

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

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

Relator: Eduardo Tuma

Competência: PLENO

SENHOR ASSESSOR JURÍDICO SUBCHEFE

1. Trata-se de **REPRESENTAÇÃO** formulada pela Sra. **KEIT LIMA**, vereadora do município de São Paulo, contra a 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. Aduz-se na inicial que, com o advento da **Lei Municipal nº 18.175/2024**, os CEPACs passaram a ter maior valor comercial, tornando-se mais atrativos aos investidores.
3. Assevera-se que a **SÃO PAULO URBANISMO (SP URBANISMO)** tem interpretado a nova lei de forma equivocada, aplicando-a retroativamente a CEPACs emitidos antes da sua promulgação. Essa prática, segundo a inicial, viola o princípio da irretroatividade das leis, além de desrespeitar o ato jurídico perfeito e o direito adquirido, conforme previsto na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB).
4. Argumenta-se que essa aplicação retroativa favorece indevidamente os detentores dos títulos antigos, conferindo-lhes um direito de construção superior ao originalmente adquirido, o que pode configurar enriquecimento ilícito e prejuízo ao patrimônio público. Também se destacou que os beneficiários dessa medida podem ser individualizados, o que transforma a norma em uma lei de efeitos

concretos, contrariando o princípio da generalidade das leis e, portanto, podendo ser considerada inconstitucional.

5. Solicita-se ao **TCMSP** o recebimento da representação e apuração dos fatos narrados, com o intuito de evitar ou reparar os danos aos cofres públicos decorrentes da alegada aplicação indevida da Lei nº 18.175/2024.

6. Oficiada a **SP URBANISMO** para esclarecimentos dentro do prazo assinalado (Peça 03), esta, através de sua Gerência Jurídica, apresentou **MANIFESTAÇÃO PRÉVIA** à Peça 07, informando, em síntese, sobre o questionamento de natureza jurídica acerca da correta interpretação da Lei nº 18.175/24, que o mesmo já foi administrativamente processado junto à sua Gerência Jurídica, à Assessoria Jurídica da Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento e à Procuradoria Geral do Município, culminando em parecer no sentido de que as regras da Lei nº 18.175/24 devem ser aplicadas a CEPAC emitidos antes de sua publicação.

7. Após, a **AUDITORIA** elaborou **RELATÓRIO CONCLUSIVO** pela **improcedência** da representação (Peça 16).

8. Por fim, vieram os autos para análise quanto aos aspectos jurídicos (Peça 17).

É o relatório.

Opina-se.

I – CONSIDERAÇÕES INICIAIS

9. O presente parecer se adstringe aos aspectos jurídicos da pretensão inaugural deduzida, dentro das balizas definidas no art. 3º, §2º, c/c o art. 2º, §3º, ambos da Resolução TCMSP nº 18/2019¹,

¹ Art. 3º, §2º, da Resolução TCMSP nº 18/2019: “Sem prejuízo do disposto no artigo 56 do Regimento Interno deste Tribunal, aplica-se, no que couber, o artigo 2º desta Resolução aos processos de Representação, ficando dispensado o Relatório Preliminar de Fiscalização nos casos em que a Subsecretaria de Fiscalização e Controle for instada a se manifestar após o contraditório.”.

observando-se a competência do TCMSP e a abrangência do objeto da Representação, em conformidade com a determinação proferida na 2.922ª Sessão Ordinária deste Tribunal².

II – COMPETÊNCIA DO TCMSP

10. Em primeiro plano, o que se articula na peça inaugural é a suposta aplicação indevida da **Lei Municipal nº 18.175/2024** aos Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPACs) emitidos anteriormente à sua vigência (aplicação dita retroativa), o que beneficiaria, ilegitimamente, os detentores de títulos já emitidos antes de 25/07/2024, devido à previsão na referida lei da majoração de 30% dos índices adotados para o cálculo da quantidade de CEPAC necessário para aquisição de Área Adicional de Construção.

11. Ocorre que a aplicabilidade dos dispositivos da **LM nº 18.175/2024** às Certidões de Outorga Onerosa em CEPAC já emitidas encontra seu fundamento em expresso dispositivo da própria lei, a saber, no seu **artigo 19, §7º**³. Portanto, a questão de fundo, com lastro na qual se pretende tutela de controle externo específica, em verdade diz respeito à verificação de sua conformidade com o ordenamento jurídico – particularmente, com o **art. 6º da LINDB**⁴ (juízo de legalidade).

