

02.05.2017

## O Certificado de Potencial Adicional de Construção nas políticas urbanas

Os grandes centros urbanos possuem saturação de espaço, enorme demanda por imóveis, e necessidade de desenvolvimento. Em vistas de melhorar essas políticas urbanas foi promulgado o Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257, que criou o Certificado de Potencial Adicional de Construção (CEPAC)<sup>1</sup>, e possibilitou as Operações Urbanas Consorciadas<sup>2</sup> (OUC). O CEPAC é um valor mobiliário emitido pela Prefeitura, utilizado como meio de pagamento de contrapartida para a outorga de direito urbanístico adicional dentro do perímetro de uma operação urbana consorciada. Em outras palavras, o CEPAC é o direito de construir imóveis acima dos padrões previstos pelas legislações vigentes, podendo inclusive regularizar obras.

O CEPAC funciona da seguinte maneira, cada CEPAC é equivalente a um determinado valor em m<sup>2</sup> para ser utilizado como área adicional de construção, ou modificação de usos e parâmetros de um terreno ou projeto. Geralmente, as construtoras e as incorporadoras são os que mais utilizam o CEPAC justamente pela possibilidade de aumentar o potencial construtivo em determinada região. Ao determinar uma OUC a prefeitura leiloará os títulos de CEPAC indicando a tabela de conversão de CEPAC x m<sup>2</sup> divulgada nos documentos da oferta. A oferta pública primária<sup>3</sup>, ou leilão, é a modalidade mais utilizada para a venda do CEPAC, sendo que os interessados deverão ter um representante no Mercado de Balcão Organizado da BM&FBOVESPA. O mercado secundário também pode ser utilizado para a livre negociação e especulação financeira do CEPAC.<sup>4</sup>

Após adquirido o CEPAC, e de acordo com as regras estabelecidas pela Prefeitura na OUC, o interessado vinculará o CEPAC ao seu imóvel, podendo realizar a construção do edifício com as metragens desejadas.

---

<sup>1</sup> Artigo 34 do Estatuto da Cidade: A lei específica que aprovar a operação urbana consorciada poderá prever a emissão pelo Município de quantidade determinada de certificados de potencial adicional de construção, que serão alienados em leilão ou utilizados diretamente no pagamento das obras necessárias à própria operação. § 1º Os certificados de potencial adicional de construção serão livremente negociados, mas conversíveis em direito de construir unicamente na área objeto da operação. § 2º Apresentado pedido de licença para construir, o certificado de potencial adicional será utilizado no pagamento da área de construção que supere os padrões estabelecidos pela legislação de uso e ocupação do solo, até o limite fixado pela lei específica que aprovar a operação urbana consorciada.

<sup>2</sup> Artigo 32 do Estatuto da Cidade: Lei municipal específica, baseada no plano diretor, poderá delimitar área para aplicação de operações consorciadas. § 1º Considera-se operação urbana consorciada o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental. § 2º Poderão ser previstas nas operações urbanas consorciadas, entre outras medidas: I – a modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, bem como alterações das normas edilícias, considerado o impacto ambiental delas decorrente; II – a regularização de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a legislação vigente. III - a concessão de incentivos a operações urbanas que utilizam tecnologias visando a redução de impactos ambientais, e que comprovem a utilização, nas construções e uso de edificações urbanas, de tecnologias que reduzam os impactos ambientais e economizem recursos naturais, especificadas as modalidades de design e de obras a serem contempladas.

<sup>3</sup> Os mercados primários e secundários são regulados pela Comissão de Valores Mobiliários, por meio da Instrução nº 400 de 29 de dezembro de 2003, que dispõe sobre as ofertas públicas de distribuição de valores mobiliários, nos mercados primário ou secundário, e pela Instrução nº 401, de 29 de dezembro de 2003, que dispõe sobre os registros de negociação e de distribuição pública de CEPAC.

<sup>4</sup> De forma complementar, o CEPAC é valor mobiliário específico. Isto importa dizer que, não gera direito de crédito e nem de participação contra o município emissor. O CEPAC gera o direito inerente ao certificado, que pode ser repassado ou utilizado dentro das condições do plano que o criou. Ou seja, não são nem títulos de dívida e nem de capital.

Noutra mão, o CEPAC pode ser aproveitado como meio de pagamento para regularizar intervenções por meio de colocações privadas. Nesse caso, o valor do CEPAC é atualizado pelo Índice “Edificações – Geral”. Esses valores têm como base o último leilão realizado do CEPAC, publicado mensalmente pela Secretaria Municipal de Finanças no Diário Oficial da Cidade de São Paulo.

