

À

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

SECRETARIA MUNICIPAL DE URBANISMO E LICENCIAMENTO – SMUL

Ref: oficinas presenciais – 23 de julho de 2022

Revisão Intermediária do Plano Diretor Estratégico (PDE)

Sr. Secretário.

ASSOCIAÇÃO DOS MORADORES DO JARDIM MORUMBI SUL (ASSOCIAÇÃO), pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos, inscrita no CNPJ/MF sob o nº 04.361.131/0001-55, com sede na Rua Gal. Pereira Cunha, nº 10– CEP nº 05692-060, neste ato representada na forma de seu Estatuto Social foi constituída em 1995 tendo por objetivo, dentre outros, *“defender o interesse comum dos associados”; “preservar e proteger os elementos do meio ambiente”, “preservar o patrimônio histórico, estético e paisagístico, bem como zelar pelo adequado cumprimento das normas de zoneamento (ZER) e do loteamento do Jardim Morumbi”; “colaborar com os poderes públicos e, junto a estes, pleitear o que for de interesse ou necessidade comuns dos associados” e “representar, judicial e extrajudicialmente, seus associados, na defesa de seus direitos e interesses coletivos na forma”* de seu Estatuto.

Nesse sentido, a ASSOCIAÇÃO traz ao conhecimento desta Secretaria, grave equívoco provocado pela Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (Lei 16.402/16) que alterou, dentro de um bairro classificado como ZER – Zona Exclusivamente Residencial, o zoneamento específico de 3 (três) quadras, a saber, 301.023, 301.024 e 301.025, classificando-as como Zona Mista - ZM.

Diante desse quadro de descaracterização do ambiente urbano, de risco de degradação ambiental e de evidente infração às regras convencionais devidamente registradas no fôlio real, a ASSOCIAÇÃO busca nessa Revisão Intermediária do Plano Diretor Estratégico o restabelecimento do *status quo*, conforme adiante segue exposto.



O BAIRRO "JARDIM MORUMBI"

1. O Jardim Morumbi (grafia original - "Jardim Morumby") trata-se de um bairro que teve por origem o parcelamento promovido pela Companhia Imobiliária Morumby em meados de 1950, tendo a empresa loteadora definido regras urbanísticas sobre o uso e a ocupação dos lotes de terreno que vem sendo obedecidas por todas essas décadas.

2. Destacam-se das **restrições urbanísticas convencionais** dos lotes integrantes do Jardim Morumbi, as seguintes:

- a). nos lotes vendidos não serão construídas mais de uma casa, em cada lote, que se destinarão exclusivamente para fins residenciais, bem assim, as respectivas dependências, **ficando expressamente proibidas as construções para habitações coletivas;**
- b). **não poderão ser destinadas para fins comerciais, industriais ou quaisquer outros não residenciais,** tampouco, hotéis, pensões, templo, teatro, cinema, colégio e hospital;
- c). **limitação de gabarito e recuos;**
- d). taxa de ocupação máxima de 30% para a construção principal e mais 8% para as dependências externas¹²

3. O loteamento Jardim Morumbi, conforme adiante se demonstrará, vem sendo classificado como uma zona exclusivamente residencial (ZER) desde a sua implantação, todavia, (i) em absoluto desacordo com a lógica urbanística adotada no bairro, (ii) em afronta às diretrizes fixadas pelo Plano Diretor Estratégico (Lei 16.050/14) e (iii) sem qualquer oitiva dos moradores do bairro, a atual lei de parcelamento, uso e ocupação do solo (Lei 16.402/16 - LPUOS) alterou, significativamente, o zoneamento em 03 (três) quadras integrantes do loteamento, classificando-as como zonas mistas (ZM).

¹ Segue minuta padrão do contrato de venda e compra registrada no 11º Registro de Imóveis desta Capital dando conta das restrições urbanísticas convencionais incidentes sobre os lotes do "Jardim Morumbi"

² A título de exemplo, junta-se escritura pública lavrada em 24 de outubro de 1984 pelo 7º Tabelionato de Notas desta Capital (livro 4292, fls. 06), registrada sob o nº R.1 junto à matrícula 89.503 do 15º Registro de Imóveis desta Capital, na qual constam transcritas, as restrições urbanísticas convencionais



MANHÃES DE ALMEIDA
ADVOCACIA

4. O que se pretende é alterar os parâmetros urbanísticos previstos atualmente na LPUOS, que caracterizam o **bairro em questão** que, além de protagonizar importante papel ambiental para a Cidade, não conta com infraestrutura (especialmente viária) compatível para atender ao adensamento que as “ZMs” permitem e induzem.

O ZONEAMENTO DO JARDIM MORUMBI até a vigência da atual Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (Lei 16.402/16)

5. Segue abaixo, foto aérea indicando a região que estamos analisando, parte integrante do loteamento Jardim Morumbi e que, desde a sua implantação, teve seus lotes destinados exclusivamente para fins residenciais (unifamiliar):



³ Imagem extraída do “Google maps”, em 09 de maio de 2022
<https://www.google.com.br/maps/place/R.+Jaime+Costa+-+Retiro+Morumbi,+S%C3%A3o+Paulo+-+SP,+05692-140/@-23.6196672,-46.7082146,630m/data=!3m1!1e3!4m5!3m4!1s0x94ce50d7e7b54f89:0xe6ee9f6513970029!8m2!3d-23.6206671!4d-46.7082385?hl=pt-PT>

6. O que sempre caracterizou essa região foi a demarcação de lotes, o elevado índice de permeabilidade, as ruas sinuosas e estreitas, a baixa densidade demográfica e o uso exclusivamente residencial.

7. Conforme nos ensina a urbanista Sarah Feldman em sua tese⁴ de doutorado que reconstrói o período de 1947 (ano em que foi criado o Departamento de Urbanismo e se elabora a primeira proposta de uma lei geral de zoneamento da Cidade de São Paulo) a 1972 (quando foi criada a COGEP – Coordenadoria Geral de Planejamento e aprovada a lei geral de zoneamento), o **processo de urbanização da nossa cidade contou com dois importantes movimentos**, a saber: **planejamento e zoneamento, sendo que este, preponderou sobre o primeiro.**

8. Deste denso e interessante trabalho da urbanista, destacamos adiante, o trecho que expressamente menciona a ocupação desenvolvida no bairro do Morumbi, caracterizado por seu uso residencial unifamiliar. Vejamos:

busca de uma forma mais acabada da lei. Nesse sentido, é nesse período que o saber técnico sobre o **zoneamento** se consolida na administração municipal. Em 1955, o **zoneamento** enquanto instrumento técnico já estava totalmente dominado pelos engenheiros do departamento, o formato da lei de 1972 já estava absolutamente definido, e o setor da cidade efetivamente por ela atingido já estava devidamente submetido ao novo **código** por meio das leis parciais. Assim, o **zoneamento** aprovado em 1972 é fruto de práticas que já vinham sendo construídas, sistematicamente, pelos engenheiros do Departamento de Urbanismo desde 1947, ou seja, há 25 anos.

