



PUC-SP

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO**  
FACULDADE DE DIREITO

Luiza Severiano Torturelli Gomes

**A proposta de revisão do Plano Diretor Estratégico de São Paulo:**

*Avanços e retrocessos na perspectiva histórica e constitucional*

São Paulo

2023

LUIZA SEVERIANO TORTURELLI GOMES

A proposta de revisão do Plano Diretor Estratégico de São Paulo:

Avanços e retrocessos na perspectiva histórica e constitucional

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo como requisito para a conclusão do curso de Direito, sob a orientação da Profa. Dra. Juliana Cardoso Ribeiro Bastos.

SÃO PAULO

2023

## AGRADECIMENTOS

A todos que colaboraram, direta e indiretamente, não somente no processo de elaboração deste trabalho, mas também ao longo de toda a graduação. Em especial, agradeço:

À Professora Juliana Cardoso Ribeiro Bastos, pelo processo de orientação e auxílio com todo o processo. Muito obrigada por me abraçar, junto deste projeto, mesmo que de supetão, neste semestre. Meu máximo respeito.

Ao Professor Nelson Saule Júnior, pelo apoio e ensino da matéria de Direito Urbanístico desde a Iniciação Científica. Me sinto privilegiada em poder trilhar este caminho com uma das principais referências na área. Tem toda a minha admiração.

Àqueles que vieram antes de mim e já não estão mais aqui. Aos meus avôs, Iron e Armando, que não tive a oportunidade de conhecer. Às minhas avós, Maria Carolina e Edit, verdadeiros sinônimos de fortaleza e de amor. Ao Nick, meu companheiro durante a infância até o início da vida adulta. Ao meu tio, Marcão.

À minha mãe, Miriam, presente em todos os momentos da minha vida. Meu alicerce, meu apoio, meu amor. Com quem me preocupo todos os dias e jamais deixarei. Te amo!

Ao meu pai, Anderson, minha admiração, meu amigo, minha rocha. Com quem também me preocupo todos os dias. Te amo!

Aos meus irmãos, Vinícius e Louis Roberto, com quem aprendo diariamente, mesmo à distância. Posso não ter o melhor tato do mundo, mas estou sempre pensando e cuidando de vocês.

À minha (ex)madrasta, Rosana, porque laços de família não são ligados ao sangue, nem à duração ou não de relacionamentos. Pela sua força e todo o trabalho dedicado à criação de todos nós!

À Luciana, minha segunda mãe.

Ao Sergio, que revirou minha vida em pouquíssimo tempo. O amor da minha vida. Quem admiro tanto e me apoia incondicionalmente.

À Gabriele Kamura, minha melhor amiga desde os 12 anos, e ao Lucca, seu filho. A distância não pode ditar os limites da nossa amizade. Quase 13 anos de amizade não é para qualquer um!

À Rosanna, minha irmã de alma!

Aos meus amigos desde a escola: Italo, Marina, Thamiris, Laura, Aluma e Gilberto. Um dia ainda vamos nos encontrar pessoalmente...

Aos amigos que fiz na PUC/SP: Gabrielle Tavares, Marcela, Bruna Ianni, Carolzinha, Ana Lia, Daniel, Zé Antônio, Paloma, Regiane, Rafael Shintate, Manu.

À Vitória, sinônimo de que amizade verdadeira independe de distância física.

Aos professores da escola: Michele e Marcelo. Vocês foram fundamentais na minha formação.

Ao Da Ponte Pra Cá – Frente Organizada de Bolsistas da PUC/SP e a todos os bolsistas. Pela construção da resistência classista dentro da Universidade!

A todos que eu militei junto no Da Ponte: Dihde, Vini, Vasti, Samanta, Bruna Paz, Ana Laura, Gabrielle Amancio, Zé (da pisadinha), Laura, Iara, Luiz, Julinho, Jenniffer, Natália, Bia Tadin, Fernando, Ronaldo, Winderson, André, Bruna Matos, Carla, Daniela, Madruga, Dea, Pietra, Luisa, Guilherme, Gustavo, Luciano, Milena, Pietra, Kauane, Vinicius Plati. Espero não ter esquecido de ninguém.

À todas as pessoas que conheci em função da militância, mas em especial Bianca Urbano.

A todos que entraram na minha vida esse ano e já possuem papel central na minha vida: Gian, Pedro, Diego, Giovanni, Bia Toledo, Olívia, Pedro Topal, Luigia e Antônio.

A todos com quem tive a oportunidade de trabalhar: Patrícia, Alana e Kevin, do TJSP, à Manuela Santullo e dra, Nara Rivitti de Souza, da DPU, e dra. Mônica Moor Pinheiro Braz, da PGM. Com vocês pude aprender muito, sobre Direito e sobre a vida.

*“Exu matou um pássaro ontem com uma pedra que jogou só hoje”.*

## RESUMO

GOMES, L. **A proposta de revisão do Plano Diretor Estratégico de São Paulo: Avanços e retrocessos na perspectiva histórica e constitucional.**

O presente Trabalho de Conclusão de Curso objetiva fazer uma retomada histórico-legislativa do Direito Urbanístico no Brasil, traçando como chegamos até a atual proposta de Plano Diretor para o Município de São Paulo. Para tanto, procedeu-se uma análise da matéria urbanística desde o período colonial até a Constituição Federal de 1988, responsável por fixar os mecanismos que possuímos atualmente. Em seguida, desenvolveu-se os fundamentos constitucionais da política urbana brasileira presentes no texto constitucional e na legislação infraconstitucional, a saber: o Estatuto da Cidade e o Estatuto da Metrópole. Tendo este pano de fundo estabelecido, foi possível realizar a análise pormenorizada de cada Plano Diretor do Município de São Paulo, traçando os avanços e retrocessos da proposta apresentada pelo prefeito Ricardo Nunes, ainda em tramitação.

**Palavras-chave:** Direito Urbanístico; Plano Diretor; fundamentos constitucionais da política urbana; direito à cidade.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade

AUs – Aglomerações Urbanas

BNH – Banco Nacional da Habitação

CCFGTS – Conselho Curador do FGTS

CEF – Caixa Econômica Federal

CF – Constituição Federal

CMPT – Comissão Municipal do Patrimônio Imobiliário

COHAB-SP – Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo

ConCidades – Conselho Nacional das Cidades

DF – Distrito Federal

DL – Decreto-Lei

EC – Estatuto da Cidade

EETU – Eixos de Estruturação da Transformação Urbana

EM – Estatuto da Metrópole

EVU – Estudo de Viabilidade Urbanística

FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

FNDUI – Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano Integrado

FNHIS – Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social

FUNDURB – Fundo de Desenvolvimento Urbano

HIS – Habitação de Interesse Social

IAB – Instituto dos Arquitetos do Brasil

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IPTU – Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana

LabCidade – Laboratório Espaço Público e Direito à Cidade

LabHab-FAU/USP – Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos, da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo

MCidades – Ministério das Cidades

MCMV – Programa Minha Casa Minha Vida

ONU – Organização das Nações Unidas

PAC – Programa de Aceleração do Crescimento

PD – Plano Diretor

PDE – Plano Diretor Estratégico

PDU – Política de Desenvolvimento Urbano  
PEUCs – Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios  
PGAP – Plano de Gestão de Áreas Públicas  
PL – Projeto de Lei  
PLANHAB – Plano Nacional de Habitação  
PMSP – Prefeitura do Município de São Paulo  
PNH – Política Nacional de Habitação  
PNHU – Programa Nacional de Habitação Urbana  
PPAs – Planos Plurianuais  
RMs – Regiões Metropolitanas  
RS – Rio Grande do Sul  
SA – Sociedade Anônima  
SCI – Sociedades de Crédito Imobiliário  
SERFHAU – Serviço Federal de Habitação e Urbanismo  
SFH – Sistema Financeiro da Habitação  
SMDU – Secretaria Municipal do Desenvolvimento Urbano  
SNH – Secretaria Nacional de Habitação  
SNHIS – Sistema Nacional de Habitação de Interesse Popular  
SPUrbanismo – São Paulo Urbanismo  
STF – Supremo Tribunal Federal  
ZEIS – Zona Especial de Interesse Social  
ZEP – Zona Especial de Preservação  
ZEPAM – Zona Especial de Proteção Ambiental  
ZEPEC – Zona Especial de Preservação Cultural

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>9</b>
<b>2. DELIMITAÇÃO DA POLÍTICA URBANA BRASILEIRA.....</b>	<b>10</b>
2.1. Objeto e características primordiais do Direito Urbanístico .....	10
2.2. As fases da política urbana brasileira .....	13
2.3. O Direito Urbanístico após a Constituição de 1988 .....	18
<b>3. A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988: UM NOVO PASSO À POLÍTICA URBANA BRASILEIRA .....</b>	<b>22</b>
3.1. Previsões normativas constitucionais do Direito à Cidade .....	22
3.2. O Federalismo e a descentralização da política urbana .....	24
3.2.1. O papel dos municípios.....	24
3.3. Mecanismos de gestão democrática da cidade e participação popular.....	28
<b>4. O DIREITO À CIDADE NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO .....</b>	<b>31</b>
4.1. Estatuto da Cidade: função, regulamentações e principais disposições .....	31
4.2. Estatuto da Metrópole: função, regulamentações e principais disposições.....	34
<b>5. ESTUDO COMPARADO DOS PLANOS DIRETORES ESTRATÉGICOS DE SÃO PAULO: AVANÇOS E RETROCESSOS .....</b>	<b>38</b>
5.1. Os primeiros Planos Diretores de São Paulo .....	40
5.2. O Plano Diretor Estratégico de São Paulo de 2002.....	42
5.3. O Plano Diretor Estratégico de São Paulo de 2014.....	43
5.4. O contexto da revisão do Plano Diretor .....	45
5.5. Avanços e retrocessos da revisão .....	47
<b>6. CONCLUSÕES .....</b>	<b>53</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>56</b>

## 1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho, apresentado a título de Trabalho de Conclusão de Curso, almeja contribuir com a produção acadêmica quanto ao Direito Urbanístico, sobretudo na área de planejamento urbano, investigando os avanços e retrocessos promovidos pela proposta de revisão do Plano Diretor do Município de São Paulo atualmente em revisão. Deu-se centralidade para os mecanismos legislativos de gestão democrática da cidade e importância da garantia de participação social, à luz da normatividade legal.

Para alcançar este objetivo, o trabalho foi dividido em quatro capítulos. O primeiro deles conceitua o objeto de estudos no tempo, pois nele foi feita a delimitação do objeto e características do Direito Urbanístico e traçou-se o histórico legislativo da política urbana brasileira, desde o período colonial até a promulgação da Constituição Federal de 1988.

Em seguida, foi dedicado um capítulo exclusivamente às previsões constitucionais do tema, dada sua importância dentro do ordenamento jurídico brasileiro. Esmiuçou-se também algumas peculiaridades promovidas pela Carta Magna, quais sejam a descentralização do papel legislativo, dando centralidade e autonomia aos Municípios, e os mecanismos de gestão democrática da cidade e participação popular.

No terceiro capítulo, foram traçados os aspectos principais da legislação infraconstitucional sobre o assunto, por meio da análise global do Estatuto da Cidade e do Estatuto da Metrópole.

Somente no quarto capítulo foi possível abordar a legislação municipal sobre a temática. Após se fazer a definição do Plano Diretor, foi traçado o histórico de todos os Planos Diretores que a cidade de São Paulo já teve. Tendo esse quadro em mente, foram traçados os avanços e retrocessos promovidos pelo Plano Diretor atualmente em fase de revisão.

A metodologia utilizada foi a revisão bibliográfica de artigos científicos, livros e teses de Mestrado e Doutorado na área, bem como a leitura do texto da Lei e doutrinas de Direito Urbanístico e Direito Constitucional.

Entende-se que a temática é eivada de interesse social, dada sua atualidade e relevante aplicação na realidade fática e jurídica no Brasil, conforme será demonstrado no decorrer do trabalho.

## 2. DELIMITAÇÃO DA POLÍTICA URBANA BRASILEIRA

### 2.1. Objeto e características primordiais do Direito Urbanístico

O Direito Urbanístico se trata de uma disciplina nova e em constante evolução. O termo “urbanístico” já nos demonstra seu objeto de estudo, qual seja a urbe, a cidade. Dessa forma, segundo o professor José Afonso da Silva, o Direito Urbanístico é “estritamente ligado à cidade e às necessidades conexas com o estabelecimento humano na cidade” (SILVA, 2010, p. 19). Dessa forma, evolui (ou não) também com ela.

Também é possível pensar que o objeto de estudo do Direito Urbanístico é o urbanismo em si, sendo este não somente a forma de embelezamento da cidade, mas também como a organização do espaço urbano visando o bem-estar coletivo – por meio de uma legislação específica, de um planejamento específico e da execução de obras (públicas e particulares) que permitam o desenvolvimento das funções urbanas elementares: habitação, trabalho, recreação e circulação (SILVA, 2010).

Tendo isso em mente, é possível chegar à concepção de urbanismo estabelecida por Hely Lopes Meirelles: “é o conjunto de medidas estatais destinadas a organizar os espaços habitáveis, de modo a propiciar melhores condições de vida ao homem na comunidade” (MEIRELLES *apud* SILVA, 2010, p. 31).

Sendo o Estado o ente que organiza a vida em sociedade e o Poder Público, a prerrogativa de atuação dele, é fácil chegar à conclusão de que, em termos urbanísticos, o Poder Público possui prerrogativa de intervenção na propriedade privada e na vida e organização das aglomerações urbanas e rurais. Ou seja, a atividade urbanística é função pública (SILVA, 2010), sendo o Direito seu delimitador.

Trata-se, portanto, de um instituto jurídico que “oferece instrumentos normativos ao Poder Público a fim de que possa, com respeito ao princípio da legalidade, atuar no meio social e no domínio privado, para ordenar a realidade no interesse da coletividade” (SILVA, 2010, p. 36). É um mecanismo que vai e vem, que é influenciado pelas alterações sociais ao passo que elas influenciam as alterações jurídicas.

José Afonso da Silva divide, ademais, o Direito Urbanístico em dois: objetivo e como ciência. O primeiro consiste no conjunto de normas que organizam os espaços habitáveis para propiciar melhores condições de vida à sociedade, já o segundo, interpreta e sistematiza as normas e princípios dos espaços habitáveis. Neste sentido, José Roberto Fernandes Castilho (2021) destaca que estabelecem dois aspectos importantes. O primeiro deles é que o Direito

Urbanístico visa organizar os espaços habitáveis e não somente as cidades e o segundo deles é que cumpre uma função de expor, interpretar e sistematizar as normas urbanísticas.

Nota-se que o Direito Urbanístico, enquanto conjunto de normas, tem por objetivo regular a atividade urbanística, a ordenação do território. A exemplo, pode-se citar o planejamento urbano, o uso e a ocupação do solo, as áreas de interesse social, a ordenação urbanística da atividade edilícia e a utilização dos instrumentos de intervenção urbanística.

É o ramo o direito público que tem por objeto expor, interpretar e sistematizar as normas e princípios reguladores da atividade urbanística. Seu objeto consiste em expor, interpretar e sistematizar tais normas e princípios. Estabelece o conhecimento sistematizado sobre a realidade jurídica. Salieta Castilho (2021) que visa também ordenar os espaços com destino urbano no território municipal, em vista da garantia da qualidade de vida, desde que feito em harmonia com o restante do conjunto normativo.

Da mesma fora, Fernando Alves Correia defende que:

A essência do direito do urbanismo repousa na harmonização ou compatibilização entre os diferentes interesses implicados no uso e transformação desse bem essencial por natureza, escasso e irreprodutível que é o solo, sendo, por isso, **constituído por normas jurídicas cuja função precípua é a ponderação de interesses e a superação dos conflitos de interesses surgidos a propósito da utilização do mesmo**, ponderação que reveste uma trílice vertente: entre interesses públicos e privados colidentes, entre interesses públicos que não são coincidentes e entre interesses privados divergentes (CORREIA *apud* CASTILHO, 2021, p. 37). – *grifos nossos*

Ele se relaciona, ainda, com outros ramos do Direito, conforme destaca José Afonso da Silva. O Direito Constitucional prescreve os fundamentos, o Direito Administrativo traz os instrumentos fundamentais de atuação (como a desapropriação e o poder de polícia), o Direito Civil estabelece muitas normas relacionadas ao direito de vizinhança e o direito de construir e o Direito Tributário estabelece os instrumentos que são utilizados como meios de forçar ou estimular operações urbanísticas pelos particulares.

Em face do exposto, José Roberto Fernandes Castilho defende que o Direito Urbanístico possui três características: patrimonial, discriminador e empírico. É patrimonial, pois, conforme a própria palavra sugere, incide sobre o patrimônio, sendo que quanto aos proprietários somente incidirá na medida do vínculo delas com o imóvel em questão. Por exemplo: “se as sanções sucessivas estiverem sendo aplicadas ao proprietário de lote ocioso, a doação dele para outra pessoa não implicará nenhuma modificação jurídica no caso, nem interrupção do processo punitivo” (CASTILHO, 2021, p. 39-40), vide art. 6º, Estatuto da Cidade.

É discriminador em virtude de ser uma prerrogativa do Estado que pode dar tratamento desigualitário em face das expectativas urbanísticas de cada lote. A exemplo, podemos pensar nos usos permitidos e usos proibidos.

É empírico, ainda segundo José Roberto Fernandes Castilho (2021), pois se baseia, primordialmente, na experiência concreta do desenvolvimento urbano e não em uma doutrina apartada da realidade. Ao mesmo tempo que a realidade incide sobre a norma, a norma também incide sobre a realidade. “Isto significa que este ramo do Direito precisa acompanhar as mudanças ocorridas na cidade real que o Poder Público tem o dever de ordenar” (CASTILHO, 2021, p. 41).

Há diversos atores sociais na cidade e isso gera uma série incontável de conflitos, sobretudo entre o interesse coletivo de uma ordenação adequada do espaço físico e os interesses dos proprietários, que desejam intervir e edificar no terreno com o claro objetivo de lucro. Assim, o Direito Urbanístico é, também, fruto do produto das transformações sociais que ocorrem no território (SILVA, 2010).

