

Assunto: Consulta sobre a possibilidade de alteração da Operação Urbana Consorciada Água Espreada com emissão de novos CEPAC – Município de São Paulo – Processo CVM n.º RJ-2014-7588

Senhor Superintendente Geral,

O Município de São Paulo, por intermédio da gestora da Operação Urbana Consorciada Água Espreada ("Operação Urbana" ou "OUCAE"), SP-Urbanismo ("Consulente"), protocolou, em 23/07/2014, expediente contendo consulta no sentido de confirmar seu entendimento de que é possível a modificação de alguns elementos da referida OUCAE, em particular a elevação do limite de potencial adicional de construção de 3.750.000 m² para 4.850.000 m², desde que: (i) sejam feitas as necessárias mudanças na Lei Municipal nº 13.260/01; (ii) seja aditado e atualizado o prospecto da OUCAE com limite máximo de 4.490.999 CEPAC; (iii) seja aditado e registrado o competente suplemento ao Prospecto, relativo à distribuição dos 359.001 CEPAC já emitidos, ainda não distribuídos, bem como de 740.999 novos CEPAC, perfazendo assim uma nova oferta de 1.100.000 CEPAC no âmbito da OUCAE, para utilização de todo o potencial adicional previsto na Lei Municipal nº 13.260/01.

I. Histórico:

1 Em 14/07/2004, a CVM concedeu o registro da OUCAE, sob o n.º 2004/01. Nos termos da documentação apresentada, poderiam ser emitidos até 3.750.000 CEPAC, conforme consta na capa do Prospecto:

"A Prefeitura do Município de São Paulo está ofertando até 3.750.000 de Certificados de Potencial Adicional de Construção – CEPAC, no valor unitário mínimo de R\$ 460,00, para financiamento da Operação Urbana Consorciada Água Espreada.."

2 Igualmente, a Lei Municipal nº 13.260/01 do Município de São Paulo, de 28 de dezembro de 2001, que regula a Operação Urbana, previa, em seus artigos 8º e 9º, a emissão de 3.750.000 CEPAC, conforme abaixo transcrito:

"Art. 8º - Fica o Poder Executivo autorizado a outorgar, de forma onerosa, o potencial adicional de construção e a modificação dos usos e parâmetros urbanísticos estabelecidos na legislação vigente de uso e ocupação do solo para os lotes contidos no interior do perímetro da Operação Urbana Consorciada Água Espreada, nos termos desta lei.

§ 1º - Para o uso do subsolo deverão ser observados os recuos e demais disposições definidos na legislação vigente até a data da promulgação desta lei.

§ 2º - A contrapartida da outorga onerosa do potencial adicional de construção e modificação do uso do solo e parâmetros urbanísticos prevista neste artigo será realizada através da venda de Certificados de Potencial Adicional de Construção, nos termos da Seção II deste Capítulo.

Art. 9º - Para os fins desta lei, entende-se por potencial adicional de construção a área construída passível de ser acrescida, mediante contrapartida, à área permitida pela legislação vigente na data de promulgação desta lei.

Parágrafo Único - O total da área adicional construída fica limitado a 500.000 m² (quinhentos mil metros quadrados) para o SETOR JABAQUARA, e a 3.250.000 m² (três milhões, duzentos e cinquenta mil metros quadrados) para os demais setores.

§ 1º - O total da área adicional construída para o SETOR BROOKLIN não poderá exceder a 1.500.000 (um milhão e quinhentos mil) m². Ver tópico

§ 2º - O total da área adicional construída para o SETOR BERRINI não poderá exceder a 250.000 (duzentos e cinquenta mil) m². Ver tópico

§ 3º - O total da área adicional construída para o SETOR MARGINAL PINHEIROS não poderá exceder a 600.000 (seiscentos mil) m². Ver tópico

§ 4º - O total da área adicional construída para o SETOR CHUCRI ZAIDAN não poderá exceder a 2.000.000 (dois milhões) m². Ver tópico

§ 5º - Atingidos os 3.250.000 m² (três milhões, duzentos e cinquenta mil metros quadrados), se esgotará a oferta de Certificados de Potencial Adicional de Construção, independentemente dos limites definidos para cada setor nos parágrafos 1º a 4º. Ver tópico [...]."

3 Frise-se que tal informação, constante não só na capa, mas também em outras seções do Prospecto, bem como em outros documentos da Operação Urbana e das ofertas públicas de CEPAC a ela vinculadas, decorre da exigência constante no inciso IV do art. 11 da Instrução CVM nº 401/03 ("ICVM 401"), que assim prevê:

"Art. 11. O Prospecto deve apresentar, pelo menos:

IV - a quantidade total de CEPAC que poderão ser emitidos na OPERAÇÃO;"

4 Realizadas as emissões no âmbito da Operação Urbana, foram efetivamente colocados 299.368 CEPAC na primeira distribuição (iniciada em 20/07/2004), 317.781 CEPAC na segunda distribuição (iniciada em 30/01/2007), 186.740 CEPAC na terceira distribuição (iniciada em 22/02/2008), 1.099.680 CEPAC na quarta distribuição (iniciada em 02/10/2008), e 1.360.338 CEPAC na quinta distribuição (iniciada em 24/04/2012). Adicionalmente foram colocados 127.092 CEPAC por meio de colocações exclusivamente privadas, realizadas entre 30/11/2006 e 30/01/2008. Assim, após as colocações acima, restaram apenas 359.001 CEPAC remanescentes e não distribuídos da quinta distribuição, já encerrada[1].

