II – ACÓRDÃO

ACO-UTR-436/2023

Processo	-	TC/016230/2020
Representante	-	K & Z Assessoria e Consultoria Ltda.
Representadas	-	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano/São Paulo Urbanismo e Brasil, Bolsa, Balcão – B3
Objeto	-	Representação interposta em face de supostas irregularidades relacionadas ao edital do 1º Leilão da 6ª Distribuição Pública no Mercado de Balcão Organizado, referente à colocação primária de Certificados de Potencial Adicional de Construção – Cepac emitidos na Operação Urbana Consorciada Água Espraiada

3.291ª Sessão Ordinária

REPRESENTAÇÃO. EDITAL. LEILÃO. SMDU. SP URBANISMO. Colocação primária de Certificados de Potencial Adicional de Construção. CEPAC. Operação Urbana Consorciada Água Espraiada. 1. Não procede a alegação de descumprimento da exigência de remessa de informações periódicas e eventuais, nos termos da legislação. Art. 7º, I, a, Instr. CVM 401/2003. 2. A ausência de índice, para o reajuste do preço mínimo para alienação dos CEPACs foi superada. 3. A ilegalidade do prazo para a realização do Leilão após a divulgação do Edital foi superada. 4. Perda parcial do objeto. CONHECIDA. PREJUDICADA. PARCIALMENTE IMPROCEDENTE. Votação unânime.

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos englobadamente os processos TC/016230/2020 e TC/012921/2022, dos quais é Relator o Conselheiro ROBERTO BRAGUIM.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, com suporte nas manifestações dos Órgãos Técnicos desta Corte, em conhecer da representação, declarando-a prejudicada quanto às questões relativas à fixação do valor mínimo dos CEPACs e ao prazo de 5 (cinco) dias úteis para a realização do Leilão após a divulgação do edital, pela perda superveniente do objeto, em razão da sua alteração, e, no mérito, em julgá-la parcialmente improcedente no que se refere ao descumprimento de exigências contidas na Instrução CVM nº 401, de 29/12/2003.

ACORDAM, à unanimidade, em determinar o cumprimento do disposto no art. 58 do RITCMSP e, após as comunicações de praxe, o arquivamento dos autos.

Participaram do julgamento os Conselheiros RICARDO TORRES – Revisor, JOÃO ANTONIO e o Conselheiro Substituto RUBENS CHAMMAS.

Presente o Procurador-Chefe da Fazenda CARLOS JOSÉ GALVÃO.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 6 de setembro de 2023.

EDUARDO TUMA – Presidente
ROBERTO BRAGUIM – Relator

/smv

Tribunal de Contas
DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

I – RELATÓRIO E VOTO DO CONSELHEIRO ROBERTO BRAGUIM – RELATOR

Processo:	**TC/016230/2020**
Interessadas:	K&Z Assessoria e Consultoria Ltda.; Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano – SMDU e São Paulo Urbanismo – SPUrbanismo.
Objeto:	**Representação** alcançando o Edital do 1º Leilão da 6ª Distribuição Pública no Mercado de Balcão Organizado da B3 – Brasil, Bolsa, Balcão relativamente à colocação primária de Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPAC) de emissão da Operação Urbana Consorciada Água Espraiada.

Processo:	**TC/012921/2022**
Interessadas:	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano – SMDU e São Paulo Urbanismo – SPUrbanismo.
Objeto:	**Inspeção. Acompanhamento da Licitação.** Edital do 1º Leilão da 6ª Distribuição Pública no Mercado de Balcão Organizado da B3 – Brasil, Bolsa, Balcão relativamente à colocação primária de Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPAC) de emissão da Operação Urbana Consorciada Água Espraiada.

