a prestação de serviços da investidora que se instalar ou expandir, a partir do primeiro faturamento (não aplicável a empresas do Simples Nacional).

---

<sup>1</sup>A isenção do IPTU para imóvel locado requer cláusula de transferência de responsabilidade do tributo ao locatário.

<sup>2</sup>As isenções de ISSQN (incisos IV e V) serão mantidas enquanto o imposto não for extinto por força das Emendas Constitucionais nº 132/2023 e Lei Complementar Federal nº 214/2025.



5. **Isenção da Taxa de Aprovação de Projeto.**

6. **Benefícios Adicionais (Art. 5º):** O Poder Executivo pode fornecer os seguintes benefícios:

- 6.1. **Serviços de limpeza e terraplanagem** do imóvel.
- 6.2. **Serviços de medição e topografia** do imóvel.
- 6.3. **Serviços de engenharia** para preparação do imóvel.
- 6.4. **Abertura e pavimentação de vias públicas** para acesso.
- 6.5. **Instalação de infraestrutura necessária** (água, esgoto, lixo, energia elétrica) em parceria com entidades responsáveis.

**Serão Condições para Concessão (Art. 6º e 7º)** dados com base em um **sistema de pontuação**:

1. **Faturamento anual médio previsto:** Pontos de 1 a 8, conforme faixas de UFM (Unidade Fiscal Municipal).
2. **Investimento previsto:** Pontos de 1 a 8, conforme faixas de UFM.
3. **Previsão de postos de trabalho diretos:** Pontos de 1 a 8, conforme quantidade de postos.
4. **Média salarial prevista:** Pontos de 1 a 6, conforme múltiplos do Salário Mínimo do Estado de São Paulo.

As isenções são concedidas nos seguintes percentuais, de acordo com a pontuação total obtida:

1. **Até 8 pontos:** 80%
2. **Acima de 8 até 16 pontos:** 90%
3. **Acima de 16 pontos:** 100%

A investidora beneficiada terá como obrigações:

- **Iniciar a construção** das edificações em **6 meses** (prorrogável).
- Muros e alambrados não são considerados início de construção.



- As edificações devem ocupar no mínimo 30% da área do imóvel, salvo exceções aprovadas pelo Grupo de Avaliação.
- **Iniciar atividades operacionais em 18 meses** após o prazo de construção (prorrogável).
- **Não alienar bem público imóvel** adquirido/recebido sem seguir o Art. 21.
- **Não dar destinação distinta** da aprovada no Projeto sem seguir o Art. 21.
- **Contratar preferencialmente mão de obra do Município.**
- **Promover preferencialmente o licenciamento de veículos no Município.**

A investidora interessada deve apresentar um **requerimento ao Poder Executivo** com informações detalhadas (qualificação jurídica, localização, descrição do empreendimento, faturamento, investimento, empregos previstos, impactos ambientais, infraestrutura necessária, situação fiscal) e documentos (contrato social, documentos dos representantes, CNPJ, IE, certidões negativas de tributos).<sup>3</sup>

A análise e decisão são responsabilidades do **Grupo de Avaliação**, composto por titulares das Secretarias de Comércio e Indústria, Planejamento, Procuradoria-Geral do Município, Finanças e Governo. O grupo tem **10 dias para analisar e emitir decisão**, e a investidora tem 10 dias para responder a pedidos de esclarecimento.

Os incentivos fiscais são concedidos após a celebração de um **Protocolo de Intenções (Art. 11)**, que deve conter:

- Atividades a serem desenvolvidas e data de início.
- Prazos mínimos para início e término da edificação.
- Incentivos fiscais concedidos e prazos de fruição.
- **Compromissos e contrapartidas da investidora**, incluindo:
  - Contratação preferencial de mão de obra residente no Município.
  - Respeito e cumprimento de normas ambientais e urbanísticas.

---

<sup>3</sup>Art. 9º e 10 do Projeto de Lei – determinam o procedimento a ser seguido.



- Preferência para compras e contratação de serviços de fornecedores locais.
- Licenciamento preferencial de frota de veículos no Município.
- O descumprimento injustificado do Protocolo implica a **revogação e cobrança retroativa dos incentivos fiscais**, salvo caso fortuito, força maior ou calamidade pública.

Os incentivos podem ser **revogados (Art. 13, 14, 15)** se a investidora:

1. Cessar atividades no Município.
  2. Deixar de cumprir os compromissos do Protocolo de Intenções.
  3. Não comprovar o início das atividades ou expansão nos prazos previstos.
  4. Praticar fraude, dolo ou simulação para obter/manter incentivos.
  5. Aliar bem público imóvel ou alterar sua destinação sem autorização. Em caso de revogação, o valor correspondente aos tributos será **exigido de forma retroativa**, acrescido de encargos legais.
1. Os incentivos podem ser **suspensos** se a investidora estiver em situação fiscal irregular em qualquer nível federativo.
  2. A suspensão dura até a regularização (máximo de 30 dias), após o qual a concessão será revogada. Em caso de incorporação, fusão, cisão ou aquisição por outra pessoa jurídica do mesmo grupo econômico, os incentivos e benefícios concedidos se mantêm pelo período remanescente, e se estendem automaticamente a empresas do mesmo grupo que venham a se instalar.

