

Folha de Informação nº 49

do processo nº 2015-0.337.426-9

em 20/12/16
Vanda Maria L. Carvalho
RF: 553-11-00
CMIC

INTERESSADO: São José Desenvolvimento Imobiliário 56 Ltda.

ASSUNTO: Cota de solidariedade. Quadro 2A da Lei n. 16.050/14.

Informação n. 1556/2016 - PGM-AJC

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
ASSESSORIA JURÍDICO-CONSULTIVA
Senhor Procurador Assessor Chefe

É o presente submetido a esta Procuradoria Geral do Município para análise do alcance do disposto na nota "c" do Quadro 2A da Lei n. 16.050/14 (Plano Diretor Estratégico).

Segundo o disposto em tal nota, "Os coeficientes de aproveitamento máximo, o gabarito de altura da edificação e o número máximo de pavimentos poderão ser ultrapassados nas áreas de abrangência das operações urbanas consorciadas e com a utilização das leis n. 8.006/1974 (hotéis), 13.703/2003 (teatros), 14.242/2006 (hotéis), 15.526/2012 (hospitais e escolas) e nos empreendimentos que se beneficiarem de acréscimo da área computável obtido pela aplicação da Cota de Solidariedade" (sic¹).

¹ Na verdade, a Lei n. 14.242/06 não oferece incentivos a hotéis, mas a hospitais. Tal erro material, no entanto, não interfere na aplicação da norma, uma vez que a referência ao número da lei parece correta, até mesmo pelo paralelismo em relação a outros diplomas citados, que também configuram leis de incentivos para determinadas atividades.

Folha de Informação nº 50

do processo nº 2015-0.337.426-9

em 20/12/16

Assinatura de Carvalho

RF: 600-000-000

SNUS/2016

Sustentou o interessado que tal dispositivo afastaria os limites relativos a gabarito de altura da edificação e de número de pavimentos, sem prescrever, contudo, os parâmetros que poderiam ser atingidos, solicitando, pois, a implantação de edificação com 93,30 metros de altura em área para a qual a legislação prevê o limite de 28 metros, tendo em vista se tratar de empreendimento beneficiado pelo aumento de área computável decorrente da cota de solidariedade, nos termos do art. 112 da Lei n. 16.050/14 (fls. 29/32).

DEUSO entendeu que o gabarito poderia ser majorado caso mantida uma lógica de proporcionalidade, de modo que apenas os 10% de área computável obtidos por força da cota de solidariedade poderiam ultrapassar o gabarito e número de andares permitidos para a zona (fls. 42/43).

SMDU-AJ relatou a solução proposta por DEUSO, observou que outra solução possível seria entender que a lei não estabeleceu nenhum limite para a extração dos índices referidos e considerou tratar-se de submissão à Câmara Técnica de Legislação Urbanística - CTLU, nos termos do art. 330, I, do Plano Diretor Estratégico (fls. 47/48).

É o breve relatório.

Não parece possível acompanhar os entendimentos precedentes.

Folha de Informação nº 51

do processo nº 2015-0.337.426-9

em 20/12/16

Vanda Maria L. Carvalho
RF: 600.000.000
SOLICITANTE

De fato, a nota em questão não pode ser interpretada de modo amplo, de forma a reconhecer que teria estabelecido uma exceção genérica a toda a sistemática de parâmetros relativos a coeficientes de aproveitamento máximo, gabarito de altura de edificação de número máximo de pavimentos previstos pela legislação municipal de uso e ocupação do solo.

Na verdade, referida nota tem apenas por propósito ressalvar que o quadro em questão não atinge as normas específicas relativas a tais matérias, limitando-se a ratificá-las. Essa ratificação não implica nenhuma extensão de tais preceitos, mas simplesmente sua manutenção, nos exatos termos em que vigiam anteriormente ao Plano Diretor Estratégico. Tal ressalva também alcançaria a possibilidade de que tais parâmetros viessem a ser excepcionados em novas operações urbanas, segundo regras específicas que não estariam, *a priori*, afastadas pela definição de limites pelo Plano Diretor Estratégico.

Assim, portanto, se cada uma dessas normas – leis de operação urbana, lei de hotéis, lei de teatros, lei de hospitais, lei de escolas, dispositivo relativo a cota de solidariedade – adotava, conforme o caso, este ou aquele limite específico relativo a coeficientes de aproveitamento, gabaritos de altura e número de pavimentos, distinto da legislação geral de uso e ocupação do solo, tais limites não foram afastados pelo Quadro 2A do Plano Diretor Estratégico, que fixou novos limites para tais parâmetros. Em outras palavras: o Plano Diretor, ao estabelecer, no referido quadro, novos limites relativos a coeficientes de aproveitamento, gabaritos de altura e

Folha de Informação nº 52

do processo nº 2015-0.337.426-9

em 20/12/16

Vanda Maria Carvalho
RF: 666.010.00

número de pavimentos, tão somente manteve as exceções ~~mentais~~ vigentes, relativas a tais parâmetros.

Do contrário, seria possível cogitar, por exemplo, que não haveria mais limite de gabarito de altura nos regimes específicos definidos por leis que preveem apenas a outorga onerosa do potencial construtivo adicional. Nessa hipótese, as exceções ao coeficiente de aproveitamento máximo passariam a autorizar também que fossem ultrapassados o gabarito de altura e o número máximo de pavimentos. Já as exceções ao gabarito de altura abririam a possibilidade de ultrapassar os outros dois parâmetros, o mesmo valendo para eventuais exceções ao número máximo de pavimentos.