II. Das Razões da Consulente:

5 No expediente protocolado em 23/07/2014, a Consulente apresentou suas razões, reproduzidas parcialmente a seguir[2]:

6 Na forma dos artigos 18 e 30, incisos I e VIII, da Constituição Federal, os Municípios brasileiros têm autonomia e competência exclusiva para legislar sobre assuntos de interesse local e para promover o ordenamento territorial mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo.

7 O Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001) instituiu a base de um novo marco regulatório para os Municípios, tendo estabelecido nacionalmente as Operações Urbanas Consorciadas ("OUC"), definidas em seu artigo 32, §1º, como 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.

8 Os recursos para a realização de Operações Urbanas Consorciadas originam-se, em grande parte, da venda de CEPAC, que são utilizados pelos interessados como meio de pagamento da contrapartida pelo direito de construir metros quadrados adicionais, ou de modificar o uso de imóveis situados dentro do perímetro da respectiva Operação Urbana Consorciada.

9 O Colegiado da Comissão de Valores Mobiliários - CVM, em reunião realizada em 28 de agosto de 2003, respondeu a uma consulta formulada pela Prefeitura do Município de São Paulo (Processo CVM nº RJ2003/0499) e reconheceu que os CEPAC são valores mobiliários, razão pela qual a alienação de CEPAC, mediante leilão público, deve se submeter aos preceitos da Lei Federal nº 6.385, de 7 de dezembro de 1976, e às instruções da CVM que regulamentam o mercado de valores mobiliários no Brasil.

10 Portanto, cabe ao Município determinar se cria ou não operações urbanas consorciadas, e quais as suas características. No entanto, se o financiamento da operação urbana consorciada depender da alienação pública de CEPAC, haverá necessidade de autorização da CVM.

11 A presente consulta diz respeito à OUCAE, que foi a primeira registrada nesta CVM, sob o nº 2004/01, e está relacionada a uma emissão complementar de CEPAC para utilização de toda a área adicional de construção remanescente e ainda disponível, bem como à viabilização de importante intervenção urbana.

12 A Lei nº 13.260/01 do Município de São Paulo criou a OUCAE e, em seu artigo 9º, dividiu a área da referida operação urbana consorciada em 5 (cinco) setores distintos, cada qual com um limite específico de potencial adicional de construção, medido em metros quadrados[3]:

SETOR	POTENCIAL ADICIONAL
Brooklin	1.500.000m ²
Berrini	250.000m ²
Marginal Pinheiros	600.000m ²
Chucri Zaidan	2.000.000m ²
Jabaquara	500.000m ²
TOTAL	4.850.000m ²

13 É importante destacar que o EIA-RIMA[4] da OUCAE, que permanece em vigor, considerou exatamente estes mesmos limites de áreas adicionais construtivas[5] para cada setor, também no total de 4.850.000m².

14 No uso de suas prerrogativas, a Municipalidade de São Paulo, quando da elaboração e promulgação da Lei Municipal nº 13.260/01, impôs algumas limitações de uso de CEPAC com o objetivo de ordenar o desenvolvimento urbano de forma que entendeu mais eficiente à época e, com base nisso, decidiu não permitir, naquela oportunidade, a emissão dos 4.850.000 CEPAC possíveis, considerando a quantidade de metros quadrados de área adicional disponível para adensamento.

15 De acordo com o artigo 32, § 2º do Estatuto da Cidade e o art. 11 da Lei Municipal nº 13.260/01 o CEPAC pode ser utilizado para a outorga onerosa de potencial adicional de construção (limitado ao estoque previsto) e modificação de uso do solo e demais parâmetros urbanísticos (não dependente do estoque).

16 Considerando que o CEPAC fosse utilizado apenas para a aquisição de adicional de construção, a quantidade de CEPAC que poderia ser emitida seria a seguinte:

SETOR	POTENCIAL ADICIONAL	Fator de Conversão	Quantidade CEPAC
Brooklin	1.500.000m ²	1	1.500.000
Berrini	250.000m ²	1	250.000
Marginal Pinheiros	600.000m ²	2	300.000

Chucuri Zaidan	2.000.000m ²	1	2.000.000
Jabaquara	500.000m ²	3	166.666
TOTAL	4.850.000m ²		4.216.666

17 Como cerca de 15% dos CEPAC vendidos são utilizados para modificação de uso do solo e demais parâmetros urbanísticos, poderia ter sido aprovada a emissão de até 4.850.000 CEPAC.

18 Em relação às limitações de uso do potencial adicional de construção dentro de cada setor, a Lei Municipal nº 13.260/01 reservou ao setor Jabaquara os mesmos 500.000m² indicados no EIA-RIMA, mas determinou que nos demais 4 setores (Brooklin, Berrini, Chucuri Zaidan e Marginal Pinheiros) não fossem ultrapassados 3.250.000m² de área adicional, totalizando assim apenas 3.750.000m² de solo adicional originalmente disponibilizados para adensamento no âmbito da OUCAE.

19 Portanto, por questões de limitações urbanísticas, para efeitos de emissão de CEPAC, deixaram de ser considerados 1.100.000m² de potencial adicional de construção.

20 Em razão da limitação de 3.750.000m² de potencial adicional de construção, a Lei Municipal nº 13.260/01, em sua redação original e atual, autoriza a emissão de até 3.750.000 CEPAC.

21 Deve-se destacar, contudo, que essa limitação não altera a essência da operação que, desde a sua origem, foi estruturada em torno do número total de metros quadrados (4.850.000m²), que, para repetir mais uma vez, só foram limitadas por questões de conveniência e oportunidade da Prefeitura do Município de São Paulo ("PMSP"), no que se refere ao desenvolvimento urbano da região.

