

Zoneamento urbanístico e antinomia jurídica: um caso do município de São Paulo

Kleber Luiz Zanchim¹
Advogado

Daniel Steinberg²
Advogado

1. A inconsistência do zoneamento da Avenida Nove de Julho

Zoneamento é um elemento urbanístico técnico, mas também político. Sua dimensão política decorre dos múltiplos interesses que interferem nas definições de uso e ocupação do solo em cada área das cidades. Algumas vezes, tais interesses são compatíveis com as balizas técnicas. Noutros casos, não. Há situações em que visões particulares sobre modos de vida provocam, por pressões políticas, antinomias na legislação. Áreas que, por conceito urbanístico, devem ser adensadas, acabam “congeladas”. Outras, que deveriam ser preservadas, acabam sujeitas a intensa ocupação.

Para ilustrar o problema, o presente artigo tratará de um trecho da Avenida Nove de Julho, do município de São Paulo. Depois de vir com um zoneamento bastante permissivo em relação a uso e ocupação por vários quarteirões, por um trecho de, aproximadamente, 1 (um) quilômetro, entre as ruas Estados Unidos e Groenlândia, as restrições se tornam severas. A justificativa é a situação consolidada do entorno: residencial, apenas com casas (sem prédios), mais o tombamento do bairro dos Jardins. Essas características justificariam tanto as restrições construtivas quanto as sobre atividades passíveis de serem desenvolvidas na região.

Todavia, há uma peculiaridade importante. Esse trecho é cortado por um dos corredores de ônibus mais qualificados da cidade, que liga o Centro às Zonas Oeste e Sul, duas áreas altamente estratégicas do município. Infraestruturas dessa natureza são tão relevantes que induziram a introdução de uma figura urbanística especial na legislação, chamada Zonas Corredor (ZCOR). Conforme a Lei Municipal nº 16.402, de 22 de março de 2016 (“Lei de Zoneamento”), as ZCOR incidem em lotes lindeiros às Zonas Exclusivamente Residenciais (ZER), ou Zonas Predominantemente Residenciais (ZPR), sendo áreas destinadas aos usos não residenciais, desde que compatíveis com o uso residencial, à fluidez do tráfego e à densidade demográfica e construtiva baixa.

Art. 10. As Zonas Corredores (ZCOR) incidem 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

¹ Graduado e doutor pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Professor do Insper Direito. Especialista em projetos estruturados e *distressed deals*. Sócio de SABZ Advogados.

² Doutorando e mestre pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Advogado de SABZ Advogados.

com o uso residencial e com a fluidez do tráfego, com densidades demográfica e construtiva baixas [...]. (grifo nosso)

As ZCOR garantem uma transição gradual entre as zonas de alta e baixa densidades construtivas e demográficas, apresentando as seguintes diferenciações: (i) ZCOR-1: diversificação de usos, (ii) ZCOR-2: diversificação de usos e conformação de subcentro regional, e (iii) ZCOR-3: diversificação de usos e conformação de subcentro regional em trechos junto a vias que estabelecem conexões regionais.

*I – Zona Corredor 1 (ZCOR-1): trechos de vias destinados à diversificação de usos de forma compatível à vizinhança residencial;
II – Zona Corredor 2 (ZCOR-2): trechos de vias destinados à diversificação de usos de forma compatível à vizinhança residencial e à conformação de subcentro regional;
III – Zona Corredor 3 (ZCOR-3): trechos junto a vias que estabelecem conexões de escala regional, destinados à diversificação de usos de forma compatível à vizinhança residencial e à conformação de subcentro regional. (grifo nosso).*

De acordo com o mapa da Lei de Zoneamento, a Avenida Nove de Julho (trecho Av. Paulista – R. Estados Unidos) foi classificada como ZEU (Zona Eixo de Estruturação da Transformação Urbana). Trata-se de trecho destinado à promoção dos usos residenciais e não residenciais com densidade demográfica e construtiva alta (alto potencial de adensamento), tendo em vista exatamente o corredor de ônibus instalado na Avenida Nove de Julho (“Corredor Nove de Julho”).

