

GABINETE DO CONSELHEIRO Eduardo Tuma

Excelentíssimo Senhor Conselheiro

Ref.: TC/007420/2025

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

1. INTRODUÇÃO

Trata-se de Relatório Conclusivo 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 (peça 01).

Em atendimento ao ofício de comunicação expedido por ordem do Conselheiro Relator (peça 04), a Origem apresentou Manifestação Prévia na peça 07.

Em cumprimento à determinação do Conselheiro Relator (peça 09), passa-se à análise da representação, limitada à abrangência do objeto representado, por força do princípio da adstrição, em atendimento à determinação expedida pelo Pleno, no acórdão proferido no julgamento do TC nº 72-000.418.15-95, durante a 2.922ª Sessão Ordinária, ocorrida em 10.05.2017¹.

2. ANÁLISE

2.1. Ilegalidade na aplicação retroativa da Lei Municipal 18.175/2024 aos detentores de Certificados de Potencial Adicional de Construção – CEPACs

Argumentos da Representante (peça 1)

¹ [...] **ACORDAM**, ademais, à unanimidade, em determinar a cientificação do presente Acórdão à Secretaria Geral, à Assessoria Jurídica de Controle Externo e à Subsecretaria de Fiscalização e Controle deste Tribunal, a fim de que se atenham à abrangência do objeto no curso da instrução processual, em observância ao princípio da adstrição, previsto expressamente no artigo 492 do Novo Código de Processo Civil, de aplicação subsidiária no âmbito desta Corte de Contas, cujo teor é o que segue: "Art. 492. É vedado ao juiz proferir decisão de natureza diversa da pedida, bem como condenar a parte em quantidade superior ou em objeto diverso do que lhe foi demandado." [...]

Em 25 de julho de 2024, o Município de São Paulo sancionou a Lei n. 18.175, que dentre outras disposições, alterou a Lei Municipal n. 13.769/2004, majorando em 30% os índices adotados para o cálculo da quantidade de CEPAC necessário para aquisição de Área Adicional de Construção.

O Certificado de Potencial Adicional de Construção - CEPAC, como é sabido, é um título emitido pelo Poder Municipal e vendido em leilão, que é utilizado para pagamento de contrapartida para outorga de potencial construtivo adicional dentro das Operações Consorciadas.

A partir da alteração da legislação, a emissão de novos CEPACs ficou mais atrativa aos investidores, visto que houve o aumento do seu valor comercial, diante da majoração do adicional construtivo em 30% para empreendimentos em Operações Urbanas Consorciadas - OUC, também localizados em eixo de estruturação da transformação urbana.

Ocorre que, a alteração legislativa motivou diversos pedidos feitos junto à segunda representada, SP-URB, de detentores de CEPACs emitidos em data anterior à promulgação da nova lei, portanto, considerando a tabela existente até então.

Isso tem ocasionado, por uma interpretação equivocada dos representados, a aplicação retroativa da nova lei a tais títulos, que foram emitidos em data anterior à sua publicação.

A aplicação retroativa da lei, contudo, além de causar dano ao patrimônio público e ensejar o enriquecimento ilícito dos detentores dos títulos mais antigos, viola o próprio sistema que rege e garante a lisura do procedimento licitatório.

Pelo princípio da irretroatividade, as leis passam a ter efeitos a partir de sua promulgação, tendo aplicabilidade, portanto, a partir de tal momento. Logo, as leis não atingem fatos ou atos passados, praticados quando em vigência outras normas.

Além disso, a lei, nos termos do art. 06º da LINDB, deve respeitar o ato jurídico perfeito e o direito adquirido.

Uma vez que os títulos foram adquiridos por leilão, antes da majoração levada a efeito pela Lei 18.175/2024, obviamente, a legislação que a eles se aplica é aquela vigente à época de sua aquisição, até mesmo porque o valor pelo qual tais títulos foram negociados não levava em consideração um percentual maior de direito de construção.

Dessa forma, logicamente, a aplicação retroativa da lei beneficia os titulares dos CEPACs emitidos antes de julho de 2024, uma vez que lhes confere um direito de construção maior do que possuíam.

Não bastasse, tais indivíduos são totalmente passíveis de serem individualizados, tornando a lei aprovada uma lei de efeitos concretos, direcionados, o que enseja a sua inconstitucionalidade, dado o caráter geral que ela deveria ter.

