



PREFEITURA DE SÃO PAULO

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO PGM/COORDENADORIA GERAL DO CONSULTIVO

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

Telefone:

PROCESSO 1020.2024/0014287-3

Parecer PGM/CGC Nº 143494728

EMENTA N. 12.368

Direito Urbanístico. Área de Intervenção Urbana do Setor Central (AIU-SCE). Compatibilização do regime urbanístico especial (Lei nº 17.844/2022) com o regime geral do Plano Diretor Estratégico (PDE - Lei nº 16.050/2014). Análise sobre a aplicabilidade do regime do PDE. Cota de Solidariedade e incentivos para Habitação de Interesse Social (HIS) e Habitação de Mercado Popular (HMP). Incidência sobre todo o perímetro da AIU-SCE, incluindo as Áreas de Qualificação. Interpretação sistemática para solucionar aparente conflito entre os arts. 26 e 40 do Decreto nº 63.368/2024, à luz das Leis nº 18.081/2024 e 18.219/2024. Unicidade do regime urbanístico especial. Inadmissibilidade de aplicação simultânea de parâmetros de regimes distintos. Art. 116, §§ 2º e 3º, do PDE, que autoriza leis específicas de AIU a fixarem coeficientes de aproveitamento máximo próprios. Definição do coeficiente de aproveitamento do Quadro 2 da Lei nº 17.844/2022 como parâmetro de referência exclusivo para o cálculo dos benefícios, que foram internalizados pelo regime especial.

INTERESSADA: MG4 EMPREENDIMENTOS E PARTICIPAÇÕES S/A E SÃO PAULO URBANISMO

ASSUNTO: Alvará de Aprovação de Edificação Nova para uso residencial (R2v-2 e HMP). Zona de Uso ZC (SQL 006.003.0201-6). Consulta sobre aparente conflito de normas. Solicitação de parecer.

Informação n.º 1.117/2025-PGM.AJC

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Coordenadoria Geral do Consultivo

Senhora Coordenadora Geral

Trata-se de consulta da Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento – SMUL (doc.129963685) acerca **(i)** da possibilidade de aplicar conjuntamente benefícios do Plano Diretor Estratégico – PDE (Lei nº 16.050/2014), notadamente Cota de Solidariedade e acréscimo de coeficiente de aproveitamento para Habitação de Mercado Popular - HMP, com o regime especial da AIU-Sector Central (SCE), nos termos da Lei nº 17.844/2022, tomando como referência o CA máximo de 6,0 da Área de Qualificação Q8a, em substituição ao CA 2,0 da Zona de Centralidade subjacente; e **(ii)** da aplicabilidade territorial do acréscimo de CA para EHMP, em todo o perímetro da AIU-SCE, diante do aparente conflito entre os arts. 26 e 40 do Decreto nº 63.368/2024.

Conforme se observa, o processo teve origem em pedido de Alvará de Edificação Nova no Aprova Digital (doc.106038057), protocolado em 18/06/2024, relativo a edifício de 25 pavimentos e 171 unidades (151 R2v-2 unidades residenciais e 20 HMP), localizado em Zona ZC e inserido no Subsetor Q8a da AIU-SCE (Lei nº 17.844/2022). Consta que o interessado busca aplicar cumulativamente os benefícios do PDE, adotando como parâmetro o CA 6,0 do Subsetor Q8a, o que, segundo a SMUL/RESID, resultaria em CA total estimado de 8,7 (doc. 115987287), de modo que a Unidade encaminhou para SP-URBANISMO para manifestação.

Inicialmente, o Núcleo Técnico Urbano da SP-URBANISMO (doc. 121024977) entendeu que o CA máximo aplicável é o do Quadro 2 da Lei nº 17.844/2022 (CA = 6,0) e que o art. 40 do Decreto Municipal nº 63.368/2024, que regulamenta a referida lei, limita os acréscimos de 50% para EHIS e 25% para EHMP às Áreas de Transformação, sendo, portanto, inaplicável à Área de Qualificação Q8a, onde o imóvel está situado. Em sentido contrário, a Gerência Jurídica da SP-URBANISMO (doc. 122029485) apontou que o art. 26 do mesmo decreto, em consonância com os arts. 12 e 13 da Lei nº 18.081/2024, autoriza a aplicação dos benefícios do art. 60 do PDE e da Cota de Solidariedade em todo o perímetro da AIU-SCE, solicitando nova manifestação da Unidade.

Em resposta, a SP-URB/DDU-GPU-NTU (doc.123634471) reconheceu a possibilidade de aplicar a Cota de Solidariedade em todo o perímetro da AIU-SCE, inclusive na Área Q8a, com fundamento no art. 13 da Lei nº 18.081/2024 e no art. 26 do Decreto nº 63.368/2024. Todavia, discordou da aplicação dos benefícios previstos nas alíneas “c”, “d” e “e” do inciso I do art. 60 do PDE, por entender que as métricas de acréscimo de coeficiente de aproveitamento ali fixadas estão vinculadas aos Quadros 2 e 2A da Lei nº 16.050/2014 — relativos, respectivamente, aos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana e às Macroáreas — categorias que, segundo a Unidade, não se aplicariam à AIU-SCE, a qual possui parâmetros próprios estabelecidos no Quadro 2 da Lei nº 17.844/2022. Diante dessa divergência, o expediente foi encaminhado para manifestação da SMUL/ATAJ.