No entanto, os trechos da Avenida Nove de Julho entre a Rua Estados Unidos e a Rua Groenlândia foram classificados como ZCOR-2. Não houve transição passando por ZCOR-3. Adiante, nos trechos entre a R. Groenlândia e Av. Cidade Jardim, a região retoma a classificação de ZEU no lado do bairro Itaim Bibi e se mantém como ZCOR-2 no lado do Jardim Europa.

O fato de o zoneamento passar de ZEU para ZCOR-2, sem mediação de ZCOR-3, em torno de um corredor de ônibus que estabelece conexão de escala regional provoca incongruências urbanísticas. Algumas delas são críticas, como a restrição à instalação de estabelecimentos de ensino. Ou seja, dada a dimensão política do zoneamento e as pressões de grupos de interesses locais, utilidades essenciais para um bairro residencial ficam restringidas sem qualquer fundamento técnico.

Essa incongruência não fere apenas a lógica e o bom senso. Representa um conflito dentro da própria Lei de Zoneamento entre o conceito normativo de ZCOR-3 e o estabelecido nos mapas da norma. Explorar o caso é interessante não para mostrar o problema, mas para sinalizar soluções que, por via interpretativa, podem harmonizar técnica urbanística e demandas políticas dos moradores.

1. 1. Usos permitidos por Zona e atividades educacionais

Concentrando a análise em atividades educacionais, a Lei de Zoneamento diferenciou ZCOR-2 de ZCOR-3 basicamente permitindo nesta a atividade de educação seriada (ensino fundamental, médio e superior), enquanto a restringe naquela. Em ZCOR-2, o Quadro 4 da

Lei de Zoneamento (usos permitidos por zona) permite somente os seguintes usos: (i) nR1-8 (estabelecimentos de ensino pré-escolar ou apoio aos ensinos seriados e não seriados); (ii) nR1-10 (serviço público social de pequeno porte, ou seja, atividades públicas de uso coletivo prestadas pelo Poder Público, como estabelecimentos destinados à educação e cuidados infantis); (iii) nR2-7 (ensino não seriado complementar, profissionalizante, aperfeiçoamento ou educação informal até 2.500m²); e (iv) nR2-8 (serviços públicos sociais, incluindo ensino formal). Já em ZCOR-3 estão permitidas atividades educacionais classificadas como nR2-6 (ensino seriado fundamental, médio e superior até 2.500m²).

A questão aqui não é ocupação do solo, ou seja, dimensão de edificações, mas sim uso. Fazendo um recorte ainda mais específico para ensino fundamental, em ZCOR-2 é possível instalar escola pública de pequeno porte (nR1-10), mas não privada, ainda que também pequena (nR2-6).

Do ponto de vista jurídico, a distinção com base no modelo de prestação do serviço (público ou privado) seria inconstitucional diante do artigo 206, III, da Constituição Federal, que estabelece a coexistência de instituições públicas e privadas de ensino.

Do ponto de vista urbanístico, a diferenciação também não parece ter justificativa técnica, uma vez que o aspecto relevante é o impacto da atividade na vizinhança, e não se esta é pública ou privada. Aliás, até mesmo para o serviço público de educação (nR1-10), o Quadro 4 da Lei de Zoneamento faz a ressalva de que deve ser compatível com a vizinhança residencial.

Não bastasse a falta de fundamentos jurídicos e técnicos para a restrição em ZCOR-2 a instalações de ensino fundamental privado, a Avenida Nove de Julho foi marcada com outra inconsistência relevante: por se tratar conector de escala regional (liga o Centro às Zonas Oeste e Sul), por definição deveria conter ZCOR-3, e não ZCOR-2.

1. 2. A antinomia jurídica

Como sabido, a Avenida Nove de Julho estabelece conexões de escala regional, ligado à região central com as Zonas Oeste e Sul do município de São Paulo. Nessa via está instalado eixo de transporte coletivo relevante: o corredor de ônibus³.

O conceito de “conexões de escala regional” é intuitivo: ligação entre regiões da cidade. Apesar disso, como se notou nas audiências públicas que trataram do zoneamento de São Paulo, o entendimento do conceito de ZCOR não se dá por uma ciência exata⁴.

³ SÃO PAULO (Município). *Caderno de propostas dos Planos Regionais das Subprefeituras*: macrorregião Centro-Oeste. São Paulo: Prefeitura de São Paulo, 2016. Disponível em: <http://bit.ly/2CaWVqe>. Acesso em: 2 jan. 2019.