Seus mecanismos podem ser também divididos entre normas e planos, o que José Roberto Fernandes Castilho (2021) define como regras do urbanismo regulamentar e do urbanismo operacional. As do urbanismo regulamentar são estabelecidas como as regras gerais, como a lei de parcelamento do solo e o Estatuto da Cidade e as do urbanismo operacional são as regras e normas que possuem aplicação específica. Elas se entrelaçam para a produção de efeitos e esse é o fator que agrega todas as normas que disciplinam o Direito Urbanístico, na visão de Castilho (2021). É por isso que não há um código para a matéria, que pretende manter-se em constante atualização e fazendo uso das diversas fontes<sup>1</sup>.

Não se pretende rígido e imutável porque a cidade é, essencialmente, mutativa, sendo papel da legislação acompanhar a evolução urbana e seus pontos de estrangulamento e pontos de germinação, novos e antigos a serem combatidos, melhorados e superados:

A questão central é **fazer com que o controle social do espaço não se descole jamais do próprio espaço real, concreto, plural, diverso**; fazer com que nunca se perca tal foco: quando então – se tal ocorrer – nada significará e nenhum impacto gerará porque irá se transformar em teoria (“teoria” tem o mesmo étimo de “teatro”, lembre-se), ou seja, em visão distante e abstrata: plano não é teoria, é “escolha, decisão, ação” efetiva (Waline); é urbanismo aplicado ou “arte aplicada” como diziam urbanistas antigos (Bardet, por exemplo) (CASTILHO, 2021, p. 41). – *grifos nossos*

---

<sup>1</sup> “O direito à cidade é obtido mediante a ordenação do solo urbano e com destino urbano, que o Direito Urbanístico busca promover, com justiça e equidade. O uso da palavra “ordenação” (“ordenación”, em espanhol, “aménagement”, em francês) é uma constante na bibliografia desse ramo jurídico porque **exprime ideia fundamental, que se opõe ao acaso, à irracionalidade, ao excesso edilício**, que, num cálculo egoísta, o jogo livre dos agentes imobiliários poderia promover na cidade, abusando dos seus direitos imobiliários em nome da riqueza (auri sacra fames, como diria Virgílio). Ele será, pois, **o resultado do exercício racional e democrático do controle sobre os espaços urbanos**. Daí a correta referência à ordenação social do espaço porquanto não se organiza propriamente o espaço, mas se disciplina o uso que as pessoas fazem dele para que o resultado harmônico seja benéfico a todos” (CASTILHO, 2021, p. 39). – *grifos nossos*

## 2.2. As fases da política urbana brasileira

Até chegarmos às cidades modernas, é possível dividi-la em três estágios quanto ao seu desenvolvimento, segundo José Afonso da Silva (2010). O primeiro é o pré-urbano, ligado à sociedade gentílica, que era formado por pequenos grupos homogêneos e autossuficientes, dedicados exclusivamente à busca por alimentos. Sua base é familiar, podendo ser clãs ou gentes e a partir destes grupos foram surgindo agrupamentos mais complexos, como as tribos e as fratrias.

O segundo estágio começa com o aparecimento da cidade, no entanto, ainda segundo um modelo pré-industrial de produção, fazendo-se o uso da metalurgia, do arado, da roda e, também, da palavra escrito. Como exemplo europeu, podemos citar aqui Roma, Atenas e Tebas, já como exemplo americanos, podemos citar Tical e Teotihuacán. José Afonso da Silva as qualifica como sendo uma ilha urbana em meio a um mar rural.

Já o terceiro estágio é o da cidade industrial moderna. É associada a uma organização complexa, educação de massa, sistema de classes sociais e pelo constante avanço tecnológico.

Agora, o que é uma cidade? Conforme nos ensina José Afonso da Silva, deve preencher alguns requisitos, quais sejam: densidade demográfica específica, profissões urbanas (como comércio e manufatura), economia urbana permanente e existência de uma camada urbana com produção, consumo e direitos próprios. Especificamente no caso brasileiro, o professor ressalta que a cidade é um núcleo “qualificado por um conjunto de sistemas político-administrativo, econômico não-agrícola, familiar e simbólico como sede do governo municipal, qualquer que seja sua população” (SILVA, 2010, p. 26).

A convivência em uma cidade pressupõe a existência de normas que a ordenem. No período do Brasil colônia, Silva (2010) ressalta que eram baseadas nos costumes, que somente mais tarde se tornaram legisladas. Estavam ligadas sobretudo ao arruamento e alinhamento.

Nas Ordenações do Reino foram fixados os primeiros princípios básicos sobre a ordenação dos povoamentos e fixavam que as disposições urbanísticas eram de competência da autoridade local. Silva (2010) ressalta que normas sobre a estética, direito de construir e de vizinhança poderiam ser encontradas nas Ordenações Filipinas, mas a preocupação principal era estética: tratava-se do alinhamento e largura das ruas, padrões de fachadas das residências e reserva de área para a expansão urbana.

As Ordenações Filipinas traziam apenas uma regulamentação edilícia, que era a de reedificação de casas ruinosas ou alienação compulsória a quem assumisse o encargo (L. 1, T. 1, §§ 6, 13, 14 e 17). Demais disposições ficavam a cargo das Câmaras Municipais.

Por volta de 1712, ressalta Silva (2010) que a Câmara Municipal de Vila Rica (atual Ouro Preto) passou a regulamentar temas urbanísticos, preocupada, sobretudo, com o arruamento e beleza da cidade ao dispor que: “vereeção em que resolveram se fizesse vistoria nas casas sediadas no bairro de Ouro Preto para que se arruassem de sorte que ficasse Praça suficiente por ser de frente da Igreja para ficar mais vistosa aquela rua” (SILVA, 2010, p. 52).

No mesmo sentido, Silva (2010) defende que a Câmara de São Paulo proibia a construção residencial sem a permissão do órgão, ainda no início do século XVI. Ao final do século seguinte, determinou que “nenhuma pessoa edificasse casa nova, nem abrisse quintal, sem que pelos Srs. Oficiais se arruasse” (SILVA, 2010, p. 53).

No período colonial, havia duas condições primordiais na constituição de uma cidade, conforme aponta Silva (2010): as ruas e as praças. As ruas eram na forma de xadrez e se adaptavam às condições geográficas de cada local. Eram simples meios de ligação ou de percurso, ligando as residências aos pontos de interesse e vice-versa. Já as praças eram os pontos de atenção e maior concentração, pois juntavam os principais edifícios da cidade/vila e a arquitetura de maior apreço. É somente mais tarde que as ruas adquirem novo papel, pois se transformam

em locais de permanência elas mesmas, de contato, de discussão, em função do comércio e atividades manufatureiras que nelas vão se instalando; elas e suas casas começam a ser feitas para serem vistas pelos que nelas permanecem ou circulam e passam a ser objeto de cuidados, como as praças (SILVA, 2010, p. 52).

A situação se manteve durante o Império, tendo em vista que a vigência das Ordenações se manteve no período. A Constituição do Império nada dispôs sobre o tema, no entanto, Silva (2010) ressalta que o art. 167 estabelecia a existência de Câmaras em cada cidade e vila a quem competiria o governo econômico e municipal delas. Essas atribuições foram regulamentadas pela Lei de 01/10/1828, que possui disposições que merecem ser ressaltadas.

Em primeiro lugar, seu art. 40, competia aos vereadores tratar dos bens e obras do Município e do governo econômico e policial da terra. Ademais, o art. 41 estabelecia a impossibilidade de proprietários de prédios mudarem, de qualquer forma ou por vontade própria, as estradas. No entanto, a prescrição legal mais importante em termos urbanísticos estava no art. 66, §§ 1º, 2º, 3º, 4º e 6º. *In verbis*:

Art. 66. Terão a seu cargo tudo quanto diz respeito á policia, e economia das povoações, e seus termos, pelo que tomarão deliberações, e proverão por suas posturas sobre os objectos seguintes:

§ 1º **Alinhamento, limpeza, 14ólvo14de, e desempachamento das ruas, cães e praças, conservação e reparos de muralhas** feitas para segurança dos 14ólvo14d, e **prisões publicas, calçadas, pontes, fontes, aqueductos, chafarizes, poços, tanques,** e 14ólvo14d outras **construções em beneficio 14ólvo dos habitantes,** ou para decôro e ornamento das povoações.

§ 2º Sobre o **estabelecimento de 14ólvo14de** 14ólv do recinto dos templos, conferindo a esse fim com a principal autoridade ecclesiastica do lugar; sobre o

**esgotamento de 15 ólvora 15**, e qualquer estagnação de águas infectas; sobre a **economia e asseio dos curraes, e matadouros 15 ólvora 15**, sobre a **15 ólvora 15 d de cortumes**, sobre os **15 ólvora 15 d de immundices**, e quanto possa alterar, e corromper a salubridade da 15 ólvora 15 d.

§ 3º Sobre **15 ólvora 15 d ruinosos, escavações, e 15 ólvora 15 de 15** nas vizinhanças das povoações, mandando-lhes pôr divisas para advertir os que transitam; **suspensão e lançamento de corpos**, que possam prejudicar, ou enxovalhar aos viandantes; cautela contra o perigo proveniente da **divagação dos loucos, embriagados, de animaes ferozes**, ou damnados, e 15 ólvora 15, que, correndo, podem 15 ólvora 15 d os habitantes, providencias para acautelar, e atalhar os 15 ólvora 15 d.

§ 4º Sobre as **vozerias nas ruas em horas de silencio, injurias, e obscenidades contra a moral publica**.

§ 6º Sobre **15 ólvora 15 de, reparo, e conservação das estradas, caminhos, plantações de arvores** para preservação de seus limites á 15 ólvora 15 de dos viajantes, e das que forem uteis para a sustentação dos homens, e dos animaes, ou sirvam para fabricação de 15 ólvora, e outros objectos de defesa. – *grifos nossos*

Este dispositivo possuía algumas medidas importantes de serem ressaltadas, ainda que em pouca quantidade e em meio a diversas outras disposições não relativas ao urbanismo (os demais incisos do referido artigo versam sobre salubridade em matadouros e feiras). Vê-se, no §1º, a primazia que se deu à totalidade da comunidade, no §2º, medidas incipientes de preservação do meio ambiente e combate à poluição, no §3º, contra a deterioração do solo urbano, no § 4º, contra a poluição sonora.

Isso reforça o papel definido pelo art. 71 da mesma lei às Câmaras, que era o de deliberar sobre meios de promoção e manutenção da tranquilidade, segurança, saúde e comodidade dos habitantes, além da higiene, segurança, elegância e regularidade (externa) dos edificios e ruas<sup>2</sup>.

Em 1834 foi promulgado o Ato Adicional à Constituição do Império criou as respectivas Assembleias Legislativas e deu-lhes competência para legislar sobre desapropriação por utilidade municipal e provincial, obras públicas e estradas no interior do território provincial.

É perceptível uma grande descentralização da regulamentação urbanística, que vinha desde o período colonial. Fato este que começou a ser alterado com a promulgação de leis de desapropriação. Silva (2010), entende que aqui se delinearão as primeiras normas jurídicas urbanísticas:

A **primeira** foi promulgada em **9.9.1826**, e **autorizava a desapropriação por utilidade pública para a execução de obras de comodidade geral e decoração pública**. Sobreveio depois a **Lei 57**, de **16.3.1836**, regulando a **desapropriação por utilidade municipal ou provincial** para a abertura ou melhoramento de estradas, canais, portos, aguadas, construções de pontes, ranchos ou servidões e comodidades necessárias ao uso destes objetos, bem como abertura ou melhoramento de ruas, praças, decorações, monumentos, aquedutos, fontes e logradouros públicos (art. 1º). Logo, em **12.7.1845**, **nova lei de desapropriações por utilidade pública geral ou do Município da Corte** foi promulgada, possibilitando a fundação de povoações, abertura, alargamento ou prolongamento de estradas, ruas, praças e canais; a

<sup>2</sup> Art. 71. As Camaras deliberação em geral sobre os meios de promover e manter a tranquillidade, segurança saude, e commodidade dos habitantes; o asseio, segurança, elegancia, e regularidade externa dos edificios, e ruas das povoações, e sobre estes objectos formarão as suas posturas, que serão publicadas por editaes, antes, e depois de confirmadas.

construção de pontes, fontes, aquedutos, portos, diques, cais e qualquer estabelecimento destinado à comodidade ou servidão pública; construção ou obras destinadas a decoração ou salubridade pública (SILVA, 2010, p. 54). – *grifos nossos*

Já no período da República, Silva (2010) ressalta que a Constituição de 1891 em nada inovara ou trouxera em matéria urbanística que não a possibilidade de desapropriação por utilidade pública, em seu art. 72, § 17<sup>3</sup>, ainda que de modo indireto.

As Constituições seguintes estabeleceram a competência da União de estabelecer o plano nacional de viação férrea e o de estradas e asseguraram a competência municipal a tudo que afetasse seu interesse (aí sendo, a função urbanística local) (SILVA, 2010.p. 55).

No entanto, Santos (2020), argumenta que foi somente em 1938, com a edição do DL nº 31, que houve distinção entre território urbano e rural, marco este que coincide com o processo de industrialização brasileiro, num contexto de crise da economia primário-exportadora. “Antes desse período, as cidades eram face urbana da agroexportação, mas a industrialização tornaria a cidade no lócus do capitalismo, o que levou a um intenso processo de migração rural-urbana” (SANTOS, 2020, p. 2).

Em face da intensificação da urbanização e, conseqüentemente, da consolidação das primeiras metrópoles brasileiras, Santos (2020) defende que foram realizados importantes reformas políticas e econômicas, o que não ocorreu com a questão urbana. Como resultado, houve diminuição do investimento na construção imobiliária “e isso repercutiu na falta de moradia, o que levou a soluções informais de autoconstrução” (SANTOS, 2020, p. 5).

Como resultado, houve a produção de habitações que não eram reconhecidas como parte da cidade, ainda que fosse uma realidade factual. Esse não reconhecimento da produção informal impedia a execução de políticas públicas integradoras dessas áreas à cidade formal. Aqui nascem as favelas e os loteamentos irregulares e clandestinos (SANTOS, 2020).

As favelas surgiram no início do século XX, na então capital do país, a cidade do Rio de Janeiro. **A abolição da escravatura e algumas obras públicas de forte impacto urbanístico levaram os pobres a buscarem moradias na encosta de morros, com a intenção de se manterem próximos aos polos de emprego, concentrados no centro da cidade.** Essa alternativa de moradia foi a possibilidade encontrada num contexto em que o poder público não investia em políticas habitacionais e/ou de mobilidade urbana. Assim, em 1950, 7% da população do Rio de Janeiro vivia em favelas, percentual que seguiu se elevando, vindo a atingir 22% dos habitantes no fim do século XX (SANTOS, 2020, p. 6). – *grifos nossos*

Ao passo que as migrações para o meio urbano foram se acentuando, juntamente com o processo de industrialização e manutenção de uma estrutura fundiária muito concentrada, houve

<sup>3</sup> Art.72 - A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no país a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:

§ 17. O direito de propriedade mantém-se em toda a sua plenitude, salvo a desapropriação por necessidade, ou utilidade pública, mediante indenização prévia. (Redação dada pela Emenda Constitucional de 3 de setembro de 1926).

a expansão urbana pelos loteamentos irregulares. Em 1979, objetivando a correção dessa situação, foi editada a Lei nº 6766/79, também chamada de Lei do Parcelamento, cuja efetividade pode ser facilmente questionada, dado que prevê inúmeras obrigações aos loteadores e onera significativamente o empreendimento imobiliário. Isso inviabiliza, financeiramente, aqueles voltados à moradia popular (SANTOS, 2020).

Não obstante, a possibilidade de reconhecimento legal da promessa de compra e venda de lotes estimulou a disseminação dos loteamentos irregulares, de sorte que houve, na visão de Santos (2020), a realimentação da desordem urbana, o que agravou a crise nas cidades.

Durante a Ditadura Militar, houve a tentativa de criação de uma política urbana no país para enfrentamento dos problemas gerados pela urbanização, com a criação do BNH, as SCI e o SERFHAU. Rodrigues (2011) salienta que a criação do BNH, do FGTS e do SFH estabeleceram as características da política urbana que permanecem até os dias de hoje, apesar das modificações na forma. Assim,

A política implementada no período da ditadura militar alterou as relações de trabalho, deslocou o mundo do trabalho para o do viver, utilizando recursos provenientes da alteração das relações do mundo do trabalho para investir no urbano, promovendo assim a socialização capitalista da exploração da força de trabalho. As alterações nas relações de trabalho, com a criação do FGTS, propiciaram ao governo obter grande volume de recursos, tornando o BNH o 2º maior banco brasileiro (RODRIGUES, 2011, p. 63).

Ademais, a autora salienta que a criação destes mecanismos difundiu diversas ideias ao trocar a estabilidade do trabalhador pela possibilidade, ainda que remota, de garantia de moradia, implementando a ideologia da casa própria e que cada trabalhador teria como resolver seu problema de habitação<sup>4</sup>. Desta feita, as transformações do permitiram “ao Estado a manutenção da propriedade privada e manter as condições de exploração da força de trabalho” (RODRIGUES, 2011, p. 64).

Em que pese terem ocorrido significativas mudanças na política urbana brasileira durante o período ditatorial, Santos (2020) alega que estavam atreladas à reorganização do espaço em função das necessidades da industrialização e da garantia do lucro dos setores industriais ligados ao regime. Por isso, foram financiadas inúmeras obras viárias, ligadas ao uso de automóveis, e de construção civil com subsídios públicos.

Durante os anos 1980, o SFH começa a entrar em colapso. A professora Ermínia Maricato destacou, em texto de 1998, que os investimentos do SFH combinaram interesses “empresariais imobiliários e proprietários fundiários com interesses arcaicos, em que pese a

---

<sup>4</sup> Quanto a isso, Ângela Moulin S. Penalva Santos aponta que: “A importância do BNH pode ser inferida pelo balanço de sua contribuição ao mercado imobiliário brasileiro: **até a sua extinção, em 1986, o banco foi responsável pelo financiamento de 24% das unidades habitacionais construídas no país.**” (SANTOS, 2020, p. 7). – *grifos nossos*

face tecnocrática e centralizadora do regime militar” (MARICATO, 1998, p. 71). Além disso, os recursos utilizados não eram públicos, mas foram manipulados pelo Estado de forma regressiva<sup>5</sup> para consolidar o mercado de apartamentos de classe média, segundo a autora.

