



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

PARECER JURÍDICO

PL 822/2025

Requerente: Presidente da Câmara Municipal de Sorocaba

1) RELATÓRIO

Trata-se de análise jurídica de projeto de lei ordinária que *“Institui no âmbito do Município de Sorocaba, o **Programa Municipal de Incentivo ao Venture Capital e ao Investimento em Startups (PMIVC)**, reconhece o venture capital como infraestrutura de desenvolvimento econômico local, estabelece incentivos fiscais, cria o Fundo Municipal de Co-Investimento em Inovação e dá outras providências”*, de autoria do **Edil Ítalo Gabriel Moreira**.

A proposição, ao instituir o referido programa, tem por finalidade fomentar o desenvolvimento econômico e a inovação no Município de Sorocaba (art. 1º), estabelecendo instrumentos de implementação que abrangem **incentivos fiscais** (art. 2º, I, e art. 3º), a criação de fundo municipal (art. 2º, II, e art. 4º), **a celebração de parcerias e instrumentos congêneres** (art. 2º, III e IV), **a priorização de startups locais em compras públicas** (art. 2º, V), bem como a **definição dos entes participantes e dos setores prioritários de inovação** (arts. 5º e 6º).

Contudo, algumas de suas disposições **extrapolam os limites da iniciativa parlamentar**, por interferirem em **matéria reservada ao Chefe do Executivo**, bem como **afrontam o princípio da legalidade tributária**, na medida em que remetem à regulamentação futura a definição dos elementos essenciais dos incentivos fiscais, conforme se passa a expor.

2) FUNDAMENTAÇÃO

2.1) Da Competência Municipal

Nos termos do **art. 30, incisos I e II, e do art. 174, caput, da Constituição Federal**, bem como dos **arts. 4º, incisos X, XXV e XXVI, e 33, incisos I e II, da Lei Orgânica do Município de Sorocaba**, compete ao Município legislar **sobre assuntos de interesse local** e suplementar a legislação federal e estadual no que couber, **inclusive para instituir políticas de incentivo econômico**, voltadas à promoção do empreendedorismo, da inovação tecnológica e do desenvolvimento do ecossistema de startups.





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado. (g.n.)

LEI ORGÂNICA MUNICIPAL

Art. 4º Compete ao Município:

(...)

XXV - Promover o empreendedorismo local por meio da desburocratização e da melhoria do ambiente de negócios. (Acrescido pela ELOM nº 65/2021)

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, apoiando 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, 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)

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:

(...)

II- tributos municipais, bem como autorizar isenções e anistias fiscais e a remissão de dívidas; (g.n.)

Tais disposições evidenciam que, em tese, a instituição de **programas municipais de incentivo econômico**, bem como a **disciplina de incentivos fiscais a eles associados**, insere-se no âmbito da competência legislativa do Município, **desde que observados os limites constitucionais e legais.**





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

2.2) Da Iniciativa Legislativa e de seus Limites Constitucionais

2.2.1) Da admissibilidade da iniciativa parlamentar

A instituição de programas com a fixação de objetivos gerais, bem como a disciplina de matéria tributária, admite iniciativa parlamentar, inexistindo reserva constitucional expressa ao Chefe do Poder Executivo para tais matérias.

Todavia, a análise do conteúdo normativo da proposição evidencia que alguns de seus dispositivos extrapolam os limites constitucionais da iniciativa parlamentar, seja por invadirem matérias reservadas ao Poder Executivo, seja por afrontarem regras constitucionais específicas, razão pela qual passam a ser examinados nos tópicos seguintes.

2.2.2) Da priorização de startups em compras públicas (art. 2º, inciso V)

A previsão de **priorização de startups locais em compras públicas (art. 2º, V)** mostra-se incompatível com o ordenamento jurídico, uma vez que a definição de critérios de preferência em contratações públicas está submetida às **normas gerais de licitações, de competência privativa da União** (art. 22, XXVII, CF), atualmente disciplinadas pela **Lei nº 14.133/2021**, a qual não autoriza preferência genérica a startups.

Tal imposição invade ainda a esfera de discricionariedade administrativa do Poder Executivo e pode afrontar o **princípio da isonomia** (art. 37, XXI, CF), bem como os **princípios da competitividade e do julgamento objetivo**, previstos nos arts. 5º e 11 da Lei nº 14.133/2021.

2.2.3) Da violação à reserva legal tributária (art. 3º)

Verifica-se que o **art. 3º da proposição** limita-se a **autorizar genericamente a concessão de incentivos fiscais** “nos termos de regulamentação específica”, sem definir o tributo alcançado, a natureza do benefício, os critérios objetivos, os sujeitos beneficiários e as condições de fruição.

Embora a matéria tributária admita iniciativa legislativa concorrente, conforme entendimento consolidado do Supremo Tribunal Federal (Tema 682), **a concessão de benefícios fiscais se submete à reserva legal estrita**, nos termos do art. 150, §6º, da Constituição Federal, *in verbis*:





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

"Art. 150 (...)

§ 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. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993\)](#)

Desse modo, é vedada a outorga de benefícios tributários mediante delegação genérica legislativa ao Poder Executivo, sob pena de violação ao já mencionado **princípio da reserva legal em matéria tributária**, pois a lei deve conter toda a previsão dos benefícios dela decorrentes, de modo a permitir que o contribuinte conheça todas as determinações e consequências dos efeitos dos benefícios tributários instituídos por ela.