Relator:	**Conselheiro ROBERTO BRAGUIM**

RELATÓRIO

O TC/016230/2022 trata de Representação proposta por K&Z Assessoria e Consultoria Ltda. alcançando o Edital do 1º Leilão da 6ª. Distribuição Pública no Mercado de Balcão Organizado da B3 – Brasil, Bolsa, Balcão relativamente à colocação primária de Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPAC) de emissão da Operação Urbana Consorciada Água Espraiada elaborado pelas Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano – SMDU e São Paulo Urbanismo – SPUrbanismo, no valor, inicial, de R$ 282.000.000,00 (duzentos e oitenta e dois milhões de reais).

Alegou a Representante, em síntese, i) o descumprimento de exigências contidas na Instrução CVM nº 401, de 29.12.2003, no que concerne à remessa de "informações periódicas e eventuais", que devem ser prestadas pelos Município, especialmente quanto às cotações mínimas, médias e máximas dos CEPACs nos cinco anos, anteriores dos dois anos anteriores (por trimestre) e nos seis meses anteriores, assim como foi realizado em

todos os demais editais; ii) ausência do índice adotado pelo Município para o reajuste do "preço mínimo para alienação" dos CEPACs; e iii) ilegalidade do prazo de 5 (cinco) dias úteis para a realização do Leilão após a divulgação do Edital, na medida em que o referido prazo não teria sido respeitado.

Submetida a Representação à Subsecretaria de Controle Externo – SCE, esta concluiu pela sua procedência, no sentido de que não haveria condições de realização do Leilão, em razão de o valor mínimo fixado para o CEPAC encontrar-se em desconformidade com o valor atualizado pelo disposto no artigo 12 do Decreto nº 53.364/2012[1], bem como pelo descumprimento do prazo de divulgação do Edital, disposto no "Manual de Procedimentos Operacionais de Negociação da B3".

Assim, com fundamento nesta manifestação e à vista da iminência da abertura do Certame à época, vi-me na contingência de determinar, com fulcro no artigo 113 da Lei n.º 8.666/93, combinado com os artigos 19, inciso VIII da Lei nº 9.167/80 e 101, § 1º, alínea "d", do Regimento Interno deste Tribunal, a suspensão "Ad Cautelam" do Leilão, de modo a evitar riscos e prejuízos ao Erário e a eventuais interessados em contratar com a Administração, conforme Decisão proferida em 16.12.2020, publicada no DOC do dia 17 do mesmo mês e ano.

Dada ciência à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano – SMDU e à São Paulo Urbanismo – SPUrbanismo, para providências imediatas e manifestação, no prazo regimental, submeti os autos à Sessão Plenária subsequente, tendo sido a Decisão referendada pelo Pleno na 3.127ª Sessão Ordinária, em 17.02.2021.

Apresentadas mais justificativas e após novas análise dos autos pelos Órgãos Técnicos, Assessoria Jurídica de Controle Externo – AJCE e Subsecretaria de Controle Externo – SCE, concluíram todos pela parcial procedência da Representação no que concerne ao valor mínimo fixado para o CEPAC e ao prazo de divulgação do Edital.

---

[1] Art. 12. Na utilização dos CEPACs para pagamento de obras, projetos, desapropriações e serviços de apoio técnico e administrativo, previstos no âmbito da Operação Urbana Consorciada Água Espraiada ou para garantir financiamento ao custeio de intervenções, conforme previsto no "caput" do artigo 230 da Lei nº 13.430, de 2002 (Plano Diretor Estratégico), o preço dos CEPACs será aquele negociado no último leilão público, reajustado pelo Índice de Preços ao Consumidor da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas – IPC/FIPE, ou outro índice que venha a substituí-lo.
§ 1º - Em nenhuma hipótese, os CEPACs serão utilizados como meio de pagamento direto de obras, projetos, desapropriações e serviços de apoio técnico e administrativo, ou em garantia de financiamentos, por preço inferior ao valor mínimo estabelecido nos termos do § 1º do artigo 11 da Lei nº 13.260, de 2001.
§ 2º - Para pagamento de desapropriações necessárias às intervenções da Operação Urbana Consorciada Água Espraiada, os CEPACs somente poderão ser utilizados diretamente após a avaliação administrativa ou judicial para determinação do valor do bem e a celebração de documento comprobatório da concordância do expropriado em receber a indenização, ou parte dela, em CEPACs.