Mesmo com o fim do BNH, em 1986, Rodrigues (2011) salienta que houve continuidade no processo de financeirização dos investimentos urbanos, já que os recursos do FGTS passaram a ser geridos pela CEF<sup>6</sup>.

### **2.3. O Direito Urbanístico após a Constituição de 1988**

O período de redemocratização do Brasil foi de extrema importância para assuntos de interesse social e movimentos sociais como um todo. Tonella (2013) ressalta que inúmeras entidades se articularam a nível nacional e desembocaram na elaboração de uma proposta para a Assembleia Nacional Constituinte de 1986 e concretizou, em termos urbanísticos, na proposta de Emenda Popular da Reforma Urbana.

Após a promulgação da Carta Magna, houve reformas no arcabouço jurídico municipal, que buscaram uma gestão “democrática em relação às condições e atores s de processo decisório governamental, universalista no que diz respeito aos direitos sociais na cidade e redistributiva dos ônus e custos da urbanização” (TONELLA, 2013, p. 31). Passa-se a adotar uma concepção de gestão participativa com objetivo de sanar problemas estruturais por meio do Plano Diretor, conforme salienta a autora:

A partir desse instrumental, os governantes têm mecanismos jurídicos para, se não solucionar, ao menos amenizar um grave problema, que é o de moradia para a população de baixa renda, diminuindo as gritantes desigualdades no acesso ao solo urbano. A Constituição também concedeu amplos poderes ao poder municipal para coibir as especulações imobiliárias e punir os especuladores (TONELLA, 2013, p. 32).

A partir da disposição do art. 182, CF, foi editada o Estatuto da Cidade, que o regulamenta. Esta lei representou um passo importante na criação de uma política urbana participativa e com controle social, por meio dos instrumentos assegurados em seu art. 43: “órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal; debates, audiências e consultas públicas; Conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis

---

<sup>5</sup> Ainda defende que: “A regressividade nos investimentos é uma das críticas mais leves feitas ao SFH que deixou como legado o rombo do Fundo de Variação de Compensações Salariais (FCVS) e numerosos desastres ambientais e urbanísticos que após 10 ou 15 anos ainda estão custando caro aos cofres públicos” (MARICATO, 1998, p. 71).

<sup>6</sup> Sobre o tema: “Esta passagem, não provocou alteração na essência do processo, pois os recursos do FGTS continuam a ser administrados pelo setor financeiro bancário e o investir no urbano caracteriza-se pela continuidade da socialização capitalista da exploração da força de trabalho”. (RODRIGUES, 2011, p. 64).

nacional, estadual e municipal; iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano”, nos termos da lei.

Por mais que a Constituição garanta a participação popular, posição esta que é reforçada pelas demais normas do ordenamento jurídico, a implementação do Estatuto depende dos municípios, na figura do Plano Diretor. “A realidade tem demonstrado extrema resistência na aceitação dos instrumentos, notadamente o IPTU progressivo no tempo” (TONELLA, 2013, p. 33).

Atendendo também ao disposto na Constituição Federal, Rodrigues (2011) salienta a instituição do CCFGTS, órgão tripartite composto por representantes de três centrais sindicais, três representantes dos empregadores e seis representantes do governo. Seu principal papel é estabelecer as diretrizes para utilização dos recursos do FGTS, em consonância com a política nacional de desenvolvimento urbano.

Em 2003, houve a criação do Ministério das Cidades<sup>7</sup>, dando tratamento integrado a todas as políticas urbanas. Tratou-se de uma inovação tanto no Brasil quanto no restante da América Latina e seu principal objetivo era romper com o passado de ausência de planejamento e desarticulação. Rodrigues (2011, p. 67) destaca que a criação do Ministério das Cidades foi uma “tentativa, não concretizada, em romper as políticas setoriais de habitação, saneamento, transportes (mobilidade) e trânsito”. Estas políticas estavam difusas por vários ministérios e foram centralizadas em apenas um, com direito a estrutura e mecanismos próprios para cada especificidade.

No mesmo sentido de trazer centralidade à luta por moradias, foi aprovada, em 2005, a Lei 11.124/05, de iniciativa popular, que criou o SNHIS, o FNHIS e seu Conselho Gestor. Com isso, foi possível que a Secretaria Nacional de Habitação estruturasse o PlanHab. Em 2007 houve a adesão de Estados e Municípios ao SNHIS. Esta adesão era condição fundamental para o fortalecimento da nova organização institucional do setor, conforme ressalta Tonella (2013).

Celene Tonella (2013) ressalta, em seu artigo, que o PlanHab tinha como meta de planejamento o ano de 2023, com duas revisões (correspondentes aos anos de elaboração dos PPAs): 2011, 2015 e 2019. Os pressupostos do plano são a garantias de moradia digna como direito universal e fator de inclusão social e gestão democrática e participativa da política habitacional, com foco para atender a população que recebe entre zero e três salários-mínimos.

Em consulta ao site do Mcidades, temos que este plano supracitado (também conhecido como “PlanHab 2009-2023”) foi elaborado entre os anos de 2008 e 2009) e contou com a

---

<sup>7</sup> Em 2019, foi incorporado ao Ministério do Desenvolvimento Regional e somente foi recriado em 2023.

consultoria de um consórcio formado pelo Instituto Via Pública, LabHab-FAU/USP e Logos Engenharia. Seu principal objetivo foi formular estratégias de longo prazo para as necessidades habitacionais nacionais em quatro eixos estruturadores: modelo de financiamento e subsídio; política urbana e fundiária; arranjos institucionais e cadeia produtiva da construção civil<sup>8</sup>.

Atualmente, está em elaboração o PlanHab 2040, que guiará a estratégia e o planejamento da Política Nacional de Habitação pelas próximas duas décadas. Em que pese o site do antigo Ministério do Desenvolvimento Regional assegurar que a publicação ocorreria ainda em 2022, não houve atualizações no sistema desde então<sup>9</sup>.

Em 2007 houve também a implementação do PAC, que dispunha também sobre saneamento básico e habitação, que foram áreas privilegiadas. O argumento central destacado por Tonella (2013) para a sua existência era a necessidade de dinamização da economia com uma série de investimentos.

No ano de 2009, em meio a uma crise financeira global, foi consolidado o MCMV, por meio da Lei nº 11.977/09. A previsão era de recursos provenientes do Fundo de Arrendamento Social e do Fundo de Desenvolvimento Social, com, respectivamente, R\$ 14 bilhões e R\$ 500 milhões, ambos geridos pela CEF. “A iniciativa governamental estaria canalizando recursos para dinamizar a economia a partir do setor da construção civil, capaz de grande absorção de mão de obra e de estimulação de setores econômicos correlatos” (TONELLA, 2013, P. 36). A centralidade passou a ser não de aplicação direta de recursos públicos, mas sim, de empresas que apresentassem projetos diretamente à CEF, como aponta a autora. O controle da política habitacional passou a ser do mercado, não atendendo mais aos critérios estabelecidos pelo PLNHIS.

Rodrigues (2011) salienta que apesar das modificações ao longo do tempo, foi mantida a lógica de financiamento das políticas urbanas, como pode se depreender das propostas da PNH e do MCMV.

Em que pese não ter havido mais inovações legislativas desde então, ressalta-se que a retomada do Mcidades pode ser de bastante importância, pois retoma a centralidade da temática para o governo em questão. Atualmente, este ministério é composto por cinco Secretarias, cinco Órgãos Colegiados e duas Entidades Vinculadas, além do Ministro em si, Comissão de Ética, Ouvidoria e Corregedoria. As cinco Secretarias são: de Desenvolvimento Urbano e

---

<sup>8</sup> Informações disponíveis em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/assuntos/habitacao/planhab-2040/referencias/planhab-2009-2023>. Acesso: 10/09/2023.

<sup>9</sup> Informações disponíveis em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/habitacao/planhab-2040>. Acesso: 10/09/2023.

Metropolitano; de Mobilidade Urbana; de Habitação; de Saneamento Ambiental e de Periferias. Os cinco Órgãos são: Conselho das ConCidades; Conselhor Curador do Fundo de Desenvolvimento Social; Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social; Comitê Interministerial de Saneamento Básico; Comitê de Participação do Fundo de Arrendamento Residencial. Já as Entidades Vinculadas são: Companhia Brasileira de Trens Urbanos e Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre S.A.

### 3. A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988: UM NOVO PASSO À POLÍTICA URBANA BRASILEIRA

#### 3.1. Previsões normativas constitucionais do Direito à Cidade

Gomes Canotilho nos ensina que os princípios constitucionais traduzem as opções políticas conformadoras da Constituição e que foram acolhidas pelo texto legal, sendo o preâmbulo a sua síntese. A Constituição Federal de 1988 estabelece os valores de um Estado Democrático como sendo os valores máximos do Estado brasileiro, fundamentado na soberania, cidadania, dignidade da pessoa humana, valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político (JÚNIOR, 1997).

Isso se deu em face do individualismo ou do chamado neutralismo do Estado liberal, segundo Júnior (1997). Como oposição a este modelo, firmou-se a teoria da democracia participativa, cujo compromisso primordial é com os pressupostos existenciais do cidadão pela afirmação dos direitos sociais e da justiça social:

O Estado Democrático de Direito acolhe os **postulados da democracia representativa e participativa**, onde predomina como pressuposto da democracia a existência de um processo dinâmico com a existência de uma **sociedade aberta e ativa que no decorrer desse processo, vai oferecendo aos cidadãos, possibilidade de desenvolvimento integral, liberdade de participação crítica no sistema político, condições de igualdade econômica, política e social** (JÚNIOR, 1997, p. 45). – *grifos nossos*

Assim, conforme nos ensina o professor Nelson Saule Júnior, o princípio da soberania popular, previsto no art. 1º, CF, é de fundamental importância, pois prenuncia ações direcionadas para a construção de uma democracia representativa, participativa, pluralista e voltada para a garantia da vigência e eficácia dos direitos fundamentais. Outros princípios que devem ser seguidos, por serem fundadores do Estado Democrático de Direito são: princípio da justiça social; princípio da igualdade; princípio da separação dos poderes; princípio da legalidade; princípio da segurança jurídica.

Este conjunto de princípios e normas atendem, por sua vez, o Direito Urbanístico, posto que irão, também, fundamentá-lo. Por isso, na visão do professor Nelson Saule Júnior (1997) somente é possível se falar em efetivo direito à cidade se se garante o atendimento aos princípios fundamentais do Direito Constitucional, para que seja possível efetivar o exercício da cidadania e garantia da dignidade da pessoa humana:

Para o direito à cidade se concretizar a política urbana e as **normas de direito urbanístico devem ter como premissa viabilizar um dos objetivos fundamentais do Estado brasileiro estabelecido no artigo 3º, inciso III da Constituição**, de erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais (JÚNIOR, 1997, p. 46). – *grifos nossos*

Ademais, estes princípios fundamentais repercutem na soberania popular, seja ela exercida de forma direta ou indireta, mas que é expresso na forma e instrumentos de práticas democráticas da soberania popular estabelecidos pela Constituição Federal: voto direto e secreto, plebiscito, referendo, iniciativa popular e os sistemas de gestão democrática de políticas públicas. Estes níveis de participação popular são novos paradigmas para o exercício do poder e para a construção de uma sociedade efetivamente democrática (JÚNIOR, 1997):

Como normas dirigentes na sua plenitude, são condicionantes portanto perante as demais normas relacionadas com a política urbana, incluindo nessa ordem o plano diretor transmite a obrigatoriedade para o Município de estabelecer uma prática democrática a partir da elaboração até a execução deste instrumento nas cidades, visando **criar novos espaços políticos com a participação de todos os segmentos da população** (JÚNIOR, 1997, p. 52). – *grifos nossos*

É por isso que a política urbana, segundo o entendimento do professor Nelson Saule Júnior (1997), deve, além de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar da população, se voltar para a construção concreta de uma sociedade livre, justa, solidária, de erradicação da pobreza e de redução das desigualdades sociais.

Pela primeira vez na história das Constituições brasileiras, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu um capítulo exclusivo para a política urbana. Trata-se do Capítulo II do Título VII, que trata da ordem econômica e financeira, e é composto por dois artigos, de números 182 e 183.

Castilho (2021) ressalta que os capítulos componentes do Título VII não apresentam matérias perfeitamente integradas e mesmo os artigos do Capítulo II possuem relação direta entre si, dado que o artigo 182 é heterogêneo.

O art. 182 estabelece que a política de desenvolvimento urbano será executada pelo Poder Executivo Municipal em conformidade com diretrizes gerais fixadas em lei e seus principais objetivos são o pleno desenvolvimento da função social de cidade e a garantia do bem-estar de seus habitantes. Silva (2015, p. 240, 241) argumenta que

O principal interesse do constituinte é que os espaços urbanos possam cumprir com suas funções sociais, de modo que, assim ocorrendo, estar-se-á garantindo o bem-estar de toda a população ali residente. **Resta determinar de que forma se dá o cumprimento da função social da propriedade urbana.** A própria Constituição aponta que a propriedade cumpre com sua função quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor (§2º do art. 182). – *grifos nossos*

Ao passo que o art. 182, CF, segue descrevendo as características do Plano Diretor, o artigo seguinte dispõe que o possuidor de área urbana até duzentos e cinquenta metros quadrados por 5 anos ininterruptos adquire seu domínio (desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural).

Os dispositivos do Capítulo II, Título VII versam sobre: regularização fundiária; planejamento urbano e sanções aos proprietários de lotes ociosos, mas estes não são os únicos mecanismos de política urbana que se deve ter em mente ao se tratar de Direito Urbanístico. Mas, para uma análise completa do Direito Urbanístico a nível Constitucional, é necessário se fazer, também, uma análise extensiva dos mecanismos constitucionais explícitos e implícitos para melhor delimitação da política urbana brasileira, conforme aponta Castilho (2021).

Isso assim se dá, pois, assim como pontua o Ministro Eros Roberto Grau, “a interpretação do Direito deve ser dominada pelas forças dos princípios; são eles que conferem coerência ao sistema” (GRAU, 2005, p. 51) e observando-se que existem princípios: (i) explícitos, recolhidos no texto da Constituição ou da lei; (b) implícitos, inferidos da análise dos preceitos constitucionais ou de uma lei; (c) gerais de direito, que também são implícitos. Assim, além da mera análise dos arts. 182 e 183, CF, também é necessária uma compreensão abrangente do princípio da função social da propriedade (arts. 5º, XXIII; 170, III; 182, §§2º e 4º, CF) e do direito social à moradia (art. 6º, CF), além das disposições do art. 30, VIII, CF.

A função social da propriedade urbana é um princípio fundamental de Direito Urbanístico e atinge todas as propriedades imóveis urbanas, sendo garantidor do próprio direito de propriedade. É positivado quando com o Plano Diretor Municipal e torna-se efetivo com o cumprimento das normas jurídicas relativas à propriedade imóvel urbana, nos termos do art. 182, § 2º, CF. Entende-se, da análise do texto constitucional, que o desenvolvimento urbano tem como finalidade o bem-estar dos habitantes, de sorte que espaço urbano como um todo deve estar voltado para a consecução das finalidades constitucionais, independentemente de a propriedade ser pública ou privada (LIBÓRIO; JÚNIOR, 2022).

## **3.2. O Federalismo e a descentralização da política urbana**

### **3.2.1. O papel dos municípios**

O professor Nelson Saule Júnior nos ensina que a descentralização do poder pela atribuição de competências é um desafio para a manutenção do equilíbrio do poder entre as entidades políticas. Isso se expressa nas diversas formas de exercício do poder existentes ao longo da história brasileira e isso também se verificou no processo de democratização iniciando nos anos 1980 (JÚNIOR, 1997, p. 77).

Neste processo, adotou-se a definição dos deveres e obrigações da União, Estados e Municípios para se assegurar direitos e garantias fundamentais pela implementação de políticas

públicas que atendam a promoção da justiça social, erradicação da pobreza, redução das desigualdades sociais, bem como assegurar a cidadania e a dignidade da pessoa humana. A divisão dessas responsabilidades foi estabelecida com base nas competências constitucionais exclusivas, privativas, comuns, correntes, reservada ou residual e suplementar atribuídas a cada ente federativo, sendo que o princípio que norteia essa divisão é o da predominância do interesse.

A compreensão global dessas competências nos permitirá definir o campo de atuação de cada ente federados para a instituição das normas do Plano Diretor. “A comprovação sobre a necessidade do direito urbanístico se constituir como disciplina própria com base no texto constitucional, se inicia com as competências atribuídas para a União” (JÚNIOR, 1997, p. 93).

Nos termos do art. 21, IX, CF, a União tem como competência exclusiva elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território, que deve ser exercida mediante o estabelecimento de uma política nacional de desenvolvimento integrada com Estados e Municípios. Vê-se que este artigo adota o planejamento como peça fundamental para a execução de políticas urbanísticas.

Além disso, segundo preceitua o art. 21, XX, CF, que a União deve instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive de habitação, saneamento básico e transportes e estas diretrizes são necessárias para a definição da política urbana que será desenvolvida, de forma integrada e ordenada, pelos entes federativos:

Reforçando a tendência, alude-se agora à instituição, pela União, de diretrizes para o desenvolvimento urbano, tocando-se em temas que a mesma Constituição apresenta como sendo de **competência material comum**, assim a **promoção de programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico (art. 23, IX) ou de tema tradicionalmente afeto à competência material privativa do Município**, hoje previsto no art. 30, V, onde se lê que compete ao Município organizar e prestar, diretamente ou sob o regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo. É certo que **caberá à União, conforme o inciso ora analisado, apenas instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, mas toda cautela será pouca ao fazê-lo**, para se evitarem previsíveis conflitos de competência (ALMEIDA, 2018, p. 1439).  
– *grifos nossos*

Segundo o art. 24, §1º, CF, quando se tratar de matéria de legislação concorrente, a competência da União será limitada a estabelecer normas gerais. Quanto ao Estado, nos termos do §3º do mesmo dispositivo, poderá exercer competência legislativa plena para atender suas peculiaridades em face da inexistência de lei federal:

A competência constitucional de instituir a lei de desenvolvimento urbano é sem dúvida, a principal missão das União referente à política urbana, diante da necessidade dessa lei para **conferir capacidade para o Município ter instrumentos eficazes para garantir que a propriedade urbana atenda a sua função social e o direito à cidade** seja concretizado (JÚNIOR, 1997, p. 95). – *grifos nossos*

Com base na competência concorrente podem editar lei estadual de política urbana para dispor sobre normas gerais de Direito Urbanístico, visando a aplicação dessas normas por seus

Municípios. É por meio dessa lei que podem instituir critérios de aplicação e regulamentação de instrumentos urbanísticos previstos no art. 182, § 4º, CF. Além disso, os Estados também podem instituir, mediante lei complementar, regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, para integrar a organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum (JÚNIOR, 1997, p. 97).

