

Porto Alegre, 04 de dezembro de 2025.

Orientação Técnica IGAM nº 24.748/2025.

I. O Poder Legislativo do Município de Três Passos solicita análise e orientação técnica acerca do Projeto de Lei nº 145, de 2025, de autoria do Executivo, que tem como ementa: “Dispõe sobre a Política Municipal de Incentivo à Inovação, à Ciência e à Tecnologia no Município de Três Passos; institui o Programa Municipal de Incentivo à Inovação, o Conselho Municipal de Inovação (CMI), o Fundo Municipal de Ciência, Inovação e Tecnologia (FUMCIT), o Sandbox Regulatório, o Prêmio Municipal de Inovação, o Selo Municipal de Inovação, e dá outras providências, conforme o disposto na Lei Federal nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004, e suas alterações”.

II. Análise técnica

O Projeto de Lei nº 145/2025, de iniciativa do Prefeito Municipal, versa sobre política pública setorial, estruturação de órgãos colegiados, criação de fundo e definição de instrumentos de fomento à inovação, matéria compatível com a competência municipal e com a forma de lei ordinária. No plano constitucional, a competência municipal para legislar sobre ciência, tecnologia e inovação decorre, entre outros, do sistema nacional de CT&I, que admite atuação concorrente de Estados, Distrito Federal e Municípios:

Constituição Federal, art. 219-B, caput e § 2º:

Art. 219-B. O Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (SNCTI) será organizado em regime de colaboração entre entes, tanto públicos quanto privados, com vistas a promover o desenvolvimento científico e tecnológico e a inovação. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 85, de 2015)

(...)

§ 2º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios legislarão concorrentemente sobre suas peculiaridades. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 85, de 2015)

Some-se a isso o dever geral do Estado de promover o desenvolvimento científico, a pesquisa e a inovação, previsto no **art. 218 da Constituição Federal**, de modo que a instituição de uma política municipal de inovação se alinha à ordem constitucional.

Na esfera local, a **Lei Orgânica de Três Passos** prevê, entre as prioridades municipais, o incentivo ao desenvolvimento industrial, comercial e agrícola (**art. 8º, I**) e a criação de conselhos municipais, órgãos consultivos e de cooperação do Poder Executivo, os quais devem ser instituídos por lei ordinária e regulamentados por decreto:

Lei Orgânica do Município de Três Passos, art. 9º:

Art. 9º Os conselhos Municipais, órgãos consultivos e de cooperação do Poder Executivo, serão criados por lei ordinária e regulamentadas por decreto em número ilimitado.

Portanto, a criação do Conselho Municipal de Inovação por lei ordinária, com posterior regulamentação por decreto, está em consonância com a Lei Orgânica. Recomenda-se, contudo, que o texto deixe claro, no capítulo que tratar do CMI, seu enquadramento como órgão da estrutura do Poder Executivo, com caráter, preferencialmente, consultivo e propositivo, reservando eventual poder deliberativo ao âmbito interno do próprio conselho e à definição de critérios técnicos, sem usurpar competências típicas do Prefeito na direção superior da Administração e na execução orçamentária.

É juridicamente prudente que decisões sobre concessão de incentivos fiscais e alocação de recursos orçamentários tenham participação decisória final do Chefe do Executivo ou do órgão gestor designado, cabendo ao CMI análise técnica, priorização e acompanhamento.

A instituição do Programa Municipal de Incentivo à Inovação, do Prêmio Municipal de Inovação, do Selo Municipal de Inovação e de eventos como a Semana Municipal da Inovação é compatível com a autonomia municipal e encontra amparo na Lei Orgânica, desde que as respectivas ações e despesas sejam condicionadas à existência de previsão no PPA, LDO e LOA, em observância aos arts. 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal, e que a lei deixe expresso que a implementação dos instrumentos ficará sujeita a disponibilidade orçamentária e financeira.

Quanto ao Fundo Municipal de Ciência, Inovação e Tecnologia (FUMCIT), a criação por lei específica é exigência correta. É indispensável que o capítulo respectivo detalhe, ao menos: natureza contábil do fundo; órgão gestor; fontes de receita (transferências, convênios, doações, dotações orçamentárias etc.); forma de aplicação dos recursos, vinculada às finalidades da política de inovação; e previsão de que o funcionamento do fundo obedecerá às normas de direito financeiro e da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Caso o texto venha a vincular percentuais fixos de receitas de impostos ao fundo, será necessário examinar se não há afronta às regras constitucionais sobre vinculação de receitas tributárias; na ausência de tal vinculação, a modelagem como fundo contábil financiado por dotações anuais é a solução mais segura.

