

**DEFENSORIA PÚBLICA
DO ESTADO DE SÃO PAULO****NÚCLEO ESPECIALIZADO DE HABITAÇÃO E URBANISMO
COORDENAÇÃO DO NÚCLEO ESPECIALIZADO DE HABITAÇÃO E URBANISMO**

Ofício NEHABURB n. 05/2023

Excelentíssimo Senhor Presidente da **Câmara Municipal de São Paulo**
Vereador Milton Leite
Viaduto Jacareí, 100, 8.º andar, Sala 808 - São Paulo - SP - CEP 01319-900
presidencia@saopaulo.sp.leg.br

Excelentíssima Senhor Presidente da **Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa da Câmara Municipal de São Paulo**
Vereadora Sandra Santana
Viaduto Jacareí, 100 - CEP 01319-900, sala 610
sandrasantana@saopaulo.sp.leg.br

Excelentíssimo Senhor Presidente da **Comissão de Política Urbana, Metropolitana e Meio Ambiente da Câmara Municipal de São Paulo**
Vereador Rubinho Nunes
Viaduto Jacareí, 100 - CEP 01319-900, sala 1109
assessoria@rubinhonunes.com.br

Assunto: Projeto de Lei n. 127/2023, que dispõe sobre a revisão intermediária do Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo, aprovado pela Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014, nos termos da previsão de seu art. 4º.

A Defensoria Pública, por seu Núcleo Especializado de Habitação e Urbanismo, apresenta, na forma desta Nota Técnica, suas considerações acerca do Projeto de Lei n. 127/2023, apresentado à Câmara Municipal de São Paulo, pelo Exm.º Sr.º Prefeito, para a Revisão Intermediária do Plano Diretor Estratégico, Lei nº 16.050, de 2014, no quadro de seu processo democrático-participativo, sob o viés dos grupos urbanos em situação de vulnerabilidade, de modo a contribuir com o debate parlamentar.

1. Eixo metodológico e parâmetro constitucional: princípio democrático e suas repercussões sobre o direito à cidade e a política urbana.

A Constituição da República (art. 182, caput) atribuiu ao Poder Público municipal a execução da política de desenvolvimento urbano. Impôs, contudo, dois importantes referenciais direcionais e um referencial instrumental.

Referenciais Constitucionais à política urbana executada pelo Município (art. 182)	Direcionais	Conformidade com as diretrizes gerais fixadas no Estatuto da Cidade. Apontamento da política urbana para a ordenação do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar de seus habitantes
	Instrumental	Plano diretor

O primeiro referencial direcional é a conformidade com as diretrizes gerais fixadas no Estatuto da Cidade, em seu art. 2.º. São, tais diretrizes, normas gerais nacionais, “sendo, portanto, vinculativas para todos os entes da Federação, especialmente os Municípios”^[1]. Não se pode olvidar, de consequente, a força vinculante das diretrizes da política urbana, seja pela delegação expressa no art. 182 da Constituição, seja pelas disposições expressas nos arts. 21, incs. IX, XX, XXI e XXIV, 165, inc. II e § 2.º, e 174, § 1.º, do mesmo Corpo Constitucional^[2]. Deve haver uma relação de coerência entre as diretrizes gerais e os instrumentos da política urbana previstos no art. 3.º do Estatuto da Cidade^[3]. O segundo referencial direcional é o apontamento da política urbana para a ordenação do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar de seus habitantes. O regime jurídico-urbanístico guarda sensível preocupação com os grupos populacionais em situações de vulnerabilidade (Estatuto da Cidade, art. 2.º, III, IX, XIV e XVI). O aspecto estruturante da política urbana é o interesse social, que deve se sobrepor aos demais interesses. A afirmação dos interesses da população vulnerabilizada pode ser eclipsada pela imposição de interesses hegemônicos, notadamente empresariais (incorporadas na agenda dos representantes eleitos). Os pontos de partida dos participantes, na disputa pela afirmação de seus interesses, são absolutamente diversos e descompassados. Ainda que a pista de corrida esteja franqueada aos interessados (previsão formal de plataformas informativas e participativas), os obstáculos enfrentados são diferenciados. Exige-se a adoção de estratégias de acesso e de paridade para a remoção dos obstáculos ao seu exercício, de modo a tornar plural o debate público. Sem embargo, considerando-se que o cenário de plena equidade é utópico e demanda mudanças estruturais em uma sociedade de capitalismo tardio, o direito à cidade, diante dos influxos que recebe do princípio democrático, impõe limites à deliberação pela maioria, que são justamente interesses e direitos sensíveis da população mais pobre e sub-representada nos espaços decisórios. Por fim, a Constituição da República (art. 182, §§ 1.º e 2.º) adotou, como referencial instrumental, vale dizer, um instrumento básico (ou instrumento-base) da política de desenvolvimento e expansão urbana, o plano diretor, que também estabelece as exigências fundamentais de ordenação da cidade cujo atendimento define o cumprimento da função social da propriedade urbana^[4] - assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes gerais da política urbana, complementa o art. 39 do Estatuto da Cidade. O Estatuto referido prevê o plano diretor; ainda, como um instrumento de planejamento municipal (art. 4.º, III, a), devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas (complementa o art. 39, § 1.º). O plano diretor, neste quadro legislativo-constitucional, em síntese, apresente esta dupla faceta:

Plano Diretor	instrumento de planejamento municipal relativa à política de desenvolvimento e de expansão urbana, relacionado com o aspecto financeiro-orçamentário deste planejamento.
	instrumento de definição das exigências fundamentais de ordenação da cidade que permitirão a avaliação do (des)cumprimento da função social da propriedade urbana.

Passamos a enfatizar a primeira faceta do plano diretor, qual seja, um instrumento de planejamento municipal^[5]. No clássico escólio de SUNDFELD, a Constituição da República estabelece, como mecanismos de atuação urbanística do Poder Público, instrumentos básicos de estruturação e de execução da política urbana. Dentre os primeiros, “os planos, que definem os objetivos da política urbana, devendo-se destacar que a Constituição Federal de 1988 faz do planejamento o grande instrumento do direito urbanístico, articulando competências federais, estaduais e municipais”. No âmbito da política urbana, executada pelo Município, o plano diretor é alçado ao “mais importante instrumento de planificação urbana previsto no Direito Brasileiro”^[6]. No Município de São Paulo, no ano de 2014, após etapas de participação da sociedade, foi editada a nº 16.050/2014, a qual estabeleceu o Plano Diretor Estratégico (PDE) do Município de São Paulo, em vigor desde 31 de julho de 2014 com validade até 2029 para que seus objetivos^[7] sejam alcançados.

Insta registrar que a elaboração do plano diretor (e também sua revisão) é um devido processo^[8], um procedimento movido pelo contraditório, consistente na potencialidade de manifestação dos diversos grupos urbanos que almeja a instituição de uma norma jurídica (lei municipal). Há uma energia muito peculiar que forma o plano diretor, legitimando-o e conferindo-lhe especial dignidade normativa. Não se pode esquecer que a República Federativa do Brasil se constitui em Estado Democrático de Direito (Constituição da República, preâmbulo e art. 1.º, caput). A democracia é um dos pilares de nossa ordem constitucional, colorindo o Estado de Direito de múltiplas formas^[9]. Especificamente, a Constituição do Estado (art. 180, inc. II) preceitua que, no estabelecimento de diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano, o Estado e os Municípios assegurarão a participação das respectivas entidades comunitárias no estudo, encaminhamento e soluções dos problemas, planos, programas e projetos que lhe sejam concernentes. Por fim, a Lei Orgânica do Município de São Paulo elege a participação popular, a transparência e o controle popular como princípios e diretrizes da organização do Município (art. 2º, II e III), além de assegurar a participação dos municípios e suas entidades representativas na elaboração, controle e revisão do Plano Diretor e dos programas de realização da política urbana (art. 150, §2º). Não obstante, a experiência democrática não se limita aos processos de formação de colegiados parlamentares ou de indicação de chefias do Poder Executivo, nas diversas esferas federativas, tampouco às decisões, tomadas pela maioria dos representantes, nestes fóruns (democracia representativa). Em que pese seja este um elemento essencial para o funcionamento do regime, não encerra o significado de democracia. Há tempos, desfez-se a sinonímia entre democracia e regra majoritária^[10]. Dessarte, as decisões tomadas pela maioria, encontram fronteiras insuperáveis, demarcadas sobretudo pelos direitos fundamentais^[11]. O espectro significativo do princípio democrático se aprofunda. Existem

decisões políticas, seja pela sua magnitude, seja pelo prolongamento temporal de seus efeitos, que exigem uma energia democrática mais potente do que aquela advinda dos mandatos representativos. Essa força legitimadora advém da ampliação dos sujeitos deliberantes ou pela constituição de representações mais próximas a determinado segmento populacional, território ou temática (ampliação/especialização do fórum).

O significado de democracia, portanto, não se completa sem a participação popular nos processos decisórios públicos^[12]. No entanto, a igualdade participativa dos cidadãos pressupõe condições materiais mínimas para o seu exercício^[13]. Nesse sentido, a democracia toma, como pressuposto e objetivo, a liberação das pessoas humanas das diversas formas de opressão^[14]. Circunscreve, material e procedimentalmente, as possibilidades de deliberação, para a blindagem de grupos vulneráveis, excluídos das esferas deliberativas ou minoritariamente nelas representados. A democracia envolve, também, um processo contínuo de justificação (apresentação e publicização de informações, dados, estudos e argumentos) e de debates públicos (contraposição de ideias e argumentos)^[15]. O debate público não se restringe à concessão de oportunidades, canais ou plataformas para a manifestação de pessoas, instituições, corporações ou coletivos interessados. Este é apenas um instrumental. Há um conjunto de obstáculos, dificuldades e descompassos que são diferencialmente opostos à participação direta ou intermediada de determinados grupos populacionais, resultado do cruzamento de diversos sistemas de opressão que estruturam a sociedade brasileira e que a democracia, enquanto processo, busca remover. Esses embaraços são de diversas naturezas e calibres. Vislumbra-se, primeiramente, um problema de acesso às informações e aos espaços, ferramentas, canais e plataformas participativos. Para sua superação são necessárias estratégias de propulsão da participação de pessoas comumente excluídas do processo de tomada de decisões, especialmente quando impactam sobremaneira seus direitos e interesses. A viabilização desse acesso, por estratégias participativas inclusivas e afirmativas, tem o condão de pluralizar o ambiente deliberativo, dando voz aos próprios titulares de direitos e interesses, tomados como sujeitos e não como objetos das decisões políticas. Removidos (ou minimizados) obstáculos para o acesso às oportunidades participativas, a participação aprofunda-se no sentido afirmativo, tomando a forma de diversidade.

Mas, por si, essas estratégias afirmativas não são suficientes para permitir a plena e substancial participação. Mesmo que haja o acesso aos meios participativos ou mesmo o comparecimento na arena pública, nada indica que esta oportunidade de manifestação corresponderá à incorporação desta contribuição no produto final do processo decisório. Não é incomum que uma proposta inicial de legislação ou de política pública supere incólume o procedimento participativo, por mais ricas e contundentes que sejam as manifestações nele colhidas. Existe uma pele menos superficial da participação que é a noção de influência. As decisões públicas correspondem e contrariam interesses de diversas pessoas ou agrupamentos, instituições e corporações. Poucos assuntos conduzem a sociedade, sem fissuras, a uma unanimidade, notadamente em um período histórico caracterizado por polarizações político-ideológicas. A discordância razoável é um pressuposto democrático e deve ser prestigiada. Não obstante, além de afirmar a discordância, promovendo o acesso, a democracia deve distribuir chances e potências de influência de modo equilibrado aos atores e atrizes concorrentes, emparelhando-os. Removidos (ou minimizados) obstáculos de paridade, a participação aprofunda-se no sentido distributivo. Densifica-se e toma a forma de influência.

A despeito disso, as decisões, ainda que tomadas em fóruns mais amplos, continuam a encontrar limites. O sentido contramajoritário, democracia é constituída por um núcleo de proteção dos grupos vulneráveis e minoritariamente representados nas esferas decisórias. A doutrina propõe que, mais do que proteger os direitos e interesses destes grupos, as decisões políticas devam priorizá-los (promoção equitativa de direitos^[16]). Nesse sentido, o contramajoritarismo também recebe uma densificação teórica, desvelando-se em blindagem e priorização dos grupos em situação de vulnerabilidade e precariedade, como limite, mas também como direção às decisões políticas adotadas em fóruns mais ou menos amplos.

A democracia, nesse sentido íntegro, guarda repercussões imediatas sobre o espectro significativo-conceitual do direito à cidade^[17], compreendido nesta Nota Técnica como o usufruto equitativo das cidades dentro dos princípios de sustentabilidade, democracia, equidade e justiça social^[18]. O direito à cidade é justamente a energia democrática que percorre as veias da política urbana^[19]. É a energia democrática que rende e sustenta a legitimidade da atuação do Poder Público, e toda a sociedade, sobre a cidade, sobre o espaço urbano e seu redor. O direito à cidade constitui, em particular, o plano diretor, seja sua formulação ou na sua revisão (nos múltiplos sentidos que essa última pode assumir). E é exercido pela participação direta, potente e influente dos diversos segmentos da sociedade civil. Trata-se, com efeito, de uma energia democrática diversa, e mais forte, do que aquela necessária para a aprovação de um projeto de lei ou mesmo de modificação de uma lei orgânica de um Município, eis que diretamente derivada do ordenamento jurídico que atribui toda a potência aos parlamentos e gestores de ocasião. Para o plano diretor, a energia formativa/revisora vem, originalmente, de fora dos parlamentos, vem das ruas, das praças, dos becos e das vielas, sejam elas concretas ou virtuais. Tal energia democrática externa se soma à representação investida por vereadores que confere, ao plano diretor, a natureza legislativa. Por isso dizer-se que o plano diretor é uma lei municipal (forma), mas é também um produto legislativo-popular (essência). É pela lente democrática que o plano diretor, especialmente seus processos formativo e revisor, passa a ser analisado na presente Nota Técnica.