Por sua vez, a SMUL/ATAJ (doc. 126656561), concluiu que o CA máximo aplicável à AIU-SCE é o do Quadro 2 da Lei nº 17.844/2022 (CA= 6,0), inclusive para benefícios da legislação urbanística ordinária, e que o aparente conflito normativo fica superado pela interpretação sistemática dos arts. 26 e 40 do Decreto nº 63.368/2024 com os arts. 12 e 13 da Lei nº 18.081/2024, que autorizam expressamente a aplicação, em todo o perímetro da AIU-SCE, dos benefícios do art. 60 do PDE e da Cota de Solidariedade.

Não obstante, a SP-URB/DDU-GPU (doc.129069999) solicitou reexame da análise, por entender que os benefícios do art. 60 do PDE, vinculados a Quadros 2 e 2A, não se aplicam diretamente à AIU-SCE, regida por parâmetros próprios, argumentando que “não há correspondência normativa entre os dispositivos mencionados”, sendo “uma escolha mutuamente excludente entre dois regimes

jurídicos distintos", e que o art. 40 do Decreto nº 63.368/2024 limita os acréscimos de CA às Áreas de Transformação.

Contudo, a SMUL/ATAJ (doc. 129282826) manteve seu posicionamento, com base no art. 12 da Lei nº 18.081/2024, reafirmando que os benefícios do art. 60 do PDE podem ser aplicados em todo à AIU-SCE, por estarem internalizados pelo regramento especial (Lei nº 17.844/2022), devendo-se observar apenas o Quadro 2 deste diploma normativo. Destacou ainda que, embora a lei diferencie as Áreas de Qualificação e de Transformação, ambas visam o mesmo objetivo, isto é, o adensamento da área e que o art. 40 do Decreto nº 63.368/2024 não pode restringir benefícios autorizados expressamente por lei municipal.

Diante da controvérsia, o expediente foi encaminhado à esta Procuradoria Geral do Município para análise e manifestação conclusiva.

É o relato do necessário.

Inicialmente, cumpre delimitar as questões submetidas à apreciação, que serão examinadas em três tópicos: **(i)** a verificação da extensão da aplicabilidade dos benefícios urbanísticos no perímetro do PIU-SCE; **(ii)** a definição do coeficiente de aproveitamento de referência; e **(iii)** a avaliação da eventual necessidade de edição de normas complementares ao Decreto nº 63.368/2024.

1. Da aplicabilidade dos benefícios do PDE em todo o perímetro do PIU-SCE e o aparente conflito normativo

Preliminarmente, cumpre situar o arcabouço normativo que orienta a política de desenvolvimento urbano municipal. O art. 182, §1º, da CF/88 e a Lei Federal nº 10.257/2001 (arts. 4º, III, "a", e 40) definem o Plano Diretor como instrumento básico da política de desenvolvimento urbano, destinado a ordenar as funções sociais da cidade e orientar a expansão urbana. A Lei Orgânica do Município (arts. 144 e 150) reforça esse caráter ao qualificá-lo como instrumento global e estratégico da política urbana, integrador e orientador dos planos setoriais, regionais e locais.

Nesse sentido, embora envolvendo questão jurídica diversa, esta Procuradoria já se manifestou no parecer ementado sob o nº 12.291 (Informação n. 894/2021-PGM.AJC - doc. 048269462), ao assinalar: "Não por outra razão, o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) exige que o Plano Diretor defina 'os limites máximos a serem atingidos pelos coeficientes de aproveitamento, considerando a proporcionalidade entre a infraestrutura existente e o aumento de densidade esperado em cada área' (art. 28, §3º). Dessa sorte, a fim de que possa harmonizar-se com o sistema constitucional vigente, que garante a propriedade, mas ao mesmo tempo exige o cumprimento de sua função social, é necessário que as normas urbanísticas municipais fixem os parâmetros de aproveitamento pertinentes para cada terreno dotado de individualidade própria."

Nessa lógica, o Plano Diretor Estratégico – PDE (Lei nº 16.050/2014) estabelece, em seu art. 6º, diretrizes voltadas a "distribuição de usos e intensidades de ocupação do solo de forma equilibrada, para evitar ociosidade ou sobrecarga em relação à infraestrutura disponível, aos transportes e ao meio ambiente" (inciso III), ao "planejamento da distribuição espacial da população e das atividades econômicas de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente, a mobilidade e a qualidade de vida urbana e segurança pública municipal" (inciso IX) e ao "incentivo à produção de HIS" (inciso X).