Além dos incentivos e benefícios, o Poder Executivo está autorizado a **alienar bens públicos imóveis** (venda, permuta, doação com encargos) ou **outorgar o uso** (concessão de direito real de uso, concessão de uso, gratuita ou onerosa) - **(Art. 17, 18, 19, 20, 21)**.

1. Esses casos devem ter **interesse público justificado**, serem precedidos de **avaliação, licitação e autorização legislativa específica**.



2. A avaliação prévia considerará a média de 3 valores de empresas imobiliárias e terá validade máxima de 10 meses.
3. Em caso de **venda**, o valor pode ser pago em parcelas mensais corrigidas (IPCA), cujo número varia conforme a pontuação da investidora (até 8 pontos: 90 parcelas; acima de 8 até 16: 100 parcelas; acima de 16: 120 parcelas). O pagamento começa 6 meses após a assinatura do contrato.
4. Em caso de **concessão de direito real de uso ou de uso**, a área pública outorgada em metros quadrados também é definida pela pontuação da investidora (até 6 pontos: 400 m<sup>2</sup>; acima de 6 até 14: 800 m<sup>2</sup>; acima de 14: maior que 800 m<sup>2</sup>).
5. Contratos de alienação ou concessão devem incluir cláusula expressa sobre o **cumprimento dos prazos de construção e início de atividades** (Art. 8º), sob pena de nulidade e reversão dos bens ao Município.
6. Em caso de venda parcelada, o contrato deve prever rescisão por atraso de 5 parcelas.
7. O bem público imóvel alienado **não pode ser vendido, permutado, doado ou ter destinação distinta** pela investidora **antes de dois anos** da assinatura, sem autorização do Poder Executivo e do Grupo de Avaliação. A destinação deve ser mantida mesmo após esse período.

A inobservância de qualquer dispositivo desta Lei implica a **nulidade da alienação ou concessão (Art. 22)**, revertendo o bem público imóvel ao patrimônio municipal **sem direito a indenização ou retenção por benfeitorias**, além do ressarcimento dos custos dos benefícios fornecidos, corrigidos monetariamente.

**Nas Disposições Finais e Transitórias**, consta como procedimentos a serem adotados pelo executivo:

1. A Secretaria Municipal de Finanças incluirá os incentivos fiscais na Lei Orçamentária Anual.
2. A fiscalização dos empreendimentos e compromissos fica a cargo da Secretaria Municipal de Comércio e Indústria.



3. Incentivos fiscais concedidos por leis anteriores permanecem em vigor para empresas já instaladas ou em fase de instalação, desde que as condições tenham sido integralmente cumpridas.
4. Os incentivos não se aplicam a tributos recolhidos em virtude de ação fiscal ou judicial.

A proposta busca **fomentar o desenvolvimento econômico local, a geração de empregos (diretos e indiretos), o aumento da renda, a diversificação da matriz econômica e a valorização da infraestrutura urbana.**

A atração de empresas de médio e grande porte visa fortalecer o ecossistema empresarial e estimular a cadeia de fornecedores locais.

A concessão de incentivos é condicionada a **critérios rigorosos**, como geração mínima de empregos, investimento em capacitação de mão de obra local e cumprimento de prazos.

Na justificativa do projeto foi apresentado de uma **estimativa sumária de impacto orçamentário-financeiro para 2025 a 2027** à ordem de R\$ 250.000,00 (2025), R\$ 750.000,00 (2026) e R\$ 1.000.000,00 (2027), que será, segundo os elementos de instrução deste projeto de lei, compensadas com a previsão de **incremento na arrecadação da Dívida Ativa do município**, impulsionado por ações de cobrança administrativa e judicial, modernização dos sistemas de gestão fiscal e aperfeiçoamento dos mecanismos de recuperação de créditos tributários.

Na expectativa do Poder Executivo é de uma arrecadação da Dívida Ativa **10% acima da média histórica**, resultando em arrecadações adicionais estimadas em R\$ 849.285,25 (2025), R\$ 2.462.927,22 (2026) e R\$ 5.358.989,92 (2027).

Uma fração desses montantes adicionais será destinada às renúncias fiscais para não prejudicar outras áreas essenciais como saúde, educação e assistência social: R\$ 250 mil em 2025, R\$ 850 mil em 2026 e R\$ 1.5 milhão em 2027.