2. Problemática e objeto de análise.

Prevê o parágrafo 3.º do art. 40, do Estatuto da Cidade que a lei que instituir o plano diretor deve ser revista, pelo menos, a cada dez anos. Tal previsão, que atribui um dever jurídico^[20], reflete o aspecto dinâmico do planejamento urbano^[21]. SILVA faz referência à coesão dinâmica das normas urbanísticas, “cuja eficácia assenta basicamente em conjuntos normativos (procedimentos), antes que em normas isoladas”^[22]. LIBÓRIO também considera a coesão dinâmica como princípio implícito do Direito Urbanístico, que surge “justamente para que as modificações feitas pelas interferências urbanísticas sejam continuadas por ações que tenham pertinência e nexos com o contexto”. Ainda conforme a sua lição:

“A dinâmica do planejamento é fundamental para a eficácia deste princípio. Na medida em que certo plano seja aplicado, ele vai se desatualizando com relação ao seu objeto, justamente por transformá-lo. Assim, o plano deverá prever mecanismos de revisão e atualização de seu conteúdo. É a coesão dinâmica”^[23].

A partir de uma revisão literária, nacional e estrangeira, e jurisprudencial mais ampla, JÚLIA SILVA identifica três conteúdos atribuíveis ao princípio da coesão dinâmica:

- (a) reflexo da aplicação das normas de direito urbanístico à realidade em constante transformação;
- (b) integração das normas de direito urbanístico, afastada a aplicação isolada;
- (c) decorrência do princípio do planejamento.

Nesse último sentido, ao qual adere a autora, “a coesão dinâmica configuraria um princípio deste decorrente [do planejamento], a representar a necessidade de constante revisão e atualização dos planos urbanísticos para sua adequação à realidade”^[24]. A revisão do plano diretor pode assumir, ao menos, duas acepções (vias direta e oblíqua):

- (a) Pela via direta, “por intermédio de lei específica, que tenha como único objetivo produzir a alteração no plano diretor”^[25]. A lei específica pode substituir o plano diretor, revogando-o completamente ou alterar parte de seus aspectos. Daí a possibilidade de cindir a revisão direta do plano diretor em duas espécies, quais sejam, originária e derivada. A revisão originária é no sentido de sua substituição ou sucessão, ou seja, a instituição de um novo plano diretor. A revisão derivada é na direção de sua alteração intermediária, isto é, a modificação direta de aspectos de um plano diretor em plena vigência.
- (b) Há um terceiro fenômeno possível de ser observado que é a alteração de matérias disciplinadas no plano diretor por via oblíqua, pela instituição ou alteração de legislações municipais de mesma hierarquia formal, o que pode ensejara formação de incoerências ou antinomias, desacompanhadas do ciclo participativo-democrático que é próprio dos planos diretores e que lhe conferem centralidade normativa no que tange à política urbana no âmbito do Município^[26].

Acepções da revisão do plano diretor		
Via direta	Originária	Substituição ou sucessão (instituição de novo plano diretor)
	Derivada	Alteração intermediária (modificação de plano diretor vigente)
Via oblíqua	Instituição/alteração de outra lei (possível formação de incoerências ou antinomias com o plano diretor)	

Perspectivaremos, a revisão do plano diretor na segunda acepção (revisão direta intermediária; modificação direta da lei instituidora do plano diretor). A problemática que se apresenta é a seguinte: **A despeito da necessidade de revisão/atualização, quais são as possibilidades e, notadamente, os limites (formais e materiais) da revisão de um plano diretor?**

Uma boa aproximação ao assunto é dada por CÂMARA:

“Não há nada que impeça, em tese, a alteração pontual de um plano diretor, por intermédio de lei municipal da mesma hierarquia. A única limitação existente diz respeito à coerência e sistematicidade que o plano, após a alteração, deve manter. Não é possível – sob pena de violar o princípio da razoabilidade – que se introduza alteração pontual num plano diretor que destoe por completo de sua diretriz assumida genericamente”^[27]

Apresentaremos um quadro mais amplo de limites à revisão de planos diretores. Uma cisão fundamental é entre limites de natureza formal, associados ao processo democrático-participativo, e de natureza material, relacionados à conformidade com diretrizes do plano originário (comunicação inter-plano), à tomada do planejamento urbano como um continuum (comunicação entre planos) e, nessa esteira, à vedação ao retrocesso.

Limites à revisão do plano diretor	Formais (democrático-participativos)	
	Materiais	Vinculação às diretrizes do plano originário (comunicação inter-plano)
		Vedação ao retrocesso (comunicação entre planos)

O Plano Diretor Estratégico de São Paulo prevê mecanismos de constante aperfeiçoamento e revisão, por meio de indicadores de seus instrumentos urbanísticos e ações prioritárias^[28]. Consoante seu art. 4º, os objetivos nele previstos devem ser alcançados até 2029, sendo que em 2021, na metade do prazo de vigência do Plano, deveria ser elaborada uma revisão intermediária de forma participativa, com o propósito de fazer ajustes a aprimoramentos para a consecução das diretrizes e objetivos previstos, à luz dos resultados obtidos por sua implementação e da realidade atual^[29]. A fim de subsidiar a revisão, a Coordenadoria de Planejamento Urbano da Prefeitura de São Paulo divulgou o Diagnóstico da aplicação do Plano Diretor Estratégico – PDE (Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014), o qual abarca o período entre 2014 a 2021. No que toca ao escopo da revisão intermediária, segundo consta no referido diagnóstico que é “restrito à promoção das adequações necessárias nos instrumentos de política urbana e gestão ambiental e nas políticas e sistemas urbanos e ambientais, preservando os conceitos, princípios, objetivos e diretrizes gerais do plano e a estruturação e ordenação territorial (Macrozonas, Macroáreas, Setores e elementos da Rede de Estruturação da Transformação Urbana)”^[30]. Consoante o própria projeto de lei, a revisão intermediária “consiste nos ajustes e adequações dos instrumentos da Política de Desenvolvimento Urbano regulados, visando ao alcance de seus objetivos até o ano de 2029” (art. 1.º), mantidos “os princípios, diretrizes e objetivos da Política de Desenvolvimento Urbano estabelecidos pela Lei nº 16.050, de 2014” (art. 2.º). A revisão foi dividida pela Municipalidade em três etapas:

Etapas	Finalidade
1	Nesta fase, “o Município apresenta à sociedade civil o Diagnóstico da Aplicação do Plano Diretor Estratégico (PDE) para, em conjunto com a população, identificar os limites da Revisão e seus temas prioritários” ²⁸ . O diagnóstico do plano diretor dividiu a análise em cinco grandes grupos temáticos, a saber: Ordenação Territorial e Mobilidade, Habitação Social e Direito à Cidade, Proteção Ambiental e Cultural, Desenvolvimento Econômico e Social e Gestão Democrática e Sistema de Planejamento.
2	Nesta fase, o Município recebeu propostas da sociedade civil para subsidiar mudanças no plano diretor ²⁹ . Foram elaboradas notas técnicas e relatórios temáticos, os quais foram divididos em 22 pontos ^[31] .
3	É o período em que o Município apresenta a Minuta Prévia de Projeto de Lei para a Revisão Intermediária do Plano Diretor: É aberta a 3ª Consulta Pública online para que a população inclua suas contribuições na proposta de Projeto de Lei.

A proposta de revisão intermediária do Plano Diretor Estratégico, superada a fase administrativa, encontra-se em discussão na Câmara Municipal, diante da apresentação do Projeto de Lei n. 1272023, pelo Sr.º Prefeito do Município de São Paulo. Revelamos preocupações quanto à proposta alteradora do plano diretor, cuja revisão, advertimos, encontra limites formais e materiais

3. Aportes teórico-normativos: possibilidades e limites à revisão do plano diretor.

Para ser devido, o processo de elaboração do plano diretor demanda um ciclo participativo robusto, que não se basta à discussão por representantes eleitos/as pelos cidadãos e cidadãs daquela Municipalidade^[32]. O ciclo participativo atinente à elaboração do instrumento-base de planejamento urbano é composto pela promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, pela publicidade quanto aos documentos e informações produzidos, pelo acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos (Estatuto da Cidade, art. 40, § 4.º^[33]), além de outras estratégias para a superação de obstáculos ao acesso e à paridade da população urbana em situação de vulnerabilidade^[34].

Nesta seara, de conseguinte, a democracia representativa, embora presente no ciclo de aprovação da lei municipal, não é suficiente^[35]. Em outras palavras, a energia democrática pertinente à representação executiva e parlamentar não é suficiente para a instituição (ou revisão) do plano diretor. A discussão parlamentar deve ser precedida por um vigoroso ciclo de participação popular, no bojo de um auditório/contraditório direto, sem intermediários^[36]. Em parte, essa extensão dialógica (extra e intraparlamentar) se justifica pela magnitude do impacto do plano diretor sobre a cidade e pelo prolongamento de sua vigência, bem superior ao mandato dos parlamentares de ocasião.

Vislumbra-se, destarte, que o plano diretor se afigura como um instrumento de planejamento participativo, de coordenação compartilhada^[37]. Por isso, o plano diretor, a despeito de ter a natureza de lei municipal, carrega consigo uma energia democrática muito diversa das demais legislações, ordinárias ou complementares. Isso ocorre porque não é um produto inicial e acabado no âmbito da casa legislativa pelo voto, por tal ou qual quórum, da maioria dos parlamentares. Esta energia democrática, como vista, decorre do exercício direto, pleno e influente do direito à cidade pelos diversos segmentos da sociedade, dentre os quais a parcela mais vulnerabilizada da população. A formação do plano diretor inicia-se antes apresentação do projeto legislativo respectivo. Trata-se esta de uma fase administrativa, gerida pelo Poder Executivo, de grande relevância. Ao cabo, aprovado o plano diretor pela Câmara Municipal, tornar-se-á um produto legislativo-popular.

A energia democrática decorrente do exercício do direito à cidade na formação do plano diretor somada à autoridade que lhe concede a Constituição da República (art. 182, § 1.º), elegendo-o como instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana, ensaja diversos efeitos no que tange à sucessão de leis. Não se trata propriamente de uma relação de hierarquia em relação às demais leis municipais, mas de pertinência e maturidade formativa do plano diretor, entranhado no quadro mais amplo de planejamento municipal, notadamente seu aspecto financeiro-orçamentária.

Como instrumento básico, energizado pela participação robusta da população e chancelado pela Câmara Municipal, que o reveste da natureza de lei, o plano diretor apresenta uma centralidade normativa no que tange à política urbana. A sua relação com leis vigentes contemporâneas e leis que são incorporadas ao ordenamento jurídico municipal posteriormente é um tema importante para a compreensão do vínculo entre o plano diretor no seu teor originário e as leis urbanísticas que, direta ou indiretamente, guardam o condão de modificá-lo ou que estabeleçam uma antinomia. De toda forma, há consenso no sentido de que a alteração do plano diretor demanda participação popular^[38], porquanto a energia democrática decorrente de mandado parlamentar não é suficiente para derogar a expressão de vontade popular diretamente comunicada pelo processo formativo.

O Supremo Tribunal Federal^[39], no bojo do julgamento do Recurso Extraordinário n. 607.940 aprovou, 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” (grifo nosso)

Nesse julgamento, o Ministro Luís Roberto Barroso conclui que:

“Presidente, só para deixar claro, eu estou de acordo com a tese também e apenas acho - e concordo com o Ministro Toffoli - que o plano diretor é elaborado em circunstâncias peculiares, com audiências públicas, com debates, com mobilização. De modo que eu estou de acordo que ele só possa ser modificado por um procedimento específico também”.