22 Foi, então, com base nesses limites que a Municipalidade de São Paulo requereu à CVM autorização para emissão e distribuição de até 3.750.000 CEPAC no âmbito da OUCAE, conforme Prospecto devidamente registrado nesta autarquia[6].

23 O registro foi deferido pela CVM e, conforme informado nos relatórios que são apresentados trimestralmente à CVM e ao mercado, nos termos do artigo 7º da Instrução CVM nº 401/03, já foram efetivamente distribuídos 3.390.999 CEPAC, remanesecendo a distribuir 359.001 CEPAC daqueles já emitidos.

24 É importante lembrar que no momento em que o CEPAC é utilizado como meio de pagamento da contrapartida pelo direito de construção adicional, ou pela mudança de uso do imóvel, ele é cancelado, e deixa de existir.

25 Dos 3.390.999 CEPAC distribuídos, 3.067.575 CEPAC já foram efetivamente consumidos em empreendimentos imobiliários já realizados no âmbito da OUCAE, e nos projetos em curso e já submetidos à análise e aprovação da Municipalidade de São Paulo.

26 Assim, ao lado daqueles 359.001 CEPAC ainda não distribuídos, restam aproximadamente 323.424 CEPAC ainda não vinculados pelos investidores, sendo que 194.171 CEPAC encontram-se em processo de vinculação.

27 Importante ressaltar que existem detentores de CEPAC que pediram a vinculação de seus títulos em imóveis de setores que possuem a limitação global de estoque (fora do setor Jabaquara) e que não poderão vincular porque foi atingido o limite de 3.250.000 m², embora ainda exista estoque no setor pretendido. Em suma, segundo a Consultente, proprietários de cerca de 97.000 CEPAC estão solicitando a vinculação em imóveis e deverão ter sua solicitação indeferida porque existe limitação legal.

28 Com o consumo total do estoque dos demais setores de 3.250.000 m², só restará estoque em metros quadrados de construção adicional para o setor Jabaquara, tanto para os CEPAC ainda não distribuídos, como para aqueles já distribuídos mas ainda não utilizados, logo só poderão ser utilizados no Setor Jabaquara ou utilizados na modificação de parâmetros urbanísticos, que independe do estoque de metros quadrados.

29 O ponto é que o Setor Jabaquara, em razão de suas características, não possui atualmente interesse do mercado imobiliário. Também não há, hoje, demanda significativa para se modificar o uso de imóveis nos demais setores, outra hipótese de utilização para os CEPAC ainda não consumidos. Em suma, os atuais detentores de CEPAC por questões de mercado imobiliário, devem aguardar o melhor momento para a realização de empreendimentos na região do Jabaquara, sem previsão de quando isso ocorrerá, dificultando assim a sua utilização de CEPAC em virtude da limitação de 3.250.000 m².

30 Por outro lado, existe hoje fortíssima demanda do mercado imobiliário para utilizar os 1.100.000m² remanescentes de área adicional dos demais setores, que estão previstos no EIA-RIMA e na Lei Municipal nº 13.260/01. Também há, segundo a Consultente, interesse da Prefeitura do Município de São Paulo de atender à demanda, sendo o momento de adensar e desenvolver ainda mais os referidos setores, além de viabilizar nova importante intervenção no âmbito da OUCAE, considerando as características da área depois de vários anos de intensas transformações, e a ausência de recursos vinculados para realização de todas as intervenções previstas em lei.

31 Para tanto, bastará a modificação da Lei Municipal nº 13.260/01, nos artigos em que os limites foram unilateralmente estabelecidos pela própria Municipalidade de São Paulo, para que todos os setores da OUCAE possam receber integralmente o potencial adicional de construção previsto na própria legislação, e autorizado pelo EIA-RIMA, no total de 4.850.000m².

32 Isso permitirá a efetiva distribuição dos 359.001 CEPAC já emitidos, mas ainda não distribuídos, pois, como visto, atualmente só poderiam ser utilizados para mudança de uso ou no Setor Jabaquara, e não há demanda para isso, e nem estoque de metros quadrados suficiente. Além disso, essa alteração permitirá a utilização dos CEPAC já distribuídos e que, atualmente, estão nas mãos de investidores.

33 Desta forma, considerando os títulos atualmente não distribuídos, o atual estoque de metros no Setor Jabaquara e a utilização de cerca de 15% dos CEPAC para modificação de uso do solo e demais parâmetros urbanísticos, essa alteração legislativa possibilitará a emissão e a distribuição complementar de até 740.999 novos CEPAC, perfazendo 1.100.000 CEPAC disponíveis para distribuição e, assim, viabilizando o uso dos 1.100.000 m² de área adicional disponível nos Setores Brooklin, Berrini, Marginal Pinheiros e Chucuri Zaidan.

34 Os novos CEPAC, é bom destacar, não diferirão em nada daqueles já emitidos pela Prefeitura do Município de São Paulo no âmbito dessa OUCAE e serão usados exclusivamente dentro do perímetro da OUCAE, submetendo-se, aliás, às mesmas regras de conversão em metros quadrados de área adicional de construção ou de mudança de uso já previstas na Lei nº 13.260/01.

35 Afinal, trata-se de uma única operação urbana, não só porque os CEPAC serão utilizados no mesmo âmbito, mas, também, porque a metragem adicional já havia sido considerada no EIA-RIMA e na própria lei que disciplinou a OUCAE.