Art. 2º, § 3º, da Resolução TCMSP nº 18/2019: “Por decisão do Conselheiro Relator, o Relatório Conclusivo de Fiscalização será remetido à Assessoria Jurídica de Controle Externo sempre que a matéria envolver questão jurídica relevante.”.

² “**ACORDAM**, ademais, à unanimidade, em determinar a cientificação do presente Acórdão à Secretaria Geral, à Assessoria Jurídica de Controle Externo e à Secretaria 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’”.

³ “**Art. 19.** Os parâmetros urbanísticos das leis específicas de Operação Urbana Consorciada continuarão vigentes nos seus perímetros até a expedição da Declaração de Encerramento da Operação pela SP Urbanismo, que atestará tal condição.

§ 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.”

⁴ “**Art. 6º** A Lei em vigor terá efeito imediato e geral, respeitados o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada.”

12. Embora de igual maneira se possa inferir da peça inicial questionamento acerca da *constitucionalidade* do referido ato normativo municipal, a apuração dos fatos narrados, conforme solicitado na peça inicial, dependeria, por lógico, de pronunciamento do **TCMSP** sobre a constitucionalidade ou não do art. 19, §7º, da Lei Municipal nº 18.175/2024.

13. Sobre a possibilidade de juízo de constitucionalidade de lei pelos tribunais de contas⁵, convém destacar julgamento do **SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF)** relativo ao **MANDADO DE SEGURANÇA (MS) Nº 25.888/DF**, no bojo do qual se assinalou entendimento de que o Tribunal de Contas pode atuar apenas de forma incidental e circunscrita ao caso concreto, não podendo realizar um controle abstrato de constitucionalidade, e só pode reconhecer inconstitucionalidade já declarada pelo **STF** ou que seja manifestamente patente, com o fito de reforçar a normatividade constitucional⁶.

⁵ **Súmula 347, STF:** “O Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do Poder Público”.

⁶ **“DIREITO CONSTITUCIONAL. CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. TRIBUNAL DE CONTAS. APRECIÇÃO DA CONSTITUCIONALIDADE DE LEIS. SÚMULA 347. ATUAÇÃO DO ESTADO NO DOMÍNIO ECONÔMICO. DEVER DE LICITAR. EMPRESA ESTATAL.**

1. O Tribunal de Contas da União firmou compreensão no sentido da inconstitucionalidade do art. 67 da Lei 9.478/1997, segundo o qual “os contratos celebrados pela Petrobras, para aquisição de bens e serviços, serão precedidos de procedimento licitatório simplificado, a ser definido em decreto do Presidente da República”; e por consequente do Decreto 2.745/1998, que com base no dispositivo legal veiculou Regulamento licitatório da empresa estatal.

2. Ausência de inconstitucionalidade manifesta. No caso em exame, a invocação da Súmula 347 do STF, pela autoridade coatora, rendeu-lhe a possibilidade de vulnerar o princípio da presunção de constitucionalidade das leis e dos atos normativos, considerando que o quadro revelava cenário em que: (i) não havia inconstitucionalidade manifesta; (ii) não existia jurisprudência do Supremo Tribunal Federal no sentido de reconhecer a inconstitucionalidade do tema; (iii) a doutrina apontava na direção oposta àquela que fora adotada pelo Tribunal de Contas da União .

3. A Constituição de 1988 operou substancial reforma no sistema de controle de constitucionalidade até então vigente no país. Embora a nova Constituição tenha preservado a apreciação incidental ou difusa, é certo que a tônica reside não mais no sistema difuso, mas nas ações diretas, de perfil concentrado, o que causa necessário decote do âmbito de atuação daquele. Doutrina de Gerhard Anschütz .