Insta salientar que o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo têm robusta jurisprudência acerca da necessidade de participação da comunidade interessada e de estudos técnicos prévios como requisitos para a edição de leis urbanísticas de diversas naturezas, como aquelas instituidoras ou alteradoras de planos diretores, modificadoras das regras de uso e ocupação do solo ou do zoneamento, ampliativas do perímetro urbano, instituidoras de planos de mobilidade e definidoras de loteamento ou de acesso controlado, conforme o seguinte levantamento jurisprudencial realizado para a instrução do presente estudo. Para a edição de leis de sobre matéria urbanística, segundo a jurisprudência paulista, não é suficiente a participação de vereadores ou mesmo de membros^[40] de conselhos municipais^[41]. A energia democrática oriunda dos mandatos eleitos não é bastante, devendo ser complementada pela participação comunitária. Esta participação deve ocorrer por meio de audiências públicas^[42], debates, conferências ou consultas públicas^[43]. A disponibilização formal destas plataformas e espaços participativos não cumprem, por si, o requisito constitucional tocante à participação comunitária^[44]. Nos projetos de cunho urbanístico-ambiental, a população deve ter conhecimento prévio das propostas das propostas para ter oportunidade de opinar segundo o interesse local em confronto com os dados técnicos levantados previamente^[45]. As opiniões e encaminhamentos sobre o projeto legislativo devem ser consideradas no processo formativo da norma urbanística^[46]. A realização de uma única ou poucas audiências públicas, sem discordância entre os presentes, ausentes as entidades sociais, também não consubstancia real participação^[47]. Da mesma forma, as leis urbanísticas devem encontrar lastro em estudos e planejamento prévios, notadamente na perspectiva de impactos urbanísticos e ambientais^[48]. Diante da complexidade envolvida, os estudos devem ser multidisciplinares, com a assinatura do responsável técnico por cada área especializada necessária^[49]. É importante destacar, por fim, que os estudos técnicos necessários para a edição da lei originária também devem ser exigidos para sua alteração^[50]. No caso do Município de São Paulo, o Plano Diretor Estratégico (art. 4º, parágrafo único) prevê que a sua revisão também seja realizada de forma participativa. O Poder Público, dessa

forma, afirma ter aberto à população momentos de consultas públicas para recebimento de propostas da sociedade civil com o objetivo de subsidiar eventuais ajustes no instrumento básico, posteriormente sistematizadas e consideradas pelo Município para a elaboração da minuta de Projeto de Lei. Insta, no entanto, comparar os dois ciclos democrático-participativos, quais seja, o referente à instituição e aquele pertinente à revisão do Plano Diretor Estratégico.

(A.) O Plano Diretor Estratégico de São Paulo, aprovado em 2014, por meio da Lei 16.050/14, foi resultado de revisão da Lei anterior sobre o tema (Lei 13.430/02), com ampla participação popular, promovida de diversas formas, entre atividades participativas presenciais e plataformas participativas digitais. Segundo dados da Prefeitura, os números no processo participativo de instituição do PDE totalizaram: 25.692 Participantes; 10.147 Contribuições; 114 Audiências públicas; 5.648 Propostas presenciais; 4.463 Propostas web, dentre as quais 826 por meio de ficha de propostas online, 902 por meio de Mapa Colaborativo, 1.204 por meio de Minuta Participativa e 531 por meio de Hotsite da Câmara [51]. A revisão participativa no âmbito Executivo foi realizada entre os meses de abril e setembro de 2013, com 4 etapas de participação [52]:

Etapas	Descrição
1	Avaliação dos resultados positivos e negativos do PDE anterior [53]
2	Levantamento de propostas em oficinas realizadas nas 31 subprefeituras e em canal eletrônico [54]
3	Sistematização das propostas recebidas [55]
4	Devolutiva e Discussões Públicas da Minuta do Projeto de Lei [56]

O processo de revisão participativa foi realizado por dois caminhos principais: o desenvolvimento de atividades presenciais e a construção de uma plataforma participativa digital, com o intuito de permitir não somente o maior acesso às informações da revisão participativa, mas também disponibilizar transmissões ao vivo dos eventos e a própria participação online, com o envio de propostas por meio de fichas de propostas online e do mapa colaborativo realizado. Para cada uma das atividades desenvolvidas, a prefeitura realizou processo de divulgação, tanto das datas de realização, quanto as normas do processo, pactuadas pelo Conselho Municipal de Política Urbana. As informações foram disponibilizadas no site da prefeitura, com um cronograma das atividades e um caderno sobre o processo de revisão e os conteúdos dos estudos a serem realizados nas diversas atividades. Para facilitar e concentrar estes conteúdos, foi criado o site gestaorubana.sp.gov.br. Foi realizado, também nesse sentido, pela Secretaria Municipal de Comunicação (SECOM), um Plano de Comunicação, prevendo a divulgação dos eventos em equipamentos públicos (escolas, postos de saúde, subprefeituras, casas de cultura e bibliotecas públicas) e a publicação de encartes, informes e pequenos textos em jornais de bairro e de grande circulação.

(B.) O processo participativo-democrático da Revisão Intermediária do Plano Diretor Estratégico de São Paulo (2021-2023), por sua vez, foi formatado em duas etapas.

Etapas	Descrição
1	Contou com oficinas participativas presenciais, consulta pública realizada através do portal Participe +, audiências temáticas e reuniões com segmentos da sociedade. A Etapa 2, iniciada em setembro de 2022, contou com Participe Mais e Formulários Online, Formulários Físicos, Reuniões com Conselhos, Agenda Indígena e Seminário Presencial
2	Foi composta por atividades em diferentes canais de comunicação. Houve consulta pública em meio eletrônico (Participe Mais e formulários online), contribuições presenciais nas Praças de Atendimento das Subprefeituras, debates envolvendo Conselhos Participativos Municipais e Regionais e diálogos com Povos indígenas. Ainda, com o apoio do Conselho Municipal de Política Urbana (CMPU), promoveu-se Seminário Presencial com debates em painéis temáticos. O Total de contribuições foi de 1.843, desagregadas em 2.544 subpropostas: 731 por formulários online, 583 por atendimento nas Subprefeituras, 525 em oficinas, 455 pelo Participe Mais, 241 em reuniões e 9 pela agenda indígena. Entre as ações informadas pela Prefeitura de São Paulo [57] enquanto parte do processo de Revisão, é possível identificar três grupos distintos [58]. De acordo com o Guia do Processo Participativo, a programação de convocação e divulgação para as atividades desenvolvidas deveriam englobar: convocação pelo Diário Oficial da Cidade – DOC; inclusão na plataforma de revisão do Plano Diretor Estratégico - PDE; inclusão nas redes sociais, tanto da revisão do Plano quanto de SMUL; contato com as demais Secretarias para divulgação nos conselhos municipais; contato com as Subprefeituras com vistas à mobilização das lideranças locais e população; encaminhamento de “releases” para veículos da grande imprensa, jornais de bairro e “sites”, além de outros meios que entenderem cabíveis; contato com a Secretaria Executiva de Comunicação para auxílio na estratégia de divulgação, tanto na página da Prefeitura quanto em eventuais formas possíveis de publicidade institucional.

Importa ressaltar que a Defensoria Pública do Estado de São Paulo foi acionada diversas vezes por setores da sociedade civil, em virtude da inadequação do procedimento participativo de revisão do Plano Diretor, o qual não foi suficientemente divulgado, se mostrou esvaziado e sem dialogicidade nas discussões, resultando em Recomendação do Núcleo Especializado de Habitação e Urbanismo sobre o tema. Apontou-se divulgação insuficiente, além de horários incompatíveis com os de maior possibilidade de participação popular, tanto nas etapas de discussão virtuais como nas presenciais, o que gerou baixíssimo comparecimento. Houve realização de oficinas presenciais simultâneas em vários territórios, instigando o tolhimento à participação de conselheiros de forma abrangente, impedindo acesso ao conjunto dos problemas e propostas apresentados, deixando esse quadro pleno nas mãos exclusivas da Prefeitura. Foram diversas etapas realizadas de forma exclusiva virtual, apesar de, segundo pesquisa da Fundação Seade⁴, cerca de 20% dos paulistas – aproximadamente 7,5 milhões de pessoas – declararem nunca terem acessado a internet; e que, nos estratos de alta vulnerabilidade que possuem acesso à internet, apenas 42% (825 mil moradores) possui acesso aos recursos de banda larga fixa (Região Metropolitana de São Paulo), o que indica uma ampla exclusão eletrônica. Apesar de ter sido realizada uma série de recomendações para a readequação e redimensionamento do processo, com o intuito de desenvolver qualitativamente e quantitativamente a revisão participativa do Plano Diretor, a análise dos documentos e sínteses disponibilizados, que demonstrariam o processo participativo da Etapa 2 da Revisão Intermediária do Plano Diretor, indicam que as consultas públicas, seja por meio eletrônico ou presencial, debates com conselhos participativos municipais e regionais e diálogos com povos indígenas obtiveram resultados pífios, com um total de menos de duas mil contribuições em um município que conta com uma população superior a doze milhões de pessoas. Há clara discrepância em comparação ao processo participativo anterior – a instituição do Plano Diretor Estratégico de São Paulo, aprovado em 2014, por meio da Lei 16.050/14, contou com mais de vinte e cinco mil participantes, mais de dez mil contribuições, entre propostas presenciais e online, além de mais de uma centena de audiências públicas, com amplo Plano de Comunicação, prevendo processo de divulgação tanto das datas de realização quanto das normas do processo, pactuadas pelo Conselho Municipal de Política Urbana, para cada uma das atividades desenvolvidas, combinadas a construção de plataforma digital para participação online e maior acesso às informações da construção participativa [59]. O processo participativo da revisão, portanto, que contou com apenas trinta e duas oficinas presenciais, nove reuniões temáticas e três reuniões de segmento, além de baixas participações digitais e números totais de contribuição muito abaixo dos números do processo que culminou no PDE - 2014, resultou em claro retrocesso social e violação do princípio e diretriz da participação social.

Destarte, a revisão intermediária do plano diretor contou com um processo participativo de menor amplitude, calibre e ramificação, se comparada com a instituição originária do instrumento-base do planejamento urbano. A despeito da necessidade de atualização das definições incorporadas no plano diretor originário, para sua compatibilização com a realidade que lhe é superveniente, a energia democrática revisora foi menos intensa, de modo que insuficiente para desvirtuar aspectos estruturantes. Esse decurso não pode ser suprido pela energia decorrente dos mandatos parlamentares. Vale dizer: se de um lado é preciso levar-se em consideração o princípio coesão dinâmica, decorrente do princípio do planejamento, de outro também se deve ter a atenção ao princípio democrático e ao direito à cidade exercido pela população do Município de São Paulo na instituição do instrumento-base. Daí a existência de uma vinculação entre as propostas de modificação do plano diretor e suas diretrizes, sua principiologia e seus elementos sensíveis (comunicação inter-plano). Nos termos do art. 2.º do Projeto de Lei sob análise, ficam mantidos os princípios, diretrizes e objetivos da Política de Desenvolvimento Urbano estabelecidos pela Lei nº 16.050, de 2014 [60], assim como também restam mantidas as estratégias de ordenação territorial da Política de Desenvolvimento Urbano estabelecidas pela Lei originária, estruturadas a partir das dimensões social, ambiental, imobiliária, econômica e cultural, com base nos elementos definidos como Macrozonas, respectivas Macroáreas e Rede de Estruturação e Transformação Urbana [61]. A revisão intermediária do plano diretor não significa sua substituição. Devem ser mantidos os laços entre a lei instituidora do plano diretor com a proposta de sua alteração, sob pena de absoluta desconsideração dos interesses incorporados no plano diretor após robusto ciclo de participação popular [62]. Qualquer alteração que represente um desvio de tais aspectos do plano diretor, além obviamente de desafiar a organicidade e a sistematicidade do ordenamento urbanístico municipal (prisma também relevante do princípio da coesão dinâmica), ferirá o princípio democrático.

O planejamento urbano é um *continuum* que não coincide com a vigência do mesmo plano diretor. Mesmo quando há a revisão do plano diretor pela edição de uma nova legislação (revisão direta originária), subsistem limites à deliberação a partir de pactos e conquistas sociais anteriormente firmados e que instituem direitos de populações em situação de vulnerabilidade. Os planos diretores, revogados e em vigência, se comunicam (comunicação entre planos) sob a égide do princípio da vedação ao retrocesso [63]. É ainda mais evidente que a revisão intermediária do plano diretor não pode conduzir, comparado ao teor originário do instrumento (comunicação inter-plano), a retrocessos à política urbana, levando-se em consideração a esfera de direitos de pessoas em situação de vulnerabilidade e o conjunto de expectativas nela geradas, sob pena de violação do princípio mencionado. Há, notadamente quando os ciclos participativos verificados na instituição e na revisão do plano diretor são discrepantes, sendo mais robusto na primeira ocasião, uma vinculação da proposta alteradora à espinha dorsal do texto originário do instrumento básico de planejamento.

4. Análise aplicada: propostas alteradoras do Plano Diretor Estratégico de São Paulo (recorte a partir da missão constitucional da Defensoria Pública).

O art. 134, caput, da Constituição da República, ao definir a missão da Defensoria Pública, dispõe que lhe incumbe a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados [64]. Nesse sentido, as contribuições da Defensoria Pública do Estado de São

Paulo, por seu Núcleo Especializado de Habitação e Urbanismo, dar-se-ão sob a perspectiva dos grupos em situação de vulnerabilidade e expostos a fatores urbanos de vulneração. Foram sublinhados **três pontos focais** para análise jurídica do Projeto de Lei 127/2023:

A. Estagnação da política habitacional inclusiva.

O direito à moradia é previsto no artigo 6.º da Constituição da República de 1988. Referido direito resta formalmente contemplado no Título II, que prevê o rol de direitos e garantias fundamentais constitucionalmente previstos. Aplica-se o regime jurídico-constitucional reservado aos direitos fundamentais^[65]. A Constituição da República oferece elementos importantes para a construção do espectro significativo do direito à moradia^[66]. Referido direito fundamental, entrelaçado com tantos elementos constitucionais, constitui um valor identitário da ordem constitucional brasileira. Para além de sua dimensão subjetiva, contempla também uma dimensão objetiva, da qual deflui sua eficácia irradiante e os deveres de proteção do Estado^[67]. No que tange aos deveres de proteção do Estado, a Constituição orienta a república ao alcance de objetivos transformadores (art. 3.º, incisos I, III e IV). A proteção e a realização dos direitos constitucionalmente previstos demandam ações (e inibições) por parte do Estado, de seus diversos poderes e de suas diferentes partículas federativas. É pelo pleno desenvolvimento das competências constitucionalmente distribuídas que o Estado respeita, protege e promove os direitos fundamentais. No que concerne ao direito à moradia, nos termos da Constituição, são relevantes tanto as competências legislativas, seja a competência privativa da União para legislar sobre direito agrário e para a instituição de diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos (art. 21, incs. I e XX), seja a competência concorrente atribuída à União, aos Estados e ao Distrito Federal para legislar sobre direito urbanístico (art. 24, inc. I), quanto a competência material comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios na promoção de programas de construção de moradia, de melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico (art. 23, inc. IX).

