



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

Parecer Jurídico

- Assunto:** Projeto de Lei nº 780/2025
- Interessado:** Presidente da Câmara Municipal de Sorocaba
- Data:** 11 de novembro de 2025.
- Ementa:** Projeto de Lei nº 780/2025 que estabelece isenções tributárias e incentivos a empresas de setores tecnológicos. Matéria de interesse local (CF, art. 30, I). Vício formal de iniciativa pela criação de órgão no Executivo (LOM, art. 38; Tema 917/STF). Renúncia de receita sem estimativa de impacto e sem compensação (ADCT, art. 113; LRF, art. 14; LDO/2025, art. 21). Inobservância da alíquota mínima de 2% de ISSQN (LC 116/2003, art. 8º-A). Doação de imóveis a particulares fora das hipóteses taxativas (Lei 14.133/2021, art. 76). Previsão de PPPs sem o regime próprio (Lei 11.079/2004). Proibição de cláusula de revogação genérica (LC 95/1998, art. 9º). Inconstitucionalidade e ilegalidade.

1. Relatório

Trata-se de parecer jurídico sobre substitutivo de Projeto de Lei, de autoria do Vereador Ítalo Gabriel Moreira, que *"Dispõe sobre "Lei Elon Musk", que estabelece isenção de tributos municipais e adoção de incentivos para empresas dos setores de inteligência artificial, indústria aeroespacial, energia elétrica, eletrônica e automobilística no município de Sorocaba, e dá outras providências"*.

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





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

2.1. Competência legislativa

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

CF/88, Art. 30. Compete aos Municípios:

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

LOM, 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: [...]

2.2. Iniciativa legislativa

No que se refere à iniciativa, verifica-se que o art. 6º do projeto de lei cria o Comitê de Inovação, Sustentabilidade e Desenvolvimento Tecnológico de Sorocaba, órgão do Poder Executivo, disciplinando sua vinculação hierárquica e atribuições:

PL 780/2025, Art. 6º Fica instituído o **Comitê de Inovação, Sustentabilidade e Desenvolvimento Tecnológico de Sorocaba (CISDTS)**, vinculado à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, com as seguintes atribuições:

I - Avaliar as propostas apresentadas pelas empresas interessadas nos benefícios instituídos por esta Lei;

II - Monitorar a aplicação dos critérios de sustentabilidade, a geração de empregos e os resultados econômicos e ambientais das empresas beneficiadas;

III - Publicar relatórios anuais de transparência que evidenciem as contrapartidas entregues pelas empresas ao município.





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

No entanto, **a iniciativa para tal criação de órgãos no âmbito da Prefeitura Municipal compete privativamente ao Prefeito Municipal**, conforme explicitamente disposto pelo art. 38 da Lei Orgânica Municipal, assim como pela jurisprudência pacificada no Tema nº 917 do Supremo Tribunal Federal.

LOM, 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 – 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).

Por esse motivo, o **art. 6º** do projeto de lei é eivado de **inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa**.

Já o **art. 8º** da proposição passa a permitir que o Poder Executivo estabeleça parcerias com instituições nacionais e internacionais. Conforme a doutrina majoritária sobre o tema, **não compete ao Poder Legislativo autorizar o Prefeito Municipal a realizar atos de gestão que já lhe são autorizados**. Ainda assim, a jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo passou a **tolerar** dispositivos dessa natureza, desde que não imponham a obrigatoriedade de execução por parte do Executivo, embora, visando a melhor técnica legislativa, ainda seja **recomendável sua exclusão**.

Ação Direta de Inconstitucionalidade - Lei nº 4.173, de 03 de abril de 2024, do Município de Andradina que "dispõe sobre a criação da Central Virtual para





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

Adoção de Cães e Gatos junto ao site oficial e redes sociais do Município de Andradina e dá outras providências". [...] **4. Artigo 4º da Lei Municipal nº 4.173/2024 - Simples previsão abstrata e genérica sobre a possibilidade de realização de parcerias como forma de custeio da norma, sem impor a sua realização, não traduz vício de inconstitucionalidade - Precedentes.** 5. Ressalva quanto ao artigo 5º que impõe ao Executivo a responsabilidade pela regulação de parcerias - Inadmissibilidade - Não cabe ao Poder Legislativo local dispor sobre prerrogativa já assegurada pela ordem constitucional - Desrespeito, nessa parte, aos princípios da Reserva de Administração e da Separação dos Poderes - Afronta aos artigos 5º, 47, inciso XIV, 111 e 144, todos da Carta Paulista. 6. Ação parcialmente procedente.

