



# Tribunal de Justiça de Minas Gerais

**Número do** 1.0000.13.076571-2/000      **Númeraço** 0765712-  
**Relator:** Des.(a) Geraldo Augusto  
**Relator do Acordão:** Des.(a) Geraldo Augusto  
**Data do Julgamento:** 24/10/2014  
**Data da Publicação:** 30/10/2014

**EMENTA:** AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 851/2013 DO MUNICÍPIO DE CACHOEIRA DA PRATA. DOAÇÃO DE BENS PÚBLICOS (LOTES) A DETERMINADOS PARTICULARES. LEI DE EFEITOS CONCRETOS. INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. AÇÃO NÃO CONHECIDA.

Os comandos normativos dotados de efeitos concretos não permitem o questionamento por meio de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade.

AÇÃO DIRETA INCONST Nº 1.0000.13.076571-2/000 - COMARCA DE SETE LAGOAS - REQUERENTE(S): PREFEITO MUN CACHOEIRA PRATA - REQUERIDO(A)(S): CAMARA MUN CACHOEIRA DA PRATA

## A C Ó R D ã O

Vistos etc., acorda, em Turma, o ÓRGÃO ESPECIAL do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, na conformidade da ata dos julgamentos, em NÃO CONHECERAM DA AÇÃO.

DES. GERALDO AUGUSTO

RELATOR.

DES. GERALDO AUGUSTO (RELATOR)



# Tribunal de Justiça de Minas Gerais

## VOTO

O Prefeito do Município de Cachoeira da Prata ajuizou a presente Ação Direta de Inconstitucionalidade em face da Lei nº 851/2013, daquele Município, cujo Projeto, de origem do Executivo, recebeu emenda substitutiva ao art. 4º, caput e parágrafo único, que o desvirtuou e o tornou inconstitucional, por violação aos princípios da impessoalidade, moralidade e razoabilidade, estampados no art. 13 da CEMG.

Diz que o Projeto enviado pelo Executivo visava atender, mediante critérios objetivos de necessidade e estado de pobreza, as famílias que ali se enquadravam com doação de lotes do Município, mas o Legislativo, violando os preceitos apontados, de maneira "sorradeira, pessoal e de caráter eleitoreiro", incluiu a lista de pessoas que seriam beneficiadas com os imóveis doados, fazendo com que a Lei perdesse todo o sentido e critério, que passou a ser meramente político.

Diz que vetou o referido artigo, mas o veto foi derrubado e o Projeto se transformou na Lei nº 851/2013.

Assim, pede seja concedida cautelar para suspender a eficácia do art. 4º, caput e parágrafo único, da referida lei municipal e, ao final, seja a ação julgada procedente, declarando a sua inconstitucionalidade (ff. 02/10).

Com a inicial vieram os documentos de ff. 11/55.



# Tribunal de Justiça de Minas Gerais

A medida cautelar foi indeferida à f. 64.

Citado, o Presidente da Câmara Municipal suscita preliminar de sua ilegitimidade passiva, pois deve figurar no pólo passivo da ADI o órgão do Poder que editou o ato normativo e não a "pessoa física" do Presidente da Casa, que "não representa a Câmara Municipal". Sustenta a incompetência absoluta dos Tribunais de Justiça para o controle abstrato de constitucionalidade das normas de repetição obrigatória. Afirma que a petição inicial é inepta, na medida em que o art. 13 da CEMG, utilizado como parâmetro de constitucionalidade, "não abrange a Administração Pública dos Poderes Municipais".

Destaca que a listagem das famílias beneficiadas contida no anexo da Lei nº 851/2013 representa os cidadãos cachoeirenses anteriormente agraciados com a doação de lotes, nos termos do cadastro realizado pela própria Secretaria de Assistência Social, quando do cumprimento do Decreto Municipal nº 158/2012, que trazia os mesmos critérios objetivos e impessoais previstos no Projeto de Lei nº 15/2013.

Salienta que o aludido Projeto visava realizar novo recadastramento das famílias beneficiadas e a listagem contida na Lei nº 851/2013 busca efetivar o direito à moradia das famílias já contempladas, em respeito à segurança jurídica, à boa-fé e à estabilidade das relações, preservando-se os efeitos das doações decorrentes do Decreto municipal nº 158//2012, que não era o instrumento normativo adequado para a alienação de bens públicos.



# Tribunal de Justiça de Minas Gerais

Sustenta que os efeitos fáticos produzidos por atos administrativos viciados, em favor de terceiros de boa-fé, devem permanecer válidos; que o direito social à moradia é dever do Estado, que devem garanti-lo mediante políticas habitacionais aos cidadãos hipossuficientes, em razão do princípio da máxima efetividade das normas constitucionais e a força normativa da Constituição.