O excedente de arrecadação da Dívida Ativa é considerado uma **receita extraordinária e não recorrente**, que permite compensar o impacto fiscal sem comprometer, em tese, o equilíbrio das contas públicas.





Consta parecer jurídico emitido pela Procuradoria Municipal realizou uma análise preliminar do Projeto de Lei, que, a prima facie, reconhece a competência municipal e iniciativa do Chefe Do Poder Executivo local para propositura, não observa óbices formais ou materiais, recomendando o encaminhamento a esta Casa de Leis.

Instrui este projeto de lei:

- Ofício de encaminhamento do Prefeito Municipal;
- O texto integral do projeto de lei;
- Justificativa do Poder Executivo sobre o projeto de lei;
- Anexo à justificativa ao projeto de lei com demonstração sintética da previsão de arrecadação de créditos da Dívida Ativa Municipal e estimativa não detalhada dos valores previstos para renúncia de receita;
- Parecer jurídico exarado pelo Dr. Valter Tadeu Camargo Castro atestando a competência municipal para a propositura do referido projeto de lei.

Ausente na instrução do processo legislativo o Estudo de Impacto Orçamentário previsto no Art. 14, LRF.

Importante informar que se encontra em tramitação nesta Casa de Leis o Projeto de Lei Complementar nº 5 que “Dispõe sobre a revogação da Lei Complementar nº 206, de 22 de março de 2024.” A referida lei a ser revogada por este projeto *“Dispõe sobre a criação do Programa Municipal de Atração e Ampliação de Investimentos para o Desenvolvimento Econômico de Pirassununga - Avança Pirassununga, e dá outras providências.”*

É a síntese do necessário.





## Fundamentação

**Cumprer avaliar o presente Projeto de Lei em questão com base no ordenamento jurídico vigente sobre a formalidade necessária para garantir sua legitimidade e constitucionalidade.** Tal projeto propõe a instituição do Programa Municipal de Desenvolvimento Econômico (PROMDEC) que busca a regulamentação na concessão de incentivos fiscais para fins de fomento de desenvolvimento econômico local.

RESSALTA-SE que a avaliação jurídica que se faz neste momento não adentra ao **juízo de valor** sobre a pertinência, conveniência ou oportunidade da administração pública municipal, limitando-se a verificar a compatibilidade jurídica e a constitucionalidade da propositura em seus aspectos formais e materiais. A decisão sobre a efetivação das políticas públicas decorrentes da eficácia da lei a ser gerada por este projeto de lei é questão política a qual esta procuradoria não possui atribuição para discussão, cabendo aos EDIS eleitos e às comissões especializadas desta Casa de Leis esta análise.

Cumprer a esta procuradoria, então, avaliar o presente projeto de lei sob os aspectos formais da iniciativa do poder executivo e competência municipal para a matéria do projeto de lei e, no mérito, sua compatibilidade com o regime jurídico ao qual será submetida que, no caso, compreende o Direito Administrativo, Direito Tributário, Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei de Improbidades administrativas e Regime Jurídico do Orçamento Público.

O projeto de lei municipal “*PROMDEC: Incentivos Fiscais para o Desenvolvimento Econômico Municipal*” busca revisar o programa de incentivos fiscais do **Município**, com o objetivo de atrair novos investimentos produtivos e fomentar o desenvolvimento econômico local. Uma avaliação jurídica e de conformidade com os dispositivos constitucionais, da Lei Orgânica Municipal, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e do Código Tributário Nacional (CTN) revela o seguinte:



## Conformidade com a Constituição Federal (CF/88)

A proposição enquadra-se no **Direito Tributário Municipal** e no **Direito Administrativo**, utilizando a **competência municipal** para legislar sobre assuntos de **interesse local** (Art. 30, I) e para **instituir e arrecadar tributos municipais** (Art. 30, III). A análise preliminar da Procuradoria Municipal reconhece a competência municipal e a iniciativa do Executivo para a propositura.

Os incentivos fiscais, como as isenções e reduções de alíquotas propostas, somente podem ser concedidos ou ampliados mediante **lei específica** (Art. 150, §6º). O projeto é uma “*lei ordinária*”, o que é o instrumento legal adequado para essa finalidade. Cumpre destacar que, na matéria, não há reserva legal à Lei Complementar, reforçando a competência legislativa ora reconhecida.

Os objetivos do projeto de lei, como o fomento do crescimento econômico local, a **geração de empregos** (diretos e indiretos), o aumento da renda, a diversificação da matriz econômica e a valorização da infraestrutura urbana, estão em consonância com os princípios constitucionais do **Desenvolvimento Nacional** (Art. 3º, II) e da **Ordem Econômica** (Art. 170).