No caso das operações urbanas, por exemplo, a interpretação proposta pelo interessado levaria à eliminação dos limites de gabarito de altura e número de pavimentos mesmo que não houvesse previsão, na lei específica, para a flexibilização de tais parâmetros. Isso violaria, sem dúvida, o plano urbanístico da operação, com repercussões até mesmo sobre o respectivo prospecto, avaliado pela Comissão de Valores Mobiliários. A interpretação proposta por DEUSO, ainda que mais contida, poderia também ter efeitos graves: em uma zona onde o coeficiente de aproveitamento máximo fosse ordinariamente igual a 2, com a possibilidade de chegar a 4, nos termos das normas da operação urbana, isso implicaria, na linha de proporcionalidade proposta, a admissibilidade de um acréscimo de 100% no gabarito de altura máximo previsto na zona. Com um agravante: como a flexibilização de tal parâmetro não está prevista no regime da operação, não haveria critérios para o pagamento de outorga onerosa relativa ao benefício obtido pelo empreendedor, como recomenda a concepção de tal instituto,

Folha de Informação nº 53

do processo nº 2015-0.337.426-9

em 20/12/16
Vanda Maria Carvalho
PGE-SP

segundo a qual o valor gerado por regras urbanísticas excepcionais deve ser, no mínimo, compartilhado com a coletividade, para a execução do programa de intervenções ali previsto.

Existe um conhecido fundamento de hermenêutica jurídica para afastar tal solução: trata-se da velha recomendação no sentido de que as exceções devem ser interpretadas restritivamente ("*Exceptiones sunt strictissimae interpretationis*"). Mais que isso, as leis em questão dispuseram especificamente a respeito de tais parâmetros, estabelecendo, conforme o caso, esta ou aquela exceção, pelos motivos avaliados na estruturação do respectivo subsistema – leis de incentivos, operações urbanas, cota de solidariedade –, com os respectivos objetivos urbanísticos. Não seria dado ao Plano Diretor, sem maiores cuidados, discussões ou avaliações técnicas, ampliar todas essas exceções.

No caso da cota de solidariedade, algumas particularidades podem ser destacadas. Neste caso, é fato que o Plano Diretor não se limitou a preservar as exceções já vigentes, até porque foi ele próprio, em seu art. 112, é que criou o instituto e estabeleceu a possibilidade de acréscimo de 10% na área computável, obtida mediante o pagamento da outorga onerosa (§ 3º). No entanto, fosse mesmo o propósito da lei instituir exceções também ao limite de gabarito de altura e de número de pavimentos, tais parâmetros teriam sido referidos no mesmo preceito, e não no quadro anexo, com meio de uma alusão conjunta a outros parâmetros. O quadro anexo deve ser interpretado em conjunto com o texto: se este apenas previu a exceção ao coeficiente máximo de aproveitamento, e não aos demais parâmetros, não há motivo para ver no quadro uma oportunidade para a ampliação da exceção.

Folha de Informação nº 54

do processo nº 2015-0.337.426-9

em 20/12/16
Vanda M. Carvalho
P.G.M. / 200
C.G.C.

Por fim, é indispensável notar que a interpretação do dispositivo leva a uma solução estritamente jurídica para o caso, afastando toda espécie de discricionariedade técnica que pudesse ser reconhecida à CTLU. Por configurarem interpretações extensivas de exceções, em prejuízo, ademais, de uma compreensão sistemática do preceito, as interpretações propostas pelo interessado e por DEUSO devem ser consideradas ilegais, de modo que, caso viessem a prevalecer, não somente levariam à invalidade da respectiva licença, mas exporiam os agentes municipais a questionamentos e sanções por parte dos órgãos de controle. Não é despiciendo esclarecer: as competências da CTLU para a integração de preceitos da legislação urbanística referem-se a situações nas quais o preceito normativo ou sua interpretação jurídica revela a existência de duas ou mais soluções legalmente admissíveis, dentre as quais é preciso fazer uma avaliação técnica quanto a qual delas seria a mais apropriada do ponto de vista urbanístico. Não é dado à CTLU, contudo, definir critério que contrarie a lei, ainda que esta não oferece clareza suficiente para sua aplicação, mas possa ser interpretada apenas por critérios jurídico-formais, como ocorre no caso em exame.

São Paulo, 15 / 12 / 2016.

José Fernando Ferreira Brega
JOSÉ FERNANDO FERREIRA BREGA
PROCURADOR ASSESSOR – AJC
OAB/SP 173.027
PGM

Folha de Informação nº 55

do processo nº 2015-0.337.426-9

em 20/12/16
Vanda Maria L. Carvalho
RF 666.000-00

INTERESSADO: São José Desenvolvimento Imobiliário 56 Ltda.

ASSUNTO: Cota de solidariedade. Quadro 2A da Lei n. 16.050/14.

Informação n. 1556/2016 - PGM-AJC

SMDU

Senhor Secretário

Encaminho-lhe o presente, para ciência do entendimento da Assessoria Jurídico Consultiva da Procuradoria Geral do Município, que acolho, no sentido de que a nota "c" do Quadro 2A da Lei n. 16.050/14 não introduziu inovação alguma na disciplina do uso e ocupação do solo no âmbito do município, devendo ser objeto de interpretação estrita, estando assim ressalvada apenas a aplicação dos preceitos referidos, nos termos em que editados, de modo que, no caso da chamada cota de solidariedade, apenas o coeficiente de aproveitamento máximo poderá ser ultrapassado, de acordo com o art. 112, § 3º, da mesma lei.

Acompanha o p.a. n. 2016-0.131.012-5.

São Paulo, 20/12/2016.

TIAGO ROSSI
PROCURADOR ASSESSOR CHEFE - AJC
RESPONDENDO PELA COORDENADORIA DO CONSULTIVO
OAB/SP 195.910
PGM

JFB