



**CÂMARA MUNICIPAL DE  
SÃO PAULO**

**Comissão de Política Urbana e Meio Ambiente**

**PARECER Nº DA COMISSÃO DE POLÍTICA URBANA E MEIO AMBIENTE**  
**SOBRE O PROJETO DE LEI 671, DE 2007**

O Projeto de Lei que trata da revisão e sistematização do Plano Diretor Estratégico do Município, prevendo a revogação da Lei nº 13.430, de 13 de setembro de 2002, bem como dos artigos 1º a 47 da Parte I, da Lei nº 13.885, de 25 de agosto de 2004, foi apresentado à Câmara Municipal pelo Prefeito Gilberto Kassab, por meio do Ofício ATL nº 158/07, em 02 de Outubro de 2007, sendo autuado na mesma data, sob o nº 671/07, e lido na 295ª Sessão Ordinária, da 13ª Legislatura, em 10/10/2007, e publicado no D.O.M. em 11/10/2007, pag. 88, col. 1, tudo em perfeito acatamento aos dispositivos do § 2º do artigo 37, e incisos I, II e III do artigo 137 da Lei Orgânica do Município - LOM, recepcionados pelo artigos 235/240 do Regimento Interno da Câmara -RI.



**CÂMARA MUNICIPAL DE  
SÃO PAULO**

**Comissão de Política Urbana e Meio Ambiente**

**1 – Da tramitação Legislativa**

Seguindo o trâmite legal determinado no art. 239 do RI, o Projeto de Lei nº 671/07 foi encaminhado para análise das Comissões de Constituição e Justiça e Legislação Participativa; Política Urbana e Meio Ambiente; Administração Pública; Trânsito, Transporte, Lazer, Turismo, Gastronomia e Atividade Econômica e, por derradeiro, à Comissão de Finanças e Orçamento.

Em 16 de outubro de 2007, a proposta foi enviada à Comissão de Constituição e Justiça e Legislação Participativa, que tem por escopo aferir a legalidade e constitucionalidade da iniciativa, consoante definido no artigo 47, inciso I, do RI supra citado.

Inicialmente, foi a propositura apresentada na 1ª Audiência Pública dessa Comissão, ocorrida no dia 13 de março de 2009, oportunidade em que o nobre Vereador João Antonio foi designado relator, cabendo a ele, nesta qualidade, dar cumprimento ao determinado no art. 46, V, do RI.

Na 2ª Audiência Pública, realizada aos 25 de março de 2009, o nobre Relator, dando cumprimento ao disposto no art. 41, inciso I, da L.O.M., apresentou o seu parecer, contrário ao prosseguimento da proposta, sob o aspecto estrito da legalidade, porquanto, no seu entender, a mesma fere determinações expressas constantes dos artigos 193, § 1º, 293 e 294 da lei do Plano Diretor vigente.



**CÂMARA MUNICIPAL DE  
SÃO PAULO**

**Comissão de Política Urbana e Meio Ambiente**

Sustentou o nobre Edil, nas extensas e bem fundamentadas razões apresentadas, que a legislação aprovada em 2002, estabelece limites para a sua revisão, limites estes não observados na iniciativa sob sua análise, que não revisa, mas sim revoga total e intempestivamente a Lei do Plano Diretor atualmente em vigor.

Demonstrou mais uma vez sua irresignação com a falta de publicidade e debate amplo sobre o tema com a sociedade.

Aduziu, ademais, que, por conta da falta de publicidade e discussão popular, Ações Civis Públicas foram ajuizadas, com objetivo de obstar a revisão e/ou impedir a revisão simultânea dos Planos Regionais (Lei nº 13.885/04) e do Plano Diretor (Lei nº 13.430/02), tendo o MM. Juiz dos autos do processo nº 1927/07, proferido, em sede de liminar, decisão no sentido de que a revisão pretendida fosse procedida apenas sobre este último, ou seja, que, inicialmente, apenas o PDE fosse revisado.

Ressalta, ainda, que, ao acolher os fundamentos apresentados pelos demandantes, Sua Excelência determinou que a revisão do PRE e da Lei de Uso e Ocupação do Solo, na forma pretendida pelo PL nº 671/07, ocorresse somente após a tramitação da revisão do PDE. Suspendeu o Magistrado as Audiências Públicas em curso, até que se desse perfeita publicidade do teor da discussão, em periódico oficial, com razoável antecedência.



**CÂMARA MUNICIPAL DE  
SÃO PAULO**

**Comissão de Política Urbana e Meio Ambiente**

Pugnou pela inconstitucionalidade e ilegalidade, sendo que recebeu o apoio do Vereador Ítalo Cardoso.

O Vereador Gilberto Natalini, com entendimento diverso, apresentou voto favorável à tramitação da proposição, o qual foi transformado em parecer, com o acolhimento da emenda nº 36/2009, sustentando que o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo, instituído pela Lei nº 13.430, de 13 de setembro de 2002, trazia já em sua versão original a previsão de duas revisões obrigatórias.

A primeira revisão, prevista para 2003, tinha como único objetivo a inclusão dos Planos Regionais das Subprefeituras, e a segunda, programada para o ano de 2006, com o escopo de promover a adequação das ações estratégicas e acréscimos de áreas passíveis de aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade, consoante preconiza o artigo 293 da Lei nº 13.430/02.

Sustentou Sua Excelência, que a primeira revisão, infelizmente não se cumpriu, e, por conseguinte os Planos Regionais foram aprovados apenas em agosto de 2004, originando a Lei nº 13.885, de 24 de agosto de 2004. Aludido diploma legal estipulou um período de *vacatio legis* de 120 dias, entrando em vigência, portanto, apenas a partir de fevereiro de 2005.

Enfatizou que o PDE consagrado na Lei no. 13.430/02 foi substancialmente alterado em 2004, pela lei em questão, cujas



**CÂMARA MUNICIPAL DE  
SÃO PAULO**

**Comissão de Política Urbana e Meio Ambiente**

disposições passaram a integrá-lo materialmente, sem que nenhum questionamento fosse suscitado quando ao aspecto constitucional ou legal desta iniciativa, que resultou na revisão ampliada e alheia ao limite imposto pelo art. 294.

Ressaltou, ainda em seu voto, que definida a obrigação legal do Poder Executivo de encaminhar a revisão, os trabalhos destinaram-se, tão somente, a corrigir as falhas decorrentes de sua concepção original e da profunda alteração operada pela Lei nº 13.885/04, à revelia da previsão restritiva do art. 294 do PDE em vigor.

Quanto ao aspecto da legalidade, propaga que, sendo o Plano Diretor o instrumento básico de política urbana, conforme a Constituição Federal o define, para que a propriedade cumpra efetivamente sua função social, torna-se imperioso que suas disposições legais contenham normas pertinentes à orientação do desenvolvimento urbano, da expansão urbana do município e da ordenação da cidade.

Concluiu o seu voto ratificando o entendimento anteriormente proclamado, no sentido de que restava sobejamente demonstrado que o Projeto de Lei nº 671/2007 deveria prosseguir em sua tramitação legislativa, desde que atendidos os preceitos contidos no art. 42 do Estatuto da Cidade, concluindo pela legalidade e constitucionalidade da proposta, uma vez acolhida a Emenda de sua iniciativa, que assegurava a inserção no texto legal de dispositivos sobre políticas públicas.



**CÂMARA MUNICIPAL DE  
SÃO PAULO**

**Comissão de Política Urbana e Meio Ambiente**

Recebeu seu voto expressivo apoio da maioria dos membros da Comissão, o que resultou na aprovação e transformação do voto apresentado em parecer, com o acolhimento da emenda se sua autoria, restando, portanto, cumpridos os preceitos dos arts. 47, inciso I, alínea “b”, 75, §1º, 76, inciso I, 85 a 88 e 239, § 3º, do RI.

Seguindo sua tramitação regimental foi a proposta encaminhada para análise da Comissão de Política Urbana e Meio Ambiente, onde se encontra atualmente.

Acolhendo sugestão do Nobre Vereador Carlos Apolinário, Presidente da Comissão, foi aprovado calendário de Audiências Públicas, cuja abrangência contemplava todo o território de nossa cidade, com o objetivo de promover a informação e o amplo debate popular.

Sendo designado este vereador para o cargo de Relator, que é aquele responsável pela análise do mérito e da propositura acessória, constante do parecer da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, foi iniciado o processo de interação com a sociedade.

Contando com a presença do Prefeito de nossa cidade, Engenheiro Gilberto Kassab, inúmeros Secretários Municipais, Subprefeitos, Presidentes de Empresas Públicas, membros da Sociedade Civil, de Movimentos Sociais e de inúmeros munícipes interessados, a Comissão de Política Urbana e Meio Ambiente iniciou o Ciclo de Participação Popular – Gestão Democrática da Cidade



**CÂMARA MUNICIPAL DE  
SÃO PAULO**

**Comissão de Política Urbana e Meio Ambiente**

com a Audiência Pública Inaugural (anexo 1), realizada Câmara Municipal no dia 22 de junho do corrente ano.

Foram cinco (05) as Audiências Públicas Macrorregionais: 1ª.) Leste - realizada no dia 27 de junho no SESC Itaquera (anexo 2); 2ª.) Sul - realizada no dia 28 de junho, no Sesc Interlagos (anexo 3); 3ª.) Centro - realizada no dia 3 de agosto, no Sindicato dos Engenheiros do Estado de São Paulo (anexo 4), 4ª.) Oeste - realizada no dia 4 de agosto, no SESC Pinheiros (anexo 5); e, 5ª.) Norte - realizada no dia 5 de agosto, no Sesc Santana (anexo 6).