Para alcançar tais diretrizes, o art. 7º define objetivos específicos, tais

como a ocupação de áreas subutilizadas dotadas de infraestrutura e próximas ao transporte coletivo (inciso II), a redução dos deslocamentos por meio do equilíbrio entre emprego e moradia (inciso III), a reserva de terrenos bem localizados para atender ao déficit e às necessidades futuras de habitação social (inciso VI), a recuperação das áreas centrais (inciso XVI) e a articulação transversal dos planos setoriais (inciso XVII). Na sequência, o art. 9º do PDE organiza a estratégia territorial do Município em Macrozonas e Macroáreas e na rede de estruturação e transformação urbana. Delimita, assim, o espaço urbano em Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana e Macrozona de Proteção e Recuperação Ambiental. A primeira, integralmente situada na zona urbana, visa compatibilizar o uso do solo com transporte coletivo e infraestrutura, e orientar a reestruturação urbana para repovoar espaços subutilizados (art. 10, §2º, II e III).

De modo mais pormenorizado, a Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana subdivide-se em 4 Macroáreas, entre as quais se destaca para o caso, a Macroárea de Estruturação Metropolitana (MEM), caracterizada como área estratégica para transformação econômica e reorganização do uso do solo (art. 11 do PDE). A referida Macroárea, por sua vez, é composta por 3 setores, sendo relevante para a análise o "Setor Central", cujos objetivos incluem, nos termos do art. 12, §3º, I e IV, fortalecer a centralidade municipal com maior densidade habitacional e estimular a provisão de habitação de interesse social para aproximar moradia e emprego.

Diante dos objetivos e diretrizes estabelecidos no PDE, e com a finalidade de promover o ordenamento e a reestruturação urbana em áreas subutilizadas ou com potencial de transformação e qualificação, o art. 134 do PDE estabelece que o Poder Público poderá utilizar, dentre outros instrumentos, as Áreas de Intervenção Urbana (AIU - inciso III). Para tanto, o art. 136 do PDE estabelece que devem ser elaborados Planos de Intervenção Urbana (PIU), com estudos técnicos prévios destinados a orientar a transformação e qualificação urbanística, econômica e ambiental de territórios estratégicos do Município. De forma precisa, o art. 145, §3º, incisos III e IX, estabelecem que as leis específicas de regulamentação dessas áreas devem fixar parâmetros de uso e ocupação do solo e prever soluções para provisão de HIS.

Nessa esteira, a Lei Municipal nº 17.844/2022 aprovou o Projeto de Intervenção Urbana do Setor Central - PIU-SCE e regulamentou a correspondente Área de Intervenção Urbana - AIU-SCE, dispondo em seu art. 3º que, de forma complementar aos objetivos dos §§1º e 3º do art. 12 do PDE, o PIU-SCE visa promover a atuação concertada de agentes públicos e privados na transformação qualificada do território, atender à demanda habitacional local e possibilitar o aproveitamento do estoque edificado subutilizado.

Segundo Fábio Vicente Vetritti Filho e Luís Massonetto (Rev. Dir. Público Contemporâneo, 2024):

“O plano urbanístico oriundo do PIU, elaborado conforme a política de desenvolvimento urbano expressa no PDE, integra a regulação urbanística: trata-se da lógica de camadas regulatórias, segundo a qual a lei que aprova o PIU constitui uma dessas camadas em relação a determinada porção do território. (...) A ideia é a lei que aprova o PIU dar maior concretude à política urbana expressa no PDE, pois, a partir do reconhecimento de características e dinâmicas próprias daquela porção do território, traz uma regulação urbanística mais adequada às diretrizes e aos objetivos da política urbana". (VETRITTI FILHO; MASSONETTO, 2024, p. 78).

Por sua vez, a Revisão Intermediária do PDE (Lei nº 17.975/2023) acrescentou o art. 60, que assim dispõe:

Art. 60. Nas zonas em que são permitidos empreendimentos habitacionais EZEIS, EHIS, EHMP, HIS e HMP deverá ser observado:

I – O coeficiente de aproveitamento máximo: (...)

c) nos lotes localizados nas MEM, MUC e MQU poderão ter acréscimo de até 50% (cinquenta por cento) ao C.A. max permitido conforme Quadros 2 e 2A desde que o acréscimo seja destinado exclusivamente ao uso HIS;

d) nos lotes localizados nas MEM, MUC e MQU poderão ter acréscimo de até 25% (vinte e cinco por cento) ao C.A. max permitido conforme Quadros 2 e 2A desde que o acréscimo seja destinado exclusivamente ao uso HMP e mediante pagamento de outorga onerosa;

e) será considerado não computável, até o limite de 50% (cinquenta por cento) da área construída computável máxima permitida, a área destinada a HIS 1. (grifos nossos)