O projeto autoriza a **alienação de bens públicos imóveis** (venda, permuta, doação ou concessão de uso). A Constituição (Art. 37, XXI) exige que alienações sejam realizadas mediante **processo de licitação pública**, com ressalvas previstas em legislação. O projeto estabelece que a alienação deve ter **interesse público justificado**, ser precedida de **avaliação, licitação e autorização legislativa específica**. Isso demonstra compatibilidade com os preceitos constitucionais. Cumpre pontuar, ainda, que o regime jurídico a ser adotado para estas operações será o previsto na Lei nº 14.133/2021.

## Gestão do Patrimônio Público e Fiscalização

O projeto de lei reitera que os casos de alienação e concessão de uso se subordinarão ao “*interesse público devidamente justificado, sendo precedidos de avaliação, licitação e autorização legislativa específica*”, o que garante a conformidade com a Lei Orgânica. A LDO de 2025 também possui uma tabela para “*Origem e Aplicação dos Recursos*”



*Obtidos com a Alienação de Ativos"*, indicando obediência ao princípio da transparência e do controle sobre essas operações.

O projeto de lei estabelece que a fiscalização dos empreendimentos e dos compromissos assumidos caberá à Secretaria Municipal de Comércio e Indústria. A Lei Orgânica Municipal e o Código Tributário Municipal (Lei Complementar nº 81/2007) preveem que a Câmara Municipal, com o auxílio do Tribunal de Contas, e os órgãos de controle interno, fiscalizarão a aplicação de subvenções e renúncias de receitas.

O CTM também prevê a fiscalização do cumprimento da legislação tributária pela Fazenda Municipal, aplicando-se inclusive a entidades imunes ou isentas. A previsão de nulidade da alienação e reversão do bem ao patrimônio municipal em caso de inobservância das condições é um mecanismo de controle que resguarda o interesse público e o patrimônio municipal.

## **Conformidade com a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000)**

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) impõe rigorosos requisitos para a concessão de benefícios tributários que impliquem renúncia de receita. O Art. 14 da LRF exige que a concessão de incentivos que gerem renúncia de receita seja acompanhada de uma **estimativa de impacto orçamentário-financeiro** para o exercício de início de vigência e os dois subsequentes.

O projeto em comento apresentou essa estimativa sumária para 2025, 2026 e 2027 (R\$ 250.000,00, R\$ 750.000,00 e R\$ 1.000.000,00, respectivamente), **deixando, no entanto, de apresentar o efetivo estudo de impacto orçamentário sobre como esses valores foram, eventualmente, aferidos ou estimados.**

A ausência desse estudo de impacto no que se refere à renúncia de receitas pode ser objeto litígio e ser considerado uma afronta ao dever de Responsabilidade na Gestão Fiscal materializado no Art. 1º, § 1º, LRF.



O Estudo de Impacto Orçamentário tem previsão expressa no caput do Art. 14, LRF, como dever da administração pública enquanto importar em renúncia de receitas.

Além da estimativa, a LRF (Art. 14, II) exige que a renúncia de receita seja **compensada** por meio de **aumento de receita** (elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição) ou **redução permanente de despesa**.

O projeto prevê unicamente a **compensação através do incremento na arrecadação da Dívida Ativa** do Município, resultante de ações de cobrança e modernização da gestão fiscal.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) na ADI 2238 considerou a exigência de medidas compensatórias constitucional, como forma de reforçar a transparência e a prudência fiscal.

Embora a compensação por Dívida Ativa não se enquadre diretamente nas modalidades de “*aumento de alíquotas, etc.*”, ela visa a busca do “*aumento de receita*” por meio da recuperação de créditos existentes.

**A efetividade e a permanência dessa compensação para incentivos de 10 anos seriam pontos cruciais para a validação futura**, devendo demonstrar que a recuperação da Dívida Ativa pode ser um mecanismo estável para cobrir a renúncia.

O projeto indica, ainda, que apenas uma fração do excedente da arrecadação da Dívida Ativa será destinada à compensação da renúncia fiscal, o que sugere um esforço para não comprometer outras áreas.

Convém, ainda, sem ingressar no juízo de valor sobre o equilíbrio entre a renúncia de receitas e o potencial aumento de arrecadação, pontuar que a *arrecadação pautada apenas na recuperação de créditos existentes e inscritos na Dívida Ativa e suas projeções apontadas no documento anexo à justificativa carece de respaldo fático demonstrado*.



As possibilidades jurídicas de defesa e técnicas processuais em Execuções fiscais que podem elidir o direito ao crédito tributário esperado pelo Município tem o potencial de aumentar o risco de que tais créditos não sejam efetivamente recebidos, tornando o instituto utilizado para a compensação à renúncia de receitas mera **expectativa de direito**.

A Secretaria Municipal de Finanças é incumbida de incluir os incentivos fiscais na **Lei Orçamentária Anual**, o que garante a transparência e a conformidade com as exigências orçamentárias. O projeto da LOA deverá ser acompanhado de demonstrativo dos efeitos de isenções previstas nesse projeto de lei.

