



PARECER JURÍDICO Nº 11/2024

AUTOR: Álvaro Jesiel de Lima (Prefeito Municipal).

ASSUNTO: Projeto de Lei Complementar de nº 02/2024 “Dispõe sobre a regularização de construções no Município de Pedra Bela/SP, e dá outras providências”.

SOLICITANTE: Presidente da Câmara Municipal de Pedra Bela-SP.

I- RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de Lei Complementar de nº 02/2024 de autoria de Álvaro Jesiel de Lima (Prefeito Municipal) cujo objeto da propositura constante do artigo 1º assim dispõe:

O Executivo Municipal, através de seus órgãos competentes, fica autorizado a aprovar a regularização das edificações, reformas e ampliações realizadas sem as respectivas aprovações ou licenciamentos, concluídas até a data de 31 de dezembro de 2023, que atendam os seguintes requisitos:

I - satisfaçam as condições mínimas de habitabilidade, estabilidade, higiene, salubridade e permeabilidade;

II - não estejam construídas sobre logradouros ou terrenos públicos e faixas destinadas a alargamentos de vias públicas;

III - não avancem sobre a faixa de domínio público dos corredores viários previstos no Plano Diretor Municipal, como marquises, beirais, sacadas, telhados etc.;

IV - não estejam localizadas em faixas não edificáveis ao longo de lagos, lagoas, rios, córregos, fundos de vale, faixas de drenagem das águas pluviais, galerias, canalizações e nas faixas de domínio das linhas de transmissão de alta tensão e distribuição, de estradas ou rodovias municipais e estaduais;

V - não estejam situadas nas áreas de preservação ambiental ou proteção permanente, exceto nos casos previstos na Lei Federal nº 12.727, de 17 de outubro de 2012, ou quando houver Termo de Ajustamento de Conduta firmado com o Ministério Público e/ou a Prefeitura e/ou autorização dos órgãos competentes;

VI - não estejam situadas em área de risco, definidas pela Defesa Civil Municipal;

VII - não possuam vão de iluminação, ventilação ou insolação a menos



CÂMARA MUNICIPAL DE PEDRA BELA - SP

CNPJ: 00136452/0001-03

de 1,50 m (um metro e cinquenta centímetros) da divisa de propriedade vizinha, salvo anuência expressa de seus titulares, nos termos do Anexo I;

VIII - apresentação de declaração de segurança e estabilidade do imóvel, conforme Anexo I;

IX - apresentem declaração com firma reconhecida do proprietário e seu cônjuge, renunciando ao recebimento de qualquer valor relativo à eventual desapropriação das edificações regularizadas sobre recuos, sendo considerada neste caso apenas a terra nua.

Que o projeto não foi apresentado a justificativa, o impacto orçamentário-financeiro e parecer jurídico da Procuradoria Geral do Município (artigo 127-B, Inciso III, da Lei Orgânica Municipal) sendo que acompanham o projeto somente os Anexos referentes aos documentos e declarações a serem apresentados pelo Requerente da regularização, conforme fls. 1/21.

Que, em 09/04/2024 (fls. 22/23) as Comissões competentes dessa Casa solicitaram a apresentação do impacto orçamentário-financeiro, via ofício, ao Autor do Projeto, porém, como consta de fls. 24/25 em 16/04/2024 justificou e entendeu, em síntese, que não seria o caso de apresentação do impacto financeiro e orçamentário e assim, não o enviou.

Que em 06/03/2023, a Assessoria Contábil se manifestou, quando o Contador, Sr. Claiton Luiz Varoni assim se manifestou:

King Câmara

Ver Aula:

De:	Claiton Luis Varoni
Para:	Claudia Cristina Soares - Assessoria Jurídica
Remetente:	José Roberto Brandão Pinheiro - Mais detalhes

Entrega:	E-mail
Data da Tramitação	06/03/2024 - 22:54:31

Observação

Analisados os termos da propositura e verificou-se que os elementos de natureza financeira e orçamentária do mesmo não tem o condão de gerar os impactos previstos nos artigos 16 e 17 da LRF, portanto não são passíveis de parecer contábil.

De:	José Roberto - Responsável pela protocolação e tramitação inicial do documento.
Para:	Claiton Luis Varoni - Contabilidade



No objetivo de obter a manifestação quanto aos aspectos de legalidade, constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa os autos foram encaminhados a essa Procuradoria Jurídica para a emissão do parecer jurídico, com amparo na Resolução de nº 02/2023, em especial em seu artigo 7º que trata das atribuições dessa Procuradoria Jurídica.

É o relatório.

II- DA FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

Inicialmente, cumpre registrar que as manifestações jurídicas são de caráter opinativo.

