II – ACÓRDÃO

ACO-UTR-183/2026

Processo	-	TC/007420/2025
Representante	-	Vereadora Keitchele Lima da Silva (Câmara Municipal de São Paulo)
Representada	-	São Paulo Urbanismo
Objeto	-	Representação interposta em face da aplicação retroativa da Lei Municipal 18.175/2024, que alterou os índices utilizados para o cálculo dos Certificados de Potencial Adicional de Construção – Cepacs, necessários para aquisição de área adicional de construção

3.399ª Sessão Ordinária

REPRESENTAÇÃO. SP URBANISMO. CERTIFICADOS DE POTENCIAL ADICIONAL DE CONSTRUÇÃO. CEPACS. ALTERAÇÃO DE ÍNDICES PARA O CÁLCULO DOS CERTIFICADOS. AQUISIÇÃO DE ÁREA ADICIONAL DE CONSTRUÇÃO. APLICAÇÃO RETROATIVA DA LEI. 1. Não há que se falar em aplicação retroativa indevida da Lei no âmbito das Operações Urbanas Consorciadas com uso de CEPACs quando se permite a alteração de certidões ainda não consolidadas por iniciativa do interessado, incidindo a disciplina normativa vigente à época do protocolo do pedido. Trata-se de adaptação normativa prospectiva de vínculos provisórios, e não de revisão de atos consumados. Art. 19, §7º, LM 18.175/2024. Art. 36, DM 53.094/2012. CONHECIDA. IMPROCEDENTE. Votação unânime.

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, dos quais é Relator o Conselheiro EDUARDO TUMA.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, em conhecer da representação, por estarem atendidos os requisitos regimentais de admissibilidade, e, no mérito, em julgá-la improcedente.

ACORDAM, à unanimidade, em determinar que se cumpra o art. 58 do RITCMSP, arquivando-se os autos após o cumprimento das demais formalidades legais.

Participaram do julgamento os Conselheiros RICARDO TORRES – Revisor, ROBERTO BRAGUIM e JOÃO ANTONIO.

Presente o Procurador-Chefe da Fazenda CARLOS JOSÉ GALVÃO.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 18 de março de 2026.

DOMINGOS DISSEI – Presidente
EDUARDO TUMA – Relator

/mfl

I – RELATÓRIO E VOTO DO CONSELHEIRO EDUARDO TUMA – RELATOR

TC/007420/2025 – Vereadora Keitchele Lima da Silva (Câmara Municipal de São Paulo) **–** São Paulo Urbanismo **– Representação** interposta em face da aplicação retroativa da Lei Municipal 18.175/2024, que alterou os índices utilizados para o cálculo dos Certificados de Potencial Adicional de Construção – Cepacs, necessários para aquisição de área adicional de construção

REPRESENTAÇÃO. CERTIFICADO DE POTENCIAL ADICIONAL DE CONSTRUÇÃO – CEPAC. APLICAÇÃO RETROATIVA DA LEI MUNICIPAL Nº 18.175/2024. 1. Retroagir a lei é diferente de permitir a alteração de certidões ainda não consolidadas por iniciativa do interessado. Ausência de ilegalidade**. CONHECIDA. IMPROCEDENTE.**

RELATÓRIO

1. Trata-se de Representação 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.

2. Em apertada síntese, a Representante aduz que a São Paulo Urbanismo estaria aplicando indevidamente a nova regra aos 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.

3. Neste diapasão, a São Paulo Urbanismo (peça 07) informou que o teor da Representação contraria os pareceres favoráveis à aplicação das novas regras aos títulos emitidos antes da lei, mas desde que não tenha sido expedido o Auto de Conclusão do empreendimento, bem como que as certidões de CEPACs têm natureza provisória. Ou seja, de que não há retroatividade indevida, por se tratar de modificação de uma situação ainda não consolidada.

4. A Auditoria, por sua vez, concluiu (peça 16) que a alteração das certidões de CEPACs depende de pedido específico do interessado, devendo, inclusive, este pleito ocorrer antes da emissão do certificado de conclusão do empreendimento, bem como 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.

5. Assim, de maneira idêntica ao raciocínio exarado pela São Paulo Urbanismo, a Auditoria entende que não houve qualquer violação ao direito adquirido, ao ato jurídico perfeito, enriquecimento ilícito ou danos ao erário, nem inconstitucionalidade por efeitos direcionados, como pretendeu demonstrar a Representante.

6. A Assessoria Jurídica (peças 18 e 19) salientou que a própria lei suscitada pela Representante 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; além do fato de que o Tribunal de Contas não possui competência para declarar a inconstitucionalidade da norma de forma abstrata, devendo prevalecer a presunção de constitucionalidade.

7. A Procuradoria da Fazenda Municipal – PFM (peça 22), na esteira manifestações dos Órgãos Técnicos dessa Egrégia Corte, requereu a improcedência e a Secretaria Geral (peças 24 e 25) opinou de igual forma.

8. É o relatório.