Além dos parâmetros urbanísticos diferenciados previstos no art. 60, o PDE institui, como instrumento de política urbana, a Cota de Solidariedade. Prevista nos arts. 111 e 112 do PDE e regulamentada pelo Decreto nº 56.538/2015, a Cota obriga empreendimentos imobiliários com área construída computável superior a 20.000 m² a destinar 10% dessa área para Habitação de Interesse Social - HIS voltada a famílias com renda de até 6 (seis) salários-mínimos. Embora se trate de obrigação para empreendimentos de grande porte, o instrumento também oferece incentivos, como a possibilidade de considerar não computável a área destinada à HIS e de obter acréscimo de 20% na área computável, mediante outorga onerosa (§3º do art. 112). A Revisão Intermediária do Plano Diretor, promovida pela Lei nº 17.975/2023, alterou o art. 112 para permitir que o empreendedor, em vez de fazer a destinação direta, possa optar por alternativas como produzir HIS equivalente em outro terreno situado na Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana, doar terreno correspondente a 20% do valor do empreendimento nessas áreas ou depositar esse mesmo percentual no FUNDURB, em conta específica para HIS.

Por sua vez, a Lei Municipal nº 18.081/2024 revisa parcialmente a Lei nº 16.402/2016 (LPUOS) para compatibilizá-la com a Revisão Intermediária do PDE. Em seus arts. 12 e 13, determina taxativamente que, **em todo o perímetro do "PIU-Setor Central"**, aplicam-se, respectivamente, os benefícios das alíneas "c", "d" e "e" do art. 60 do PDE (art. 12) e a Cota de Solidariedade prevista nos arts. 111 e 112 do PDE (art. 13), devendo a área computável adicional decorrente de ambos os benefícios ser abatida do estoque de potencial construtivo adicional da AIU-SCE previsto no art. 76 da Lei nº 17.844/2022.

Nessa perspectiva, **merece prevalecer o entendimento esposado pela SMUL/ATAJ, segundo o qual os benefícios previstos nas alíneas "c", "d" e "e" do inciso I do art. 60 da Lei nº 16.050/2014, bem como a Cota de Solidariedade dos arts. 111 e 112 do PDE, aplicam-se a todo o perímetro da AIU-Setor Central, nos termos dos arts. 12 e 13 da Lei nº 18.081/2024.** Com efeito, o art. 26 do Decreto Municipal nº 63.368/2024, que regulamenta a Lei nº 17.844/2022, dispõe expressamente que "nos termos dos artigos 12 e 13 da Lei nº 18.081/2024, aplicam-se, respectivamente, em todo o perímetro da AIU-SCE, os acréscimos de coeficiente de aproveitamento e de áreas não computáveis previstos nas alíneas 'c', 'd' e 'e' do inciso I do artigo 60 da Lei nº 16.050, de 2014, bem como

os benefícios da Cota de Solidariedade previstos nos artigos 111 e 112 da referida lei".

Por seu turno, o art. 40 do mesmo decreto estabelece que "para atendimento dos objetivos e da estratégia associada à proposição de incentivos do atendimento habitacional de interesse social do PIU-SCE, previstas no inciso II do art. 3º e inciso III do art. 4º da Lei nº 17.844, de 2022, fica mantida, nas Áreas de Transformação, a permissão de acréscimo de 50% (cinquenta por cento) de coeficiente de aproveitamento máximo para Empreendimentos de Habitação de Interesse Social – EHIS e 25% (vinte e cinco por cento) para Empreendimentos de Habitação de Mercado Popular – EHMP, previstos no Quadro 2 anexo à Lei nº 16.050, de 2014" (itálico nosso).

Conforme assinalado pela SMUL, os arts. 26 e 40 do Decreto nº 63.368/2024 são contemporâneos e não mantêm relação de anterioridade ou posterioridade que autorize presumir derrogação. Além disso, possuem objetos distintos: o art. 26 abrange 2 (duas) classes de benefícios — (i) os acréscimos de coeficiente de aproveitamento e de áreas não computáveis para HIS e HMP (art. 60 do PDE); e (ii) os benefícios da Cota de Solidariedade (arts. 111 e 112 do PDE) — enquanto o art. 40 se limita à primeira hipótese, restringindo-se a manter, nas Áreas de Transformação, a permissão de acréscimo de CA para HIS e HMP, sem, contudo, impor vedação expressa à sua aplicação em outras áreas.

Sobre indigitada matéria, convém destacar que o art. 5º da Lei nº 17.844/2022 estabelece que o território do PIU-SCE se divide em "Áreas de Qualificação" (AQ) e "Áreas de Transformação" (AT), cujos elementos devem ser interpretados de modo a lhes conferir plena eficácia, à luz dos objetivos de desenvolvimento definidos para cada categoria. Concorde-se com o entendimento da SMUL, que parte do princípio hermenêutico *verba cum effectu sunt accipienda*, segundo o qual todos os elementos da norma devem ser considerados dotados de significado e eficácia.