Quando da realização da 3ª Audiência Pública Macrorregional, na região Central da Cidade, originalmente marcada para o dia 29 de junho, foi determinado pelo MM. Juiz da 5ª Vara da Fazenda Pública, em liminar requerida pelo Ministério Público Estadual e entidades da sociedade civil, que se operasse a *“supressão do tema a que se refere à revogação dos artigos 1º a 47 da Lei no. 13.885/03, no procedimento de revisão do Plano Diretor”*, bem como a *“revogação das audiências públicas já realizadas, adequando seu objeto à revisão do Plano Diretor Estratégico”*.

Apresentado recurso de Agravo de Instrumento pela Procuradoria da Câmara Municipal de São Paulo (autos 936.889.5/4) ao Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, o Desembargador-Relator, Dr. Ferreira Rodrigues, entendeu que:



**CÂMARA MUNICIPAL DE  
SÃO PAULO**

**Comissão de Política Urbana e Meio Ambiente**

*“Em que pese o argumento pelo Magistrado no despacho agravado, cópia a fls. 128/136, tendo por relevante o ponderado na inicial deste recurso (fls. 02/27), observados mais documentos juntados e mais a petição submetida nesta data, com outros documentos a meu despacho, defiro o efeito suspensivo.*

*Não vejo razão, em princípio e em tese, para se impedir ou impor condições à tramitação do projeto referido de lei na Câmara Municipal de São Paulo. Comunique-se ao Magistrado a concessão do efeito suspensivo e intime-se os agravados para resposta...”*

Assim, suspensos os efeitos da liminar pelo Tribunal Superior, puderam as duas Audiências Públicas já efetuadas serem validadas, bem como efetuadas as demais programadas, prosseguindo o PL nº 671/07 sua tramitação regular, sem qualquer óbice judicial.

Tais encontros oportunizaram a socialização da mensagem do Poder Executivo, passando a ser conhecida e debatida em toda cidade. Posteriormente 31 (trinta e uma) Audiências Públicas Territoriais levaram os parlamentares a todos os limites de nossas 31 (trinta e uma) Subprefeituras.

A tabela que segue aponta as Audiências Públicas Territoriais com data e local de sua realização.

Data	Local	Relatório
8 de agosto de 2009	São Miguel Paulista*	Anexo 7
8 de agosto de 2009	Cidade Tiradentes**	Anexo 8
10 de agosto de 2009	Aricanduva	Anexo 9



**CÂMARA MUNICIPAL DE  
SÃO PAULO**

**Comissão de Política Urbana e Meio Ambiente**

11 de agosto de 2009	Mooca	Anexo 10
12 de agosto de 2009	Penha	Anexo 11
13 de agosto de 2009	Itaquera	Anexo 12
14 de agosto de 2009	Vila Prudente	Anexo 13
15 de agosto de 2009	Guaianazes	Anexo 14
15 de agosto de 2009	Itaim Paulista	Anexo 15
16 de agosto de 2009	Parelheiros*	Anexo 16
16 de agosto de 2009	M'Boi Mirim**	Anexo 17
17 de agosto de 2009	Capela do Socorro	Anexo 18
18 de agosto de 2009	Cidade Ademar	Anexo 19
20 de agosto de 2009	Vila Mariana	Anexo 20
21 de agosto de 2009	Ipiranga	Anexo 21
22 de agosto de 2009	Campo Limpo*	Anexo 22
22 de agosto de 2009	Santo Amaro**	Anexo 23
23 de agosto de 2009	Sé*	Anexo 24
23 de Agosto de 2009	Butantã**	Anexo 25
24 de agosto de 2009	Pinheiros	Anexo 26
25 de agosto de 2009	Lapa	Anexo 27
28 de agosto de 2009	Freguesia do Ó	Anexo 28
29 de agosto de 2009	Pirituba*	Anexo 29
29 de agosto de 2009	Santana -Tucuruvi**	Anexo 30
30 de agosto de 2009	Perus*	Anexo 31
30 de agosto de 2009	Vila Maria**	Anexo 32
31 de agosto de 2009	Ermelino Matarazzo	Anexo 33
1 de setembro de 2009	São Mateus	Anexo 34
2 de setembro de 2009	Jaçanã –Tremembé	Anexo 35
3 de setembro de 2009	Jabaquara	Anexo 36
4 de setembro de 2009	Casa Verde	Anexo 37

\* período matinal \*\*período vespertino



**CÂMARA MUNICIPAL DE  
SÃO PAULO**

**Comissão de Política Urbana e Meio Ambiente**

Com vistas a assegurar a ampla publicidade dos debates a serem realizados, as datas, horários e locais de todas as Audiências Públicas foram publicadas em jornais de grande circulação, bem como no Diário Oficial do Município – DOM e o sítio da Câmara Municipal na Internet, com a distribuição de mais de 100.000 (cem mil) convites e 20.000 (vinte mil) cartazes.

Em consequência da grande divulgação promovida, o número de pessoas que compareceram às Audiências Públicas foi bastante relevante, o que permitiu a realização de um debate amplo e efetivo com a sociedade civil, o que resultou no acolhimento, neste relatório, de inúmeras sugestões e reivindicações apresentadas nessas oportunidades, pelos cidadãos paulistanos e técnicos presentes.

Merecem destaque duas Audiências Públicas Temáticas: A primeira realizada na sede da Força Sindical (anexo 38), debateu “Desenvolvimento Urbano e Distribuição da Riqueza” abordando o tema trabalho, emprego e renda. A segunda realizada na Câmara Municipal debateu “Os impactos da urbanização no clima da Região Metropolitana de São Paulo” com a apresentação de estudos desenvolvidos pelo Instituto de Astronomia, Geofísica e Ciências Atmosféricas da Universidade de São Paulo – IAG/USP (anexo 39).

A sociedade civil organizada também apresentou sua contribuição voluntariamente, foram inúmeros debates, entre eles os promovidos pelo Instituto dos Arquitetos do Brasil – IAB/SP, Centro Acadêmico da



**CÂMARA MUNICIPAL DE  
SÃO PAULO**

**Comissão de Política Urbana e Meio Ambiente**

Faculdade de Arquitetura e Urbanismo – FAU/USP, Associação Comercial do Estado de São Paulo e Sindicato dos Engenheiros do Estado de São Paulo, os quais contaram com a participação de parlamentares municipais.

Ainda nesta fase de sua tramitação, só foi concluída a participação popular com a realização de mais cinco (05) Audiências Devolutivas Macroregionais: Leste, Oeste, Norte, Sul e Centro, conforme demandado pela população participante e acatado pelo Presidente desta comissão, com apoio unânime dos Vereadores membros do Colegiado Técnico.

Após esta breve descrição, com fulcro no estabelecido no artigo 47 de nosso Regimento Interno, em especial seu inciso III, passamos a dar cumprimento a nobre tarefa que nos foi outorgada pelos nossos pares, de relatar o Projeto de Lei nº 671, de 2007:

## **2 – Do Princípio Histórico**

A evolução do instituto da propriedade e, portanto, a sua conceituação jurídica, passaram por profundas modificações no decorrer dos anos, pois os direitos nascem, se modificam e se transformam em estrita consonância com o contexto social, político e jurídico em que estão situados, em determinado momento histórico.

Em particular no Brasil foi crucial a formação e a presença do Estado, tanto para sua constituição, como para sua distribuição.



**CÂMARA MUNICIPAL DE  
SÃO PAULO**

**Comissão de Política Urbana e Meio Ambiente**

RAYMUNDO FAORO em seu clássico estudo sobre a formação da sociedade e do Estado, logo em seu primeiro parágrafo, diz o seguinte:

A Península Ibérica formou, plasmou e constituiu a sociedade sob o império da guerra. (...) No topo da sociedade, um rei, o chefe da guerra, general em campanha, conduz um povo de guerreiros, soldados obedientes e uma missão em busca de um destino ([1]).

Portugal foi o primeiro Estado moderno no final da Idade Média, na vanguarda europeia, a atrair os ricos mercadores que se encontravam ameaçados em outros países. A característica que RAYMUNDO FAORO destaca é o Estado formando a sociedade, na peculiar história de Portugal, o que depois repetiu-se nas colônias de além-mar.

Isso, evidentemente, repercutiu no Brasil colonial, especialmente com as capitâncias hereditárias e as sesmarias, tomando-se como pressuposto, ser o Estado proprietário de toda terra: através das capitâncias hereditárias, excluindo as terras dos aldeamentos reconhecidas como propriedade dos índios, severamente defendidos pelos Jesuítas ([2]). Havia disciplina estatal para se estabelecer a aquisição da terra, através da *guerra justa*, reconhecendo a Coroa, entretanto, a soberania das nações indígenas, inclusive seus direitos territoriais.

A Constituição de 1824 não faz nenhuma menção aos índios e seus direitos, ([3]) não sendo classificados como cidadãos brasileiros, estabelecendo no inciso XXII do artigo 179, ser *garantido o Direito de*



**CÂMARA MUNICIPAL DE  
SÃO PAULO**

**Comissão de Política Urbana e Meio Ambiente**

*Propriedade em toda a sua plenitude.* Presume-se, portanto, não poderem os índios ser considerados proprietários de suas aldeias.

Com a edição da Lei no. 601 em 1850, que dispõe sobre as terras devolutas no Império, e acerca das que são possuídas por título de sesmaria, sem preenchimento das condições legais, bem como por simples título de posse mansa e pacífica; e determina que, medidas e demarcadas as primeiras, sejam elas cedidas a título oneroso, assim para empresas particulares, como para o estabelecimento de colônias, de nacionais e de estrangeiros, autorizado o Governo a promover a colonização estrangeira na forma que se declara, abriu-se a possibilidade de reconhecer como devolutas, as terras dos aldeamentos indígenas. Isso ocorre com o Decreto 1318 de 1854 através do artigo 73, dispondo no entanto destinarem-se à *colonização de indígenas*, dedicadas a seu usufruto e não podendo ser alienadas ([4]).

