



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
PGM/CGC - PGM/Coordenadoria Geral do Consultivo

Viaduto do Chá, 15, - Bairro Centro - São Paulo/SP - CEP 01020-900

Telefone:

Parecer PGM/CGC Nº 9739492

EMENTA Nº
11.874

Terminais de ônibus integrantes do Sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros. Concessão para exploração, administração, manutenção e conservação (Lei n. 16.211/15). Terminais situados em áreas integrantes do Sistema de Áreas Protegidas, Áreas Verdes e Espaços Livres do Município. Uso permitido caso confirmado o enquadramento na subcategoria INFRA (art. 107 da Lei n. 16.402/16). Admissibilidade extensiva a usos

complementares (art. 245, §§ 2º e 3º, da Lei n. 16.050/14) ou a atividades auxiliares que venham a ser identificadas em decreto (art. 107, § 2º, da Lei n. 16.402/16). Competência da CTLU para enquadramento de usos.

INTERESSADO: Secretaria Municipal de Desestatização e Parcerias - SMDP

ASSUNTO: Projeto de concessão da exploração, administração, manutenção e conservação de terminais de ônibus do Sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros.

Informação n. 829/2018 - PGM-AJC

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

COORDENADORIA GERAL DO CONSULTIVO

Senhor Coordenador Geral

Em razão de provocação advinda da São Paulo Parcerias, SMDP propõe seja dado caráter vinculante ao parecer correspondente à Ementa n. 11.721 - PGM.AJC (Informação n. 695/2017), que analisou, entre outros temas, a questão do enquadramento dos terminais urbanos e usos acessórios e atividades auxiliares na subcategoria de uso INFRA, o que levaria à admissibilidade de sua instalação em todo o território do município, inclusive nas áreas integrantes do Sistema de Áreas Protegidas, Áreas Verdes e Espaços Livres do Município (SAPAVEL). Por outro lado, a mesma Pasta formula consulta relativa à aplicação do art. 90, § 4º, da Lei n. 16.402/16 no tocante aos terminais integrantes do mesmo sistema.

É o breve relato.

Embora tenha sido mencionada a intenção de que se considere vinculante a Informação n. 695/2017 - PGM.AJC, o fato é que, dos temas ali enfrentados, apenas um ainda parece ser do interesse da consulente para tal fim, até porque, como mencionado na consulta, várias dúvidas anteriores foram dirimidas em razão das alterações normativas efetuadas pela Lei n. 16.703/17 – que alterou a Lei n. 16.211/15, na qual se baseou, em grande parte, o referido parecer.

Vale reproduzir o trecho correspondente ao tema em relação ao qual cabe entender ainda haver interesse por parte da consulente:

Ampliação de terminais instalados em praças ou outras áreas integrantes do SAPAVEL. Quanto ao tema, são ratificados por SMDP os quesitos apresentados pela São Paulo Urbanismo quanto a: a) considerar os terminais de ônibus do Sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros do Município como integrante do Sistema de Equipamentos Urbanos e Sociais Públicos; b) entender os terminais de ônibus do

Sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros do Município como enquadrados no uso INFRA-1, o que levaria à possibilidade de sua instalação em qualquer local do Município; c) admitir a reforma de terminais de ônibus já instalados em áreas integrantes do SAPAVEL, para fins de ampliação e melhoria dos serviços prestados.

A consulta formulada encontra considerável limitação sob a perspectiva da competência desta Procuradoria Geral para dar orientação jurídica aos órgãos municipais, tendo em vista que o *enquadramento de usos* constitui uma atividade específica, atribuída à CTLU pelas normas pertinentes (art. 96 da Lei n. 16.402/16 e art. 14 do Decreto n. 57.378/16).