Dessa forma, ao analisar a evolução legislativa, SMUL aponta que as Áreas de Qualificação se destinam à manutenção das densidades construtivas já elevadas estabelecidas na disciplina urbanística precedente, a exemplo da Lei nº 12.349/1997 (Operação Urbana Centro), que autorizava coeficientes de aproveitamento de até 6, podendo atingir 12 nas condições especificadas. Por seu turno, as Áreas de Transformação buscam alcançar altas densidades construtivas e demográficas, sujeitando-se a elevado grau de renovação imobiliária.

Embora previstas de forma distinta na norma, **ambas as classificações convergem para finalidades urbanísticas comuns, com lógicas semelhantes de adensamento e aproveitamento intensivo do solo**, em consonância com os objetivos do PDE para a Macroárea de Estruturação Metropolitana – Central.

Nessa perspectiva, e em consonância com a SMUL/ATAJ, entende-se que a expressão "fica mantida", constante do art. 40, não tem o efeito de afastar ou proibir a aplicação dos benefícios nas Áreas de Qualificação, uma vez que tal exegese decorre implicitamente da própria AIU-SCE, que busca preservar a elevada densidade e o padrão intenso de ocupação já existentes nessas áreas, enquanto, nas Áreas de Transformação, visa alcançar altas densidades construtivas e demográficas por meio de intensa renovação imobiliária, uniformizando a morfologia urbana do MEM-Central.

Por essa razão, na manifestação doc.129282826 da SMUL/ATAJ consignou-se que a não exclusão das Áreas de Qualificação da incidência do benefício "traduziria uma medida de equalização dos diversos territórios mapeados pelo plano", de modo que a demarcação do território em áreas diferenciadas visa

apenas indicar os distintos graus de adensamento e a direção da transformação possível.

Assim, como bem assentado pela SMUL/ATAJ, os atos normativos regulamentares, como decretos, têm por finalidade dar fiel cumprimento às normas legais, não podendo contrariá-las nem extrapolar seu conteúdo. Esse entendimento coaduna-se com o art. 5º, II, c.c. o art. 84, IV, ambos da CF/88 e com o art. 69, III, da Lei Orgânica do Município, que atribui ao Prefeito a competência para expedir decretos e regulamentos para a fiel execução das leis. Nesse sentido, Celso Antônio Bandeira de Mello ensina que "o regulamento, além de ato inferior, subordinado, é ato dependente de lei" (*Curso de Direito Administrativo*, 14ª ed., 2002, p. 308) e, tendo em vista o Princípio da Legalidade, previsto no art. 37 da CF/88, conclui-se que a Administração Pública, para agir, depende integralmente de prévia previsão legal que lhe faculte ou imponha o dever de atuar. Ou seja, o poder regulamentar exercido pela Chefia do Executivo encontra na legalidade estrita a sua condição e também o seu limite.

Conforme desenvolvido pela SMUL, as normas regulamentares possuem caráter meramente acessório e, em razão da hierarquia normativa, devem ser interpretadas em estrita conformidade com as leis que lhes dão fundamento, sob pena de configurar excesso do poder regulamentador e contrariar a Lei Municipal nº 18.081/2024.

Portanto, merece prevalecer o entendimento esposado pela SMUL/ATAJ, segundo o qual os benefícios previstos nas alíneas "c", "d" e "e" do inciso I do art. 60 da Lei nº 16.050/2014, bem como a Cota de Solidariedade dos arts. 111 e 112 do PDE, aplicam-se a todo o perímetro da AIU-Setor Central, nos termos dos arts. 12 e 13 da Lei nº 18.081/2024.

2. Do parâmetro de coeficiente de aproveitamento a ser adotado como referência, inclusive para fruição dos benefícios da legislação urbanística ordinária. Da unicidade do regime urbanístico especial e da incidência exclusiva dos coeficientes da Lei nº 17.844/2022 para o cálculo dos benefícios do art. 60 do PDE

Assentada a aplicabilidade dos benefícios do art. 60, I, do PDE em todo o perímetro da AIU-SCE, cumpre enfrentar questão conexa e igualmente relevante: a definição do coeficiente de aproveitamento de referência para o cálculo dos acréscimos previstos nas alíneas "c", "d" e "e" do referido dispositivo.

A questão merece enfrentamento expresso, porquanto a literalidade do art. 60, I, "c" e "d", do PDE faz remissão expressa aos "Quadros 2 e 2A" do próprio Plano Diretor como base de cálculo dos acréscimos de coeficiente de aproveitamento para HIS e HMP. Poder-se-ia argumentar, a partir de interpretação meramente gramatical, que a extensão dos benefícios ao perímetro da AIU-SCE implicaria a aplicação dos parâmetros originários do PDE, e não dos coeficientes específicos da lei especial.

Tal exegese, contudo, não se sustenta à luz de uma interpretação sistemática e teleológica do ordenamento urbanístico municipal, devendo prevalecer o entendimento de que **os coeficientes específicos da Lei nº 17.844/2022 constituem o parâmetro de referência exclusivo para todos os fins urbanísticos no perímetro da AIU-SCE**, inclusive para a fruição dos benefícios previstos na legislação ordinária e incorporados ao regime especial.