Verifica-se portanto como o Estado foi moldando a propriedade privada pela exclusão dos índios, atração de estrangeiros, sendo essa a política adotada durante o Império. Implantou-se o conceito liberal de propriedade através da expressão *em toda sua plenitude*, nos termos do *qui dominus est soli, dominus est usque ad coelum et usque ad inferos* (o domínio do solo alcança verticalmente o céu e o inferno).

O Direito brasileiro consagrou a propriedade privada como um instrumento de garantia de direitos individuais, afastando-a de qualquer intervencionismo estatal, com exceção de alguns casos específicos, como,



**CÂMARA MUNICIPAL DE  
SÃO PAULO**

**Comissão de Política Urbana e Meio Ambiente**

por exemplo, a desapropriação por necessidade ou interesse público – aliás previsto já na Constituição de 1824.

Com o advento da proclamação da República em 1889, promulga-se a Constituição Federal de 1891, que prevê a inviolabilidade do direito de propriedade, salvo em caso de desapropriação (§ 17 do art. 72), persistindo no entendimento contido na Constituição de 1824.

Após a Revolução de 1930, com Getúlio Vargas assumindo o poder, ganham relevância as questões sociais, promulgando-se, então, a Constituição de 1934, de feição notadamente intervencionista, em manifesto rompimento com a Constituição anterior. Foi inspirada na Constituição de Weimar, a primeira que adota os princípios do Estado de Bem-Estar Social que, após a II Guerra, passaria a generalizar-se pelo mundo. Com isso estabelece o direito de propriedade nos seguintes termos no item 17 do artigo 113:

“É garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar...”

Não obstante esse dispositivo tratar ainda da desapropriação e da expropriação (em caso de guerra ou comoção intestina), temos pela primeira vez inserta limitação ao caráter absoluto da propriedade. O texto da Constituição de 1937, imposto pelo ditador Getúlio Vargas e instituindo o Estado Novo, retirava os limites ao exercício da propriedade, mantendo as hipóteses de desapropriação e expropriação (item 14 do art. 122).



**CÂMARA MUNICIPAL DE  
SÃO PAULO**

**Comissão de Política Urbana e Meio Ambiente**

Em razão de novas e profundas modificações políticas ocorridas no Brasil e no cenário mundial, com o advento do fim da Segunda Guerra Mundial, promulga-se a Constituição de 1946, com forte conotação intervencionista, reafirma o conceito de função social da propriedade (§ 16 do art. 141), rompendo-se, finalmente a sua caracterização como direito absoluto, impondo-se, portanto, restrições ao seu uso irrestrito, dispondo que *o uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social* (art. 147).

Significativo avanço legislativo verifica-se com a edição da Lei no. 4540, de 30 de novembro de 1964 (Estatuto da Terra), nos primórdios da ditadura militar, destinando-se a regular *os direitos e obrigações concernentes aos bens imóveis rurais, para os fins de execução da Reforma Agrária e promoção da Política Agrícola* (art. 1º).

Após o golpe militar de 1964, com a edição de reiterados atos institucionais, que descaracterizaram completamente o conteúdo da Constituição de 1946, promulga-se a Constituição de 1967, carreando novamente ao conceito de propriedade, o entendimento de direito fundamental, mantendo-se, porém, o princípio da função social.

Com o enfraquecimento do regime militar e, por consequência, o fortalecimento do movimento pela redemocratização do País, inclusive com a remoção de legislação absolutamente autoritária, como, por exemplo, o Ato Institucional nº 5, atendendo a enorme apelo popular, convoca-se a Assembléia Nacional Constituinte, através da qual, promulga-se, em 05 de Outubro de 1988, a



**CÂMARA MUNICIPAL DE  
SÃO PAULO**

**Comissão de Política Urbana e Meio Ambiente**

oitava constituição do Brasil, a denominada **Constituição Cidadã**, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1.988, que assegura o direito à propriedade, sujeitando-o à observância de sua função social.

A determinação de garantia e observância da função social da propriedade, encontram-se previstos pelo art. 5º incisos XXII e XXIII da Carta Magna, quando dispõem que:

“ .....

XXII. é garantido o direito de propriedade;

XXIII. a propriedade atenderá a sua função social.”

Do mesmo modo, o mesmo texto constitucional, também assevera que,

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.

(...)

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

Os planos diretores apontados constitucionalmente, entretanto, não constituem nenhuma inovação no ordenamento jurídico, pois a então Lei nº 9.842/67 (Lei Orgânica dos Municípios), posteriormente



**CÂMARA MUNICIPAL DE  
SÃO PAULO**

**Comissão de Política Urbana e Meio Ambiente**

alterada pelo Decreto-Lei nº 09 de 31 de dezembro de 1969, prescrevia a obrigatoriedade de elaboração de planejamento no âmbito municipal, com breve similaridade ao modelo Plano Diretor em vigência, instituindo então, os denominados PDDI (Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado), extensivo a todos, sem exceção, municípios brasileiros, consignando ainda, que para aqueles que não cumprissem as determinações, seriam impostas cominações de vedação de auxílio financeiro estatal, forçando, portanto, a obrigatoriedade de obediência aos seus preceitos.

Os contornos legais do PDDI confundiam diretrizes de política urbana e plano diretor conforme a lição de HELY LOPES MEIRELLES:

“O plano diretor ou plano diretor de desenvolvimento integrado, como modernamente se diz, é o complexo de normas legais e diretrizes técnicas para o desenvolvimento global e constante do Município, sob aspectos físico, social, econômico e administrativo, desejado pela comunidade local. Deve ser a expressão das aspirações dos munícipes quanto ao progresso do território municipal no seu conjunto cidade/campo. É o instrumento técnico/legal definidor dos objetivos de cada Municipalidade, e por isso mesmo com supremacia sobre os outros, para orientar toda atividade da Administração e dos administrados nas realizações públicas e particulares que interessem ou afetem a coletividade.” (5)

A Constituição de 1.988 alistou os conceitos de propriedade privada e de função social, no Título VII – Da Ordem Econômica e



**CÂMARA MUNICIPAL DE  
SÃO PAULO**

**Comissão de Política Urbana e Meio Ambiente**

Financeira – Capítulo I – Dos Princípios Gerais da Atividade Econômica, quando assim asseverou:

“Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

(...)

II. propriedade privada.

III. função social da propriedade.”

Assim sendo, reveste-se de alta relevância esta disposição constitucional quando define os conceitos de propriedade privada e sua função social como princípios de ordem econômica, afastando sua caracterização exclusiva de direito individual, submetendo-os, portanto, aos ditames da justiça social, conforme declinado pelo caput do referido artigo 170.

A nova ordem constitucional estabelece a política de desenvolvimento urbano subordinando a finalidade da propriedade à função social da cidade. Nesse sentido, escreve o seguinte ODETE MEDAUAR:

“O *caput* do art. 2º. fixa como objetivo da política urbana o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana. Nas *funções sociais da cidade* se entrevê a cidade como *locus* não somente geográfico e de mera reunião de pessoas, mas como o espaço destinado à habitação, ao trabalho, à circulação, ao lazer, à integração entre os seres humanos, ao crescimento educacional e cultural. Ao



**CÂMARA MUNICIPAL DE  
SÃO PAULO**

**Comissão de Política Urbana e Meio Ambiente**

mencionar as *funções sociais da propriedade urbana*, com base certamente no art. 5º., XXIII, da Constituição Federal, o dispositivo ressalta o direcionamento da propriedade urbana a finalidades de interesse geral, com as quais há de se conformar e conciliar o direito individual de propriedade, não mais dotado de caráter absoluto.(6)

Nesse sentido, os ensinamentos do festejado

jurista JOSÉ AFONSO DA SILVA:

“O plano diretor é, nos termos da Constituição e do Estatuto da Cidade, o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana. É obrigatório para cidades com mais de 20.000 habitantes, integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas e de áreas de interesse turístico, onde o Poder Público Municipal pretenda utilizar os instrumentos de parcelamento, edificação e utilização compulsórios ou inseridos na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional. É plano, porque estabelece os objetivos a serem atingidos, o prazo em que estes devem ser alcançados (ainda que, sendo plano geral, não precise fixar prazo, no que tange às diretrizes básicas), as atividades a serem executadas e quem deve executá-las. É diretor, porque fixa as diretrizes do desenvolvimento urbano do Município.” (17).

Em relação a normas infraconstitucionais que regem o instituto da propriedade privada, é lapidar a definição contida no art. 1228 do Código Civil Brasileiro, que assim conceitua:



**CÂMARA MUNICIPAL DE  
SÃO PAULO**

**Comissão de Política Urbana e Meio Ambiente**

“Art. 1228. O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.

§ 1º - O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas.”

A Lei Federal nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), também manifesta entendimento na mesma direção, assinalando que:

“Art. 39. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei.”

O atual momento histórico é caracterizado pelo esgotamento da tendência de não intervencionismo do Estado e da concepção individualista da sociedade, denominada neo-liberalismo. Não há, contudo, suficientemente desenhada nova ordem internacional, sendo certo porém a necessidade de intervenção do Estado, agora não mais como instrumento de uma classe ou de interesses, mas como parte.



**CÂMARA MUNICIPAL DE  
SÃO PAULO**

**Comissão de Política Urbana e Meio Ambiente**

Assim, a constitucionalização dos direitos privados verificada em todo mundo, especialmente entre nós com a Constituição de 1988, criou nova categoria de direito. Na ordem liberal ou neo-liberal e mesmo no período de prevalência do Estado de Bem-Estar Social, havia separação entre o direito privado e o direito público. Agora adquire estatuto constitucional o direito privado, além do direito público e os direitos sociais.

Com isso temos a redefinição da função social da propriedade, pois implícito aos direitos sociais está o direito à defesa do meio ambiente e a construção da sociedade sustentável. Não se trata a propriedade apenas de um direito privado, mas também do Estado e da Sociedade. Os contornos dessa nova fase ainda estão sendo delimitados, mas se trata de tendência inevitável.