No que diz respeito ao Município, temos que a Constituição Federal não estabelece a capacidade expressa a ele para legislar sobre Direito Urbanístico, mas ela é preponderante se comparada à da União e dos Estados. Esta preponderância é verificada pela própria leitura dos arts. 30 e 182, CF.

É fato que os Municípios brasileiros possuem características muito dicotômicas entre si. Além da existência da mais variada sorte de extensão territorial, capacidade de arrecadação de recursos, formação geográfica e econômica, são compostos por diversos povos, com tradições e relações com o solo muito diferentes. Tendo isso em mente, o interesse local assegurado no art. 30, I, CF, é a “circunstância do direito a ser protegido no universo do município” (PRESTES, 2018, p. 1525), ou seja, é logicamente prudente dar liberdade aos Municípios instituírem normas específicas para situações específicas que são experienciadas localmente.

Adicionando-se aqui o art. 30, VIII, CF, que institui competência municipal para legislar sobre o ordenamento territorial, é possível perceber que a competência municipal em matéria urbanística é bastante ampla, devendo o Município satisfazer todas as situações que lhe são abjetas por meio do Plano Diretor, que é o mecanismo básico da política urbana. É ele quem define os critérios e instrumentos para que a propriedade atenda sua função social e aplica sanções ao proprietário do solo urbana que não as atende, por exemplo (JÚNIOR, 1997, p. 98).

Em outras palavras, o Município possui competência para suplementar a legislação federal e estadual no que couber, quanto a matérias de assunto local ou aquelas que foram estabelecidas pela própria Constituição como sendo de sua responsabilidade. Aqui temos, por exemplo, matérias previstas como de âmbito de competência comum e concorrente, como meio ambiente, saúde, educação, cultura e Direito Urbanístico (JÚNIOR, 1997, p. 79).

Ao realizar comentário sobre o inciso VIII do art. 30 da Constituição Federal no livro “Comentários à Constituição do Brasil” (2018), Vanêsa Buzelato Prestes destaca que o Plano Diretor é lei em sentido formal, pois deve ser aprovado pela Câmara de Vereadores e apesar de ser comum no Brasil a substituição do urbanismo normativista por regras de flexibilização, há de se ter cautela, já que se deve observar as delegações constitucionalmente estabelecidas e muitas das delegações feitas à terceiros podem estar eivadas de inconstitucionalidade.

Por se tratar de lei em sentido formal e material, estão os Planos Diretores, sujeitos a controle de constitucionalidade, conforme ressalta a autora. E, quanto a isso, temos diversos exemplos. Neste sentido, ela ressalta o caso sobre a discussão do EVU existente no Plano Diretor de Porto Alegre. Em sede de Ação Direta de Inconstitucionalidade, o STF atribuiu interpretação constitucional ao artigo que trata do dispositivo, sendo que a atuação administrativa também fica vinculada à esta interpretação. Segundo esta, o EVU não pode substituir o EIA<sup>10</sup>.

A competência constitucional também de que tratada o inciso VIII do art. 30, CF também foi abordada pelo Ministro Teori Zavascki quando do julgamento do RE 607940/DF, de repercussão geral. *In verbis*:

CONSTITUCIONAL. ORDEM URBANÍSTICA. COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS. PODER NORMATIVO MUNICIPAL. ART. 30, VIII, E ART. 182, CAPUT, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PLANO DIRETOR. DIRETRIZES BÁSICAS DE ORDENAMENTO TERRITORIAL. COMPREENSÃO. 1. A Constituição Federal atribuiu aos Municípios com mais de vinte mil habitantes a obrigação de aprovar Plano Diretor, como “instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana” (art. 182, § 1º). Além disso, **atribuiu a todos os Municípios competência para editar normas destinadas a “promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso do solo, do parcelamento e da ocupação do solo urbano” (art. 30, VIII) e a fixar diretrizes gerais com o objetivo de “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar dos habitantes” (art. 182, caput).** Portanto, **nem toda a competência normativa municipal (ou distrital) sobre ocupação dos espaços urbanos se esgota na aprovação de Plano Diretor.** 2. É legítima, sob o aspecto formal e material, a Lei Complementar Distrital 710/2005, que dispôs sobre uma forma diferenciada de ocupação e parcelamento do solo urbano em loteamentos fechados, tratando da disciplina interna desses espaços e dos requisitos urbanísticos mínimos a serem neles observados. **A edição de leis dessa espécie, que visa, entre outras finalidades, inibir a consolidação de situações irregulares de ocupação do solo, está inserida na competência normativa conferida pela Constituição Federal aos Municípios e ao Distrito Federal, e nada impede que a matéria seja disciplinada em ato normativo separado do que disciplina o Plano Diretor.** 3. Aprovada, por deliberação majoritária do Plenário, tese com repercussão geral no sentido de que “Os municípios com mais de vinte mil habitantes e o Distrito Federal podem legislar sobre programas e projetos específicos de ordenamento do espaço urbano por meio de leis que sejam compatíveis com as diretrizes fixadas no plano diretor”. 4. Recurso extraordinário a que se nega provimento. – *grifos nossos*

Vê-se que atestar que a preponderância municipal em termos urbanísticos não significar isentar ou diminuir a responsabilidade da União e dos Estados com a matéria, mas somente atestar que este é o principal responsável em “assegurar a realização constitucional das normas

<sup>10</sup> RE – AGR 396541/RS, rel. Min. Carlos Velloso, em 14/06/2005. CONSTITUCIONAL. MEIO AMBIENTE. ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL – EIA. C.F., art. 225, § 1º, IV. I. – Cabe ao Poder Público exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade. C.F., art. 225, § 1º, IV. II. – RE provido. Agravo improvido.

dirigentes da política urbana, em especial através do plano diretor” (JÚNIOR, 1997, p. 99) e deve ser compreendida em face das demais competências estabelecidas na Constituição Federal.

### 3.3. Mecanismos de gestão democrática da cidade e participação popular

O princípio da gestão democrática integra a ordem da gestão urbana, como aponta o Estatuto da Cidade, em seu Capítulo IV, art. 43, elencando os instrumentos para efetivação deste princípio, tais como os órgãos colegiados de política urbana, os debates, audiências e consultas públicas, as conferências, e a própria iniciativa popular. No entanto, antes disso, o próprio texto Constitucional trouxe expressamente em seu art. 1º, que além da representação, o povo exercerá o poder diretamente, caracterizando a ideia de uma democracia participativa.

Os mecanismos que garantem a gestão democrática têm como finalidade conferir novos direitos aos cidadãos, por meio da participação na formulação legislativa e em audiências públicas, de fiscalização do governo, de promoção da proteção ao meio ambiente e de participação na formulação e execução de políticas públicas. Cuida-se de um novo paradigma do Estado na contemporaneidade, a qual se pressupõe a organização e a participação da sociedade civil visando a solução de crises, conflitos e problemas políticos, sociais e econômicos (JÚNIOR, 1997, p. 51).

Com isso, conforme aponta o professor Nelson Saule Júnior (1997), os alicerces do Estado Democrático de Direito tomam corpo na medida que há

contraposição à crise decorrente de concentração econômica e da burocratização dos órgãos estatais. A crescente mobilização e organização popular ao romper estruturas e formas falidas, **seria o anúncio de um momento de democratização permanente** com o intuito de **transformar radicalmente a sociedade** (JÚNIOR, 1997, p. 51). – *grifos nossos*

A ampliação do conceito de democracia promovida pelo próprio texto constitucional reconhece a necessidade e a importância da participação popular nas decisões sobre seu próprio rumo, ideia esta que deve ser transportada para o Direito Urbanístico. Neste sentido, entende Castilho (2021), quando se diz que o urbanismo é função pública, deve-se entender que as normas urbanísticas devem passar por um processo de formação que assegure a participação direta da coletividade, por meio de audiências públicas, conferências, manifestação de órgãos consultivos etc.

A participação cidadã pode se dar em qualquer nível de governo, garantindo a obtenção de informações relativas aos documentos produzidos, a possibilidade de discordância de determinado projeto e a fiscalização pelos conselhos de participação popular e entidades de bairros, parques, entre outros (CASTILHO, 2021, p. 61).

Em termos normativos, a Constituição Federal estabelece, em seu art. 29, XII, a cooperação das associações representativas no planejamento municipal, ao passo que a Constituição Estadual de São Paulo garante, em seu art. 180, II, a participação de entidades comunitárias “no estudo, encaminhamento e solução dos problemas, planos, programas e projetos que lhes sejam concernentes” (SÃO PAULO, 1989). Este mesmo diploma legal assevera, ainda, em seu art. 191, que o Estado e seus Municípios devem garantir a preservação conservação, defesa, recuperação e melhoria do meio ambiente natural, artificial e do trabalho, mediante participação da coletividade.

Na mesma seara, a Lei Orgânica do Município de São Paulo (1990) prevê:

Art. 143 – O Município organizará sua administração e exercerá suas atividades com base **num processo de planejamento, de caráter permanente, descentralizado e participativo, como instrumento de democratização da gestão da cidade**, de estruturação da ação do Executivo e orientação da ação dos particulares.

§ 3º - **É assegurada a participação direta dos cidadãos, em todas as fases do planejamento municipal**, na forma da lei, através das suas instâncias de representação, entidades e instrumentos de participação popular.

O Estatuto da Cidade (2001), nos arts. 2º, II; 40, §4º, contemplou, mais uma vez, a necessidade de participação tanto direta quanto intermediada da população (por meio de associações representativas), sob pena de nulidade da norma<sup>11</sup>. Já seu art. 43 elenca alguns dos instrumentos para garantia da gestão democrática da cidade, a saber: órgãos colegiados de

<sup>11</sup> Neste sentido:

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Complementar nº 306, de 09 de fevereiro de 2018, do Município de Palmital, que “dispõe sobre as alterações que especifica na Lei Complementar n. 138, de 06 de outubro de 2006 e dá outras providências”. Ato normativo que altera o ordenamento do uso e ocupação do solo urbano, desvinculado do planejamento urbano integral, incompatíveis com o Plano Diretor. Ausência de planejamento ou estudo específico. **Violação aos artigos 180, caput e inciso II; 181, caput, e §1º da Constituição Estadual, bem como nos artigos 182, caput, e 30, inciso VIII, da Constituição Federal. Ausência de participação comunitária. Violação aos artigos 180, inciso II, e 191 da Constituição Bandeirante.** Precedentes deste C. Órgão Especial. Inconstitucionalidade reconhecida. Ação que se julga procedente, com observação. (ADI nº 135713-49.2019.8.26.0000; relator: Péricles Piza; Data do Julgamento: 11/12/2019). – *grifos nossos*

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei 1.898, de 16 de junho de 2015, do Município de Arealva, a qual amplia a zona urbana e respectivo perímetro com a inclusão de área de terras de desmembramento do Sítio Santo Antônio, no bairro Córrego Fundo. **Alegação de vício no processo legislativo pela não realização de audiência pública para a participação popular, como exigem os artigos 180, inciso II, e 191 da Constituição Estadual.** PARTICIPAÇÃO POPULAR. Distinção conceitual entre a participação popular no processo legislativo por meio de audiências públicas, daqueles de plebiscito ou referendo, na forma da Lei 9.709/98. **Situação em que nos projetos de cunho urbanístico-ambiental a população deve ter conhecimento prévio das propostas para ter oportunidade de opinar segundo o interesse local em confronto com os dados técnicos levantados previamente.** Exigência que se faz necessária em Municípios que não estejam obrigados a ter um Plano Diretor (mais de 20 mil habitantes), além de ser uma **diretriz geral do Estatuto da Cidade (artigo 2º, inciso II).** Reconhecimento do vício pelos Prefeito e Presidente da Câmara Municipal Circunstância em que indeclinável a declaração de inconstitucionalidade da referida Lei, acompanhando o posicionamento deste Colendo Órgão Especial em relação a outras do mesmo Município. MODULAÇÃO. Informação, ainda que lacônica, da existência de empreendimentos imobiliários consolidados no local. Circunstância em que para a preservação da segurança jurídica e do interesse social a declaração de inconstitucionalidade terá seus efeitos 'ex nunc' a partir da publicação do presente acórdão somente em relação aos empreendimentos imobiliários, privados ou públicos, consolidados ou aprovados até a respectiva data, nos termos do artigo 27 da lei 9.868/99. Ação julgada procedente, com modulação. (ADI nº 2135726-48.2019.8.26.0000; relato: Jacob Valente; Data do Julgamento: 02/10/2019). – *grifos nossos*

política urbana; debates, audiências e consultas públicas; conferências; iniciativa popular de projeto de lei e planos.

Torna-se cristalina, a centralidade da participação popular no processo de edição de normas urbanísticas, seja para mera discordância, seja para apontamento de erros técnicos presentes em determinada lei. As pessoas sofrerão as consequências da aprovação de normas urbanísticas e possuem papel fundamental para sua aprovação, portanto.

Trata-se de mecanismo que torna todo o sistema democrático coeso. Um dos pilares do Estado Democrático de Direito é a efetivação das garantias e liberdades democráticas, sendo uma dessas garantias o acesso aos direitos individuais e coletivos do art. 5º, CF, e sociais do art. 6º, CF. Foi elaborado que, por mais que não haja menção expressa ao Direito Urbanístico, todos os seus elementos caracterizadores estão mencionados nesses e em tantos outros da Constituição Federal e que a participação popular é essencial para a democracia. Assim, é possível visualizar a coesão desse sistema, no qual nenhuma das peças pode ser retirada sem que haja a “quebra” do todo.

## 4. O DIREITO À CIDADE NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

### 4.1. Estatuto da Cidade: função, regulamentações e principais disposições

O Estatuto da Cidade é a lei responsável pela regulamentação do adequado aproveitamento da terra urbana e enfrentou muita resistência política até sua aprovação, em 2001, 13 anos após a promulgação da Constituição Federal. Ele regulamenta os arts. 182 e 183, CF, ao instituir, em seu art. 1º, que ele deve ser aplicado na execução da política urbana. Também estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos (art. 1º, parágrafo único, EC).

Neste sentido, assim argui SILVA (2010):

A lei ordinária que veio regulamentar a política urbana brasileira, em âmbito federal (e, portanto, geral), conhecida como Estatuto das Cidades traz em seu espírito a ideia das cidades sustentáveis, colocando-as como um novo conceito de urbanização que incorpora valores ambientais aos processos de gestão e ordenamento dos espaços urbanos (SILVA, 2010, p. 239).

Conforme entendimento de Fiorillo (2019), o Estatuto da Cidade promoveu a constitucionalização de uma ordem social regida pelo dever estatal de proteção do meio ambiente, bem como sua estabilização enquanto direito fundamental. Este entendimento foi reafirmado pelo ministro Edson Fachin, quando do julgamento da ADI 4269-DF, em 2017.

O meio ambiente artificial passou a receber, portanto, tutela mediata (em conformidade com o art. 225, CF, responsável pela proteção integral ao meio ambiente como tutela de todas as formas de vida) e tutela imediata, que recebe tratamento jurídico aprofundado em função da regulamentação dos arts. 182 e 183, CF. Por isso, Fiorillo (2019) considera que resta

bem posicionada a concepção de que a execução da política urbana determinada pela Lei 10.257/2001 deverá ser **orientada em decorrência dos principais objetivos do direito ambiental constitucional** e especificamente pela realização dos valores estabelecidos pelo **art. 1º da Carta Magna em harmonia com a ordem econômica do capitalismo** (FIORILLO, 2019, p. 59). – *grifos nossos*

Percebe-se que esta lei cria normas de ordem pública e interesse social para regulamentação do uso da propriedade privada em prol do bem-estar coletivo<sup>12</sup>, segurança e equilíbrio ambiental (FILHO, 2015). Isso também significa dizer que a função social da cidade

<sup>12</sup> Sobre isso, temos em Fiorillo (2019, p. 67): “O bem coletivo apontado no parágrafo único [do art. 1º] reafirma a visão constitucional criada a partir de 1988 de **superar a tradicional e superada dicotomia bens públicos x bens privados, atrelada a toda e qualquer relação jurídica possível em nosso sistema constitucional até a edição da Carta Magna**. Com aceção clara, **o uso da propriedade passa a ser estabelecido em prol do bem ambiental** (art. 225 da CF), com todas as consequências jurídicas dele derivadas”. – *grifos nossos*

é cumprida quando a cidade é capaz de proporcionar aos seus habitantes os direitos fundamentais elencados no art. 5º, CF, e sociais elencados no art. 6º, CF (FIORILLO, 2019).

A doutrina aduz, ainda, diferentes elementos que se relacionam com as funções sociais da cidade e a dignidade da pessoa humana para satisfação destes princípios. Por exemplo, Fiorillo (2019) elenca a moradia, trabalho e consumo, ao passo que Libório (2004) elenca a habitação, o trabalho, a circulação e o lazer, com base na evolução dos próprios Direitos Humanos e a partir da interpretação da Carta de Atenas e de conceitos apresentados por Le Corbusier. Cuida-se somente de diferentes formas de se observar a execução dos direitos fundamentais e sociais à luz do Direito Urbanístico.

Por se tratar de normas de ordem pública, cabe ao magistrado apreciação de ofício de qualquer questão relativa às relações jurídicas disciplinadas pela Lei nº 10257/01. Também não se opera preclusão e as questões que dela surgem podem ser decididas e revistas a qualquer tempo e grau de jurisdição, conforme ensina Nelson Nery Júnior em seu livro “Código de Processo Civil comentado e legislação processual civil extravagante em vigor”.

O EC foi responsável pela definição de que a política urbana tem como objetivo a ordenação do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana. Também é ela que define as diretrizes para a política urbana brasileira, quais sejam: garantia do direito a cidades sustentáveis; gestão democrática da cidade; cooperação entre os diferentes níveis de governo.