36 Além disso, a nova intervenção que se pretende viabilizar com a distribuição dos novos CEPAC (túneis de prolongamento da Av. Jornalista Roberto Marinho até a Rodovia dos Imigrantes) não só se insere no contexto da OUCAE, como, aliás, já estava prevista como uma das intervenções programadas (art. 3º, inciso II, alínea "a", da Lei nº 13.260/01, com a redação que lhe foi dada pela Lei Municipal nº 15.416/11). Mais do que isso: os projetos executivos relacionados a essa intervenção já foram realizados, as obras já foram licitadas e parte das desapropriações já se consumou, tudo isso com recursos obtidos na 4ª e 5ª distribuições realizadas anteriormente no âmbito da OUCAE.

37 Daí porque não parece haver motivos reais para se considerar que a alteração pretendida descaracterizaria a OUCAE e, portanto, para que detentor que a alteração representaria uma nova operação urbana.

38 Ressalte-se que na 5ª distribuição ficou evidenciado que a OUCAE tinha uma insuficiência de recursos para a realização de todas as intervenções, devidamente explicitada na página 27 do suplemento:

Considerando o preço obtido no último leilão, ocorrido em agosto de 2010 (R\$ 750,00), mais uma estimativa de correção ... a previsão do valor arrecadado subiria a R\$ 1.633.372.050,00. Como a estimativa de custos para a 5ª distribuição é de R\$ 4.103.827,94 caberia assim ao tesouro custear R\$ 2.470.455.653,94.

39 Com a alteração na conjuntura econômica após a 5ª distribuição (queda do crescimento econômico), piora na situação financeira da Prefeitura ..., tomou-se extremamente difícil o aporte de recursos imediatos para o Tesouro custear o déficit previsto para a OUCAE.

40 Diante do quadro financeiro do Tesouro Municipal, a Prefeitura suspendeu a execução da obra dos túneis de prolongamento da Av. Jornalista Roberto Marinho até a Rodovia dos Imigrantes.

41 A possibilidade de utilização do estoque total de potencial adicional de construção e a emissão de novos CEPAC permitirá que a referida obra possa ser executada conforme previsto quando da distribuição dos títulos.

42 É igualmente importante destacar que a própria Superintendência de Registro de Valores Mobiliários da CVM ("SRE") já se debruçou sobre questão semelhante, qual seja, a modificação da quantidade de CEPAC emitida no âmbito de uma operação urbana consorciada, ao opinar, depois de intensos debates, pelo provimento do recurso oferecido pela Municipalidade de São Paulo no Processo CVM nº RJ2012/9379, em que o pleito originalmente realizado, no âmbito da Operação Urbana Consorciada Faria Lima ("OUFCFL"), fora inicialmente indeferido, ante a falta de maiores informações e justificativas.

43 No caso da OUCAE, há 4.850.000m² de potencial adicional de construção previstos não só na própria lei municipal, como no EIA-RIMA. A limitação legal dos estoques adicionais em 3.750.000m² foi criada artificialmente, por discricionariedade da própria Municipalidade de São Paulo, e isso foi devidamente informado ao mercado.

44 O quadro contendo os setores e os limites de área adicional construída, totalizando 4.850.000m², constou expressamente do Prospecto da OUCAE, além dos limites estarem previstos nos diversos parágrafos do artigo 9º da Lei Municipal nº 13.260/01. E existe um fato notório, e também expresso nos "Fatores de Risco da Emissora" do Prospecto, asseverando: "Não existe garantia de manutenção das características da Operação Urbana Consorciada Água Espraiada, ainda que definidas em legislação específica, pois esta poderá ser modificada a qualquer tempo, observados os trâmites legais".

45 Após mais de uma década de operação urbana consorciada, e tendo sido atingidos os objetivos que foram buscados até a presente data, é natural e esperado que, agora, uma vez alcançados os limites de adensamento populacional originalmente previstos na lei municipal, haja interesse da Prefeitura do Município de São Paulo de viabilizar a utilização integral dos estoques de metros quadrados de área adicional autorizados pelo EIA-RIMA e previstos para os 5 (cinco) setores na própria Lei Municipal nº 13.260/01, o que exigirá a emissão de quantidade adicional de CEPAC.

46 A modificação da Lei Municipal nº 13.260/01 exigirá a atuação de vários órgãos municipais, movimentação do Poder Legislativo, contratação de consultores, e assunção de inúmeros custos, que só se justificam se houver certeza de que, cumpridas todas as disposições legais de competência da Municipalidade de São Paulo, o objetivo pretendido poderá ser alcançado.

47 À CVM compete verificar se as alterações pretendidas ajustam-se à legislação do mercado de capitais e, especialmente, se não causarão prejuízos aos investidores.

48 E, no que se refere às modificações pretendidas em relação à OUCAE (relacionados à liberação dos 1.100.000m² de área adicional originalmente previstos e ao aumento do número de CEPAC em 740.999), a opinião da Prefeitura do Município de São Paulo é a de que toda a legislação pertinente, especialmente a Instrução CVM nº 401/03, será integralmente atendida.

49 Vale lembrar que se trata de uma Operação Urbana Consorciada já registrada, o que demonstra o cumprimento formal de todas as exigências contidas no referido diploma legal, os relatórios trimestrais, que vêm sendo regularmente apresentados, atestam a realização das intervenções financiadas com as distribuições autorizadas após registros dos respectivos Suplementos, e o absoluto sucesso da OUCAE.

50 Ao mesmo tempo, a liberação dos 1.100.000m² de área adicional originalmente previstos permitirá que os poucos investidores que ainda mantêm em carteira os CEPAC remanescentes em circulação possam utilizá-los em sua plenitude, visto que, atualmente, não existe demanda nas áreas disponíveis do setor Jabaquara ou para mudança de uso e parâmetros em outros setores. Essa questão mercadológica inviabiliza o consumo dos CEPAC e reduz sobremaneira o valor desses títulos. Ou seja, a mudança proposta beneficiará os investidores que ainda possuem CEPAC, além de atender aos interesses do mercado, que precisa dos referidos valores mobiliários para realização de empreendimentos imobiliários que encontram forte demanda no mercado consumidor, e atenderão às necessidades de uma imensa população.