Pelo que consta dos autos não ocorreu a realização de audiência pública, o que, salvo melhor juízo seria necessário para atender às disposições das legislações relacionadas com a matéria, sobretudo ampliação da participação do cidadão.

Vale lembrar que, a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 182, caput, assim dispõe:

...a política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes... (Grifamos).

No artigo citado assim continua a Constituição Federal de 1988:

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º A propriedade urbana cumpra sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor. (Grifamos).

Que a Lei Federal de nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) ao regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, em seu artigo 2º estabeleceu as diretrizes gerais da política urbana a serem observadas, sendo que no Inciso II determinou “a 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;”. (Grifamos).



Ressalta-se que, o artigo 41, Inciso IV, da Lei Orgânica do Município de Pedra Bela-SP ao discorrer sobre as competências das Comissões dessa Câmara Municipal elenca dentre elas “a realização de audiências públicas”. E da mesma forma, trata o artigo 96, Inciso V, do Regimento Interno dessa Casa (Resolução de nº 6/2018).

Que a Constituição do Estado de São Paulo em seu artigo 13, “6”, ao tratar das Comissões da Assembleia Legislativa, esclarece que “Às comissões, em razão da matéria de sua competência, cabe “...realizar audiências públicas dentro ou fora da sede do Poder Legislativo...”.

Insta salientar que a realização de audiências públicas objetiva a maior participação dos cidadãos, a publicidade, dar maior transparência aos atos de gestão e possibilita o debate com a sociedade e ao final, possibilita o controle social.

Que o artigo 40, § 4º, da Lei de nº 10.257/2001 assim dispõe:

No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:

I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;

II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;

III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos. (Grifamos).

De acordo com o artigo 43, da Lei de nº 10.257/2001 em atenção ao princípio da gestão democrática da cidade **deverão ser utilizados**, entre outros, os seguintes instrumentos:

I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;

II – debates, audiências e consultas públicas;

III – conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;

IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano; (Grifamos).

Além da ausência de audiência pública não há nos autos sequer, prova da participação da Diretoria de Obras, Infraestrutura, Meio Ambiente e Agricultura Municipal a quem dentre outras atividades compete:



CÂMARA MUNICIPAL DE PEDRA BELA - SP

CNPJ: 00136452/0001-03

...as atividades de planejamento e execução de obras e serviços municipais; conservação, abertura e pavimentação de estradas, ruas, vias e logradouros públicos;
... incentivar e coordenar a aplicação de programas e/ou políticas públicas que estejam inseridas em qualquer atividade coordenada pela Diretoria;

Disponível em

<<https://www.pedrabela.sp.gov.br/?pag=T1RjPU9EZz1PVFU9T0dVPU9HST1PVEE9T0dFP U9HRT0=&idmenu=247>>. Acesso em 12 abr 2024.

Insta destacar que o Plano Diretor Municipal, Lei Complementar de nº 75 **de 2007**, pela consulta feita na legislação municipal não foi revisado, na forma constante do Estatuto da Cidade e que o código de Obras (LC 37) é datado de 1992.

O Plano Diretor do Município de Pedra Bela ao tratar do Sistema de Planejamento e Participação assim dispõe nos artigos 2º e 84:

Art. 2º Fica criado o Sistema de Planejamento Municipal, a fim de atender às políticas e às diretrizes estabelecidas no Plano Diretor.

§ 1º O Sistema de Planejamento Municipal é o conjunto de todos os órgãos municipais reunidos sob a forma de colegiado, tendo como elementos gerenciadores e executivos o Prefeito e o Setor de Planejamento e como consultivo e supervisor o Conselho Municipal de Desenvolvimento.

§ 2º O Sistema de Planejamento Municipal terá o seu funcionamento conforme o disposto nesta lei, assegurada a participação popular no processo de planejamento.

§ 3º Integrarão o Sistema de Planejamento Municipal, além dos dispositivos desta Lei, o Código de Obras, Código de Posturas, Plano Diretor Ambiental e de Desenvolvimento rural, Plano Diretor de Desenvolvimento Turístico, Estrutura Administrativa Municipal e outras que se fizerem necessárias a adequada orientação das atividades públicas e privadas realizadas no Município.

Art. 84 Participarão do Sistema de Planejamento Municipal todas as unidades da Administração, o Legislativo e a comunidade do Município, sendo facultado, ainda, acesso ao referido processo aos dispositivos de positivos de ação regional que o Município Integre ou venha a integrar.

§ 1º Sistema Municipal de Planejamento é o conjunto de instituições, normas e meios que organizam institucionalmente as ações voltadas para o desenvolvimento da cidade e interagem as políticas, os programas e os projetos setoriais.