Estes não são os únicos objetivos do EC, já que ele também estabelece objetivos relativos à ordenação e controle do uso do solo. Da leitura de seus dispositivos, depreende-se que é preciso evitar a utilização inadequada de imóveis, o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivo ou inadequado da infraestrutura urbana e a retenção especulativa de imóveis.

Trata-se de uma lei importantíssima, uma vez que nem todos os municípios possuem leis locais de ordenamento urbano, e quando isto acontece, suas disposições auxiliam na persecução dos objetivos da política urbana, fixando um mínimo de disciplina e ordem no estratégico crescimento da cidade, de modo a se gerar desenvolvimento.

Como nos ensina José Afonso Silva (2010) o Estatuto da Cidade reitera vários institutos do Direito Urbanístico e fornece material para ser utilizado em matéria urbanística, visando à melhor ordenação do espaço urbano, sobretudo o municipal. Apesar disso, de acordo com o professor, é importante instrumental a ser operacionalizado e adaptado à realidade de cada localidade, pois, por si só não acarreta automaticamente, os resultados pretendidos.

No que diz respeito aos instrumentos da política urbana, o art. 4º, prevê, de forma não exclusiva: planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de

desenvolvimento econômico e social; planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões e planejamento municipal.

Houve também o rompimento com uma visão administrativista, segundo a qual, as normas jurídicas somente são impostas à população, sem qualquer consulta. Baseando-se nos princípios da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, CF), da cidadania (art. 1º, II, CF), a gestão democrática da cidade permite dar efetividade ao meio ambiente artificial, garantindo a participação direta dos cidadãos em todo o processo legislativo urbanístico. Estes mecanismos não impedem a utilização de outros para controle, inclusive jurisdicional, conforme já apontado neste trabalho (FIORILLO, 2019).

O Estatuto da Cidade permitiu a instituição de mecanismos de indução à função social da propriedade em terrenos e edificações vazios ou subutilizados. A saber: parcelamento, edificação e utilização compulsórios; IPTU progressivo no tempo; desapropriação como pagamento em títulos de dívida pública. Em São Paulo estes instrumentos já haviam sido implementados durante a gestão de Luiza Erundina, mas não havia proteção jurídica, de sorte que sua utilização foi questionada judicialmente.

É neste contexto que a cidade de São Paulo elaborou seu Plano Diretor Estratégico, promulgado na Lei nº 13.430/02, cuja previsão constitucional está amparada no art. 182, §1º, CF. Édis Milaré (*apud* SILVA, 2015) explica que o Plano Diretor é o instrumento básico da política urbana, pois dará os rumos ao desenvolvimento sustentável e saudável das cidades. Assim defende Silva (2015, p. 241):

Com a aprovação do plano diretor e sua entrada em vigor, o Poder Público municipal poderá corrigir uma série de distorções urbanísticas presentes no território do município, algumas delas históricas, além de melhor planejar as ocupações futuras e seus múltiplos usos.

Outros princípios implementados pela lei são a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização; adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira aos objetivos do desenvolvimento urbano e a regularização fundiária e a urbanização de áreas ocupadas pela população de baixa renda.

Estes princípios são regulamentados por alguns instrumentos gerais de política urbana estabelecidos pela própria lei, tal como a obrigatoriedade do Plano Diretor e sua articulação com instrumentos de planejamento para a Administração Pública; o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; a concessão de uso especial para fins de moradia e a transferência do direito de construir. Estes instrumentos devem ser regulamentados por lei municipal própria.

Insta salientar que o Plano Diretor somente é obrigatório para municípios com mais de 20 mil habitantes, que façam parte de regiões metropolitanas ou façam parte das hipóteses

elencadas no art. 41, EC. Com isso, a maior parte dos municípios brasileiros está desobrigada de elaborá-lo, já que, segundo dados do último Censo Demográfico, 70,6% das cidades brasileiras possuem até 20 mil habitantes<sup>13</sup>.

Em que pese o Município ser o grande protagonista do planejamento urbano no Brasil, o próprio Estatuto da Cidade ainda atribui algumas responsabilidades à União. Isso pois o Governo Federal deve editar normas gerais relativas à cooperação interfederativa (Estatuto da Metrôpole, por exemplo) e às diretrizes de desenvolvimento urbano (Lei do Sistema Nacional de Habitação e Interesse Social, Lei do Saneamento Ambiental e Resíduos Sólidos e Lei da Política Nacional de Mobilidade Urbana, por exemplo). Salienta-se que estas normas somente foram editadas após a criação do Ministério das Cidades, órgão responsável pela tentativa de coordenação das políticas setoriais com impacto no processo de desenvolvimento urbano (SANTOS, 2020).

#### **4.2. Estatuto da Metrôpole: função, regulamentações e principais disposições**

O Estatuto da Metrôpole entrou em vigor em 2015 e trata de importante avanço no ordenamento jurídico brasileiro, pois se trata de um importante mecanismo para induzir melhor governança de territórios que não são reconhecidos como entes federativos, a exemplo das regiões metropolitanas. Nestes casos, conforme aponta Santos (2020), a responsabilidade pela gestão de funções públicas de interesse comum demanda melhor coordenação interfederativa, fato este que já era apontado desde a década de 1970, quando foram instituídas as primeiras regiões metropolitanas pelo governo federal.

A partir da entrada em vigor da Constituição Federal de 1988, deixaram de ser criadas regiões metropolitanas pela União, pois a competência foi passada para os governos estaduais. Concomitantemente, os municípios deixaram de ser tutelados pelos Estados e foram elevados à condição de entes federativos (SANTOS, 2020). É por isso que o Estatuto da Metrôpole “reconheceu os limites da atual estrutura político-territorial e forneceu alternativas para conciliar o federalismo de três entes vigentes no Brasil, considerado cláusula pétrea” (SANTOS, 2020, p. 15).

Marrara (2021) ressalta que o EM marca a passagem de um Direito Urbanístico isolado e focado somente no Município e que não considerava a interdependência entre as populações,

---

<sup>13</sup> Dados disponíveis em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgiclfndmkaj/https://static.poder360.com.br/2023/06/Primeiros-Resultados-de-Populacao-e-Domicilios-Apresentacao.pdf>. Acesso: 12 out. 2023.

as políticas públicas e os recursos de cada ente da federação, nem os impactos desses elementos entre si.

Em seu art. 1º, esta lei fundamenta que seu objetivo:

**Art. 1º Esta Lei, denominada Estatuto da Metrópole, estabelece diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas instituídas pelos Estados, normas gerais sobre o plano de desenvolvimento urbano integrado e outros instrumentos de governança interfederativa, e critérios para o apoio da União a ações que envolvam governança interfederativa no campo do desenvolvimento urbano, com base nos incisos XX do art. 21, IX do art. 23 e I do art. 24, no § 3º do art. 25 e no art. 182 da Constituição Federal. – *grifos nossos***

Vê-se, dessa maneira, que o Estatuto busca reger o planejamento, a gestão e a execução de funções públicas de interesse comum. Com isso, a governança destes territórios passou a depender de maior cooperação voluntária entre os entes e o próprio legislador apresentou critérios obrigatórios para a gestão plena dessas unidades. A saber: a existência de estrutura de governança interfederativa própria; plano de desenvolvimento urbano integrado aprovado mediante lei estadual; compartilhamento de responsabilidades entre entes da Federação em termos de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum.

Aqui, é importante ressaltar, um problema na norma jurídica apontado pelo professor Thiago Marrara, no livro “Estatuto da Metrópole: Lei 13.089/2015 comentada” (2021), que é a deficiência técnica ou refinamento no uso de conceitos jurídicos. O legislador pretendeu “apontar normas nacionais básicas para as RMs e Aus e normas exclusivamente federais, em outros momentos, para fixar como a União apoiará essas iniciativas de regionalização” (MARRARA, 2021, p. 24).

Já fora dito que a Constituição Federal estabelece, em seu art. 22, XX, que a União possui competência legislativa para instituição de diretrizes de desenvolvimento urbano, ao passo que a competência legislativa para Direito Urbanístico é concorrente, nos termos do art. 24, I, CF. Tendo essa cisão em mente, Marrara (2021) elenca que há diferença fundamental entre diretriz (expressa no art. 22, CF) e norma geral (art. 24, CF):

**A diretriz parece indicar um conjunto de orientações e valores básicos de natureza operacional que devem permear as políticas públicas de desenvolvimento urbano.** Além disso, elas podem constar quer de **lei**, quer de **atos normativos infralegais editados pelo Executivo**. Em suma, a diretriz se caracteriza por: (i) seu caráter de orientação (“soft law”); (ii) seu conteúdo predominantemente operacional (sobre “como fazer”); e (iii) por natureza jurídica legal ou infralegal, já que também podem ser criadas por Ministérios e seus conselhos (MARRARA, 2021, p. 23-24). – *grifos nossos*

Enquanto o EC indica as diretrizes de desenvolvimento urbano em seu art. 2º, ao passo que o EM absorve as diretrizes do Estatuto da Cidade e adiciona novo conjunto de normas em seus arts. 7º e 7º-A, que envolvem o compartilhamento da tomada de decisões, das responsabilidades de gestão, a participação popular e a compatibilização das leis e planos

orçamentários. Também traz normas gerais, ou seja, incidem sobre todos os níveis da federação e que não podem ser ignoradas pelos Estados e Municípios (MARRARA, 2021).

Quanto à previsão da participação da sociedade civil em caráter deliberativo nos processos de planejamento e execução de ações e políticas públicas. No entanto, a composição desta representação não foi prevista, o que abre margem para que os Estados desenvolvam diversos modelos de instâncias populares colegiadas.

O Estatuto da Metrópole possui estrutura bastante enxuta. Conta com apenas 25 artigos, sem exclusão dos vetados e são divididos em seis capítulos. Em 2018, foi publicada a Lei nº 13683, que trouxe diversas alterações no Estatuto, sobretudo com a revogação de normas que tratavam da improbidade urbanística e do SNDU e modificação das normas relativas à participação popular, ao apoio da União e às definições legais do PDUI e de região metropolitana (MARRARA, 2021).

Ademais, o Estatuto da Metrópole também foi alvo de duas Medidas Provisórias: a MP nº 818 (que se tornou a Lei nº 13683) e a MP nº 862, que não avançou legislativamente. Segundo o entendimento do professor Thiago Marrara (2021), estas duas iniciativas tinham o objetivo de afrouxar o Estatuto da Metrópole, pela facilitação do uso de seus conceitos técnicos e pela extinção de normas de fomento e de responsabilização de administrados públicos.

No que diz respeito à sua abrangência, o Estatuto se direciona às RMs e às Aus, definidas em seu próprio art. 2º, e às microrregiões instituídas pelos Estados com fundamento em funções públicas de interesse comum e com características predominantemente urbana, nos termos do art. 1º, §1º. Desta feita, não são atingidos os Municípios e Estados que ajam isoladamente ou por meio de consórcios e convênios fora das regiões formalizadas.

Durante os anos de 2003 e 2016, foi adotada uma estratégia para induzir o comportamento estadual e municipal à elaboração e revisão de documentos técnicos, que é responsável por condicionar o apoio da União à existência dos planos nos termos estabelecidos pelo Estatuto da Metrópole. Com isso, por mais que a União não intervenha diretamente no processo de gestão interfederativa, sua presença e capacidade de centralização ainda se manifestam, sobretudo para obtenção de recursos federais (SANTOS, 2020).

Entretanto, foi vetada a Seção II, que previa a criação do FNDUI, podando a possibilidade de existência de formas cooperativas de financiamento de serviços comuns. Como consequência, resta inalterado a forte heterogeneidade existente entre os municípios brasileiros, “o que compromete a participação dos municípios maiores e com maior capacidade de arrecadação orçamentária, resistentes a transferir recursos para beneficiar municípios vizinhos” (SANTOS, 2020, p. 16).

Há uma importante questão a ser ressaltada sobre o Estatuto da Metrópole, que é sua relação com outras normas de disciplina urbanística. Marrara (2021) defende que visando harmonizar os ordenamentos locais com as políticas regionais, o próprio EM traz algumas regras de articulação, como previsto no art. 1º, §2º. Porém, a Lei nº 13683/18 tornou a redação enxuta, exigindo-se somente que as disposições do EM sejam aplicadas com observância das normas do Estatuto da Cidade.

Argumenta o professor que as unidades regionais são afetadas principalmente pelas normas de diretrizes gerais de desenvolvimento urbano previstas no Estatuto da Cidade. Já as regras relativas aos instrumentos de política urbana devem ser observadas pelas unidades regionais desde que desejem se valer da faculdade prevista no art. 9º, V, EM. Por fim, as normas relativas à responsabilidade dos gestores não incidem, a princípio, sobre órgãos e autoridades regionais, por se tratar de hipótese de responsabilização por instrumentos locais (MARRARA, 2021).

## 5. ESTUDO COMPARADO DOS PLANOS DIRETORES ESTRATÉGICOS DE SÃO PAULO: AVANÇOS E RETROCESSOS

O Plano Diretor é o instrumento que efetiva a função social do território urbano, mediante o planejamento da expansão da malha urbana e do estabelecimento dos usos de porções espaciais, guiado pelo princípio da gestão democrática (no art. 29, XII, CF, o art. 2º, II, e art. 40, § 4º, da Lei 10.257/2001). Silva (2015, p. 251) ressalta que esta função é atingida quando satisfaz “as exigências fundamentais de ordenação da cidade”, que deverá assegurar “o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social, e ao desenvolvimento das atividades econômicas”, conforme preceitua o art. 39, EC.

É “plano” pois estabelece os objetivos a serem atingidos pela sua região de circunscrição, os prazos em que eles devem ser alcançados, as atividades a serem executadas e quem as executa. É “diretor” pois fixa as diretrizes do desenvolvimento urbano municipal (SILVA, 2010).

Frente às exposições feitas no decorrer do trabalho, percebe-se que a legislação brasileira possui forte caráter municipalista, justificada, sobretudo, pela proximidade dos cidadãos às questões urbanas e pela especificidade de cada metrópole. Para isso, ele institui alguns instrumentos do planejamento municipal, na visão de Silva (2015), que são: (i) zoneamento municipal; (ii) planos de desenvolvimento econômico e social; (iii) disciplina do parcelamento e (iv) uso e ocupação do solo.

Insta salientar, também, que Carlos Sérgio Gurgel da Silva (2015) ressalta que é da natureza do Plano Diretor ser um desdobramento da Lei Maior do Município. *In verbis*:

**É da natureza do Plano Diretor que ele seja um desdobramento da Lei Orgânica: ele estaria para a Lei Maior do Município, assim como o Estatuto da Cidade está para a Constituição Federal.** Não seria de feito ideal o Plano Diretor estabelecer detalhes, até porque ele engessaria normas que, de si, requerem adaptações constantes. Desta forma, pode-se afirmar que **os Planos Diretores estabelecem disposições mais específicas que as diretrizes gerais das Leis Orgânicas, Constituições Estaduais e Constituição Federal e até mesmo do Estatuto da Cidade, mas podem acabar sendo menos específicos que outras leis municipais, até porque sua função de ordenar o território urbano é basilar.**

Diante destas considerações, vale concluir que o Plano Diretor constitui **elemento fundamental para se pensar e realizar a função social da cidade**, e ainda, **da propriedade**, uma vez que é atribuída a esta norma basilar do ordenamento urbano a implementação das políticas públicas norteadoras dos rumos a serem seguidos por cada cidade, de acordo com seus interesses e necessidades específicas (SILVA, 2015, p. 252). – *grifos nossos*

O professor também remete a Toshio Mukai, para quem as fases de elaboração do Plano são: (a) diagnóstico, ou seja, coleta e interpretação dos dados); (b) pesquisa acerca das vontades da comunidade e suas expectativas; (c) fixação das diretrizes e objetivos. Somente após isso

poderá ser aprovado, sendo que esta aprovação deve ser por lei, com exigência de quórum qualificado. Não há proibição de emendas, salvo se acrescentarem despesas para o Poder Público na execução do plano. Merece destaque aqui também a lição de Uadi Lâmmego Bulos, que ensina que

**Esse plano urbanístico, por assim ser chamado, deve ser único, embora possa ser adaptado às características locais da comunidade, bem como dinâmico, porque visa ordenar o crescimento da cidade, de acordo com os recursos de cada prefeitura.** De outra sorte, não constitui um projeto executivo de obras e serviços públicos, mas sim um **roteiro norteador dos projetos futuros da administração municipal.** Este autor explica ainda que, pela sua natureza, não exige a apresentação de plantas, memoriais descritivos, pareceres técnicos, uma vez que seu **conteúdo dispõe apenas sobre as linhas gerais (diretrizes) a serem seguidas para a execução de obras públicas, serviços ou atividades,** em prol das necessidades prementes da sociedade como um todo (BULOS apud SILVA, 2015, p. 254). – *grifos nossos*

O professor José Afonso da Silva argumenta, em seu livro “Direito Urbanístico Brasileiro” (2010), que o processo de planejamento é o momento de definição de objetivos específicos em função da realidade social e da manifestação da população, a preparação dos meios para que estes objetivos sejam atingidos, o controle da aplicação deles e a avaliação dos resultados obtidos.

Outrossim, as leis orgânicas municipais divergem ao enumerar os instrumentos de planejamento municipal. O autor supracitado elenca que, no Município de São Paulo, o processo de planejamento integra: Plano Diretor, Plano Plurianual e planos setoriais, regionais, locais e específicos, nos termos do art. 144, da Lei Orgânica. O art. 40, §1º, EC estabelece que o plano diretor é “parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas”.