⁴ Segundo Daniel Montandon, um dos responsáveis técnicos pela elaboração da Lei do Zoneamento: “A variação do uso do solo em relação ao fluxo tem uma lógica: você intensifica o fluxo, você diversifica mais o uso do solo. Então podemos olhar dessa maneira três tipos de vias, e ver três tipos de ZCor incidindo. E aí tem uma grande preocupação, que são os opostos. Ou seja, um entendimento de que o estudo que o pessoal da Associação Mais Bairros Verdes desenvolveu, que é o entendimento de que, ao diversificar a ZCor, diversifica-se o uso, o que gera mais viagem. Então é um entendimento contrário. Temos que cotejar isso, tipificando a ZCor. Vamos ter que entender contextos em que a ZCor tenha a função de centralidade, e casos em que a ZCor tenha uma função de acomodação da diversificação do uso do solo em relação ao fluxo. E não vamos resolver esse assunto com ciência exata. A gente pode sentar e reunir uma série de argumentos que vão na direção do caos, e uma série de argumentos que vão na direção contrária. Tem que mostrar que não existe esse caos, basta ver o pessoal do Brooklin pedindo a retirada da ZER. Então não é uma unanimidade. Eu acho que o mais importante é que não existe essa ciência exata. Vamos ver, ponderar, estabelecer critérios e premissas para olharmos esse conjunto de pleitos, porque precisamos olhar uma ZCor 1 à luz de todas as ZCor 1; uma ZCor 2 à luz de todas elas e assim por diante. Então eu faço essa ponderação para que nos debruçemos com cuidado sobre o estudo da ZCor e da ZER, uma questão muito forte

Isso requer que a solução das antinomias em torno desse elemento urbanístico considere detalhes dos casos concretos. A Avenida Nove de Julho tem características particulares quantitativas e qualitativas que a qualificam como um conector de escala regional: (i) eixo de integração entre 3 (três) regiões da cidade (Centro – Zona Oeste – Zona Sul); (ii) corredor de ônibus qualificado, com 15 (quinze) pontos de parada; e (iii) alto adensamento ao longo de quase toda sua extensão.

Essas características induzem a uma grande variedade de usos na Avenida, contemplando postos de gasolina, edifícios residenciais e comerciais, hotéis, estabelecimentos de ensino (Colégio Assunção e Escola Concept), entidades sindicais, shopping center, supermercados, agências bancárias, empresas de segurança etc.

É fato que, a partir da Rua Estados Unidos, há predomínio de casas residenciais nas bordas da avenida. Essa ocupação está preservada por tombamento, conforme Resolução 2, de 23 de janeiro de 1986, do Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico, Arqueológico, Artístico e Turístico do Estado de São Paulo. Adicionar ao tombamento as restrições de uso de ZCOR-2 é tão severo que resulta em distorções como a impossibilidade de instalação de estabelecimento privado de ensino fundamental em área que abriga grande número de famílias.

A incongruência é lógica e também legal. A Avenida Nove de Julho se classifica como conector de escala regional, configurando ZCOR-3. Porém, no Quadro 4 da Lei de Zoneamento, o trecho entre a Rua Estados Unidos e a Rua Groenlândia foi, em ambos os lados, marcado como ZCOR-2. Trata-se de antinomia muito clara entre o artigo 10, III⁵, da referida Lei, que estabelece o critério de qualificação da ZCOR-3, e seu artigo 5º, § 1º⁶, que remete os perímetros das zonas aos quadros da norma.

Antinomia é a incompatibilidade de regras pertencentes ao mesmo ordenamento jurídico, quando tenham o mesmo âmbito de validade. Nas lições de Grau, na ocorrência de uma antinomia entre normas jurídicas, uma delas deveria ser eliminada do ordenamento, isto é, perderia tacitamente sua validade⁷.

Ferraz Jr. explica que a existência de antinomias impede a consistência do sistema jurídico⁸. A regra da consistência a distingue de uma simples contradição jurídica.

aqui". SÃO PAULO (Município). Câmara Municipal: Comissão de Política Urbana, Metropolitana e Meio Ambiente. *Audiência Pública*: Reunião nº 15960. São Paulo: Câmara Municipal de São Paulo, 2015. Disponível em: <http://bit.ly/2oKr4cY>. Acesso em: 2 jan. 2019. (grifos nossos).