“ É noite. E tudo é noite. Debaixo do arco admirável  
Da Ponte das Bandeiras o rio  
Murmura num banzeiro de água pesada e oliosa.  
(...)  
... De repente  
O óleo das águas recolhe em cheio luzes trêmulas,  
É um susto. E num minuto o rio  
Esplende em luzes inumeráveis, lares, palácios e ruas,  
Ruas, ruas, por onde os dinossauros caxingam  
Agora, arranha-céus valentes donde saltam  
Os bichos blau e os punidores gatos verdes,  
Em cântigos, em prazeres, em trabalhos e fábricas,  
Luz e glória. É a cidade...



**CÂMARA MUNICIPAL DE  
SÃO PAULO**

**Comissão de Política Urbana e Meio Ambiente**

(...)

... Estas águas

Do meu Tietê são abjetas e barrentas,

Dão febre, dão a morte decerto, e dão garças e antíteses.

(...)

... Os jabirus e os socós gargalham e

depois morrem. E as antas e os bandeirantes e os ingás

Depois morrem. Sobra não. Nem sequer o Boi Paciência

Se muda não. Vai tudo ficar na mesma, mas vai!... e os corpos

Podres envenenam estas águas completas no bem e no mal..."

Esse poema parcialmente transcrito intitula-se “A Meditação sobre o Tietê”, foi escrito por Mário de Andrade (1893/1945) e publicado no livro “Lira Paulistana” postumamente. Não obstante tenha sido escrito há mais de 50 anos, poderia ter sido escrito atualmente. A visão do poeta nos permite constatar a irreabilidade dos textos legais no atendimento das demandas sociais – especialmente no que tange à preservação do meio ambiente.

Em estudo organizado por Sérgio Kon e Fábio Duarte, intitulado “A (Des)Construção do Caos”, faz-se avaliação da desordem urbana atual da cidade de São Paulo ([8]). Esse texto é, em verdade, documento precioso para avaliarmos a eficácia da Lei no. 13430 de 13 de setembro de 2002, chamada de “Plano Diretor Estratégico” (PDE). Além de estudar a destruição dos recursos hídricos da cidade de São Paulo, tão veemente retratada no trecho do poema acima transcrito, procura desenhar a construção do caos urbano, ao qual a legislação evidentemente contribui.



**CÂMARA MUNICIPAL DE  
SÃO PAULO**

**Comissão de Política Urbana e Meio Ambiente**

Propomo-nos, a seguir, a dar uma contribuição para a desconstrução do caos urbano da cidade de São Paulo, começando pelo estabelecimento da política de desenvolvimento urbano não apenas acessível a técnicos e iniciados, mas principalmente ao cidadão. A proposta é resultante de mais de 40 (quarenta) audiências públicas realizadas por toda a cidade, para não apenas apresentar e explicitar à população o Projeto de Lei nº 671/07 encaminhado pelo Executivo, mas ouvir, receber atentamente as críticas, sugestões e reflexões da sociedade, oferta preciosa para nosso desenvolvimento urbano verdadeiramente democrático, justo e sustentável.

**3 – Da Diferenciação entre Política de Desenvolvimento Urbano (PDU) e Plano Diretor (PD)**

O artigo 182 e o § 1º da Constituição Federal em seu *caput* estabelece o seguinte:

“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.”



**CÂMARA MUNICIPAL DE  
SÃO PAULO**

**Comissão de Política Urbana e Meio Ambiente**

Da simples leitura deste dispositivo constitucional fica evidente ser o PD *instrumento básico* da PDU, sendo forçosa as seguintes conclusões: (a) a PDU é pressuposta, antecede, dá fundamento ao PD: (b) a PDU é mais permanente no tempo, enquanto o PD deve ser sempre reelaborado, para adequar às diretrizes da PDU e as demandas concretas vindas da cidade e da sociedade civil; (c) a PDU deve ser estabelecida em lei própria, da mesma forma o PD, não havendo como confundir ambos embora mantendo a necessária correlação entre os dois textos legais.

Disciplinando os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, a Lei Federal no. 10257 de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade), estabelece corretamente a diferenciação entre a PDU e o PD. Com isso, define a política urbana que *tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana* logo em seu artigo 2º, insito no Capítulo I – Diretrizes Gerais.

Devemos lembrar que o artigo 3º, incisos I e IV do Estatuto da Cidade dispõe somente à União pode *legislar sobre normas gerais de direito urbanístico*, e ainda *instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos*. Estas disposições legais estão em consonância com o disposto no art. 21, inciso XX da Constituição Federal, estabelecidas em caráter indelegável. Vale dizer: *somente à União compete formular as diretrizes que compõem a política de desenvolvimento urbano*.



**CÂMARA MUNICIPAL DE  
SÃO PAULO**

**Comissão de Política Urbana e Meio Ambiente**

Na estrutura do Estatuto da Cidade, em seguida temos o Capítulo II onde são expressos os Instrumentos de Política Urbana (parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; IPTU progressivo; desapropriação com pagamento em títulos; usucapião especial de imóvel urbano; concessão de uso especial para fins de moradia; direito de superfície; direito de preempção; outorga onerosa do direito de construir; operações urbanas consorciadas; transferência do direito de construir; estudo de impacto de vizinhança). Em seguida o Capítulo III estabelece o Plano Diretor (artigos 39 a 42), o Capítulo IV a Gestão Democrática da Cidade e, por derradeiro, o Capítulo V – Disposições Gerais.

Ao formular o PD deverá obrigatoriamente ser pressuposta a PDU, não apenas por princípio, mas também por expressa determinação legal. Outra questão, entretanto, é se *apenas* à União compete formular as normas gerais contida na PDU. Nesse sentido, temos a lição clara de JOSÉ AFONSO DA SILVA:

“... as normas só podem ser consideradas *gerais* se não invadirem área de estrita competência estadual e municipal. Só aquelas que estabeleçam os lineamentos do urbanismo brasileiro, fixando princípios científicos e diretrizes técnicas para a ação federal, estadual e municipal. “Lembramos – diz Hely Lopes Meirelles – que não cabe à União subordinar a atividade urbanística dos Estados-membros e Municípios às suas repartições administrativas, como é muito do agrado do Poder central. O que a Constituição Federal atribui à União é a faculdade de *legislar* sobre normas gerais. *Legislar* é editar regras jurídicas de conduta; não é intervir executivamente nas entidades federadas, impondo padrões estandardizados nos mais mínimos detalhes. O que se reconhece à União



## **CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO**

### **Comissão de Política Urbana e Meio Ambiente**

é a possibilidade de estabelecer *normas gerais* de urbanismo, vale dizer, imposições de caráter genérico e de aplicação indiscriminada em todo o território nacional. Ultrapassando esses lindes a ação federal atenderá a autonomia estadual e municipal e incorrerá em inconstitucionalidade.”<sup>[9]</sup>

Conclui o festejado jurista ser competência concorrente da União, Estados e Municípios legislar sobre direito urbanístico, o que ademais é reconhecido pelo próprio texto constitucional (artigo 24, inciso I, § 1º). Ora, em sendo competência dos Municípios *legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e a estadual no que couber* (incisos I e II do art. 30 da Constituição Federal), conclusão óbvia é poderem inclusive estabelecer, além dos diretrizes gerais de política urbana contidas no art. 2º do Estatuto da Cidade, estabelecer outras. Nesse sentido escreve JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO o seguinte:

“É importante observar, por oportuno, que, a despeito de serem as diretrizes gerais comandos dirigidos para o futuro de uma forma geral e terem caráter programático, estão elas contidas em dispositivo legal, no caso o citado art. 2º do Estatuto, de modo que demandam sua integral observância por todos os agentes públicos em qualquer das funções estatais cuja atuação esteja atrelada à observância da referida lei. Para os Municípios em especial, entidades federativas, como vimos, de grande responsabilidade na execução da política urbana, tais diretrizes são de fundamental importância, pois representam uma verdadeira carta de princípios para os governos municipais. Por isso, a atuação municipal será



**CÂMARA MUNICIPAL DE  
SÃO PAULO**

**Comissão de Política Urbana e Meio Ambiente**

suplementar em relação ao Estatuto, embora os Municípios também possuam competência própria (art. 30, CF).” (10)

Há, por derradeiro, argumento lógico tornando mais consistente a conclusão: o célebre adágio de que *o acessório segue o principal*. Entre *normas gerais de direito urbanístico* estão a PDU e o PD. É lícito dizer as normas gerais estarem contidas na PDU e no PD e, sem elas, nem uma e nem outro existiriam. Forçosa a conclusão, portanto, serem as normas gerais de direito urbanístico o principal, enquanto a PDU e o PD são acessórios. Ora, se a Constituição reconhece ao Município competência para legislar supletivamente sobre normas gerais de direito urbanístico, autoriza também logicamente a legislar sobre o acessório, ou seja: sobre a PDU e o PD. Mesmo porque temos também o igualmente célebre adágio de *quem pode o mais, pode o menos* e, no caso, o principal é mais abrangente do que o acessório. Também por esse motivo se o Município pode legislar supletivamente sobre normas gerais de direito urbanístico, pode igualmente ter suas próprias diretrizes de política de desenvolvimento urbano.

Com isso está suficientemente demonstrado nada obstar aos Municípios competência para fixar outras, além das diretrizes para política urbana fixadas no art. 2º do Estatuto da Cidade. Mesmo porque o Legislador fixou os incisos desse artigo de forma exemplificativa, ao utilizar no *caput* a expressão *mediante as seguintes diretrizes gerais*. Não foi intenção do Legislador fixar somente aquelas diretrizes enunciadas, mas possibilitar além daquelas outras, dado o peculiar



**CÂMARA MUNICIPAL DE  
SÃO PAULO**

**Comissão de Política Urbana e Meio Ambiente**

interesse dos Municípios e, ainda, o caráter dinâmico da legislação urbanística, em face da realidade a qual se refere.