O processo de planejamento municipal depende, portanto, de uma série de mecanismos legais:

I – um plano de desenvolvimento municipal, que é o **plano de governo**, pelo qual cada prefeito **definirá as prioridades e objetivos de seu governo em função da realidade local**; II – os **planos regionais, setoriais e especiais**, que couberem; III – o **plano diretor**, como **instrumento básico da política de desenvolvimento urbano**, e os demais planos urbanísticos (particulares, parciais, especiais ou setoriais) exigidos pela realidade local; IV – o **plano plurianual**, que define, em consonância com o plano de governo e o plano diretor, as **diretrizes, objetivos e metas da Administração Municipal**; V – a **lei de diretrizes orçamentárias**, que, incluindo as **despesas de capital para o exercício financeiro** subsequente, definirá, em termos financeiros, as metas e as prioridades do governo local, orientará a elaboração do orçamento anual e disporá sobre as alterações na legislação tributária, se tais alterações houverem que ser feitas; VI – o **orçamento anual**. Todos esses planos **deverão ser compatíveis entre si e seguir as políticas gerais e setoriais** segundo as quais o Município organiza sua ação, como acertadamente exigem as Leis Orgânicas de São Paulo (art. 144, § 2º) e de Pompéu (art. 125) e o Estatuto da Cidade (art. 40, § 1º) (SILVA, 2010, p. 134-135). – *grifos nossos*

Quanto ao conteúdo, abrange a ordenação do solo municipal, dependendo, também, da realidade local e dos objetivos que essa transformação exige, sobretudo em matéria relativa ao sistema viário (que envolve também o arruamento, previsão de estradas e loteamento do solo); ao sistema de zoneamento (por meio do qual são estabelecidas zonas de uso do solo e regras sobre sua ocupação); ao sistema de recreação e revitalização (ligado a áreas verdes, esportivas, de preservação e revitalização). Isso sem se esquecer do aspecto social e necessidade de fornecimento de serviços públicos básicos, como escolas, postos de saúde, transporte público e áreas de lazer (SILVA, 2010).

Já quanto à sua forma, o Plano Diretor se apresenta de forma gráfica, contendo relatório, mapas e quadros, que trás o retrato da situação fática atual e aquela pretendida. Cuida-se de documento técnico-jurídico, elaborado pelo Executivo Municipal e aprovado pelo Legislativo, desde que tenha sido ouvida a população, pelos mecanismos de escuta popular, elencados pelo Estatuto da Cidade, e com a devida publicidade dos documentos produzidos, nos termos do art. 40, §4º, EC (SILVA, 2010).

Em que pese o Plano Diretor ser obrigatório para cidades com mais de 20 mil habitantes, integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações de áreas de interesse turístico, na verdade, muitos municípios brasileiros não o possuem, mesmo cidades que, por força do art. 41, I ao V, Lei nº 10.257/01, deveriam tê-los aprovados até o dia 10 de outubro de 2006. Não é o caso da cidade de São Paulo, cujo último Plano Diretor foi aprovado em 2014 por meio da Lei Municipal nº 16.050/14. Ele é válido até 2030, mas a revisão intermediária já está encaminhada, em vias de ser aprovada pela Câmara.

O primeiro Plano Diretor aprovado em São Paulo foi promulgado em 1971, e foi revisado em 1988. A influência repressora dos militares impediu que o programa tivesse transparência, de sorte que foi aprovado de forma impositiva, sem participação da sociedade civil, conforme destaca o próprio texto do Plano Diretor de 2002.

### **5.1. Os primeiros Planos Diretores de São Paulo**

É sabido que São Paulo foi uma das últimas metrópoles da América Latina a ter um Plano Diretor, conforme afirmou o vereador Paulo Frange em entrevista ao Portal da Câmara Municipal de São Paulo<sup>14</sup>. Até a década de 1970, o planejamento urbano municipal estava concentrado nas regiões ricas da cidade e, inicialmente, à margem da lei. Dessa maneira nasceram os bairros planejados e construídos pela empresa privada inglesa City, que loteou os

---

<sup>14</sup> Disponível em: <https://www.saopaulo.sp.leg.br/apartes/meio-seculo-de-planos/>. Acesso em 13 out. 2023.

bairros Jardim Europa, Pacaembu, Alto de Pinheiros, Alto da Lapa e Jardim Paulista. As normas utilizadas nesses bairros foram posteriormente ao Código de Obras, mas o restante da cidade não possuía qualquer forma de regulamentação.

O primeiro Plano Diretor de São Paulo data de 1971 e era chamado de Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado do Município. No ano seguinte, a Lei nº 7085/72, também conhecida como Lei de Zoneamento, regulamentou a existência do Plano Diretor e traçou as primeiras diretrizes urbanísticas para a cidade e delimitou em quais áreas era permitido construir e para qual uso. As consequências da escolha e delimitação dessas regiões são inúmeras, como ressaltou a professora Raquel Rolnik em entrevista:

“Quem está seguindo as normas pode conseguir na hora uma ligação de água, enquanto um bairro popular vai ter que lutar anos ou décadas para obter uma ligação da Sabesp. (...) É muito diferente ter um terreno onde só pode fazer uma casinha e ter um terreno onde se pode fazer uma torre com 50 andares”.

Um dos principais pontos trazidos pelo primeiro Plano Diretor e pela Lei de Zoneamento foi a formalização dos bairros estritamente residenciais para pessoas abastadas (no caso, os criados pela empresa City). Essa classificação se manteve sem expressivas alterações ao longo dos Planos Diretores e Leis de Zoneamento seguintes. “O zoneamento de 1972 ainda permanece e foi atravessando tudo quanto é plano diretor, mudando de nome, mas ainda muito fortemente presente na história de todos os planos”, afirma Rolnik.

O processo de aprovação deste plano foi verticalizado, sem participação e escuta popular. “É um plano que fala uma linguagem que não é a predominante do modo de produção da cidade das maiorias”, aponta Rolnik. Continua: “O planejamento era excludente porque não ouvia a maior parte do povo”. Enquanto as regiões centrais e abastadas eram abarcadas pela legislação urbanística, as regiões periféricas e de mananciais permaneceram em um limbo jurídico. Como a oferta de moradia popular ainda era baixa na cidade, essas regiões viraram um espaço de ocupação popular irregular.

Além disso, o plano previa áreas em que eram permitidas construções de conjuntos habitacionais populares em meio à zona rural. Essas áreas eram chamadas de Z8100/1 e foram aproveitadas pela Cohab-SP para a criação de conjuntos habitacionais, que posteriormente se tornaram bairros, como Cidade Tiradentes e o Conjunto Residencial José Bonifácio. Esses bairros não possuíam sequer serviços públicos, comércio, áreas de esporte ou lazer e somente décadas depois começaram a ser produzidas políticas de transporte público para essas regiões.

Outra consequência foi a proliferação de prédios altos e estreitos, afastados da rua e rodeados por piscinas e áreas de lazer no térreo, por meio da fórmula de Adiron. Esta permitia o aumento do coeficiente de aproveitamento se o empreendimento diminuísse a taxa de ocupação do lote, ou seja, o máximo que se pode construir em relação ao tamanho do terreno era maior se a porcentagem de chão que poderia ser ocupada fosse menor. Como alternativa, as empresas de construção civil se valeram desse artifício ao mesmo tempo que aumentava seus lucros, mas fez com que os moradores desses prédios se isolassem do cotidiano do entorno.

Houve, ainda, o Plano Diretor de 1988, que também foi pensado e estruturado de forma verticalizada. Também não foi complementado por uma revisão na Lei de Zoneamento, que somente foi modificado novamente em 2004, o que restringiu, em muito, suas possibilidades de efetivação de qualquer alteração na estrutura urbanística da cidade.

## **5.2. O Plano Diretor Estratégico de São Paulo de 2002**

O primeiro Plano Diretor editado já sob égide da Constituição Federal de 1988, ou seja, sob efeito de todos os princípios e garantias constitucionais de política urbana, além do próprio Estatuto da Cidade, recém aprovado à época. Ocorre que, mais uma vez, não houve grande número de atualizações e inovações legislativas.

O PDE de 2002 foi elaborado em duas etapas, pois a parte que tratava da implementação dos instrumentos urbanísticos foi deixada a cargo dos planos regionais, apresentados em lei separada, que foi tratada no PL nº 522/03. Durante o trâmite legislativo, os dois PLs foram consolidados em somente um documento (MELONCINI, 2018).

Em que pese já estar vigente a obrigatoriedade, normativa, da participação popular no processo de elaboração do Plano Diretor, não foi o que ocorreu na prática. As audiências públicas não discutiram a totalidade do projeto, alguns debates não foram realizados e nem divulgados previamente pela Prefeitura, como também não foram apreciados previamente pela população os documentos discutidos. Além disso, o projeto sofreu “emendas noturnas”, que alteraram algumas áreas de caráter estritamente residencial em áreas mistas e algumas ruas em corredores de uso especial (VILLAÇA, 2005).

A desigualdade de condições para a participação da população na elaboração do projeto era dada, mas Meloncini (2018) defende que cumpria às autoridades adotarem mecanismos para tornar o debate e as contribuições acessíveis, mas não foi o que ocorreu, de modo que não foi efetivada as garantias urbanísticas constitucionalmente estabelecidas.

A população dos bairros da periferia paulistana fez poucas contribuições, cite-se o caso de audiência pública das subprefeituras de Itaquera e M'Boi Mirim, em que nenhum participante se inscreveu para falar, tendo as sessões públicas acabado antes do horário programado, “por falta de assunto”. A maior parte das contribuições orais teve por objeto interesses das classes média e alta, tal como a proteção de bairros cujo zoneamento é estritamente residencial. Ademais, determinados grupos sequer se utilizaram das audiências públicas para discutir as suas propostas, utilizando de caminhos que não dependiam do embate de suas posições em sessão aberta (MELONCINI, 2018, p. 110).

O texto estabelecia um limite temporal de 10 anos, ou seja, sua validade seria até janeiro de 2013, com uma revisão parcial em 2006, que nunca ocorreu. Em função disso, a cidade de São Paulo iniciou 2013 desprovida do instrumento básico de política urbana, em contrariedade à Constituição Federal e Estatuto da Cidade.

### 5.3. O Plano Diretor Estratégico de São Paulo de 2014

Fernando Haddad assumiu o cargo de prefeito de São Paulo em 2013, em um quadro urgente de aprovação e debate de um novo PDE, apto a traçar e direcionar novas diretrizes de política urbana para cidade e que tratasse das desigualdades socioeconômicas que envolvem a população paulistana. Nessa perspectiva, foi apresentado o PL 688/13, que posteriormente se tornou a Lei nº 16050/14.

O Projeto foi elaborado mediante intenso processo participativo nas discussões, redação e implementação. Segundo dados divulgados pela Prefeitura, foram realizadas 114 audiências públicas, que contaram com a participação de 25.692 pessoas. Também foram apresentadas 10147 contribuições, sendo 5684 delas feitas nos encontros presenciais, 4463, pela internet, 1826, por fichas online, 902, pelo mapa colaborativo, 1204, pela minuta participativa e 531, pelo site da Câmara<sup>15</sup>. Após 10 meses de discussões, o PL foi aprovado e entrou em vigor.

Este PD foi prestigiado não somente em todo o Brasil, mas também no mundo. Em 2017, foi premiado pelo Concurso ONU-Habitat de Melhores Práticas Urbanas, de agência da ONU:

Segundo o ONU-Habitat, o plano foi contemplado por seu propósito de “tornar a cidade mais humana, moderna e equilibrada, através do emprego e da moradia, para enfrentar as desigualdades socioterritoriais”. Para isso, a iniciativa defende um projeto mais democrático e inclusivo de cidade, além de ambientalmente responsável, produtivo e, sobretudo, com vistas a melhorar a qualidade de vida das pessoas<sup>16</sup>.

No que diz respeito ao seu conteúdo, temos 393 artigos. Logo em seu art. 1º, §3º, já é estabelecido que se trata do instrumento básico da PDU do Município de São Paulo, devendo

<sup>15</sup> Dados disponíveis em: <https://www.capital.sp.gov.br/cidadao/rua-e-bairro/gestao-urbana/plano-diretor-estrategico>. Acesso: 13 out. 2023.

<sup>16</sup> Informação disponível em: <https://nacoesunidas.org/planodiretor-da-cidade-de-sao-paulo-vence-premio-de-agencia-da-onu/>. Acesso: 13 out. 2023.

ser seguido por todos os agentes públicos e privados. Segundo Andrade (2017), esta previsão reforça a tese de autoaplicabilidade dos institutos do Plano Diretor a todos os sujeitos da urbe.

O Título II foi dividido em três capítulos. Um primeiro, que trata da ordenação territorial (dos arts. 8º ao 26), o qual define a Macrozona de estruturação e qualificação urbana, a Macrozona de proteção e recuperação ambiente e a Rede de estruturação e transformação urbana. Um segundo, que trata do parcelamento, uso e ocupação do solo e da paisagem urbana (dos arts. 27 a 88), em que foi estabelecido o zoneamento da cidade, definidas as ZEIS, dentre outras zonas especiais, com regulamento próprio: ZEPEC, ZEPAM e ZEP. Um terceiro, que trata dos instrumentos de política urbana e de gestão ambiental (arts. 89 a 173). Eles podem ser: indutores da função social da propriedade, como o PEUCs, IPTU progressivo no tempo e desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública; relativos ao direito de construir, como a outorga onerosa do direito de construir e a transferência do direito de construir; instrumentos de ordenamento e reestruturação urbana, que é o caso das operações urbanas consorciadas, concessão urbanística, projeto de intervenção urbana, áreas de estruturação local e reordenamento urbanístico integrado.

Fixa, também, os princípios regentes da PDU e do Plano Diretor, em seu art. 5º. São eles: função social da cidade; função social da propriedade urbana; função social da propriedade rural equidade e inclusão social e territorial; direito à cidade; direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e gestão democrática da cidade. Suas diretrizes são elencadas ao longo dos 14 incisos do art. 6º e os objetivos estratégicos, em seu art. 7º. A não observância destes mecanismos torna passível a intervenção do Ministério Público ou da Defensoria Pública por ação civil pública.

Outro ponto apontado por Ungaretti *et al* (2021), diz respeito ao uso de terras públicas. As autoras apontam que nos anos 2000, diversas denúncias sobre irregularidades na destinação de terras públicas embasou a criação de uma CPI pela Câmara dos Vereadores de São Paulo. A CPI das Áreas Públicas constatou que, das 140 áreas pesquisadas, algumas foram cedidas por contratos de concessão para clubes, associações, bancos, supermercados, hotéis, shoppings, postos de gasolina, entre outros, e apontou que havia falta de proporcionalidade da contrapartida, em geral pequena e nem sempre cumprida.

Com esse diagnóstico, o PDE de 2002 determinava a realização de um cadastramento e mapeamento das áreas e edifícios públicos e a implementação de um sistema único informatizado de cadastro georreferenciado, nos termos do art. 85, PDE/02, que envolvia a elaboração do Plano de Gestão das Áreas Públicas. Somente em 2005 foi criada a CMPT, que seria responsável pela elaboração do plano. Ocorre que as atas públicas da Comissão geraram

uma minuta de Projeto de Emenda da Lei Orgânica do Município, ou seja, o modelo de plano não foi seguido. Paralelamente, seguiam ocorrendo concessões e alienações de diversas áreas públicas.

Frente a isso, o PDE de 2014 trouxe a primeira tentativa de formulação de um plano articulado para resolver o assunto, o PGAP. Esse plano visava a utilização social das terras públicas e propunha a organização, digitalização, georreferenciamento e publicização do acervo das áreas municipais. Porém, Santo *et al* (2021) alegam que a implementação dessas diretrizes enfrentou uma série de problemas, tal qual a desorganização do acervo, falta de diálogo intersecretarial, resistência do corpo técnico e a própria descontinuidade da gestão. Ao final, foram divulgados dados incompletos, com apenas 3057 áreas públicas cadastradas.

Ao mesmo tempo em que o PDE de 2014 previu destinações sociais às terras públicas, sua elaboração foi atravessada por uma reforma no pensamento do planejamento urbano, que opta por um planejamento estratégico via projetos urbanos localizados e concretos em detrimento de uma regulação geral do território. Os desdobramentos desse *modus operandi* vão desde políticas de austeridade fiscal e agenda de privatizações à entrada do capital financeiro privado na produção imobiliária e de infraestrutura pública. Sendo assim, é possível identificar **contradições** no planejamento municipal, que prevê a destinação social das terras públicas ao mesmo tempo que promove mecanismos para a sua privatização ou desestatização (UNGARETTI *et al*, 2021, p. 4). – *grifos nossos*

Com o início da gestão de João Dória, foi elaborado o Plano Municipal de Desestatização, responsável por estabelecer a concessão e a privatização de diversas áreas, equipamentos e serviços públicos. Esta situação não foi atualizada pela revisão do PDE.

#### 5.4. O contexto da revisão do Plano Diretor

Inicialmente, a revisão do PDE estava prevista para 2019, mas foi adiada para 2021, em função da pandemia de Covid-19, muito embora em 2021 a pandemia ainda estivesse longe do fim. Em face dessa situação, alguns setores da sociedade civil organizada, como o Movimento Defenda São Paulo e o IAB – Seção São Paulo, solicitaram o adiamento da revisão e a promulgação de uma agenda emergencial para a cidade. Porém, o governo municipal lançou um edital, em 10 de abril de 2021, chamando para inscrição no modelo virtual de consulta. Somente após pressão da oposição e dos movimentos sociais, o processo foi adiado definitivamente para 2023.

Ademais, o professor Ivan C. Maglio (2021) salientou, em texto ao Jornal da USP, que o Plano Diretor de 2014 não previu o âmbito e a extensão da revisão. Com isso, os assuntos

tratados “poderão ficar ao sabor da vontade dos lobbys que pressionam o governo municipal para a sua realização”<sup>17</sup>, segundo o professor, dando clara vantagem ao mercado imobiliário<sup>18</sup>.

Em setembro de 2019, foi disponibilizado, pela PMSP, um documento de balanço da aplicação do Plano Diretor. Da leitura, temos alguns aspectos que devem ser apontados como contexto para entendimento das novas contribuições que foram propostas na revisão.

Pelo documento, 480 novos empreendimentos imobiliários foram licenciados nos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana e os lançamentos nesses eixos passaram de 10% do total em 2014, para 33% em 2018. Como não houve escolha de quais EETU deveriam ser priorizados, com o risco de saturação de algumas áreas da cidade.

Os eixos de transporte de massa são pressionados pelo PDE de 2014, em função do estímulo à ocupação de áreas próximas a estações de trens ou de corredores de ônibus. O relatório aponta, nesse sentido, a transformação ainda mais intensa em bairros nobres, como Pinheiros e Vila Mariana, que contam com mais de 300.000 m<sup>2</sup> de novas construções cada um, entre 2014 e 2018.

Ainda, após 2016, houve crescimento de 247% na área construída licenciada em ZEIS, na medida em que as notificações para ocupação de imóveis ociosos no centro da cidade caíram, com pouca aplicação dos instrumentos de PEUCs.