⁵ Art. 10. As Zonas Corredores (ZCOR) incidem 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 e com a fluidez do tráfego, com densidades demográfica e construtiva baixas, subdivididas em: [...]

III - Zona Corredor 3 (ZCOR-3): trechos junto a vias que estabelecem conexões de escala regional, destinados à diversificação de usos de forma compatível à vizinhança residencial e à conformação de subcentro regional;

⁶ Art. 5º. As zonas correspondem a porções do território nas quais incidem parâmetros próprios de parcelamento, uso e ocupação do solo estabelecidos nos quadros desta lei.

§ 1º Os perímetros das zonas estão delimitados nos Mapas 1 e 2 desta lei.

⁷ GRAU, Eros Roberto. *Ensaio e discurso sobre a interpretação/aplicação do direito*. 2. ed., São Paulo: Malheiros, 2003, p. 182. Em certa medida, Grau refere-se à perda da eficácia da norma. Com interpretação parecida, Ferraz Jr. denota que “o problema das antinomias tem, para a dogmática, relevância prática que não se refere à dinâmica do sistema em termos da cessação da validade, mas também repercute sobre a questão da eficácia”. (FERRAZ JÚNIOR, Tercio Sampaio. *Introdução ao estudo do direito*: técnica, decisão, dominação. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2001, p. 211).

⁸ No mesmo sentido, Canaris conceitua antinomias como quebras no sistema jurídico, podendo envolver tanto regras quanto princípios jurídicos. Cf. CANARIS, Claus-Wilhelm. *Pensamento sistemático e conceito de sistema na ciência do direito*. Lisboa: Calouste Gullbekian, 1989, p. 77-78.

Segundo o autor, para que haja antinomia jurídica, é imprescindível a ocorrência de 3 (três) situações: (i) que as normas que expressem ordens ao mesmo sujeito emanem de autoridades competentes em um mesmo âmbito normativo; (ii) que, para obedecer uma instrução normativa, é preciso desobedecer outra; e (iii) que o receptor da regra jurídica fique em uma posição insustentável, sem nenhuma outra regra que venha ao seu auxílio no caso concreto⁹.

No caso da Avenida Nove de Julho, a antinomia jurídica está posta em artigos da mesma norma (Lei de Zoneamento). Há, pois, uma “lacuna de regras de solução de antinomia”¹⁰. Ou seja, o respeito ao artigo 5º, § 1º da Lei de Zoneamento acarreta, necessariamente, a desobediência ao artigo 10, III, da mesma Lei. A consequência prática disso é um desequilíbrio urbanístico que compromete, de forma injustificada, a saúde do tecido urbano.

2. O desequilíbrio urbanístico provocado pela antinomia jurídica

A Avenida Nove de Julho prossegue em processo de adensamento. Há novos edifícios comerciais e residenciais em áreas contínuas e muito próximas ao trecho qualificado como ZCOR-2 (R. Estados Unidos – R. Groenlândia). Empreendimentos de porte relevante foram implantados recentemente: (i) Luminus Jardins (Avenida Nove de Julho – R. José Maria Lisboa), com área total de 2.236,68 m², cuja construção atraiu a atenção do Jornal O Estado de São Paulo: “um dos lançamentos aprovados sob as regras do novo PDE é o Luminus Jardins, na Avenida Nove de Julho, que é considerada um **eixo estruturante**, em razão do seu corredor de ônibus e por ter comércio, escritórios e residências”¹¹; e (ii) o edifício do *C6 Bank* (nº 3186), com mais de 8 mil m² de área¹².

Assim, um conjunto articulado de parâmetros reforça a diretriz de adensamento da Avenida Nove de Julho, de incentivo à qualificação do espaço público e de ampliação da oferta de bens e serviços urbanos ao longo dos eixos prioritários de investimento em transporte coletivo. Esta orientação segue até a Rua Estados Unidos com diversos tipos de usos, sendo interrompida abruptamente.

Essa interrupção provoca um desequilíbrio urbanístico, desconectando uso, ocupação e disponibilidade de infraestrutura, pois o Corredor Nove de Julho, ativo construído à custa de maciço investimento público, gera externalidades positivas qualificadoras de ZCOR-3, e não ZCOR-2.