Temos, portanto, não haver nenhuma ilegalidade estabelecer outras diretrizes de política urbana, desde que mantidas aquelas exemplificadas no art. 2º do Estatuto da Cidade e com elas não sendo contraditória. Digamos serem as fixadas no Estatuto da Cidade, as diretrizes mínimas a serem adotadas pelos Municípios. Nada impede, como dissemos, sejam estabelecidas outras.

Estabelecido este quadro legal e conceitual, passamos a analisar as Leis no. 13430/2002, Plano Diretor Estratégico (PDE) e no. 13885/2004 Planos Regionais Estratégicos (PRE), bem como a proposta de revisão contida no PL 671/07.

Primeiramente constatamos não haver nesses textos legais, como também na proposta de revisão, nenhum título específico dispondo explicitamente sobre a PDU. O Legislador nos textos legais mencionados optou por subordinar a PDU ao PDE, procedimento evidentemente equivocado e legalmente insustentável. Assim, dizem os arts. 2º e 3º, inciso I:

“Art. 2º. O Plano Diretor Estratégico é instrumento global e estratégico da política de desenvolvimento urbano, determinante para todos os agentes públicos e privados que atuam no Município.

(...)



**CÂMARA MUNICIPAL DE  
SÃO PAULO**

**Comissão de Política Urbana e Meio Ambiente**

Art. 3º O Plano Diretor Estratégico abrange a totalidade do território do Município, definindo:

I – a política de desenvolvimento urbano do município...”

Ao contrário do disposto no Estatuto da Cidade, a PDU não é pressuposto do PD mas o inverso: a PDU está contida no PD. O Legislador foi coerente nesse sentido, pois o texto resultante, atual Lei no. 13430/2002 é obscuro, de difícil compreensão ao cidadão comum, ao qual deverá ser obrigatoriamente destinado. Mesmo os especialistas perdem-se em seus meandros e no cipoal de conceitos estabelecidos. Esse *modus operandi* contraria, além do mais, tanto o *caput* e § 1º do artigo 182 da Constituição Federal como, também, o Estatuto da Cidade. Consoante acima explicitamos, tanto o Legislador Constituinte como o comum, em consonância com o primeiro, estabeleceram uma correlação hierárquica entre a PDU e o PD – este pressupondo aquela.

Mas o Legislador não se esqueceu da PDU no PDE. Assim no Título estabeleceu a “Conceituação, Finalidade, Abrangência e Objetivos Gerais do Plano Diretor Estratégico”, no Capítulo II os “Princípios e Objetivos Gerais do Plano Diretor Estratégico” para em seguida, no Capítulo III explicitar a “Política Urbana do Município”. O Legislador foi coerente em dissolver a PDU no PDE, submetendo a primeira ao segundo. E ao tratar especificamente da PDU, separou os objetivos (art. 9º) das diretrizes (art. 10). Salta aos olhos a incoerência lógica, pois somente estabelecendo-se as diretrizes, podemos em seguida tratar dos objetivos.



**CÂMARA MUNICIPAL DE  
SÃO PAULO**

**Comissão de Política Urbana e Meio Ambiente**

Observando melhor, podemos ainda perceber confusão entre objetivo e diretriz. Somente a título exemplificativo, o art. 9º fixa como objetivo “a recuperação, para a coletividade, da valorização imobiliária resultante da ação do Poder Público” (inciso I). Ora, em qualquer dicionário ou sistema de planejamento, vemos definido objetivo como algo que se atinge e, em seguida, extingue-se. A ação do Poder Público na cidade promovendo a valorização imobiliária não é algo transitório para ser considerado objetivo: é algo permanente. Assim, não deveria figurar entre os objetivos, mas entre as diretrizes <sup>(111)</sup>. Da mesma forma “garantir a qualidade ambiental e paisagística” (inciso II do Parágrafo único), definido como “função social do Município” <sup>(121)</sup>.

A Lei no. 13885/2004 inova no mundo jurídico, o que causa calafrios, ao conter em si mesma três leis, conforme o Parágrafo único do art. 1º: estabelece normas complementares ao PDE; institui os Planos Regionais Estratégicos – PRE; dispõe sobre o parcelamento, disciplina e ordena o uso e ocupação do solo (art. 1º).

Ao aplicador do Direito temos a dificuldade inicial de verificar até que ponto são criadas *normas complementares* ao PDE ou este é modificado, pois são situações diferentes, com consequências diferentes no mundo jurídico. Assim podemos ler no artigo 8º do PRE que, *em complementação às diretrizes do artigo 126 do PDE, os Planos Regionais Estratégicos definirão os perímetros de centralidade, etc.* O art. 126 do PDE estipula que será *estimulada a geração de novas centralidades e dinamizadas as já existentes, etc.* Ora, não há



**CÂMARA MUNICIPAL DE  
SÃO PAULO**

**Comissão de Política Urbana e Meio Ambiente**

necessidade da transcrição integral para se verificar tratar-se de dispositivo estabelecendo objetivo e não diretriz.

Da mesma forma o art. 9º, estabelecendo complementação às diretrizes dos artigos 128 a 130 do PDE: estes dispositivos estão redigidos de forma impositiva, mesclando objetivos e diretrizes. O mencionado artigo 9º, porém, fixa tão somente objetivos, embora diga estar estabelecendo diretrizes.

O PRE não apenas complementa, mas também modifica o PDE. Assim, o § 1º do art. 18, tratando da função social da propriedade, estabelece que o *caput* do art. 201 do PDE *passa a vigorar com a seguinte redação...* Trata-se, portanto, de uma modificação e não de um complemento.

Ora, o Legislador está sendo incoerente, pois os artigos 294 e 295 do PDE, conforme menciona o art. 1º do PRE, estabelecem o seguinte:

Art. 294. O Plano Diretor Estratégico será revisto em 2003, **exclusivamente**, para incluir os Planos Regionais (grifo nosso).

E nas Disposições Gerais e Transitórias:

Art. 295. O Executivo deverá encaminhar, até 30 de abril de 2003, para apreciação e deliberação da Câmara Municipal, projeto de lei com a revisão da legislação de Uso e Ocupação do Solo.



**CÂMARA MUNICIPAL DE  
SÃO PAULO**

**Comissão de Política Urbana e Meio Ambiente**

Com a escusa de instituir o PRE, o Legislador introduziu modificações no PDE e, ao invés de criar lei própria, no mesmo texto estabeleceu a revisão da lei de uso e ocupação do solo. Sucede, no entanto, que o PRE não conferia ao Legislador a incumbência de assim proceder: deveria apreciar em leis próprias a que criaria os Planos Regionais e a que revisaria o uso e ocupação do solo.

Essa confusão legislativa, deve-se principalmente pela confusão entre diretrizes e objetivos ínsita no PDE, não se estabelecendo de forma clara, em textos legais diferentes, a PDU e o PD. E essa confusão perpetua-se no Projeto de Lei no. 671/07, cujo escopo é *dispor sobre a revisão e a sistematização do Plano Diretor Estratégico e a revogação da Lei no. 13430, de 13 de setembro de 2002, bem com os artigos 1º a 47 da Parte I da Lei nº 13885, de 25 de agosto de 2004.*

O propósito do Executivo é claro: revogar o PDE. Sucede, no entanto, que o art. 293 deste diploma legal estabelece que o Executivo *deverá encaminhar à Câmara Municipal o projeto de revisão do Plano Diretor Estratégico.*

Entendemos o ponto de vista do Executivo pois, em face do cipoal jurídico criado pelas leis vigentes, a melhor solução é realmente revogar o PDE atual. Sucede, porém, que a proposta encaminhada perpetua a estrutura do vigente, estabelecido pela confusão entre objetivos e



**CÂMARA MUNICIPAL DE  
SÃO PAULO**

**Comissão de Política Urbana e Meio Ambiente**

diretrizes, não explicitando a PDU e o PD. A título meramente exemplificativo, leia-se o disposto no art. 2º do PL 671/07:

Art. 2º. O Plano Diretor Estratégico é o instrumento básico da política de desenvolvimento urbano e de controle da expansão urbana, determinada para todos os agentes públicos que atuam no Município.

São sutis as diferenças em relação ao mesmo art. 2º do PDE atual. Retira-se a palavra “global e estratégica” e acrescenta-se a palavra “básico”, mas mantém-se a designação de “estratégico” ao Plano Diretor. Estratégico por que? Vive-se no espaço urbano alguma guerra a justificar estratégias? Por que a utilização dessa palavra de conteúdo militar?

Não podemos afirmar qual teria sido o motivo do Legislador ao acrescentar “estratégico” ao Plano Diretor. Mas dado ao clima ideológico da época, talvez houvesse o entendimento do Plano Diretor ser instrumento de luta de classes, incrustado no aparato estatal para garantir as diferentes táticas a serem desenvolvidas no contexto social.

Fazendo breve conclusão, podemos afirmar categoricamente que tanto o PDE, como o PRE e o PL 0671/07 têm os mesmos vícios, contribuindo para sua imperfeição quando deveriam ser singelos textos legais para possibilitar o entendimento do cidadão comum. Esses vícios decorrem da confusão entre política de desenvolvimento urbano e plano diretor, o que leva à confusão entre objetivos e diretrizes, além da concepção militarista que os norteiam.



**CÂMARA MUNICIPAL DE  
SÃO PAULO**

**Comissão de Política Urbana e Meio Ambiente**

**4 – Do Estabelecimento de Diretrizes da Política de Desenvolvimento Urbano**

Esta Relatoria propõe aos senhores Vereadores, transformar o PL 0671/07 em Política de Desenvolvimento Urbano do Município para, em etapa posterior, sempre com a efetiva participação da população, promover as alterações necessárias no seu instrumento básico, descrito no parágrafo primeiro do artigo 182 de nossa Constituição Federal, o Plano Diretor e legislação complementar.