O **zoneamento**, tal como se realiza em **São Paulo**, viabiliza a proteção das áreas residenciais de alto padrão de forma maciça, numa escala compatível com as transformações que ocorrem em **São Paulo**. Entre 1954 e 1957 zonas foram delimitadas numa extensão que vai do Alto da Lapa à avenida Morumbi, incluindo todos os loteamentos da Companhia City realizados segundo o padrão das cidades-jardins inglesas, e outros bairros adjacentes. O processo de definição dessas zonas mostra que, ao mesmo tempo que se busca manter o padrão original dos bairros residenciais – monofuncionais, casas isoladas, amplos espaços verdes, a legislação acomoda também as possibilidades de verticalização e a introdução de outros usos – atendendo às demandas dos setores mais valorizados da cidade e aos efeitos do *boom* imobiliário que se dá nos anos de 1940.

5

⁴ FELDMAN, Sarah: "Planejamento e Zoneamento São Paulo 1947-1972", editora EDUSP, 2005; versão atualizada de sua tese de doutorado.

⁵ Texto extraído da internet em 04 de julho de 2018:

<https://books.google.com.br/books?id=Ln9UYnuNNO4C&pg=PA134&lpg=PA134&dq=c%C3%B3digo+arthur+saboya+zoneamento+de+s%C3%A3o+paulo&source=bl&ots=dOLWutKFwU&sig=qzJVkF2qdfRLMrJ6--2AHW3NUkU&hl=pt->



9. Em sintonia a essa diretriz de ocupação urbana, a Lei 7805/72 (Lei de Zoneamento) definiu que a região em estudo seria classificada como Zona 1 – Zona estritamente residencial conforme se verifica do seu quadro 08 que trata do perímetro da Z-1, abaixo transcrito:

Z1-014 — Começa na confluência da avenida Morumbi com rua Silvío Tramontano, segue pela rua Silvío Tramontano, rua 45, Segmento 1-2, Segmento 2-3, Segmento 3-4, Segmento 4-5, Segmento 5-6 rua Professor Carlos Gama, Segmento 7-8, rua Silveira Sampaio, rua Viriato Correia, rua General João Pereira de Oliveira, rua Doutor Flávio Américo Maurano, rua Doutor Jesuino de Abreu, rua Brigadeiro Armando Trompowsky, rua 1, Segmento 9-10, rua B, rua 22, avenida Giovanni Gronchi, rua Santo Américo, rua G-49, rua Corgie Assad Abdala, rua G-40, rua H-2, rua Francisco de Proença, rua Éden, avenida Professor Francisco Morato, avenida Antonico, rua G-20, avenida Monteiro, rua Betinha, avenida Vicente Paiva, praça Santos Coimbra, rua Madalena de Moraes, rua Professor Luiz Olini, rua Aristeo Seixas, rua Desembargador Amorim Lima, avenida Comendador Adibo Ares, avenida Roberto Lorenz, praça Waldemar Berardinelli, rua João Batista de Souza Filho, praça Marcelo Tupinambá, avenida Eliseu de Almeida, rua Antonio Mariani, rua 2, rua Santanésia, avenida Corifeu de Azevedo Marques, avenida Doutor Vital Brasil, linha de transmissão da Light, praça Alberto Rangel, avenida Valentim Gentil, rua Magalhães Castro, rua Pirajussara, rua Gerivativa, praça Oliveira Penteado, avenida Euzébio Matoso, avenida Linneu de Paula Machado, rua Doutor José Augusto Queiroz, rua Itapeçu, rua Doutor Samuel Uchôa, praça Deputado Dário de Barros, rua São Bonifácio, rua Canabrava, Segmento 13-14, linha de transmissão da Light, Segmento 15-16, rua D, Segmento AB, Segmento BC, rua Marques de Taubaté, Segmento 17-18, Segmento 18-19, Segmento 19-20, rua Passo da Pátria, rua 30, rua Boa Vista, avenida Morumbi, até o ponto inicial excluindo-se as áreas definidas pelos perímetros das zonas Z2 descritas na folha 15-116.

10. As legislações urbanísticas que se seguiram respeitaram a mesma classificação para esse bairro conforme se verifica na Lei 13.885/04 (Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo) que em seu Anexo XVII - Livro XVII (Plano Regional Estratégico da Subprefeitura Campo Limpo) assim dispôs o artigo 22:

Capítulo II – Do Zoneamento

Seção I – Das Zonas Exclusivamente Residenciais – ZER

Art. 22 – Fica enquadrada como **Zona Exclusivamente Residencial de Baixa Densidade** a área compreendida pelo Jardim Vitória Régia e **Jardim Morumbi**, situada no distrito Vila Andrade, denominada ZER-1/01.
(destacamos)

[BR&sa=X&ved=0ahUKEwiAlWOoYXcAhXGUJAKHbWsD3oQ6AEIwTAH#v=onepage&q=c%C3%B3digo%20arthur%20saboya%20zoneamento%20de%20s%C3%A3o%20paulo&f=false](https://www.manhaesdealmeida.adv.br/BR&sa=X&ved=0ahUKEwiAlWOoYXcAhXGUJAKHbWsD3oQ6AEIwTAH#v=onepage&q=c%C3%B3digo%20arthur%20saboya%20zoneamento%20de%20s%C3%A3o%20paulo&f=false)



11. A preocupação urbanística da legislação restou fartamente demonstrada quando o artigo 108 da mencionada Lei 13.885/04 fixou os parâmetros de ocupação para as zonas exclusivamente residenciais. Vejamos:

Art. 108. Para fins de uso e ocupação do solo, a Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana, fica subdividida nas seguintes zonas de uso:

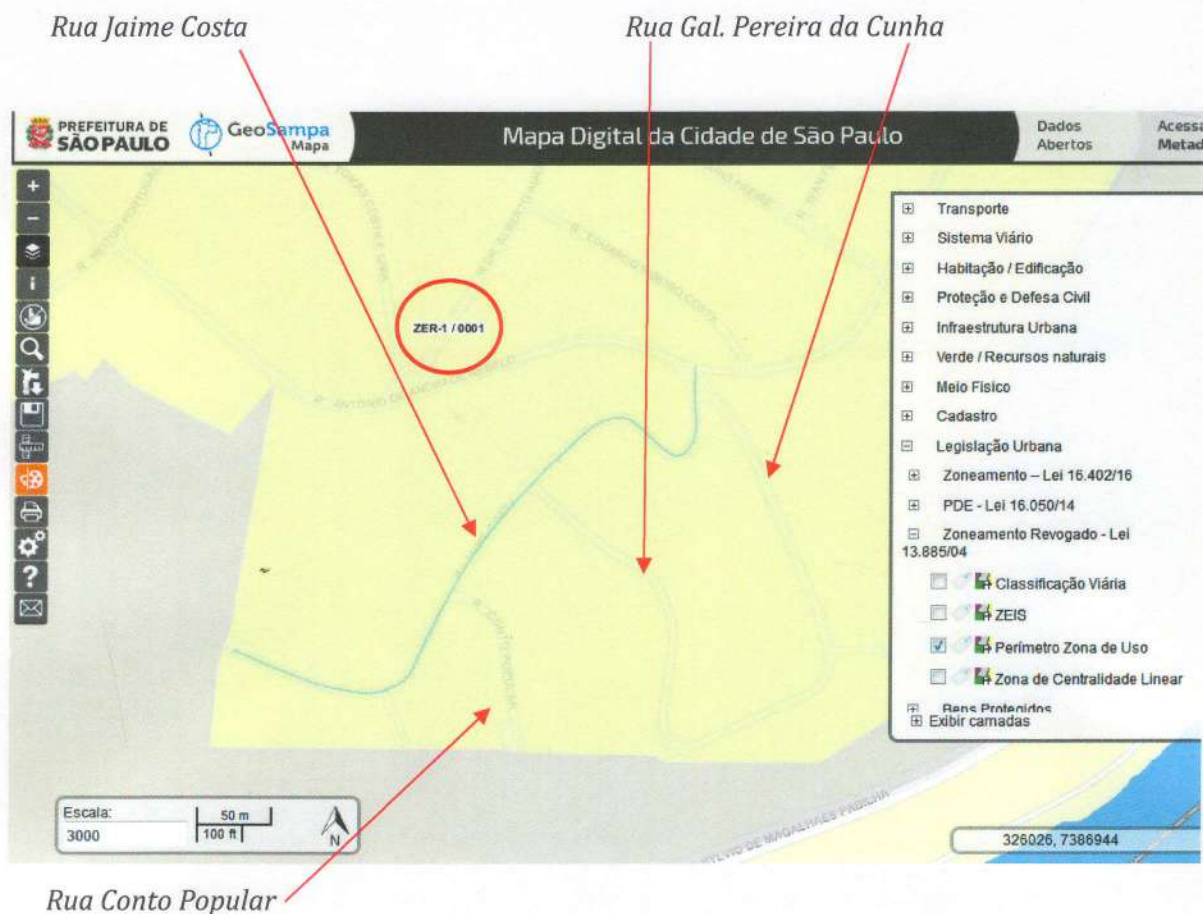
I. zonas exclusivamente residenciais - ZER: porções do território destinadas exclusivamente ao uso residencial, classificadas como:

a) ZER - 1: zona exclusivamente residencial de densidade demográfica baixa, com número máximo de habitações/m² igual a 0,0042, com coeficiente de aproveitamento mínimo igual a 0,05, básico igual a 1,0 e máximo igual a 1,0 e gabarito máximo de até 10 metros;

12. Fica evidenciado o objetivo do legislador de estabelecer, por meio de **parâmetros urbanísticos bastante restritivos**, o perfil de uso e ocupação do solo que se pretendia implantar na região e que assim, efetivamente, se confirmou.

13. A definição de diretrizes urbanísticas que, diga-se, respeitaram os parâmetros adotados quando do parcelamento do solo e implantação do Jardim Morumbi, serve para implantar uma lógica planejada de ocupação urbana **que não pode ser alterada de forma casuística e sem sustentação técnica**.

14. A imagem abaixo, gerada pelo sistema Geosampa da Prefeitura Municipal de São Paulo (situação anterior à edição da atual Lei de Parcelamento, uso e ocupação do solo), mostra o zoneamento **ZER-1, em amarelo** para a área que corresponde às quadras 301.007, 301.008, 301.009, 301.010, 301.017, 301.021, 301.022, 301.023, 301.024, 301.025 e 301.026 do Loteamento Jardim Morumbi:



15. A classificação das quadras fiscais acima como ZER-1 pela Lei de 2004 (13.885/04) foi instrumento urbanístico suficiente para preservar a estrutura do loteamento vigente desde a metade do século passado. Por óbvio a classificação em ZER-1 não somente é a mais próxima das restrições convencionais de ocupação e de uso do local, como também é menos impactante frente às características urbanísticas (ambientais) até então preservadas.

16. As regras de zoneamento e parcelamento do solo, visam aliar a livre iniciativa com a conservação ambiental como meta do Poder Público e dos particulares, mediante uma regulação que sirva como uma pré conformação jurídica obrigatória para o desenvolvimento urbano, a concretização das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar de seus habitantes, fundada em valores ambientais, ecológicos, econômicos e urbanísticos.

17. Imperioso que se deve observar os mecanismos de controle do parcelamento urbano, pois são intervenções jurídico-urbanísticas na propriedade imobiliária para adequar seu uso e ocupação aos interesses coletivos, segundo pré conformações estatuídas nos planos urbanísticos e nas leis de uso e de edificação do solo.

18. Isso porque, oriunda de exigências sociais, tal regulação objetiva ordenar a cidade no seu conjunto e controlar técnica e funcionalmente as construções e ordenamento da cidade. Este visa o estabelecimento do traçado urbano, do zoneamento e do uso do solo urbano e urbanizável. Já o controle das construções busca assegurar as condições mínimas de habitabilidade e funcionalidade à edificação, principalmente à moradia. Assim, para equilibrar a concentração humana com os equipamentos necessários ao conforto da população, há a prescrição normativa sobre zoneamento, loteamento, densidade demográfica, coeficientes de edificação (gabaritos de altura, volume e área construída), espaços livres e áreas verdes.

19. A lei de uso e ocupação do solo urbano classifica os usos e estabelece sua conformidade com as respectivas zonas em que se divide o perímetro urbano, estabelecendo as utilizações nas diversas partes da cidade e as áreas adequadas para as atividades urbanas que afetam a comunidade, a fim de harmonizar o direito de propriedade particular com o interesse coletivo.

20. As limitações administrativas urbanísticas podem gerar obrigações e direitos aos vizinhos interessados no seu cumprimento, isto porque o direito de construir insculpido no Código Civil (art. 1.299) está condicionado às normas de vizinhança e as limitações administrativas numa integração normativa evidente. Ademais, o descumprimento das limitações administrativas urbanísticas não prejudica apenas a cidade ou o bairro, mas desvaloriza as propriedades vizinhas, legitimando o vizinho a processar o dono da obra e a entidade pública que ilegalmente autorizou.

21. As restrições convencionais ⁶ ao direito de construir no loteamento podem fixar a natureza das construções, assim como gabarito de altura, recuo, afastamento e o que mais convier aos confrontantes e ao bairro. Elas podem ser individuais ou gerais.

