



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

Parecer Jurídico

Assunto: Projeto de Lei nº 186/2025

Interessado: Presidente da Câmara Municipal de Sorocaba

Data: 13 de março de 2025.

Ementa: PROGRAMA DE INCENTIVO À INOVAÇÃO. COMPETÊNCIA MUNICIPAL. TEMA 917 DO STF. VÍCIO DE INICIATIVA. ATRIBUIÇÕES DO PODER EXECUTIVO. IMPACTO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRO. ART. 113 DO ADCT DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. ART. 14 DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. INCONSTITUCIONALIDADE E ILEGALIDADE.

1. Relatório

Trata-se de parecer jurídico sobre Projeto de Lei, de autoria do nobre Vereador Ítalo Gabriel Moreira, que *"Institui o Programa Municipal de Incentivo à Inovação de Sorocaba (PMIIS), estabelecendo diretrizes para o fomento ao desenvolvimento tecnológico e à inovação no município, por meio de incentivos fiscais, financeiros e institucionais"*.

O projeto foi encaminhado à Secretaria Jurídica para instrução quanto à sua constitucionalidade e legalidade, nos termos do art. 96, *caput*, c/c art. 42, parágrafo único, da Resolução nº 322, de 18 de setembro de 2007 (Regimento Interno).

2. Fundamentos

2.1. Competência e iniciativa

Constata-se, preliminarmente, que o projeto de lei está devidamente amparado pela Constituição Federal, que em seu art. 30, inciso I, atribui aos Municípios o poder de legislar sobre assuntos de interesse local, competência reproduzida pelo art. 33, inciso I, da Lei Orgânica Municipal.





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

Constituição Federal

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de **interesse local**; [...]

Lei Orgânica do Município de Sorocaba

Art. 33. Cabe à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, legislar sobre as matérias de competência do Município, especialmente no que se refere ao seguinte:

I - assuntos de **interesse local**, inclusive suplementando a legislação federal e a estadual, notadamente no que diz respeito: [...]

n) às **políticas públicas do Município**;

No tocante à **iniciativa legislativa**, observa-se o atendimento **parcial** ao disposto no art. 38 da Lei Orgânica Municipal, e ao Tema de Repercussão Geral nº 917, do Supremo Tribunal Federal.

Lei Orgânica Municipal

Art. 38. Compete **privativamente ao Prefeito Municipal** a iniciativa das leis que versem sobre:

I - regime jurídico dos servidores;

II - criação de cargos, empregos e funções na Administração direta e autárquica do Município, ou aumento de sua remuneração;

III - orçamento anual, diretrizes orçamentárias e plano plurianual;

IV - criação, estruturação e atribuições dos órgãos da Administração direta do Município.

Tema 917 do STF

Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a administração pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (ARE 878.911 RG, rel. min. Gilmar Mendes, j. 29-9-2016).





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

Embora a formulação de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento do município não se enquadre como matéria de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo, verifica-se que **os artigos 2º e 5º do projeto de lei** estabelecem novas atribuições à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e Inovação. Essa previsão contraria o artigo 38, inciso V, da Lei Orgânica Municipal e o entendimento firmado no Tema 917 do STF, incorrendo, assim, em **inconstitucionalidade por vício de iniciativa**.

Projeto de Lei nº 186/2025

Art. 2º O PMIIS será **regulamentado e coordenado pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e Inovação**, responsável pela definição dos critérios de seleção, acompanhamento e avaliação dos projetos beneficiados.

Art. 5º As propostas serão **analisadas por um Comitê Técnico de Inovação, composto por membros da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico**, especialistas em tecnologia, representantes do setor produtivo e instituições acadêmicas.

2.1. Aspecto Material

Verifica-se que a proposta trata do fomento às startups e projetos inovadores, dando efetividade ao disposto nos incisos XXVI e XXVIII do artigo 4º da Lei Orgânica Municipal.

Lei Orgânica do Município de Sorocaba

Art. 4º Compete ao Município: [...]

XXVI - promover práticas empreendedoras de inovação tecnológica, em especial as seguintes ações: (Acrescido pela ELOM nº 69/2022)

a) estimular a cultura da inovação e do empreendedorismo tecnológico, **apoando a criação e o desenvolvimento de startups**; (Acrescido pela ELOM nº 69/2022)

b) **desenvolver e consolidar o ecossistema de startups**; (Acrescido pela ELOM nº 69/2022)

c) priorizar a execução das atividades de **fomento e apoio às startups na região central da cidade**, facilitando a integração dos atores do ecossistema de startups,





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

bem como promovendo a dinamização do uso de espaços públicos, da economia local e da geração de trabalho e renda; (Acrescido pela ELOM nº 69/2022)

d) promover a cooperação e interação entre os entes públicos, entre os setores público e privado e entre empresas, como relações fundamentais para a conformação de ecossistema de empreendedorismo inovador efetivo. (Acrescido pela ELOM nº 69/2022) [...]

XXVIII - Fomentar e promover políticas públicas de cidades inteligentes (Smart City), através do **uso de soluções tecnológicas para tornar a cidade de Sorocaba cada vez mais eficiente, segura e sustentável** (Acrescido pela ELOM nº 77/2024)

Além disso, o projeto de lei encontra respaldo na Constituição Federal, especialmente no que se refere aos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil de **promover o desenvolvimento nacional** (art. 3º, II e III). Ademais, alinha-se aos **princípios constitucionais que incentivam a ciência, tecnologia e inovação**, conforme disposto nos artigos 218 e 219.