Considerando as diversas oportunidades oferecidas nos autos objetivando justificar o procedimento adotado, considerando ainda que não restava convenientemente justificado o preço mínimo adotado de R$ 1.450,00, determinei que a Secretaria Municipal de Licenciamento e Urbanismo e a São Paulo Urbanismo – SPUrbanismo, se manifestassem expressa e justificadamente quanto à possibilidade de se proceder à fixação da precificação mínima pautada no valor atualizado pelo Órgão Técnico desta Casa, na peça 109, momento em que houve a concordância da Administração na adoção da aplicação do artigo 12 do Decreto nº 53.364/2012 para fixar o valor mínimo (peça 139).

Assim, na Sessão Plenária 3.200ª de 02.02.2022, antes, portanto, da publicação do novo Edital (07/02/2022), submeti a Referendo o Despacho publicado no DOC de 12.01.2022, pelo qual autorizara, nas circunstâncias então declinadas e com condicionantes, a Retomada do 1º Leilão da 6ª. Distribuição Pública de 160.000 (cento e sessenta mil) Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPAC), de emissão da Operação Urbana Consorciada Água Espraiada. Naquela oportunidade, o Conselheiro Eduardo Tuma pediu vista dos autos, devolvendo-os na Sessão Plenária do dia 16.02.2022, o que ensejou dúplice pedido de vista formulados a um só tempo pelos Conselheiros Maurício Faria e Domingos Dissei.

Ressalto que nessa mesma Sessão, o Conselheiro Eduardo Tuma referendou o Despacho antes referido, apresentando, contudo, duas considerações finais. A primeira delas no sentido de que a SPUrbanismo fosse oficiada para justificar a nova quantidade de Certificados que foi majorada dos iniciais 160 mil para 320 mil e o valor de R$ 2.175,37 (Dois mil, cento e setenta e cinco reais e trinta e sete centavos) como mínimo dos CEPACs, e a segunda para que a Retomada ficasse condicionada à análise, revisão, ratificação ou convalidação dos valores por meio dos órgãos competentes, dentre eles a Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento, Grupo de Gestão da Operação Urbana Consorciada, Câmara Técnica de Legislação Urbanística, Procuradoria Geral do Município e, especialmente por parte da CVM (Comissão de Valores Mobiliários).

Aduzo que a proposta do Conselheiro Tuma coincidiu em parte com o Despacho por mim prolatado, na medida em que AUTORIZEI a Retomada, condicionada à observância do prazo de 15 (quinze) dias na publicação do Edital e para que fossem colhidas as manifestações da SMUL, CTLU e Grupo de Gestão da Operação Consorciada Água Espraiada, nos termos do que a própria SPUrbanismo já se comprometera a providenciar, peça 104 dos autos, em observância ao parágrafo 1º. do artigo 11 da Lei Municipal nº 13.260/2001[2], sendo certo que o aumento do quantitativo já fora registrado na nova publicação do Edital.

---

[2] Art. 11 (...)§ 1º - O valor mínimo estabelecido para cada Certificado de Potencial Adicional de Construção é de R$ 300,00 (trezentos reais), podendo ser reajustado pela Empresa Municipal de Urbanização – EMURB, ouvindo-se a Secretaria Municipal de Planejamento – SEMPLA, a Comissão Normativa de Legislação Urbanística – CNLU e o Grupo de Gestão previsto no § 1º do artigo 19 desta lei.

Registro, ainda, que do mesmo Despacho constava Determinação para o Acompanhamento por SCE da nova publicação do Edital, a fim de se verificar se seriam operadas as referidas modificações.

