



Parecer Jurídico

Assunto: Projeto de Lei nº 006/2026

Interessado: Presidente da Câmara Municipal de Sorocaba

Data: 03 de fevereiro de 2026

Ementa: Projeto de Lei que institui o Plano Urbano “Embeleza Sorocaba”. Competência municipal para legislar sobre interesse local e ordenamento territorial (art. 30, I e VIII, CF/88; art. 33, I e XIV, LOM). Iniciativa parlamentar. Imposição de prazo para regulamentação pelo Poder Executivo (art. 14). Ofensa aos arts. 2º da CF/88 e 5º da CE/SP. Violation à Separação dos Poderes. Ausência de comprovação de oitivas e gestão democrática em matéria de planejamento e estética urbana (arts. 180, II e 181, CE/SP; art. 2º, II, Estatuto da Cidade). Concessão de incentivo fiscal de IPTU (art. 10). Ausência de estimativa de impacto orçamentário-financeiro e de medidas de compensação. Desconformidade com o art. 113 do ADCT, art. 14 da LRF e art. 21 da LDO Municipal (Lei nº 13.257/2025). Inconstitucionalidade formal, material e ilegalidade.

1. Relatório

Trata-se de parecer jurídico sobre projeto de lei, de autoria do Vereador Dylan Roberto Viana Dantas, que *“Institui o Sistema de Políticas Públicas e o Plano Urbano ‘Embeleza Sorocaba’, voltado à valorização da estética urbana, paisagística, ambiental, cultural e arquitetônica do Município de Sorocaba, e dá outras providências”*.

O projeto foi encaminhado à Secretaria Legislativa 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 legislativa

O projeto está amparado no art. 30, I e VIII, da Constituição Federal, que conferem aos Municípios competência para legislar sobre assuntos de interesse local e disciplinar o uso e ocupação do solo urbano, bem como no art. 33, incisos I e XIV, da Lei Orgânica Municipal.

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

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

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

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: [...]

XIV - ordenamento, parcelamento, **uso e ocupação do solo urbano**;

Ademais, o **Tema 145** do Supremo Tribunal Federal já estabeleceu a competência dos municípios para legislarem sobre meio ambiente:

Tema 145 - a) Competência do Município para legislar sobre meio ambiente; b) Competência dos Tribunais de Justiça para exercer controle de constitucionalidade de norma municipal em face da Constituição Federal.

Há Repercussão? Sim

Relator(a): MIN. LUIZ FUX

Leading Case: RE 586224

Descrição: Recurso extraordinário em que se discute, à luz dos artigos 24, VI; e 125, § 2º, da Constituição Federal, a competência, ou não, do Município para legislar sobre meio ambiente, tendo conta a Lei nº 1.952/95, do Município de Paulínia-SP, que proíbe a queima de palha de cana-de-açúcar e o uso do fogo em atividades agrícolas; e a competência jurisdicional, ou não, do tribunal de justiça local para o exercício do controle concentrado da constitucionalidade dessa norma municipal, em face da Constituição Federal.





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO



Tese: **O município é competente para legislar sobre o meio ambiente com a União e o Estado, no limite do seu interesse local** e desde que tal regramento seja harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados (art. 24, VI, c/c 30, I e II, da Constituição Federal).

2.2. Iniciativa legislativa

Apesar de não haver reserva de iniciativa para a matéria de direito urbanístico, o dispositivo contido no **art. 14** do PL padece de inconstitucionalidade por violação ao princípio da separação de poderes, na medida em que impõe prazo para regulamentação da lei e seu conteúdo, o que interfere na discricionariedade do Prefeito Municipal ao conduzir a Administração Pública conforme critérios de conveniência e oportunidade.

Art. 14º O Poder Executivo regulamentará esta Lei, no que couber, **no prazo de 90 (noventa) dias**, contados da data de sua publicação.