Além disso, certamente, a contrapartida esperada pela venda de CEPACs pelos representados será menor, haja vista que por eles foi pago um preço inferior àquele que eles passarão a ter em razão da aplicação retroativa da lei, o que causa, ainda, lesão aos cofres públicos.

[...] (peça 1, fls. 01/03)

Manifestação prévia da Origem (peça 07)

A Gerência de Operações Urbanas da SP Urbanismo afirmou que (fls. 03/05):

Em atenção ao questionamento contido na Documentação Complementar, documento 127447342, informo que intenção da Lei nº 18.175/24 é sobretudo adequar os territórios da operação urbana ao projeto de cidade proposto pelo Plano Diretor, Lei 16.050/2014, considerando que a operação urbana Faria Lima, promulgada em momento anterior ao Estatuto das Cidades (Lei Federal nº 10.257/2001) não dispunha de um plano urbano previamente concebido, mas tão somente de um conjunto de obras originadas a partir da interpretação técnica do adensamento que seria produzido, complementado posteriormente pelas medidas mitigadoras impostas pelo licenciamento ambiental.

Porém, o que nos parece suscitar o presente questionamento é alteração de certidão já emitida, portanto de Cepac que já estão vinculados a determinado terreno e que por algum motivo, justificado pelas condicionantes acima expostas, necessitam de alteração da categoria de uso, ou buscam o incentivo de majoração do fator de conversão, quando situados nas áreas identificadas na Lei, como corredores de transporte público ou localizadas no entorno de estações de trem e metrô, incorporando os benefícios descritos na lei.

Ratificamos nosso entendimento prévio contido no Encaminhamento (111392830), anterior a publicação do Decreto Municipal 64.112 de 2025 sobre a regularidade da alteração de Certidões já emitidas, uma vez que prevista na Lei 15.519/15 e regulamentada pelo decreto nº 60.435/2021. A lei 18.175/24, bem como seu decreto regulamentador nº 64.112 de 2025 apenas trouxeram incentivos que, ao nosso ver, cabem tanto aos novos empreendimentos quanto aos que ainda estão em fase de aprovação de projeto junto ao órgão licenciante, desde que não tenha sido obtido seu Auto de Conclusão.

No que diz respeito à certidão de Pagamento de Outorga Onerosa em CEPAC expedida pela SPURBANISMO e sua alteração, convém esclarecer que: a Certidão não representa uma aquisição definitiva de potencial construtivo para empreender em algum lote. Ela representa uma adesão à Operação Urbana, com uma reserva (provisória) do potencial adicional que será pago com os CEPAC - tal como ocorre, por exemplo, com um empenho orçamentário numa contratação pública. Só há uma aquisição definitiva, nos termos da legislação, com a emissão do Auto de Conclusão, quando a utilização dos CEPAC para a aquisição do potencial se torna definitiva, não sendo mais possível alteração ou desvinculação.

Além disso a alteração de Certidões é prática da SP Urbanismo desde 2012, posteriormente consolidada no Decreto Municipal nº 60.435 de 2021 em face da necessidade de maior flexibilidade para adequação das propostas de adesão as operações urbanas às condicionantes e constantes alterações da legislação e das políticas públicas que dificultam a adaptação do mercado imobiliário as novas realidades impostas.

Pela leitura do Decreto nº 53.094/12, parece-nos clara a aceção de que se aplicam, ao pedido de alteração da certidão, as regras vigentes na data do referido pedido, independentemente se benéficas ou prejudiciais ao empreendedor e aos

seus objetivos (claro que, se for mais prejudicial do que benéfica, o empreendedor tenderá a não solicitar a alteração). O caput do art. 36 é expresso neste sentido, ao prever que os pedidos "serão analisados de acordo com a legislação vigente na data do protocolo do pedido". E o §2º do referido artigo evidencia a possibilidade do "pedido de alteração envolver potencial adicional de construção".

[...]

A disposição legal contempla explicitamente a possibilidade de alteração das certidões já emitidas, para considerar as novas regras introduzidas pela Lei municipal nº 18.175/24, desde que já não tenha sido emitido o auto de conclusão.