No caso concreto, o mais grave está na impossibilidade de implantação de atividade de ensino fundamental privado em área com alta demanda para tal serviço, inclusive pelo perfil econômico-social dos moradores da região. Tal restrição impõe que as pessoas se desloquem para outras regiões em busca de escolas quando poderiam tê-las mais próximo de sua residência.

Situações agudas como essa podem ser resolvidas por via interpretativa, sem necessidade de efetiva alteração da norma jurídica. Em questões de zoneamento, tal solução

⁹ Ferraz Júnior, op. cit., p. 205-207.

¹⁰ *Ibidem*, p. 208.

¹¹ CORRÊA, Jéssica Díez. Uso misto e fachada ativa marcam lançamentos em São Paulo. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, Economia & Negócios, 5 ago. 2018. Disponível em: <http://bit.ly/2pFsNkk>. Acesso em: 3 jan. 2019.

¹² C6 BANK inaugura sua sede. *Valor Econômico*, São Paulo, Finanças, 30 ago. 2018. Disponível em: <http://bit.ly/2pLbRJ5>. Acesso em: 3 jan. 2019.

é ainda mais adequada, uma vez que as cidades são organismos vivos e, muitas vezes, as leis não conseguem capturar as peculiaridades de cada região. Nova Iorque é uma referência importante nesse tema, que merece ser lembrada.

3. Solução interpretativa da antinomia jurídica

3. 1. Experiência de Nova Iorque

Nova Iorque delineou um mecanismo de adaptação das regras urbanísticas às especificidades de casos concretos denominado *Zoning Variance*¹³. Trata-se de uma válvula de escape (*safety valve*) administrativa contra as normas rígidas incompatíveis com a realidade da cidade.

Zoning Variances operam como uma permissão dada por um órgão administrativo local para que determinado lote seja utilizado de forma diversa do disposto nas regras de zoneamento urbano¹⁴, especialmente quando a aplicação estrita da regra geral for contrária ao direcionamento do adensamento urbano e/ou injusta em relação ao caso específico¹⁵. Essa avaliação é realizada por autoridade administrativa específica (*Zoning Board of Appeals*) e é considerada um avanço na proteção dos direitos de propriedade.

Os critérios de aplicação das *Zoning Variances* começaram a ficar mais claros após a decisão da Suprema Corte dos Estados Unidos que concedeu uma permissão administrativa de uso em um caso cuja regra de zoneamento era contrária ao interesse público. Esta decisão contemplou os seguintes fatores para chegar a uma conclusão: (i) o zoneamento delimitado pela norma local impôs “dificuldades desnecessárias” (*unnecessary hardship*) ao uso e gozo do bem imóvel; (ii) a zona delimitada no caso concreto contraria a intenção do legislador; e (iii) o zoneamento delimitado é simplesmente injusto¹⁶.

Essa decisão foi, aos poucos, sendo aplicada em contextos locais, ensejando grandes discussões sobre a amplitude do termo *hardship*¹⁷. Os critérios objetivos para mensurar as “dificuldades desnecessárias” (*unnecessary hardship*) somente foram delimitados no caso *Otto v. Steinhilber* (“Caso Otto”)¹⁸, em que a Suprema Corte do Estado de Nova Iorque definiu condicionantes para efetivar uma *Zoning Variance*, quais sejam: (i) a propriedade não produzirá um retorno financeiro razoável se usada apenas para as finalidades permitidas na zona delimitada pela legislação¹⁹; (ii) a situação específica da propriedade está relacionada a circunstâncias únicas e não às condições gerais da vizinhança sob a mesma zona (*uniqueness*); e (iii) o uso a ser autorizado pela decisão administrativa não alterará o caráter essencial da localidade. Em resumo, em se tratando de situações únicas e

¹³ NEW YORK (State). Department of State. *Zoning board of appeals*. New York, 2005. Disponível em: <https://on.ny.gov/36Grum3>. Acesso em: 5 nov. 2019.

¹⁴ *Ibidem*, p. 10.

¹⁵ HINES, William N. Difficulties standard for area variances. *Iowa Law Review Online*, Iowa City, v. 102, n. 365, p. 365-383, 2018.