Não obstante, alguns aspectos jurídicos podem ser oferecidos a partir da consulta formulada. O primeiro deles é que não parece possível que os terminais estejam sujeitos a um duplo enquadramento para fins de identificação da legislação de uso e ocupação do solo. Nesse sentido, embora não haja dúvida da possibilidade de considerar os terminais como um equipamento público em sentido amplo, não caberia classificá-los ao mesmo tempo como equipamentos sociais, daqueles cuja instalação é entendida como admitida em áreas do SAPAVEL, e, ao mesmo tempo, como uso classificado como INFRA. A sistemática da legislação municipal indica que o enquadramento deve dar-se sob um único gênero.

De todo modo, não parece mais possível afirmar que seja admitida em SAPAVEL toda espécie de equipamentos urbanos e sociais, por força do Plano Diretor. De fato, a Lei n. 16.402/16 trouxe contornos muito específicos para tal caracterização, classificando tanto as áreas do SAPAVEL como os usos nelas admitidos (cf. Quadro 4 da lei). Portanto, a consideração dos terminais sob a categoria do Sistema de Equipamentos Urbanos e Sociais Públicos, ainda que pudesse ter alguma fundamentação sob a perspectiva da interpretação extensiva ou analógica, não teria efeitos, em si, no tocante ao aproveitamento das áreas, o qual depende, segundo a técnica adotada pela lei, do enquadramento do uso, que leva à definição da possibilidade de instalação e à identificação dos parâmetros urbanísticos pertinentes.

Por outro lado, a classificação dos terminais sob a subcategoria INFRA encontra menção expressa tanto na Lei n. 16.402/16 (art. 106, I) quanto no Decreto n. 57.378/16 (Anexo Único, p. 155). Em tese, não haveria impedimento a que se suscitasse uma dúvida de enquadramento, a qual deveria ser solucionada pela CTLU; sem embargo, tal dúvida precisaria formalmente ser acompanhada dos motivos urbanísticos concretos, a serem analisados pela CTLU, pelos quais se entenderia como necessário afastar o enquadramento dado pela literalidade da lei.

Caso seja ratificado o enquadramento como INFRA, não haverá vedação legal à ampliação dos terminais, porquanto os usos dessa subcategoria são admitidos em todo o território do Município (art. 107, *caput*, da Lei n. 16.402/16) e sujeitam-se às regras aplicáveis à respectiva zona, as quais podem ser excepcionadas pela CTLU, caso demonstrada a necessidade pelo órgão competente (§ 1º do mesmo artigo), não estando sujeito tal uso ao disposto nos Quadros 3A, 4 e 4A da mesma lei. Não importa, assim, que os terminais estejam instalados em SAPAVEL, pois prevalece, no caso, o regime específico aplicável aos usos classificados como INFRA, de acordo com os termos expressos da lei.

Por fim, é preciso considerar a possibilidade de usos combinados ao terminal, que venham a ser instalados com base no disposto nos parágrafos 2º e 3º do art. 245 da Lei n. 16.050/14 - Plano Diretor Estratégico. Segundo tais preceitos, é permitida a previsão de áreas de expansão dos usos dos terminais por meio do aproveitamento de sua área construtiva adicional com destinação para equipamentos públicos municipais, usos comerciais e de serviços, de acordo com sua localização estratégica e seu coeficiente de aproveitamento não utilizado, bem como é obrigatório que os terminais e estações de

transferência de ônibus incluam espaços para serviços públicos e, caso viável, centros comerciais populares.

O texto legal indica a clara relação de acessoriedade entre tais usos e os terminais urbanos. Fosse necessário considerar esses usos em caráter autônomo para submissão à disciplina de uso e ocupação do solo, tais dispositivos seriam inócuos. Em verdade, tais dispositivos existem exatamente para permitir que os demais usos sejam considerados acessórios em relação aos terminais, porquanto têm um caráter complementar ou qualificador de tal uso, devendo ser considerados sujeitos às regras de assentamento e uso correspondentes ao próprio terminal. Caso contrário, os terminais mais adequados, com composição dos usos desejados, encontrariam limites à sua implantação que seriam inexistentes no caso dos terminais simples, limitados ao uso principal. Assim sendo, assiste inteira razão ao parecer produzido pela São Paulo Urbanismo ao afirmar que *"tanto o equipamento utilizado para a atividade principal (terminal de ônibus) quanto as edificações complementares e acessórias poderão utilizar os parâmetros urbanísticos pertinentes ao uso INFRA"* (fls. 21).