⁶ Vide contratos originais do 11º RI



22. As individuais nascem de vínculo obrigacional de natureza pessoal firmado entre as partes, operando entre os contratantes enquanto apenas vizinhos, cessando seus efeitos com a alienação de qualquer dos imóveis a estranhos ao contrato celebrado.

23. As **restrições convencionais gerais** de vizinhança buscam assegurar ao loteamento os requisitos urbanísticos convenientes à sua destinação. Seu conteúdo pode ser um fazer, um não fazer ou um permitir. São restrições com finalidade nitidamente coletiva, devendo o primeiro adquirente do lote, ou seus sucessores, estar em consonância com ela e com a legislação urbanística para que haja harmonia com o tipo de uso e com as condições de estética previstas no plano de urbanização do loteamento.

24. Tais restrições são estabelecidas unilateralmente pelo loteador no memorial de loteamento arquivado no Cartório de Registro público de imóveis, que serão transcritas nas escrituras por ocasião da alienação dos lotes, para serem observados por todos em defesa do projeto arquitetônico do bairro, inclusive pela Prefeitura que as aprovou, com legitimidade de qualquer adquirente e do loteador para impugnar qualquer infração a elas.

25. Com isso e *a priori* somente o inequívoco interesse público, incapaz de ser implementado por outro meio menos oneroso à vizinhança, autorizaria, em situações excepcionais e de forma plenamente motivada, o Estado a flexibilizar as restrições urbanístico-ambientais convencionais.

26. **Prevalece, portanto, a norma mais restritiva no sentido daquilo que, hodiernamente, se entende por qualidade urbanístico-ambiental e cidade sustentável, sobretudo em ressaltar os espaços verdes e à estética urbana.**

27. Como dito, as características de ocupação do Bairro Jardim Morumbi são áreas com residências unifamiliares, baixa densidade demográfica, **elevado índice de permeabilidade e vegetação, ruas sinuosas e estreitas.**

28. Ou seja, o entendimento para aplicabilidade de normas de zoneamento menos restritivas em bairros como o Jardim Morumbi não pode prosperar. Isso porque, desde que o Bairro foi lançado, manteve-se o padrão estritamente residencial

de moradias unifamiliares, no qual a alteração pela LPOUS para ZM, trará uma série de modificações urbanísticas-ambiental e relativas à sustentabilidade que alterará, sobremaneira, a estética e a qualidade de vida dos seus moradores.

O Plano Diretor Estratégico - Lei 16.050/14 (PDE)

Restrição a flexibilização - Zonas de Transição

Gestão Democrática

29. Como se sabe, o artigo 182 da Constituição Federal⁷ estabelece que a política de desenvolvimento urbano é executada pelo Poder Público Municipal (vale dizer, a quem cabe legislar sobre matéria de interesse local, nos termos do que dispõe o artigo 30 da Constituição Federal⁸), conforme “*instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana*” denominado PLANO DIRETOR.

30. Com a promulgação do recente Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo, Lei 16.050 de 2014 (PDE), novas disposições gerais e imprescindíveis para a disciplina urbanística da cidade foram incorporadas no arcabouço legal urbanístico. Dentre as inovações trazidas pelo novo PDE se encontram (i) as **restrições à flexibilização** de parâmetros urbanísticos incidentes em ZER (art. 27, XLV) e (ii) a **instituição de Zonas de Transição – ZT** (art. 32, XIII).

31. No que tange à regra do PDE que veda a flexibilização de restrições urbanísticas em ZER-1 pela Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo posterior, o artigo 27, XLV expressamente determina que **não incidirão** “*nos perímetros das zonas exclusivamente residenciais (ZER-1) (...) índices e parâmetros urbanísticos menos restritivos*” que aqueles válidos no ano de 2014.

⁷ Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

⁸ Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;(...)

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

32. Logo, com a finalidade de preservar as características físicas e de ocupação de ZER-1 em todo o território do município, houve vedação expressa quanto à transformação dessas porções em zonas com parâmetros menos restritivos. Por zonas com parâmetros menos restritivos devemos entender todas aquelas zonas nas quais, por exemplo, seja permitido maior adensamento demográfico e construtivo, diversificação de uso, aumento dos índices de Taxa de Ocupação e Coeficiente de Aproveitamento Máximo e aumento do limite de gabarito.

33. Quanto à **Zonas de Transição (ZT)**, o artigo 32º do PDE/14 estabeleceu que o zoneamento da Cidade deveria incluir, dentre outras, as **ZTs**, como mecanismo para amortizar o impacto entre duas ou mais zonas com distintos parâmetros urbanísticos (cf. artigo 40 do PDE¹⁰).

34. Tanto a impossibilidade de flexibilização de parâmetros em ZER como a previsão de Zonas de Transição são mecanismos capazes de preservar as características funcionais de porções do território e dar qualidade para que as relações sociais e econômicas sejam plenamente desenvolvidas e preservadas nesses locais, neles incluído o Jardim Morumbi.

35. Contudo, com a edição da atual Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (LPUOS - Lei 16.402 de 2016), **esses dois instrumentos trazidos pelo PDE não foram contemplados na nova LPUOS, levando a uma situação de desrespeito às diretrizes fixadas pelo Plano Diretor**, bem como, de risco eminente de

⁹ Art. 32. O zoneamento do Município **deverá incluir**, dentre outras, as seguintes zonas:

I - Zona Exclusivamente Residencial - ZER;

II - Zonas Predominantemente Residenciais - ZPR;

III - Zonas Mistas - ZM;

IV - Zonas de Centralidades - ZC;

V - Zona de Desenvolvimento Econômico - ZDE;

VI - Zona Predominantemente Industrial - ZPI;

VII - Zona de Ocupação Especial - ZOE;

VIII - Zona de Preservação e Desenvolvimento Sustentável - ZPDS;

IX - Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS;

X - Zonas Especiais de Preservação Cultural - ZEPEC;

XI - Zonas Especiais de Preservação Ambiental - ZEPAM;

XII - Zona Especial de Preservação - ZEP;

XIII - Zona de Transição - ZT.

¹⁰ Art. 40. As Zonas de Transição - ZT são porções do território que tem como função a transição de densidade e volumetria e uso entre zonas com densidades demográficas e construtivas distintas.

descaracterização do bairro, prejuízo ambiental e evidente desrespeito à população que reside na região. É o que adiante se demonstrará.

36. Antecipa-se, contudo, que o artigo 5º da Lei 16.050/14 (PDE), reproduzindo dispositivo do Estatuto da Cidade (artigo 2º, II da Lei 10.257/01) ¹¹, estabelece como princípio a reger a Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico, dentre outros, a Gestão Democrática.