A Constituição da República institui, ainda, como um princípio que rege o Brasil nas suas relações internacionais a prevalência dos direitos humanos (art. 4.º, II)^[68]. O sistema global de proteção de direitos humanos é o referencial teórico-normativo mais importante para a construção do significado e do conteúdo do direito à moradia^[69]. A DUDH (parágrafo 2.º, do art. 25) consigna a habitação como componente de um conjunto mínimo-irredutível de direitos humanos, atrelando-o ao direito a um padrão adequado de vida. O direito à habitação ganha uma qualificação que deve intervir diretamente em seu conteúdo e no estudo dos índices de sua satisfação pelo Estado. Essa qualificação é definida e demarcada pela noção de adequação. Nesse sentido, o PIDESEC, no parágrafo 1.º, de seu artigo 11, em complemento à DUDH, traz à lume as noções jurídico-humanísticas de direito a um nível de vida adequado e de moradia adequada. Assim como ocorre com o direito à moradia na Constituição brasileira, o significado e o conteúdo do direito humano à moradia adequada não são aprofundados no texto autêntico do PIDESEC. Esse aprofundamento significativo-conceitual coube aos intérpretes, dentre estes o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas^[70]. Sobre o direito à moradia adequada há o Comentário Geral, do mencionado Comitê, registrado como o de n. 4. Um aspecto fundamental é que o direito à moradia adequada não deve ser interpretado em um sentido estrito ou restritivo. Em uma feliz síntese, o Comitê compreende esse direito como o direito de viver em segurança, paz e dignidade em algum lugar. Este entendimento revela, primeiramente, que o direito à moradia está vinculado a outros direitos humanos e aos princípios fundamentais tomados como premissas pelo PIDESEC. Em segundo lugar, o direito à moradia está vinculado a um círculo significativo qualificativo, ou seja, a adequação. Nem todo assentamento humano é adequado, há elementos adjetivos que devem ser considerados, como a segurança jurídica da posse, a disponibilidade de serviços, materiais, benefícios e infraestrutura, os custos, a habitabilidade, a acessibilidade, a localização e a adequação social. Em terceiro lugar, o atendimento habitacional prioritário a grupos vulneráveis é estabelecida como uma importante diretriz política.

Os deveres do Estado brasileiro que defluem da Constituição da República e também dos compromissos assumidos perante a ordem internacional relação à proteção, à promoção e à efetivação do direito humano à moradia adequada não são simbólicos, retóricos ou vazios de juridicidade. Nos termos do Comentário Geral n. 4 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, os Estados aderentes, devem em observância ao artigo 2º do PIDESEC, adotar quaisquer medidas que sejam necessárias para tal propósito, com a participação de todos os afetados pela política pública desenhada e efetivada. Sobre a natureza das obrigações dos Estados-partes, o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais desenvolveu o Comentário Geral n. 3^[71]. Nos termos do entendimento cristalizado pelo Comitê, a eficácia progressiva, incorporada no parágrafo 1.º, do art. 2.º do PIDESEC, significa que a plena

eficácia de todos os direitos econômicos, sociais e culturais, em geral, não pode ser alcançada imediatamente ou em um curto período^[72]. No entanto, o Estado-parte, ainda que não consiga, de pronto, alcançar o cenário idealizado pelo PIDESEC, deve adotar medidas que permitam um avanço rápido e eficaz na direção destes objetivos, que, no caso brasileiro, estão constitucionalmente previstos no art. 3.º. Ainda segundo o Comitê, as obrigações assumidas pelos Estados-partes compreendem obrigações comportamentais e obrigações de desempenho. Enquanto as obrigações de desempenho enfatizam o estado de coisas que se pretende atingir, as obrigações comportamentais destacam as ações necessárias para

atingir o estado de coisas^[73]. Um exemplo de obrigação comportamental é, nos termos do art. 2.º, parágrafo 1.º, do PIDESEC, o dever de adotar medidas, passos, etapas para a conquista de um objetivo. Vale dizer, a obrigação dos Estados aderentes não é apenas a de resultado (imediato), mas de progressão, isto é: a conquista de resultados melhores, comparados às etapas anteriores, na realização de determinado direito. Esse dever de progressividade contempla a vedação ao retrocesso injustificado ou irrazoável. Outro pressuposto para o alcance dos objetivos, sejam parciais, sejam finais, sem dúvida, é o estabelecimento de legislações, principalmente legislações-quadro, que, no caso dos direitos sociais, econômicos e culturais, estruturam políticas públicas em diversos níveis (nacional, regional e local). Uma obrigação imediata, portanto, dos Estados-partes é a edição de medidas legislativas, dentre outros meios, para a obtenção dos resultados pretendidos.

A instituição ou a revisão do plano diretor devem ser perspectivas por esse quadro normativo-constitucional e de tratados internacionais de direitos humanos. No âmbito local, a Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico se orienta por princípios, diretrizes e objetivos estratégicos. Destacam-se, para os fins da análise desenvolvida infra, os seguintes:

Princípios (PDE, Art. 5.º)	Função Social da Cidade (inciso I)	Compreende o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social, ao acesso universal aos direitos sociais e ao desenvolvimento socioeconômico e ambiental, incluindo o direito à terra urbana, à moradia digna, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte, aos serviços públicos, ao trabalho, ao sossego e ao lazer (parágrafo 1.º)
	Equidade e Inclusão Social e Territorial (inciso IV)	compreende a garantia da justiça social a partir da redução das vulnerabilidades urbanas e das desigualdades sociais entre grupos populacionais e entre os distritos e bairros do Município de São Paulo (parágrafo 4.º).
Diretrizes (PDE, art. 6.º)	incentivo à produção de Habitação de Interesse Social ^[74] , de equipamentos sociais e culturais e à proteção e ampliação de áreas livres e verdes (inc. X)	
Objetivos estratégicos (PDE, art. 7.º)	implementar uma política fundiária e de uso e ocupação do solo que garanta o acesso à terra para as funções sociais da cidade e proteja o patrimônio ambiental e cultural (inc. V)	
	reservar glebas e terrenos, em áreas dotadas de infraestrutura e transportes coletivos, em quantidade suficiente para atender ao déficit acumulado e às necessidades futuras de habitação social (inc. VI);	
	promover a regularização e a urbanização de assentamentos precários (inc. VII)	

Trata-se, no âmbito do planejamento urbano, da densificação do direito fundamental à moradia e do dever de proteção de promoção de programas de construção de moradias e melhoras das condições habitacionais e saneamento básico (Constituição, arts. 6.º e 23, inc. IX), do direito à humano à moradia adequada (DUDH e PIDESEC) e dos deveres de progressão e da vedação ao retrocesso que lhe acompanham como conteúdos necessários, e também das diretrizes da política urbana consistentes na garantia do direito a cidades sustentáveis e na regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa^[75] (Constituição da República, art. 182, caput, e Estatuto da Cidade, art. 2.º, incisos I e XIV). Consolida-se, no âmbito interno, nas diversas esferas federativas, um paradigma de política habitacional inclusiva destinada a incorporar, com prioridade, pessoas em situação de vulnerabilidade, historicamente excluídas do mercado imobiliário financeirizado.

Cumpre analisar as propostas alteradoras sobre a política municipal de habitação de interesse social. O Projeto de Lei (arts. 9.º e 10) pretende a alteração dos artigos 46 e 47 da Lei n. 16.050, de 2014, nos seguintes termos (em comparação à sua redação originária).

Texto original	Proposta de modificação
Art. 46. As definições de HIS e HMP, segundo as faixas de renda familiar a que se destinam, estão no Quadro 1 anexo a esta lei, e se aplicam a qualquer macroárea e zona de uso em que sejam permitidas. Parágrafo único. Os valores da renda familiar mensal para HIS e HMP definidos no Quadro 1 anexo deverão ser atualizados anualmente pela Prefeitura, a cada mês de janeiro, de acordo com o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) ou o que vier a substituí-lo, e publicados no Diário Oficial da Cidade, observando-se que:(Regulamentado pelo Decreto nº 58.741/2019)	Art. 46. Habitação de Interesse Social – HIS e Habitação de Mercado Popular – HMP são as tipologias habitacionais destinadas ao atendimento de famílias de baixa renda, em empreendimentos que se utilizem do regime jurídico previsto nesta lei para esta modalidade de provisão habitacional, de promoção pública ou privada. § 1º São promotores de HIS e HMP aqueles que aderirem ao regramento específico regulado por esta lei. § 2º Para fins de caracterização das tipologias de Habitação de Interesse Social – HIS 1, Habitação de Interesse Social – HIS 2 e Habitação de Mercado Popular – HMP serão observadas as seguintes faixas:

I – para HIS 1 o valor atualizado não poderá ultrapassar 3 (três) salários mínimos II – para HIS 2 o valor atualizado não poderá ultrapassar 6 (seis) salários mínimos; III – para HMP o valor atualizado não poderá ultrapassar 10 (dez) salários mínimos.	I – HIS 1: até 3 (três) salários mínimos de renda familiar mensal ou até 0,5 (meio) salário mínimo per capita mensal; II – HIS 2: acima de 3 (três) até 6 (seis) salários mínimos de renda familiar mensal ou até 1 (um) salário mínimo per capita mensal; III – HMP: acima de 6 (seis) até 10 (dez) salários mínimos de renda familiar mensal ou até 1,5 (um e meio) salário mínimo per capita mensal.
Art. 47. A indicação da demanda para as unidades de Habitação de Interesse Social – HIS produzidas a partir da aprovação desta lei será regulamentada pelo Executivo, com observância das normas específicas de programas habitacionais que contam com subvenção da União, do Estado ou do Município.	Art. 47. A produção privada de unidades de HIS 1, HIS 2 e HMP utilizando os benefícios urbanísticos e fiscais previstos nesta lei caracterizará adesão a regime jurídico próprio, qualificado, concomitantemente: I - pela fruição dos benefícios fiscais e urbanísticos pertinentes à implantação das tipologias de HIS 1, HIS 2 e HMP; II - pela necessidade de atendimento, de forma permanente, da faixa de renda destinatária das unidades habitacionais produzidas em cada uma das tipologias apontadas no inciso anterior; III - pelo dever permanente de prestação de informações ao Poder Público no tocante à destinação das unidades habitacionais de HIS 1, HIS 2 e HMP produzidas de acordo com este regime. § 1º O atendimento permanente caracteriza-se pela obrigação, gravada na matrícula de cada unidade habitacional das tipologias de HIS 1, HIS 2 e HMP produzidas mediante adesão ao regime jurídico exposto neste artigo, de que o bem seja alienado exclusivamente a adquirentes com o perfil de renda indicados no respectivo registro. § 2º A inobservância ao exposto nesta lei acarretará: a) ao promotor do empreendimento, o dever de pagamento integral do potencial construtivo adicional utilizado, impostos, custas e demais encargos referentes à sua implantação, além de multa equivalente ao dobro deste valor financeiro apurado, devidamente corrigido; b) a terceiros adquirentes, cobrança dos valores indicados no item anterior, calculados de forma proporcional à fração ideal do imóvel adquirido, estando autorizado o Poder Público a adotar as medidas processuais análogas às previstas nos incisos I e II do art. 107 desta lei. § 3º Fica o Poder Público autorizado a celebrar com o Serviço Registrário Imobiliário acordo para fins de receber notificações sobre a comercialização de imóveis caracterizados como HIS 1, HIS 2 e HMP produzidos mediante adesão ao regime jurídico previsto neste artigo. § 4º O Poder Público editará decreto regulamentando as formas de fiscalização sobre o efetivo atendimento da provisão habitacional para as faixas de renda destinatárias das unidades de HIS 1, HIS 2 e HMP produzidas nos termos deste artigo, bem como sobre o procedimento de aplicação das sanções nele previstas.

Verifica-se, essencialmente, as seguintes modificações quanto ao regime jurídico.

(a) Adequação conceitual e tipológica. A primeira alteração destacada é a construção conceitual de um gênero e suas espécies, prevendo-se a Habitação de Interesse Social – HIS e a Habitação de Mercado Popular – HMP como tipologias habitacionais destinadas ao atendimento de famílias de baixa renda, em empreendimentos que se utilizem do regime jurídico previsto nesta lei para esta modalidade de provisão habitacional, de promoção pública ou privada.