De todo modo, a questão aqui é colocada em tese, já que a apuração dessa relação de acessoriedade ou complementaridade tem um manifesto componente urbanístico. Assim, tendo em vista tratar-se igualmente de uma questão de enquadramento técnico, caberá à CTLU avaliar os caracteres dos usos que possam ser entendidos como acessórios ou complementares, diante dos atributos urbanísticos que venham a ser considerados.

No mais, há também a possibilidade, em tese, caso confirmado o enquadramento dos terminais como INFRA, de que sejam identificadas atividades que possam ser consideradas auxiliares, cuja instalação é permitida junto aos empreendimentos e instalações de infraestrutura (art. 107, § 2º, da Lei n. 16.402/16). Tais atividades acessórias, que estão previstas, por exemplo, no Decreto n. 57.378/16 em relação ao grupo de atividade INFRA-2 (transporte aéreo), não encontram previsão no caso do grupo INFRA-1, o que poderia, em tese, ser alterado, caso se apure haver os fundamentos técnicos pertinentes.

Não parece haver motivo para alterar tal entendimento, valendo apenas reiterar que as questões técnicas atinentes ao enquadramento na subcategoria de uso INFRA, bem como ao caráter acessório de outros usos (art. 245, §§ 2º e 3º, da Lei n. 16.050/14) e de possíveis atividades auxiliares (art. 107, § 2º, da Lei n. 16.402/16), não comportam solução jurídica, mas urbanística. Portanto, reitera-se que qualquer conclusão a respeito dependerá de consulta aos órgãos técnicos, com possível submissão à CTLU, o que poderá, no caso das atividades auxiliares, ensejar a edição do decreto exigido pela lei urbanística.

Assim sendo, tendo em vista a necessidade apontada por SMDP, bem como o fato de que o parecer anterior já não pode ser tido como inteiramente vigente, por tratar, em grande parte, de interpretar normas que foram objeto de alteração, sugere-se seja reiterado o teor da análise anterior apenas no tocante ao tema de interesse, por meio do presente parecer, devidamente ementado, o qual, assim, poderá ter sua vinculatividade proposta ao Senhor Prefeito pelo Secretário Municipal de Justiça, nos termos do procedimento cabível (cf. Ementa n. 11.835 - PGM.AJC).

Por outro lado, cabe avaliar o outro tema suscitado na consulta, que diz respeito à aplicação do art. 90, § 4º, da Lei n. 16.402/16, aos terminais situados em SAPAVEL. Segundo se sustentou na nota técnica, como tais terminais nunca gozariam de delimitação no Mapa 1 da referida lei, seria o caso de aplicar, nesses casos, tal dispositivo, que determina a observância de índices correspondentes à ZEU ou ZEUA, conforme a macrozona em que estiver localizada a área, caso esta não esteja incluída em uma zona de uso.

Salvo melhor juízo, o quesito proposto não enseja uma solução sob a perspectiva de uma interpretação jurídica, bastando que se apure, em relação a cada terminal, se este realmente corresponde a uma área integrante da SAPAVEL que não conste de uma zona constante do Mapa 1 anexo à Lei n. 16.402/16. Se a

zona realmente não estiver demarcada, trata-se de uma aplicação direta e objetiva do dispositivo em questão, não havendo, pois, uma questão jurídica controvertida a ser analisada.

Sem embargo, recomenda-se seja obtida tal informação com a observância dos cuidados necessários, em especial mediante consulta à Pasta especializada – no caso, SMUL. De fato, ainda que não esteja nas atribuições desta Assessoria proceder à precisa leitura técnica dos elementos gráficos integrantes da lei, o olhar leigo dirigido para o referido Mapa 1 parece apontar que há terminais que estão situados em áreas indicadas, em verde, como praças – como é o caso, na região da Sé, dos terminais Bandeira e Princesa Isabel – e em áreas que parecem demarcadas como integrantes de uma zona – como é o caso dos terminais Dom Pedro e Amaral Gurgel.