Constituição Federal

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: [...]

II - garantir o **desenvolvimento nacional**;

Art. 218. **O Estado promoverá e incentivará o desenvolvimento científico, a pesquisa, a capacitação científica e tecnológica e a inovação.**

§ 1º A pesquisa científica básica e tecnológica receberá tratamento prioritário do Estado, tendo em vista o bem público e o progresso da ciência, tecnologia e inovação.

§ 2º A pesquisa tecnológica voltar-se-á preponderantemente para a solução dos problemas brasileiros e para o desenvolvimento do sistema produtivo nacional e regional.

§ 3º O Estado apoiará a formação de recursos humanos nas áreas de ciência, pesquisa, tecnologia e inovação, inclusive por meio do apoio às atividades de extensão tecnológica, e concederá aos que delas se ocupem meios e condições especiais de trabalho.

§ 4º **A lei apoiará e estimulará as empresas que invistam em pesquisa, criação de tecnologia adequada ao País**, formação e aperfeiçoamento de seus recursos humanos e que pratiquem sistemas de remuneração que assegurem ao





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

empregado, desvinculada do salário, participação nos ganhos econômicos resultantes da produtividade de seu trabalho.

§ 5º É facultado aos Estados e ao Distrito Federal vincular parcela de sua receita orçamentária a entidades públicas de fomento ao ensino e à pesquisa científica e tecnológica.

§ 6º O Estado, na execução das atividades previstas no caput, estimulará a articulação entre entes, tanto públicos quanto privados, nas diversas esferas de governo.

§ 7º O Estado promoverá e incentivará a atuação no exterior das instituições públicas de ciência, tecnologia e inovação, com vistas à execução das atividades previstas no caput.

Art. 219. **O mercado interno integra o patrimônio nacional e será incentivado de modo a viabilizar o desenvolvimento cultural e sócio-econômico**, o bem-estar da população e a **autonomia tecnológica do País**, nos termos de lei federal.

Parágrafo único. **O Estado estimulará a formação e o fortalecimento da inovação nas empresas**, bem como nos demais entes, públicos ou privados, a constituição e a manutenção de parques e polos tecnológicos e de demais ambientes promotores da inovação, a atuação dos inventores independentes e a criação, absorção, difusão e transferência de tecnologia.

2.2 Impacto orçamentário e financeiro

O projeto de lei estabelece isenção tributária às empresas incentivadoras (art. 3º, I) e apoio financeiro direto às startups e empreendedores inovadores (art. 3º, II).

Projeto de Lei 186/2025

Art. 3º Os incentivos oferecidos pelo PMIIS incluem:

I - Isenção parcial ou total do ISSQN e IPTU para empresas incentivadoras;

II - Apoio financeiro para startups e empreendedores inovadores, conforme disponibilidade orçamentária;

III - Apoio técnico e institucional, promovendo a capacitação e conexão entre empresas, universidades e investidores.

Por este motivo, **é necessária a elaboração de estimativa de impacto orçamentário e financeiro** para o trâmite do processo legislativo, nos termos do art. 113 dos Atos e Disposições

Página 5 de 8





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

Constitucionais Transitórias da Constituição Federal¹, aplicável aos municípios conforme jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

Jurisprudência – STF (18/03/2022)

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. [...]** (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)

Adicionalmente, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), em seu artigo 14, estabelece que **a concessão ou ampliação de benefícios tributários que impliquem renúncia de receita deve atender a determinados requisitos**. Primeiramente, (1) deve ser acompanhada de uma estimativa do impacto orçamentário-financeiro das medidas propostas. Além disso, (2) deve estar em

¹ 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.





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

conformidade com as disposições da Lei de Diretrizes Orçamentárias. Por fim, é necessário demonstrar que a renúncia (3.1) foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e que não comprometerá as metas de resultados fiscais ou, alternativamente, (3.2) esteja acompanhada de medidas de compensação por meio de aumento de receita.

Lei Complementar nº 101/2000 (LRF)

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.

§ 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.

No entanto, o projeto de lei está desacompanhado tanto da estimativa de seu impacto orçamentário financeiro quanto dos demonstrativos específicos demandados pela lei de responsabilidade fiscal. Por esse motivo, o PL configura inconstitucionalidade por violação ao art. 113 do ADCT da Constituição Federal, além de ilegalidade por afronta ao art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal.





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

3. Conclusão

Diante do exposto, opina-se pela **inconstitucionalidade formal dos artigos 2º e 5º** do projeto de lei, em razão de vício de iniciativa, e pela **inconstitucionalidade do PL** por afronta ao artigo 113 do ADCT da Constituição Federal. Ademais, verifica-se sua ilegalidade por contrariar o artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, uma vez que não há estimativa do impacto orçamentário-financeiro nem medidas de compensação para a renúncia fiscal prevista.

É o parecer.

LUIS FERNANDO MARTINS GROHS
Procurador Legislativo



PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <https://sorocaba.camarasempapel.com.br/autenticidade> utilizando o identificador 370037003900350034003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **LUIS FERNANDO MARTINS GROHS** em **13/03/2025 14:03**

Checksum: **C2F40BF3295CC2EA6D49BEC161D1904313B17D45194B4522957A6638BA5F48AE**



Autenticar documento em <https://sorocaba.camarasempapel.com.br/autenticidade>
com o identificador 370037003900350034003A00540052004100, Documento assinado digitalmente
conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.