Portanto, quando o empreendedor requer a alteração da certidão, não se trata retro ação dos efeitos da lei e sim da alteração dos termos da aquisição que, segundo a lei, ainda não é definitiva e pode ser alterada para que esta siga a nova disciplina legal da Operação Urbana. A mutabilidade dos termos da aquisição, conforme salientado, encontra-se expressamente prevista no art. 19, §7º, da Lei municipal nº 18.175/24

O questionamento em tela já foi objeto de pareceres de SMUL-ATAJ, documento 125481519 e da PGM - Procuradoria Geral do Município, documento 12649015 que convergem no mesmo entendimento acima exposto.

Em complemento, destacamos que a afirmação de que a majoração dos índices de conversão de CEPAC em 30%, exclusivamente para os imóveis localizados na áreas de influência dos eixos, provocará prejuízos ao Erário, carece de uma análise mais cuidadosa e consistente, uma vez que, de sua aplicação podem ocorrer diversas situações tais como: a devolução de área construída adicional não utilizada para estoques da operação urbana para revenda; a desvinculação de CEPAC excedentes com pagamento de multa para posterior revinculação a outro empreendimento, respeitados os prazos de carência, etc.

A Procuradoria Geral do Município (PGM), acerca do tema, manifestou que (fls.11/13):

[...] No caso em análise, a Lei municipal nº 18.175/24, dentre outras medidas, alterou os parâmetros de correlação entre o número de CEPACs e a quantidade de potencial adicional construtivo adquiridos, de forma que com a mesma quantidade de título um empreendedor passou a poder adquirir mais potencial adicional – valendo registrar que, segundo destacado pelos órgãos técnicos da SP-Urbanismo, embora a nova lei tenha previsto tal benefício, ela também previu alguns ônus para o empreendedor.

Pela leitura do Decreto nº 53.094/12, parece clara a acepção de que se aplicam, ao pedido de alteração da certidão, as regras vigentes na data do referido pedido, independentemente se benéficas ou prejudiciais ao empreendedor e aos seus objetivos (claro que, se for mais prejudicial do que benéfica, o empreendedor tenderá a não solicitar a alteração). O caput do art. 36 é expresso neste sentido, ao prever que os pedidos "serão analisados de acordo com a legislação vigente na data do protocolo do pedido". E o §2º do referido artigo evidencia a possibilidade do "pedido de alteração envolver potencial adicional de construção".

E, ainda que tal normativo trouxesse alguma dúvida, ela teria sido eliminada com o art. 19, §7º, da Lei municipal nº 18.175/24, que dispõe:

§7º As Certidões de Outorga Onerosa em CEPAC já emitidas poderão ser alteradas considerando os dispositivos da presente Lei, desde que não tenha sido emitido o Certificado de Conclusão do empreendimento.

A disposição legal, portanto, contempla explicitamente a possibilidade de alteração das certidões já emitidas, para considerar as novas regras introduzidas pela Lei municipal nº 18.175/24, desde que já não tenha sido emitido o auto de conclusão.

E, obviamente, as regras de decretos e outros diplomas infralegais devem ser interpretadas conforme a lei.

Ainda no que diz respeito à certidão de vinculação de CEPACs expedida pela SPUrbanismo e sua alteração, convém um esclarecimento. A certidão não representa uma aquisição definitiva de potencial construtivo para empreender em algum lote: ela representa uma adesão à Operação Urbana, com uma reserva (provisória) do potencial adicional que será pago com os CEPACs -- tal como ocorre, por exemplo, com um empenho orçamentário numa contratação pública. Só há uma aquisição definitiva, nos termos da legislação, com a emissão do auto de conclusão, quando a utilização dos CEPACs para a aquisição do potencial se torna definitiva, não sendo mais possível alteração ou desvinculação.

Portanto, quando o empreendedor requer a alteração da certidão, não se trata de uma 'nova aquisição', ou de uma 'desvinculação' seguida de uma 'nova vinculação', como aventado no primeiro parecer jurídico da SP-Urbanismo, e sim da alteração dos termos da aquisição -- que, segundo a lei, ainda não é definitiva e pode ser alterada -- para que esta siga a nova disciplina legal da Operação Urbana. A mutabilidade dos termos da aquisição, conforme salientado, encontra-se expressamente prevista no art. 19, §7º, da Lei municipal nº 18.175/24. A desvinculação de CEPACs, nos termos do art. 37 do Decreto nº 53.094/12, por sua vez, pressupõe a utilização dos CEPACs em outro imóvel (a desvinculação, portanto, ocorre no caso de utilização dos referidos CEPACs em lote diverso), o que não ocorre no caso em análise.