Os aspectos mais presentes nas intervenções das mais de 40 (quarenta) Audiências Públicas dizem respeito a objetivos não atingidos pelo PDE, frequentemente por não serem norteados por alguma diretriz inerente à política urbana. Esse também foi o escopo quase unânime das críticas. Em síntese, pode-se dizer que as intervenções a favor ou contra a revisão do PDE, foram sempre motivadas pela confusão nele existente entre diretrizes e objetivos, entre PDU e PD, conforme apontamos acima.

Em face desses motivos de fato e de direito, formamos a convicção de que, primeiramente, a revisão do PDE deverá ocorrer pela transformação do PL 0671/07 em Política de Desenvolvimento Urbana do Município, estabelecendo as diretrizes gerais contidas no Estatuto da Cidade, em conjunto com as específicas. Com isso estaremos atendendo tanto a decisão contida na liminar judicial, como também na demanda dos participantes nas audiências públicas.



**CÂMARA MUNICIPAL DE  
SÃO PAULO**

**Comissão de Política Urbana e Meio Ambiente**

#### **4.1. Diretrizes Gerais da Política Urbana do Município**

Em face do art. 2º do Estatuto da Cidade, podemos classificar as diretrizes gerais da política urbana do Município em cinco categorias:

##### **4.1.1. Diretrizes Governamentais**

São, via de regra, todas aquelas que dependem da atuação e iniciativa direta do Poder Público. Subjaz às diretrizes gerais o modelo ideal de cidade que pretendemos implantar ao longo do tempo e no espaço, em confronto com a realidade caótica geralmente encontrada no espaço urbano. Em síntese: trata-se da desconstrução do caos.

Assim temos as seguintes diretrizes gerais explicitadas no art. 2 do Estatuto da Cidade:

(a) Planejamento do desenvolvimento econômico em consonância com a distribuição espacial da população. Com isso pretende-se, na dicção do inciso IV, *evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente*. Não se trata de regra simplesmente programática, mas de diretiva aos diferentes órgãos da administração pública envolvidos, pois implica em decisão prévia de que tipo de cidade queremos,



**CÂMARA MUNICIPAL DE  
SÃO PAULO**

**Comissão de Política Urbana e Meio Ambiente**

levando-se em consideração a existente e aquela na qual viverão os futuros cidadãos. Trata-se, portanto, da transformação da cidade de forma sustentada (inciso VIII), através do planejamento necessariamente multidisciplinar, envolvendo não apenas aspectos técnicos como também jurídicos, levando-se sempre em consideração as funções sociais da cidade. Em função desse planejamento, ocorre tanto a atuação preventiva como repressiva do Poder Público. Preventiva para adequar o espaço urbano aos fins que lhe são inerentes (funções sociais da cidade); corretiva para impedir o crescimento desordenado, uma vez que isso trará evidentes prejuízos ao meio ambiente. Por derradeiro deve ser sublinhado o planejamento urbano sustentado, diretriz a interferir direta ou indiretamente em todas as outras, consoante ficará demonstrado.

(b) Oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transportes e serviços públicos (inciso V). Entende-se por equipamentos urbanos as obras e serviços de responsabilidade do Poder Público para cumprir as funções sociais da cidade, sejam de forma pontual, sejam em decorrência da política de desenvolvimento sustentado adotada. Assim envolve desde a infra-estrutura básica (universalização do fornecimento de água, esgoto e energia elétrica), como também dutos subterrâneos, etc. É ainda responsabilidade do Poder Público criar e manter serviços de transportes públicos, seja por si mesmo ou através de concessão ou permissão – tratando-se de competência inderrogável do Município (inciso V do artigo 30 da Constituição Federal). Trata-se de diretriz geral, mas é óbvio dever adequar-se aos peculiares interesses do Município, no atendimento da demanda dos cidadãos.



**CÂMARA MUNICIPAL DE  
SÃO PAULO**

**Comissão de Política Urbana e Meio Ambiente**

(c) *integração e complementaridade entre atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município* (inciso VII). Essa diretriz está obviamente conectada com aquela acima explicitada (inciso IV), tendo como objetivo o equilíbrio e a harmonia das funções sociais da cidade com as funções sociais do campo, possibilitando o *desenvolvimento socioeconômico do Município sob sua área de influência*, conforme o supra mencionado inciso. Na área rural são produzidos alimentos e outros produtos peculiares às suas atividades, industrializados e comercializados nas cidades para serem consumidos. Vemos assim interconectados e complementares os setores primário, secundário e terciário da economia, passíveis de serem planejados pelo Poder Público.

(d) Conforme o inciso VIII, constitui diretriz geral a *adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência*. Esse dispositivo deixa claro a diretiva a ser adotado no planejamento das cidades sob os aspectos sócio-econômicos, conforme o inciso IV: a sustentabilidade ambiental. Confere ao Poder Público a obrigação de interferir nos padrões de produção e consumo de bens e serviços em sentido genérico, bem como na expansão urbana, adotando políticas nesse sentido, como a Lei da Cidade Limpa, por exemplo. Neste passo convém esclarecer que entendemos por sustentabilidade ambiental a correlação das atividades econômicas, sociais, culturais e ambientais da sociedade humana, de tal sorte a atender suas necessidades, expressando seu maior potencial no presente, ao mesmo tempo preservando a biodiversidade e os ecossistemas para atender as



**CÂMARA MUNICIPAL DE  
SÃO PAULO**

**Comissão de Política Urbana e Meio Ambiente**

necessidades das gerações futuras. Com isso impõe-se ao poder público a obrigação de planejamento do presente, antecipando o futuro.

(e) É imposto ao Poder Público incluir em sua política de desenvolvimento urbano o dever de *proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, paisagístico e arqueológico* (inciso XII). Trata-se de aspecto imprescindível para a efetivação da sustentabilidade ambiental no espaço urbano e rural, transformando em norma específica que tem por sujeito o Poder Público municipal, em face daquela contida no art. 225 da Constituição Federal.

(f) O inciso XVI estabelece, como diretriz, a possibilidade e os limites da parceria público-privado ou da entrega de bens e serviços para o setor privado através de concessões e permissões, nos seguintes termos: *isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativas ao processo de urbanização, atendido o interesse social*. É claro ser o interesse privado a obtenção de lucro e o interesse dos agentes públicos atender às demandas públicas. É claro, ainda, serem os entes estatais normalmente de maior magnitude do que os privados – o que em si mesmo inviabilizaria qualquer possibilidade de isonomia. Mas na medida em que, na atividade urbanística, estão ambos limitados ao interesse social, torna-se possível o estabelecimento da parceria, da concessão ou da permissão. Na definição do que seja *interesse social*, expressão em si mesma vaga e equívoca, deveria retornar à diretriz contida do inciso IV acima mencionado: são pelos termos do desenvolvimento sócio-econômico sustentado que se define o conteúdo do interesse social.



**CÂMARA MUNICIPAL DE  
SÃO PAULO**

**Comissão de Política Urbana e Meio Ambiente**

#### **4.1.2. Diretrizes Sociais**

Evidentemente o Legislador no âmbito federal não tem um modelo ideal de cidade, pressupostas diretrizes – pois, por disposição Constitucional, incumbe-lhe fixar tão somente as *diretrizes gerais*. Isso não impede o Legislador, no entanto, de estabelecer algumas *diretrizes gerais* dirigidas à sociedade e a aqueles que nela atuam.

Com isso temos diretrizes mais especificamente sociais que são as seguintes:

(a) Não poderia o Legislador deixar de fixar logo no inciso I a diretriz mais significativa, da qual emanam todas as outras e à qual todas as demais se referem. Temos em primeiro lugar fixada a *garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações*. Temos o direito do cidadão não condicionado a qualquer disciplina complementar, entendendo-se então como de aplicação imediata. Lembra ODETE MEDAUAR ter o Estatuto da Cidade introduzido expressão nova em nosso ordenamento jurídico: a de *cidades sustentáveis*, entendida como “aquelas em que o desenvolvimento urbano ocorre com ordenação, sem caos e destruição, sem degradação, possibilitando uma vida digna para todos” (*In op. cit. p. 18*). Com isso não é exagero dizermos ser a intenção



**CÂMARA MUNICIPAL DE  
SÃO PAULO**

**Comissão de Política Urbana e Meio Ambiente**

subjacente às normas do Estatuto da Cidade, a desconstrução do caos urbano, como realidade nacional. Temos a cidade sustentável, não como modelo ideal, mas como ideal a ser atingido de forma diferenciada, respeitadas as particularidades locais de cada Município.

(b) No inciso II do artigo 2º o Estatuto da Cidade estabelece como diretriz a *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*. Assim adota claramente os mecanismos de *democracia participativa* em conjunto com a *transparência* na gestão pública: o cidadão como representado acompanhando as ações de seus representantes, por ele eleitos. Confere ainda direito de participação da sociedade organizada. Refere-se ao acompanhamento da formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos, ou seja: ao sistema geral de planejamento, ao qual se refere o inciso IV.

(c) O inciso III estabelece a diretriz de *cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social*. Esse dispositivo fala de um tipo especial de parceria: a *cooperação*, viabilizada através de convênios. Com isso o Poder Público poderá estabelecer convênios com a iniciativa privada (pessoas jurídicas com objetivos lucrativos) e demais setores da sociedade (ONGs, associação de moradores, entidades religiosas, etc) para consecução de objetivos no processo de urbanização, sempre atendendo o interesse social.