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2369346-91.2024.8.26.0000; Relator (a): Vianna Cotrim; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 02/07/2025; Data de Registro: 03/07/2025)

2.3. Aspecto material

2.3.1. Das isenções tributárias

As isenções propostas pelo **art. 2º** do projeto de lei somente são juridicamente viáveis se obedecerem aos requisitos previstos no art. 150, §6º, da CF/88, no art. 113 do ADCT, no art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000) e no art. 21 da Lei de Diretrizes Orçamentárias.

PL 780/2025, Art. 2º Ficam **isentas do pagamento dos seguintes tributos municipais**, por um período de até **20 (vinte) anos**, as empresas que comprovadamente desenvolvam produtos ou ofereçam serviços inseridos nos setores definidos no Artigo 1º:

I - Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (**IPTU**) incidente sobre imóveis utilizados na atividade;

II - Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (**ISSQN**) sobre serviços prestados no âmbito das atividades incentivadas;

III - **Taxas municipais** de licenciamento, fiscalização ambiental e urbanística relacionadas às atividades incentivadas;

IV - **Taxas de emissão** de alvarás ou funcionamento de estabelecimentos que se enquadrem nos critérios desta Lei.





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

CF/88, Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: §6º Qualquer subsídio ou **isenção**, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, só poderá ser concedido **mediante lei específica**, federal, estadual ou municipal, que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição, sem prejuízo do disposto no art. 155, § 2.º, XII, g.

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**.

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;





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

II - ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança.

LDO (2025), Art. 21. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual **decorra renúncia de receita** só serão promovidas se observadas as exigências do art. 14, da Lei Complementar Federal nº 101, de 2000, **devendo os respectivos Projetos de Lei ser acompanhados dos documentos para o atendimento do disposto no caput do referido dispositivo, bem como do seu inciso I ou II.**

§ 1º **É vedada** a concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita, assim como alterações na legislação tributária que possam afetar negativamente a arrecadação, **sem análise prévia e parecer técnico por parte da área tributária e do planejamento orçamentário.**

§ 2º 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, 12 (doze) anos.**

§ 3º 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.**

Em adição aos requisitos, o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) não pode ser objeto de isenções ou incentivos que reduzam sua alíquota para menos de 2%, sob pena de nulidade da lei municipal, nos termos da LC 116/2003:

LC 116/2003, **Art. 8º-A. A alíquota mínima do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza é de 2% (dois por cento).** (Incluído pela Lei Complementar nº 157, de 2016)

§ 1º **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 estabelecida no caput**, exceto para os serviços a que se referem os subitens 7.02, 7.05 e 16.01 da lista anexa a esta Lei Complementar. (Incluído pela Lei Complementar nº 157, de 2016)





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

§ 2º **É nula a lei ou o ato do Município** ou do Distrito Federal que não respeite as disposições relativas à alíquota mínima previstas neste artigo no caso de serviço prestado a tomador ou intermediário localizado em Município diverso daquele onde está localizado o prestador do serviço. (Incluído pela Lei Complementar nº 157, de 2016)

§ 3º A nulidade a que se refere o § 2º deste artigo gera, para o prestador do serviço, perante o Município ou o Distrito Federal que não respeitar as disposições deste artigo, o direito à restituição do valor efetivamente pago do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza calculado sob a égide da lei nula. (Incluído pela Lei Complementar nº 157, de 2016)

Dessa forma, o quadro abaixo sintetiza os requisitos legais necessários para as isenções propostas e avalia o respectivo atendimento pelo PL 780/2025:

Quadro síntese de atendimento aos requisitos legais

Nº	Descrição	Fundamento legal	Situação
1	Concessão por lei específica , com delimitação do alcance e condições do benefício	CF, art. 150, § 6º	Atendido (objeto do PL 780/2025)
2	Estimativa de impacto orçamentário-financeiro	ADCT, art. 113; LRF (LC 101/2000), art. 14	Não atendido
3	Indicação expressa de atendimento ao art. 14 da LRF, optando pelo inciso I (metas fiscais e consideração na receita) ou inciso II (medidas de compensação)	LRF (LC 101/2000), art. 14, incisos I e II	Não atendido
4	Parecer técnico prévio das áreas tributária e de planejamento orçamentário	LDO 2025, art. 21, § 1º	Não atendido
5	Cláusula de vigência máxima de 12 anos para o benefício	LDO 2025, art. 21, § 2º	Não atendido
6	(a) Objetivos, (b) metas e (c) indicadores da política pública fomentada; indicação do órgão responsável por supervisão/avaliação	LDO 2025, art. 21, § 3º	Atendido parcialmente (apenas objetivos)
7	Respeito à alíquota mínima do ISSQN (2%) , vedadas isenções/incentivos que resultem em carga inferior, salvo exceções legais	LC 116/2003, art. 8º-A, § 1º	Não atendido





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

Por consequência, o **art. 2º do PL é inconstitucional e ilegal** por contrariar o disposto no art. 113 do ADCT da CF/88, no art. 14 da LRF, no art. 21 da LDO e no art. 8º-A da LC 116/2003.

2.3.2. Das doações e demais incentivos

Dispõe os **arts. 3º e 4º** do projeto de lei sobre a doação de terrenos públicos:

PL 780/2025, Art. 3º O Poder Executivo poderá realizar a doação de terrenos públicos municipais às empresas que:

- I - Comproven viabilidade técnica e econômica para o desenvolvimento de projetos inovadores nos setores de atuação descritos no Art. 1º desta Lei;
- II - Apresentem plano de sustentabilidade ambiental detalhado, incluindo medidas para compensação de emissões de carbono, reaproveitamento de recursos naturais, energias renováveis e destinação correta de resíduos industriais;
- III - Comprometam-se a empregar, preferencialmente, mão de obra local e fomentar programas de educação e qualificação profissional no município.

Art. 4º A área doada será revertida automaticamente ao patrimônio municipal caso:

- I - A atividade econômica objeto do incentivo não seja iniciada no prazo de 3 (três) anos;
- II - A empresa não cumpra as obrigações de sustentabilidade e contrapartidas definidas nesta Lei.

Entretanto, a doação de bens públicos imóveis é regulamentada pela Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei 14.133/2021) nos seguintes termos:

Lei 14.133/2021, Art. 76. A alienação de bens da Administração Pública, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, será precedida de avaliação e obedecerá às seguintes normas:

a) dação em pagamento;

b) doação, permitida exclusivamente para outro órgão ou entidade da Administração Pública, de qualquer esfera de governo, ressalvado o disposto nas alíneas "f", "g" e "h" deste inciso;





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

c) permuta por outros imóveis que atendam aos requisitos relacionados às finalidades precípua da Administração, desde que a diferença apurada não ultrapasse a metade do valor do imóvel que será ofertado pela União, segundo avaliação prévia, e ocorra a torna de valores, sempre que for o caso;

d) investidura;

e) venda a outro órgão ou entidade da Administração Pública de qualquer esfera de governo;

f) alienação gratuita ou onerosa, aforamento, concessão de direito real de uso, locação e permissão de uso de bens imóveis residenciais construídos, **destinados ou efetivamente usados em programas de habitação ou de regularização fundiária de interesse social** desenvolvidos por órgão ou entidade da Administração Pública;

g) alienação gratuita ou onerosa, aforamento, concessão de direito real de uso, locação e permissão de uso de bens imóveis comerciais de âmbito local, com área de até 250 m² (duzentos e cinquenta metros quadrados) e **destinados a programas de regularização fundiária de interesse social** desenvolvidos por órgão ou entidade da Administração Pública;

h) alienação e concessão de direito real de uso, gratuita ou onerosa, de terras públicas rurais da União e do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) onde incidam ocupações até o limite de que trata o § 1º do art. 6º da Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, **para fins de regularização fundiária**, atendidos os requisitos legais;