¹⁶ *Nectov v. Cambridge*, 1928. Disponível em: <http://bit.ly/2JU7iTE>. Acesso em: 24 jan. 2019.

¹⁷ Hines, *op. cit.*, p. 370.

¹⁸ *Otto v. Steinhilber*, 1939. Para um resumo detalhado desta decisão, ver: <http://bit.ly/2NiSOPL>. Acesso em: 24 jan. 2019.

¹⁹ “The applicant cannot realize a reasonable return, provided that lack of return is substantial as demonstrated by competent financial evidence”. (NEW YORK, *op. cit.*, p. 12).

particulares, *Zoning Variance* ocorrerá no caso de fundamentação econômica e urbanística que não descaracterize a região²⁰.

O conceito de *Zoning Variance* decorre de uma premissa fundamental do Direito Urbanístico: a cidade é um organismo complexo, em constante transformação²¹. Tal premissa fomenta mecanismos mais dinâmicos para mitigar os impactos de decisões legislativas incompatíveis com o adensamento urbano programado pela própria legislação²². A experiência norte-americana é emblemática em enfatizar a importância de instrumentos de adaptação da legislação urbanística: “[*Zoning Variance*] não significa a deturpação da política urbana de zoneamento, e sim uma forma de salvá-la”, isto porque, “podem ocorrer prejuízos causados pelo zoneamento, e o que é razoável hoje, pode não ser razoável amanhã”²³.

3. 2. Proposta para São Paulo

Evidenciada a antinomia na Lei de Zoneamento na Avenida Nove de Julho, em especial no tocante a estabelecimentos de ensino fundamental, propõe-se no presente artigo uma solução interpretativa inspirada no conceito de *Zoning Variance* para eliminar o desequilíbrio urbanístico.

De acordo com Ranieri, a Constituição Federal, ao colocar a educação como dever do Estado, ressaltando seu papel na construção de uma sociedade socialmente desenvolvida e justa, individualiza a educação – direito de todos – como bem jurídico, dada sua importância fundamental para o exercício dos demais direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais²⁴.

Escolas estão intimamente ligadas com o fortalecimento de comunidades, podendo ser consideradas centrais no desenvolvimento urbano. Em estudo divulgado pela U.S. Department of Education’s National Clearinghouse for Educational Facilities, a existência de estabelecimentos de ensino está vinculada ao crescimento sustentável e coordenado dos bairros, bem como reforça engajamento da comunidade com sua própria região²⁵.

O artigo 7º, VI, da Lei Orgânica do município de São Paulo, assegura aos cidadãos o acesso ao ensino fundamental e à educação infantil. O Capítulo I dessa lei, que trata da “Política Urbana”, estabelece que a política urbana do município terá por objetivo “ordenar

²⁰ Ibidem.

²¹ É o típico caso ressaltado por Jacqueline Morand-Deviller, em que o direito positivo é enfraquecido pela recomposição de fenômenos econômicos e sociais e exige a consideração das situações de diferenciação, complexidade, flexibilidade, incerteza e instabilidade. MORAND-DEVILLER, Jacqueline. Os territórios do direito: reflexões sobre a generalidade e a impessoalidade da regra de direito. In: MARQUES, Cláudia Lima; MEDAUAR, Odete; SILVA, Solange Teles. *O novo direito administrativo, ambiental e urbanístico*: estudos em homenagem à Jacqueline Morand-Deviller. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010, p. 62-63.

²² Hines, op. cit., p. 369.

²³ No original, “the creation of a board of appeals, with discretionary powers to meet specific cases of hardship or specific instances of improper classification, is not to destroy zoning as a policy, but to save it. The property of citizens cannot and ought not to be placed within a strait-jacket. Not only may there be grievous injury caused by the immediate act of zoning, but time itself works changes which require adjustment. What might be reasonable today might not be reasonable tomorrow”. (NEW YORK, op. cit., p. 1).

²⁴ RANIERI, Nina Beatriz Stocco. Os Estados e o direito à educação na Constituição de 1988: comentários acerca da Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. In: RANIERI, Nina Beatriz Stocco. (coord.). *Direito à educação*: aspectos constitucionais. São Paulo: Edusp, 2009, p. 41-42.

