



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

PARECER JURÍDICO

PL 247/2025

Requerente: Presidente da Câmara Municipal de Sorocaba

Trata-se de projeto de lei ordinária que Institui medidas de incentivo ao desenvolvimento de negócios de Inteligência Artificial no município de Sorocaba e dá outras providências, de autoria do nobre **Edil Ítalo Gabriel Moreira**.

Em síntese, a proposição pretende instituir incentivos fiscais para empresas de Inteligência Artificial (IA) (**art. 3º**); cria o Fundo Municipal de Inovação Tecnológico (**art. 4º**); determina o incentivo a criação e a manutenção de parques tecnológicos, incubadoras e outros ambientes de inovação voltados para empresas de IA, oferecendo infraestrutura adequada e serviços de apoio (**art. 5º**); obriga o oferecimento de cursos, workshops e outras atividades educativas voltadas para estudantes, profissionais e empresários (**art. 6º**); autoriza a cessão de áreas públicas para a instalação de empresas de IA (**§2º do art. 5º**), estabelece que serão realizadas campanhas publicitárias, participação em feiras e eventos, e outras iniciativas de marketing (**art. 7º**).

Em que pese os elevados propósitos do nobre parlamentar, à exceção do art. 3º da proposição — que versa sobre matéria tributária e, portanto, insere-se no âmbito de iniciativa legislativa concorrente — o restante do projeto trata de questões nitidamente administrativas, cuja iniciativa legislativa é de competência **privativa do Chefe do Poder Executivo**.

Nesse contexto, verifica-se a ocorrência de **vício de iniciativa**, uma vez que a proposição **usurpa a prerrogativa do Executivo** de deliberar sobre a conveniência e oportunidade de atos relacionados à gestão administrativa, conforme estabelecido no Art. 61, § 1º, inciso II, letra “b” e art. 84, II e VI, “a” da **Constituição Federal**, art. 47, incisos II e XIV e art. 144 da **Constituição Estadual** e art. 38, inciso IV e art. 61, incisos II, III e VIII da **Lei Orgânica Municipal**:

CONSTITUIÇÃO FEDERAL

“Art. 61 (...)

§1º - **São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:**

(...)

II – disponham sobre:

(...)

b) – **organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;**” (g.n.)





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

"Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

(...)

*II – exercer, com o auxílio dos Ministros de Estado, a **direção superior da administração federal**;*

(...)

VI – dispor, mediante decreto, sobre:

*a) **organização e funcionamento da administração federal**, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos;"*
(g.n.)

CONSTITUIÇÃO ESTADUAL

"Art. 47 - Compete privativamente ao Governador, além de outras atribuições previstas nesta Constituição:

(...)

*II - exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a **direção superior da administração estadual**;*

(...)

*XIV - **praticar os demais atos de administração**, nos limites da competência do Executivo".*

Art. 144 - Os Municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se auto organizarão por Lei Orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição".

LEI ORGÂNICA MUNICIPAL:

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

(...)

*IV – **criação, estruturação e atribuições dos órgãos da Administração direta do Município. (g.n.)***

Art. 61. Compete privativamente ao Prefeito:

(...)

*II- **exercer a direção superior da Administração Pública Municipal**;*

*III- **iniciar o processo legislativo**, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica;*

(...)

*VIII – **dispor sobre a organização e o funcionamento da Administração municipal**, na forma da lei;"*

Nesse sentido, aponta a jurisprudência do **Supremo Tribunal Federal**. Exemplificando:

"É indispensável a iniciativa do Chefe do Poder Executivo (mediante projeto de lei ou mesmo, após a EC 32/01, por meio de decreto) na elaboração de normas que de alguma forma remodelem as atribuições de órgão pertencente à estrutura administrativa de determinada unidade da Federação"

(STF, ADI 3.254-ES, Tribunal Pleno, Rel. Min. Ellen Gracie, 16-11-2005, v.u., DJ 02-12-2005, p. 02).





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

Especialmente em relação à **instituição de fundos municipais**, é importante destacar que a **iniciativa legislativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo** se justifica, uma vez que esses fundos se incluem na gestão orçamentária e compõem o orçamento anual, nos termos do previsto no art. 174, III, § 4º, 1 da Constituição Estadual e no art. 91, III, § 3º, I da Lei Orgânica Municipal, *in verbis*:

Constituição Estadual

Artigo 174 - Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão, com observância dos preceitos correspondentes da Constituição Federal:

(...)

III - os orçamentos anuais.

(...)

§4º - A lei orçamentária anual compreenderá:

1 - o orçamento fiscal referente aos Poderes do Estado, **seus fundos**, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público;

Lei Orgânica Municipal

"Art. 91. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

(...)

III - os orçamentos anuais.

(...)

§ 3º O orçamento anual compreenderá:

I - o orçamento fiscal da Administração direta municipal, incluindo os seus fundos especiais;" (g.n.)

Outro aspecto que merece atenção é o disposto no **§2º do art. 5º da proposição**, que aborda a **cessão de áreas públicas** para a instalação de empresas de Inteligência Artificial. Ocorre que a administração dos bens públicos municipais é de competência privativa do Sr. Prefeito Municipal (art. 108 da LOM)¹. Adicionalmente, a iniciativa de leis que tratem dessa matéria é uma atribuição exclusiva do Executivo (Art. 61, II e III da LOM)².