CÂMARA MUNICIPAL DE PEDRA BELA - SP

CNPJ: 00136452/0001-03

§ 2º As unidades da Administração do Município participarão do Sistema de Planejamento na **qualidade de fornecedoras de informações e subsídios**, no processo de discussão e deliberação sobre as propostas dos planos gerais e na feitura, dentro de suas respectivas atribuições, dos planos temáticos e setoriais.

§ 3º O Legislativo Municipal participará do Sistema de Planejamento por meio de ações que, no âmbito de sua competência, realize com vistas a apreciação, aprovação e fiscalização do cumprimento dos planos que integram o Processo de Planejamento.

§ 4º A Comunidade participará do Sistema de Planejamento por meio do **Conselho Municipal de Desenvolvimento (CMD)**, dos demais Conselhos criados por Lei e dos processos públicos de discussão sobre os planos do Município e os meios de implantação destes.

Que o artigo 189, do Plano Diretor Municipal assim dispõe:

O Município, através dos Setores de Planejamento e Obras, deverá, no prazo de seis meses, revisar o "Código de Obras" do Município com o objetivo de conformá-lo às disposições desta lei.

Parágrafo único. No processo de revisão do Código de Obras serão asseguradas ampla publicidade e participação da sociedade civil nos termos do disposto no art. 40, § 4º, incisos I a III da Lei Federal nº **10.257**, de 10 de Julho de 2001.

Portanto, não há nos autos comprovação da realização de audiência pública com a participação da sociedade e do envolvimento do Sistema de Planejamento Municipal, inclusive, da **Diretoria de Obras**, Infraestrutura, Meio Ambiente e Agricultura Municipal, na discussão o que, salvo melhor juízo é indicado, na forma da legislação citada.

No mérito, o Projeto de Lei Ordinária de nº 02/2024, "Dispõe sobre a regularização de construções no Município de Pedra Bela-SP e dá outras providências.", sendo que, no artigo 16, esclarece que "ficam revogadas as disposições em contrário, especialmente a Lei Complementar Municipal de nº 95, DE 04 DE ABRIL DE 2013.

Que em fls. 24/25 o Autor do Projeto informa que "Pois bem. Já de início necessário ressaltar que o presente projeto de lei visa atualizar e aperfeiçoar as disposições da Lei Complementar Nº 95, DE 04 de abril de 2013".

Vale destacar que o artigo 15 informa que a lei entrará em vigor na data de sua publicação, mas não trata do seu prazo de validade, o que é recomendável em razão do objeto do Projeto, pois, do contrário, a falta de



validade da lei, pode perpetuar as irregularidades das construções e a consolidação dessa situação, além de ensejar ausência do interesse público, quando se observa as normas e diretrizes da política urbana, traçadas pela Constituição Federal de 1988, pelo Estatuto da Cidade e pelo Plano Diretor Municipal.

Ademais, há que se lembrar que, legislações como essas não podem impedir o poder-dever de fiscalização, em razão do interesse público e do cumprimento das normas e diretrizes citadas.

No sentido dessa observação vale citar, a título de exemplo que, outras leis municipais, com o mesmo objeto, apresentam o prazo de validade como é o caso do Município de Vinhedo e de São Paulo, sendo que neste, o prazo citado foi prorrogado.

Verifica-se ainda que não constam dos autos as informações técnicas dos setores competentes no que refere à análise das compatibilidades, observâncias, impedimentos, alertas, detalhamento dos procedimentos e definição de seus tipos para embasamento das diretrizes legais a serem aplicadas e inclusive, para subsidiar a elaboração da minuta do projeto.

Ou seja, como já dito, não há nos autos prova de que a minuta do projeto em questão foi apreciada pela Diretoria de Obras, Infraestrutura, Meio Ambiente e Agricultura Municipal, via participação comprovada em reuniões, estudos, debates, etc, o que salvo melhor juízo, é essencial até mesmo para a escolha das modalidades e detalhamento dos procedimentos a serem adotados conforme o tipo de regularização e suas categorias.

Tal manifestação prévia da Diretoria de Obras, Infraestrutura, Meio Ambiente e Agricultura Municipal serve para embasar as disposições do artigo 2º, 3º e 5º, todos do projeto e apontar os critérios técnicos para tanto, sobretudo, se a ideia é a de atualizar uma legislação já em vigor desde 2013, como justificado em fls. 24, pelo próprio Autor do projeto.