Nesta sorte, o propósito da captação de recursos para a Prefeitura é a possibilidade de reverter os fundos em projetos de revitalização para as OUC’s, como obras de construção, reformas ou ampliação de ruas, calçadas, pontes, redes de água, esgoto, energia, e outras transformações urbanísticas que a OUC prever. Vale lembrar que, a Caixa Econômica Federal fiscaliza o emprego dos recursos e acompanha as intervenções para garantir a veracidade das informações prestadas pelo município.

Especificamente, na cidade de São Paulo, o CEPAC é regido pelo Plano Diretor<sup>5</sup> (Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014). A OUC Faria Lima<sup>6</sup> em sua última oferta, a quarta, ofertou até 150.000 CEPAC no valor mínimo de R\$6.531,01 cada, totalizando o valor da oferta em R\$960.840.190,30. A OUC Agua Espreada<sup>7</sup>, na sua última oferta, a quinta, ofertou 1.719.339 CEPAC, no valor mínimo de R\$ 460,00 cada, totalizando o valor da oferta em R\$ 790.895.940,00. E a OUC Agua Branca<sup>8</sup>, na sua primeira oferta disponibilizou 750.000 CEPAC, sendo 650.000 CEPAC-R, no valor mínimo de R\$ 1.548,00 e 100.000 CEPAC-nR no valor mínimo de R\$ 1.769,00, totalizando o valor da oferta em R\$ 1.183.100.000,00.

Como o CEPAC é um valor mobiliário, possui algumas vantagens. Inicialmente, caso os investidores compreendam que a OUC trará bons retornos para a região, o CEPAC pode ser utilizado como investimento e posteriormente vendido no mercado secundário por um valor maior. Ainda, a flexibilização das legislações municipais para atender a demanda da região específica, movimentam o mercado imobiliário e valorizam a infraestrutura da região. Mormente, a maior atratividade do CEPAC é para construtoras e incorporadoras, isto torna a liquidez do CEPAC relativamente baixa, pois os interessados já se mobilizam para a compra inicial, bem como há o risco de desvalorização imobiliária do local, se a operação não for um sucesso. Desta forma, é necessário lembrar que o CEPAC não é o tipo de investimento que traz retornos periódicos, pois estão engessados na OUC que os criou.

As políticas públicas urbanas precisam do embasamento legal para as OUC’s e para os CEPAC’s, que possibilitam a maleabilidade na gestão municipal para incentivar e desenvolver certas regiões da cidade. Nesse sentido, por ser o CEPAC um valor mobiliário, pode ser explorado e fomentado pelo mercado imobiliário.

## **Rodrigo M. da Costa**

Graduado pela Universidade Presbiteriana Mackenzie e mestre em direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Especialista em direito societário e imobiliário. Advogado em São Paulo.

---

<sup>5</sup> *In verbis*: Certificado de Potencial Construtivo Adicional – CEPAC é uma forma de contrapartida financeira de outorga onerosa do potencial construtivo adicional, alteração de uso e parâmetros urbanísticos, para uso específico nas Operações Urbanas Consorciadas; Coeficiente de Aproveitamento é a relação entre a área edificada, excluída a área não computável, e a área do lote, podendo ser: a) básico, que resulta do potencial construtivo gratuito inerente aos lotes e glebas urbanos; b) máximo, que não pode ser ultrapassado; c) mínimo, abaixo do qual o imóvel poderá ser considerado subutilizado

<sup>6</sup> Disciplinada pela Lei nº 13.769, de 26 de janeiro de 2004, com as alterações introduzidas pelas Leis nº 13.871, de 8 de julho de 2004, nº 13.885, de 25 de agosto de 2004, nº 15.519, de 29 de dezembro de 2011 e pela Lei nº 16.242, de 31 de julho de 2015, pelos Decretos Municipais nº 53.094 de 19 de abril de 2012 e 56.301, de 31 de julho de 2015.

<sup>7</sup> Disciplinada pela Lei nº 13.260, de 28 de dezembro de 2001, pela Lei nº 15.416, de 22 de julho 2011, e Decreto municipal nº 53.364 de 17 de agosto de 2012.

<sup>8</sup> Disciplinada pela Lei nº 15.893, de 07 de novembro de 2013.