**CÂMARA MUNICIPAL DE  
SÃO PAULO**

**Comissão de Política Urbana e Meio Ambiente**

(d) O inciso IX explicita princípio de justiça distributiva, ao estabelecer a *justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização*. A justiça distributiva apregoa tratar os iguais como iguais e os desiguais como desiguais. Como se trata de benefícios e ônus, tendo o cidadão como o principal beneficiário, ele deverá ser considerado em primeiro lugar. É sabido o processo de urbanização agregar valor aos imóveis, em especial. Com isso, o proprietário individual é beneficiado, mas de forma desigual, quer seja pessoa de mais ou de menos posse, quer o imóvel se destine para uso residencial ou comercial e industrial. Somente repartindo o ônus de forma diferenciada a justiça será feita. Aqui se trata da justiça distributiva relacionada aos atores sociais que participam da urbanização; quanto ao mesmo princípio aplicado ao poder público veremos ao tratarmos do inciso XI.

(e) O inciso XIII trata da hipótese da implantação de empreendimento ou atividade com efeitos negativos sobre o meio ambiente, ou sobre o conforto e segurança. Nesses casos estabelece-se como diretriz a necessidade de audiência do Poder Público e da população interessada. Embora o texto legal não mencione, é possível e até imprescindível a presença do empreendedor nessa audiência pois, com a intermediação do Poder Público, poder-se-ão estabelecer formas de compensação ou mesmo medidas que diminuam e até impeçam os efeitos negativos. Poderá ser estabelecido em audiência pública, através de Termo de Ajuste de Conduta. Certamente o crescimento da cidade frequentemente fomenta conflitos entre população e empreendedores. O mecanismo de composição do conflito criado através desta diretriz é, assim, de significativa



**CÂMARA MUNICIPAL DE  
SÃO PAULO**

**Comissão de Política Urbana e Meio Ambiente**

relevância. É claro que a audiência intermediada pelo Poder Público não elide a eventual necessidade de estudo de impacto de vizinhança previsto no Estatuto da Cidade (art. 36 a 38) e de impacto ambiental.

#### **4.1.3. Diretrizes Econômico - Financeiras**

(a) diretriz decorrente da justiça distributiva é aquela contida no inciso X, ao estabelecer *adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais*. Ao investidor nessas circunstâncias poderão ser concedidas vantagens fiscais, como isenções, compensações, anistias fiscais, etc, ou até mesmo ser estimulada ou facilitada a concessão de empréstimos a juros mais baixos, estabelecimento de convênios de cooperação com o Poder Público, etc.

(b) justiça distributiva sob a ótica do Poder Público: o inciso XI diz ser possível a *recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos*. A intervenção urbana do Poder Público numa região resulta, inevitavelmente, na valorização dos imóveis nela existentes e, com isso, fomenta a especulação imobiliária. Seria forma de locupletamento ilícito o particular nada pagar pela valorização de seu imóvel em tal circunstância, enriquecendo-se de forma abjeta às custas do erário público. Nada mais justo, portanto, seja através de contribuição de melhoria, seja através do



**CÂMARA MUNICIPAL DE  
SÃO PAULO**

**Comissão de Política Urbana e Meio Ambiente**

Imposto Predial e Territorial ou de outro mecanismo juridicamente permitido, o Poder Público ressarcir-se de seu investimento.

#### **4.1.4. Diretrizes Relativas ao Uso do Solo Urbano**

O Estatuto da Cidade estabelece diretrizes preventivas e corretivas no que tange ao uso do solo urbano. Obviamente com a primeira pretende impedir o surgimento de áreas degradadas e, com a segunda, possibilitar sejam corrigidas aquelas nessas situações.

(a) O inciso VI estabelece de forma clara a ordenação do uso do solo deverá ocorrer de forma a evitar: *a utilização inadequada dos imóveis urbanos; a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes; o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana; a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infra-estrutura correspondente; a retenção especulativa do imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização; a deterioração das áreas urbanizadas; a poluição ambiental.* A regulamentação desse dispositivo constitui a Lei Municipal de Uso e Ocupação do Solo, a partir da qual o particular fará seu empreendimento obedecendo seus parâmetros, fornecendo ao Poder Público os instrumentos para coibir seu não cumprimento. Trata-se, evidentemente, de situação ideal, vinculada explicitamente ao Planejamento Urbano de que trata o inciso IV e se fosse respeitada, o caos urbano não existiria.



**CÂMARA MUNICIPAL DE  
SÃO PAULO**

**Comissão de Política Urbana e Meio Ambiente**

(b) o inciso XIV enuncia como diretriz a *regularização fundiária de áreas ocupadas por população de baixa renda*. Trata-se de duas metáforas, onde “regularização fundiária” significa atribuir o direito de propriedade àquele que é simples posseiro. Colocar isso como diretriz ao poder público implica em atuar um cipoal jurídico, uma vez a legislação para aquisição de propriedade ter sido elaborada para atender aos interesses da população de “alta” renda e, com isso, tem condições de pagar o custo. E *áreas ocupadas por população de baixa renda* significa loteamentos clandestinos, irregulares ou favelas – onde cada situação implica em diferentes soluções. Continuando, a redação do inciso XIV estabelece que a regularização fundiária ocorrerá *mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais*. Com isso se estabelece o condicionamento da regularização fundiária, onde as exigências fixadas não dependem de iniciativas do Município. O Estatuto da Cidade, ao disciplinar o artigo 183 da Constituição Federal, estabelece o usucapião especial de imóvel urbano (art. 9º a 14), seguramente instrumento bastante eficaz para promoção da regularização fundiária. Recentemente a Medida Provisória, transformada em lei, que instituiu o programa “Minha Casa, Minha Vida”, criou modalidade bastante simplificada de usucapião, pela via administrativa. Mas depende da informatização dos cartórios para ganhar eficácia.



**CÂMARA MUNICIPAL DE  
SÃO PAULO**

**Comissão de Política Urbana e Meio Ambiente**

**4.1.5. Diretrizes Jurídicas**

O Estatuto da Cidade tem como objetivo possibilitar o aumento da oferta de moradias, reconhecendo o ordenamento jurídico existente como empecilho, muitas vezes encarecendo o produto e mesmos o inviabilizando.

Considerando esse fato, estabeleceu diretriz específica, na tentativa de contornar essa situação.

(a) Dispõe o inciso XV como diretriz a *simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais*. A plena eficácia dessa diretriz ocorre em conjunto com o inciso XIV e depende, antes de tudo, da vontade política dos membros do Poder Público, muito embora muitas iniciativas são obstadas por legislação federal. Assim, por exemplo, a regularização de construção irregular somente é possível ao proprietário, por disposição de legislação federal; ora, os moradores de favelas e loteamentos clandestinos têm tão somente a posse de seus imóveis. Logo estarão condenados a ter sempre suas construções irregulares. Por outro lado, nada impede ao Poder Público lançar IPTU sobre áreas ocupadas por favelas ou loteamentos clandestinos. Isso possibilitaria qualificar a posse dos moradores e, ainda, poderia gerar mais recursos para o Município.



**CÂMARA MUNICIPAL DE  
SÃO PAULO**

**Comissão de Política Urbana e Meio Ambiente**

**4.2. Diretrizes Específicas da Política Urbana do Município**

Com base na intervenção dos cidadãos, formulamos os seguintes pontos para a política urbana do Município:

(1) **Linguagem Simples:** A linguagem da Lei n. 13.430 de 2002 e da Parte I da Lei no. 13.885 de 2004 são incompreensíveis à população, pois interpola termos técnicos advindos de várias áreas do conhecimento, sem o adequado esclarecimento. Assim, tornar o texto legal mais acessível, por meio da reordenação dos capítulos, seções, subseções e artigos, com a inserção de introduções explicativas, certamente dará a lei revista maior compreensão ao cidadão comum;

(2) **Políticas Sociais Setoriais à Luz da Sustentabilidade:** Introdução progressiva de diretrizes fundamentadas dos conceitos de “Sustentabilidade”, permeando as várias políticas, gerais e setoriais como questão fundamental hoje colocada como grande desafio para a humanidade para a manutenção da saudabilidade da vida, não apenas humana, mas do próprio planeta.

Ainda nesta diretriz restou claro a necessidade de recepcionarmos em nossa legislação municipal os avanços legais das Leis Específicas de Proteção Ambiental para Áreas de Mananciais. Ao compatibilizarmos a atual desordenada ocupação dos nossos mananciais, os conceitos de sustentabilidade a luz da nova legislação com a tão necessária e adequada infraestrutura de saneamento ambiental, daremos condições materiais para a



**CÂMARA MUNICIPAL DE  
SÃO PAULO**

**Comissão de Política Urbana e Meio Ambiente**

saudabilidade de vida, não apenas aos moradores da região, mas a todos que são servidos direta e indiretamente pelas Rede Hídrica Ambiental das Bacias da Guarapiranga e Billíngues.

(3) **Quatro Problemas:** Os participantes de forma quase unânime enfatizaram o enfrentamento, pelo Poder Público, dos quatro grandes problemas da cidade:

(3.1) **Congestionamentos:**

Transporte Público e Trânsito (Rede Estrutural de Transporte Público Coletivo/Rede Estrutural Viária) - Política de Transporte;

(3.2) **Enchentes:**

Saneamento Básico e Áreas Verdes e Drenagem (Rede Hídrica Ambiental) - Política de Saneamento Ambiental;

(3.3) **Déficit Habitacional:**

Habitação Popular e Regularização Fundiária (Política Habitacional); e

(3.4) **Perda dos Mananciais:**

Preservação Ambiental e de Mananciais (Política Ambiental)

(4) **Sociedade do Conhecimento:** Para resolver os problemas estratégicos será preciso desenvolver uma consciência crítica dos cidadãos por meio da ampliação progressiva e aprofundamento da educação formal e informal, não apenas para os níveis infantil, básico, médio e superior, mas ao



**CÂMARA MUNICIPAL DE  
SÃO PAULO**

**Comissão de Política Urbana e Meio Ambiente**

longo de toda vida do cidadão, tendo como base a própria cidade com suas riquezas históricas, naturais e arquitetônicas.

