



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

PGM/Coordenadoria Geral do Consultivo

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

Telefone:

PROCESSO 6018.2020/0033053-5

Parecer PGM/CGC Nº 050482398

EMENTA Nº 12.294

Área municipal integrante do SAPAVEL classificada como AVP-1 (art. 27 da Lei n. 16.402/16). Impossibilidade de afastar a definição dos usos admissíveis no local, conforme Quadro n. 4, anexo à Lei n. 16.402/16, com base na exceção definida pelo art. 276 da Lei n. 16.050/14 e no procedimento previsto no Decreto n. 58.963/19.

INTERESSADA: Secretaria Municipal de Saúde

ASSUNTO: Decreto n. 58.963/19. Análise da viabilidade do uso de área municipal (AVP-1) para construção e instalação da UPA Parque Anhanguera.

Informação n. 1061/2021 - PGM-AJC

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

COORDENADORIA GERAL DO CONSULTIVO

Senhor Coordenador Geral

Pretende SMS implantar equipamento de saúde (UPA Anhanguera) em terreno municipal localizado na confluência das ruas Ricardo Dalton e Dionísio Bellante, na região da Subprefeitura de Perus.

Trata-se, conforme se entendeu no âmbito do processo SEI n. 6018.2019/0057660-5, de área verde integrante do Sistema Municipal de Áreas Protegidas, Áreas Verdes e Espaços Livres – SAPAVEL, classificada como AVP1. Também no âmbito desse outro procedimento, DEUSO apontou que o equipamento de saúde considerado para o local é enquadrado na subcategoria de uso "nR2-8 - serviços de saúde de médio porte" (inciso VIII do art. 99 da Lei 16.402/2016), que não é permitido em AVP-1, de acordo com o Quadro 4 da mesma lei (doc. 048302359).

Diante disso, SMS considerou que a implantação pudesse fundamentar-se no art. 276 da Lei n. 16.050/14, que prevê excepcionalmente, a critério do Executivo, a possibilidade de instalação de equipamentos públicos sociais em áreas verdes públicas, desde que atendidos os parâmetros ali estabelecidos e, como contrapartida, sejam realizadas melhorias e a manutenção destas áreas. Por isso, instaurou o presente, nos termos do Decreto n. 58.963/19, para análise por parte da Secretaria Municipal de Licenciamento (doc. 029281922).

SERVIN entendeu ser possível prosseguimento nos termos do § 2º do art. 3º do Decreto n. 58.963/2019, com o devido encaminhamento a SMUL-ASSEC (doc. 032685649 e 033638547). No

entanto, ATECC-CAIEPS observou que o referido art. 3º faz referência à fixação excepcional dos parâmetros estabelecidos no art. 275 da Lei n. 16.050/14 e no Quadro 3 anexo à Lei n. 16.402/16, ou seja, coeficiente de aproveitamento, taxa de ocupação, gabarito de altura máximo e recuos, ao passo que os usos permitidos por zona estão definidos no Quadro 4 anexo à última lei mencionada. Por isso, o assunto extrapolaria as competências previstas no Decreto n. 58.963/2019 (doc. 039725504). Posteriormente, provocada, SERVIN observou que não seria caso de encaminhamento do caso a CTLU, mas a PGM e SMJ, nos termos do art. 12 do mesmo decreto (doc. 045871212).

SMUL-ATAJ relatou a divergência entre as Pastas e propôs o encaminhamento à PGM (doc. 048307038), o que foi acolhido pelo Gabinete da Pasta (doc. 048309470).

É o relatório do essencial.

Preliminarmente, convém observar que a análise a ser aqui empreendida parte da premissa de que o terreno em questão constitui AVP-1, nos termos do art. 27, I, "a", da Lei n. 16.402/16, não tendo sido suscitada dúvida a respeito no processo SEI n. 6018.2019/0057660-5, não remetido a esta Coordenadoria, em que esse enquadramento consta ter sido realizado.

O melhor entendimento a respeito da questão deduzida parece ser aquele exposto por SMUL/ATECC (doc. 039725504).

De fato, a Lei n. 16.050/14 - PDE prevê duas possíveis exceções à regra segundo a qual as áreas verdes somente poderiam receber instalações de lazer e uso coletivo (art. 275, *caput*). Pela primeira, é autorizada a instalação, a critério do Executivo, de equipamentos sociais nessas áreas, desde que atendidos os parâmetros estabelecidos naquela lei e realizadas melhorias e manutenção da área (art. 276, *caput*). Pela segunda, é permitido o aumento dos índices urbanísticos estabelecidos para implantação de equipamentos sociais dimensionados em conformidade com a demanda da região (art. 276, parágrafo único).