Observa-se que não há cláusula específica e detalhada que trata de contrapartida, mas pelo contrário, as disposições do artigo 3º, sobretudo, o § 1º e § 2º, em conjunto com o artigo 13 (ISENÇÃO ISSQN) evidenciam a geração



CÂMARA MUNICIPAL DE PEDRA BELA - SP

CNPJ: 00136452/0001-03

de renúncia de receita, uma vez que haverá cancelamento de multas (artigo 3º, § 2º) e exclusão do crédito (artigo 3º, § 1º), ou seja, envolve receita pública.

Esse tipo de lei é conhecida como “lei da anistia”, como é conhecida a lei da cidade de São Paulo de nº 17.202/2019.

E nesse raciocínio, o projeto em análise evidencia que ocorrerá renúncia de receita em decorrência dos benefícios concedidos, sobretudo em relação aos artigos citados, e assim, deve observar as disposições legais para esse fim.

Que o artigo 165, § 6º, da Constituição Federal de 1988 determina que “O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.”.

Já a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC de nº 101/2000) ao tratar da renúncia de receita assim determina:

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.

Observa-se assim que, o artigo 14, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal aponta o que é considerado benefício fiscal.



CÂMARA MUNICIPAL DE PEDRA BELA - SP

CNPJ: 00136452/0001-03

Considerando-se que a renúncia de receita é uma despesa pública de forma indireta, há que se observar também, as disposições do artigo 16, da Lei de Responsabilidade Fiscal, na forma seguinte:

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

§ 2º A estimativa de que trata o inciso I do *caput* será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.

Dessa forma, não se pode aceitar que a mera declaração de fls. 24/25, emitida pelo Autor do Projeto substitua o impacto orçamentário-financeiro na forma determinada pela legislação competente e inclusive, com a análise das metas previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Ademais, salvo melhor juízo, o impacto orçamentário-financeiro deve ser emitido pelo responsável legal que possui as atribuições e competência para tanto, como consta a seguir da disposição do artigo 14, da Lei Complementar de nº 120/2018 e suas alterações, que não confere ao Prefeito Municipal (Autor do presente Projeto) essa atribuição/competência:

Compete a Diretoria da Fazenda a formulação da política econômico-tributária do Município, através de estudos, regulamentação e controle da aplicação da legislação tributária, orientação dos contribuintes para a correta observância da legislação tributária, planejamento fiscal, arrecadação e fiscalização de tributos, controle e administração da Dívida Ativa do Município, gerenciamento do fluxo financeiro, administração, controle e execução dos pagamentos através da execução do cronograma financeiro de desembolso e desenvolver



CÂMARA MUNICIPAL DE PEDRA BELA - SP

CNPJ: 00136452/0001-03

outras atividades correlatas ou complementares à sua competência.

Parágrafo único. Integram a Diretoria da Fazenda:

I - Departamento de Tributos e Fiscalização;

II - Departamento Contábil; (Redação acrescida pela Lei Complementar nº 161/2022)

III - Departamento Financeiro. (Redação acrescida pela Lei Complementar nº 161/2022). (Grifamos).

Além disso, salvo melhor juízo, há que se observar as exigências do artigo 4º, § 1º e § 2º, V, da Lei de Responsabilidade Fiscal, no que se refere ao Anexo de Metas Fiscais, sobretudo, em decorrência ainda do disposto nos artigos 13, 3º, § 1º e § 2º, todos do Projeto sob análise.

E, nesse sentido, há que observar também, as determinações do artigo 21, da Lei Municipal de nº 883/2023 que estabeleceu as Diretrizes Orçamentárias para o Município de Pedra Bela-SP em 2024, na forma seguinte:

Art. 21. - Todo projeto de lei enviado pelo Executivo versando sobre concessão de 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, além de atender ao disposto no art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, deve ser instruído com demonstrativo de que não prejudicará o cumprimento de obrigações constitucionais, legais e judiciais a cargo do município; que não afetará as metas de resultado nominal e primário, bem como as ações de caráter social, especialmente a educação, saúde e assistência social.

Além das questões já apontadas, e para melhor embasar a tomada de decisão, vale citar que a Resolução do Tribunal Superior Eleitoral-TSE de nº 23.735/2024 ao tratar dos ilícitos eleitorais, assim esclarece em seu artigo 7º:

Art. 7º Para a configuração do ato abusivo, não será considerada a potencialidade de o fato alterar o resultado da eleição, mas apenas a gravidade das circunstâncias que o caracterizam (Lei Complementar nº 64/1990, art. 22, inciso XVI).

Parágrafo único. Na análise da gravidade mencionada no caput deste artigo, serão avaliados os aspectos qualitativos, relacionados à reprovabilidade da conduta, e os quantitativos, referentes à sua repercussão no contexto específico da eleição.