A propósito, convém observar que não é possível inferir, a partir do rol constante do art. 6º da Lei n. 16.402/16, que as áreas integrantes do SAPAVEL não estejam necessariamente classificadas em uma zona. Na verdade, a eficácia das normas aplicáveis às áreas integrantes do referido sistema não *depende* da inclusão em uma zona, mas tal inclusão não é vedada. Por isso, só a partir da leitura do referido mapa é possível aferir se uma área integrante de tal sistema faz parte de uma zona. Nesse sentido, por exemplo, há uma série de parques, que – mesmo constituindo as mais relevantes áreas do SAPAVEL – estão expressamente classificadas como ZEPAM pela referida lei – apenas na região mais central, é o caso dos parques do Ibirapuera, da Luz, da Aclimação, da Independência e da Água Branca.

De todo modo, reitera-se que não se trata, pelos elementos colhidos, de uma questão que enseje uma definição por parte da consultoria jurídica. O ponto central é efetuar a leitura técnica dos elementos da Lei n. 16.402/16, o que permitirá avaliar se a área considerada é realmente integrante de uma zona ou não, aplicando-se, na última hipótese, sem maiores discussões, o disposto no art. 90, § 4º, da Lei n. 16.402/16.

Assim sendo, propõe-se seja o presente encaminhado à Procuradoria Geral, com a sugestão de que, acolhido o presente parecer, ratificando entendimento anterior quanto ao ponto que ainda interessa a Pasta Consulente, seja o expediente encaminhado a SMJ, para que, caso assim entenda apropriado, submeta ao Senhor Prefeito a proposta de atribuição de caráter vinculante ao presente parecer, em atenção ao pleito de SMDP.

São Paulo, 23 / 07 / 2018.

JOSÉ FERNANDO FERREIRA BREGA

PROCURADOR ASSESSOR – AJC

OAB/SP 173.027

PGM

De acordo.

São Paulo, 23 / 07 / 2018.

TICIANA NASCIMENTO DE SOUZA SALGADO

PROCURADORA ASSESSORA CHEFE – AJC**OAB/SP 175.186****PGM**

Documento assinado eletronicamente por **Jose Fernando Ferreira Brega, Procurador do Município**, em 23/07/2018, às 16:47, conforme art. 49 da Lei Municipal 14.141/2006 e art. 8º, inciso I do Decreto 55.838/2015



Documento assinado eletronicamente por **TICIANA NASCIMENTO DE SOUZA SALGADO, Procurador Chefe**, em 23/07/2018, às 16:50, conforme art. 49 da Lei Municipal 14.141/2006 e art. 8º, inciso I do Decreto 55.838/2015



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.prefeitura.sp.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **9739492** e o código CRC **C4F3548E**.

Referência: Processo nº 6071.2018/0000275-4

SEI nº 9739492



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
PGM/CGC - PGM/Coordenadoria Geral do Consultivo

Viaduto do Chá, 15, - Bairro Centro - São Paulo/SP - CEP 01020-900

Telefone:

Encaminhamento PGM/CGC Nº 9739941

INTERESSADO: Secretaria Municipal de Desestatização e Parcerias - SMDP

ASSUNTO: Projeto de concessão da exploração, administração, manutenção e conservação de terminais de ônibus do Sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros.