Assim, ainda que os autos se encontrassem com vista concedida aos Conselheiros Mauricio Faria e Domingos Dissei, a SCE, atendendo ao determinado, fez alcançar no processo sua conclusão, peças 155 e 156, no sentido de que as condicionantes impostas na Decisão de Retomada haviam sido cumpridas apenas em parte.

De igual modo, a SCE na referida manifestação, abordou a questão nova do número dos CEPACs postos em Leilão, que, a par de não ser objeto da Representação, foi trazida à discussão, como mencionado, por proposta do Conselheiro Eduardo Turma.

Assim, na esteira da manifestação da Área Técnica, especialmente no que diz respeito ao não cumprimento da condicionante prevista no § 1º do artigo 11 da Lei Municipal nº 13.260/2001 e acolhendo a Proposta trazida para estes autos pelo Conselheiro Eduardo Tuma acerca da necessidade de a Pasta justificar o aumento do número de CEPACs ofertados, o Pleno deliberou por nova suspensão do Leilão em questão, em 24.02.2022, na Sessão Plenária 3.206ª.

A partir de então, a SPUrbanismo apresentou suas justificativas às peças 174 e 175, tendo a SCE entendido que foram fundamentadas as decisões quanto à fixação do valor mínimo de R$ 2.175,37 (Dois mil, cento e setenta e cinco reais e trinta e sete centavos) para o CEPAC, bem como quanto à modificação da oferta de 160.000 para 320.000 títulos.

Na sequência, os autos foram devolvidos ao Pleno pelo Conselheiro Eduardo Tuma, na Sessão 3.216ª, de 27.05.2022, o que culminou no Referendo da proposta de Revogação da Cautelar de Suspensão do 1º Leilão da 6ª Distribuição Pública no Mercado de Balcão Organizado da B3 – Brasil, Bolsa, Balcão, relativamente à colocação primária de Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPACs), e na autorização da retomada do Certame, nos termos do meu voto, como Relator, acrescido de duas condicionantes (prévias oitivas e limitação, neste leilão, a 160 mil CEPACs) propostas pelo Conselheiro EDUARDO TUMA – Revisor.

Por ocasião da autorização para Retomada do Certame, determinei a instauração de Inspeção, na qualidade de Relator, para acompanhamento do Leilão de Oferta Pública de Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPAC), emitidos no âmbito da Operação Urbana Consorciada Água Espraiada (OUCAE), a fim de verificar o cumprimento das deliberações aprovadas pelo Pleno, o que se materializou no TC/012921/2022, relatado no Item II.

Na devida instrução, a Decisão foi comunicada à Secretaria Municipal de Licenciamento e à SPUrbanismo, tendo a SCE, peça 229, concluído que foram atendidas as condicionantes fixadas pelo Pleno, conforme análise nos autos do TC/012921/2022.

Em sede de Inspeção constatou-se que foram cumpridas, pela Emissora dos Títulos (PMSP), as deliberações aprovadas pela maioria do Pleno desta Corte de Contas, a saber: preço unitário mínimo de R$ 2.261,72 (dois mil, duzentos e sessenta e um reais e setenta e dois centavos) / CEPAC e oferta de 160.000 títulos.

Por sua vez, a AJCE manifestou-se no sentido de que foram atendidas (i) a atualização do valor mínimo de emissão dos CEPACs, a serem oferecidos em leilão, nos termos propostos pela Auditoria; (ii) a manutenção do quantitativo máximo inicialmente previsto, de 160.000 CEPACs; e, ressaltou, (iii) a exitosa realização da oferta pública, por meio da alienação dos valores mobiliários em patamar superior ao preço mínimo.

A Procuradoria da Fazenda Municipal opinou pelo conhecimento e registro da Inspeção.

A Secretaria-Geral manifestou-se pelo não conhecimento da Representação pela perda superveniente do objeto por terem sido promovidas as alterações no Edital e quanto à Inspeção, pelo conhecimento e registro.