37. O parágrafo 7º do mencionado artigo 5º define que:

“§ 7º Gestão Democrática e a garantia da participação de representantes dos diferentes segmentos da população, diretamente ou por intermédio de associações representativas, nos processos de planejamento e gestão da cidade, de realização de investimentos públicos e na elaboração, implementação e avaliação de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.”

38. No presente caso não houve uma única manifestação popular no sentido de pleitear a alteração do zoneamento de ZER para ZM, motivo pelo qual, gerou a mobilização dos moradores no sentido de buscar a reversão dessa modificação.

**A atual Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo -
Lei nº 16.402/16 e as (irregulares) alterações no Jardim Morumbi**

39. Primeiramente, a lei de zoneamento (Lei 16.402/16 - LPUOS) nada dispõe sobre Zonas de Transição. A zona mais próxima, mas ainda insuficiente, à função que desempenhariam as Zonas de Transição (ZT) são as “Zonas Corredores (ZCOR)” que compreendem pequenas faixas de territórios em “*lotes lindeiros à ZER ou à ZPR que fazem frente para vias que exercem estruturação local ou regional, destinadas aos usos não residenciais compatíveis com o uso residencial*” (cf. art. 10 da LPUOS).

¹¹ Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

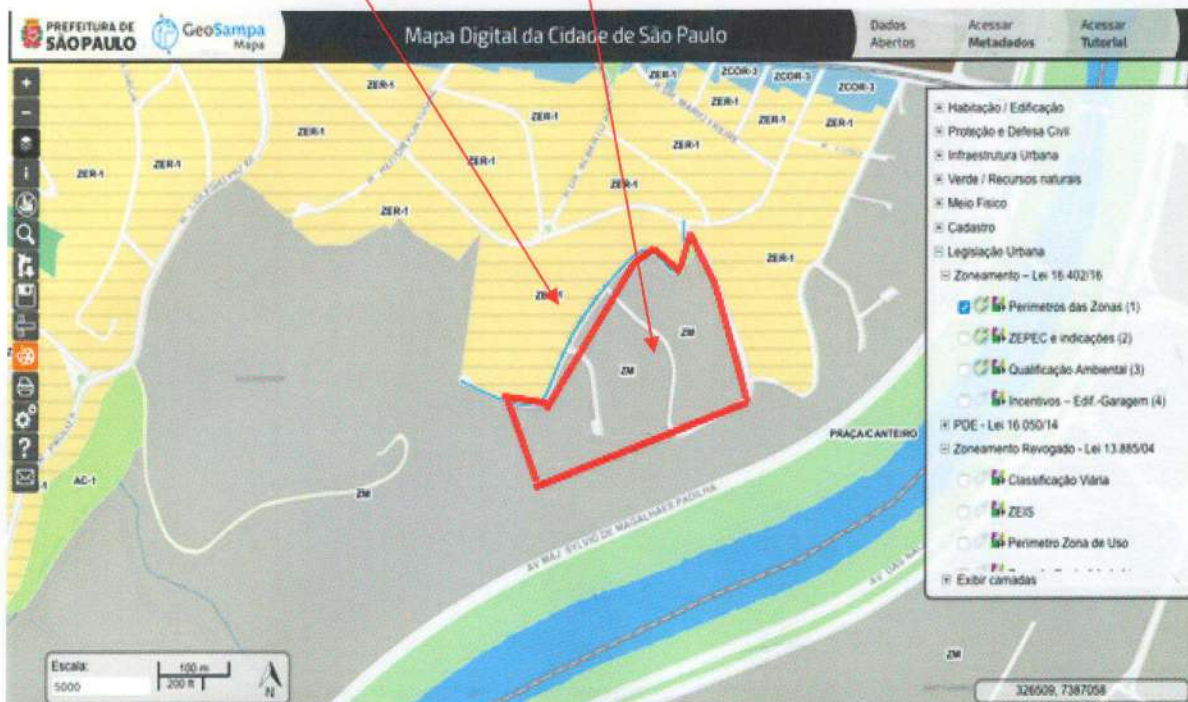
II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

40. Logo, apesar de amortizar, em parte, os impactos em zonas residenciais, as ZCORs não têm como finalidade precípua fazer transição entre zonas. Esse fato trouxe, para as Zonas Exclusivamente Residenciais (ZERs), o risco de sofrerem os problemas de um significativo adensamento provocado pela proximidade a uma zona mais permissiva (como se dá com as zonas mistas – ZM) no que se refere a uso e ocupação do solo.

41. Por outro lado, a **vedação** contida no PDE à adoção de parâmetros urbanísticos menos restritivos nas zonas em que a antiga LPUOS - Lei 13.885/2004 - classificava como ZER, **não foi respeitada** em todo o território com o advento da nova LPUOS (Lei 16.402/2016), violando inclusive o art. 181, *caput* da Constituição Estadual.

42. Três quadras fiscais apontadas acima que estavam classificadas como ZER - 301.023, 301.024 e 301.025 – foram reclassificadas como Zona Mista (ZM) pela nova LPUOS/16.

Em amarelo “ZER” e em cinza, na área demarcada, “ZM”.



43. Os parâmetros urbanísticos de ZM, por sua vez, são substancialmente mais flexíveis que os parâmetros de ZER, sendo capazes de alterar a lógica urbanística no local das quadras fiscais indicadas no perímetro em vermelho da

imagem acima, bem como impactar, negativamente, as demais quadras lindeiras integrantes do loteamento Jardim Morumbi.

44. As quadras 301.023, 301.024 e 301.025, anteriormente ZER, ora convertidas para ZM, passaram a ter parâmetros conflitantes com a zona limítrofe que permaneceu como ZER. As quadras, vale repetir, fazem parte do mesmo loteamento em que se localizam as residências da ZER lindeira, tendo características de ocupação de ZER e incluídas em um mesmo bairro (Jardim Morumbi).

45. Como se sabe, as Zonas Mistas possuem parâmetros de uso e ocupação muito diversos de ZER e bem mais flexíveis, permitindo inclusive, verticalização e maior densidade demográfica e construtiva. O quadro abaixo mostra as diferenças de restrições em ZER-1 e ZM:

	ZER-1	ZM
Gabarito	10 m	28 m
Taxa de Ocupação (TO)	0,5	0,85
Coefficiente de Aproveitamento Máximo (CAmax)	1	2

46. A flexibilização se estende, em maior grau, no que se refere aos usos permitidos em ZM. Nesse sentido, basta verificar o Quadro 04 da Lei 16.402/16 que autoriza, não apenas todos os usos não residenciais (nR1, nR2 e nR3) como também, o uso industrial (Ind-1a e Ind-1b)!