E, em consonância com as disposições da Lei de nº 9.504/97, a Resolução nº 23.735/2024, ao tratar dos ilícitos eleitorais, disciplina em seu artigo 15, as condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre pessoas candidatas nos pleitos eleitorais e que são proibidas às agentes e aos agentes públicas(os), servidoras e servidores ou não, dentre elas:

IX - no ano em que se realizar eleição, **distribuir gratuitamente** bens, valores ou **benefícios** da Administração Pública, **exceto** nos casos de calamidade pública, estado de emergência ou **programas sociais** autorizados **em lei e já em execução** orçamentária no **exercício anterior**, casos em que o Ministério Público poderá promover o acompanhamento de sua execução financeira e administrativa (Lei nº 9.504/1997, art. 73, § 10).

Que a Resolução citada apresenta em seu artigo 20, as sanções cabíveis sem prejuízo de outras e no parágrafo 1º, do citado artigo informa que “As condutas do art. 15 citado são de configuração objetiva e consumam-se pela prática dos atos descritos, que, por presunção legal, tendem a afetar a isonomia entre as(os) candidatas(os), sendo desnecessário comprovar sua potencialidade lesiva”.

E de acordo com o Tribunal Superior Eleitoral “...as condutas vedadas contidas no art. 73 da Lei nº 9.504/1997 se aperfeiçoam com a mera prática dos atos descritos na norma, independentemente da finalidade eleitoral, uma vez que constituem ilícitos de natureza objetiva...”.

Que os autos do Projeto de Lei Complementar sob análise, na data de emissão do presente parecer constam de 23 fls., sendo que, não foi anexado aos autos a comprovação da existência de programa na forma acima citada, ou seja, “programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior”.

E, conforme consta do artigo 1º, § 2º, da Lei de nº 759/2024 (Estabeleceu o PPA), considera-se “Programa, o instrumento de organização da ação governamental visando à concretização dos objetivos pretendidos”.

A lei citada ainda explica, em seu artigo 6º que “Os Programas constantes do Plano Plurianual estarão expressos nas leis de diretrizes orçamentárias, nas leis orçamentárias anuais, nas leis que autorizem a abertura de crédito adicional especial e nos créditos extraordinários.”.



Vale mencionar também que o artigo 113, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias assim determina “A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro”.

Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União (2024, p. 14) em “Lições do Controle Externo das Regras Fiscais, assim orienta:

Nos termos da LRF, os gastos tributários compreendem anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, 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. Por força do Novo Regime Fiscal, instituído pela Emenda Constitucional (EC) 95/2016, proposições legislativas que criem esse tipo de benefício devem conter a estimativa do impacto orçamentário e financeiro. Adicionalmente, a LRF impõe uma base trienal a essa estimativa, abrangendo o exercício inicial de vigência do benefício e os dois subsequentes, além do atendimento às disposições da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a uma das seguintes condições: que a renúncia seja considerada na estimativa de receita orçamentária e não afete as metas fiscais; que a renúncia esteja acompanhada de medidas compensatórias que ampliem a arrecadação.

... Os problemas sinalizam que os benefícios são concedidos sem planejamento adequado, não havendo real clareza quanto aos resultados buscados e ao impacto fiscal correspondente. Também não há avaliação prévia, para analisar se a opção pelo benefício tributário seria mais eficiente que realizar uma despesa orçamentária. Mais grave ainda é que, uma vez aprovados, os benefícios tributários tendem a perpetuar-se, sem que haja comprovação de que o custo associado à redução de receitas tributárias é compensado pelos benefícios gerados. Isso se deve especialmente a duas razões. Em primeiro lugar, os benefícios tributários são concedidos por meio de leis e outras medidas que não se submetem ao processo de revisão anual pelo qual o orçamento passa. Em segundo lugar, a ausência de monitoramento e avaliação sistemáticos torna ainda mais obscuro o processo de renovação dos benefícios tributários, cujos resultados ficam, geralmente, restritos aos contribuintes beneficiados. Os problemas colocam em risco a transparência, o controle e a efetividade desses instrumentos para fomentar setores específicos, gerar emprego e renda, aumentar a produtividade e, em última instância, promover o desenvolvimento econômico e social. ...

Logo, há que se observar também esse aspecto, pois, ainda que possa ser alternativas para estimular o desenvolvimento social e comunitário, não se pode deixar de observar que podem se configurar o caso em questão, em benefícios.