As demais questões ventiladas nas manifestações precedentes dizem respeito ao mérito da norma legal que possibilitou que titulares de CEPACs se valham dos benefícios previstos no novo diploma legal, mais especificamente dos novos parâmetros de conversão. A primeira manifestação do órgão jurídico revelou contrariedade com tal possibilidade prevista na Lei municipal nº 18.175/24, enquanto a manifestação mais recente entendeu que as alterações seriam tecnicamente justificáveis, com fundamento nas informações dos órgãos técnicos. Trata-se de um conflito de visões, cuja resolução não se insere nas competências desta Procuradoria.

Parece-nos não haver, no processo, elementos que possam indicar uma inconstitucionalidade da norma municipal apenas pelo fato de beneficiar titulares de CEPACs, em certas hipóteses e condições. Poderia haver indício de inconstitucionalidade (por violação ao princípio da impessoalidade) se a lei tivesse sido editada com o único e exclusivo intento de beneficiar certas pessoas, e não houvesse nenhum outro fundamento para as novas regras. As manifestações dos órgãos de SP Urbanismo, contudo, apresentam fundamentos técnicos para as alterações, e não nos compete avaliar tais argumentos, seja por falta de atribuição, seja por falta de expertise.

De todo modo, convém lembrar que novas leis, em geral, visam a redistribuição de direitos e deveres entre os atores sociais. Portanto, não é incomum que, após uma lei, um conjunto determinado de pessoas saia beneficiado. E isso é especialmente verdadeiro no âmbito do direito urbanístico: uma alteração num zoneamento, por exemplo, pode importar valorização significativa de determinados imóveis numa região.

[...] (sem grifos).

Análise da Coordenadoria

Em suma, a Representante alega que a LM nº 18.175/2024, que alterou a LM nº 13.769/2004, teria majorado em 30% os índices adotados para o cálculo da quantidade de Certificados de Potencial Adicional de Construção – CEPACs para aquisição de área adicional de construção.

Tal alteração seria irregular, por configurar aplicação retroativa da lei, violando ato jurídico perfeito e direito adquirido, além de beneficiar os titulares de CEPACs emitidos antes da vigência da LM nº 18.175/2024. Alega ainda que a aplicação retroativa da lei causou dano ao patrimônio público e ensejou enriquecimento ilícito aos detentores de títulos mais antigos.

Afirma ainda que a lei aprovada seria de efeitos concretos direcionados, visto que os indivíduos seriam passíveis de serem individualizados, o que ensejaria sua inconstitucionalidade.

O dispositivo impugnado pela Representante é o art. 13, § 6º, VI da LM nº 13.769/2004, com redação dada pela LM nº 18.175/2024:

Art. 13 - Os proprietários de imóveis não desapropriados e contidos no interior do perímetro da presente operação poderão usufruir dos seguintes incentivos:

[...]

VI - Para efeito do **cálculo da quantidade de CEPAC** necessário para aquisição de **Área Adicional de Construção**, aos fatores da Coluna A da TABELA 1 do Art. 8º da presente Lei, **serão majorados em 30% (trinta por cento)**; (grifos nossos).

De início, cabe destacar que os CEPACS são “[...] valores mobiliários emitidos pela Prefeitura do Município de São Paulo, por intermédio da SP Urbanismo e utilizados como meio de

pagamento de Contrapartida para a outorga de Direito Urbanístico Adicional dentro do perímetro de uma Operação Urbana Consorciada.”²

Como os títulos são negociados na Bolsa de valores — BOVESPA, em mercado de balcão e no mercado secundário, via corretoras, sujeitam-se a riscos e oscilações de mercado, podendo tanto se valorizar, como desvalorizar. E dentre os riscos inerentes, está a possibilidade de alteração das condições referentes às Certidões de Outorga Onerosa em CEPAC, conforme preveem os artigos 19, § 7º, da LM nº 18.175/2024 e 36 do DM nº 53.094/12, nessa ordem:

Art. 19 §7º As Certidões de Outorga Onerosa em CEPAC já emitidas poderão ser alteradas considerando os dispositivos da presente Lei, desde que não tenha sido emitido o Certificado de Conclusão do empreendimento.