É o Relatório.

VOTO

A Representação objeto do TC/016230/2020 foi promovida por K&Z Assessoria e Consultoria Ltda. alcançando o Edital do 1º Leilão da 6ª Distribuição Pública no Mercado de Balcão Organizado da B3 – Brasil, Bolsa, Balcão relativamente à colocação primária de Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPAC) de emissão da Operação Urbana Consorciada Água Espraiada, com as alegações de (i) descumprimento de exigências contidas na Instrução CVM nº 401, de 29.12.2003, no que concerne à remessa de "informações periódicas e eventuais", especialmente quanto às cotações mínimas, médias e máximas dos CEPACs nos cinco anos, anteriores dos dois anos anteriores (por trimestre) e nos seis meses anteriores, assim como foi realizado em todos os demais editais; ii) ausência de índice adotado pelo Município para o reajuste do "preço mínimo para alienação" dos CEPACs; e iii) ilegalidade do prazo de 5 (cinco) dias úteis para a realização do Leilão após a divulgação do Edital, na medida em que o referido prazo não teria sido respeitado.

A manifestação dos Órgãos Técnicos, conforme consta do Relatório,

concluiu pela improcedência quanto ao descumprimento de exigências contidas na Instrução da CVM, e pela procedência dos demais itens, referentes ao valor mínimo fixado para o CEPACs e ao prazo de divulgação do Edital.

De fato, não assiste razão ao Representante quanto ao descumprimento de exigências contidas no artigo 7º, inciso I, alínea "a" da Instrução da CVM nº 401/03[3], que exige a divulgação de informações, na medida em que na constatação da SCE os suplementos de prospectos anteriores anexados à Representação, Peça 3 (p. 44) e (p. 30/31), demonstram que essa informação é facilmente obtida no site da Prefeitura indicado no Edital, na aba Histórico dos leilões de CEPAC – Leilões 5ª Distribuição: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/urbanismo/sp_urbanismo/cepac/index.php?p=19458.

Ademais, no prospecto definitivo constante nos sites do Banco do Brasil e da própria CVM, em seu anexo IV: Estudo de Viabilidade Financeira – EVF do prospecto (Peça 13, p. 157/1078) elaborado por consultoria especializada, há informações referentes aos leilões anteriores no Histórico dos Leilões às p. 176/182 de forma análoga aos prospectos anteriores.

Assim, conclui-se que as informações acerca dos leilões anteriores são facilmente encontradas por meios indicados no Edital, sendo improcedente esse item da Representação.

Os apontamentos procedentes que se referem ao "preço mínimo para alienação" dos CEPACs e ao prazo de 5 (cinco) dias úteis para a realização do Leilão após a divulgação do Edital, foram, ao longo da instrução destes autos, alterados pela SPUrbanismo, a fim de que fossem adotados os valores e o prazo em observância às normas legais, o que é causa de perda superveniente do objeto, pelo que resta prejudicada em parte a análise da Representação.

Quanto à Inspeção, objeto do TC/012921/2022 (Item II), conclui SCE que foram cumpridas, pela Emissora dos Títulos (PMSP), as deliberações aprovadas pela maioria do Pleno desta Corte de Contas, a saber: preço unitário mínimo de R$ 2.261,72 (dois mil, duzentos e sessenta e um reais e setenta e dois centavos) / CEPAC e oferta de 160.000

---

[3] Art. 7º Para a atualização das informações durante o período de validade do registro da OPERAÇÃO, o Município deverá, através do Prefeito ou de seu Representante:
I - enviar à CVM, trimestralmente, até quarenta e cinco dias após o término de cada trimestre do ano civil, as informações periódicas a seguir:
a) relatório informando o andamento da OPERAÇÃO e das respectivas intervenções, a situação atualizada das áreas em que os CEPAC ainda podem ser utilizados, o prazo estimado para o seu término, os custos já incorridos, a quantidade de CEPAC distribuídos pública e privadamente, e quaisquer outros elementos que, direta ou indiretamente, afetem a execução dos projetos;

títulos.