(5) **Desconcentração da Riqueza:** É preciso descentralizar os empregos da cidade. E isto não deve ser feito somente para que a população tenha conforto ao ter emprego próximo de casa. O ponto central dos debates, colocado pelos participantes nas Audiências Públicas, é que quando descentralizamos o emprego, desconcentramos a riqueza. Riqueza e emprego estão juntos e fortalecem toda a economia local e assim todos ganham.

Associa-se a esta diretriz o apelo quase dramático da população participante quanto à regularização de atividade econômica em imóveis que não conquistaram a completa regularidade.

(6) **Comprometimento:** compromisso explícito do governo municipal em atuar de modo integrado com a União, Estado e Sociedade. A complexidade e profundidade dos problemas a serem enfrentados exigem a atuação integrada entre os três níveis de Estado e a Sociedade, pois os problemas extrapolam os limites do município.

(7) **Capacidade de Suporte:** Desenvolver o conceito de equilíbrio urbano, enfatizando a necessidade de vincular o potencial construtivo à capacidade de suporte da infra-estrutura urbana através do cálculo da capacidade de suporte.



**CÂMARA MUNICIPAL DE  
SÃO PAULO**

**Comissão de Política Urbana e Meio Ambiente**

(8) **Convivência:** Promover os logradouros e outros espaços públicos como áreas de convivência e estar, não apenas de circulação, valorizando pedestres e ciclistas, nosso cidadão não motorizado, resgatando a urbanidade de nossa cidade.

(9) **Territorialização:** Promover a mesclagem de usos do solo no território do município, evitando a mesclagem máxima homogênea só diferenciada por largura de rua, pois por esse critério não poderemos ter bairros de ruas largas e tranquilas, níveis de especialização das centralidades, com suas especificidades de comércio e serviço. O objetivo é garantir paralelamente a existência de áreas estritamente residenciais outras com mesclagem adequada, chamadas “ilhas de tranquilidade”, conforme desejo expresso da grande maioria dos cidadãos paulistanos.

Orientados pela presença em quase todos os encontros a manifestação da necessidade de tipificação do território em Macroáreas, resgatando parte dos debates realizados no Parlamento por conta da introdução desta modalidade de tipificação regional na propositura que resultou na Lei no. 13.430, de 2002, que agora revisamos.

(10) **Planos de Bairro:** Enfatizar a importância dos Planos de Bairro, como detalhadores do Plano Diretor com perímetro definido por Distrito, observando justamente aquilo que os moradores mais desejam.



**CÂMARA MUNICIPAL DE  
SÃO PAULO**

**Comissão de Política Urbana e Meio Ambiente**

Ainda no campo da contribuição da população, inúmeras ofertas destinaram-se a apontar inexatidão dos limites e abrangência de nosso macrozoneamento. Nenhuma de nossas extremidades urbanas saiu ileso destas críticas populares, as quais conferem o subdesenvolvimento e a concentração de pobreza como principais consequências do não reconhecimento da “cidade de fato” instalada.

Elaboramos Estudo Preliminar (anexo 40) que permitiu-nos conferir a manifesta intranqüilidade da nossa sociedade quanto aos conflitos do nosso macrozoneamento.

**4.3. Correlação entre Diretrizes Gerais e Específicas**

Observando as diretrizes específicas colhidas junto à população nas audiências públicas e aquelas gerais contidas no Estatuto da Cidade, podemos observar o seguinte:

(1) Ao deixar claro a linguagem do PDE e do PRE ser ininteligível, a população em verdade está dizendo que o Legislador descumpriu o inciso XV do art. 2º do Estatuto da Cidade, com isso tornando inválido todo seu esforço, somente apreensível a um pequeno grupo de iniciados, quando deveria ser destinado à compreensão, sem dificuldades ao cidadão comum.



**CÂMARA MUNICIPAL DE  
SÃO PAULO**

**Comissão de Política Urbana e Meio Ambiente**

(2) Assinalando necessidade de adoção do conceito de sustentabilidade e políticas sociais, permeando as várias políticas, gerais e setoriais, os participantes das audiências públicas deixaram bem claro não ter o Legislador nas que instituíram o PDE e o PRE, não atenderam ao contido no inciso VIII do Estatuto da Cidade.

(3) Necessidade do Poder Público enfrentar os quatro problemas estratégicos da cidade. Aqui o Legislador descumpriu os incisos I, VI, VIII, XII e XIV do Estatuto da Cidade.

(4) Sociedade do Conhecimento: trata-se de demanda da população, ínsita no inciso V do Estatuto da Cidade (*oferta... de serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população...*). Ora, o sistema educacional devidamente atualizado tecnologicamente é fundamental para a inclusão social da população tanto na cultura dominante como no próprio mercado de trabalho. A não previsão dessa diretriz evidencia desrespeito ao supra-mencionado inciso do Estatuto da Cidade.

(5) A descentralização da riqueza é expressamente prevista como diretriz geral no inciso IV e o não atendimento dela seja em termos gerais ou específicos, constitui grave afronta ao Estatuto da Cidade, comprometendo os mecanismos para viabilizar a justiça distributiva no espaço urbano.



**CÂMARA MUNICIPAL DE  
SÃO PAULO**

**Comissão de Política Urbana e Meio Ambiente**

(6) Ao apontar a falta de colaboração entre as diferentes esferas de governo (Federal, Estadual e Municipal), os participantes dos debates denunciam o desrespeito do Legislador no PDE e no PRE ao disposto explicitamente no inciso III do Estatuto da Cidade. Trata-se de algo imprescindível, pois a cidade de São Paulo faz parte da região metropolitana envolvendo dezenas de Municípios. E os problemas nela existentes tanto se expandem para esses Municípios como são neles gerados. Com isso, dentro da sistemática de competências estabelecida pela Constituição, o processo de urbanização exige a participação não apenas do Município como, também do Estado e da União.

(7) O desenvolvimento do conceito de equilíbrio urbano é diretriz específica apontada pelos participantes das audiências públicas, mas pode ser deduzido das letras “a”, “c” e “e” inciso VI do Estatuto da Cidade.

(8) O conceito de cidade como espaço de convivência dos cidadãos, privilegiando não apenas a circulação de veículos automotores como, também, os pedestres e os ciclistas é, em si mesmo, diretriz específica. Da mesma forma o conceito de “territorialização” e os “planos de bairro”. A cidade de São Paulo foi moldada ao tráfego de veículos automotores, especialmente os particulares. Com isso não apenas contribuiu para a crise permanente nos transportes públicos como, também, retirou a cidade do cidadão. Subjacente a essas diretrizes específicas está justamente isso: o Poder Público dando sua contribuição para a cidade ser devolvida ao cidadão.



**CÂMARA MUNICIPAL DE  
SÃO PAULO**

**Comissão de Política Urbana e Meio Ambiente**

Não obstante a correlação evidente, as diretrizes específicas subsistem por si mesmas na medida em que subsumem a hipótese abstrata do Estatuto da Cidade à demanda concreta da população. São adendos às diretrizes gerais, imprescindíveis para a definição da Política de Desenvolvimento Urbano do Município de São Paulo.

**5 – Da Conclusão**

A participação de todo cidadão foi e continua sendo fundamental para o processo da revisão do Planejamento Urbano da cidade de São Paulo.

Neste momento da tramitação legislativa não resta dúvida, após a apurada escuta de nossa população, da necessidade e obrigatoriedade de realizarmos a revisão da Lei no. 13.430, de 2002 e a Parte I da Lei no. 13.885, de 2004.

**Nossa conclusão é favorável à aprovação do Projeto de Lei no. 671, de 2007, bem como da Emenda apresentada no parecer da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, devendo a propositura executiva e o acessório legislativo observarem, no curso de sua tramitação, as diretrizes apresentadas neste parecer para a elaboração de Substitutivo que contemplem os anseios da sociedade e nossas contribuições parlamentares:**



**CÂMARA MUNICIPAL DE  
SÃO PAULO**

**Comissão de Política Urbana e Meio Ambiente**

**Cinco Diretrizes Gerais:** Governamentais, Sociais, Econômicas e Financeira, Uso do Solo Urbano e Jurídicas; e

**Dez Diretrizes Específicas:** Língua Simples, Políticas Sociais e Setoriais à Luz da Sustentabilidade, Enfrentamento dos Quatro Grandes Problemas, Sociedade do Conhecimento, Desconcentração da Riqueza, Comprometimento, Capacidade de Suporte, Convivência, Territorialização, e Planos de Bairro.

---

[<sup>1</sup>] *In. Os Donos do Poder*. 1º Volume, Editora Globo, 1976, p. 3.

[<sup>2</sup>] *In Os Direitos dos Índios – Ensaios e Documentos*, *Manuela Carneiro da Cunha*, Ed. Brasiliense, 1987, p. 53/63.

[<sup>3</sup>] *Manuela Carneiro da Cunha*, in op. cit. p. 65.

[<sup>4</sup>] *Conf. Manuela Carneiro da Cunha*, op. cit. p. 68.

[<sup>5</sup>] *In Direito Municipal Brasileiro*, Editora RT, 16ª Edição, p. 549/550.

[<sup>6</sup>] *In Estatuto da Cidade – Lei No. 10.257/2001 – Comentários Ed. RT*, P. 17

[<sup>7</sup>] *In Direito Urbanístico Brasileiro*, Malheiros Editora, 5ª edição, p. 139.

[<sup>8</sup>] *Editora Perspectiva*, 2008.

[<sup>9</sup>] *In Direito Urbanístico Brasileiro*, 5a. Edição, Malheiros Editores, p. 68/69.

[<sup>10</sup>] *In Comentários ao Estatuto da Cidade*, 3a. edição, revista, ampliada e atualizada, 2009, p. 20/21.

[<sup>11</sup>] *Confira-se com o disposto no inciso XI do artigo 2º do Estatuto da Cidade*.

[<sup>12</sup>] *Confira-se com o disposto no inciso VI, letras “f” e “g” do artigo 2º do Estatuto da Cidade*.