

**PARECER PRÉVIO Nº 17/2022**

**PROJETO DE LEI CM Nº 76/2022**

**REF.: PROCESSO Nº 2502/2022**

**INTERESSADO: COMISSÃO DE JUSTIÇA E REDAÇÃO**

**AUTOR DO PROJETO: VEREADOR ZEZÃO**

**ASSUNTO:** Projeto de Lei CM nº 76/2022, que dispõe sobre a alteração do Anexo I da Lei nº 9.229, de 30 de abril de 2010, com a redação que lhe foi dada pela Lei nº 9.542, de 17 de dezembro de 2013, que dispôs sobre o Programa de Incentivo para empreendimentos habitacionais no âmbito do Programa Federal “Minha Casa, Minha Vida”.

À

Comissão de Justiça e Redação,

Trata-se de projeto de lei de autoria do nobre Vereador Zezão, protocolizado nesta Casa no dia 19 de abril de 2022, que dispõe sobre a alteração do Anexo I da Lei nº 9.229, de 30 de abril de 2010, com a redação que lhe foi dada pela Lei nº 9.542, de 17 de dezembro de 2013, que dispôs sobre o Programa de Incentivo para empreendimentos habitacionais no âmbito do Programa Federal “Minha Casa, Minha Vida”.

Para melhor entendimento da questão, anexamos ao presente ambas as leis.



Segundo é permitido inferir, a alteração pretendida consiste, s.m.j., na supressão de imóvel público (ou parte dele) situado na Rua Julio Verne do rol constante do referido Anexo I, pelas razões expostas na justificativa que acompanha o PL CM 76/2022, citando expressamente determinado imóvel, especificamente o de classificação fiscal nº 23.51.019, ocupado pelo Esporte Clube Colorado, que possui um campo de futebol na referida área pública. Ou seja, o PL CM 76/2022 se dirige a determinado particular, o qual pretende beneficiar.

Inicialmente, é preciso alertar que, **ao pretender beneficiar determinado particular, o PL CM 76/2021 afronta os princípios da generalidade e da impessoalidade que devem reger as leis.**

Pelo princípio da generalidade, que é uma das principais características das leis, **a lei se dirige a toda a sociedade, não se destinando a um só indivíduo, não podendo ser endereçada a determinada pessoa,** como pretende o PL CM 76/2022.

Para melhor entendimento sobre o Anexo I em comento, de cujo rol pretende o PL CM 76/2022 excluir a área pública da Rua Julio Verne, permitimo-nos, aqui, com a devida vênia, transcrever o 'caput' do artigo 11 da Lei nº 9.929/2010:



“Art. 11 – Atendida a finalidade da Lei Federal nº 11.977, de 07 de julho de 2009, para o fim de fomentar a comercialização de habitações destinadas à população com renda de até 03 (três) salários mínimos, **ficam o Município de Santo André e o Serviço Municipal de Saneamento ambiental de Santo André – SEMASA, autorizados a alienar, total ou parcialmente,** observado o disposto nesta lei e demais legislação aplicável, em especial, o art. 17, I, da Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, **os bens imóveis descritos nos Anexos I e II, mediante:**

I – **venda;**

II – **doação com encargo;**

III – **permuta com outros bens situados no Município.”**

A nosso ver, o projeto de lei apresenta **VÍCIO DE INICIATIVA**, o que acarreta a sua **INCONSTITUCIONALIDADE**. Vejamos as razões:

A gestão administrativa municipal, incluídos aí os bens públicos municipais, é de competência exclusiva do Poder Executivo, à luz do princípio da independência e harmonia entre os Poderes, insculpido no art. 2º da Carta da República.



Em razão dessa premissa, somente o Prefeito pode ter a iniciativa de projetos de lei que disponham sobre os bens municipais e sobre a alienação desses bens.

Ora, se somente o Prefeito pode ter a iniciativa de projetos de lei que disponham sobre a alienação de bens municipais, o mesmo se diga quanto à sua eventual alteração.

Decorre do princípio da separação e harmonia entre os poderes a competência do Poder Executivo para gerir o patrimônio público municipal afetos a esse poder. Sendo assim, viola o referido princípio lei de iniciativa parlamentar que interfira na administração de bens públicos.