(b) Readequação dos critérios de faixa de renda para inclusão nas subtipologias de Habitação de Interesse Social (HIS). A segunda alteração destacada é a inclusão de dois critérios para a inclusão nas categorias de HIS. Tais critérios são alternativos: (a) renda familiar global; (b) renda familiar per capita. Como se trata de critério alternativo, não se vislumbra um retrocesso ou restrição para a inclusão em HIS, já que os critérios de renda familiar global se mantiveram. A inclusão de critério de renda familiar per capita aparenta ser um avanço, já que aproveita famílias mais numerosas.

(c) Regime jurídico de produção privada de HIS. A produção privada de HIS é regulada por regime jurídico próprio caracterizado essencialmente pelos benefícios urbanísticos e fiscais previstos no próprio PDE, pela necessidade de atendimento, de forma permanente, da faixa de renda destinatária das unidades habitacionais produzidas conforme cada tipologia de atendimento habitacional de famílias de baixa renda e pelo dever permanente de prestação de informações ao Poder Público no tocante à destinação das unidades habitacionais produzidas. Para além das minúcias do regime jurídico, não há priorização, dentre as tipologias de atendimento habitacional à população de baixa de renda, para HIS 1, destinada às famílias com renda familiar mensal de 3 salários mínimos de renda familiar mensal ou até meio salário mínimo per capita mensal, despriorizando ou mesmo excluindo essa parcela da população.

Guarda especial relação com a Habitação de Interesse Social, ao instrumento da **cota de solidariedade**. O Projeto de Lei (art. 29) pretende a alteração do artigo 112 da Lei n. 16.050, de 2014, nos seguintes termos (em comparação à sua redação originária).

Texto original	Proposta de modificação
§ 2º Alternativamente ao cumprimento da exigência estabelecida no “caput” deste artigo, o empreendedor poderá:(Regulamentado pelo Decreto nº 56.538/2015)	Art. 112. § 2º Alternativamente ao cumprimento da exigência estabelecida no “caput” deste artigo, o empreendedor poderá:
I – produzir Empreendimento de Habitação de Interesse Social com no mínimo a mesma área construída exigida no “caput” desse artigo em outro terreno, desde que situado na Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana, excluída a Macroárea de Redução da Vulnerabilidade Urbana e os Setores Jacu-Pêssego, Arco Leste, Noroeste e Fernão Dias da Macroárea de Estruturação Metropolitana;(Regulamentado pelo Decreto nº 56.538/2015)	I – produzir, isoladamente ou de forma associada, a ser regulamentada por decreto, Empreendimento de Habitação de Interesse Social com, no mínimo, a mesma área construída exigida no “caput” deste artigo em outro terreno, desde que situado na Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana, excluída a Macroárea de Redução da Vulnerabilidade Urbana e os Subsetores Jacu-Pêssego, Arco Leste, Noroeste e Fernão Dias do Setor Eixos de Desenvolvimento da Macroárea de Estruturação Metropolitana;
II – doar terreno de valor equivalente a 10% (dez por cento) do valor da área total do terreno do empreendimento, calculado conforme Cadastro de Valor de Terreno para fins de Outorga Onerosa, situado na Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana, excluída a Macroárea de Redução da Vulnerabilidade Urbana e os Setores Jacu-Pêssego, Arco Leste, Noroeste e Fernão Dias da Macroárea de Estruturação Metropolitana;(Regulamentado pelo Decreto nº 56.538/2015)	II – doar terreno, isoladamente ou de forma associada, a ser regulamentada por decreto, de valor equivalente a 20% (vinte por cento) do valor da área total do terreno do empreendimento, calculado conforme Cadastro de Valor de Terreno para fins de Outorga Onerosa, desde que o terreno doado esteja situado na Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana, excluída a Macroárea de Redução da Vulnerabilidade Urbana e os Subsetores Jacu-Pêssego, Arco Leste, Noroeste e Fernão Dias do Setor Eixos de Desenvolvimento da Macroárea de Estruturação Metropolitana;
III – depositar no Fundo de Desenvolvimento Urbano – FUNDURB, em sua conta segregada para Habitação de Interesse Social, 10% (dez por cento) do valor da área total do terreno calculado conforme Cadastro de Valor de Terreno para fins de Outorga Onerosa, destinado à aquisição de terreno ou subsídio para produção de HIS, preferencialmente em ZEIS 3.(Regulamentado pelo Decreto nº 56.538/2015)	III - depositar no Fundo de Desenvolvimento Urbano – FUNDURB, em sua conta segregada para Habitação de Interesse Social, 20% (vinte por cento) do valor da área total do terreno, calculado conforme Cadastro de Valor de Terreno para fins de Outorga Onerosa, destinado à aquisição de terreno ou subsídio para produção de HIS, preferencialmente em ZEIS 3.

A cota de solidariedade consiste na produção de Habitação de Interesse Social pelo próprio promotor, doação de terrenos para produção de HIS ou a doação de recursos ao Município para fins de produção de Habitação de Interesse Social e equipamentos públicos sociais complementares à moradia. Trata-se de exigência para o certificado de conclusão de empreendimentos imobiliários de grande porte ou implantação de planos e projetos urbanísticos (Lei n. 16.050, de 2014, art. 111, caput). O empreendimento de grande porte é definido como aquele com área construída computável superior a 20.000m² (vinte mil metros quadrados). Nesse último caso, o promotor do empreendimento fica obrigado obrigados a destinar 10% (dez por cento) da área construída computável para Habitação de Interesse Social voltada a atender famílias com renda até 6 (seis) salários mínimos. Há outras formas de cumprimento do dever de observância à cota de responsabilidade, já com as modificações propostas pelo Projeto de Lei:

(a) produzir, isoladamente ou de forma associada, a ser regulamentada por decreto, Empreendimento de Habitação de Interesse Social com, no mínimo, a mesma área construída exigida no “caput” deste artigo em outro terreno, desde que situado na Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana, excluída a Macroárea de Redução da Vulnerabilidade Urbana e os Subsetores Jacu-Pêssego, Arco Leste, Noroeste e Fernão Dias do Setor Eixos de Desenvolvimento da Macroárea de Estruturação Metropolitana;

(b) doar terreno, isoladamente ou de forma associada, a ser regulamentada por decreto, de valor equivalente a 20% (vinte por cento) do valor da área total do terreno do empreendimento, calculado conforme Cadastro de Valor de Terreno para fins de Outorga Onerosa, desde que o terreno doado esteja situado na Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana, excluída a Macroárea de Redução da Vulnerabilidade Urbana e os Subsetores Jacu-Pêssego, Arco Leste, Noroeste e Fernão Dias do Setor Eixos de Desenvolvimento da Macroárea de Estruturação Metropolitana;

(c) depositar no Fundo de Desenvolvimento Urbano – FUNDURB, em sua conta segregada para Habitação de Interesse Social, 20% (vinte por cento) do valor da área total do terreno, calculado conforme Cadastro de Valor de Terreno para fins de Outorga Onerosa, destinado à aquisição de terreno ou subsídio para produção de HIS, preferencialmente em ZEIS 3.

A regularização fundiária urbana, importante instrumento da política urbana, foi pouco aprofundada na proposta revisora (art. 47), bastando-se, esta, a remeter o Plano Diretor à lei municipal específica. Este é o ponto problemático do Projeto de Lei n. 27/2023 quando ao tema da política habitacional inclusiva, conforme será desenvolvido no subitem a seguir.

No que tange à Habitação Social e Direito à Cidade, houve a apresentação de um diagnóstico dos processos de regularização fundiária^[76]. Foram desenvolvidas análises parciais^[77] sobre a implementação da política pública no município, sem levantamento dos casos em andamento, status de cumprimento de metas, recursos necessários para a viabilização de cada processo ou sequer critérios de priorização utilizados para a escolha dos núcleos com processos em andamento, o que tolhe sua capacidade de servir como subsídio à proposição de novas propostas de atuação. A compreensão da temática da regularização fundiária como parte integrante de processos de intervenção em assentamentos precários demandaria a criação de novos indicadores de monitoramento, relacionados a diagnósticos de precariedade, vinculando processos de intervenção a metas prioritárias construídas a

partir destes diagnósticos^[78]. O Diagnóstico de Aplicação do Plano Diretor Estratégico 2014 – 2021 permitiu identificar certos déficits a respeito da política habitacional voltada à regularização fundiária de interesse social e necessidade de possíveis ajustes a serem realizados no texto legal do Plano Diretor Estratégico, mas é necessário ressaltar que as informações não proporcionam uma visão da transversalidade entre as políticas públicas, que devem responder à diversidade de demandas existentes em relação à habitação de interesse social e precariedade urbana, ou são representativas para uma análise da total efetividade destas políticas, tendo em vista as falhas de procedimento supracitadas. Apesar da baixa qualidade contributiva gerada pela falta de atuação efetiva do Município na condução do processo participativo, as discussões públicas, ainda que parcas, deveriam ser ponderadas durante o processo de construção da proposta legislativa de revisão do PDE. Assim, no entanto, não foram. Analisando as contribuições disponibilizadas que dizem respeito ao tema das políticas de regularização fundiária e urbanização de núcleos informais urbanos, foi possível identificar os seguintes pontos como os principais levantados pela população:

- demandas práticas e pedidos objetivos de regularização fundiária em diferentes áreas com carência de acesso aos serviços públicos e infraestruturas básicas, com especial atenção para comunidades consolidadas há muitas décadas e que seguem sem atenção do Poder Público;
- pedidos de finalização de processos abandonados, não finalizados ou finalizados sem implantação de infraestruturas adequadas;
- simplificação da implementação das regularizações fundiárias, com desburocratização e menor morosidade, levando em conta as constantes situações críticas de precariedade e risco para comunidades que permanecem muito tempo sem regularização;
- facilitação do acesso às legislações sobre políticas habitacionais de forma compreensível para a população em geral e da promoção de conselhos gestores;
- maior transparência e disponibilidade de informações sobre processos de regularização em andamento e dados fundiários em geral;
- destinação de mais recursos ao programa de regularização fundiária, aplicado de maneira relacionada a metas estabelecidas e com articulação entre diferentes agentes.

O acúmulo de propostas com estes temas, somado aos pontos de análise levantados com base no Diagnóstico, que demonstraram a aplicação do instituto de regularização fundiária extremamente abaixo da demanda social, indicando a ineficácia do PDE em promover a integração de assentamentos irregulares ao contexto legal das cidades e a necessidade da implementação de instrumentos que garantam uma aplicação de regularizações fundiárias de forma mais transparente, com maior eficácia qualitativa e quantitativa, além de maior participação popular. Além disso, após a sistematização das propostas recebidas, foram realizados relatórios temáticos com o objetivo de enumerar as problemáticas identificadas, as propostas formuladas pela população e pelas interações técnicas entre a SMUL e outras secretarias e órgãos municipais, além de análises técnicas e sugestões para aperfeiçoamento da política urbana, para, por fim, selecionar as propostas que deveriam fazer parte da versão preliminar da minuta da revisão do PDE. Analisando as problemáticas levantadas e as sugestões de aprimoramento à política urbana, foi possível compreender certa compatibilidade com o Diagnóstico de Aplicação do PDE/2014 e as contribuições do processo participativo da revisão intermediária. Além da integração dos novos marcos regulatórios de regularização fundiária ao PDE, com especial atenção para ajustes regulatórios da concessão de uso especial para fins de moradia (CUEM), conforme apresentado no Diagnóstico, dentro da temática da Intervenção, Urbanização e Regularização Fundiária, destacaram-se as seguintes recomendações de alterações, nenhuma delas incorporada ao projeto de lei encaminhado à Câmara Municipal:

- Atualização do cadastro de assentamentos precários, prevista como um novo inciso ao artigo 293 (que elenca as ações prioritárias da política habitacional), conforme demanda popular de maior transparência e disponibilidade de informações sobre processos de regularização em andamento e dados fundiários em geral;
- Necessidade de regulamentação para a instauração dos Conselhos Gestores de ZEIS, especificando-se as situações de obrigatoriedade de instituição, regras e procedimentos para sua composição e funcionamento, por meio de intervenção no artigo 48 do PDE, que dê resposta às dificuldades de formulação e continuidade dos CGZEIS, com o objetivo de fortalecer os Conselhos Gestores enquanto instâncias de participação popular, conforme explicitado pelo Diagnóstico e em atendimento a demanda social de maior promoção de conselhos gestores e da participação popular como um todo nestes processos de intervenção;
- Possibilidade de previsão mínima de valores destinados ao programa de regularização fundiária, relacionando-se e a aplicação dos recursos relacionados a metas específicas ou à implementação de ações vinculadas à regularização fundiária, conforme solicitação popular para maior destinação de recursos ao programa habitacional de regularização fundiária;
- Possibilidade de dispensa da elaboração de Plano de Urbanização de Zeis 1 quando intervenção em assentamento precário demandar apenas a regularização jurídica da posse ou propriedade, por meio de alteração no art. 169 do PDE, revisão do parágrafo único do artigo 164 do PDE, com vistas a explicitar a possibilidade de que os procedimentos regularização fundiária possam ser promovidos em qualquer Macroárea da cidade, além de necessidade de avaliação pela Sehab e SF para outras possíveis respostas legislativas aos pleitos apresentados no processo participativo de que o programa de regularização fundiária seja mais efetivo, rápido e menos burocrático;
- Encaminhamento da proposta de Intervenções Integradas em Assentamentos Precários e Plano de Intervenção Integrada, a serem realizadas com a participação dos moradores residentes em cada área e sem restrição aos perímetros de ZEIS 1 ou 3, conforme demanda de maior integração das intervenções em assentamentos precários, além de solicitação popular de maior participação dos moradores nas questões pertinentes à habitação;
- Estabelecimento de diretrizes para regularização fundiária de áreas públicas, em casos em que se vislumbra a transferência de propriedade - inclusive por meio de alienação -, considerando eventual: (a) impacto com intervenções planejadas por outros setoriais; (b) demanda de implantação de melhorias públicas na área; (c) inserção de assentamento precário em área de transformação urbana planejada (PIUs, OUCs, outros), conforme contribuições e diagnósticos que indicam ocupações irregulares nas áreas comuns de conjuntos habitacionais e áreas públicas, com grande dificuldade de regularização;
- Avaliar eventuais diretrizes aos processos de regularização fundiária, considerando: (a) o atendimento habitacional às famílias que ocupam áreas de mananciais e várzeas de rios ocupados; (b) o tratamento da ocupação das áreas de mananciais; (c) a ocupação de áreas ambientalmente sensíveis, que promovem impactos no meio, e que a proposta de consolidação dessas áreas deve considerar a legislação ambiental; e a (d) a dificuldade de se promover regularização fundiária em ZEPAM e ZPDS, conforme análise técnica, trabalho intersetorial e contribuições da etapa participativa indicando demandas habitacionais em áreas atreladas a questões ambientais;