Por sua vez, no que se refere aos **incentivos fiscais** previstos no **art. 3º** da proposição, embora se trate de **matéria tributária**, cuja iniciativa legislativa pode ser concorrente, conforme entendimento já firmado pelo Supremo Tribunal Federal, verifica-se que a proposta **carece de estimativa de impacto orçamentário**

¹ Art. 108. Constituem bens municipais todas as coisas móveis e imóveis, os resíduos sólido urbanos, os direitos e ações que, a qualquer título, pertençam ao município, cabendo ao Prefeito Municipal a sua administração, respeitada a competência da Câmara quanto àqueles utilizados em seus serviços. (Redação dada pela ELOM nº 41/2015)

² "Art. 61. Compete privativamente ao Prefeito:

(...)

II- exercer a direção superior da Administração Pública Municipal;

III- iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica;





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

e financeiro — documento essencial à tramitação de proposições que impliquem renúncia de receita.

Tal exigência está expressamente prevista no **art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT)** da Constituição Federal, em conformidade com o **art. 14 da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal)**, *in verbis*:

ADCT

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. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016)

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. (g.n.).

§ 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.

Por oportuno, cumpre destacar que o disposto no **art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT)** também se aplica aos municípios, conforme pacificado pela jurisprudência do **Supremo Tribunal Federal**.

“Direito constitucional e tributário. Ação direta de inconstitucionalidade. IPVA. Isenção. Ausência de estudo de impacto orçamentário e financeiro. 1. Ação direta contra a Lei Complementar nº 278, de 29 de maio de 2019, do



Autenticar documento em <https://sorocaba.camarasempapel.com.br/autenticidade>
com o identificador 380031003500300033003A00540052004100, Documento assinado digitalmente
conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

Estado de Roraima, que acrescentou o inciso VIII e o § 10 ao art. 98 da Lei estadual nº 59/1993. As normas impugnadas versam sobre a concessão de isenção do imposto sobre a propriedade de veículos automotores (IPVA) às motocicletas, motonetas e ciclomotores com potência de até 160 cilindradas.

2. Inconstitucionalidade formal. Ausência de elaboração de estudo de impacto orçamentário e financeiro. O art. 113 do ADCT foi introduzido pela Emenda Constitucional nº 95/2016, que se destina a disciplinar “o Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União”. A regra em questão, porém, não se restringe à União, conforme a sua interpretação literal, teleológica e sistemática. 3. Primeiro, **a redação do dispositivo não determina que a regra seja limitada à União, sendo possível a sua extensão aos demais entes.** Segundo, a norma, ao buscar a gestão fiscal responsável, concretiza princípios constitucionais como a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência (art. 37 da CF/1988). Terceiro, a inclusão do art. 113 do ADCT acompanha o tratamento que já vinha sendo conferido ao tema pelo art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, aplicável a todos os entes da Federação. 4. A exigência de estudo de impacto orçamentário e financeiro não atenta contra a forma federativa, notadamente a autonomia financeira dos entes. Esse requisito visa a permitir que o legislador, como poder vocacionado para a instituição de benefícios fiscais, compreenda a extensão financeira de sua opção política. 5. **Com base no art. 113 do ADCT, toda “proposição legislativa [federal, estadual, distrital ou municipal] que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro”, em linha com a previsão do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal.** 6. A Lei Complementar do Estado de Roraima nº 278/2019 incorreu em vício de inconstitucionalidade formal, por violação ao art. 113 do ADCT. 7. Pedido julgado procedente, para declarar a inconstitucionalidade formal da Lei Complementar nº 278, de 29 de maio de 2019, do Estado de Roraima, por violação ao art. 113 do ADCT. 8. Fixação da seguinte tese de julgamento: “É inconstitucional lei estadual que concede benefício fiscal sem a prévia estimativa de impacto orçamentário e financeiro exigida pelo art. 113 do ADCT”. (STF - ADI: 6303 RR 0085122-91.2020.1.00.0000, Relator: ROBERTO BARROSO, Data de Julgamento: 14/03/2022, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 18/03/2022)

Nesse contexto, não é demais destacar que o **Egrégio Tribunal de Justiça de São Paulo** alinha-se ao mesmo entendimento adotado pelo Supremo Tribunal Federal, conforme expresso no seguinte acórdão:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei n. 6.458, de 23 de agosto de 2021, do Município de Pindamonhangaba, que acrescentou hipótese de **isenção do IPTU** no caso de “pessoa com TEA (Transtorno do Espectro Autista), quando proprietário, filho ou cônjuge, devidamente comprovada por autoridade médica vinculada ao serviço médico municipal ou estadual”, conforme definido pela Lei n. 12.764/12. **VÍCIO DECORRENTE DA AUSÊNCIA DA ESTIMATIVA DO SEU IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO. Lei que implica renúncia de receitas. Aplicabilidade do artigo 113 do ADCT aos Municípios.** Entendimento do E. STF. Inconstitucionalidade verificada. Ação julgada procedente. (ADI 021878-78.2022.8.26.0000; Relator (a): Moacir Peres; Órgão Julgador: Órgão Especial; Data do Julgamento: 06/09/2022; Data de Registro: 08/09/2022)





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

Diante do exposto, a proposição padece de **ilegalidade e inconstitucionalidade formal**, por contrariar os arts. 38, inciso IV, 61, incisos II e VIII, 91, III, §3º, I da e 108 da **Lei Orgânica Municipal**, art. 14 da **Lei de Responsabilidade Fiscal**, art. 2º da **Constituição Federal** e art. 113 do ADCT.

É o parecer.

Sorocaba, 9 de abril de 2025.

Roberta dos Santos Veiga
Procuradora Legislativa



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 380031003500300033003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **ROBERTA DOS SANTOS VEIGA** em **09/04/2025 13:07**

Checksum: **7E4DF2C5BDF9CE2311357DB14FBB37666057569299E942130382B237751EA0F4**



Autenticar documento em <https://sorocaba.camarasempapel.com.br/autenticidade>
com o identificador 380031003500300033003A00540052004100, Documento assinado digitalmente
conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.