²⁵ SPECTOR, Stephen. Creating schools and strengthening communities through adaptive reuse. National Clearinghouse for Educational Educational Facilities, 2003, p. 1.

o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade”, o que inclui o acesso de todos os cidadãos “[...] às condições adequadas de moradia, transporte público, saneamento básico, infraestrutura viária, saúde, educação [...]” (grifo nosso).

Desse modo, é preciso interpretar a abrangência das restrições de ZCOR-2 quando se fala de ensino fundamental. Para que não haja inconstitucionalidade, violação à Lei Orgânica e desequilíbrio urbanístico, no caso em análise o entendimento deve ser pela admissão desse tipo de atividade (uso), desde que compatível com o entorno.

Com isso, pode-se aprovar um uso de ZCOR-3 na região (que, aliás, deveria ter precisamente esse zoneamento, por se tratar de eixo de conexão regional) desde que o impacto seja de uma atividade de ZCOR-2. A mensuração do impacto pode ser dada por Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) que, como explica Barreiros, tem como objetivo avaliar:

[...] a qualidade de vida da população e incluem os itens básicos de análise tais como o adensamento demográfico, os equipamentos urbanos e comunitários, o uso e ocupação do solo, a valorização imobiliária, a geração de tráfego, a demanda por transporte público, a ventilação e iluminação, a paisagem urbana e o patrimônio natural e cultural. Tais itens relacionam-se mais com a sustentabilidade e qualidade de vida da população, inserida dentro das áreas de influência de um empreendimento e/ou atividade, do que com a qualidade do ambiente natural²⁶.

Desse modo, se o EIV demonstrar que o estabelecimento de ensino tem impacto de ZCOR-2, aplica-se a lógica de *Zoning Variance* para superar a antinomia e o desequilíbrio urbanístico discutido anteriormente. Na prática, isso significa que a população de uma região em processo contínuo de adensamento, cercada por zonas ainda mais adensadas, poderá ter uma oferta de serviços mais ajustada à sua demanda.

O artigo 330 da Lei nº 16.050/2014, do município de São Paulo (“Plano Diretor Estratégico”), bem como o artigo 157 da Lei de Zoneamento, conferem poderes à Câmara Técnica de Legislação Urbanística (CTLU) para solucionar casos omissos ou dirimir dúvidas sobre a legislação. As competências atribuídas à CTLU a aproximam das autoridades administrativas de Nova Iorque, cuja função e propósito mais importantes são “ser um vetor para interpretar a lei de zoneamento e conceder permissões de uso”²⁷.

A CTLU é um órgão colegiado de composição paritária cujas deliberações serão consubstanciadas, segundo o artigo 17 do seu Regimento Interno, em: (i) informação; (ii) pronunciamento; (iii) resolução; (iv) despacho; e (v) ofício.

Art. 17 – O resultado das deliberações poderá consubstanciar-se em: I – informação, quando se tratar de instrução, esclarecimento ou encaminhamento para a realização de estudos; II – pronunciamento, quando se tratar de solução de expediente administrativo específico,

²⁶ BARREIROS, Mario Antonio Ferreira. O Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV): método de avaliação de impactos por meio de matrizes matemáticas. Tese (Doutorado) – Escola Politécnica, Universidade de São Paulo, 2017. p. 8-9.

²⁷ No original, “this is the primary function and purpose of a zoning board of appeals in zoning administration and encompasses the power (if an appeal is properly taken to the board) to interpret the zoning ordinance or local law and to grant variances”. (NEW YORK, op. cit., p. 3).

não podendo esta solução ser considerada como genérica, sendo vedada a aplicação a outras situações, sem prévia manifestação da Câmara; III – resolução, quando tiver caráter de Instrução Normativa, podendo ser aplicado a casos similares; IV – despacho, quando se tratar de ato de competência do Presidente; V – ofício, quando se tratar de comunicação ou convite, em caráter oficial, a órgãos ou entidades, de direito público ou particular. § 1º – Compete exclusivamente ao Presidente, por despacho e em nome da Câmara, a divulgação das deliberações tomadas em plenário. § 2º – Cada representante poderá externar publicamente o ponto de vista da entidade representada, ainda que em voto vencido.

Por suas manifestações, a CTLU confere as autorizações necessárias a uma conformação mais adequada do tecido urbano à estratégia urbanística de desenvolvimento definida em lei. Portanto, a CTLU poderia admitir um uso de ZCOR-3 em ZCOR-2, desde que com impacto compatível com esta última.