47. A reclassificação de quadras que eram ZER-1, inseridas em grande porção do território classificado também como ZER-1, para Zonas Mistas fere diretamente o artigo 27, XLV do Plano Diretor na medida em que, conforme fartamente demonstrado, os parâmetros de ZM são menos restritivos que os parâmetros de ZER-1.

48. Vale lembrar que a alteração das quadras 301.023, 301.024 e 301.025 em Zona Mista não somente modifica e desvirtua as características do bairro em que se inserem como também viola **regras convencionais** fixadas pelo empreendedor e devidamente registradas perante o respectivo Registro de Imóveis.

49. Vale lembrar também que o *caput* do artigo 59¹² da LPUOS dispõe sobre a prevalência, nas Zonas Exclusivamente Residenciais (ZER-1 e ZER-2), das restrições convencionais no que se refere a dimensionamento de lotes, recuos, taxa de ocupação, coeficiente de aproveitamento, altura e número de pavimentos das edificações. Significa dizer que, sendo mantida a alteração do zoneamento para ZM, essas restrições não seriam mais exigíveis e portanto, estaria claramente demonstrada a infração aos artigos 27 do Plano Diretor e 59 da LPUOS.

50. Ressalta-se que o Plano Diretor Estratégico, apesar de estar *formalmente* na mesma hierarquia normativa da Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (LPUOS), tem a função de ditar as diretrizes gerais, basilares e orientativas de planejamento urbano e ordenação territorial às quais, a lei de parcelamento, uso e ocupação do solo **deve respeitar** ao definir o zoneamento da cidade e os demais parâmetros urbanísticos.

51. A mudança para Zona Mista não está adequada ao funcionamento e às características físicas do loteamento; não bastasse, viola diretamente norma do Plano Diretor e disposições convencionais registradas perante o respectivo Registro de Imóveis.

52. Relevante destacar que a largura da via é uma característica que deve ser observada para que determinada construção seja aprovada na zona em que se insere. De acordo com os Quadros 4 e 4-A, anexos à Lei 16.402/16, passam a ser permitidos edifícios verticais para usos residenciais e não residenciais que só poderiam ocorrer em vias maiores ou iguais a 10 metros e, por vezes, 12 metros, com calçadas que tenham no mínimo, 2,5 metros de largura.

¹² Art. 59. Nas ZER-1, ZER-2, ZERa, ZCOR-1, ZCOR-2, ZCOR-3, ZCORa e ZPR, as restrições convencionais de loteamentos aprovadas pela Prefeitura, estabelecidas em instrumento público registrado no Cartório de Registro de Imóveis, referentes a dimensionamento de lotes, recuos, taxa de ocupação, coeficiente de aproveitamento, altura e número de pavimentos das edificações, deverão ser atendidas quando mais restritivas que as disposições desta lei.

53. Como observado, a estrutura do Loteamento Jardim Morumbi se consolidou de tal forma que as vias são estreitas, típicas de zonas residenciais pouco adensadas, sendo que muitas delas não contam sequer com largura de 12 metros (via local, conforme consta do Quadro 2B, anexo à Lei 16.402/16¹³), gerando assim, conflito na eventual implantação de Zona Mista.



54. Conforme poderá ser confirmado por laudo técnico, as larguras das calçadas são, na maioria delas, entre 1,50m e 2,00ms (menores do que dispõe a legislação urbanística) e as vias de circulação contam com 9,50 ms (o que não permitiria, em tese, a verticalização prevista para as Zonas Mistas).

13
Quadro 2B - Parâmetros de parcelamento do solo (sistema viário)

Características da via	VIAS ESTRUTURAIS			VIAS NÃO ESTRUTURAIS			
	N1	N2	N3	Coletora	Local	Ciclovía	Via de pedestre
Largura total	44 m	44 m	31 a 33 m	23 m	12 m	3 m (a)	5 m
Faixa carroçável	28 m	28 m	20 m	13 m	7 m	-	-
Passeio público - calçada (de cada lado da via)	5 m	5 m	4 m	3,5 m	2,5 m	-	-

55. Dadas as características do próprio bairro, nas quadras fiscais 301.023, 301.024 e 301.025, a ocupação mais viável e adequada, continua sendo a exclusivamente residencial.

AS ZONAS DE TRANSIÇÃO - ZT no PDE (Lei 16050/14)

56. De acordo com o artigo 33 do Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo (Lei 16.050 de 2014), as Zonas Exclusivamente Residenciais (ZER) são porções do território destinadas ao uso residencial, do tipo unifamiliar ou multifamiliar, que pressupõem nível de ruído compatível com o uso residencial e, ainda, vias com tráfego leve, divididas em três categorias: (i) ZER-1, caracterizada pela baixa densidade construtiva e demográfica, (ii) ZER-2, de média densidade construtiva e demográfica e (iii) ZER-3, com alta densidade construtiva e demográfica.

57. A “ZER” possui tratamento especial dentro das determinações do Plano Diretor com fins de preservar, em síntese, a seguinte estrutura urbanística: uso estritamente residencial, baixo adensamento e elevada taxa de permeabilidade. Dessa maneira, o PDE fixou diretrizes a serem cumpridas pela Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo com fins de garantir o equilíbrio urbanístico existente no interior das zonas residenciais. Para isso, por determinação do artigo 33, § 3 do PDE, **a Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (Lei 16.402 de 2016) deveria prever dispositivos que garantissem, em zonas vizinhas às ZER, “adequada transição de intensidade de usos, volumetrias, gabaritos e outros parâmetros”.**

58. Há a previsão no PDE de Zonas de Transição entre as ZER e as demais zonas com a finalidade de gerar o menor impacto possível com relação à diferença de edificação, de gabarito, de tráfego e densidade demográfica. No entanto, a LPUOS de 2016 fez a opção de incluir e disciplinar as ZER sem, contudo, (e na nossa opinião, equivocadamente), fazer a previsão de **zonas de transição específicas para ZER**, contrariando o artigo 33, § 3 do PDE.

59. No caso em análise, o legislador alterou o zoneamento de 03 quadras (deixando de ser ZER para passar a ser ZM) e sequer se preocupou em criar a zona de transição para amortecer os impactos de adensamento e alteração de paisagem

que se provoca com a instalação de uma zona mista (ZM) lindeira a uma zona exclusivamente residencial (ZER).

60. Portanto, não bastasse a irregular alteração de ZER para ZM nas três quadras já indicadas, há ainda os prejuízos urbanísticos em relação aos demais imóveis localizados em ZER que, com a alteração introduzida pela atual LPUOS (Lei 16.402/16), passou a ser lindeira de uma ZM (sem estar protegida com a implantação de uma ZT).

61. A LPUOS de 2016, ao alterar (sem respaldo legal e urbanístico) essas quadras para classificá-las como ZM, produziu um cenário bastante crítico para a Cidade e para o bairro; essa transformação criou uma “ilha” para edificações verticalizadas (inclusive para usos não residenciais) que gerarão adensamento considerável e aumento do tráfego que, diga-se, circulará pelas sinuosas e estreitas ruas do bairro concebido para atender uma ocupação residencial de baixo adensamento.