4. A normatividade da Constituição é antes de tudo um dever a ser observado por parte dos órgãos do Estado que lidam com a aplicação de normas jurídicas a casos concretos. Se ao Supremo Tribunal Federal compete, precipuamente, a guarda da Constituição Federal, é certo que a sua interpretação do texto constitucional deve ser acompanhada pelos demais órgãos

14. Em âmbito local, vale pontuar, a título de contexto, que a **LM nº 18.175/2024** teve sua constitucionalidade recentemente apreciada pelo **e. ÓRGÃO ESPECIAL do TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO (TJSP)**, no âmbito da **ADI nº 3013214-70.2024.8.26.0000**⁷.

públicos. Jurisprudência desta Corte quanto à apreciação de questões constitucionais pelo Conselho Nacional de Justiça e Conselho Nacional do Ministério Público. O tratamento de questões constitucionais, por parte de um Tribunal de Contas, observa a finalidade de reforçar a normatividade constitucional. Da Corte de Contas espera-se a postura de cobrar da administração pública a observância da Constituição, mormente mediante a aplicação dos entendimentos exarados pelo Supremo Tribunal Federal em matérias relacionadas ao controle externo.

5. Súmula 347 do Supremo Tribunal Federal: compatibilidade com a ordem constitucional de 1988: o verbete confere aos Tribunais de Contas – caso imprescindível para o exercício do controle externo – a possibilidade de afastar (incidenter tantum) normas cuja aplicação no caso expressaria um resultado inconstitucional (seja por violação patente a dispositivo da Constituição ou por contrariedade à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre a matéria). Inteligência do enunciado, à luz de seu precedente representativo (RMS 8.372/CE, Rel. Min. Pedro Chaves, Pleno, julgado em 11.12.1961).

6. Reafirmação da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal quanto à inviabilidade de realização de controle abstrato de constitucionalidade por parte de Tribunal de Contas (MS 35.410, MS 35.490, MS 35.494, MS 35.498, MS 35.500, MS 35.812, MS 35.824, MS 35.836, todos de Relatoria do Eminentíssimo Ministro Alexandre De Moraes, Tribunal Pleno, e publicados no DJe 5.5.2021). 7. Caso concreto. O Tribunal de Contas da União incorreu em uso inadequado da Súmula 347: simplesmente vocalizar o enunciado não perfaz condição suficiente para se vencer a presunção de constitucionalidade do art. 67 da Lei 9.478/1997 e do regulamento simplificado da Petrobras, aprovado pelo Decreto 2.745/1998. Disso, entretanto, não exsurge a concessão da segurança, dada a perda do objeto: o advento da Lei 13.303/2016 não só revoga o art. 67 da Lei 9.478/1997, mas também elimina a lacuna até então existente quanto a tal importante aspecto do regime próprio das empresas estatais. Precedente: MS 27.796 AgR, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Primeira Turma, julgado em 29.3.2019, DJe 69, 4.4.2019. 8. Inviabilidade de o mandado de segurança em curso firmar tese no sentido da impossibilidade de o TCU aplicar sanções à Petrobras por atos praticados antes da vigência da Lei 13.303/2016: (i) ausência de pedido expresse, na petição inicial; (ii) o ordenamento jurídico brasileiro não comporta a veiculação de tutela declaratória pela via do mandado de segurança, o assim chamado “mandamus normativo”, desde sempre proscrito pela jurisprudência superior. 9. Agravo regimental conhecido e, no mérito, não provido.

(STF - MS: 25888 DF, Relator.: GILMAR MENDES, Data de Julgamento: 22/08/2023, Tribunal Pleno, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 08-09-2023 PUBLIC 11-09-2023)

7 “EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. URBANISMO. PEDIDO JULGADO IMPROCEDENTE.

I. Caso em Exame: Ação direta de inconstitucionalidade proposta contra o art. 17 da Lei n. 18.175/2024 do Município de São Paulo, que permite a regularização de edificações na Operação Urbana Consorciada Faria Lima, alegando violação aos princípios constitucionais de planejamento técnico e participação popular.

II. Questão em Discussão: A questão em discussão consiste em determinar se a norma impugnada viola os princípios constitucionais de planejamento técnico e participação popular, bem como o princípio da impessoalidade, ao permitir a regularização de edificações irregulares.