Com efeito, a Lei nº 17.844/2022 institui um regime urbanístico próprio e

autossuficiente para o território da AIU-SCE, que não se confunde com a disciplina geral do PDE, embora dela decorra e com ela se harmonize. Trata-se de verdadeiro microsistema normativo, dotado de parâmetros específicos de parcelamento, uso e ocupação do solo, conforme expressamente previsto no art. 4º, inciso I, da referida lei, que elenca como estratégia do PIU-SCE "a adoção de parâmetros específicos de parcelamento, uso e ocupação do solo" (grifo nosso).

Conforme já exposto, o art. 7º, *caput*, da Lei nº 17.844/2022 é categórico ao dispor que "aplicam-se à AIU-SCE os parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo fixados nesta lei", definidos em função das Áreas de Transformação e das Áreas de Qualificação. O § 1º do mesmo dispositivo reforça que tais áreas "observam o regramento urbanístico inscrito nos Quadros 2 e 3, nos Mapas 3 e 4 e nas demais disposições desta lei". Por seu turno, o § 3º estabelece que as normas ordinárias do PDE e da LPUOS aplicam-se "subsidiariamente às disposições desta lei".

Da leitura conjugada desses dispositivos extrai-se regra hermenêutica fundamental: o regime urbanístico da AIU-SCE é autoaplicável e prevalente no seu perímetro de incidência, recorrendo-se às normas gerais do PDE e da LPUOS apenas nas hipóteses de lacuna ou silêncio da lei especial. Ora, se a Lei nº 17.844/2022 fixa coeficientes de aproveitamento máximo próprios em seu Quadro 2, não há espaço para a incidência concomitante ou alternativa dos Quadros 2 e 2A do PDE, sob pena de comprometer a coerência interna do regime especial. Admitir a aplicação simultânea de parâmetros de dois regimes distintos — coeficiente máximo do PDE para cálculo dos benefícios e coeficiente máximo da lei especial para os demais fins — equivaleria a embaralhar sistemas normativos, gerando distorções incompatíveis com a racionalidade urbanística da AIU-SCE.

Tal conclusão encontra amparo no próprio Plano Diretor Estratégico, que expressamente reconhece a possibilidade de leis específicas estabelecerem coeficientes de aproveitamento máximo distintos dos limites gerais. Com efeito, o art. 116, § 2º, do PDE estabelece que:

"O potencial construtivo adicional é calculado pela diferença entre a área construída computável máxima permitida, obtida pela aplicação dos coeficientes de aproveitamento máximo definidos nos Quadros 2 e 2A desta lei, nos quadros das leis das operações urbanas em vigor e por meio dos usos incentivados conforme art. 369 desta lei, e a área construída computável obtida pela aplicação do coeficiente de aproveitamento básico".

Por sua vez, o § 3º do mesmo artigo é ainda mais explícito ao dispor que:

"Leis específicas que criarem novas Operações Urbanas Consorciadas e Áreas de Intervenção Urbana poderão fixar coeficientes de aproveitamento máximo distintos dos limites estabelecidos nesta lei mediante Projeto de Intervenção Urbana, mantendo o coeficiente de aproveitamento básico 1 (um)".

A Lei nº 17.844/2022 enquadra-se objetivamente na hipótese do § 3º, porquanto cria Área de Intervenção Urbana mediante Projeto de Intervenção Urbana e fixa coeficientes de aproveitamento máximo distintos dos limites gerais do PDE. Assim, o próprio Plano Diretor reconhece e autoriza a existência de regimes urbanísticos paralelos, com parâmetros próprios, nas áreas submetidas a instrumentos de intervenção urbana.

Desse modo, reitera-se que não há ruptura da coerência normativa da AIU-SCE, porquanto a Lei nº 17.844/2022 atua no espaço normativo autorizado pelo § 3º do art. 116 do próprio PDE, afastando a alegação de SP-URB/DDU-GPU (doc. 129069999) de inexistência de correspondência entre os regimes e exclusão mútua dos dispositivos.

Consequentemente, quando o art. 12 da Lei nº 18.081/2024 estende ao perímetro da AIU-Setor Central os benefícios previstos nas alíneas "c", "d" e "e" do inciso I do art. 60 do PDE, não está determinando a aplicação dos coeficientes máximos dos Quadros 2 e 2A do PDE, mas tão somente internalizando os mecanismos de incentivo ali previstos — acréscimo de 50% para HIS, acréscimo de 25% para HMP e área não computável para HIS 1 — ao regime especial da AIU-SCE. A remissão aos "Quadros 2 e 2A" constante do art. 60 do PDE deve ser lida, no contexto da AIU-SCE, como referência ao parâmetro de coeficiente máximo aplicável ao território, qual seja, o Quadro 2 da Lei nº 17.844/2022.