O Plano de 2014 tem como objetivo adensar a produção de imóveis de até 80 m<sup>2</sup>, com reforço para imóveis de 30 a 50 m<sup>2</sup>, para atender a população de baixa renda. Pelos dados divulgados, entre 2014 e 2018, houve crescimento de 500% no licenciamento de imóveis de até 35m<sup>2</sup>, nos EETU, mas o destino deles não é necessariamente para HIS.

No que diz respeito ao meio ambiente e áreas verdes, o plano atual prevê a criação de 60 novos parques, além da gestão dos 107 já existentes. Quanto a rede hídrica, observou-se a implementação de 24 Parques Lineares até 2014 e, desde então, mais nenhum outro.

Sobre a gestão democrática, o balanço publicado pela Prefeitura aponta, em pouco mais de uma folha, o desenvolvimento de três plataformas virtuais, que tentam, de alguma forma, aproximar a população dos rumos do planejamento urbano.

---

<sup>17</sup> Disponível em: <https://jornal.usp.br/artigos/a-quem-interessa-a-revisao-do-plano-diretor-estrategico-de-sao-paulo-em-2021-em-plena-pandemia/>. Acesso em 13 out. 2023.

<sup>18</sup> “Nesse contexto, o mercado imobiliário foi alçado a interlocutor privilegiado e exclusivo do governo municipal, que, por sua vez, até agora não abriu o diálogo com as entidades sociais organizadas, apesar das inúmeras solicitações para esclarecer a justificativa da revisão, nas condições acima expostas. Por outro lado, o ramo da construção civil foi considerado essencial durante a pandemia, e suas atividades estão em franco desenvolvimento, com cerca de 480 novos lançamentos de edifícios apenas nas áreas de maior interesse junto aos eixos de transporte de massa, segundo dados de monitoramento oficial dos resultados do Plano Diretor elaborado pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Licenciamento. O setor da construção civil cresceu 14,2%, entre setembro de 2020 e fevereiro de 2021”. (*idem*)

A primeira apresentada é a plataforma Gestão Urbana SP, cujo objetivo “aproximar os cidadãos do poder público, tanto por meio da informação, quanto pelo recebimento de colaborações nos projetos urbanísticos desenvolvidos pela SMDU e SPUrbanismo” (p. 86), sendo possível o acesso a dados aberto, mapas e minutas colaborativas. Em seguida, temos a plataforma de Monitoramento do PDE, por meio da qual pode-se acompanhar a implementação do Plano pela consulta a indicadores e brancos de dados. Há também a plataforma Participe, que permite visualizar todas as consultas públicas abertas e encerradas e colaborar com comentários e sugestões. Por último, temos a Plataforma de Monitoramento dos PIUs, que disponibiliza informações sobre o projeto e status de andamento de cada um dos PIUs e que contém o Sistema de Gestão Interna de Monitoramento dos PIUs, para que a PMSP tenha o devido controle e acompanhamento das ações administrativas que concernem a sua implementação.

O documento também aponta a criação dos Núcleos Regionais de Planejamento das Subprefeituras, que são instâncias vinculadas a cada Subprefeitura e que atua como “colegiado intersetorial e interdisciplinar, responsáveis pela integração e articulação das políticas setoriais bem como pelo acompanhamento das ações voltadas à concretização dos princípios, diretrizes e ações do PDE”, nas palavras do próprio documento.

Houve também a criação do Comitê Intersecretarial de Monitoramento e Avaliação da Implementação do Plano Diretor Estratégico e a revisão da regulamentação dos conselhos municipais e órgãos colegiados ligados à política urbana, apesar de o documento não dar mais detalhes sobre esses dois mecanismos.

### **5.5. Avanços e retrocessos da revisão**

Em 13 de janeiro deste ano, a PMSP lançou a minuta de lei de Revisão Intermediária do Plano Diretor de 2014 e, desde então, diversos estudiosos se manifestaram e lançaram análises prévias sobre a temática.

Um primeiro ponto que merece destaque diz respeito aos PIUs. Por força das previsões normativas do Plano Diretor, a elaboração dos PIUs devem ser democráticos e participativos e a partir de estudos técnicos urbanísticos, ambientais e econômicos. Esse processo serve, ao final, de base para a proposta de mecanismos de gestão e financiamento da implementação de determinado projeto.

Em texto publicado no site do LabCidade, Stroher *et al* (2023), há diversas críticas quanto à elaboração dos PIUs, como o apontamento de que eles vêm sendo utilizados como

forma de driblar exigências legais para mecanismos mais antigos, como as Operações Urbanas Consorciadas, e aos mecanismos de gestão democrática da cidade. Destaca a autora no texto que, dado que “não se enquadram nos mecanismos da OUCs, os PIUs ainda têm proposto, de forma genérica, outras formas de financiamento da transformação urbana, utilizando concessões e parcerias público-privadas”. Além disso, critica-se a falta de nítido interesse público que motive a proposição de novo PIU, para além dos 26 já existentes. Frente a esse problema, a minuta não apresenta soluções às críticas, aprofundando, em verdade, o grau de generalidade e flexibilidade que já possuem.

Além disso, há a proposição de alteração da nomenclatura do PIU. Atualmente chama-se Projeto de Intervenção Urbana e, se aprovada a proposta, passaria a se chamar *Plano* de Intervenção Urbana. Há uma disputa judicial quanto à obrigatoriedade de os PIUs apresentarem estudos de impacto ambiental, cujo objetivo é avaliar a pertinência, os impactos e medidas possíveis para evitá-los, ao se propor nova construção. Na ACP do PIU Setor Central, a Prefeitura alega, por exemplo, que os PIUs não são, em verdade, projetos de intervenção urbana, de modo que não se faz necessária a realização do estudo.

A minuta cria duas categorias de PIUs, os de Ordenamento e Reestruturação Territorial e os de Zonas de Ocupação Especial (ZOE)<sup>19</sup>, com diferentes conceitos e trâmites para cada um, sendo que caberia ao último assegurar a participação social. Stroher *et al* (2023) aponta que o texto original da proposta indicava que caberia ao PIU apresentar os objetivos prioritários para a transformação almejada, o que dava continuidade à possibilidade de PIUs iniciados por entes privados, sem clara justificativa para sua existência e cujos estudos são custeados pela SPUrbanismo, que é financiada com recursos do FUNDURB.

As pesquisadoras do LabCidade apontam que essa mudança de nomenclatura e de entendimento traz consequências quanto à participação popular na construção dos PIUs e dos impactos que os projetos podem ter na paisagem da cidade, considerando os interesses dos setores imobiliários, além de não resolver as críticas já apresentadas. Também apontam que:

**Ainda, se o processo democrático em todas as etapas dos PIUs já era mal regulado, quando ocorria, se dava principalmente através de plataformas digitais, de forma muito rápida e variando de um PIU para outro (sem uniformidade nos processos), a minuta em debate piorou a condição da participação social democrática. Em relação ao PIU de ZOE só há previsão de participação na fase de elaboração dos estudos técnicos, sem menção à participação e/ou gestão social uma vez publicado o decreto que regulamenta o PIU.**

---

<sup>19</sup> Esta alteração foi aprovada. Informação disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/licenciamento/noticias/index.php?p=351449>. Acesso em 14 out. 2023.

A questão preocupa, principalmente, devido ao fato dos PIUs de ZOE vincularem-se normalmente a processos de concessão ou privatização de espaços e serviços públicos, a exemplo do PIU Pacaembu e PIU Anhembi. – *grifos nossos*

Ainda quanto à temática de construção e intervenção urbana, outro texto do LabCidade, intitulado “Substituto do Plano Diretor de São Paulo propõe verticalização generalizada”<sup>20</sup>, trata do adensamento de construções nos EETUs e na Macroárea de Estruturação Metropolitana (MEM). Ressaltam que o PDE de 2014 instituiu em quais áreas é possível adensar construtivamente. Na MEM, por exemplo, o adensamento só é permitido mediante aprovação por PIU. Nestas áreas, é permitido construir prédios de, no máximo, 4 vezes a área do terreno, ao passo que no restante da cidade, somente é permitido construir até o limite de 2 vezes a área do terreno.

O texto aponta que a proposta, então em tramitação, ampliava as áreas adensáveis para patamares superiores à Lei de Zoneamento. Ademais, há três regras novas que merecem ser destacadas. A primeira traz a possibilidade de ampliação do coeficiente de aproveitamento do Arco Tietê para 4, mesmo sem PIU.

A segunda é a possibilidade de aumento do quanto é possível construir nas áreas de eixo e dos projetos urbanos. Já a terceira, que guarda relação com a anterior, estabelece a ampliação do raio dos eixos localizados no entorno de estações de transporte público. Se se tratar de entorno de estações de trem e metrô, o raio foi ampliado de 400 a 600 metros para até 1 km e se se tratar de corredor de ônibus, o entorno passou de 300 para 450 metros. Isso significa a triplicação do perímetro adensável com coeficiente de aproveitamento igual a 4 vezes a área do terreno. Apesar de sociedade ter protestado por redução do adensamento nessas áreas nas audiências públicas, isso não foi acatada pelo Poder Público.

Outro ponto levantado pelo projeto, mas que também afeta o anterior, diz respeito à quantidade de vagas de garagem. A Lei de Zoneamento de 2004 previa que toda unidade habitacional deveria ter, ao mínimo, uma vaga de garagem, sendo possível mais vaga para unidades com mais de 200 m<sup>2</sup> e com exigência maior de vagas para unidades de uso não residencial (mínimo de uma vaga a cada 35 m<sup>2</sup> construídos). Em 2014, a ideia era mudar essa lógica, desestimulando a construção de vagas, principalmente nos EETUs. Para se atingir esse objetivo, foi reduzida a metragem de área computável para cálculo da outorga onerosa do direito de construir<sup>21</sup> e a criação de condições para a implementação de edifícios-garagem nos nós intermodais.

---

<sup>20</sup> Disponível em: <https://www.labcidade.fau.usp.br/entenda-a-proposta-de-verticalizacao-generalizada-do-substitutivo-do-plano-diretor-de-sao-paulo/>. Acesso: 14 out. 2023.

<sup>21</sup> Sobre o tema, aponta Santoro (2023): “Os descontos do pagamento de OODC foram reduzidos para uma vaga por unidade habitacional em usos residenciais (R) e uma vaga a cada 70 m<sup>2</sup> de área construída computável para

Com isso, houve aumento da quantidade de empreendimentos imobiliários sem vagas de garagem, apesar que elas continuaram sendo construídas nos eixos, como aponta Santoro (2023). O que acontece agora houve um aumento no número máximo de vagas em unidades residenciais com mais de 70 m<sup>2</sup>. Argumenta Santoro (2023) que

A lógica já em curso no mercado de empreendimentos com *studios* sem vagas e apartamentos maiores com mais de uma vaga se manterá, a diferença é que a metragem dos *studios* aumentará para ter como contraponto mais vagas de garagem contabilizadas como área não computável. De fato, oferece um **bônus para a produção de apartamentos maiores, que podem ter mais vagas consideradas como área não computável**. A nova regra não lida com o problema de uma grande produção de microapartamentos através de restrição, mas sim a partir de um incentivo que prejudicará a mobilidade urbana na cidade e manterá a segregação socioespacial (SANTORO, 2023). – *grifos do original*

Ainda sobre o mesmo tema, o prefeito Ricardo Nunes apresentou o PL nº 115/2023, que altera os arts. 339 e 340 do PDE de 2014, que regulamentam as regras de aplicação dos recursos do FUNDURB. O PL inclui a área de “pavimentação e recapeamento” entre os gastos possíveis determinados no art. 339 e elimina o prazo estipulado pelo art. 340. Com isso, abre a possibilidade de destinação de 30% dos recursos para as áreas de habitação e mobilidade seja ignorada para que seja alocado para a área de pavimentação.

Essa mudança se dá num momento em que a municipalidade arrecadou mais de um bilhão de reais em 2022, em comparação a pouco mais de 540 mil de reais em 2020<sup>22</sup>. Além disso, ressalta-se que a prática foi realizada entre 2019 e 2021, pois a Lei nº 17217/2019 permitia essa mesma realocação de recursos, que somente foi interrompida quando do julgamento da ADI nº 2172188-33.2021.8.26.0000, quando foi considerado pelo magistrado responsável que por se tratar de norma relativa ao desenvolvimento urbano, deveria ter sido objeto de audiências públicas. Agora, essa proposta retorna ao ordenamento jurídico, porém com força de lei, mesmo que por meio de PL e não em sede da revisão do PDE.

Outro ponto relativo à moradia urbana que merece destaque diz respeito às ZEIS. Elas existem em São Paulo desde 2002 e reconhecem territórios populares como integrantes à cidade e visam promover a permanência da população no local, pela melhoria na qualidade de vida, ou reservam a terra para a produção prioritária de HIS. Existem dois tipos de ZEIS: as de urbanização e regularização, ocupadas por assentamentos precários ou habitações precárias e

---

usos não residenciais (nR). Quando os Eixos se consolidam como Zonas de Estruturação Urbana (ZEUs) na Lei de Parcelamento Uso e Ocupação do Solo (LPUOS) de 2016 mudam a regra, permitindo descontos na OODC proporcionais às áreas dos apartamentos e, apesar de fixar um limite de cota de garagem máxima de 32 m<sup>2</sup> para usos residencial e não residencial, cria-se um período de transição da regra, que duraria 3 anos (terminando em 2019), com maior permissividade de vagas por metro quadrado de área computável aprovada nesta transição, permitindo uma vaga a cada 30m<sup>2</sup> de área construída para uso residencial e a cada 60m<sup>2</sup> para uso não residencial”.

<sup>22</sup> Dados disponíveis em: <https://www.labcidade.fau.usp.br/prefeito-atropela-revisao-do-plano-diretor-e-tenta-desviar-recursos-da-mobilidade-e-habitacao-para-gastar-com-asfalto/>. Acesso em 14 out. 2023.

que não há o reconhecimento da propriedade (como cortiços), e as de áreas ociosas ou vazias, geralmente localizadas em regiões com boa infraestrutura e que podem receber intervenção para ampliar o acesso à moradia pela população sem recursos.

O PDE de 2014 prevê que nas ZEIS ocupadas por população de baixa renda (ZEIS 1 e ZEIS 3) é obrigatória a existência de conselho gestor para aprovar o plano de urbanização. Eles somente são constituídos pela prefeitura quando há projeto pré-definido, que implica remoções, como etapa formal para validar o projeto que foi elaborado unilateralmente e fazer a gestão das remoções (SANTORO, 2023).

No decorrer do debate público, a sociedade civil organizada argumentou pelo fortalecimento dos conselhos gestores, mas a proposta apresentada, incluiu, na verdade, a possibilidade de ele ser dispensado, pela alteração do art. 48, § 5º, PDE de 2014, tirando o poder de decisão sobre o processo dos moradores dessas regiões. Também incluiu a possibilidade do Plano de Ação Integrada abranger zonas que não são ZEIS, pela alteração do art. 50, §§ 3º, 4º e 5º do PDE de 2014). Essas regiões nem sempre são compostas por população da mesma classe social ou com os mesmos interesses dos moradores das ZEIS. A última alteração sobre o assunto propunha que os parâmetros urbanísticos das ZEIS sejam definidos no Plano de Ação Integrada e formalizados por decreto (e não mais por lei).

Essas alterações permitem que planos sejam elaborados sobre áreas ocupadas e vulneráveis sem a participação dos moradores incluindo conteúdos que não são de urbanização e regularização, que ameaçam remover a população local. Permite também que as ZEIS possam ter perímetros flexíveis, que podem ser mais amplos que a zona ou descontínuos e longe dela. Além disso, as ZEIS podem ter seus parâmetros alterados e virem a ser zonas liberadas para o mercado imobiliário, através de projetos urbanos cujos parâmetros serão definidos num Plano de Ação Integrada, instituídos por decreto (SANTORO, 2023).

Quanto à participação popular nesse processo, temos que foram realizadas 53 audiências públicas durante os meses de abril e maio desse ano. Dessas, 23 ocorreram na Comissão de Política Urbana e Meio Ambiente e as demais foram distribuídas nas comissões de Saúde, Transporte, Educação, Orçamento e Finanças. A PMSP divulgou que foram recebidas 12611 contribuições da população desde 2021<sup>23</sup>. Duas emendas que tratavam da questão racial foram

---

<sup>23</sup> Informação disponível em:

<https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/licenciamento/noticias/index.php?p=346264>. Acesso em 14 out. 2023.

apresentadas pelo Movimento Negro no bairro do Bixiga, mas não foram levadas em consideração, conforme aponta o LabCidade<sup>24</sup>.

---

<sup>24</sup> Disponível em: <https://www.labcidade.fau.usp.br/o-futuro-da-cidade-e-branco-plano-diretor-de-sp-diz-que-sim/>. Acesso em 14 out. 2023.

## 6. CONCLUSÕES

Inegavelmente, a promulgação da Constituição Federal de 1988 marcou uma mudança profunda no tratamento da matéria urbanística no Brasil. Foi por meio dela que termos como função social da propriedade e função social da cidade foram introduzidos e cristalizados no ordenamento jurídico brasileiro. Houve também a inclusão da moradia no rol dos direitos fundamentais a possibilidade de aferição de critérios objetivos e parâmetros normativos para funcionalização da propriedade urbana e da usucapião especial urbana, cujo tratamento fugiu do escopo do trabalho.

Posteriormente, foi aprovado o Estatuto da Cidade, responsável por normatizar diretrizes gerais de ordenar o desenvolvimento urbanístico das cidades brasileiras, visando garantir o cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade e da participação popular nos processos de intervenção urbana, bem como outros instrumentos nele previstos para realização da política urbana.

Em 2015, tivemos ainda o Estatuto da Metrópole, capaz de mudar alguns aspectos do planejamento urbano brasileiro, apesar de se tratar de regramento enxuto e que teve diversas disposições alteradas ou revogadas em seu curto período de vida.

O principal mecanismo jurídico para efetivação da política urbana é o Plano Diretor, conforme previsão do Estatuto da Cidade. Essa lógica de planejamento não é nova no urbanismo, nem no ordenamento jurídico brasileiro em si, muito menos a nível internacional, mas a ordem democrática inaugurada em 1988 o colocou em outro patamar, ao menos em tese.