Essa interferência contraria o princípio da separação dos poderes, previsto no artigo 2º da Constituição Federal e art. 5º da Constituição Estadual, entendimento compatível com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF):

CF/88, Art. 2º São Poderes da União, **independentes** e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

CE, Artigo 5º - São Poderes do Estado, **independentes** e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

§1º - É vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições.

§2º - **O cidadão, investido na função de um dos Poderes, não poderá exercer a de outro, salvo as exceções previstas nesta Constituição.**

Ementa Ação direta de inconstitucionalidade. Emenda nº 24/2008 à Constituição do Estado de São Paulo. Estipulação de prazo para o Governador expedir decretos e regulamentos para fiel execução das leis (CE paulista, art. 47, III). [...] **1. Firme a jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal no sentido da**





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO



incompatibilidade de disposições que estabeleçam prazos ao Chefe do Poder Executivo para apresentação de projetos de lei ou para a regulamentação de disposições legais. Violação dos arts. 2º e 84, II, da Constituição da República. Precedentes. [...]

(STF - ADI: 4052 SP 0001190-31.2008.1.00.0000, Relator: ROSA WEBER, Data de Julgamento: 04/07/2022, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 12/07/2022)

2.3. Participação comunitária no planejamento municipal

O plano proposto possui grande abrangência, abarcando a estética urbana e os aspectos paisagísticos, ambientais, culturais, arquitetônicos e turísticos da cidade (Art. 1º). Os artigos 2º e 3º do PL elencam, respectivamente, seus princípios e diretrizes gerais. Os artigos 4º ao 6º dispõem sobre o incentivo ao plantio de espécies específicas (Plátano, Araucária e Hortênsia), estabelecendo restrições técnicas de local, enquanto o Art. 7º fomenta o cultivo de flores adaptadas ao clima de Sorocaba. O projeto prevê ainda campanhas de conscientização sobre limpeza urbana (Art. 8º) e a aplicação de sanções para infrações de descarte irregular (Art. 9º). No âmbito tributário, o Art. 10 autoriza o Poder Executivo a conceder incentivo fiscal (desconto de até 10% no IPTU) para imóveis que adotem estilos arquitetônicos europeus específicos. Por fim, o texto reforça diretrizes de manutenção (Art. 11), campanhas contra o vandalismo (Art. 12) e define os trâmites de execução e regulamentação (Arts. 13 e 14).

Alinha-se ao entendimento exarado pela Ilma. Procuradora Legislativa por ocasião de seu parecer ao PL nº 237/2025, ressaltando que **a Constituição Estadual estabelece diretriz específica de participação popular como requisito obrigatório** no estabelecimento de normas de desenvolvimento urbano:

Artigo 180 - No estabelecimento de diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano, o Estado e os Municípios assegurarão: [...] II - a **participação das respectivas entidades comunitárias no estudo, encaminhamento e solução dos problemas, planos, programas e projetos que lhes sejam concernentes;**





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO



Tal dispositivo também está diretamente relacionado com a previsão do art. 29, XII, da Constituição Federal:

Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos: [...] **XII - cooperação das associações representativas no planejamento municipal;**

No mesmo sentido segue o Estatuto da Cidade:

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: [...] II – **gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação**, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

Por consequência, as ações pretendidas, que tratam da estética urbana e aspectos paisagísticos e arquitetônicos, dependem necessariamente da participação comunitária em seu estudo. A ausência de comprovação documental de tal participação prévia no processo legislativo configura vício de inconstitucionalidade material do projeto. Este entendimento vem sendo amplamente adotado pelo E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:

DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PARCELAMENTO DO SOLO URBANO. PROCEDÊNCIA. I. Caso em Exame 1. Ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Procurador-Geral de Justiça do Estado de São Paulo contra a Lei Complementar nº 7/2014 do Município de São Sebastião da Gramá, que regula o parcelamento do solo urbano e condomínios urbanísticos. Alega-se incompatibilidade com a Constituição Estadual e usurpação de competência da União. II. Questão em Discussão 2. A questão em discussão consiste em (i) verificar a inconstitucionalidade da norma municipal por ausência de planejamento urbanístico e participação popular, e (ii) analisar a usurpação de competência da União em matéria de parcelamento do solo. III. Razões de Decidir





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO



3. A norma impugnada foi aprovada sem planejamento prévio e participação comunitária, contrariando os artigos 180, 181 e 191 da Constituição Estadual.