Em suma, a doação de imóveis públicos somente é admitida nas hipóteses taxativas do art. 76 da Lei 14.133/2021: (b) entre órgãos ou entidades da Administração Pública; (f) para programas de habitação; (g) para regularização fundiária de interesse social; e (h) para fins de regularização fundiária. Como a proposta não se enquadra em nenhuma dessas hipóteses, **os arts. 3º e 4º do PL 780/2025 são ilegais**

Já o **art. 7º** da proposição cria incentivos públicos, tais como o fornecimento de infraestrutura, realização de parcerias público-privadas para investimentos e participação em eventos voltados à captação de novas parcerias.





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

PL 780/2025, Art. 7º As empresas contempladas por esta Lei poderão contar com apoio do Município na forma de: I - Infraestrutura pública otimizada, incluindo acesso facilitado a recursos como internet de alta velocidade, energia elétrica sustentável e logística diferenciada; II - **Parcerias público-privadas** para investimentos em formação de profissionais locais qualificados nos setores contemplados; III - Participação em eventos organizados pelo município voltados à captação de novas parcerias e investidores para esses setores.

Em que pese a necessidade de maior regulamentação do dispositivo, em especial quanto à seleção isonômica das empresas eventualmente contempladas, o **inciso II** trata de **parcerias público-privadas, conceito com significado legal preciso** dado pelo art. 2º da Lei nº 11.079/2004 como "*contrato administrativo de concessão, nas modalidades patrocinada ou administrativa*", cujo valor mínimo é de R\$ 10 milhões (art. 2º, § 4º, I). Considerando a impossibilidade de o dispositivo dispensar licitação na forma de concessão (art. 10), verifica-se a sua **ilegalidade**.

2.4. Técnica Legislativa

O **art. 10º** do Projeto de Lei revoga as disposições em contrário, em **desacordo com o art. 9º da Lei Complementar nº 95**, de 26 de fevereiro de 1998, que determina que a cláusula de revogação deve enumerar expressamente as normas que se pretende revogar.

LC 95/98, Art. 9º A cláusula de revogação deverá enumerar, expressamente, as leis ou disposições legais revogadas.

2.5. Disposições sobre a matéria

Encontra-se em tramitação o **PL 480/2025 e o seu substituto nº 01**, que "*Institui o Programa 'ISSQN Inova Sorocaba – Prof. Geraldo do Espírito Santo Fogaça de Almeida', de incentivo à inovação, tecnologia e economia criativa, mediante compensação parcial de ISSQN por empresas que patrocinem projetos locais de alto impacto*".





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

Considerando que ambos os projetos visam estimular a inovação por meio incentivos tributários, em especial no campo da inovação tecnológica e inteligência artificial, recomenda-se o **apensamento do PL 780/2025**, nos termos do art. 139 do Regimento Interno:

Art. 139. **Havendo 2 (dois) ou mais projetos semelhantes em tramitação legislativa**, o Presidente da Câmara determinará que prevaleça na tramitação aquele que tiver sido protocolizado com maior antecedência **e que os demais projetos sejam apensos ao primeiro**. (Redação dada pela Resolução nº 371/2011)

3. Conclusão

Diante do exposto, opina-se pela **inconstitucionalidade e ilegalidade** do Projeto, por afronta aos seguintes dispositivos, que comprometem o sentido da proposição: art. 38 da LOM e Tema 917/STF (art. 6º do PL); art. 113 do ADCT, art. 14 da LRF, art. 21 da LDO/2025 e art. 8º-A da LC 116/2003 (art. 2º do PL); art. 76 da Lei nº 14.133/2021 (arts. 3º e 4º do PL); arts. 2º e 10 da Lei nº 11.079/2004 (art. 7º, II, do PL); e art. 9º da LC 95/1998 (art. 10 do PL).

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 3100300033003600350038003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **LUIS FERNANDO MARTINS GROHS** em 11/11/2025 16:16

Checksum: **60CB33D53C2D595D05B3B81561FF4F78A877F21ADCA34A97A6CD2D110AA82D59**