O primeiro Plano Diretor da Cidade de São Paulo se deu na década de 1970. Foi um mecanismo verticalizado, voltado a algumas parcelas da cidade e da população, qual seja, a branca, rica, moradora da região central, ao mesmo tempo que criou problemas sociais que são vivenciados até hoje, como a expulsão da população mais pobre (e, também, preta) para os extremos da cidade, que sequer possuía acesso ao mínimo de infraestrutura urbana que pudesse suportar sua vida. Essa mesma lógica se manteve até a aprovação do Plano Diretor de 2002, muito embora já sob efeitos da atual Carta Magna, com pouquíssimas alterações.

Por sua vez, o Plano Diretor de 2014 representou, definitivamente, a primeira vez que o planejamento urbano da maior cidade da América Latina seguiu os mandamentos constitucionais e tentou articular os interesses da população com formas combate à poluição, acesso ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, acesso ao lazer e a moradia popular, o enfrentamento ao trânsito, entre outros aspectos que afetam nossas vidas. Embora houvesse urgência na aprovação de um novo Plano Diretor, a prefeitura estava empenhada, à época, em

garantir um processo democrático e participativo, tendo as discussões durado aproximadamente 9 meses. Evidentemente que essa participação se deu sobretudo por meio de grupos intelectualizados e universitários e que também conciliou interesses que eram importantes para o mercado imobiliário à época, mas se trata de tentativa louvável e sem precedentes no Brasil até o momento. Como exemplo, podemos citar o incentivo a construção nos arredores dos eixos de mobilidade, o que gerou a produção massiva de microapartamentos nessas áreas.

Esta situação foi drasticamente alterada agora, no processo de revisão intermediária do Plano Diretor de São Paulo. O projeto apresentado trouxe alterações fundamentais de diversas ordens, desde relativas à moradia popular, pela alteração de conceitos fundamentais para a implementação e processamento de projetos nas ZEIS, até relativas a maior adensamento populacional nos EETUs e ampliação da oferta de vagas de garagem em edificações residenciais. Apesar de a Prefeitura se louvar de haver recebido mais de 12 mil contribuições para o PDE, não esclarece qual a ordem dessas contribuições (se foram propostas de emendas, se foram somente críticas etc.) e o processo foi condensado em 53 audiências públicas ao longo de dois meses, havendo, inclusive, horários conflitantes entre algumas delas. Consta que nenhum projeto de emenda oriundo da população foi acatado.

O texto, por fim, foi aprovado com 42 votos a favor no primeiro turno de votação e 44 no segundo, incluindo, neste, o voto de 5 dos 8 parlamentares do PT, que era gestão quando da aprovação do texto de 2014.

Os problemas apontados vão além dos impactos na paisagem urbana. Eles dizem respeito a qual cidade a população terá acesso até 2029 (prazo de validade do PDE) e a qual função social da cidade e da propriedade será desempenhada.

O amplo incentivo à verticalização significa, também, o agravamento da segregação racial da cidade. A aquisição de apartamentos cada vez menores e mais caros faz com que a moradia seja, cada vez mais, uma mercadoria inacessível para negros, pobres e periféricos. O resultado mais imediato é o aumento das áreas de exclusividade branca da cidade, regiões onde há a histórica concentração de empregos e oferta de serviços públicos.

Inclusive, poderá ser possível a criação de projetos em ZEIS “falsas”, facilitando o acesso a moradia por alguns que não são os beneficiários originários dessa política. O projeto, já aprovado, abre espaço para a transformação da habitação social em fonte de renda por meio da locação, beneficiando os investidores imobiliários proprietários dessas unidades, sobretudo bancos e incorporadoras.

Sem objetivos claros no Plano Diretor que pudessem propor um enfrentamento à desigualdade, a função de interesse social das habitações, que deveria atender a população de

mais baixa renda, foi totalmente corrompida e manipulada pelo mercado e vereadores, dando clara e larga vantagem às empresas privadas que exploram e lucram com a especulação da cidade, dentro da lógica liberal mais clássica.

Isso porque os impactos socioambientais dos instrumentos que sustentam o PDE sequer são considerados. Se levarmos esse ponto em consideração, temos que considerar a qualidade de vida que a população terá acesso, seja porque há cada vez mais parques e estruturas públicas de lazer sendo concedidos à iniciativa privada, seja porque a intensificação do processo de gentrificação expulsará cada vez mais a população para longe de seus empregos, em áreas que sequer há o mínimo existencial garantido pelo Estado. Novamente, faremos pessoas negras, pobres e periféricas pagarem com suas vidas quem o PDE está protegendo.

Este processo não é novidade no Brasil, nem na cidade de São Paulo, e, agora, está com as condições dadas para acontecer, novamente, sem que à população tenha sequer sido chamada para discutir o tema ou a possibilidade de entender como é afetada por ele.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDRADE, Leandro Teodoro. **Direito à cidade, plano diretor e função social da propriedade**: perspectivas desde a análise do Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo de 2014. 2017. 181 f. Dissertação (Mestre em Direito) - Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Franca, 2017. Disponível em: <https://repositorio.unesp.br/handle/11449/154255>. Acesso: 10 out. 2023.

BRASIL. **Lei de 1º de Outubro de 1828, de 1 de outubro de 1828**. Dá nova fôrma às Camaras Municipaes, marca suas attribuições, e o processo para a sua eleição, e dos Juizes de Paz. Rio de Janeiro, 1828. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lim/lim-1-10-1828.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim-1-10-1828.htm). Acesso em: 09 set. 2023.

\_\_\_\_\_. [Constituição (1891)]. **Diário Oficial da União**: seção 1. Brasília, DF: [s. n.], 1891. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao91.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm). Acesso em: 10 set. 2023.

\_\_\_\_\_. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidente da República, [2016]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 10 set. 2023.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 6766, de 19 de dezembro de 1979 [Lei de Parcelamento]**. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Brasília, 1979. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/16766.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16766.htm). Acesso em: 12 out. 2023.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 [Estatuto da Cidade]**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. [S. l.], 2001. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110257.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm). Acesso em: 12 out. 2023.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015 [Estatuto da Metrópole]**. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. [S. l.], 2015. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113089.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113089.htm). Acesso em: 12 out. 2023.

CALDAS, Maria Fernandes. **Política urbana, ação governamental e a utopia da reforma urbana no Brasil**. Orientador: Jupira Gomes de Mendonça. 2015. 271 f. Tese de Doutorado (Arquitetura e Urbanismo) - Escola de Arquitetura, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2015. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/MMMD-A86J5X>. Acesso em: 8 set. 2023.

CANOTILHO, J. J. Gomes; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz; MENDES, Gilmar Ferreira. **Comentários à Constituição do Brasil**. 2. ed. [S. l.]: SaraivaJur, 2018. 4660 p. ISBN 978-85-53172-64-1.

CASTILHO, José Roberto Fernandes. **Convite ao Direito Urbanístico e ao Direito Fundiário**. 1. ed. São Paulo: Pillares, 2021. 424 p. ISBN 978-85-8183-134-3.

FILHO, Fernando Guilherme Bruno. **Política urbana e princípios de Direito Urbanístico: Repercussões no Estado contemporâneo.** Orientador: Sebastião Botto de Barros Tojal. 2013. 207 p. Tese de Doutorado (Direito) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

FILHO, João Telmo de Oliveira. **O direito do urbanismo constitucional: Caracterização e autonomia da disciplina.** [S. l.], p. 1-21, 2015. Disponível em:

<https://livrozilla.com/doc/656477/o-direito-do-urbanismo-constitucional>. Acesso em: 9 set. 2023.

FIORILLO, Celso Antônio P.; FERREIRA, Renata M. **Estatuto da Cidade comentado: Lei n. 10.257/2001 – Lei do Meio Ambiente Artificial.** São Paulo: Editora Saraiva, 2019. E-book. ISBN 9788553613069. Disponível em:

<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553613069/>. Acesso em: 12 out. 2023.

GRAU, Eros Roberto. **Ensaio e Discurso sobre a Interpretação/Aplicação do Direito.** São Paulo. Revista dos Tribunais, 2005.

HARVEY, David. **Cidades Rebeldes: Do direito a revolução à cidade à revolução urbana.** São Paulo, Martins Fontes, 2014.

JÚNIOR, José Geraldo de Sousa *et al*, (org.). **O Direito achado na rua: introdução crítica ao Direito Urbanístico.** Brasília: Editora UnB, 2019. 495 p. ISBN 978-85-230-0930-4.

Disponível em: <https://livros.unb.br/index.php/portal/catalog/book/17>. Acesso em: 6 set. 2023.

JÚNIOR, Nelson Saule. **Novas perspectivas do Direito Urbanístico Brasileiro: Ordenamento constitucional da política urbana, aplicação e eficácia do Plano Diretor.** Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1997. 336 p. ISBN 85752505054-X.

\_\_\_\_\_. **Direito Urbanístico: Vias Jurídicas das Políticas Urbanas.** Ed. SAFE, São Paulo, 1ª ed., 2007.

\_\_\_\_\_. **Direito à cidade: Trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis.** Ed. Max Limonad, São Paulo, 1ª ed., 1999.

\_\_\_\_\_. **Direito Urbanístico: Vias Jurídicas das Políticas Urbanas.** Ed. SAFE, São Paulo, 1ª ed. 2007.

LIBÓRIO, Daniela Campos. **Elementos de Direito Urbanístico.** 1. ed. Barueri: Editora Manole LTDA, 2004. 117 p. ISBN 85-204-1781-7.

\_\_\_\_\_, SAULE JÚNIOR, Nelson. **Princípios e instrumentos de política urbana.** Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. Vidal Serrano Nunes Jr., Maurício Zockun, Carolina Zancaner Zockun, André Luiz Freire (coord. de tomo). 2. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2021. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/76/edicao-2/principios-e-instrumentos-de-politica-urbana>. Acesso em: 3 out. 2023.

\_\_\_\_\_. **Cidade Sustentável.** Ed. EDUC, São Paulo, 1ª ed., 2019.

\_\_\_\_\_. **Direito Urbanístico: Fontes do direito urbanístico e direito à cidade.** Ed. Fórum, São Paulo, 1ª ed., 2019.

MAGLIO, Ivan C. A quem interessa a revisão do Plano Diretor Estratégico de São Paulo em 2021, em plena pandemia?. **Jornal da USP**, São Paulo, 4 jun. 2021. Disponível em: <https://jornal.usp.br/artigos/a-quem-interessa-a-revisao-do-plano-diretor-estrategico-de-sao-paulo-em-2021-em-plena-pandemia/>. Acesso em: 10 out. 2023.

MARICATO, Ermínia. Política urbana e de habitação social: um assunto pouco importante para o governo FHC. **Revista Praga**: “A que ponto chegamos. Balanço do governo FHC Cardoso e perspectivas de oposição, São Paulo, v. 1, ed. 6, p. 67-78, 1998. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://erminiamaricato.files.wordpress.com/2012/03/revista-praga.pdf>. Acesso em: 10 set. 2023.

\_\_\_\_\_. **O impasse da política urbana no Brasil.** 3. ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2000. 182 p. ISBN 978-85-326-4147-2.

MARRARA, Thiago (coord.). **Estatuto da Metrópole: Lei 13.089/2015 comentada.** Ribeirão Preto: Biblioteca da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo, 2021. 275 p. ISBN 978-85-86456-15-0. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://www.direitorp.usp.br/wp-content/uploads/2022/01/Estatuto-da-metropole-comentado.pdf>. Acesso em: 12 out. 2023.

MELONCINI, Maria Isabela Haro. **Gestão democrática na elaboração do plano diretor: o caso do Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo (Lei Municipal nº 16.050/2014).** 2018. 185 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-17092020-172936/en.php>. Acesso em: 13 out. 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS BRASIL. **Plano Diretor da cidade de São Paulo vence prêmio de agência da ONU.** Brasília, DF, 9 jan. 2017. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/planodiretor-da-cidade-de-sao-paulo-vence-premio-de-agencia-da-onu/>. Acesso em: 13 out. 2023.

RODRIGUES, Arlete Moysés. A política urbana no governo Lula. **Revista Ideias**, Campinas, ed. 3, p. 61-80, 2011. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ideias/article/view/8649316/15871>. Acesso em: 10 set. 2023.

SALVADORI, Fausto. Meio século de planos. **Portal da Câmara Municipal de São Paulo**, São Paulo, 3 set. 2021. Disponível em: <https://www.saopaulo.sp.leg.br/apartes/meio-seculo-de-planos/>. Acesso em: 10 out. 2023.

SANTINI, Daniel. **Prefeito de São Paulo atropela revisão do Plano Diretor e tenta desviar recursos da mobilidade e habitação para gastar com asfalto.** Portal LabCidade, São Paulo, 22 mar. 2023. Disponível em: <https://www.labcidade.fau.usp.br/mercado-imobiliario-quer-mais-garagens-onde-tem-transporte-coletivo-em-sao-paulo/>. Acesso em: 14 out. 2023.

SANTORO, Paula Freire, *et al.* **Mercado imobiliário quer mais garagens onde tem transporte coletivo em São Paulo.** Portal LabCidade, São Paulo, 17 jan. 2023. Disponível em: <https://www.labcidade.fau.usp.br/mercado-imobiliario-quer-mais-garagens-onde-tem-transporte-coletivo-em-sao-paulo/>. Acesso em: 14 out. 2023.

\_\_\_\_\_. **Substitutivo do Plano Diretor de São Paulo propõe verticalização generalizada. Veja como seu bairro será afetado.** Portal LabCidade, São Paulo, 31 mai. 2023. Disponível em: <https://www.labcidade.fau.usp.br/entenda-a-proposta-de-verticalizacao-generalizada-do-substitutivo-do-plano-diretor-de-sao-paulo/>. Acesso em: 14 out. 2023.

\_\_\_\_\_. **Com o novo Substitutivo do Plano Diretor de SP, remoções em áreas ocupadas pela população mais pobre vão aumentar.** Portal LabCidade, São Paulo, 31 mai. 2023. Disponível em: <https://www.labcidade.fau.usp.br/com-o-novo-substitutivo-do-plano-diretor-de-sp-remocoes-em-areas-ocupadas-pela-populacao-mais-pobre-vao-aumentar/>. Acesso em: 14 out. 2023.

SANTOS, Ângela Moulin S. Penalva. Política urbana no Brasil: a difícil regulação de uma urbanização periférica. **GeoUERJ**, Rio de Janeiro, n. 36, ed. e47268, p. 1-19, 2020. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/geouerj/article/view/47269>. Acesso em: 12 out. 2023.

SÃO PAULO (Estado). [Constituição (1989)]. **Constituição Estadual de 05 de Outubro de 1989.** São Paulo: [s. n.], 1989. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/constituicao/1989/compilacao-constituicao-0-05.10.1989.html>. Acesso em: 2 out. 2023.

SÃO PAULO. **Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014.** Aprova a Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo e revoga a Lei nº 13.430/2002. [S. l.], 31 jul. 2014. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-16050-de-31-de-julho-de-2014>. Acesso em: 5 out. 2023.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.430, de 20 de agosto de 2002.** Plano Diretor Estratégico. [S. l.], 20 ago. 2002. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-13430-de-01-de-setembro-de-2002/>. Acesso em: 5 out. 2023.

\_\_\_\_\_. **Lei Orgânica do Município nº 0, de 5 de abril de 1990.** Lei Orgânica do Município de São Paulo, São Paulo, 5 abr. 1990. Disponível em: <https://app-plpconsulta-prd.azurewebsites.net/Forms/MostrarArquivo?ID=68&TipArq=1>. Acesso em: 2 out. 2023.

\_\_\_\_\_. **Plano Diretor Estratégico: 5 anos da Lei nº 16050/2014.** [S. l.], 2019. Disponível em: <https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2021/06/Balan%C3%A7o-de-5-anos-do-PDE-20190911-REV.pdf>. Acesso em: 11 out. 2023.

\_\_\_\_\_. **Minuta de Projeto de Lei, de 13 de janeiro de 2023.** Dispõe sobre a revisão intermediária do Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo, aprovado pela Lei nº 16050, de 31 de julho de 2014, nos termos da previsão de seu art. 4º. São Paulo, 13 jan. 2023. Disponível em: <https://www.saopaulo.sp.leg.br/revisaopde/projeto-de-lei/>. Acesso em: 14 out. 2023.

SILVA, Carlos Sérgio Gurgel da. **Política urbana brasileira: em busca de cidades sustentáveis**. RJLB, [s. l.], ano I, ed. 4, p. 239-263, 2015. Disponível em: [https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2015/4/2015\\_04\\_0239\\_0263.pdf](https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2015/4/2015_04_0239_0263.pdf). Acesso em: 7 set. 2023.

SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 6. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 01/2010. 472 p. ISBN 978-85-7420-991-3.

STROHER, Laisa *et al.* **Desvios em impactos ambientais, participação e interesse público dos PIUs do Plano Diretor de São Paulo**. Portal LabCidade, São Paulo, p. 1-5, 26 jan. 2023. Disponível em: <https://www.labcidade.fau.usp.br/desvios-nos-impactos-ambientais-na-participacao-e-no-interesse-publico-dos-pius-do-plano-diretor-de-sao-paulo/>. Acesso em: 14 out. 2023.

TONELLA, Celene. Políticas Urbanas no Brasil: marcos legais, sujeitos e instituições. **Revista Sociedade e Estado**, São Paulo, v. 28, n. 1, p. 29-52, 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/se/a/bJXnyw9HfzBzJb3nR6gx8CJ/>. Acesso em: 10 set. 2023.

UNGARETTI, Débora. **Os Fundos de Investimento Imobiliário Públicos: Submissão da Terra Pública às Lógicas Imobiliário-Financeiras?**. In: Diogo R. Coutinho, Flávio Marques Prol; Débora Ungaretti; Iagê Z. Miola, Tomaso Ferrando. (Org.). *Propriedades em Transformação 2: Expandindo*. 1aed. São Paulo: Editora Blucher, 2021, v. 2, p. 256-279.

VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbana no Brasil. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (orgs.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: EdUSP, 1999. cap. 6, p. 170-243. ISBN 85-314-0513-0.

\_\_\_\_\_. **As ilusões do plano diretor**. São Paulo, 07 de agosto de 2005. Disponível em: [http://www.belem.pa.gov.br/planodiretor/pdfs/A%20ILUSAO\\_DO\\_PLANO%20DIRETOR.pdf](http://www.belem.pa.gov.br/planodiretor/pdfs/A%20ILUSAO_DO_PLANO%20DIRETOR.pdf). Acesso em: 12 out. 2023.