A Lei n. 16.402/16 - LPUOS, por sua vez, pormenorizou o regime do Sistema de Áreas Protegidas, Áreas Verdes e Espaços Livres (SAPAVEL), ao estabelecer uma classificação para tais áreas (art. 27) e as normas urbanísticas correspondentes. Assim, foi prevista a incidência de parâmetros próprios de parcelamento, uso e ocupação do solo estabelecidos nos quadros de tal ato normativo (art. 28, *caput*). Por outro lado, a mesma lei estabeleceu as subcategorias de uso admitidas em cada área integrante do SAPAVEL (Quadro 4, anexo à lei, fls. 7/11).

No tocante às áreas verdes públicas classificadas como AVP-1, dispôs a Lei n. 16.402/16 que os parâmetros constantes em seus quadros complementam as disposições do art. 275 do PDE (art. 30, *caput*). Ademais, a LPUOS previu que órgão municipal intersecretarial se manifeste quanto à instalação de equipamentos públicos sociais em AVP-1, podendo fixar parâmetros distintos dos estabelecidos no Quadro 3 da mesma lei e no referido art. 275 da Lei n. 16.050/14, desde que justificada a necessidade em função da demanda, comprovada a inexistência de Áreas Livres (AL) e de Áreas Institucionais (AI) passíveis de ocupação na mesma área de abrangência e atendida a contrapartida ambiental fixada no art. 33 da mesma lei (art. 30, § 2º).

É importante apontar, nesse passo, que não há propriamente uma hierarquia entre a Lei n. 16.050/14 e a Lei n. 16.402/16, dada a inexistência de norma superior nesse sentido. Além disso, é o caso de anotar que ambas as leis abrangem todo o território municipal e seguem o mesmo procedimento de elaboração, tanto no que diz respeito à elaboração técnica e participação social, quanto em relação aos ritos parlamentares, inclusive no tocante ao quórum de aprovação (art. 40, § 4º, I e II, da Lei Orgânica do Município).

Nesse contexto, seria aceitável sustentar que caberia à LPUOS observar as diretrizes do PDE, conforme já decidiu o Supremo Tribunal Federal (Recurso Extraordinário n. 607.940/DF). É claro que isso não impediria a LPUOS de operacionalizar tais diretrizes, sem confrontá-las. No caso dos usos e atividades, isso parece ainda mais evidente, uma vez que o próprio PDE prevê que tal disciplina será

trazida pela LPUOS (art. 29, IX). Assim sendo, poderia realmente a Lei n. 16.402/16 matizar e minudenciar o regime estabelecido pela Lei n. 16.050/14 quanto aos usos admissíveis em áreas verdes, passando a matéria a ser regulada por um verdadeiro bloco normativo, que assim deve ser interpretado.

Assim, não parece possível entender, à luz do disposto na Lei n. 16.402/16, que a legislação urbanística autorizaria a instalação de *qualquer equipamento público* em áreas verdes públicas, conforme consta da exceção prevista no art. 276 da Lei n. 16.050/14. Na verdade, é o caso de considerar que a Lei n. 16.402/16 delimitou essa previsão, definindo com mais precisão quais equipamentos públicos poderiam ser instalados, em caráter excepcional, em cada uma das áreas integrantes do SAPAVEL, conforme sua classificação, de acordo com seu Quadro 4. Eventual entendimento contrário implicaria retirar qualquer efeito normativo da especificação efetuada por esse quadro, o que não se mostraria aceitável. Se, de acordo com o conhecido brocardo, presume-se que a lei não contém palavras inúteis – *verba cum effectu, sunt accipienda*, ou seja, as palavras devem ser compreendidas como tendo alguma eficácia^[1] –, deve-se entender que as normas urbanísticas, com sua técnica peculiar, tampouco devem ter como anexos quadros e mapas ociosos.

Estando assentada a vedação do uso pretendido no terreno em questão, segundo os enquadramentos pretendidos, cabe analisar se a delimitação efetuada pela LPUOS comportaria exceção que pudesse viabilizar a iniciativa SMS.

Conforme observado por SMUL, não parecem aplicar-se ao caso as normas que definem possíveis exceções em favor da instalação de equipamentos sociais, notadamente aquelas contidas no art. 276 do PDE e no art. 30, § 2º, da Lei n. 16.402/16, regulamentadas pelo Decreto n. 58.963/19. Com efeito, o próprio decreto menciona, em seu art. 3º, a possibilidade de fixação de parâmetros distintos daqueles estabelecidos no artigo 275 da Lei n. 16.050/14 e no Quadro 03 anexo à Lei n. 16.402/16, os quais não se referem a subcategorias de uso, mas a parâmetros de ocupação, tais como coeficiente de aproveitamento, taxa de ocupação, taxa de permeabilidade, gabarito de altura e recuos. Essa disposição – ressalte-se – é inteiramente compatível com os termos das normas regulamentadas: o art. 276, parágrafo único, da Lei n. 16.050/14 – que remete aos parâmetros previstos no art. 275 da mesma lei – e o art. 30, § 2º, da Lei n. 16.402/16 – que contém o mesmo teor do próprio decreto.