III. Razões de Decidir: A norma não altera outras de uso e ocupação do solo, mas apenas possibilita a regularização de imóveis em desconformidade com a legislação municipal, sem impacto relevante para a população ou meio ambiente. A participação

15. Na oportunidade, o **TJSP** analisou a *constitucionalidade* do **art. 17 da Lei Municipal nº 18.175, de 25 de julho de 2024**, que permite a regularização de edificações existentes dentro da Operação Urbana Consorciada Faria Lima, mesmo que tenham sido construídas, reformadas ou ampliadas em desacordo com a legislação vigente. O Ministério Público alegou que a lei violaria princípios constitucionais de planejamento técnico, participação popular e impessoalidade, argumentando que não houve estudos técnicos suficientes nem participação efetiva da sociedade durante a tramitação legislativa, além de sugerir que a norma beneficiaria exclusivamente o Edifício St. Barths, alvo de ações civis públicas.

16. O e. Tribunal de Justiça, ao fundamentar sua decisão, destacou que a norma não altera regras de uso e ocupação do solo, mas apenas possibilita a regularização de imóveis em desconformidade com a legislação municipal, sem impacto relevante para a população ou o meio ambiente. Ressaltou que foram realizadas quatro audiências públicas, consideradas suficientes para garantir a participação popular, e que a norma está em consonância com o Estatuto da Cidade e o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo.

17. O voto do e. Relator concluiu que não houve afronta aos princípios constitucionais alegados, julgando improcedente a ação direta e revogando a liminar anteriormente concedida. O **TJSP**, assim, reforçou que a regularização prevista na lei não exige participação popular adicional além das

popular foi considerada suficiente com a realização de quatro audiências públicas, e a norma está em consonância com o Estatuto da Cidade e o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo.

IV. Dispositivo e Tese: Ação julgada improcedente. Liminar revogada. Tese de julgamento:

1. A regularização de edificações irregulares, conforme previsto na norma impugnada, não exige participação popular adicional além das audiências públicas realizadas.

2. A norma não viola o princípio da impessoalidade, pois não beneficia exclusivamente um único empreendimento. [...]”

audiências públicas realizadas e que a norma não viola o princípio da impessoalidade, pois não beneficia exclusivamente um único empreendimento.

18. Pois bem. Uma vez delimitado que, no caso dos autos, não se direciona a tutela de controle externo para o controle de constitucionalidade da **LM nº 18.175/2024**, e assim em deferência à presunção de constitucionalidade das leis, recentemente reforçada com o julgamento **ADI nº 3013214-70.2024.8.26.0000** pelo **TJSP**, o pedido de apuração dos fatos narrados – o qual depende, primeiro, da apreciação da questão de fundo relativa à suposta afronta do art. 6º da LINDB pelo artigo 19, §7º, da LM nº18.175/2024 – também deve ser considerado à luz da competência do TCMSP.

19. Dentro dessa perspectiva, entende-se que, conquanto esta e. Casa possa apreciar a legalidade de atos administrativos à luz da LINDB, inclusive recomendar correções e sustações, conforme o caso, nos termos dos **arts. 70, caput, e 71, IX e X, da Constituição de 1988**⁸, não lhe compete diretamente invalidar dispositivo da referida lei municipal, por se tratar de competência própria do Poder Judiciário.

III – ADMISSIBILIDADE

⁸ “Art. 70. A **fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial** da União e das entidades da administração direta e indireta, **quanto à legalidade**, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.” [trecho destacado]

“**Art. 71.** O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: [...]”

IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;

X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal; [...]”

20. O **art. 55, caput, do RITCMSP**, estabelece que a representação ou denúncia sobre matérias de competência deste Tribunal de Contas deve preencher os requisitos de admissibilidade insculpidos em seus incisos I a IV e respectivos parágrafos.

21. Os requisitos formais previstos no **art. 55, I, II e IV do RITCMSP** restaram cumpridos, conforme Peça 01. No que tange ao requisito do **art. 55, §1º, do RITCMSP** (prova de cidadania), por se tratar de representação formulada por ocupante de mandato eletivo (vereadora), seguindo entendimento reiterado desta **ASSESSORIA JURÍDICA** sobre o tema, avalia-se o mesmo como satisfeito.

22. Por fim, no que concerne ao quesito material previsto no **art. 55, caput e III**, verifica-se que se trata de matéria afeta à competência desta Corte, sem prejuízo das considerações aduzidas no tópico anterior.

23. Ante o exposto, diante do preenchimento dos requisitos do art. 55⁹ do RITCMSP, opina-se pelo **conhecimento** desta Representação.