Esse entendimento decorre da própria natureza jurídica dos benefícios urbanísticos, que não são normas autônomas, mas instrumentos acessórios e funcionais vinculados ao regime de ocupação do solo em que se inserem. Os acréscimos percentuais previstos no art. 60 do PDE pressupõem, logicamente, um coeficiente de aproveitamento máximo de referência sobre o qual incidirão. No território da AIU-SCE, esse parâmetro é, por força de lei especial autorizada pelo próprio PDE, o constante do Quadro 2 da Lei nº 17.844/2022.

Ademais, a interpretação contrária — que aplicasse os coeficientes do PDE como base de cálculo dos benefícios no perímetro da AIU-SCE — conduziria a resultados incoerentes e, em alguns casos, desvinculados da teleologia do regime especial. Isso porque os coeficientes máximos do PDE para determinadas zonas podem ser inferiores aos da lei especial (como no caso da Zona de Centralidade ZC, cujo CA máximo no PDE é 2,0, enquanto no Subsetor Q8a do PIU-SCE é 6,0). Aplicar os acréscimos sobre o CA 2,0 da ZC resultaria em potencial construtivo adicional significativamente menor do que o pretendido pelo legislador ao estender os benefícios à AIU-SCE, esvaziando a finalidade da norma.

A mistura de parâmetros de regimes distintos comprometeria a integridade do sistema normativo e frustraria os objetivos da política urbana municipal. A única exegese compatível com a racionalidade do ordenamento é aquela que preserva a **unicidade do regime especial**, aplicando seus coeficientes **para todos os fins urbanísticos**, inclusive para o cálculo dos benefícios incorporados.

Nessa linha, convém destacar que os arts. 12 e 13 da Lei nº 18.081/2024 determinam que a área computável adicional decorrente dos benefícios seja abatida do estoque de potencial construtivo adicional da AIU-SCE previsto no art. 76 da Lei nº 17.844/2022. Tal previsão evidencia que o legislador tratou os benefícios como parte integrante do regime especial da AIU-SCE, sujeitos ao controle de estoque próprio da AIU, e não como elementos externos regidos pelos parâmetros do PDE.

Por fim, merece transição a posição da Gerência de Planejamento Urbano da SP Urbanismo (SP-URB/DDU-GPU), conforme doc. 123634471, na mesma direção do entendimento ora adotado:

Contudo, os **Quadros 2 e 2A em referência são os Anexos do PDE**, que tratam, respectivamente, do Coeficiente de Aproveitamento nos Eixos e do Coeficiente de Aproveitamento nas Macroáreas - inaplicáveis para o caso em tela, uma vez que, no perímetro da AIU Setor Central, vigoram parâmetros próprios, aprovados pela Lei nº 17.844/2022 (Quadro 2). Assim, não há

Portanto, conclui-se que a referência aos "Quadros 2 e 2A" do PDE constante do art. 60, I, "c" e "d", deve ser interpretada, no contexto da AIU-SCE, como remissão ao parâmetro de coeficiente de aproveitamento máximo aplicável ao território — que, no caso da AIU-SCE, é o Quadro 2 da Lei nº 17.844/2022. Os benefícios foram internalizados pelo regime especial e devem ser calculados com base em seus parâmetros próprios, preservando-se a coerência e a unicidade do microssistema urbanístico instituído para o Setor Central. Em outras palavras, e em consonância ao entendimento de SMUL/ATAJ, esses benefícios não apenas foram recepcionados, mas internalizados como novo parâmetro construtivo vigente para o perímetro do PIU-SCE.

3. Da eventual necessidade de edição de normas complementares ao Decreto nº 63.368/2024

Outro ponto relevante sobre o Decreto nº 63.368/2024 levantado pela SMUL é o aspecto cronológico, visto que quando os benefícios do art. 60 do PDE foram incorporados ao regime especial da AIU (pelo art. 12 da Lei nº 18.081/2024), a redação então vigente do art. 76 da lei especial (AIU) previa que a área adicional do projeto consumisse o estoque de potencial adicional oneroso da AIU.

Ocorre que a nova redação do art. 76 da Lei nº 17.844/2022 (dada pela Lei Municipal nº 18.219/2024) reforça a prioridade da política habitacional no perímetro do PIU-SCE, ao excluir do consumo do estoque de potencial construtivo adicional tanto as regularizações de edificações existentes, quanto os empreendimentos EHIS/EZEIS e o uso HIS. A alteração muda o contexto normativo que fundamentou o Decreto nº 63.368/2024. Assim, SMUL/ATAJ (doc. 129282826) aponta possível necessidade edição de normas complementares, nos termos do art. 34 do decreto, para adequar seus dispositivos às novas diretrizes legislativas.

Concorda-se com o apontamento da Pasta, sendo recomendável o encaminhamento do tema ao órgão competente para a análise e edição de normas complementares, a fim de adequar o regulamento com as mudanças legislativas supervenientes e assegurar coerência normativa.