Pugna pela improcedência do pedido ou, na eventualidade, pela modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade, haja vista que as famílias contempladas com as doações já iniciaram a construção de suas moradias nos imóveis (ff. 77/96).

A Douta Procuradoria Geral de Justiça junto a este Órgão Especial se manifestou às ff. 2316/2321, suscitando preliminar de inadmissibilidade do ajuizamento de ADI para impugnar norma de efeitos concretos. No mérito, opina pela procedência da ação.

É o relatório.

O Projeto nº 15/2013 que deu origem à Lei nº 851/2013 do Município de Cachoeira da Prata autorizava o Executivo municipal a doar 148 lotes de sua propriedade às famílias de baixa renda para fins habitacionais no Bairro "Recanto dos Angicos". No art. 4º, caput e parágrafo único, referido Projeto determinava que o cadastramento das famílias beneficiadas fosse realizado pela Secretaria Municipal de Assistência Social e os beneficiários que fossem reclassificados após avaliação da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social teriam o



# Tribunal de Justiça de Minas Gerais

direito de permanecer com o imóvel (ff. 18/20).

O Projeto original sofreu emendas substitutivas no Legislativo, entre as quais, foi modificado o mencionado art. 4º, caput e parágrafo único, objeto de impugnação da presente ação direta de inconstitucionalidade, pois, nos termos da Proposta de Emenda ao Projeto nº 15/2013, o art. 114, §3º, da Lei Orgânica do Município de Cachoeira da Prata torna obrigatória a inclusão, na lei, do nome dos contemplados para o recebimento de lotes (f. 22).

Peço vênia para citar a redação final do art. 4º, caput e parágrafo único, constante da Lei municipal nº 851/2013:

"Art. 4º - A listagem das famílias contempladas com a doação de lote que consta em anexo com 14 folhas, contendo o nome, qualificação profissional, número do lote, quadra e rua passa a fazer parte integrante desta lei.

Parágrafo único - As Famílias beneficiadas constantes na listagem de doação são legítimos proprietários dos lotes" (f. 41).

O anexo I da Lei municipal nº 851/2113 (ff. 42/55), de fato, contém a listagem com nomes e qualificação profissional das famílias que receberam lotes como doação, no bairro "Recanto dos Angicos". O rol detalha também o número do lote, quadra e rua dos imóveis.



# Tribunal de Justiça de Minas Gerais

Assim, o art. 4º, caput e parágrafo único, da Lei Municipal nº 851/2013 não possui densidade normativa geral, nem é revestido de abstração ou impessoalidade.

Não há empecilho constitucional à edição de leis sem o caráter geral e abstrato, providas apenas de efeitos concretos e individualizados. Há matérias a cujo respeito a disciplina não pode ser conferida por ato administrativo, demandando a edição de lei, ainda que em sentido meramente formal, como no caso dos autos, relacionado à alienação gratuita ao domínio particular de bens imóveis dominicais da Administração Pública Direta - arts. 101 do CC c/c 17, I, da Lei Federal nº 8.666/93.

Porém, os comandos normativos dotados de efeitos concretos não permitem o questionamento por meio de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade. A solução de situações jurídicas concretas ou individuais não se coaduna com a natureza do processo objetivo de controle de constitucionalidade, destinado a questionar a validade de norma que regule uma situação em tese/abstrata e não um caso concreto.

A esse respeito, leciona LUÍS ROBERTO BARROSO:

"A norma impugnada por ação direta tem de ser dotada dos atributos de generalidade e abstração. Por vezes, sob a roupagem formal de uma lei, são editadas medidas materialmente administrativas, com objeto determinado e destinatários certos. Esses atos de efeitos concretos, despojados de coeficiente de normatividade



# Tribunal de Justiça de Minas Gerais

ou de generalidade abstrata, não são passíveis de controle abstrato e concentrado de constitucionalidade. Insere-se nessa categoria, e.g., dispositivo de lei orçamentária que fixe determinada dotação ou o ato legislativo que veicule a doação de um bem público a uma entidade privada ou que suste uma licitação " (O Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro, 2006, p. 158) - destaquei.