A LRF enfatiza, ainda, a fiscalização do cumprimento de suas normas. O projeto de lei designa a **Secretaria Municipal de Comércio e Indústria** para a fiscalização dos empreendimentos e dos compromissos assumidos no Protocolo de Intenções.

## Conformidade com o Código Tributário Nacional (CTN)

A isenção é definida no CTN como uma forma de **exclusão do crédito tributário** (Art. 175, I, CTN), mas as **obrigações acessórias são mantidas**. O projeto concede isenções de IPTU, ITBI, ISSQN sobre construção civil e taxas de aprovação, além de alíquota reduzida de ISSQN.

O Art. 176 do CTN reforça que a isenção deve ser **decorrente de lei** que especifique as **condições e requisitos** para sua concessão. O projeto de lei detalha as condições (faturamento, investimento, postos de trabalho, média salarial) e um sistema de pontuação para determinar os percentuais de isenção, além de prever obrigações para a investidora e condições de revogação. Isso atende ao requisito de especificação.

Somente a lei pode estabelecer a instituição ou extinção de tributos, bem como a fixação de alíquotas e as hipóteses de exclusão de créditos tributários (Art. 97, I, IV, VI). O projeto, sendo uma lei municipal, atua dentro dessa prerrogativa para os tributos de competência municipal.



## Conformidade com a Lei Orgânica Municipal

O projeto solicitou a tramitação em **regime de urgência**, conforme previsto no Art. 36 da Lei Orgânica Municipal, que estabelece o prazo de quarenta e cinco dias para apreciação. Neste sentido, como não há, na Lei Orgânica Municipal, critérios objetivos para a validação dos requisitos para atribuição da urgência requerida, trata-se de decisão exclusivamente política, deixando de ser avaliada por esta procuradoria legislativa, sendo de competência dos Edis o tratamento da urgência requerida.

A Lei Orgânica Municipal exige **interesse público comprovado** para a concessão de benefícios. A justificativa do projeto de lei de fomentar o desenvolvimento econômico e social local visa atender a essa exigência.

A Lei Orgânica Municipal (Art. 120, §1º) prevê que a lei orçamentária anual será acompanhada de demonstrativos dos efeitos de isenções e benefícios, o que reforça a transparência exigida pela LRF. Cumpre pontuar que não há demonstrativos das isenções e benefícios nos documentos que acompanham o projeto de lei e, da mesma forma, o texto não prevê as alterações necessárias no PPA, LDO e LOA vigentes.

O Art. 78 da Lei Orgânica Municipal reitera a necessidade de **licitação pública** para alienações de bens, ressalvados os casos específicos em legislação, o que está espelhado nas condições do projeto de lei para a alienação de imóveis públicos, já avaliados acima neste parecer.

## Alinhamento com o Plano Plurianual (PPA)

O PPA para o quadriênio 2022-2025 (Lei nº 5.799, de 21 de dezembro de 2021) estabelece as diretrizes, objetivos e metas da administração pública municipal. Uma das diretrizes norteadoras para a execução de programas e ações dos órgãos municipais é o “fomento de atividades geradoras de desenvolvimento econômico e social”.

O projeto de lei, ao propor a concessão de incentivos fiscais e benefícios para a instalação e expansão de empreendimentos industriais, comerciais, de serviços e imobiliários, alinha-se diretamente com esse objetivo estratégico do PPA. Além disso, o PPA





abrange a atuação de todos os órgãos da Administração Direta e Indireta, bem como empresas controladas pelo município, o que inclui o escopo de aplicação do objeto do projeto de lei.

## Consistência com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)

A LDO para o exercício de 2025 (Lei nº 6.426, de 29 de julho de 2024) estabelece as diretrizes e orientações para a elaboração e execução da Lei Orçamentária Anual e dispõe sobre as alterações na legislação tributária.

A LDO prevê expressamente que a Lei Orçamentária poderá considerar os efeitos de propostas de alterações na legislação tributária, "*inclusive quando se tratar de projeto de Lei que esteja em tramitação na Câmara Municipal*". Isso cria o arcabouço legal para a incorporação dos incentivos previsto no projeto de lei no orçamento de 2025. Aqui cabe pontuar a necessária alteração da LDO para incorporação dos elementos deste projeto de lei nas diretrizes orçamentárias, se necessário.

Além disso, o Poder Executivo está autorizado pela LDO a enviar projetos de lei sobre "*modificação nas legislações do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza, do Imposto sobre a Transmissão Intervivos de Bens Imóveis e de Direitos a eles Relativos e do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana, com o objetivo de tornar a tributação mais eficiente e mais justa*". Além disso, permite a "*revisão das isenções dos tributos municipais, para manter o interesse público e a justiça fiscal*". As isenções de ITBI e ISSQN propostas pelo projeto de lei se encaixam diretamente nessas permissões da LDO.