Cont. da Informação n. 829/2018 – PGM.AJC

PGM

Senhor Procurador Geral

Encaminho-lhe o presente com a manifestação da Assessoria Jurídico Consultiva, que acolho, reiterando o entendimento de que, embora os terminais de ônibus do sistema municipal de transporte coletivo urbano de passageiros possam ser considerados equipamentos públicos em sentido amplo, essa conclusão não poderia gerar consequências quanto à legislação urbanística incidente, que depende do enquadramento de tal uso sob a perspectiva das categorias de uso da Lei n. 16.402/16 e do Decreto n. 57.378/16, não sendo possível que um mesmo uso seja classificado em diferentes categorias. Por outro lado, caso realmente confirmado o enquadramento dos terminais na subcategoria de uso INFRA, eles poderão ser implantados em qualquer local do Município, inclusive em áreas integrantes do Sistema de Áreas Protegidas, Áreas Verdes e Espaços Livres do Município – SAPAVEL, sendo admitida, ainda, sua reforma e ampliação, bem como a instalação de usos complementares, nos termos do art. 245, §§ 2º e 3º da Lei n. 16.050/16, ou de atividades que vierem a ser consideradas auxiliares por meio de decreto, nos termos do art. 107, § 2º, da Lei n. 16.402/16.

Tendo em vista a solicitação da Pasta consulente, formulada em virtude das concessões que se pretende sejam firmadas em âmbito municipal, e não havendo situação concreta que enseje imediata aplicação do entendimento firmado por esta Coordenadoria em caráter hipotético, parece haver fundamento para que, a fim de dar segurança jurídica aos particulares interessados nas futuras contratações, seja dado caráter normativo ao parecer ora endossado.

Caso acolhida a proposta, o presente expediente deverá ser encaminhado ao Secretário Municipal de Justiça, que, estando de acordo, poderá recomendar ao Prefeito, nos termos do art. 34, IV, do Decreto n. 57.920/17, a edição do parecer, com a publicação da respectiva ementa na imprensa oficial, aplicando-se, quanto às competências envolvidas, o mesmo regime relativo à edição de súmulas administrativas (cf. Ementa n. 11.835 - PGM.AJC).

São Paulo, / / 2018.

TIAGO ROSSI
PROCURADOR DO MUNICÍPIO
COORDENADOR GERAL DO CONSULTIVO
OAB/SP 195.910
PGM



Documento assinado eletronicamente por **TIAGO ROSSI, Procurador do Município**, em 24/07/2018, às 14:42, conforme art. 49 da Lei Municipal 14.141/2006 e art. 8º, inciso I do Decreto 55.838/2015



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.prefeitura.sp.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **9739941** e o código CRC **B9B3D04C**.

Referência: Processo nº 6071.2018/0000275-4

SEI nº 9739941



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
PGM/CGC - PGM/Coordenadoria Geral do Consultivo

Viaduto do Chá, 15, - Bairro Centro - São Paulo/SP - CEP 01020-900

Telefone:

Encaminhamento PGM/CGC Nº 9740029

INTERESSADO: Secretaria Municipal de Desestatização e Parcerias - SMDP

ASSUNTO: Projeto de concessão da exploração, administração, manutenção e conservação de terminais de ônibus do Sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros.

Cont. da Informação n. 829/2018 – PGM.AJC

SMJ

Senhor Secretário

Tendo em vista a solicitação advinda de SMDP e a necessidade de orientar os estudos relacionados à futura concessão relativa à exploração, administração, manutenção e conservação de terminais de ônibus do Sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros, nos termos da Lei n. 16.211/15, encaminho-lhe o presente, para os fins do art. 34, IV, do Decreto n. 57.920/17, com manifestação da Coordenadoria Geral do Consultivo, que acolho, no sentido de que seja atribuído caráter normativo ao parecer exarado no presente expediente, propondo-se que o Senhor Prefeito determine a publicação, na imprensa oficial, da Ementa n. 11.874 - PGM.AJC.

São Paulo, / / 2018.

GUILHERME BUENO DE CAMARGO
PROCURADOR GERAL DO MUNICÍPIO

OAB/SP 188.975

PGM

Documento assinado eletronicamente por **Guilherme Bueno de Camargo, Procurador Geral do Município**, em 26/07/2018, às 16:35, conforme art. 49 da Lei Municipal 14.141/2006 e art. 8º, inciso I do Decreto 55.838/2015



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site
https://sei.prefeitura.sp.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **9740029** e o código CRC **8C3AEDEF**.

Referência: Processo nº 6071.2018/0000275-4

SEI nº 9740029