INFRAÇÃO AO PLANO DIRETOR

62. Cabe repetir: o artigo 27 do Plano Diretor (Lei 16.050/14) estabelece que a nova lei de parcelamento, uso e ocupação do solo (LPUOS) deveria ser revista segundo as diretrizes previstas nos incisos do mencionado artigo 27. Dentre outras diretrizes, deveria a nova LPUOS respeitar a diretriz prevista no inciso XLV que assim dispõe:

“Art. 27. De acordo com os objetivos e diretrizes expressos neste PDE para macrozonas, macroáreas e rede de estruturação da transformação urbana, a legislação de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo - LPUOS deve ser revista, simplificada e consolidada segundo as seguintes diretrizes:

XLV - nos perímetros das zonas exclusivamente residenciais ZER-1 e nos corredores existentes não incidirão índices e parâmetros urbanísticos menos restritivos do que aqueles atualmente aplicados;”

63. A lei é absolutamente clara: a nova Lei de zoneamento não poderia prever, para essa ZER, mudanças que significassem “*índices e parâmetros urbanísticos menos restritivos do que aqueles*” vigentes no momento da aprovação do Plano Diretor. Ocorre que, conforme restou fartamente demonstrado (em especial, no item supra), **os parâmetros urbanísticos de uma ZM são bem menos restritivos do que em ZER.** Flagrante ilegalidade e infração à diretriz ditada pelo Plano Diretor!

64. Nessa toada, pede-se vênia para citar o brilhante parecer do Exmo. Sr. Dr. Promotor de Justiça João Lopes Guimarães Júnior, apresentado nos autos da ação de embargos Infringentes n. 410.788-5/0-01, da C. Câm. Especial do Meio Ambiente do TJSP.

65. Lá, o Promotor de Justiça bem destacou os ensinamentos do Professor Miguel Reale sobre os efeitos da alteração de zoneamento: “*não é mister fazer divagações para compreender-se que quem mora em zona estritamente residencial tem o direito de ver respeitada essa situação, com todas as limitações e vantagens que aderem à sua propriedade, não permitindo que terceiros, o Poder Judiciário inclusive, venha perturbar a ordem jurídica estabelecida*”.¹⁴

66. Ora, no entendimento do representante do *Parquet*, não se pretende que os *padrões de uso e ocupação devem permanecer imutáveis, mas sim que as alterações devem procurar respeitar uma relação isonômica* ou seja, devam ter um mínimo de estabilidade, ficando eventual alteração na dependência de critérios objetivos, o que não aconteceu no caso em apreço.

67. O Dr. Promotor cita ainda que, para José Afonso da Silva: *recomenda-se, nessas alterações, muito critério, a fim de que não se façam modificações bruscas entre o zoneamento existente e o que vai resultar da revisão. É preciso ter em mente que o zoneamento constitui condicionamento geral à propriedade, não indenizável, de tal maneira que uma simples liberação inconsequente ou um agravamento menos pensado pode valorizar demasiadamente alguns imóveis, ao mesmo tempo que desvaloriza outros, sem propósito. É conveniente que o zoneamento resultante da revisão ou da alteração constitua uma progressão harmônica do zoneamento revisado ou alterado, para não causar*

¹⁴ Zoneamento, in RDP 85, 1998, p. 98

*impacto, que, por sua vez, geram resistências que dificultam sua implantação e execução. É prudente avançar devagar, mas com firmeza, energia e justiça".*¹⁵

68. Ao final, o Dr. Promotor faz exposições sobre a ilegalidade da alteração de zoneamento que não atende orientação do Plano Diretor (como o caso em comento), afirmando que *dada sua relevância para planejar o desenvolvimento da cidade, o plano diretor precisa ser prestigiado. Não pode tornar-se uma peça meramente consultiva, pois de nada adianta um projeto de planejamento urbano que não vincule a intervenção urbanística.* (g.n.).

69. E continua afirmando que, *as exigências da Constituição Federal e do Estatuto da Cidade não podem ser desprezadas pelo legislador municipal. Por isso, é norma que encerra uma proibição: o Município está proibido de instituir alteração urbanística que não atenda às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor. Isso porque nenhum dispositivo legal pode perder o seu caráter imperativo. É axioma antigo e elementar: a lei "ordena e não exorta (jubeat non suadeat); também não teoriza. Ninguém se subtrai ao seu tom imperativo e ao seu campo de ação". E imperatividade relaciona-se a sanção. Por isso, também vestuta é a idéia de que "regra jurídica sem coação é contradição em si, um fogo que não queima, uma luz que não alumia" (Hering). A própria definição de lei encerra as noções de imperatividade e coação".* (g.n.)

Vícios que maculam o procedimento legislativo – inobservância da participação popular para a introdução da LPUOS e consequente alteração do zoneamento do Bairro Morumbi.

70. Como se não bastassem todas as considerações acima trazidas, verifica-se também que houve vício que macula todo o processo legislativo de aprovação da LPUOS. Isso porque, há grande choque com o artigo 29, XII da CF. Ora, ao ser implementada a alteração legislativa, em nenhum momento tal alteração contou com a participação da sociedade e dos moradores que estão sendo atingidos pela alteração do zoneamento, ferindo o princípio da democracia participativa existente no artigo constitucional citado.

¹⁵ JOSÉ AFONSO DA SILVA, Direito Urbanístico Brasileiro, São Paulo: Malheiros. 2ª ed., 1997, p. 225

71. Por mais que o Plano Diretor tenha sido amplamente discutido, a alteração legislativa que alterou o zoneamento da região foi realizada por emenda, ou seja, sem a participação de qualquer cidadão paulistano. Ora, a alteração realizada, sem a efetiva participação popular, implica em grave vício formal da edição de Lei.

72. Sabe-se que a audiência pública materializa o direito constitucional da democracia participativa, viabilizando o direito à informação do planejamento urbano como forma instrumental de debate sobre a política municipal de desenvolvimento. Tal mecanismo, é o principal instrumento dado a população para participar e opinar sobre as mudanças realizadas no âmbito legislativo, permitindo que os cidadãos, com razões particulares, que defendam seus direitos e utilizem da voz como forma de direito constitucional de controle de constitucionalidade das Leis.

73. Conclui-se que essas alterações na política urbana municipal, foram procedidas sem a necessária publicação à emenda legislativa, e muito menos oportunizada a participação dos diversos segmentos da sociedade, igualmente atingidos pelas modificações trazidas com a emenda legislativa, vulnerando, assim, o princípio da democracia participativa, previsto no artigo 29, XII da Constituição Federal.