⁹ **“Art. 55** - A representação ou denúncia sobre matérias de competência do Tribunal deverá preencher os seguintes requisitos:

I - ser formalizada por petição escrita ou ser reduzida a termo;

II - referir-se a órgão, administrador ou responsável sujeito à jurisdição do Tribunal;

III - estar acompanhada de documentos que constituam prova ou indícios relativos ao fato denunciado ou à existência de ilegalidade ou irregularidade;

IV - conter o nome legível e a assinatura do representante ou denunciante, sua qualificação e endereço.

§ 1º - Em se tratando de representação ou denúncia formulada por cidadão, é indispensável a prova de cidadania, mediante a juntada à inicial de cópia do título de eleitor ou documento que a ele corresponda.

§ 2º - Quando formulada por partido político, associação ou sindicato, a inicial deverá ser acompanhada de prova da existência legal da entidade.”

IV – MÉRITO

24. Para o deslinde da questão relativa à alegada aplicação indevida da Lei Municipal nº 18.175/2024 aos Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPACs¹⁰) emitidos anteriormente à sua vigência, deve-se considerar, principalmente, o **artigo 19, §7º, da LM nº 18.175/2024**, acima referido, e o **artigo 36 do Decreto Municipal nº 53.094/2012**, com redação dada pelo Decreto Municipal nº 60.435/2021¹¹.

25. A **Lei Municipal 18.175, de 25 de julho de 2024**, introduziu mudanças significativas na Operação Urbana Consorciada Faria Lima (**OUCFL**), com a criação de um perímetro que inclui o Complexo Paraisópolis para receber investimentos em moradias e reurbanização. Além disso, a nova legislação atualizou os parâmetros urbanísticos da Operação Urbana considerando as revisões do Plano Diretor

¹⁰ De acordo com o site oficial da **SPUrbanismo**:

“Os CEPACs (Certificados de Potencial Adicional de Construção) são valores mobiliários emitidos pela Prefeitura do Município de São Paulo através 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. Cada CEPAC equivale a determinado valor de m² para utilização em área adicional de construção ou em modificação de usos e parâmetros de um terreno ou projeto.

As emissões de CEPAC são regidas pelas determinações contidas na resolução 84 da Comissão de Valores Mobiliários (CVM), que regulamenta a emissão dos títulos, as responsabilidades pelo acompanhamento das Operações Urbanas Consorciadas e indica a forma de exercício dos direitos assegurados pelo CEPAC. A oferta pública primária dos CEPACs é realizada através de negociação no Mercado de Balcão Organizado da [B]3 (Brasil, Bolsa, Balcão). Uma vez alienados em leilão, os CEPACs podem ser negociados livremente no mercado secundário, até que sejam vinculados a um lote dentro do perímetro da Operação Urbana Consorciada.

Os CEPACs também podem ser utilizados como pagamento das intervenções por meio de colocações privadas. Neste caso, o valor do CEPAC é atualizado pelo Índice Edificações em Geral, publicado mensalmente pela Secretaria Municipal de Finanças no Diário Oficial da Cidade de São Paulo, tendo como base o preço realizado no último leilão.

A Prefeitura do Município de São Paulo, por meio da SP Urbanismo, coordenadora das Operações Urbanas Consorciadas, realiza as emissões de CEPAC para o financiamento de intervenções dentro dos perímetros das Operações Urbanas Consorciadas. As intervenções e suas características são definidas e priorizadas pelo Grupo de Gestão da Operação Urbana Consorciada.

Os recursos obtidos com as distribuições públicas de CEPAC destinam-se exclusivamente ao pagamento das intervenções aprovadas pelo Grupo de Gestão. A Caixa Econômica Federal é responsável pela fiscalização do emprego dos recursos e pelo acompanhamento das referidas intervenções, assegurando a suficiência e veracidade das informações prestadas pelo Município ao mercado.

Estratégico e Lei de Zoneamento, a fim de potencializar investimentos. Previu, como já referido, a majoração de 30% dos índices adotados para o cálculo da quantidade de CEPAC necessário para aquisição de Área Adicional de Construção (**art. 13, §6º, VI, da LM nº 13.769/2004**¹², com redação dada LM nº 18.175/2024).