O ponto jurídico mais sensível do texto apresentado é o **art. 5º**, ao prever que o Programa se dará por concessão de incentivos fiscais, estímulos materiais e implantação de ambientes de inovação, sem explicitar o regramento dos benefícios tributários. Incentivos ou benefícios fiscais que reduzam receita tributária municipal (isenções, remissões, anistias, reduções de base de cálculo ou alíquotas) dependem de:

a) lei específica para cada tributo ou conjunto de tributos, conforme **art. 150, § 6º, da Constituição Federal**;

b) atendimento integral ao **art. 14 da Lei Complementar nº 101/2000 (LRF)**, com estimativa do impacto orçamentário-financeiro, demonstração de compensação por aumento de receita ou redução de despesa e respeito às metas fiscais;

c) observância do **art. 113 do ADCT**, que exige estimativa de impacto de proposições que criem ou ampliem benefício tributário.

No estágio atual de redação, o art. 5º tem caráter genérico e programático, mas pode gerar interpretação de que a própria lei está autorizando imediatamente incentivos fiscais em abstrato, sem o detalhamento exigido. Para mitigar o risco de questionamento, recomenda-se alterar a redação para deixar claro que:

1) o Programa **poderá** compreender incentivos fiscais, que serão definidos em leis específicas para cada tributo, com observância prévia da LRF e do ADCT;

2) esta lei não institui, por si só, benefícios fiscais concretos, limitando-se a autorizar sua criação por legislação própria;

3) os “estímulos materiais” e demais formas de apoio financeiro dependerão sempre de previsão orçamentária e das normas de direito financeiro vigentes.

Em relação ao **Sandbox Regulatório**, o instituto é compatível com o marco federal de inovação e com a **LC nº 182/2021**, desde que o município respeite os limites de sua competência. É juridicamente recomendável que a redação:

a) explicita que o sandbox só pode flexibilizar ou dispensar **normas infralegais municipais** (regulamentos, portarias, instruções), não podendo afastar leis federais ou estaduais, nem leis municipais em matéria de ordem pública, saúde, segurança, meio ambiente, licitações e contratos, ou outras normas cogentes;

b) preveja que cada projeto de sandbox será instituído por ato do Executivo, que definirá prazo certo, escopo da flexibilização, critérios de seleção dos participantes, requisitos de segurança e mecanismos de monitoramento e avaliação;

c) assegure transparência e controle, inclusive com participação do CMI na análise técnica das propostas e na avaliação dos resultados.

No tocante às contratações públicas inovadoras, a lei municipal deve limitar-se a enunciar diretrizes e a **autorizar** o uso dos instrumentos já previstos na **Lei nº 14.133/2021** (como encomenda tecnológica, diálogos competitivos, contratação para solução inovadora) e na **LC nº 182/2021**, remetendo o detalhamento procedimental a regulamento do Executivo.

A criação de ritos licitatórios próprios, divergentes do regime geral federal, poderia ser reputada inconstitucional por afronta às normas gerais de licitações e contratos. Assim, a referência às contratações inovadoras deve vir acompanhada de cláusula de compatibilidade com a legislação federal de regência.

Do ponto de vista da técnica legislativa, a exposição de motivos contém referência equivocada ao “Projeto de Lei nº 142/2025”, quando o correto é nº 145/2025, e há pequena divergência de datas entre a mensagem (24/11/2025) e o cabeçalho do projeto (27/11/2025). São falhas meramente formais, que não comprometem a validade da lei, mas

é conveniente corrigi-las no curso da tramitação, para assegurar coerência documental e evitar dúvidas interpretativas futuras.

III. Conclusão

O Projeto de Lei nº 145/2025 é, em linhas gerais, material e formalmente compatível com a Constituição Federal e com a Lei Orgânica do Município, podendo ser aprovado, **desde que** fique bem claro de que incentivos fiscais dependerão de leis específicas e de prévia observância à LRF e ao ADCT; delimitar o CMI como órgão vinculado ao Poder Executivo, de atuação sobretudo consultiva e propositiva, com deliberação restrita ao âmbito interno e técnico; restringir o Sandbox Regulatório à flexibilização de normas infralegais municipais, com prazos, critérios e controles claramente definidos; e assegurar que o FUMCIT e as demais ações dependam de previsão orçamentária e observância às normas de finanças públicas.

O IGAM permanece à disposição.



Roger Araújo Machado
Advogado, OAB/RS 93.173B
Consultor Jurídico do IGAM