



# CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

## SECRETARIA JURÍDICA

### Parecer Jurídico

**Assunto:** Projeto de Lei nº 026/2026

**Interessado:** Presidente da Câmara Municipal de Sorocaba

**Data:** 05 de fevereiro de 2026

**Ementa:** Projeto de lei que isenta IPTU para imóveis desprovidos de serviços públicos essenciais. Competência municipal. Tema 917 do STF. Ausência de vício de iniciativa. Fato gerador do imposto independe de prestação estatal correspondente. Violação ao art. 16 do CTN. Impacto orçamentário-financeiro ausente. 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 Vereador Dylan Roberto Viana Dantas, que *"Institui a isenção temporária do Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU aos proprietários de imóveis localizados em vias públicas que apresentem deficiência grave de infraestrutura urbana, 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

### 2.1. Competência e iniciativa legislativa

Verifica-se, preliminarmente, que o projeto de lei encontra amparo na Constituição Federal, que, em seu artigo 30, inciso I, atribui aos Municípios a competência para legislar sobre





# CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

## SECRETARIA JURÍDICA

assuntos de interesse local. Essa prerrogativa é igualmente prevista no artigo 33, inciso I, da Lei Orgânica do Município de Sorocaba (LOM), e complementada pelo inciso II que expressamente confere à Câmara Municipal a competência para legislar sobre tributos municipais.

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: [...]

II - tributos municipais, bem como **autorizar isenções** e anistias **fiscais** e a remissão de dívidas;

No tocante à iniciativa legislativa, observa-se que a matéria tributária possui **iniciativa comum (não reservada)**, motivo pelo qual a proposição não invade a competência privativa do Chefe do Poder Executivo prevista no art. 38 da Lei Orgânica Municipal, estando em consonância com o entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal no Tema nº 917 de Repercussão Geral.

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 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

### 2.2. Aspecto material

A presente proposição busca instituir isenção temporária de IPTU aos proprietários de imóveis localizados em vias com deficiência grave de infraestrutura urbana (art. 1º do PL).

Atualmente, a hipótese de incidência do IPTU tem como aspecto material a propriedade predial e, como aspecto espacial, a localização em zona urbana, definida pela existência de, no mínimo, 02 (dois) dos melhoramentos previstos no art. 32, § 1º, do Código Tributário Nacional (CTN) e reproduzidos no art. 3º, § 1º, do Código Tributário Municipal (CTM).

Art. 32. O impôsto, de competência dos Municípios, sôbre a propriedade predial e territorial urbana tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza ou por acessão física, como definido na lei civil, localizado na zona urbana do Município.

§ 1º Para os efeitos dêste impôsto, entende-se como zona urbana a definida em lei municipal; observado o requisito mínimo da existência de melhoramentos indicados **em pelo menos 2 (dois) dos incisos seguintes**, construídos ou mantidos pelo Poder Público:

I - meio-fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais;

II - abastecimento de água;

III - sistema de esgotos sanitários;

IV - rede de iluminação pública, com ou sem posteamento para distribuição domiciliar;

V - escola primária ou pôsto de saúde a uma distância máxima de 3 (três) quilômetros do imóvel considerado.

Art. 3º Constitui fato gerador do imposto sobre a propriedade predial urbana, a propriedade, o domínio útil ou a posse por natureza ou por acessão física, como definido na lei civil, de bem imóvel construído, localizado nas zonas urbanas do Município.

§ 1º Para os efeitos deste imposto, entende-se como zona urbana a definida em lei municipal, observando o requisito mínimo da existência de pelo menos dois dos seguintes melhoramentos, construídos ou mantidos pelo Poder Público:

a) meio fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais;





# CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

## SECRETARIA JURÍDICA

- b) abastecimento de águas;
- c) sistema de esgotos sanitários;
- d) rede de iluminação pública, com ou sem posteamento para distribuição domiciliar;
- e) escola primária ou posto de saúde, a uma distância máxima de 3 (três) quilômetros do imóvel considerado.

A inovação normativa do PL 026/2026 reside **em criar isenção ao IPTU enquanto a infraestrutura urbana apresentar alguma das deficiências graves** conforme art. 6º c/c art. 2º:

Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se deficiência grave de infraestrutura urbana, isolada ou cumulativamente:

I – vias públicas com pavimentação inexistente;

II – vias públicas com pavimentação deteriorada, caracterizada por buracos, afundamentos, erosões ou desgaste que comprometa a segurança e a trafegabilidade;

III – vias públicas que necessitem de recapeamento ou refazimento asfáltico, conforme avaliação técnica;

IV – ausência total ou parcial de iluminação pública, ou iluminação insuficiente que comprometa a segurança dos munícipes.

Art. 6º A isenção prevista nesta **Lei terá caráter temporário, sendo válida enquanto persistir a deficiência de infraestrutura urbana**, devendo ser: [...]