Aliás, esse tem sido o entendimento jurisprudencial do Colendo
Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo:

*Constitucional – Tributário - Ação Direta de Inconstitucionalidade – Município de Itobi - Lei n. 2.089, de 21 de fevereiro de 2020 estabelece, em síntese, "diretrizes e incentivos fiscais para o desenvolvimento econômico do município de Itobi e dá outras providências"-(...) **Não é possível a outorga de benefícios tributários mediante delegação genérica legislativa ao Poder Executivo, sob pena de violação ao princípio da reserva legal em matéria tributária – Lei que deverá conter toda a previsão dos benefícios dela decorrentes, sem delegação ao Poder Executivo Municipal – (...) Vício de iniciativa e afronta à reserva da administração – Inconstitucionalidade da lei verificada – Ação julgada procedente.** (ADI 2156050-54.2022.8.26.0000; Rel: Marcia Dalla Déa Barone; Data do Julgamento: 08/02/2023; (g.n.)*

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE LEI Nº 2.000, DE 05 DE NOVEMBRO DE 2021, DO MUNICÍPIO DE REGISTRO. DELEGAÇÃO DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA AO PODER EXECUTIVO INADMISSIBILIDADE - OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA SEPARAÇÃO DE PODERES E DA RESERVA LEGAL ESTRITA EM MATÉRIA TRIBUTÁRIA E AO ART. 113 DO ADCT INCONSTITUCIONALIDADE. 1. Lei do Município de Registro que autoriza o Poder Executivo local a conceder isenção ou desconto em tributos municipais a pessoas físicas ou jurídicas que adotem animais abandonados, **nos termos de decreto a ser expedido em 60 dias. Entendimento firmado no STF e no TJSP de que todos os critérios essenciais para a identificação dos elementos que deverão ser retirados do campo de incidência do tributo devem estar previstos em lei (art. 150, § 6º, CF). Abdicação pelo Poder Legislativo de sua competência institucional em favor do Poder Executivo. Inadmissibilidade. Ofensa à separação de Poderes (art. 5º, § 1º, CE) e à reserva legal estrita em matéria tributária (art. 163, § 6º, CE)(...). Inconstitucionalidade formal. Reconhecimento. Ação direta de inconstitucionalidade procedente. (ADI: 2275813-83.2021.8.26.0000; Relator (a): Décio Notarangi; Data do Julgamento: 11/05/2022)**





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

Não obstante a inconstitucionalidade apontada, cumpre registrar que já se encontra em vigor a **Lei Municipal nº 12.769, de 17 de abril de 2023**, que autoriza a concessão de incentivos fiscais às empresas de economia criativa, enquadradas como startups ou empresas de inovação, instaladas no Município de Sorocaba, circunstância que demanda ainda a observância da **técnica legislativa** e a **necessária compatibilização com a legislação municipal vigente**, nos termos da **Lei Complementar nº 95/1998**.

2.2.4) Do vício de iniciativa na criação de fundo municipal (art. 4º)

No que se refere à **instituição de fundos municipais**, prevista no **art. 4º da proposição**, impõe-se reconhecer a ocorrência de **vício formal de iniciativa**, uma vez que tal matéria se insere no âmbito da **gestão orçamentária e financeira**, cuja iniciativa legislativa é **privativa do Chefe do Poder Executivo**.

Com efeito, os fundos municipais integram o orçamento anual, razão pela qual sua criação somente pode ocorrer por lei de iniciativa do Executivo, nos termos do **art. 174, inciso III, § 4º, item 1, da Constituição do Estado de São Paulo**, e do **art. 91, inciso III, § 3º, inciso I, da Lei Orgânica do Município de Sorocaba**, *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.)





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

2.2.5) Da ingerência na função regulamentar do Poder Executivo (art. 7º)

O art. 7º do projeto de lei, ao **direcionar o conteúdo da regulamentação a ser elaborada pelo Poder Executivo**, configura ingerência indevida do Poder Legislativo nas atribuições típicas do Executivo. Isso porque não cabe ao Legislativo impor medidas que, por sua própria natureza, são de competência privativa do Executivo. Essa situação viola o **Princípio da Separação dos Poderes**, que garante a autonomia e a independência de cada poder na sua esfera de atuação.

Nos termos do art. 84, inciso IV, da Constituição Federal, e, de forma simétrica, do art. 61, inciso IV, da Lei Orgânica do Município, **compete privativamente ao Chefe do Poder Executivo a edição de decretos e regulamentos necessários à fiel execução das leis**. Trata-se de prerrogativa indelegável, que visa assegurar a autonomia do Executivo na condução dos atos administrativos e na implementação das normas legais.

Assim, qualquer **tentativa** do Legislativo de **antecipar os elementos que devem compor essa regulamentação** caracteriza **ingerência indevida na função regulamentar**, cuja titularidade é exclusiva do Executivo.

3) DA CONCLUSÃO

Diante do exposto, a proposição padece de **ilegalidade e inconstitucionalidade**, por violar a **reserva legal tributária** (art. 150, § 6º, CF; art. 163, § 6º, CE/SP), apresentar **vício de iniciativa** na criação de fundo municipal (art. 174, III e § 4º, CE/SP; art. 91, III e § 3º, I, LOM) e configurar **ingerência indevida na função regulamentar do Poder Executivo** (arts. 2º e 84, IV, CF; art. 61, IV, LOM), além de não promover a necessária compatibilização com a legislação municipal vigente, em desacordo com as diretrizes da **Lei Complementar nº 95/1998**.

É o parecer.

Sorocaba, 30 de dezembro 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 3100300037003200390036003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **ROBERTA DOS SANTOS VEIGA** em **30/12/2025 12:19**

Checksum: **88B4FCE6A20CF777D2D598CF9EB40AD4D18BEE2320CADFBA0C3225B9E1F950E4**



Autenticar documento em <https://sorocaba.camarasempapel.com.br/autenticidade>
com o identificador 3100300037003200390036003A00540052004100, Documento assinado digitalmente
conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.