4. A Lei Complementar nº 7/2014 extrapola a competência municipal ao estabelecer parâmetros de parcelamento do solo em desacordo com a legislação federal, violando o princípio federativo. IV. Dispositivo e Tese 5. Ação julgada procedente. Tese de julgamento: **1. A ausência de planejamento urbanístico e participação popular na elaboração de normas urbanísticas municipais viola a Constituição Estadual. [...]**

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2126390-44.2024.8.26.0000; Relator (a): Luis Fernando Nishi; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 30/04/2025; Data de Registro: 24/05/2025)

Ação direta de inconstitucionalidade em face dos incisos XV e XVI do § 2º do artigo 163, da Lei n.º 13.123, de 10 de janeiro de 2025, com redação dada pela Emenda n.º 93/2024, que "dispõe sobre a revisão do plano diretor de desenvolvimento físico territorial sustentável do Município de Sorocaba e dá outras providências" - Atos normativos decorrentes de Emenda apresentada em pleno recesso parlamentar, sete dias antes da aprovação do projeto de lei - **Ausência de planejamento técnico adequado e de efetiva participação popular - Ofensa aos artigos 180, caput, e inciso II, e 181, caput, da Constituição Estadual**, e aos os artigos 182, caput, e 30, inciso VIII, da Lei Maior - Ação procedente, com modulação dos efeitos.

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2177842-59.2025.8.26.0000; Relator (a): Vianna Cotrim; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 17/09/2025; Data de Registro: 25/09/2025)

2.4. Instituição de incentivos fiscais

O art. 10º do PL possibilita incentivo fiscal na forma de desconto de até 10% (dez por cento) do IPTU para imóveis que adotem determinados estilos arquitetônicos.

Art. 10º Fica o Poder Executivo autorizado a instituir **incentivo fiscal, na forma de desconto de até 10% (dez por cento) no IPTU**, para imóveis residenciais ou comerciais que adotem, de forma voluntária, diretrizes de identidade arquitetônica inspiradas nos seguintes estilos: [...]





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO



Por 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 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal. Referido dispositivo é plenamente aplicável aos municípios, conforme já reconhecido pela jurisprudência 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**.

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 imparcialidade, 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)





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO



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 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, o art. 14 exige 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**.





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO



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.**

§ 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 documentos que comprovem o atendimento ao inciso I ou II do art. 14 da Lei Complementar Federal nº 101/2000;
- 2) Realização de análise prévia e emissão de parecer técnico pelas áreas tributária e de planejamento orçamentário;
- 3) Inclusão de cláusula de vigência máxima de 12 (doze) anos, em razão da natureza do incentivo tributário;





- 4)** 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.

2.5. Aspecto material e técnica legislativa

Diante da prejudicialidade dos vícios formais apontados, o exame destes aspectos resta prejudicado.

3. Conclusão

Diante do exposto, conclui-se **pela inconstitucionalidade do Art. 14** por violação ao princípio da separação de poderes; pela **inconstitucionalidade e ilegalidade do Art. 10** em razão do desatendimento ao Art. 113 do ADCT e ao Art. 14 da LRF, e pela **inconstitucionalidade material do projeto de lei** ante a ausência de participação comunitária no planejamento urbano (Art. 180, II, CE/SP)

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 3100310030003200360035003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Luis Fernando Martins Grohs** em 03/02/2026 12:08
Checksum: **7D73111783CA3F95F998BA6A904EE9D5C9FF1B08C5D06EEE638D47C19A4EB452**



Autenticar documento em <https://sorocaba.camarasempapel.com.br/autenticidade>
com o identificador 3100310030003200360035003A00540052004100, Documento assinado digitalmente
conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.