51 Ademais, a viabilização da importante intervenção, que já foi autorizada por lei e pelo Comitê Gestor da OUCAE, e que será concluída com os recursos obtidos com a venda dos

novos CEPAC, trará inúmeros benefícios à sociedade e valorizará ainda mais a região, trazendo vantagens também para todos aqueles que já compraram e utilizaram CEPAC no âmbito da OUCAE na última década.

52 Assim, tendo em vista que a CVM deverá, oportunamente, analisar e aprovar as modificações no Prospecto da OUCAE, e autorizar a emissão e distribuição dos CEPAC, a Prefeitura do Município de São Paulo vem consultar esta autarquia no sentido de confirmar seu entendimento de que é possível a implementação da emissão e distribuição dos CEPAC, conforme pretendido, desde que (i) sejam feitas as necessárias mudanças da Lei Municipal nº 13.260/01, (ii) seja adotado e atualizado o Prospecto da OUCAE na forma da legislação vigente, e (iii) seja aprovado e registrado o competente Suplemento relativo à distribuição dos 359.001 CEPAC já emitidos, ainda não distribuídos, bem como de 740.999 novos CEPAC, perfazendo assim uma nova oferta de 1.100.000 CEPAC no âmbito da OUCAE, para utilização de todo o potencial adicional previsto na Lei nº 13.260/01 e autorizado pelo EIA-RIMA.

53 Em síntese, a Consultante apresentou os seguintes argumentos:

- a. Na forma dos artigos 18 e 30, incisos I e VIII, da Constituição Federal, os Municípios brasileiros têm autonomia e competência exclusiva para legislar sobre assuntos de interesse local e para promover o ordenamento territorial mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo. ... Portanto, cabe ao Município determinar se cria ou não operações urbanas consorciadas, e quais as suas características. No entanto, se o financiamento da operação urbana consorciada depender da alienação pública de CEPAC, haverá necessidade de autorização da CVM, definindo, entre outras matérias, o potencial construtivo adicional para certa região e, portanto, o número de CEPAC a serem colocados.
- b. A modificação da Lei Municipal nº 13.260/01, nos artigos em que os limites foram unilateralmente estabelecidos pela própria Municipalidade de São Paulo, elevando o limite máximo de CEPAC para 4.490.999 CEPAC, possibilitará a emissão e a distribuição complementar de até 740.999 novos CEPAC, perfazendo 1.100.000 CEPAC disponíveis para distribuição e, assim, viabilizando o uso dos 1.100.000 m² de área adicional disponível nos Setores Brooklin, Berrini, Marginal Pinheiros e Churri Zaidan, com utilização integral do potencial adicional de construção previsto na própria legislação, e autorizado pelo EIA-RIMA, no total de 4.850.000m².
- c. A liberação dos 1.100.000m² de área adicional originalmente previstos permitirá que os poucos investidores que ainda mantêm em carteira os CEPAC remanescentes em circulação possam utilizá-los em sua plenitude, beneficiando os investidores que ainda possuem CEPAC, além de atender aos interesses do mercado, que precisa dos referidos valores mobiliários para realização de empreendimentos imobiliários que encontram forte demanda no mercado consumidor, e atenderão às necessidades de uma imensa população.
- d. Os limites de área adicional construída, totalizando 4.850.000m², constam expressamente do Prospecto da OUCAE, além de estarem previstos nos diversos parágrafos do artigo 9º da Lei Municipal nº 13.260/01. E existe um fato notório, e também expresso nos "Fatores de Risco da Emissora" do Prospecto, asseverando: "Não existe garantia de manutenção das características da Operação Urbana Consorciada Água Espreaiada, ainda que definidas em legislação específica, pois esta poderá ser modificada a qualquer tempo, observados os trâmites legais".
- e. A situação da OUCAE é semelhante à da OUCFL (Operação Urbana Consorciada Faria Lima), quanto ao descasamento entre quantidade de CEPAC e de metros quadrados de área adicional de construção.

III. Considerações da GER-2:

III.1. Da competência municipal para legislar

54 Em sua consulta, a Consultante alega que "Na forma dos artigos 18 e 30, incisos I e VIII, da Constituição Federal, os Municípios brasileiros têm autonomia e competência exclusiva para legislar sobre assuntos de interesse local e para promover o ordenamento territorial mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo."

55 Por outro lado, a Consultante concorda com a área técnica que, se o financiamento da operação urbana consorciada depender da alienação pública de CEPAC, haverá necessidade de autorização da CVM.

56 Com relação à legislação pertinente ao caso, esta área técnica entende que a Instrução CVM nº 401/03, que trata do registro de operação urbana consorciada ("OUC") e distribuição pública de CEPAC, em nenhum momento autoriza formalmente a alteração do número de CEPAC de qualquer operação consorciada, exigindo apenas, quando do registro da OUC, que o Prospecto apresente a quantidade total de CEPAC que pode ser emitida no âmbito da operação urbana, nos termos do disposto no inciso IV do art. 11 da ICVM 401, cumulado com o art. 4.º da mesma Instrução, que prevê que nenhum CEPAC poderá ser ofertado no mercado sem prévio registro na CVM da Operação a que estiver vinculado.