A título de exemplo, confira-se, a esse respeito, Acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça de Santa Catarina em Ação Direta de Inconstitucionalidade, cuja ementa é a seguinte:

**“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEIS Nº 592/2012 E 593/2012 DO MUNICÍPIO DE MACIEIRA. NORMA DE INICIATIVA PARLAMENTAR. ALTERAÇÃO DE CONTRATOS DE PERMISSÃO DE USO DE BENS PÚBLICOS FIRMADOS ENTRE O PREFEITO MUNICIPAL E AS PESSOAS JURÍDICAS DE DIREITO PRIVADO. DISPOSIÇÃO SOBRE ISENÇÃO DE PAGAMENTO DE CONTRAPRESTAÇÃO AO USO DO IMÓVEL. GESTÃO DE BENS PÚBLICOS. FUNÇÃO TIPICAMENTE**



**ADMINISTRATIVA. COMPETÊNCIA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. OFENSA AO PRINCÍPIO DA HARMONIA E DA INDEPENDÊNCIA ENTRE OS PODERES. VÍCIO FORMAL RECONHECIDO. INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA. PEDIDO JULGADO PROCEDENTE. Afronta o princípio de independência e da harmonia dos Poderes consagrado no artigo 32 da Constituição Estadual, o ato normativo, de origem parlamentar, que modifica contrato de permissão de uso de bem público firmado entre o Prefeito Municipal e a pessoa jurídica de direito privado, na medida em que compete ao Executivo dispor sobre a gestão do patrimônio público.” (TJ-SC – ADI: 9130641-55.2015.8.24.0000, Órgão Especial, Relator: Fernando Carioni, Data de Julgamento: 03/05/2017 - grifamos)**

Isto posto, cabe esclarecer que, segundo a terminologia jurídica, modificar a redação, mantendo o núcleo da norma, nada mais é do que derogá-la, ou revogá-la parcialmente.

Assim, trazemos a lume os ensinamentos de Maria Helena Diniz<sup>1</sup>, necessários, aqui, para explicar que **a alteração proposta pelo PL CM 76/2022 se trata, na verdade, de revogação parcial (ou derrogação) da Lei nº 9.229, de 30 de abril de 2010.**

---

<sup>1</sup> Lei de Introdução ao Código Civil Interpretada, 10ª edição, São Paulo, Saraiva, 2004, p. 67



Diz a ilustre Professora: “Com a entrada em vigor da nova norma, a lei revogada não mais poderá pertencer ao ordenamento jurídico, perdendo sua vigência, mas a revogação poderá não eliminar sua eficácia, pois poderá suceder que seus efeitos permaneçam.” Mais adiante, ela nos ensina que a palavra *revogação* é utilizada para expressar tanto a *ab-rogação* quanto a **derrogação**, sendo esta **a revogação parcial de uma norma jurídica** e aquela a revogação completa.

É preciso ver que a derrogação (ou a modificação de um texto legal) opera ‘*ex nunc*’, ou seja, alcança a lei ou ato revogado só a partir da vigência do ato revogador, não tem olhos para trás e, assim, não desconstitui as situações constituídas enquanto vigorou o ato derogado.

Segundo a Prof<sup>a</sup>. Maria Silvia Zanella Di Pietro<sup>2</sup>, a revogação “se faz por razões de mérito, ou seja, de oportunidade e conveniência, só podendo ser feita pela própria Administração pública (...) Só quem pratica o ato ou o órgão que esteja agindo na função administrativa pode revogar um ato administrativo”.

---

<sup>2</sup> Mestre e Doutora em Direito Administrativo pela USP, em palestra proferida em 30.09.2003, no I Seminário de Direito Administrativo, promovido pelo Tribunal de Contas do Município de S. Paulo, tendo por tema “Pressupostos do Ato Administrativo – Vícios, Anulação, Revogação e Convalidação em face das Leis de Processo Administrativo”, disponível no site [www.tcm.sp.gov.br](http://www.tcm.sp.gov.br).



Prossegue a ilustre Mestra: “A revogação não retroage, porque ela atinge o ato válido, o ato legal. Os efeitos já produzidos têm que ser respeitados. E ela sofre algumas limitações.”

Ou seja, a revogação é limitada. Ela não atinge todos os atos.