VOTO

1. Em julgamento a Representação 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.

2. A Representação contempla o preenchimento dos requisitos regimentais e por isso deve ser conhecida.

3. No entanto, no mérito, a Representação é improcedente.

4. A análise integrada das áreas técnicas e jurídicas evidencia que não houve aplicação retroativa indevida da Lei Municipal nº 18.175/2024 no âmbito das Operações Urbanas Consorciadas com uso de CEPACs. O ponto nuclear é a distinção entre **retroagir** a lei — impondo efeitos automáticos a situações definitivamente consolidadas — e **permitir a alteração** de certidões ainda **não consolidadas** por iniciativa do interessado, aplicando-se a disciplina **vigente na data do protocolo do pedido**. Tanto o Relatório Conclusivo quanto o parecer jurídico apontam, de modo convergente, que se trata de **adaptação normativa prospectiva** de vínculos provisórios, e não de revisão de atos consumados, o que afasta a alegação de violação ao art. 6º da LINDB, ao ato jurídico perfeito e ao direito adquirido.

5. Do ponto de vista normativo, dois dispositivos dão lastro expresso a essa dinâmica: (i) o art. 19, §7º, da Lei nº 18.175/2024, que autoriza a alteração de Certidões de Outorga Onerosa em CEPACs já emitidas até a emissão do Auto de Conclusão; e (ii) o art. 36 do Decreto Municipal nº 53.094/2012 (com a redação do Decreto nº 60.435/2021), segundo o qual os pedidos de alteração de certidão serão analisados segundo a legislação vigente na data do protocolo. Assim, a incidência dos novos parâmetros ocorre no momento do requerimento e somente enquanto a situação não tiver se tornado definitiva, afastando a ideia de retroatividade e preservando a segurança jurídica do sistema.

6. A natureza provisória da certidão de outorga onerosa em CEPAC — que não representa aquisição definitiva de potencial construtivo e apenas se consolida com o Auto de Conclusão — é determinante. Amparada há anos na prática administrativa e nos regulamentos, essa característica foi reiterada pela SP Urbanismo e acolhida tanto pela Auditoria quanto pela

Assessoria Jurídica, que destacam a possibilidade de alteração como um mecanismo de flexibilidade regulatória para compatibilizar projetos com sucessivas atualizações de políticas públicas, parâmetros urbanísticos e diretrizes do planejamento urbano. Não se trata, pois, de reescrever o passado, mas de harmonizar um vínculo ainda em curso com a legislação vigente.

7. No campo da competência e do controle, o parecer jurídico também situa corretamente o papel do Tribunal de Contas: cabe-lhe apreciar a legalidade de atos administrativos à luz da LINDB, recomendar correções e, se necessário, sustar atos, sem que isso implique controle abstrato de constitucionalidade de leis, reservado ao Poder Judiciário. À luz desse recorte institucional — e considerando, inclusive, precedente recente do TJSP que rechaçou alegações de inconstitucionalidade da Lei nº 18.175/2024 em outro ponto (ADI relacionada ao art. 17[1]) —, reforça-se a presunção de validade da disciplina municipal, o que torna ainda mais sólida a conclusão pela improcedência.

8. Quanto às alegações de enriquecimento ilícito e dano ao erário, as manifestações técnicas são claras: os CEPACs são valores mobiliários negociados em mercado, sujeitos a oscilações de preço e a riscos regulatórios — inclusive à possibilidade de alteração de parâmetros de conversão. Além disso, a mecânica das Operações Urbanas comporta contrapesos: devolução de áreas adicionais não utilizadas ao estoque para revenda, multas por desvinculação com posterior revinculação e ônus introduzidos pela própria lei, fatores que mitigam ganhos indevidos e preservam o interesse público. Não há, nos autos, evidências empíricas que fortaleçam a narrativa de prejuízo financeiro decorrente da faculdade de alteração legalmente prevista.

9. Também não prospera a tese de que a Lei nº 18.175/2024 seja uma lei de efeitos concretos voltada a beneficiar indivíduos determinados. Tanto o Relatório de Auditoria quanto o parecer do Jurídico registram que a norma possui alcance geral, aplicando-se a todos os que se enquadrarem nas hipóteses e condições estabelecidas, com fundamentos técnicos explicitados pela SP Urbanismo. O simples fato de haver agentes econômicos beneficiados por uma atualização urbanística não caracteriza privilégio indevido; trata-se de fenômeno inerente ao direito urbanístico, no qual ajustes de zoneamento e parâmetros frequentemente redistribuem ônus e bônus entre os atores.

10. Em síntese, a narrativa fático-jurídica consolidada nos autos converge: (i) não existe retroatividade porque não há imposição automática da lei nova a situações passadas; (ii) há aplicação regular da disciplina vigente no momento do pedido de alteração, sobre vínculos não consolidados; (iii) inexistem provas de dano ao erário ou de lei de efeitos concretos; e (iv) respeita-se o desenho de competências de controle. Diante desse conjunto, a conclusão técnica e jurídica pela improcedência da representação é a que melhor resguarda a legalidade, a segurança jurídica e a finalidade pública das Operações Urbanas.

11. Ante o exposto, por estarem atendidos os requisitos regimentais de admissibilidade, **CONHEÇO** da Representação, e, no mérito, acompanhando o posicionamento

[1] ADI nº 3013214-70.2024.8.26.0000 - Órgão e Câmara Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo

unânime das áreas técnicas deste Tribunal, e com fundamento nas razões expostas no presente, **JULGO-A IMPROCEDENTE**.

12. Cumpridas as formalidades legais, arquivem-se os autos.

EDUARDO TUMA
Conselheiro Relator