O Tribunal Superior Eleitoral no RECURSO ORDINÁRIO N° 1496-55.2010.6.02.0000 - CLASSE 37— MACEIÓ -



ALAGOAS assim explicitou:

Infere-se do conjunto probatório, no entanto, que não há nenhuma lei específica de criação do Programa Alagoas Mais Ovinos, apesar dos esforços dos recorridos, bem como do que consta do acórdão regional. E exatamente a lei específica é o que constitui a exigência prevista no art. 73, § 10, da Lei nº 9.504/97.

Como assentado no julgamento do Agravo Regimental no Recurso Especial nº 28.433, relator o Ministro Felix Fischer, de 15.10.2009, *"desde o pleito de 2006, o comando do art. 73, § 10, da Lei nº 9.504/97, introduzido pela Lei nº 11.300/2006, proíbe a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da administração pública, no ano em que se realizar eleição. Uma das exceções é o caso de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior"*.

E, conforme bem salientou a Ministra Nancy Andrighi, no julgamento do Agravo Regimental no Agravo de Instrumento nº 1169-67, de 30.6.2011, o Tribunal *"não tem mitigado a exigência desses dois requisitos legais: lei autorizando a criação do programa social e execução orçamentária anterior"*. E, nesse julgado, ficou decidido que *"a mera previsão legal na lei orçamentária anual dos recursos destinados a esse programas não tem o condão de legitimar sua criação"*, situação, aliás, semelhante à hipótese dos presentes autos. Entendo que a prova documental apresentada pelos recorridos comprova tão somente que o Governo do Estado de Alagoas possuía ação alusiva a melhoramento genético de rebanhos, mas não que houvesse lei específica criando o Programa Alagoas Mais Ovinos no final do ano de 2009.

Assim, não procede a alegação de que o programa apenas mudara a nomenclatura, já que o denominado Programa de Apoio aos Arranjos Produtivos Locais (PAPL) tinha inúmeras áreas de atuação, o que reforça a necessidade de aprovação de projeto de lei específica, diante do interesse do governo de implantação de programa também específico, que beneficiaria diretamente a população, legitimando a atuação do Poder Executivo.

A finalidade da regra do § 10 do art. 73 da Lei nº 9.504/97 está justamente em evitar a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública no ano da eleição, restringindo, portanto, o lançamento de programas sociais, nos quais se pode objetivar exatamente a entrega de benesses à população, com vistas ao eventual favorecimento de candidaturas.

Por essa razão, a citada norma estabeleceu, em uma das ressalvas, que o programa social somente seria admitido caso tivesse previsão legislativa específica e ocorresse a respectiva execução orçamentária, pelo menos, desde o ano anterior ao do pleito, obrigando o Administrador Público a adotar critérios mais rígidos, repito, para evitar o desvirtuamento ou implementação eleitoreira de programas sociais, nos meses que antecedem as eleições, sob a alegação de atendimento à população e de cumprimento de obrigações constitucionais.

Quando o dispositivo faz menção a que os programas sociais devem estar autorizados em lei, não basta a existência de programa genérico a legitimar a atuação do agente público, exigindo-se, ao contrário, a específica previsão legal quanto às características do programa, sob pena de tornar inócua a vedação legal.



CÂMARA MUNICIPAL DE PEDRA BELA - SP

CNPJ: 00136452/0001-03

Ademais, conforme já decidiu o Tribunal, "*mesmo que a distribuição de bens não tenha caráter eleitoreiro, **incide o § 10 do art. 73 da Lei das Eleições***" (Agravo Regimental no Recurso Especial nº 35.590, de minha relatoria, de 29.4.2010).

De igual modo, assentou-se no acórdão do Agravo Regimental no Recurso Especial nº 36.026, relator o Ministro Aldir Passarinho Junior: "*para a configuração da conduta vedada do art. 73, § 10, da Lei nº 9.504/97 **não é preciso demonstrar caráter eleitoreiro** ou promoção pessoal do agente público, **bastando a prática do ato ilícito***".

Logo, a lei, quando vedou a respectiva conduta, é clara ao proibir, no ano em que se realizar eleição, a distribuição de bens, valores ou benefícios pela Administração Pública, **salvo as exceções legais**.

Logo, para a tramitação do presente projeto orienta-se observar o risco também da violação ao dispositivo do artigo 73, § 10, da Lei nº 9.504/97, eis que, para a configuração do ato abusivo, nos termos do artigo 7º, da Resolução de nº 23.735/2024, do Tribunal Superior Eleitoral "**não será considerada** a potencialidade de o fato alterar o resultado da eleição.