Em estrita observância ao Art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a LDO exige que as proposições legislativas que impliquem "*diminuição de receita ou aumento de despesa do Município deverão estar acompanhadas de estimativas desses impactos no exercício em que entrarem em vigor e nos dois subsequentes*".

Cumprir pontuar novamente que os estudos de estimativas de impactos nos exercícios mencionados na justificativa ao projeto de lei não acompanham a instrução do processo legislativo, deixando de cumprir o requisito legal previsto tanto na LRF quanto na LDO.





A compensação deve ser prevista tanto pelo incremento indireto da arrecadação de outros tributos municipais (como ISS e IPM do ICMS), aumento do consumo local, valorização imobiliária e dinamização da economia regional, quanto pela expectativa de aumento da recuperação de créditos tributários em Dívida Ativa.

Nota-se, na justificativa, que há uma estimativa de recuperação de créditos tributários inscritos em dívida ativa muito superior à média histórica, pois, embora haja uma tabela de progressão da recuperação dos créditos desde 2022, as projeções parecem otimistas apesar de carecer de informações concretas sobre o saldo atual dos créditos a recuperar e a média das movimentações de entradas e saídas da “conta-corrente” denominada Dívida Ativa.

Os incrementos apresentados, por sua vez, são justificados genericamente a partir do conceito de modernização dos processos de recuperação de créditos tributários, sem, no entanto, demonstrar evidências das ações que impliquem a referida modernização.

A natureza jurídica dos créditos tributários, quando sujeitas a possibilidades de extinção pela via da prescrição, decadência e outras formas de extinção ou suspensão do crédito tributário, especialmente aqueles que já se encontram ajuizados ou sob discussão ainda na seara administrativa, transmutam-se de **direito líquido e certo** para **expectativa de direitos**, enfraquecendo o potencial lastro de compensação à renúncia de receita dada nas isenções.

## Integração com a Lei Orçamentária Anual (LOA)

A LOA para 2025 (Lei nº 6.483, de 10 de janeiro de 2025) estima a receita e fixa a despesa do Município para o exercício. O projeto de lei especifica que a Secretaria Municipal de Finanças deverá incluir os incentivos fiscais e benefícios concedidos com base no programa na Lei Orçamentária Anual.

Embora a LOA em si não detalhe os incentivos específicos do projeto de lei em tramitação, a diretriz contida no projeto e as permissões da LDO garantem que os



efeitos financeiros deverão ser devidamente contabilizados e integrados ao orçamento municipal uma vez que a lei seja sancionada e os benefícios concedidos.

## Conformidade com o Código Tributário Municipal (CTM)

O Código Tributário do Município (CTM) estabelece que a isenção tributária, embora exclua o crédito tributário, é sempre decorrente de lei específica que especifique as condições e requisitos exigidos para sua concessão. Em sendo um projeto de lei que institui isenções de ITBI e ISSQN, está em conformidade com essa exigência de legalidade estrita. Além disso, o CTM permite que a isenção seja restrita a determinada região do município em função de condições peculiares.

Mesmo com a isenção do tributo principal, o CTM e o Código Tributário Nacional (CTN) preveem a manutenção das obrigações acessórias. O projeto de lei impõe à investidora a necessidade de inscrição e atualização cadastral, além da comprovação de situação fiscal regular em alinhamento com o CTM, que exige a inscrição no Cadastro de Contribuintes municipais para pessoas físicas e jurídicas, mesmo que isentas ou imunes, e com a Lei nº 5.418/2018, que já dispunha sobre imunidade e isenção de ISS para entidades beneficentes, não as eximindo de obrigações acessórias.

O projeto propõe a isenção de ITBI sobre a aquisição de bens imóveis para instalação ou expansão de empresas. O CTM disciplina o ITBI nos artigos 128 a 143. As isenções de ITBI não estão explicitamente listadas no Art. 126 do CTM (que trata de IPTU e outras isenções), mas a natureza do projeto de lei, como uma lei específica para conceder este benefício, atende ao requisito formal do CTM e do CTN para a instituição de isenções.

O CTM detalha a base de cálculo do ITBI como o valor da transmissão dos bens ou o valor venal do imóvel, e o valor da transação declarado goza de presunção de compatibilidade com o valor de mercado, que pode ser afastada por processo administrativo. O CTM também prevê a restituição do imposto indevidamente recolhido ou em caso de anulação da transmissão.

O projeto de lei ainda prevê a isenção de ISSQN incidente sobre os serviços de construção civil relacionados ao empreendimento da investidora.