57 Além disso, em nenhum momento a referida instrução trata de modificação de operação urbana consorciada, deixando claro que quaisquer alterações relevantes deveriam ser tratadas na CVM como um novo pedido de registro de OUC.

III.2. Ampliação de potencial adicional de construção e de quantidade de CEPAC

58 A Consultante ressalta que:

"existe hoje fortíssima demanda do mercado imobiliário para utilizar os 1.100.000m² remanescentes de área adicional dos demais setores, que estão previstos no EIA-RIMA e na Lei Municipal nº 13.260/01. Também há interesse da Prefeitura do Município de São Paulo de atender à demanda, sendo o momento de adensar e desenvolver ainda mais os referidos setores, além de viabilizar nova importante intervenção no âmbito da OUCAE, considerando as características da área depois de vários anos de intensas transformações, e a ausência de recursos vinculados para realização de todas as intervenções previstas em lei.

Para tanto, bastará a modificação da Lei Municipal nº 13.260/01, nos artigos em que os limites foram unilateralmente estabelecidos pela própria Municipalidade de São Paulo, para que todos os setores da OUCAE possam receber integralmente o potencial adicional de construção previsto na própria legislação, e autorizado pelo EIA-RIMA, no total de 4.850.000m²."

59 Nesse sentido, esta área técnica entende que toda Operação Urbana Consorciada ("OUC") tem por objetivo alcançar, em uma determinada área, transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental, através de um conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, nos termos do § 1º do art. 32 do Estatuto da Cidade^[7].

60 Nesse sentido, o CEPAC permite a captação de recursos pelo Poder Público municipal para o uso exclusivo na realização das intervenções previstas na OUC, através das quais se espera a valorização imobiliária da região e como resultado a valorização desses títulos no mercado, com benefício para os investidores que neles aplicaram recursos buscando retorno para seu investimento e ao mesmo tempo contribuindo para a transformação urbanística da região.

61 Assim, é de se esperar que com a gradativa transformação urbanística da região promovida pelas intervenções e, portanto, com o aumento da atratividade para empreendimentos imobiliários na área da OUC, haja o efetivo interesse pelo desenvolvimento de projetos que utilizem área de construção que supere os padrões estabelecidos pela legislação de uso e ocupação do solo, fato esse que gera a demanda por CEPAC, cuja vinculação aos projetos permite a execução dos mesmos.

62 Por outro lado, o adensamento populacional pretendido pela Lei Municipal nº 13.260/01 também não pode ser alcançado, uma vez que foi atingido o limite auto imposto pela própria prefeitura de 3.250.000 m² de área adicional de construção, inferior ao estoque de 4.350.000 m² disponível nas "demais regiões", fora do Setor Jabaquara.

63 Essa postura conservadora adotada pela Prefeitura do Município de São Paulo na edição da lei que autorizou a OUCAE, aliada ao fato de não se poder alcançar o adensamento populacional da região, previsto na mesma lei, sem alterar o limite de m² e de CEPAC da Operação Urbana, é um ponto favorável à pretensão da Consultante, de aumento do limite de potencial adicional de construção e da quantidade de CEPAC.

64 Além disso, segundo informação da própria Prefeitura do Município de São Paulo, a liberação dos 1.100.000m² de área adicional originalmente prevista permitirá que os investidores que ainda mantêm em carteira os CEPAC remanescentes em circulação possam utilizá-los em imóveis de setores que possuem a limitação global de estoque (fora do setor Jabaquara em que não há interesse comercial) e que não poderiam vinculá-los no momento porque foi atingido o limite de 3.250.000 m² da operação urbana em questão, embora ainda exista estoque no setor pretendido.

65 Ademais, segundo informação apresentada pela consultante (vide parágrafo 27 deste memo), proprietários de cerca de 97.000 CEPAC, que estão solicitando a vinculação em imóveis e deverão ter sua solicitação indeferida pela prefeitura, porque existe limitação legal, poderiam utilizá-los nos setores pretendidos.

66 Outra informação importante a ser discutida neste caso, é que sem a emissão de novos CEPAC a prefeitura teria que aportar recursos próprios de forma a realizar todas as intervenções previstas na Lei 13.260/01 e no prospecto da OUCAE.

67 A propósito, foi previsto na documentação da 5.ª Distribuição, que a conclusão das intervenções poderia ser realizada com aporte de recursos do Poder Público municipal de forma a não prejudicar os investidores detentores de CEPAC em circulação^[8].

68 Entretanto, tendo em vista a afirmação da Prefeitura do Município de São Paulo (vide parágrafos 38 a 41 deste memorando) que não há recursos do tesouro a serem aportados na OUCAE, para a conclusão das intervenções previstas, entendemos que os CEPAC ainda em circulação têm possibilidade real de desvalorização.

III.3. Da similaridade das situações da OUCAE e da OUCFL

69 No caso concreto da Operação Urbana Consorciada Faria Lima (OUCFL), tratado em Decisão do Colegiado de 04 de setembro de 2012 (vide parágrafo 71 deste memo), a quantidade de CEPAC inicialmente prevista em lei foi consumida sem que tivesse sido esgotado o potencial adicional de construção da Operação Urbana. Como consequência, a PMSP pleiteou autorização para emissão de CEPAC que excedessem o limite de 650.000 títulos previsto no âmbito daquela OUC.

70 No caso presente da OUCAE, a PMSP está pleiteando tanto a elevação do limite de emissão de CEPAC, de 3.750.000 para 4.490.999 títulos, quanto um aumento do limite de metros quadrados de potencial de construção, de 3.750.000 m² para 4.850.000 m², no âmbito da OUCAE, viabilizando o uso dos 1.100.000 m² de área adicional disponível nos Setores Brooklin, Berrini, Marginal Pinheiros e Churri Zaidan, com utilização integral do potencial adicional de construção previsto na própria legislação, e autorizado pelo EIA-RIMA, no total de 4.850.000m².