Portanto, salvo melhor juízo, não basta existir uma lei de 2013 (LC nº 95/2013) conforme argumenta O Autor, mas deve-se comprovar se o caso, no ano eleitoral se enquadra nas exceções tratadas pelo artigo 73, § 10, da Lei nº 9.504/97, ou seja, nos casos de calamidade pública, estado de emergência ou **programas sociais** autorizados **em lei e já em execução** orçamentária no **exercício anterior**, casos em que o Ministério Público poderá promover o acompanhamento de sua execução financeira e administrativa (Lei nº 9.504/1997, art. 73, § 10).

Que o Tribunal Superior Eleitoral no Recurso Ordinário de nº 1496-55.2010.6.02.0000/AL assim esclareceu:

E, conforme bem salientou a Ministra Nancy Andrighi, no julgamento do Agravo Regimental no Agravo de Instrumento nº 1169-67, de 30.6.2011, o Tribunal "não tem mitigado a exigência desses dois requisitos legais: lei autorizando a criação do programa social e execução orçamentária anterior". E, nesse julgado, ficou decidido que "a mera previsão legal na lei orçamentária anual dos recursos destinados a esse programas não tem o condão de legitimar sua criação", situação, aliás, semelhante à hipótese dos presentes autos.

Aliás o presente projeto em seu artigo 16 revoga expressamente a LC de nº 95/2013 e assim, **indaga-se "nesses 11 anos de vigência da lei citada** ocorreu a avaliação e o monitoramento dessa política pública ou de eventual programa relacionado com a LC de nº 95/2013? Nesse sentido, é a orientação



do Tribunal de Contas da União, ao tratar do aprimoramento da governança e da gestão da renúncia de receitas (Acórdãos 793/2016-P, 1.205/2014-P, 809/2014-P e 747/2010-P).

Diante do exposto, devido a ocorrência das eleições municipais em 2024, entende-se que, o projeto sob análise, **ferre o disposto no artigo 73, § 10, da Lei de nº 9.504/1997**, pois, trata também, de benefícios, e não apenas do alegado pelo Autor do Projeto em fls. 24/25, ou seja, é mais amplo o seu objeto.

Que as condutas vedadas estão descritas nos artigos 73/77, da Lei Federal de nº 9.504/97 e são espécies do gênero abuso de poder e ainda que a conduta não se enquadre no artigo 73 poderá ser considerada abuso de poder, além da violação dos princípios do artigo 37, caput, da CF/88, conforme as circunstâncias e com as sanções cabíveis.

Em assim sendo, salvo melhor juízo, caberá para a tomada da decisão se ater a essas questões relevantes e observar que, não se trata de mera atualização da LC Municipal de nº 95/2013, como alegado pelo Autor do projeto (em fls. 24), mas o objeto do projeto é mais amplo do que a lei citada. E caso se trata-se de mera atualização na forma argumentada pelo Autor citado, vale refletir que nesses 11 anos de vigência da lei complementar citada, atualizá-la nesse ano de 2024, ensejará riscos de violação às disposições citadas e o enquadramento nas condutas vedadas do artigo 73, § 10, da Lei de nº 9.504/1997.

E para maior embasamento, vale citar que nos municípios de Vinhedo-SP, São José dos Pinhais-PR, Campinas-SP e Cachoeiro do Itapemirim-ES, em projetos semelhantes, o assunto foi tratado como programa, com prazo de duração, e anterior a esse ano (2024) de eleições municipais, e inclusive, em Campinas, será aplicado somente a partir de 2026. É o que se observa na íntegra nas matérias disponíveis em:

<<https://correio.rac.com.br/campinaserc/prefeitura-cria-projeto-para-regularizar-obras-em-imoveis-de-interesse-social-1.1442561>>.

<<https://www.sjp.pr.gov.br/are-e-um-programa-voltado-para-regularizacao-de-obras-de-forma-facilitada/>>.



<<https://www.vinhedo.sp.gov.br/portal/noticias/0/3/18963/prefeitura-lanca-programa-para-regularizar-construcoes-e-lotes-em-desacordo-com-normas-municipais/>>.

<<https://www.cachoeiro.es.gov.br/noticias/programa-simplifica-regularizacao-de-construcoes-em-cachoeiro/>>.

Observou ainda que não há nos autos Parecer Jurídico da Procuradoria Geral do Município de Pedra Bela, o que, salvo melhor juízo, como o projeto é de iniciativa do Executivo, é exigido pelas disposições do artigo 127-B, Inciso III, da Lei Orgânica Municipal, alterada em 2020 e que assim apresenta dentre as funções institucionais daquela Procuradoria “Prestar assessoramento técnico-legislativo ao Prefeito Municipal;”. (Grifamos).