26. Se de mais perto examinada, observa-se que o aludido **art. 19, §7º**, dispõe que as Certidões de Outorga Onerosa em CEPAC já emitidas podem ser alteradas conforme os dispositivos da nova lei, desde que não tenha sido emitido o Certificado de Conclusão do empreendimento. Isso significa que, enquanto o uso do CEPAC não for consolidado juridicamente por meio do auto de conclusão, a certidão permanece em estado provisório e passível de modificação.

27. Complementarmente, o **artigo 36 do Decreto Municipal nº 53.094/2012** estabelece que os pedidos de alteração de certidões devem ser analisados conforme a legislação vigente na data do protocolo do pedido. Ou seja, a norma aplicável é aquela em vigor no momento da solicitação de alteração, e não a que estava vigente quando o título foi originalmente emitido.

28. Isso considerado, avalia-se que a aplicação da LM nº 18.175/2024 não configura retroatividade indevida, pois não altera situações já consolidadas. A certidão de CEPAC representa apenas uma reserva de potencial construtivo, segundo esclareceu a **ORIGEM** (Peça 07, fls. 03), que só se torna definitiva com a emissão do auto de conclusão (art. 19, §7º, *in fine*, da LM nº 18.175/2024). Portanto, enquanto não houver essa consolidação, aqui compreendido como verdadeiro limite legal objetivo de

Atualmente, as Operações Urbanas que utilizam o CEPAC são a Operação Urbana Consorciada Faria Lima, a Operação Urbana Consorciada Água Espraiada e a Operação Urbana Consorciada Água Branca.”

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

¹¹ “**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.”

¹² “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);”

eventual pedido de alteração de certidões já emitidas, entende-se que a alteração em si é juridicamente válida e não fere o princípio da irretroatividade.

29. Em acréscimo, a alegação de que a aplicação da LM nº 18.175/2024 causaria prejuízo ao erário público e enriquecimento ilícito foi analisada sob a perspectiva da dinâmica de mercado dos CEPACs.

30. Avaliou a **AUDITORIA** que, como esses títulos são negociados em bolsa e sujeitos a variações de valor, sujeitam-se a riscos e oscilações de mercado, podendo tanto se valorizar, como desvalorizar, sendo um dos riscos a eles inerentes a possibilidade alteração das condições referentes às Certidões de Outorga Onerosa em CEPAC, ou até de desvalorização da região dos imóveis de referência (Peça 16, fls. 07-08).

31. Ademais, informou a **ORIGEM** que eventual valorização não implica necessariamente em perda para o Poder Público, pois: (a) a alteração pode resultar na devolução de áreas não utilizadas ao estoque da operação urbana, permitindo sua revenda; (b) CEPACs excedentes podem ser desvinculados mediante pagamento de multa e posteriormente reutilizados em outros empreendimentos; e (c) a nova legislação também impõe ônus aos empreendedores, equilibrando os benefícios concedidos (Peça 07). Pontuou, nesse contexto, a **AUDITORIA**, em especial quanto à alegação de dano ao patrimônio público, não haver evidências nesse sentido, uma vez que os títulos são regulados pelo mercado, sendo negociados pela lei da oferta e da procura (Peça 16, fls. 08).

32. Por último, também não se confunde a LM nº 18.175/2024, como deduzido na inicial, com uma lei de efeitos concretos, pois, a rigor, ela se aplica de maneira genérica a todos que se enquadrarem nas hipóteses nela referidas.

33. Ante o exposto, avalia-se que a aplicação da Lei nº 18.175/2024 aos CEPACs já emitidos antes de sua vigência, desde que as respectivas certidões não tenham sido definitivamente consolidadas mediante auto de conclusão do empreendimento correspondente, encontra respaldo legal nos

dispositivos mencionados. Não se trata de retroatividade vedada, mas de adaptação normativa permitida e prevista. Portanto, sob o aspecto jurídico, a aplicação da nova lei é legítima e não afronta o art. 6º da LINDB.

V – CONCLUSÃO

34. Diante do acima exposto, opina-se pelo **conhecimento** da representação, diante do preenchimento dos requisitos de admissibilidade previstos no art. 55 do RITCMSP e, no mérito, pela **improcedência** da representação.

35. É o que submeto ao crivo de Vossa Senhoria.

São Paulo, 17 de outubro de 2025.

DANIEL RÉGIS E SILVA
Assessor de Controle Externo
OAB/SP nº 384.543

DRS/