

TC/007420/2025

Objeto: Representação em face da aplicação retroativa da Lei Municipal 18.175/2024, que alterou os índices utilizados para o cálculo de CEPACs - Certificados de Potencial Adicional de Construção

Interessados: Keitchele Lima da Silva, São Paulo Urbanismo (*)

Relator: Eduardo Tuma

Competência: PLENO

PARECER

Senhor Secretário-Geral

Trata o presente de Análise de Representação, nos termos do art. 2º, § 2º, da Resolução TCMSP nº 18/2019, apresentada pela vereadora KEIT LIMA, em face da aplicação retroativa da Lei Municipal 18.175/2024, que alterou os índices utilizados para o cálculo de CEPACs - Certificados de Potencial Adicional de Construção.

A nobre parlamentar, peça 1, sustenta que a São Paulo Urbanismo estaria aplicando indevidamente a nova regra a títulos emitidos antes da vigência da lei, o que violaria o princípio da irretroatividade, o respeito ao ato jurídico perfeito e ao direito adquirido, além de comprometer a lisura do procedimento licitatório, beneficiando indevidamente antigos detentores dos títulos, gerando enriquecimento ilícito e provocando prejuízo aos cofres públicos, ao reduzir a contrapartida financeira originalmente prevista.

SP-Urbanismo, em Resposta de Comunicação Processual, peça 7, informa que a questão já foi analisada internamente e por órgãos jurídicos municipais, culminando em parecer favorável à aplicação das

novas regras aos títulos emitidos antes da lei, desde que não tenha sido expedido o Auto de Conclusão do empreendimento.

Junta, ainda, pareceres que destacam que as certidões de CEPAC têm natureza provisória e podem ser alteradas conforme a legislação vigente no momento do pedido, com base no Decreto nº 53.094/2012 e no art. 19, §7º, da Lei nº 18.175/2024. Também se sustenta que não há retroatividade indevida, pois se trata de modificação de uma situação ainda não consolidada, além de inexistirem indícios de inconstitucionalidade ou prejuízo automático ao erário, concluindo que o entendimento está pacificado na administração pública municipal e que a aplicação das novas regras é juridicamente válida.

A Subsecretaria de Controle Externo, peça 16, em seu Relatório Conclusivo de Representação, concluiu que a alteração das certidões depende de pedido do interessado, deve ocorrer antes da emissão do certificado de conclusão do empreendimento e deve seguir a legislação vigente no momento do protocolo, destacando que as certidões têm caráter provisório, que os CEPACs são títulos negociados no mercado e sujeitos a riscos, e que a possibilidade de alteração está expressamente prevista em lei. Assim, entende que não houve violação ao direito adquirido, ao ato jurídico perfeito, enriquecimento ilícito ou danos ao erário, nem inconstitucionalidade por efeitos direcionados.

A Assessoria Jurídica desta Egrégia Corte de Contas, peças 18 e 19, entendeu que a própria lei autoriza a alteração das certidões já emitidas, desde que não tenha sido expedido o auto de conclusão do empreendimento, e que tais certidões possuem caráter provisório.

Destacou, inclusive, que o Tribunal de Contas não possui competência para declarar a inconstitucionalidade da norma de forma abstrata, devendo prevalecer a presunção de constitucionalidade, reforçada por

decisão recente do Tribunal de Justiça e, ao final opina pelo conhecimento da representação, mas pela sua improcedência.

A Procuradoria da Fazenda Municipal – PFM, peça 22, na esteira manifestações dos Órgãos Técnicos dessa Egrégia Corte, requereu que a presente representação seja julgada improcedente.

Este é o breve relatório.

Primeiramente, há que se esclarecer que a ora representante é pessoa pública e notória, investida de mandato eletivo para o exercício de suas funções parlamentares, podendo, nesse caso, ser dispensada a eventual apresentação de documentos pessoais, especificamente o título de eleitor exigido no § 1º do artigo 55 do Regimento Interno desta Egrégia Corte de Contas, haja vista a prova de sua cidadania estar evidenciada na sua atividade parlamentar.

No mérito, a representação apresentada pela parlamentar argumenta que a São Paulo Urbanismo estaria aplicando de forma irregular a nova lei a títulos emitidos antes de sua vigência, desrespeitando o princípio da irretroatividade, o ato jurídico perfeito e o direito adquirido, além de comprometer a transparência do procedimento.

Sustenta ainda que essa conduta favorece indevidamente antigos detentores, possibilita enriquecimento ilícito e causa prejuízo ao erário, ao diminuir a contrapartida originalmente estabelecida, razão pela qual requer a apuração dos fatos e a adoção de providências para prevenir ou reparar danos ao patrimônio público.

Em suma, diante de todo o processado, constatou-se que a aplicação da Lei Municipal nº 18.175/2024 aos CEPACs emitidos anteriormente à sua vigência encontra respaldo expresso na própria legislação e

nos atos regulamentares pertinentes, notadamente no art. 19, §7º, da referida lei e no art. 36 do Decreto Municipal nº 53.094/2012.

As certidões possuem natureza provisória e somente se consolidam com a expedição do auto de conclusão do empreendimento, razão pela qual a possibilidade de alteração, mediante requerimento do interessado e observância da norma vigente à época do pedido, não configura retroatividade vedada, tampouco afronta ao ato jurídico perfeito ou ao direito adquirido.

Ademais, as manifestações técnicas, jurídicas e os pareceres da Procuradoria Geral do Município, bem como os relatórios e pareceres desta Egrégia Corte de Contas, convergem no sentido da inexistência de prejuízo ao erário, enriquecimento ilícito ou inconstitucionalidade da norma, prevalecendo a presunção de legalidade e legitimidade dos atos administrativos praticados.

Então, à luz do conjunto probatório e das análises realizadas, concluiu-se pela regularidade da conduta administrativa e pela improcedência da representação, não havendo fundamentos jurídicos que justifiquem a adoção de medidas corretivas ou sancionatórias.

Assim, não se verifica irregularidade no procedimento, razão pela qual opina-se pela improcedência da representação, entendimento que compartilho.

Por todo o exposto, opino, s.m.j., pelo conhecimento da Representação interposta pela vereadora KEIT LIMA, em face da aplicação retroativa da Lei Municipal 18.175/2024, por preencher os requisitos regimentais de admissibilidade, e, no mérito, opino pela sua total improcedência.

É o meu parecer que submeto à consideração de Vossa
Senhoria.

São Paulo, 3 de fevereiro de 2026.

ANTONIO CARLOS MINGRONE
Assessor Secretaria I