III.4. Decisão do colegiado no caso da OUCFL

71 O Colegiado da CVM, reunido em 04 de setembro de 2012, apreciando "Recurso contra decisão da SRE - PMSP - Operação Urbana Consorciada Faria Lima - Proc. RJ2012/9379; Reg. Nº 8299/12", deliberou: "autorizar a emissão de Certificados de Potencial Adicional de Construção - CEPAC que excedam o limite de 650.000 títulos no âmbito da Operação Urbana, desde que atendidas as condições constantes do Memo/SRE/GER-2/Nº 047/2012 relativas à atualização do Prospecto e à inclusão do fator de risco nos suplementos de eventuais distribuições públicas futuras, de modo a assegurar a proteção dos interesses do público investidor e do mercado em geral."

72 Transcrevemos a seguir as condições constantes do referido Memorando, que deveriam ser atendidas pela Consultante no âmbito da OUCFL, de modo a assegurar a proteção dos interesses do público investidor e do mercado em geral:

a. "Atualizar o Prospecto da Operação Urbana, incluindo pelo menos:

- Novo estudo de viabilidade que leve em consideração o novo estoque de área adicional de construção disponível e os respectivos tipos de uso (residencial ou não residencial), os preços atuais de imóveis, os custos atuais de construção, a demanda imobiliária na região e demais parâmetros utilizados em estudos de viabilidade desse tipo, de modo a determinar o preço viável atualizado para emissão de CEPAC, bem como a demanda potencial para esses títulos no âmbito da Operação Urbana Consorciada Faria Lima;
- Informação de que os recursos captados por meio da distribuição de CEPAC foram insuficientes para fazer frente aos custos de determinadas intervenções no âmbito da Operação Urbana. Devem ser relacionadas as intervenções que tiveram os seus custos majorados em relação ao inicialmente previsto no Prospecto com informações detalhadas acerca dos aumentos de custos e das razões para esses aumentos. Essas informações devem ser apresentadas com destaque também nos Suplementos das futuras distribuições da Operação Urbana;
- Memória de cálculo detalhando e apontando exatamente o porquê da diferença entre a quantidade de CEPAC prevista para a Operação Urbana e a nova quantidade de CEPAC necessária para consumo do estoque ainda disponível de área adicional de construção. A memória de cálculo deve ser incorporada ao Prospecto da Operação Urbana e apresentar tabelas informando sobre o consumo de CEPAC previsto e realizado para cada tipo de uso (área adicional de construção residencial e não residencial; mudança de uso; taxa de ocupação do terreno superior a 50%) em cada Setor e Subsetor da Operação Urbana, informando ainda cada tipo de fator de conversão utilizado. Ademais, a recorrente deve informar se a quantidade adicional de CEPAC a serem emitidos será suficiente para consumir o estoque disponível de área adicional de construção de acordo com os diversos cenários de utilização de CEPAC nos subsetores da Operação Urbana (que utilizam diferentes fatores de conversão);

- Informação acerca da quantidade de CEPAC que ainda não foram vinculados a projetos, conforme relatórios de informações periódicas.
 - Informação acerca da quantidade de CEPAC desvinculados ou com pedido de desvinculação, com fundamento no art. 4.º da Lei Municipal n.º 15.519/11.
 - A Tabela 1 (equivalência do CEPAC) e a Tabela 2 (distribuição geral dos estoques), atualizadas e com maior detalhamento de modo a acrescentar as seguintes informações adicionais^[9]:
 - (i) definição clara dos estoques de potencial adicional de construção (em m²) já utilizados e ainda disponíveis em cada subsetor da OUCFL, para uso residencial e não residencial; (ii) quantidade de CEPAC^[10] destinada a cada subsetor da OUCFL, para uso residencial e não residencial; (iii) quantidade de CEPAC permitida para mudança de uso, bem como para taxa de ocupação adicional.
- b. Incluir fator de risco, nos suplementos de eventuais distribuições públicas futuras, informando que os recursos captados na 3.ª Distribuição da OUCFL foram insuficientes para fazer frente aos custos previstos para as intervenções vinculadas a essa distribuição devido ao aumento nos custos dessas intervenções. Informar sobre o risco de repetição desse fato em distribuições subsequentes."

III.5. Considerações finais:

73 Conforme exposto, esta área técnica entende que:

- O CEPAC tem por finalidade a transformação estrutural e o adensamento populacional da região da OUC com a sua consequente valorização urbanística;
- No caso concreto da OUCAE, essa finalidade não se pode alcançar sem a autorização para elevar o limite de potencial de construção adicional, bem como emissão de CEPAC adicionais;
- Nada se pode afirmar sobre a influência no preço dos CEPAC de uma nova emissão de títulos pela Prefeitura do Município de São Paulo (PMSP), sem a apresentação de um novo estudo de viabilidade que atualize as variáveis que afetam o preço dos títulos no âmbito da Operação Urbana;
- A Instrução CVM nº 401/03 limita a quantidade de CEPAC passível de emissão em uma Operação Urbana Consorciada, que decorre do seu fundamento na Lei n.º 10.257/01 ("Estatuto da Cidade"). Por outro lado, o Estatuto da Cidade estabelece limites para a quantidade de CEPAC da operação em razão da existência de um estoque limitado de metros quadrados de área adicional de construção conforme previsto na legislação municipal;

74 Desse modo, entendemos que, na essência, seria possível a modificação das características da OUCAE e a emissão e distribuição dos CEPAC, de forma a viabilizar a transformação urbanística pretendida para a região da Operação Urbana. Entretanto, do ponto de vista formal, a SRE não possui competência para dispensar ou fazer interpretação autêntica dos requisitos dispostos na ICVM 401.