Shapiro anota que a *Zoning Variance* detém uma força de adaptação (*variance power*) bastante relevante para o urbanismo contemporâneo²⁸. Por isso, é fundamental a realização de uma análise qualificada, considerando elementos como (i) a orientação do adensamento urbano; (ii) o impacto do uso permitido; e (iii) a infraestrutura local já constituída em determinada região.

Exatamente pelo fato de o zoneamento ser um produto técnico-político, a solução de antinomias jurídicas e desequilíbrios urbanísticos deve ser conciliadora. Admitir usos compatíveis com a realidade do adensamento, a partir de demonstração técnica dessa compatibilidade, significa fortalecer o papel do Direito Urbanístico como ferramenta para a construção de ambientes urbanos mais sustentáveis, a despeito das inconsistências legislativas.

4. Bibliografia

BARREIROS, Mario Antonio Ferreira. *O Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV): método de avaliação de impactos por meio de matrizes matemáticas*. Tese (Doutorado) – Escola Politécnica, Universidade de São Paulo, 2017.

SÃO PAULO (Município). Câmara Municipal: Comissão de Política Urbana, Metropolitana e Meio Ambiente. *Audiência Pública: Reunião nº 15960*. São Paulo: Câmara Municipal de São Paulo, 2015. Disponível em: <http://bit.ly/2oKr4cY>. Acesso em: 2 jan. 2019.

CANARIS, Claus-Wilhelm. *Pensamento sistemático e conceito de sistema na ciência do direito*. Lisboa: Calouste Gullbekian, 1989.

CORRÊA, Jéssica Díez. Uso misto e fachada ativa marcam lançamentos em São Paulo. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, Economia & Negócios, 5 ago. 2018. Disponível em: <http://bit.ly/2pFsNkk>. Acesso em: 3 jan. 2019.

FERRAZ JÚNIOR, Tercio Sampaio. *Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão, dominação*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

²⁸ SHAPIRO, Ronald M. *The zoning variance power: constructive in theory, destructive in practice*. Maryland Law Review, Baltimore, v. 29, issue 1, p. 3-23, 1969, p. 3.

GRAU, Eros Roberto. *Ensaio e discurso sobre a interpretação/aplicação do direito*. 2. ed., São Paulo: Malheiros, 2003.

HINES, William N. Difficulties standard for area variances. *Iowa Law Review Online*, Iowa City, v. 102, n. 365, p. 365-383, 2018.

MORAND-DEVILLER, Jacqueline. Os territórios do direito: reflexões sobre a generalidade e a impessoalidade da regra de direito. In: MARQUES, Cláudia Lima; MEDAUAR, Odete; SILVA, Solange Teles. *O novo direito administrativo, ambiental e urbanístico: estudos em homenagem à Jacqueline Morand-Deviller*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

NEW YORK (State). Department of State. *Zoning board of appeals*. New York, 2005. Disponível em: <https://on.ny.gov/36Grum3>. Acesso em: 5 nov. 2019.

SÃO PAULO (Município). *Caderno de propostas dos Planos Regionais das Subprefeituras: macrorregião Centro-Oeste*. São Paulo: Prefeitura de São Paulo, 2016. Disponível em: <http://bit.ly/2CaWVqe>. Acesso em: 2 jan. 2019.

RANIERI, Nina Beatriz Stocco. Os Estados e o direito à educação na Constituição de 1988: comentários acerca da Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. In: RANIERI, Nina Beatriz Stocco. (coord.). *Direito à educação: aspectos constitucionais*. São Paulo: Edusp, 2009.

SHAPIRO, Ronald M. The zoning variance power: constructive in theory, destructive in practice. *Maryland Law Review*, Baltimore, v. 29, issue 1, p. 3-23, 1969.

SPECTOR, Stephen. *Creating schools and strengthening communities through adaptive reuse*. Washington, DC: National Clearinghouse for Educational Educational Facilities, 2003.

C6 BANK inaugura sua sede. *Valor Econômico*, São Paulo, Finanças, 30 ago. 2018. Disponível em: <http://bit.ly/2pLbRJ5>. Acesso em: 3 jan. 2019.