Art. 36. Os eventuais pedidos de alteração da certidão expedida pela SP-Urbanismo, no âmbito da Operação Urbana Consorciada Faria Lima, dos quais constem mudanças de parâmetros urbanísticos e/ou de natureza de potencial adicional de construção, serão analisados de acordo com a legislação vigente na data do protocolo do pedido. (Redação dada pelo Decreto nº 60.435/2021)

Da leitura dos dispositivos, cabe destacar que a mudança da condição de uma Certidão de Outorga Onerosa em CEPAC **depende de pedido do interessado (não é automática), o pedido deve ser anterior à emissão do certificado de conclusão do empreendimento respectivo e deve observar a legislação vigente na data do protocolo do pedido.**

Com efeito, a retroatividade de lei posterior à LM nº 13.769/2004, que altera as condições das CEPACS, está prevista na legislação e não viola direito adquirido ou ato jurídico perfeito, eis que tais situações não são afetadas pela LM nº 18.175/2024, pela faculdade do pedido de alteração das condições das CEPACS e pelo fato do pedido ser anterior à emissão do certificado de conclusão do empreendimento respectivo.

Quanto à alegação de enriquecimento ilícito por parte titulares de CEPACs emitidos antes da vigência da LM nº 18.175/2024, não se sustenta pela própria natureza dos títulos, que são negociados em bolsa e sujeitos a riscos e oscilações de mercado, como a possibilidade de

² https://prefeitura.sp.gov.br/web/sp_urbanismo/w/cepac/19456

alteração das condições referentes às Certidões de Outorga Onerosa em CEPAC ou até a desvalorização da região dos imóveis de referência.

No que tange à alegação de dano ao patrimônio público com a aplicação retroativa da LM nº 18.175/2024, tampouco há evidências nesse sentido, uma vez que os títulos são regulados pelo mercado, sendo negociados pela lei da oferta e da procura e, conforme já exposto, a retroatividade de lei posterior a LM nº 13.769/2004, que altera as condições das CEPACS, está prevista na legislação.

Por fim, quanto à alegação de que a LM nº 18.175/2024 seria uma lei de efeitos concretos direcionados, cabe sublinhar que a lei se aplica de maneira genérica a todos que se enquadrarem nas hipóteses reguladas. Conforme bem pontuado pela PGM no Parecer PGM/CGC nº 126249015 (fls. 12/13 da peça 07):

Parece-nos não haver, no processo, elementos que possam indicar uma inconstitucionalidade da norma municipal apenas pelo fato de beneficiar titulares de CEPACs, em certas hipóteses e condições. Poderia haver indício de inconstitucionalidade (por violação ao princípio da impessoalidade) se a lei tivesse sido editada com o único e exclusivo intento de beneficiar certas pessoas, e não houvesse nenhum outro fundamento para as novas regras. As manifestações dos órgãos de SP Urbanismo, contudo, apresentam fundamentos técnicos para as alterações [...]

De todo modo, convém lembrar que novas leis, em geral, visam a redistribuição de direitos e deveres entre os atores sociais. Portanto, não é incomum que, após uma lei, um conjunto determinado de pessoas saia beneficiado. E isso é especialmente verdadeiro no âmbito do direito urbanístico: uma alteração num zoneamento, por exemplo, pode importar valorização significativa de determinados imóveis numa região. [...]

Por todo o exposto, é **improcedente** o item.

3. CONCLUSÃO

Diante da análise realizada, conclui-se, em sede de Relatório Conclusivo, pela **improcedência** da representação.

É o que se submete à elevada apreciação de Vossa Excelência.

São Paulo, em 19/09/2025

DOUGLAS R. O. FRANCO
Auditor de Controle Externo
Coordenadoria IX

DANIEL ARAÚJO FERREIRA DA SILVA³
Supervisor de Controle Externo substituto
Coordenadoria IX

CARLOS RICHELLE SOARES DA SILVA
Coordenador Chefe
Coordenadoria IX

De acordo,

RAFAEL VALVERDE ARANTES
Secretário de Controle Externo
Secretaria de Controle Externo

³ Supervisor de Controle Externo em indisponibilidade legal no momento da assinatura.