75 Contudo, pelas razões anteriormente apresentadas e por entendermos que a proibição, apesar de atender à literalidade da ICVM 401, prejudica a continuidade da OUCAE, com prejuízo para os atuais detentores de CEPAC, para a comunidade e para o Poder Público Municipal, sugerimos que o Colegiado confirme o entendimento da Consultante, se assim o julgar procedente, de que é possível a implementação da emissão e distribuição de novos CEPAC, conforme pretendido, desde que:

- sejam feitas as necessárias mudanças na Lei Municipal nº 13.260/01;
- seja aditado e atualizado o Prospecto da OUCAE na forma da legislação vigente, em especial elevando o limite de CEPAC de 3.750.000 para 4.490.999;
- seja aprovado e registrado o competente Suplemento relativo à distribuição de 740.999 novos CEPAC no âmbito da OUCAE, para utilização de todo o potencial de construção adicional previsto na Lei nº 13.260/01 e autorizado pelo EIA-RIMA, no total de 4.850.000 m²;
- sejam atendidas as condições estabelecidas na página 101 do EIA-RIMA atual referente à OUCAE, a saber:

"Novos acréscimos de estoque de metros quadrados adicionais que possam ser propostos à presente Operação Urbana Consorciada somente poderão ser autorizados mediante as seguintes condições:

- Aplicação de todos os recursos auferidos na Operação urbana;
- Ter sido convertido 85% do estoque de CEPAC autorizado na Lei municipal 13.260/01;
- Aprovação de nova Lei específica;
- Elaboração de novo EIA/RIMA.

- sejam consideradas, onde aplicáveis, as condições estabelecidas na decisão do Colegiado de 04/09/2012, referida no pleito, relativa à Operação Urbana Consorciada Faria Lima ("OUCFL");
- estejam atualizadas e em dia as informações periódicas e eventuais elencadas no artigo 7º da Instrução CVM 401;
- o pedido de modificação da OUCAE e de distribuição de CEPAC seja formulado atendendo às Instruções CVM nºs 400 e 401.

IV. Conclusão:

76 Por todo o exposto, esta área técnica entende que assiste razão à Consultante, e não vemos óbice ao seu pleito, nos estritos termos da consulta em tela e atendidas as condições estabelecidas no item 75 do presente Memorando. Entretanto, do ponto de vista formal, é necessária a autorização do teor da consulta pelo Colegiado da CVM.

77 Assim, encaminhamos a presente Consulta ao SGE, para que seja posteriormente submetida à superior consideração do Colegiado da CVM, sendo a SRE relatora da matéria na oportunidade de sua apreciação.

Atenciosamente,

(original assinado por)
LEOPOLDO ANTUNES MACIEL FILHO
Analista

(original assinado por)
ALEXANDRE PINHEIRO MACHADO
Gerente de Registros 2

De Acordo:

(original assinado por)
REGINALDO PEREIRA DE OLIVEIRA
Superintendente de Registro de Valores Mobiliários

[1] Informações retiradas do Relatório de Execução referente ao 2º trimestre de 2014, disponível em http://www.cvm.gov.br/dados/cepac/INFPEREVENT/RJ-2004-02403/20140630_Relat%C3%B3rio_de_execu%C3%A7%C3%A3o_2014_2%C2%BA_trimestre.pdf ; acesso em 20/10/2014.

[2] As razões da Consultante, na íntegra, encontram-se às folhas 1 a 11 do presente processo.

[3] Vide também fls. 19 e 36 do Prospecto da OUCAE.

[4] EIA-RIMA é o Estudo de Impacto Ambiental – Relatório de Impacto sobre o Meio Ambiente, elaborado de acordo com a as premissas contidas na legislação ambiental em vigor, Resolução CONAMA nº 001/86, que institui a obrigatoriedade de apresentação do EIA/RIMA para licenciamento de atividades modificadoras do meio ambiente.

[5] Vide fls. 94/95 do EIA-RIMA, e fls. 4/5 da Resolução 81/CADES/2003, de 11 de dezembro de 2003, do Conselho Municipal do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – CADES, que aprovou o EIA da OUCAE.

[6] Prospecto de Registro da OUCAE datado de 07 de julho de 2004, atualizado em fevereiro de 2012, disponível em http://www.cvm.gov.br/dados/Cepac/RJ-2004-02403/20120215_Prospecto_Atualizado.pdf ;

[7] O Estatuto da Cidade é a Lei n.º 10.257, de 10 de julho de 2001.

[8] Ver seção 10 – Estimativa de custos das intervenções da 5ª distribuição, nas páginas 26 e 27 do Suplemento ao Prospecto da OUCAE, 5ª Distribuição, disponível em http://www.cvm.gov.br/dados/Cepac/RJ-2004-02403/20120215_Suplemento_ao_Prospecto_da_5%C2%AA_emiss%C3%A3o.pdf

[9] A atualização e detalhamento das Tabelas 1 e 2 visa evitar a repetição da atual situação de esgotamento do estoque de CEPAC sem o concomitante esgotamento do estoque de potencial adicional de construção, evitando ainda a situação oposta de esgotamento do estoque de potencial adicional de construção havendo ainda CEPAC em circulação.

[10] Essa quantidade de CEPAC é decorrente da razão entre o estoque de área adicional de construção disponível no subsetor e o seu respectivo fator de conversão.