O CTM aborda o ISSQN nos artigos 150 a 181, definindo o fato gerador, o contribuinte, a base de cálculo e o local de incidência. Similar ao ITBI, o CTM não possui uma isenção específica para construção civil ligada a incentivos para empresas. No entanto, a aprovação do projeto de lei como lei específica permitirá a concessão dessa isenção, em linha com o que o CTM exige para isenções em geral. O CTM prevê que a base de cálculo do ISSQN para serviços de construção civil é o preço do serviço, admitindo o arbitramento quando não há documentação fiscal.

## **Dívida Ativa como Principal Medida Compensatória**

A justificativa do PROMDEC menciona que a compensação da renúncia de receita será viabilizada pelo incremento na arrecadação da Dívida Ativa.

O CTM dedica um capítulo à Dívida Ativa (Arts. 27 a 32), definindo-a como créditos da Fazenda Pública regularmente inscritos, com presunção de certeza e liquidez. O CTM detalha os requisitos do termo de inscrição e as formas de cobrança (amigável, protesto administrativo ou judicial). A utilização da Dívida Ativa como fonte de compensação está, portanto, dentro do escopo de receitas e instrumentos de gestão fiscais previstos no CTM.

A efetividade e “*permanência*” dessa compensação, conforme exigido pela Lei de Responsabilidade Fiscal, são, no entanto, pontos de atenção contínua.

O projeto detalha um procedimento para a concessão dos incentivos, incluindo a apresentação de requerimento com informações detalhadas e certidões negativas de tributos. A fiscalização dos empreendimentos e compromissos assumidos ficará a cargo da Secretaria Municipal de Comércio e Indústria.

O CTM estabelece que a fiscalização do cumprimento da legislação tributária compete à Fazenda Municipal e que as regras se aplicam a todos, inclusive imunes ou isentos. O CTM prevê a possibilidade de lançamento de ofício em casos de falsidade, erro, omissão, dolo, fraude ou simulação. O Código também define procedimentos de notificação e intimação, e a possibilidade de auto de infração. A designação de uma secretaria específica para fiscalização reforça a governança, utilizando-se das ferramentas de fiscalização previstas no CTM.



A revogação dos benefícios e a cobrança retroativa dos tributos em caso de descumprimento estão em conformidade com o Art. 17 do CTM, que permite a modificação ou revogação de isenções.

## Aspectos Adicionais e Pontos de Atenção

Os incentivos previstos no projeto de lei são concedidos por **10 anos**, com a possibilidade de revogação em caso de descumprimento das obrigações (como início de construção e atividades, contratação preferencial de mão de obra local, licenciamento de veículos no Município) ou prática de fraude. A revogação implica a **cobrança retroativa dos tributos** com acréscimo de encargos legais.

Neste sentido, cumpre pontuar **a eventual possibilidade de ocorrência de prescrição dos créditos tributários quando o processo administrativo que preceder a revogação dos incentivos e benefícios ocorrer de forma tardia.**

Segundo o projeto de lei, a investidora em situação fiscal irregular em qualquer esfera federativa terá os incentivos **suspensos** por até 30 dias para regularização, sob pena de revogação. Essa condição é um mecanismo de controle importante.

A ADI 2238 do STF sobre a LRF reconheceu que as capacidades fiscais numa federação cooperativa devem ser exercidas com **visão de conjunto**, levando em consideração indicadores e parâmetros da economia nacional, sem, contudo, deteriorar a autonomia municipal. A exigência de medidas compensatórias na LRF é um instrumento legítimo nesse contexto.

Há um desequilíbrio numérico evidente entre a previsão de receita em virtude da exclusiva recuperação de créditos tributários em dívida ativa (expectativa de direito) em relação à estimativa de renúncia de receita sumariamente aposta no texto da justificativa ao projeto de lei. **Tal desequilíbrio evidencia o descumprimento do requisito legal** de instrução do processo legislativo com o estudo de impacto orçamentário que possa justificar e respaldar os valores mencionados na justificativa ao projeto de lei, **exigido pelo Art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e também previsto nas Leis Orçamentárias municipais.**

**In verbis, o Art. 14, LRF assim dispõe:**

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.

Outro ponto de atenção importante é o conteúdo do Art. 5º do projeto de lei, que inclui a autorização de concessão dos seguintes benefícios:

I - Execução parcial ou total de serviços de limpeza e de terraplanagem do bem imóvel no qual será instalada ou expandida as atividades da investidora beneficiada;

II - Execução parcial ou total de serviços de medição, topografia do bem imóvel no qual será instalada ou expandida as atividades da investidora beneficiada;

III - Execução parcial ou total de serviços de engenharia necessários à preparação do bem imóvel no qual será instalada ou expandida as atividades da investidora beneficiada;

IV - Abertura e pavimentação de vias públicas para acesso ao local em que será instalada ou expandida as atividades da investidora beneficiada;

V - Instalação de infraestrutura necessária, em parceria com as entidades responsáveis, para o fornecimento de serviços de distribuição de água, coleta de esgoto, coleta de lixo e energia elétrica, para as áreas e vias públicas.