Portanto, essa deve ser entendida como a decisão de planejamento urbanístico tomada pela legislação paulistana: apenas certas espécies de equipamentos públicos são admitidas em áreas verdes públicas, discriminação que não pode ser afastada pelo Executivo, mesmo diante de conveniências relacionadas à prestação de serviços públicos. De fato, não há previsão, na legislação municipal, para que se estabeleçam exceções às normas referentes às subcategorias de uso admissíveis em terrenos integrantes do SAPAVEL, definidas pelo Quadro 4 anexo à Lei n. 16.402/16. Por essa razão, não parece viável um procedimento voltado a tal finalidade, como seria caso se tratasse da necessidade de excepcionar índices de ocupação, nos termos do Decreto n. 58.963/19.

Ante o exposto, diante da classificação do terreno como AVP-1 e do enquadramento do uso pretendido na subcategoria de uso "nR2-8 - serviços de saúde de médio porte", não parece possível afastar a regra informada por DEUSO, constante do Quadro 4 anexo à Lei n. 16.402, no sentido de que o equipamento social considerado – "UPA" – não poderá ser instalado no terreno em questão, à luz da legislação urbanística municipal.

JOSÉ FERNANDO FERREIRA BREGA

PROCURADOR ASSESSOR – AJC

OAB/SP 173.027

PGM

De acordo.

MÁRCIA HALLAGE VARELLA GUIMARÃES
PROCURADORA ASSESSORA CHEFE – AJC
OAB/SP 98.817
PGM

[1] Cf. Maximiliano, Carlos. *Hermenêutica e aplicação do direito*, 18ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999, p. 250.



Documento assinado eletronicamente por **Jose Fernando Ferreira Brega, Procurador(a) do Município**, em 16/12/2021, às 14:53, conforme art. 49 da Lei Municipal 14.141/2006 e art. 8º, inciso I do Decreto 55.838/2015



Documento assinado eletronicamente por **Márcia Hallage Varella Guimarães, Procurador(a) do Município**, em 16/12/2021, às 16:20, 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 <http://processos.prefeitura.sp.gov.br>, informando o código verificador **050482398** e o código CRC **CC946F83**.



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

PGM/Coordenadoria Geral do Consultivo

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

Telefone:

PROCESSO 6018.2020/0033053-5

Encaminhamento PGM/CGC Nº 050483650

INTERESSADA: Secretaria Municipal de Saúde

ASSUNTO: Decreto n. 58.963/19. Análise da viabilidade do uso de área municipal (AVP-1) para construção e instalação da UPA Parque Anhanguera.

Cont. da Informação n. 1061/2021 – PGM.AJC

PGM

Senhora Procuradora Geral

Nos termos do entendimento da Assessoria Jurídico-Consultiva, que endosso, no sentido de que o disposto no art. 276 da Lei n. 16.050/14 não poderá fundamentar o afastamento da discriminação feita pelo Quadro 4 da Lei n. 16.050/14 quanto aos usos admitidos nas áreas integrantes do Sistema de Áreas Protegidas, Áreas Verdes e Espaços Livres (SAPAVEL), encaminho-lhe o presente, sugerido o retorno do presente a SMUL, em atendimento à consulta formulada.

CAYO CÉSAR CARLUCCI COELHO

PROCURADOR DO MUNICÍPIO

COORDENADOR GERAL DO CONSULTIVO

OAB/SP 168.127

PGM



Documento assinado eletronicamente por **Cayo Cesar Carlucci Coelho, Procurador(a) do Município**, em 16/12/2021, às 14:57, 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 <http://processos.prefeitura.sp.gov.br>, informando o código verificador **050483650** e o código CRC **96591A4D**.



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

PGM/Coordenadoria Geral do Consultivo

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

Telefone:

PROCESSO 6018.2020/0033053-5

Encaminhamento PGM/CGC Nº 050483860

INTERESSADA: Secretaria Municipal de Saúde

ASSUNTO: Decreto n. 58.963/19. Análise da viabilidade do uso de área municipal (AVP-1) para construção e instalação da UPA Parque Anhanguera.

Cont. da Informação n. 1061/2021 - PGM-AJC

SMUL

Senhor Secretário

De acordo com o entendimento da Coordenadoria Geral do Consultivo, que acolho, no sentido da inexistência de previsão legal para excepcionar as regras relativas aos usos admitidos em áreas integrantes do Sistema de Áreas Protegidas, Áreas Verdes e Espaços Livres (SAPAVEL), encaminho-lhe o presente para ciência e providências cabíveis.

MARINA MAGRO BERINGHS MARTINEZ

PROCURADORA GERAL DO MUNICÍPIO

OAB/SP 169.314

PGM



Documento assinado eletronicamente por **Marina Magro Beringhs Martinez, Procurador(a) Geral do Município**, em 16/12/2021, às 17:43, 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 <http://processos.prefeitura.sp.gov.br>, informando o código verificador **050483860** e o código CRC **EB63C56A**.