4. Conclusões

Diante de todo exposto, esta Assessoria Jurídico-Consultiva conclui que:

(i) os benefícios previstos nas alíneas “c”, “d” e “e” do inciso I do art. 60 da Lei nº 16.050/2014 (PDE), bem como a Cota de Solidariedade dos arts. 111 e 112, aplicam-se a todo o perímetro da AIU-SCE, nos termos dos arts. 12 e 13 da Lei nº 18.081/2024 e do art. 26 do Decreto nº 63.368/2024;

(ii) o coeficiente de aproveitamento de referência para empreendimentos localizados no Subsetor Q8a é o constante do Quadro 2 da Lei nº 17.844/2022 (CA = 6,0), inclusive para fruição dos benefícios urbanísticos ordinários já internalizados pelo regime especial;

(iii) recomenda-se encaminhar o tema ao órgão competente para edição de normas complementares ao Decreto nº 63.368/2024, a fim de harmonizá-lo com as alterações legislativas supervenientes (Lei nº 18.219/2024) e assegurar coerência normativa do regime da AIU-SCE.

À consideração superior.

RODRIGO BORDALO RODRIGUES
Procurador do Município Assessor - AJC
OAB/SP 183.508

De acordo.

JOSÉ FERNANDO FERREIRA BREGA
Procurador Assessor Chefe - AJC
OAB/SP 173.027



Rodrigo Bordalo Rodrigues
Procurador(a) do Município
Em 28/11/2025, às 13:03.



Jose Fernando Ferreira Brega
Procurador(a) do Município
Em 28/11/2025, às 13:09.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site
<http://processos.prefeitura.sp.gov.br>, informando o código verificador **143494728** e o código
CRC **E40880C2**.



PREFEITURA DE SÃO PAULO

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO PGM/COORDENADORIA GERAL DO CONSULTIVO

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

Telefone:

PROCESSO 1020.2024/0014287-3

Encaminhamento PGM/CGC Nº 143494803

INTERESSADA: MG4 EMPREENDIMENTOS E PARTICIPAÇÕES S/A E SÃO PAULO URBANISMO

ASSUNTO: Alvará de Aprovação de Edificação Nova para uso residencial (R2v-2 e HMP), Zona de Uso ZC (SQL 006.003.0201-6). Consulta sobre aparente conflito de normas. Solicitação de parecer.

Cont. da Informação n.º 1.117/2025-PGM.AJC

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Senhora Procuradora Geral

Encaminho o presente com a manifestação da Assessoria Jurídico-Consultiva desta Coordenadoria Geral, que acolho, propondo a remessa para a SMUL.

TICIANA NASCIMENTO DE SOUZA SALGADO

Procuradora Coordenadora Geral do Consultivo - CGC

OAB/SP nº 175.186



TICIANA NASCIMENTO DE SOUZA SALGADO

Procurador(a) Chefe

Em 28/11/2025, às 13:51.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site
<http://processos.prefeitura.sp.gov.br>, informando o código verificador **143494803** e o código
CRC **EB7A850B**.



PREFEITURA DE SÃO PAULO

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO PGM/COORDENADORIA GERAL DO CONSULTIVO

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

Telefone:

PROCESSO 1020.2024/0014287-3

Encaminhamento PGM/CGC Nº 143494902

INTERESSADA: MG4 EMPREENDIMENTOS E PARTICIPAÇÕES S/A E SÃO PAULO URBANISMO

ASSUNTO: Alvará de Aprovação de Edificação Nova para uso residencial (R2v-2 e HMP), Zona de Uso ZC (SQL 006.003.0201-6). Consulta sobre aparente conflito de normas. Solicitação de complementação da análise.

Cont. da Informação n.º 1.117/2025-PGM.AJC

SMUL

Senhora Secretária

Nos termos do encaminhamento promovido no doc. SEI129963685, encaminho com a manifestação da Coordenadoria Geral do Consultivo, que acolho integralmente, no sentido de que:

(i) os benefícios previstos nas alíneas “c”, “d” e “e” do inciso I do art. 60 da Lei nº 16.050/2014 (PDE), bem como a Cota de Solidariedade dos arts. 111 e 112, aplicam-se a todo o perímetro da AIU-SCE, nos termos dos arts. 12 e 13 da Lei nº 18.081/2024 e do art. 26 do Decreto nº 63.368/2024;

(ii) o coeficiente de aproveitamento de referência para empreendimentos localizados no Subsetor Q8a é o constante do Quadro 2 da Lei nº 17.844/2022 (CA = 6,0), inclusive para fruição dos benefícios urbanísticos ordinários já internalizados pelo regime especial;

(iii) recomenda-se encaminhar o tema ao órgão competente para edição de normas complementares ao Decreto nº 63.368/2024, a fim de harmonizá-lo com as alterações legislativas supervenientes (Lei nº 18.219/2024) e assegurar coerência normativa do regime da AIU-SCE.

LUCIANA SANT'ANA NARDI
Procuradora Geral do Município
OAB/SP n. 173.307



Luciana Sant Ana Nardi
Procurador(a) Geral do Município
Em 28/11/2025, às 08:03.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site
<http://processos.prefeitura.sp.gov.br>, informando o código verificador **143494902** e o código
CRC **002F8A67**.