A SCE registrou ainda fatos relevantes ocorridos no Leilão que trago para este julgamento.

"4.2. O preço unitário mínimo estabelecido pela SP Urbanismo foi superado com ágio de 41,49%, atingindo o preço unitário de R$ 3.200,00 / CEPAC, como também foi negociada a totalidade dos 160 mil CEPACs colocados pela Emissora (PMSP), não subsistindo nenhum deles a ser negociado. Dessa forma, considera-se que o Leilão ocorreu dentro da normalidade, sem intercorrências.

4.3. A meta inicial de arrecadação no montante de R$ 361.875.200,00, previamente estabelecida pela Emissora (PMSP), equivalente aos 160 mil CEPACs pelo preço unitário mínimo de R$ 2.261,72 / CEPAC, foi atingida em apenas 4 (quatro) minutos de Leilão, o que demonstra o sucesso resultante dessa operação.

4.4. Foram comercializados todos os 160 mil títulos pelo preço unitário de R$ 3.200,00 / CEPAC, adquiridos por 23 (vinte e três) compradores distintos, sendo a identificação dos investidores resguardada por sigilo bancário, correspondente a 100% dos CEPACs ofertados, resultando numa arrecadação total (bruta) de R$ 512.000.000,00 (quinhentos e doze milhões de reais).

4.5. O valor total arrecadado até o momento, no âmbito da OUCAE, é de precisamente R$ 3.458.305.849,00 ou de aproximadamente R$ 3,458 bilhões, composto pelos R$ 2.946.305.849,00 arrecadados até o final da 5ª Distribuição, entre Leilões e Colocações Privadas, acrescidos dos R$ 512.000.000,00 arrecadados agora nesse 1º Leilão da 6ª Distribuição de CEPACs."

Importante informar que à peça 219 do TC/016230/2020 em 08.08.2022 determinei que a SPUrbanismo e a Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento esclarecessem a este Tribunal qual destino se daria ao excedente da arrecadação com o 1º Leilão da 6ª Distribuição Pública do Mercado de Balcão Organizado da B3 – Brasil, Bolsa, Balcão relativamente à colocação primária de Certificados de Potencial de Adicional de Construção (CEPACs) da Operação Urbana Consorciada Água Espraiada.

A resposta analisada pela SCE resultou no acolhimento integral da fundamentação trazida pela SP Urbanismo e pela SMUL, na medida em que o valor bruto obtido ao final das vendas no Leilão, R$ 512.000.000,00, negociados na totalidade (100%) dos 160 mil títulos a um preço unitário de R$ 3.200,00/CEPAC correspondeu a 41,49% acima da oferta inicial, ensejando um "ágio", mas não valores excedentes, pois o programa de intervenções previstas no Prospecto da OUCAE, ainda demanda aproximadamente R$ 6.000.000.000,00

(seis bilhões) dentro da estimativa atual, contando com os 1.049.001 títulos de CEPACs remanescentes para os futuros Leilões.

Assim, com suporte nas manifestações dos Órgãos Técnicos desta Corte, que agrego ao presente, conheço da Representação, julgo-a parcialmente improcedente no que se refere ao descumprimento de exigências contidas na Instrução CVM nº 401, de 29.12.2003, e prejudicada quanto às questões relativas à fixação do valor mínimo dos CEPACs e ao prazo de 5 (cinco) dias úteis para a realização do Leilão após a divulgação do Edital, pela perda superveniente do objeto, em razão da alteração do Edital, para, por fim, conhecer da Inspeção para fins de registro.

Após as comunicações de praxe, arquivem-se os autos.

Este é meu voto.

TCM, 06 de setembro de 2023.

ROBERTO BRAGUIM
Conselheiro Vice-Presidente

GNB/RB