Nota-se que no rol de benefícios com potencial de oferta por parte do município, além dos incentivos fiscais previstos no artigo anterior, há possibilidades



que não se enquadram nas funções ou serviços típicos da municipalidade (I, II, III) que, potencialmente, podem ensejar abuso de poder público ou **enquadramento em improbidade administrativa dos agentes públicos**.

## Conclusão

Em suma, o projeto de lei, embora demonstre aparente conformidade com o ordenamento jurídico vigente em termos de competência e formalidades, com vistas a um alinhamento às exigências de transparência e responsabilidade fiscal, **padece de cumprimento de requisito técnico exigido pelo Art. 14 da LRF, a saber, por não ter apresentado o competente estudo de impacto orçamentário que possa inequivocamente corroborar as estimativas de renúncia de receitas e suas compensações**. A LRF determina a demonstração efetiva do impacto orçamentário, não sendo suficiente sua mera alegação.

No mérito do objeto do projeto de lei, um ponto que requer a maior atenção é a **sustentabilidade e suficiência da compensação da renúncia de receita através da recuperação da Dívida Ativa**.

A **divergência numérica** entre o montante de renúncia de receita e a projeção de aumento de efetividade na recuperação de créditos tributários em dívida ativa como sendo o único elemento compensatório, **evidencia a falta do estudo de impacto orçamentário** tendo em vista que o prazo de 10 (dez) anos de concessão dos benefícios (Art. 4º, § 1º, PL) é de médio e longo prazo.

A **recuperação de tributos em dívida ativa**, por sua natureza jurídica, pode ser incapaz de compensar o impacto fiscal dos incentivos ao longo do tempo. Não há elementos na instrução processual que corroborem a consonância com a lógica de que a recuperação de créditos tributários em Dívida Ativa seja sustentável o suficiente para equiparação das renúncias de receitas que podem perdurar por médio e longo prazo.





Ainda, apenas a título de alerta sem adentrar ao juízo de valor, no mérito, *o rol de benefícios adicionais previstos no Art. 5º do Projeto de Lei contém possibilidades que não se amoldam nas atribuições típicas dos serviços públicos prestados pela municipalidade*, podendo ser consideradas improbidades administrativas pelo desvio da finalidade e interesse público.

**Recomenda-se que**, para atendimento integral da conformidade legal com a Lei de Responsabilidade Fiscal, **o presente projeto de lei seja devidamente instruído com o Estudo de Impacto Orçamentário exigido pelo Art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal.**

Ainda, em função da iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo para o presente projeto de lei, é mister ressaltar que eventuais emendas a este projeto não poderão ser apostas pelos Edis desta Casa de Leis.

Ante todo o exposto, apesar de aparente conformidade constitucional, formal e material, ante a inexistência do Estudo de Impacto Orçamentário ao presente projeto de lei que institui incentivos fiscais com necessária renúncia de receita, esta procuradoria conclui **contrariamente** pela continuidade da tramitação da presente propositura, até que seja devidamente atendida a exigência legal da demonstração do Estudo de Impacto Orçamentário.

**Mauro Zamaro**  
**Procurador Legislativo<sup>4</sup>**  
OAB/SP 421.466

<sup>4</sup>- Executa atividades jurídicas manifestando-se sobre questões de interesse da Câmara Municipal, bem como, representa o Poder Legislativo Municipal em questões judiciais e/ou extrajudiciais que necessitem de profissional especializado da área; Possui autonomia técnica, ou seja, independência institucional para manifestação jurídica, consultiva e judicial em defesa dos interesses públicos municipais, observados os princípios e leis que regem a administração pública; Elabora pareceres técnicos sobre os projetos que tramitam na Casa e dá suporte às Comissões e às Diretorias da Casa. Resolução nº 248/2023





CÂMARA MUNICIPAL DE PIRASSUNUNGA  
Município de Interesse Turístico



---

**DESPACHO DA SECRETARIA LEGISLATIVA**

**Este documento tramitou em conformidade com as diretrizes regimentais.**

**Assinaturas Digitais**

O documento acima foi proposto para assinatura digital na Câmara Municipal de Pirassununga. Para verificar as assinaturas, clique no link: <https://pirassununga.siscam.com.br/documentos/autenticar?chave=1AV5AT6UCG1431T1>, ou vá até o site <https://pirassununga.siscam.com.br/documentos/autenticar> e utilize o código abaixo para verificar se este documento é válido:

**Código para verificação: 1AV5-AT6U-CG14-31T1**

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE - Relatório Jurídico Nº 1 ao Projeto de Lei Nº 60/2025 - PROTOCOLO: - - - CHAVE PARA VALIDAÇÃO: 1AV5-AT6U-CG14-31T1