A propósito, em caso idêntico ao dos autos já decidiu este Órgão Especial pela inadmissibilidade da ADI contra lei de efeito concreto que trata de doação de bem público a determinada pessoa natural, gerando direito subjetivo:

**"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DE EFEITOS CONCRETOS. INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. AÇÃO NÃO CONHECIDA.**

1. A ação direta de inconstitucionalidade traduz forma de controle abstrato da constitucionalidade das leis e atos normativos em face da Constituição, razão pela qual somente é cabível para impugnação de atos estatais de inegável conteúdo normativo, com o escopo de garantir a defesa da ordem constitucional.

2. Leis municipais que tratam da cessão de direito real de uso e posterior doação de determinado bem público (imóvel de propriedade do ente municipal) a pessoa jurídica de direito privado, para fins de edificação e realização de suas atividades industriais caracterizam-se como atos administrativos, que, a despeito da forma pela qual foram editados (lei em sentido formal), geram efeitos individuais e específicos, sendo despidos do conteúdo normativo necessário à realização do controle concentrado de constitucionalidade" (ADI nº 1.0000.12.071176-7/000, Rel. Des. BITENCOURT MARCONDES, DJe de 04/10/2013).

Forçoso concluir que a preliminar de inadmissibilidade de



# Tribunal de Justiça de Minas Gerais

ação direta de inconstitucionalidade contra atos de efeitos concretos, suscitada pelo Ministério Público, merece acolhida.

Com tais razões, NÃO CONHEÇO da presente ação direta de inconstitucionalidade, devendo o processo ser extinto, sem julgamento do mérito.

DES. CAETANO LEVI LOPES (REVISOR)

Peço licença ao Relator, eminente Desembargador Geraldo Augusto, para acompanhar do seu judicioso voto.

O requerente aforou a presente ação direta de inconstitucionalidade contra a Câmara Municipal de Cachoeira da Prata. O objetivo é a declaração de inconstitucionalidade do art. 4º da Lei municipal nº 851, de 2013, que autoriza o Município de Cachoeira da Prata a doar os lotes de sua propriedade no Bairro Recanto dos Angicos. Asseverou que foi apresentada emenda legislativa e vetada pelo requerente, mas o veto foi rejeitado. Acrescentou que a emenda destinou a doação a famílias específicas e desvirtuou o projeto de lei. Entende que a promulgação da norma impugnada afrontou aos princípios da impessoalidade, da moralidade e da razoabilidade, previstos no art. 13 da Constituição do Estado de Minas Gerais.

Cumprer perquirir se há inconstitucionalidade.

Não há matéria de fato a ser examinada.

Em relação ao direito, anoto, a priori, que a norma impugnada tem a seguinte redação:

Art. 4º. A listagem das famílias contempladas com a doação de lote que consta em anexo com 14 folhas, contendo o nome, qualificação



# Tribunal de Justiça de Minas Gerais

profissional, número do lote, quadra e rua passa a fazer parte integrante desta lei.

Parágrafo único. As Famílias beneficiadas constantes na listagem de doação são legítimos proprietários dos lotes.

Feito o reparo, o controle abstrato de constitucionalidade, exercido por meio da ação direta, tem por objeto a lei ou ato normativo, com características de generalidade e abstração, sendo, no entanto, inviável o controle sobre leis de efeitos concretos. Eis a lição de Zeno Veloso, em Controle Jurisdicional de Constitucionalidade, 3 ed., Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 109:

O controle abstrato, exercido pelo Supremo Tribunal Federal, tem por objeto a lei ou ato normativo federal, distrital ou estadual.

Somente atos do Poder Público, com características de generalidade e abstração, podem ser submetidos à fiscalização de constitucionalidade, através da ação direta.

A jurisprudência do STF não considera possível este controle, igualmente sobre leis de efeito concreto ou atos individuais e concretos, sem caráter de generalidade. Leis no sentido apenas formal, mas cujo conteúdo encerre preceito que tem objeto determinado e destinatários certos ('leis casuísticas'), não se prestam ao controle abstrato de normas. Ao julgar a ADIn 767/AM, o Supremo Tribunal decidiu que a lei impugnada representava ato administrativo concreto, sob a forma de lei, inexistindo os aspectos de abstração e generalidade que caracterizam o objeto idôneo da ação direta (RTJ 146/483).

A norma impugnada, ao prever a doação dos lotes de propriedade do Município às famílias relacionadas em listagem anexa, revela caráter concreto, o que torna inadequada a via eleita.

Com estes fundamentos, coloco-me de acordo com o Relator para extinguir o processo sem resolução de mérito.



# Tribunal de Justiça de Minas Gerais

Sem custas.

OS DEMAIS DESEMBARGADORES VOTARAM DE ACORDO  
COM O RELATOR.

SÚMULA: "NÃO CONHECERAM DA AÇÃO"