74. Ora, verifica-se que na formação de combatida Lei, padeceu de sensíveis erros formais. Mais grave ainda, levando em consideração o peso da Lei, que visou alterar a disposição de zoneamentos residenciais, impactando diretamente na qualidade de vida dos moradores locais. A celeuma deve ser analisada pelo prisma democrático e não idealizada autoritariamente, ou seja, não pode ser decidida por poucos e estranhos aos problemas narrados.

75. O planejamento urbano deve sempre possuir princípios democráticos sempre em consonância com os princípios constitucionais, resguardando o direito à participação da população. Não se pode permitir que sejam feitas alterações em bairros residenciais, trazendo como consequência o adensamento populacional desenfreado, gerando um desequilíbrio urbanístico e ambiental, no qual irá afetar a vida da população.

76. Ora os preceitos urbanísticos devem atender à coletividade como um todo, buscando preservar os recursos naturais, conforto, fácil acesso e segurança. O

desrespeito a esses critérios, resulta em um desacordo com os reais direitos do Município com os seus munícipes, agravando a qualidade de vida de muitos moradores.

77. Ademais, não se pode deixar de citar, que tudo o que restou elencado acima, guarda compatibilidade vertical com a magna carta, porque consoante o seu art. 225, *"todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações"*.

78. A Constituição Federal, prevê a competência comum dos entes federativos proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas, como também preservar as florestas, a fauna e a flora (art. 23, VI e VII e art. 24, VI). De outro giro, é incumbência constitucional dos municípios legislar sobre assuntos de interesse local, além de promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (art. 30, I e VIII).

79. Dessa maneira, ao existir lei superveniente que altere quaisquer das disposições contidas acima, resultando em um retrocesso das conquistas alcançadas pelos cidadãos, já são aptas a demonstrar a inconstitucionalidade da LPOUS. Nesse sentido: *"Não há dúvida, portanto, que, examinada à luz do direito material, a tutela do meio ambiente comporta deveres e obrigações de variada natureza, impondo aos seus destinatários prestações de natureza pessoal (fazer e não fazer) e de pagar quantia (ressarcimento pecuniário), prestações essas que não se excluem, mas, pelo contrário, se cumulam, se for o caso. Acentua-se, para o que interessa à questão aqui em debate, o disposto no art. 4º, V II, da Lei 6.938/81, acima aludida, que, ao tratar da responsabilização do poluidor, refere a obrigações de recuperar e/ou indenizar os danos causados. E do princípio da prevenção, de que nasce o dever jurídico de evitar a consumação de danos ao meio ambiente, decorre, ainda, necessariamente, a obrigação pessoal negativa, de não fazer. Em suma, do ponto de vista do direito material, a tutela ambiental impõe prestações variadas-e cumuladas-de fazer, não fazer e pagar quantia. Pois bem, se essa é a tutela que o direito material-constitucional e infraconstitucional- assegura ao meio ambiente, não se poderia imaginar que o legislador tivesse negado ao titular da ação correspondente os meios processuais adequados a essa finalidade. Tal pecado o legislador não poderia ter cometido. A outorga de meios processuais variados ('todas as espécies de ações'), evidencia*

*a intenção do legislador de dotar o autor da ação civil pública de instrumentos com elevado grau de aptidão para obter tutela jurisdicional a mais completa possível, segundo as circunstâncias de cada caso." Presente, assim, sem dúvida alguma, o interesse processual."*¹⁶

80. Por fim, tal retrogradação de lei que implica em sensíveis mudanças ambientais, esbarra nos princípios de solidariedade, precaução e mínimo existencial ecológico que estão previstos no art. 225 da CF. Dessa maneira, a alteração para zona mista, aumentando consideravelmente o potencial construtivo da região, desacompanhada de qualquer estudo técnico acerca dos impactos causados, está em descompasso com os princípios urbanísticos e ambientais da CF.

81. O planejamento não é mais um processo discricionário e dependente da mera vontade dos administradores. É uma previsão e exigência constitucional (art. 48, IV, 182, da CF e art. 180, II, da CE). Tornou-se imposição jurídica, mediante a obrigação de elaborar planos, estudos quando se trate da elaboração normativa relativa ao estabelecimento de diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano.

XI). CONCLUSÕES

82. Por todo o exposto a Associação entende que a alteração do zoneamento nas quadras acima indicadas (de ZER para ZM) desrespeita a legislação de regência (que tem seu fundamento primeiro na Constituição da República), não podendo prosperar, tendo em vista que:

82.1. o Plano Diretor determinou que, na lei de zoneamento, não poderia haver em bairros ZER, parâmetros urbanísticos menos restritivos (e foi demonstrado que os parâmetros de ZM são menos restritivos que em ZER);

82.2. os parâmetros de ZM não atendem às restrições urbanísticas convencionais (sendo certo que a legislação municipal incorporou, expressamente, as restrições convencionais quando mais restritivas que as posturas municipais – cf. art. 59 da LPUOS);

¹⁶ Processo coletivo: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos. São Paulo: Revista dos Tribunais, p.71, ed.2006.

82.3. a LPUOS não atendeu à imposição do PDE quando determinou que o zoneamento deveria incluir as denominadas zonas de transição (ZT) e a não previsão de uma ZT impõe, às ZERs, prejuízos urbanísticos com a implantação de uma ZM;

82.4. o bairro em questão não conta com infraestrutura (especialmente viária) compatível para atender às ocupações e usos característicos de ZM;

82.5. sob o ponto de vista urbanístico, as alterações prejudicam substancialmente a região, inclusive no que se refere a sombreamento, permeabilidade e ambiência.

82.6. a alteração do zoneamento não contou com o apoio da população diretamente atingida em absoluto desrespeito ao princípio estabelecido no Estatuto da Cidade e no Plano Diretor relativo à Gestão Democrática.

83. Conclui-se também que essa alteração do zoneamento de ZER para ZM cria **uma injustificada exceção** ao zoneamento da região.

84. Conclui-se ainda que a inobservância das diretrizes do PDE revela o flagrante vício de origem (no processo legislativo) dos dispositivos da LPUOS/16 que reclassificaram as quadras 301.023, 301.024 e 301.025 como Zona Mista (ZM).

85. Cumpre pontuar por fim, que além do *vício de origem*, os dispositivos da LPUOS apresentam ainda *vícios materiais*; e tudo isso evidencia que os mesmos se chocam com dispositivos da Constituição da República (como seu art. 182) e da Constituição deste Estado (como seu art. 180, I a III e VII; art. 181, § 2º; e art. 183, parágrafo único) e com as próprias diretrizes do PDE que poderão ser restauradas nesse processo de revisão intermediária. É o que se espera.

Com o devido respeito, firma-se o presente.


ASSOCIAÇÃO DOS MORADORES DO JARDIM MORUMBI SUL