Ressalta-se que, a competência para legislar sobre a matéria é do Município, nos termos dos artigos 23, Inciso IX, 30, incisos I, II e VIII, da Constituição Federal de 1988 e do artigos 6º, da Lei Orgânica do Município de Pedra Bela-SP, pois, trata-se de assunto de interesse local e de regularização das edificações, reformas e ampliações, conforme descrito no artigo 1º, da propositura em discussão.

Que o artigo 45, da Lei Orgânica do Município de Pedra Bela-SP insere a matéria no rol das leis complementares e a lei citada traz dentre os legitimados à apresentação do projeto em debate, o Prefeito Municipal e da mesma forma consta do artigo 198, §1º, do Regimento Interno da Câmara de Pedra Bela.

Por se tratar de lei complementar o quórum para a deliberação exige a maioria absoluta dos membros e com votação nominal, nos termos do artigo 243, § 8º, Inciso II, do Regimento Interno dessa Casa.

Dessa forma, acerca da iniciativa para a deflagração do processo legislativo, tem-se por adequada a iniciativa do Prefeito Municipal no que tange ao Projeto de Lei Complementar de nº 02/2024, pelas razões já apresentadas, e assim, não há vício de iniciativa no Projeto mencionado, sendo atendidos os requisitos de competência e de iniciativa legislativas.



Entretanto, vale observar que não apresentado a Justificativa quando da apresentação do projeto, requisito formal e relevante, sobretudo o no caso da matéria em questão.

III- DA CONCLUSÃO

Dessa forma, o Projeto de Lei Complementar de nº 02/2024, que “Dispõe sobre a regularização de construções no Município de Pedra Bela/SP, e dá outras providências” não se reveste, de boa forma constitucional, legal, jurídico e de boa técnica legislativa, pelas razões citadas, **pois, em síntese:**

- 1- Não foi realizada audiência pública, conforme legislação citada.
- 2- Além da ausência de audiência pública não há nos autos sequer, prova da participação da Diretoria de Obras, Infraestrutura, Meio Ambiente e Agricultura Municipal na análise do tema e da minuta de projeto apresentada, o que descumpre as normas citadas, em especial, o Estatuto da Cidade, o Plano Diretor Municipal, em especial no seu artigo 84 e viola as competências da Diretoria mencionada.
- 3- Não apresentou a justificativa do projeto.
- 4- Não apresentou o impacto orçamentário-financeiro, em descumprimento às disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal, do artigo 113, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias-ADCT, bem como da Lei de Diretrizes Orçamentárias (Lei Municipal de nº 883/2023).
- 5- Não está acompanhado do parecer jurídico da Procuradoria Geral do Município (artigo 127-B, Inciso III, da Lei Orgânica Municipal) sendo que acompanham o projeto somente os Anexos referentes aos documentos e declarações a serem apresentados pelo Requerente da regularização, conforme fls. 1/21.
- 6- Foi apresentado em ano em que ocorrerá as eleições municipais, em violação ao artigo 73, § 10, da Lei de nº 9.504/1997, pois, salvo melhor juízo, a matéria apresentada no projeto sob análise trata de benefícios e não constam dos autos a existência de programas ou outros que se enquadrem nas exceções do citado



CÂMARA MUNICIPAL DE PEDRA BELA - SP

CNPJ: 00136452/0001-03

artigo da Lei de nº 9.504/1997 e viola também, a Resolução de nº 23.735/2024, do Tribunal Superior Eleitoral.

E nesse sentido, vale destacar que, a LC Municipal de nº 95/2013, está em vigor há 11 anos e atualizá-la nesse ano de 2024, como alegado pelo Autor do projeto (em fls. 24), ensejará riscos de violação às disposições citadas e o enquadramento dos agentes públicos nas condutas vedadas pela legislação eleitoral citada.

Isto posto, observa-se que o Projeto de Lei Complementar de nº 02/2024 não apresenta vícios de competência e iniciativa, **entretanto**, em obediência às normas constitucionais e legais, essa Procuradoria Jurídica **OPINA** que há violação das normas legais e inconstitucionalidade formal e material o que impede a sua aprovação.

E, caso se entenda pela deliberação, a votação da matéria, será deliberada nos termos do Regimento Interno e por ser lei complementar, nos termos do artigo 45, da Lei Orgânica do Município de Pedra Bela-SP, o quórum para a deliberação exige a maioria absoluta dos membros, com votação nominal, nos termos do artigo 243, § 8º, Inciso II, do Regimento Interno dessa Casa.

É o parecer jurídico, à consideração superior.

Pedra Bela- SP, 23 de abril de 2024.

Lucinéia Aparecida Vieira de Andrade
Procuradora Jurídica
Câmara Municipal de Pedra Bela-SP