É o que ensina Hely Lopes Meirelles<sup>3</sup>, ao conceituar “ato irrevogável” como “aquele que se tornou insuscetível de revogação (não confundir com anulação), por ter produzido seus efeitos ou gerado direito subjetivo para o beneficiário ou, ainda, por resultar de coisa julgada administrativa. Advirta-se, neste passo, que a coisa julgada administrativa só o é para a Administração, uma vez que não impede a reapreciação judicial do ato. A decisão administrativa, ainda que final, não produz coisa julgada em sentido próprio, mas opera a irretratabilidade do ato pela Administração (...). A tendência moderna é considerar-se a irrevogabilidade do ato administrativo como regra e a revogabilidade como exceção, para dar-se cada vez mais estabilidade às relações entre a Administração e os administrados.” (grifamos)

Essa explicação é necessária diante da situação fática criada com o advento da Lei Municipal nº 9.229, de 30 de abril de 2010, cujo Anexo I se pretende, neste momento, alterar.

---

<sup>3</sup> Em “Direito Administrativo Brasileiro, 31ª. edição, 2005, Malheiros Editores, p. 175.



Como se pode verificar, a Lei nº 9.542/2013 acrescentou ao Anexo I da Lei nº 9.229/2010, diversas áreas públicas destinadas ao Programa Minha Casa, Minha Vida, dentre as quais a da Rua Julio Verne. Como se pode ver no quadro constante do referido Anexo I, o imóvel da Rua Julio Verne [Setor 23, Quadra 51, Lote 019 (parte), com área estimada de 5.000 m²] consta como “Demanda Fechada”, destinada a 120 unidades habitacionais previstas.

Diante disso, é fácil constatar que a Lei nº 9.229/2010, alterada pela Lei nº 9.542, de 17 de dezembro de 2013, já produziu efeitos no mundo jurídico, estando a área pública situada na Rua Julio Verne abrangida, desde 2013, portanto, no Programa de Incentivo para empreendimentos habitacionais no âmbito Federal “Minha Casa, Minha Vida”.

Oportuno, outrossim, à luz dos comentários já expendidos, trazer à colação o mandamento constitucional a respeito do direito adquirido, do ato jurídico perfeito e da irretroatividade das leis:

“Art. 5º - ...

“XXXVI – a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada; ...”

**O ato jurídico perfeito é aquele já realizado, acabado, segundo a lei vigente ao tempo em que se efetuou**, pois já satisfaz todos os requisitos formais para gerar a plenitude dos seus efeitos, tornando-se, portanto, completo ou aperfeiçoado. **Sua importância para o**



**direito é a proteção dada à pessoa da imutabilidade da situação jurídica que de boa-fé foi realizada dentro dos parâmetros legais quando sobrevém uma nova lei.**

**Consoante já decidiu o Supremo Tribunal Federal, o princípio constitucional do respeito ao ato jurídico perfeito se aplica também às leis de ordem pública.** (RE 209.517-6-RS, STF/1ª T., DJU 29/08/97, p. 40.255). No mesmo sentido, RE 209.519-2-SC, STF/1ª T, RT 746/176.

Valiosa, aqui, a lição de Pontes de Miranda<sup>4</sup> no sentido de que **“a lei nova não pode retirar do mundo jurídico o ato jurídico perfeito, nem alterá-lo a seu talante.**

Em face de todo o exposto, consideramos o PL CM nº 76/2022 flagrantemente **inconstitucional**, por vício de iniciativa, em clara violação ao princípio da independência e harmonia entre os Poderes, insculpido no art. 2º da Constituição Federal, e, ainda, por desatender aos princípios constitucionais da legalidade e impessoalidade, previstos no art. 37 da CF, e, também, por afronta ao artigo 5º, inciso XXXVI, ao pretender atentar contra o ato jurídico perfeito.

**Quanto à técnica legislativa e redacional, a propositura também oferece óbices que impedem a sua apreciação**

---

<sup>4</sup> Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda nº 1, de 1969, Forense, 1987, Tomo V, p. 101.



**pelo Plenário desta Casa**, pois, a nosso ver, e s.m.j., a redação do projeto apresenta-se de forma bastante confusa.

Por fim, tendo em vista que este parecer prévio não tem natureza vinculativa, entendemos, s.m.j., que o **quórum** para eventual aprovação é de **dois terços**, nos termos do artigo 36, § 2º, inciso I, alínea “e”, da Lei Orgânica do Município de Santo André.

É o nosso parecer prévio, de natureza meramente opinativa e informativa, que submetemos a superior apreciação dessa Douta Comissão de Justiça, sem prejuízo de nossas manifestações anteriores constantes deste processo.

Assistência Jurídica Legislativa, em 29 de abril de 2022.

**MIRTES MIGUEL DA SILVA**

**OAB/SP 78.046**