Destarte, apesar de a obrigação tributária surgir com a ocorrência do fato gerador subsumido à hipótese de incidência, o projeto isenta o tributo em razão de uma possível contraprestação insuficiente de serviço público.

Apesar dos louváveis objetivos da proposição, que visa assegurar condições dignas de moradia aos cidadãos sorocabanos, sobretudo àqueles residentes em áreas com infraestrutura urbana deficitária, há relevante óbice jurídico por contrariedade ao ordenamento tributário nacional.





# CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

## SECRETARIA JURÍDICA

Conforme dispositivos supracitados, para a caracterização de zona urbana, basta a existência de dois dos melhoramentos previstos pelo CTN e pelo CTM: meio-fio ou calçamento; abastecimento de água; sistema de esgotos sanitários; rede de iluminação pública; escola primária ou posto de saúde a uma distância máxima de 3 km do imóvel. Dessa forma, ainda que inexistam três destes requisitos, permanece configurada a hipótese de incidência. Isto porque, **embora o IPTU seja destinado ao caixa municipal, trata-se de um imposto**, definido pelo art. 16 do CTN:

Art. 16. Imposto é o tributo cuja obrigação tem por **fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica, relativa ao contribuinte.**

Em outras palavras, tributa-se o contribuinte do IPTU por ser ele detentor de propriedade imobiliária com determinadas características, independentemente de qualquer atividade estatal específica, tal como a manutenção de vias ou a oferta de iluminação pública. **Ao isentar os contribuintes que não recebem a atuação estatal, o projeto transforma a natureza jurídica do IPTU para a de taxa**, pois vincula o dever de pagar à prestação de serviços de infraestrutura, o que viola frontalmente o art. 16 do CTN.

### 2.3. Estimativa de impacto e previsão orçamentária

Ao criar **hipótese de renúncia de receita**, é imprescindível a apresentação de estimativa de impacto orçamentário e financeiro como condição para o regular trâmite legislativo, nos termos do art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal. Referido dispositivo é plenamente aplicável aos municípios, conforme já reconhecido pela jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal:

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

Direito constitucional e tributário. Ação direta de inconstitucionalidade. [...] 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)

Além disso, o art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000) condiciona a concessão de benefício tributário à existência de medidas de compensação fiscal ou demonstração de que a renúncia não afetará as metas fiscais:

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





# CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

## SECRETARIA JURÍDICA

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.

Dessa forma, além da estimativa de impacto orçamentário-financeiro, é necessário que a proposição (1) esteja **em conformidade com a Lei de Diretrizes Orçamentárias**; e (2a) demonstre que a renúncia **foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária**, ou (2b) **apresente medidas de compensação adequadas**.

Ademais, a Lei de Diretrizes Orçamentárias atual (Lei Municipal nº 13.257/2025) estabelece, no tocante às isenções tributárias:

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**.







# CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

## SECRETARIA JURÍDICA

§ 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.**

Ou seja, são necessários os seguintes requisitos para o regular trâmite legislativo do projeto de lei:

- 1) Apresentação de impacto orçamentário-financeiro da proposta legislativa;
- 2) Apresentação de documentos que comprovem o atendimento ao inciso I ou II do art. 14 da Lei Complementar Federal nº 101/2000;
- 3) Realização de análise prévia e emissão de parecer técnico pelas áreas tributária e de planejamento orçamentário;
- 4) Inclusão de cláusula de vigência máxima de 12 (doze) anos, em razão da natureza de incentivo tributário;
- 5) Anexação ao projeto de lei dos objetivos, metas e indicadores relacionados à política pública fomentada, cabendo ao Poder Executivo a indicação do órgão responsável, nos termos do art. 4º do próprio projeto de lei.

Diante disso, enquanto não forem atendidos os requisitos previstos no art. 113 do ADCT e na legislação orçamentária, o referido dispositivo padece de inconstitucionalidade e ilegalidade.







# CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

## SECRETARIA JURÍDICA

### 2.4. Projeto em tramitação sobre o assunto

Por fim, verifica-se que o PL 376/2025, o qual "*Dispõe sobre a isenção do IPTU para imóveis localizados em vias públicas desprovidas de serviços urbanos essenciais no município de Sorocaba*" possui **conteúdo semelhante** ao Projeto de Lei nº 026/2026, motivo pelo qual se recomenda o **apensamento**, 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** 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 e o art. 16 do CTN.

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 3100310030003600380032003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **LUIS FERNANDO MARTINS GROHS** em **05/02/2026 14:35**

Checksum: **B5CC648B07CFBDD69C2A82D5E6B49B6497FEAA13FE6D939A58C213C25DE9EC80**



Autenticar documento em <https://sorocaba.camarasempapel.com.br/autenticidade> com o identificador 3100310030003600380032003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.