Somadas a estas reforçam-se aqui as problemáticas já indicadas pelo próprio Diagnóstico da Aplicação do Plano Diretor de São Paulo sobre a temática, a serem trabalhadas pelo texto normativo revisional:

- Falta de regulamentação do instrumento de Assistência Técnica, Jurídica e Social gratuita em Habitação de Interesse Social (ATHIS), identificado pelo Diagnóstico como instrumento previsto para regularização fundiária ainda não aplicado;
- Falta de eficácia do Programa de Urbanização e Regularização de Assentamentos Precários, considerando a irrisória correlação entre demanda de intervenções e intervenções realizadas, representando de somente 6,5% do total, conforme dados do Diagnóstico e contribuições populares denunciando a falta de regularização fundiária em diferentes áreas e abandono de processos, não finalizados ou finalizados sem implantação de infraestruturas adequadas;
- Necessidade de se avançar com intervenções integradas em assentamentos precários, estruturando-as em eixos de ação, acionados e combinados de acordo com as especificidades habitacionais dos assentamentos, conforme destaca o Diagnóstico, ao tratar do Plano Municipal de Habitação ainda não implementado e da possibilidade de sua eventual atualização ou revisão.

Entretanto, nenhuma destas propostas foi acolhida pela versão final do Projeto de Lei encaminhado à Câmara Municipal. Vislumbra-se, muito claramente, a pouca importância atribuída às contribuições técnicas (do diagnóstico) e da participação popular no produto decisório. Sob o último aspecto, verifica-se até mesmo uma “teatralização” do processo participativo, sem a concessão de um poder de influência sobre o projeto alterador com vistas a potencializar as políticas habitacionais inclusivas, especialmente a regularização fundiária de núcleos urbanos informais, sobretudo aqueles situados em Zonas Especiais de Interesse Social. Tampouco se consideraram os obstáculos para a plenitude da regularização fundiária e do melhoramento desses núcleos, como a implementação de assessoria técnica de interesse social (ATHIS) e linhas específicas de financiamento popular, especialmente para a compra da terra. Não se verificam avanços significativos para a diminuição do quadro de déficit e de precariedade habitacionais, tampouco um investimento prioritário nas demandas das populações em situação de vulnerabilidade mais agravada. A proposta de alteração legislativa que ao final de formou, como se pretende demonstrar infra, bastou-se à superação de importantes garantias das populações em situação de vulnerabilidade em face de empreitadas de remoção a partir de iniciativas específicas ou no ensejo de grandes projetos urbanos, como o enfraquecimento dos Conselhos Gestores de Zonas Especiais de Interesse Social e a mitigação da exigência de estudos de impacto ambiental e de vizinhança. Há evidente retrocesso e inobservância da Constituição, da legislação federal e dos princípios, diretrizes e objetivos estratégicos do próprio Plano Diretor Estratégico.

B. Enfraquecimento das Zonas Especiais de Interesse Social e de seus Conselhos Gestores.

Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) é instrumento jurídico da política urbana (Estatuto da Cidade, art. 4º, inc. V, alínea f). No âmbito federal, a ZEIS é também compreendida como um instrumento de planejamento urbano (Lei 13.465/2017, art. 45, caput) e conceituada autenticamente como a parcela de área urbana instituída pelo plano diretor^[79] ou definida por outra lei municipal^[80], destinada preponderantemente à população de baixa renda e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo^[81]. No Plano Diretor Estratégico (PDE) de

São Paulo ^[82], a ZEIS é prevista como uma das possíveis zonas que dividem o território municipal (art. 32, inc. IX) e é conceituada como porções do território destinadas, predominantemente, à moradia digna para a população da baixa renda por intermédio de melhorias urbanísticas, recuperação ambiental e regularização fundiária de assentamentos precários e irregulares, bem como à provisão de novas Habitações de Interesse Social - HIS e Habitações de Mercado Popular - HMP a serem dotadas de equipamentos sociais, infraestruturas, áreas verdes e comércio e serviços locais, situadas na zona urbana. A ZEIS está direcionada ao alcance de objetivos. SAULE JR. ^[83] sublinha dois. O primeiro objetivo é o atendimento das diretrizes da política urbana relativas à regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e à simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e normas edilícias (Estatuto da Cidade, art. 2.º, incisos XIV e XV). Resta claro, portanto, que o instituto em questão possibilita a flexibilização do regime urbanístico dos imóveis ocupados irregularmente para fins de moradia ^[84], de modo a concorrer para a regularização fundiária dos núcleos urbanos informais que estão ocupadas por população de baixa renda em desconformidade com a legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e de edificações, notadamente aqueles que estejam consolidados. O segundo objetivo é a ampliação da oferta de moradia adequada para a população de baixa renda, em áreas qualificadas com a provisão de infraestrutura, serviços e equipamentos urbanos, especialmente em propriedades descumpridoras da função social para o fornecimento de habitações de interesse social. É possível acrescentar um terceiro objetivo, potencializado pela regulamentação municipal da ZEIS, que é o de densificação da diretriz da gestão democrática da cidade, por meio da previsão de instrumentos de planejamento participativo, franqueados à população residente no território demarcado (Estatuto da Cidade, art. 2.º, inc. II). O PDE de São Paulo regula algumas tipologias de ZEIS, atrelando duas delas ao instrumento participativo próprio que é o Conselho Gestor.

Conceito		C Gestor
ZEIS 1 (PDE de São Paulo, art. 45, inc. I)	Áreas caracterizadas pela presença de favelas, loteamentos irregulares e empreendimentos habitacionais de interesse social, e assentamentos habitacionais populares, habitados predominantemente por população de baixa renda, onde haja interesse público em manter a população moradora e promover a regularização fundiária e urbanística, recuperação ambiental e produção de Habitação de Interesse Social	Sim (PDE de São Paulo, art. 48)
ZEIS 2 (PDE de São Paulo, art. 45, inc. II)	Áreas caracterizadas por glebas ou lotes não edificados ou subutilizados, adequados à urbanização e onde haja interesse público ou privado em produzir Empreendimentos de Habitação de Interesse Social.	Não
ZEIS 3 (PDE de São Paulo, art. 45, inc. III)	Áreas com ocorrência de imóveis ociosos, subutilizados, não utilizados, encortiçados ou deteriorados localizados em regiões dotadas de serviços, equipamentos e infraestruturas urbanas, boa oferta de empregos, onde haja interesse público ou privado em promover Empreendimentos de Habitação de Interesse Social;	Sim (PDE de São Paulo, art. 48)
ZEIS 4 (PDE de São Paulo, art. 45, inc. IV)	Áreas caracterizadas por glebas ou lotes não edificados e adequados à urbanização e edificação situadas na Área de Proteção aos Mananciais das bacias hidrográficas dos reservatórios de Guarapiranga e Billings, exclusivamente nas Macroáreas de Redução da Vulnerabilidade e Recuperação Ambiental e de Controle e Recuperação Urbana e Ambiental, destinadas à promoção de Habitação de Interesse Social para o atendimento de famílias residentes em assentamentos localizados na referida Área de Proteção aos Mananciais, preferencialmente em função de reassentamento resultante de plano de urbanização ou da desocupação de áreas de risco e de preservação permanente, com atendimento à legislação estadual;	Não
ZEIS 5 (PDE de São Paulo, art. 45, inc. V)	Lotes ou conjunto de lotes, preferencialmente vazios ou subutilizados, situados em áreas dotadas de serviços, equipamentos e infraestruturas urbanas, onde haja interesse privado em produzir empreendimentos habitacionais de mercado popular e de interesse social.	Não

O Conselho Gestor como uma garantia democrática ainda encontra respaldo nos princípios, diretrizes e objetivos estratégicos eleitos pelo Plano Diretor Estratégico em sua concepção originária:

Princípios (PDE, Art. 5.º)	Gestão democrática (inc. VII)	é a garantia da participação de representantes dos diferentes segmentos da população, diretamente ou por intermédio de associações representativas, nos processos de planejamento e gestão da cidade, de realização de investimentos públicos e na elaboração, implementação e avaliação de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.
Diretrizes (PDE, art. 6.º)	cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social. (inc. XIV)	
Objetivos estratégicos (PDE, art. 7.º)	fortalecer uma gestão urbana integrada, descentralizada e participativa (inc. XV)	

No entanto, é justamente esta garantia de democrática e espaço participativo que está em risco, caso aprovado o Projeto de Lei n. 127/2023 encaminhado à Câmara Municipal, notadamente no fragmento pelo qual descaracteriza a obrigatoriedade de sua constituição, delegando ao Poder Executivo a regulamentação de seu funcionamento. O Projeto de Lei (arts. 11 a 14) pretende a alteração dos artigos 48 e 50 da Lei n. 16.050, de 2014, nos seguintes termos (em comparação à sua redação originária).

Texto original	Proposta de modificação
Art. 48. Nas ZEIS 1 e 3, quando habitadas por população de baixa renda, deverão ser constituídos Conselhos Gestores compostos por representantes dos moradores, do Executivo e da sociedade civil organizada, para participar da formulação e implementação das intervenções a serem realizadas em suas áreas. § 4º A instalação do Conselho Gestor deverá preceder a elaboração do plano de urbanização, que por ele deverá ser aprovado.	Art. 48. § 4º A instalação do Conselho Gestor deverá preceder a elaboração de Ação Integrada, que por ele deverá ser aprovado. § 5º O Executivo deverá regulamentar, por decreto, o funcionamento dos conselhos gestores de ZEIS contendo, no mínimo, as situações em que haverá a obrigatoriedade de instituição do conselho e as regras e os procedimentos para sua composição e funcionamento
Art. 50. Os planos de urbanização de ZEIS 1 deverão ser formulados preferencialmente pelo Executivo, com a participação direta de seus respectivos moradores e conselhos gestores. § 1º Os moradores, suas entidades representativas e os membros do respectivo Conselho Gestor da ZEIS 1 poderão tomar a iniciativa de elaborar planos de urbanização, que serão submetidos à Prefeitura para aprovação. § 2º No caso de iniciativa definida no parágrafo anterior, assim como para a realização de regularização fundiária, a Prefeitura poderá disponibilizar assistência técnica, jurídica e social à população moradora das ZEIS.	Art. 50. Os Planos de Ação Integrada em ZEIS 1 ou ZEIS 3 ocupadas por população de baixa renda deverão ser formulados preferencialmente pelo Executivo, com a participação direta de seus respectivos moradores e conselhos gestores. § 1º Os moradores, suas entidades representativas e os membros do respectivo Conselho Gestor da ZEIS 1 e das ZEIS 3 poderão tomar a iniciativa de elaborar planos de urbanização que serão submetidos à Prefeitura para aprovação. § 3º Após deliberação do Conselho Gestor da ZEIS e a aprovação da Comissão de Avaliação de Empreendimentos de Habitação de Interesse Social – CAEHIS, os parâmetros urbanísticos das ZEIS definidos no projeto de urbanização serão formalizados por decreto, devendo as normas edilícias para os EZEIS e EHSIS destinados ao reassentamento das famílias de baixa renda e as condições de estabilidade, segurança e salubridade das edificações e equipamentos. § 4º Para atender ao disposto no artigo 292 desta lei, o Plano de Ação Integrada em ZEIS 1 ou ZEIS 3 poderá abranger zonas distintas de ZEIS desde que: a) as zonas distintas de ZEIS sejam ocupadas por assentamentos precários localizados no mesmo contexto urbano das ZEIS objeto do Plano de Ação Integrada, incluindo aspectos físicoambientais, urbanísticos, fundiários, socioeconômicos e demográficos, entre outros; b) o Plano de Ação Integrada preveja ação pública para atendimento de famílias de baixa renda moradoras destas zonas distintas de ZEIS. c) Os parâmetros definidos no projeto de urbanização observem o disposto no art. 60 desta lei. § 5º O Plano de Ação Integrada, especialmente quando abranger áreas não demarcadas como ZEIS 1 ou ZEIS 3, deverá considerar o Sistema de Planejamento Urbano, prevendo a participação do órgão municipal de planejamento urbano e garantindo a integração das propostas previstas com o planejamento setorial.
Art. 51. Os planos de urbanização em ZEIS 1 devem conter, de acordo com as características e dimensão da área, os seguintes elementos: I – análise sobre o contexto da área, incluindo aspectos físico-ambientais, urbanísticos, fundiários, socioeconômicos e demográficos, entre outros;	Art. 51. Os planos de Ação Integrada em ZEIS 1 ou ZEIS 3 devem ser realizados e aprovados pelo Conselho Gestor das ZEIS em duas etapas, sendo elas: I - Plano Urbanístico ou de Massas, conforme critérios definidos pelo órgão municipal de habitação, devendo conter, no mínimo:

II – cadastramento dos moradores da área, a ser realizado pela Secretaria Municipal de Habitação, consultado o Conselho Gestor da respectiva ZEIS; III – diretrizes, índices e parâmetros urbanísticos para o parcelamento, uso e ocupação do solo; IV – projeto para o remembramento e parcelamento de lotes, no caso de assentamentos ocupados e para a implantação de novas unidades quando necessário; V – atendimento integral por rede pública de água e esgotos, bem como coleta, preferencialmente seletiva, regular e transporte dos resíduos sólidos; VI – sistema de drenagem e manejo das águas pluviais; VII – previsão de áreas verdes, equipamentos sociais e usos complementares ao habitacional, a depender das características da intervenção; VIII – dimensionamento físico e financeiro das intervenções propostas e das fontes de recursos necessários para a execução da intervenção; IX – formas de participação dos beneficiários na implementação da intervenção; X – plano de ação social e de pós-ocupação; XI – soluções para a regularização fundiária do assentamento, de forma a garantir a segurança de posse dos imóveis para os moradores; XII – soluções e instrumentos aplicáveis para viabilizar a regularização dos usos não residenciais já instalados, em especial aqueles destinados à geração de emprego e renda e à realização de atividades religiosas e associativas de caráter social. § 1º Os planos de urbanização poderão abranger áreas distintas demarcadas como ZEIS, bem como partes de uma única ZEIS. § 2º Em ZEIS 1, a regularização do parcelamento do solo, bem como das edificações e usos pré-existentes, deverá observar as diretrizes, índices e parâmetros urbanísticos estabelecidos pelo plano de urbanização aprovado pelo respectivo Conselho Gestor e pela CAEHIS. § 3º Nas ZEIS 1 situadas em Áreas de Proteção e Recuperação dos Mananciais, aplicam-se as disposições das leis estaduais específicas.	a) análise sobre o contexto da área, incluindo aspectos físico-ambientais, urbanísticos, fundiários, socioeconômicos e demográficos, entre outros; b) plano de trabalho social; c) formas de participação dos beneficiários na implementação da intervenção; d) diretrizes gerais da intervenção; e) diretrizes para a implantação de infraestrutura que for necessária e mitigação ou eliminação de áreas de risco quando existente; f) dimensionamento preliminar físico financeira das intervenções propostas; g) soluções para a regularização fundiária da área objeto de intervenção, de forma a garantir a segurança de posse dos imóveis para os moradores; h) soluções e instrumentos aplicáveis para viabilizar a regularização dos usos não residenciais já instalados, em especial aqueles destinados à geração de emprego e renda e à realização de atividades religiosas e associativas de caráter social. II - Projeto Urbanístico, que deverá conter, no mínimo: a) cadastramento dos moradores da área, a ser realizado pela Secretaria Municipal de Habitação, consultado o Conselho Gestor da respectiva ZEIS; b) projeto de urbanismo contendo as soluções urbanas que permitirão a integração da área ao tecido da cidade, além de áreas verdes, equipamentos sociais e usos complementares ao habitacional; c) projeto de parcelamento das quadras, com parcelamento dos lotes apenas para os lotes criados para a implantação de conjuntos habitacionais; d) projetos de engenharia contemplando o atendimento integral por rede pública de água e esgotos, bem como coleta, preferencialmente seletiva, regular e transporte dos resíduos sólidos; e) projetos de engenharia contemplando pavimentação, sistema de drenagem e manejo das águas pluviais; f) projetos de engenharia contemplando a consolidação geotécnica visando mitigação ou eliminação das áreas de risco; g) projeto de paisagismo para as vias públicas e áreas verdes; h) projetos habitacionais para o reassentamento das famílias; i) diretrizes, índices e parâmetros urbanísticos para o parcelamento, uso e ocupação do solo dos lotes criados ou utilizados para o reassentamento das famílias, da integralidade do perímetro definido para o plano de intervenção; j) dimensionamento cronograma físico e financeiro das intervenções propostas e sua vinculação ao planejamento orçamentário municipal e Programa de Metas; k) plano de trabalho técnico social. § 1º Em ZEIS 1 e ZEIS 3, a regularização do parcelamento do solo, bem como das edificações e usos pré-existentes, deverá observar as diretrizes, índices e parâmetros urbanísticos estabelecidos pelo plano de urbanização aprovado pelo respectivo Conselho Gestor e pela CAEHIS. § 2º Os Planos de Ação Integrada em ZEIS 1 ou ZEIS 3 serão realizados considerando as características da intervenção. § 3º Deverá ser elaborado Plano de Reassentamento para as famílias que serão removidas, a ser aprovado pelo Conselho Gestor da ZEIS previamente à remoção, ressalvados casos de caráter emergencial. § 4º Nas ZEIS 3, em caso de demolição ou reforma de edificação usada como cortiço ou ocupação irregular, as moradias produzidas no terreno deverão ser destinadas prioritariamente à população moradora no antigo imóvel. § 5º Nas ZEIS 3, no caso de reforma de edificação existente para a produção de EHS, serão admitidas, a critério da Comissão de Avaliação de Empreendimentos de HIS – CAEHIS, variações de parâmetros e normas edilícias, sem prejuízo das condições de estabilidade, segurança e salubridade das edificações e equipamentos. § 6º Nas ZEIS 1 situadas em Áreas de Proteção e Recuperação dos Mananciais, aplicam-se as disposições das leis estaduais específicas.
	“Art. 57. § 5º Para as ZEIS 2 e 5 localizadas em quadras integralmente contidas nas áreas de influência dos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana existentes ou ativados, fica permitido o acréscimo de 50% (cinquenta por cento) do coeficiente de aproveitamento máximo previsto especificamente para o licenciamento de EZEIS, exceto nos casos de sobreposição com áreas de interesse de preservação cultural ou ambiental^[85]. § 6º O disposto no § 5º deste artigo não se aplica às ZEIS localizadas na Macrozona de Proteção e Recuperação Ambiental. § 7º Os EZEIS em ZEIS-5 só poderão utilizar o benefício previsto no § 5º deste artigo, quando no mínimo 20% (vinte por cento) da área construída total for destinada a HIS-1. § 8º Lei específica definirá as quadras passíveis da aplicação das disposições do § 5º deste Artigo demarcando inclusive as áreas atingidas por Eixos de Estruturação da Transformação Urbana previstos, que só poderão ser beneficiadas quando ativados.

A proposta alteradora enfraquece a ZEIS e seu Conselho Gestor, agravando o quadro de remoções de pessoas em situação de vulnerabilidade. Para as ZEIS de tipologia 1 e 3, quando habitadas por população de baixa renda, o PDE São Paulo determina a constituição de Conselhos Gestores, compostos por representantes dos moradores, do Executivo e da sociedade civil organizada, para participar da formulação e implementação das intervenções a serem realizadas em suas áreas (PDE de São Paulo, art. 45)^[86]. Busca o Projeto de Lei, com a proposta de inclusão de um quinto parágrafo ao art. 48, da Lei n. 16.050, de 2014, mitigar tal obrigatoriedade, concedendo ao Poder Executivo, a possibilidade de regulamentar, por decreto, aspectos dos conselhos gestores de ZEIS contendo, dentre os quais a obrigatoriedade de instituição do conselho e as regras e os procedimentos para sua composição e funcionamento. Trata-se de um evidente retrocesso e ofensa ao princípio democrático. O Conselho Gestor é multipartidário e paritário. O Conselho Gestor de ZEIS é o fórum de informação, prestação de contas, discussão e deliberação por excelência acerca das intervenções estatais que serão implementadas no território demarcado e ocupado. A sua criação pode se dar inclusive por iniciativa comunitária, com a anuência de pelo menos 20% (vinte por cento) dos moradores da área da respectiva ZEIS (PDE de São Paulo, art. 48, § 1.º). As intervenções do Estado, planejadas para os territórios identificados como ZEIS de tipologia 1 devem estar previstas no plano de urbanização^[87] (que, pela proposta alteradora, passa a receber o nome de Plano de Ação Integrada). No caso da ZEIS de tipologia 3, caso contenham um conjunto de imóveis ou de quadras, deverá ser formulado um projeto de intervenção^[88] (que, também pela proposta alteradora, passa a receber o nome de Plano de Ação Integrada). Evidentemente, a instalação do Conselho Gestor deve preceder a elaboração do plano de urbanização e do projeto de intervenção, para possibilitar a participação dos moradores na sua formulação e também porque deve ser aprovado pelo colegiado (PDE de São Paulo, art. 48, § 4.º). O plano de urbanização (ou o Plano de Ação Integrada, se acolhida a alteração proposta pelo Projeto de Lei) deve ser formulado preferencialmente pelo Estado, com a participação direta de seus respectivos moradores e conselhos gestores (PDE de São Paulo, art. 50, caput). Diz-se preferencialmente porque os moradores, suas entidades representativas e os membros do respectivo Conselho Gestor da ZEIS 1 também poderão tomar a iniciativa de elaborar planos de urbanização, que serão submetidos à Prefeitura para aprovação (PDE de São Paulo, art. 50, § 1.º). Nesta última hipótese, a Prefeitura deverá disponibilizar assistência técnica^[89], jurídica e social à população moradora das ZEIS (PDE de São Paulo, art. 50, § 2.º). Por fim, o Conselho também participa e monitora a implementação do plano de urbanização (PDE de São Paulo, art. 48, caput.). A proposta alteradora esmiuça o conteúdo e a abrangência do Plano de Ação Integrada, passando a ser este composto por duas etapas: (A) Plano Urbanístico ou de Massas; (B) Plano Urbanístico. Caso haja necessidade de remoção, deverá ser elaborado Plano de Reassentamento para as famílias que serão removidas, a ser aprovado pelo Conselho Gestor da ZEIS previamente à remoção, ressalvados casos de caráter emergencial. No entanto, o enfraquecimento democrático da ZEIS se soma justamente à mitigação de sua potencialidade a evitar empreitadas de remoção de pessoas e famílias em situação de vulnerabilidade, notadamente a partir de grandes projetos urbanos (tal como se examinará no capítulo seguinte). Há falta jurisprudência do Tribunal de Justiça de São Paulo quanto à obrigatoriedade de constituição de Conselhos Gestores de ZEIS no contexto de ameaças de remoção de seus moradores^[90]. Dentre os elementos dimensionais do direito humano à moradia adequada, na esteira do que já foi desenvolvido nesta Nota Técnica, destaca-se a segurança jurídica da posse, que significa uma proteção legal, em algum grau, garantida pelo Estado em face do despejo forçado, assédio ou qualquer tipo de outras ameaças, a despeito da forma da posse. Moradia adequada e despejo forçado, por uma determinada lente, se relacionam como verso e averso. Daí a importância de outro Comentário Geral do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, tombado sob o n. 7 (ONU, 1.997), específico sobre remoções forçadas. O

Comitê, neste comentário geral, entendeu que as remoções forçadas são, a priori, incompatíveis com o PIDESC. Desse modo, deve-se determinar em quais circunstâncias as remoções são consistentes com o referido Pacto. Em sentido contrário, com o fito de prevenir violações de direitos humanos, tem-se por necessário também estabelecer em quais circunstâncias os despejos de pessoas de suas casas não encontram compatibilidade com o PIDESC. Desta forma, uma camada importante do direito humano à moradia adequada é justamente o direito de não estar sujeito a uma remoção forçada. Tal camada torna-se ainda mais relevante no contexto econômico herdado pela pandemia da Covid-19, consoante entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal no âmbito da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 828-DF.

C. Mitigação dos instrumentos de avaliação de impactos em grandes projetos urbanos e empreendimentos, atividades e intervenções urbanísticas de médio e pequeno impacto ambiental

Os planos são estruturas de maior envergadura e que traçam as diretrizes gerais da política urbana local. Os projetos de intervenção urbana, por sua vez, caracterizam-se como uma estratégia de intervenção no território numa escala menor que o plano^[91]. Lograram (estes últimos), contudo, maiores dimensão e estruturação por meio de novos instrumentos urbanísticos que se assemelham à ideia de grandes projetos urbanos^[92]. O Estatuto da Cidade inovou o ordenamento jurídico ao desenvolver uma série de instrumentos da política urbana, dentre os quais as operações urbanas consorciadas (art. 4.º, V, *p*), que, em resumo, destinam-se à transformação estrutural de regiões da cidade previamente definidas pelo Plano Diretor (art. 32, *caput*). No tocante ao regime jurídico desse instrumento urbanístico, insta sublinhar a possibilidade de previsão legal de emissão, pelo Município, de quantidades determinadas de certificados de potencial adicional de construção (CEPAC), que serão alienados em leilão ou utilizados diretamente no pagamento das obras necessárias à própria operação (Estatuto da Cidade, art. 34). Cabe salientar, porém, que as operações urbanas consorciadas não são os únicos exemplos de grandes projetos urbanos estruturados pelo solo criado abrangidos pela racionalidade desenvolvida neste estudo.

O Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo elaborou novos instrumentos, entre os quais a Área de Intervenção Urbana^[93], a qual se assemelha às operações urbanas consorciadas, mas não utiliza o CEPAC, e sim a outorga onerosa do direito de construir^[94], instrumento disciplinado pelos arts. 4.º, V, *n*, 28, 29, 30 e 31 do Estatuto da Cidade^[95]. A despeito das diferenças, as operações urbanas consorciadas e os instrumentos urbanísticos pautados pela outorga onerosa do direito de construir possuem a mesma sistemática: são intervenções urbanas, normalmente de grande magnitude, delimitadas por perímetro com venda de solo criado.

Os grandes projetos urbanos no Brasil têm em sua modelagem e são estruturados pelo solo criado, intensificando o uso deste e funcionando como moeda de troca, por meio de descontos em seu pagamento, para alcançar objetivos previstos nos Planos. O solo criado corresponde, em síntese, à metragem construída, além das dimensões do lote em forma de pavimentos sobrepostos.

Foi incorporado pelo Direito brasileiro^[96] por meio de parâmetros e instrumentos que são, respectivamente, os coeficientes de aproveitamento básico e máximo e a transferência do direito de construir^[97]. A obtenção do direito adicional de construção pode ser feita de duas maneiras: por meio de concessão pelo Poder Público e mediante a transferência do direito de construir^[98]. Busca o instituto oferecer à coletividade as compensações necessárias ao reequilíbrio urbano reclamado pela criação do solo adicional. É preciso atentar que a mensuração da quantidade do potencial adicional de construção deve ser feita por estudo técnico na medida em que o aumento desse potencial somente é possível se houver capacidade de infraestrutura implantada ou

planejada apta a suportar o adensamento previsto^[99]. Diante de seu potencial de atingir o meio ambiente e o direito à moradia, notadamente de populações vulnerabilizadas, moradoras de assentamentos informais e/ou precários, inserem-se em conjunturas complexas de interesses e direitos. Recordados os conflitos de naturezas socioambientais e habitacionais, é de rigor invocar alguns princípios jurídicos que tenham o condão de mediar tais conflitos. Não há um conflito insuperável entre os direitos à moradia adequada e o direito ao meio ambiente ecologicamente

equilibrado, previstos respectivamente nos arts. 6.º e 225, *caput*, da Constituição da República^[100]. Um dos princípios mediadores dessa relação é o da função social da propriedade^[101] (Constituição da República, arts. 5.º, XXIII, e 170, III). Podemos recorrer, contudo, a outros princípios mediadores (pelo menos dois): sustentabilidade e prevenção. Se o princípio da função social da propriedade media os valores comunitários e individuais que permeiam a propriedade (dimensão mais restrita), o princípio da sustentabilidade concilia múltiplos fatores macrossociais (dimensão mais ampla), que guardam pertinência com as políticas ambientais e urbanas (especialmente a ordenação territorial)^[102].

Por fim, o princípio da prevenção é um elemento comum dos regimes ambiental e urbanístico. No que tange ao primeiro regime, o princípio da prevenção deflui do *caput* do art. 225 e também do inciso IV de seu § 1.º, pelo qual incumbe-se ao Poder Público, para o cumprimento de seu dever, a preservação do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, exigindo-se, 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. A

Constituição da República, no que tange à política urbana, confia sua execução ao Poder Público municipal^[103], porém a vincula tanto aos objetivos constitucionalmente estabelecidos, não apenas no *caput* do art. 182 (ordenamento do plano desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantia do bem-estar dos seus habitantes), como também no art. 3.º (objetivos republicanos transformadores^[104]), bem como às diretrizes estipuladas na lei federal que veio a ser o Estatuto da Cidade, orientadas ao atendimento do interesse social (art. 2.º, III, V, X, XIV, XV, XVI), à prevenção e correção de distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente e o espaço urbano em sua conjuntura (art. 2.º, IV, VI^[105], VII, XII, XIII, XVII, XVIII), à justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização (art. 2.º, IX, XI). Ainda nesse aspecto, o Estatuto da Cidade guarda evidente preocupação com o meio ambiente urbano^[106].

Como instrumentos (art. 4.º), adota o zoneamento ambiental (inc. III, *c*), os estudos de impacto ambiental (EIA)^[107] e o estudo de impacto de vizinhança (EIV) (inc. VI)^[108].

(a) O impacto ambiental^[109] é definido, pela Resolução 1/1986 do CONAMA, como qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetam a saúde, a segurança e o bem-estar da população, as atividades sociais e econômicas, a biota, as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente e a qualidade dos recursos ambientais (art. 1.º). Uma das hipóteses de obrigatoriedade de elaboração do EIA/RIMA^[110], como requisito para o licenciamento^[111], é justamente a realização de projetos urbanísticos de grande porte ou em áreas consideradas de relevante interesse ambiental (art. 2.º, XV);

(b) O EIV é aplicado aos empreendimentos e atividades privados ou públicos, definidos na lei municipal, em área urbana, para a obtenção de licenças ou autorizações de construção, ampliação ou funcionamento a cargo do Poder Público municipal (Estatuto da Cidade, art. 36)^[112]. O EIV deve ser executado de forma a contemplar os efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade quanto à qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades, incluindo a análise, no mínimo, de adensamento populacional, equipamentos urbanos e comunitários, uso e ocupação do solo, valorização imobiliária, geração de tráfego e demanda por transporte público, ventilação e iluminação e paisagem urbana e patrimônio natural e cultural (art. 37, *caput*)^[113].

O potencial adicional de construção, na perspectiva do princípio da prevenção (em suas dimensões ambiental e urbanística), não pode ser fixado de forma discricionária e arbitrária pelo Poder Público. Os impactos decorrentes da majoração do coeficiente de aproveitamento implementado por grandes projetos urbanos devem ser mensurados na perspectiva de busca de um equilíbrio urbano-ambiental e social pelo licenciamento urbano-ambiental. O EIA/RIMA e o EIV são instrumentos adequados de avaliação dos impactos ambientais nos meios físico, biótico e antrópico e proposição de medidas mitigatórias e compensatórias dos impactos a serem estimados nos grandes projetos urbanos. Importante esclarecer nesse sentido que o aumento do potencial adicional de construção não significa somente impacto na infraestrutura, mas implica também eventuais impactos socioeconômicos que podem repercutir, por exemplo, no emprego da população, caso a intervenção urbana preveja alteração do uso do solo urbano, bem como no direito à moradia de populações vulneráveis, na medida em que, para aquela região em que se prevê o aumento do potencial adicional de construção, o uso do solo urbano fica vinculado à verticalização e, por conseguinte, ao produto imobiliário. Isso tem um elevado impacto quando se trata de favelas, pois envolve sua remoção ou, no mínimo, o reassentamento em unidades habitacionais verticais. Daí outra razão para justificar o impacto social do adensamento em determinadas regiões da cidade, que deve ser mensurado também pelo EIA^[114]. O EIA e o EIV, nessa linha, devem também, antes de preverem eventual reassentamento, identificar eventuais alternativas ao traçado do empreendimento como forma de tentar manter a população vulnerável em seu território e evitar, assim, deslocamentos forçados desnecessários. Em remate, o licenciamento ambiental deve ser meio de conformação e detalhamento das diretrizes gerais do Estatuto da Cidade estabelecidas em seu art. 2.º no instrumento jurídico-urbanístico a ser utilizado, por exemplo, as operações urbanas consorciadas ou congêneres.

O Projeto de Lei (arts. 37) pretende a alteração do artigo 134 da Lei n. 16.050, de 2014, nos seguintes termos (em comparação à sua redação originária).

Texto original	Proposta de modificação
Art. 134 Com o objetivo de promover transformações estruturais o Município deverá desenvolver Projetos de Intervenção Urbana para promover o ordenamento e a reestruturação urbana em áreas subutilizadas e com potencial de transformação, preferencialmente localizadas na Macroárea de Estruturação Metropolitana, para maior aproveitamento da terra urbana e o consequente aumento nas densidades construtivas e demográficas, implantação de novas atividades econômicas e emprego e atendimento às necessidades de habitação e de equipamentos sociais para a população.	Art. 134.Com o objetivo de promover o ordenamento e a reestruturação urbana em áreas subutilizadas e/ou com potencial de transformação e qualificação, preferencialmente relacionadas com a Rede de Estruturação e Transformação Urbana, O Poder Público Municipal poderá utilizar os seguintes instrumentos de ordenamento e reestruturação urbana: I — Operações Urbanas Consorciadas; II — Concessão Urbanística; III — Áreas de Intervenção Urbana; IV — Áreas de Estruturação Local; V - Reordenamento Urbanístico Integrado.
§ 1º As intervenções a serem realizadas nas áreas referidas no "caput" desse artigo deverão estar baseadas em Projetos de Intervenção Urbana, a serem elaborados de forma participativa, sob responsabilidade do Poder Público Municipal.	§ 1.º Para a implementação dos instrumentos referidos no "caput" deste artigo, o Poder Público Municipal conduzirá Planos de Intervenção Urbana - PIU, consistentes em procedimento com

§ 2º Nas áreas contidas nos perímetros dos Projetos de Intervenção Urbana, o Executivo Municipal poderá promover, a pedido dos proprietários ou por iniciativa própria, o Reordenamento Urbanístico Integrado, que trata do processo de reorganização fundiária associado à implantação de projetos de reconhecido interesse público, no qual os registros imobiliários dos terrenos afetados poderão ser objeto de unificação para posterior reparcelamento, com a implantação do projeto urbanístico autorizador da medida, e este instrumento deverá ser regulamentado por lei específica que deverá conter no mínimo: I - definição de percentual mínimo de adesão ao projeto de Reordenamento Urbanístico Integrado referenciado preferencialmente no número de proprietários e de imóveis contidos no perímetro de intervenção; II - definição do conteúdo mínimo do projeto de Reordenamento Urbanístico Integrado; III - definição dos mecanismos de execução do projeto de Reordenamento Urbanístico Integrado, em especial as formas de financiamento; IV - previsão de contrapartida a ser exigida de forma equitativa a todos os proprietários dos imóveis contidos no perímetro de intervenção; V - previsão de mecanismos de participação, monitoramento e controle envolvendo obrigatoriamente a sociedade, os proprietários afetados e o Executivo Municipal; VI - previsão de solução habitacional definitiva dentro do perímetro para a população de baixa renda que estiver inserida no perímetro do projeto de Reordenamento Urbanístico Integrado. § 3º Lei específica poderá autorizar a Prefeitura a estabelecer, nos perímetros definidos pelos Projetos de Intervenção Urbana, medidas preventivas destinadas a evitar a alteração das circunstâncias e das condições de fato existentes que possam comprometer ou tornar mais onerosa a intervenção prevista para o local. § 4º As medidas preventivas referidas no § 3º serão apenas as necessárias para a garantia da integridade dos Projetos de Intervenção Urbana, respeitando-se os alvarás de execução já expedidos pela Municipalidade. § 5º Para implementar os Projetos de Intervenção Urbana, previstos no § 1º, o Município poderá utilizar os seguintes instrumentos: I - Operações Urbanas Consorciadas; II - Concessão Urbanística; III - Áreas de Intervenção Urbana; IV - Áreas de Estruturação Local.	tramitação previamente definida, que objetiva a produção de estudos técnicos mediante participação social, comportando as seguintes modalidades: I - PIU de Ordenamento e Reestruturação Urbana, que, em atendimento ao previsto no "caput" deste artigo, busca promover a definição dos instrumentos de política urbana mais adequados a propiciar o ordenamento e a reestruturação urbana em áreas subutilizadas e/ou com potencial de transformação e qualificação, com a implementação das intervenções a serem propostas, objetivando: a) maior aproveitamento da terra urbana subutilizada, com densidades construtivas e demográficas compatíveis com as redes de infraestrutura e as condições ambientais existentes; b) incremento de atividades econômicas e empregos e atendimento às necessidades de habitação e de equipamentos sociais para a população; c) integração de políticas e investimentos públicos em habitação, saneamento, drenagem, áreas verdes, mobilidade e equipamentos urbanos e sociais, especialmente nas áreas de maior vulnerabilidade social e ambiental; II - PIU de Zonas de Ocupação Especial (ZOE): com a finalidade prioritária de promover estudos para a definição de parâmetros específicos de parcelamento, uso e ocupação do solo adequados às especificidades da zona de ocupação especial, considerando as características de seu contexto urbano. § 2.º A participação social assegurada no âmbito da elaboração e tramitação do PIU é independente e não se confunde com as instâncias de controle social, como os Conselhos Gestores, previstos para os instrumentos de ordenamento e reestruturação urbana listados no "caput," a serem definidos pelo PIU e implementados a partir de regulação específica. § 3.º Os Conselhos Gestores de instrumentos de ordenamento e reestruturação urbana serão compostos por representantes do Poder Público e da sociedade civil organizada presente no território, instituídos para gestão e controle social dos objetivos, intervenções e recursos previstos em suas disposições específicas. § 4.º O PIU deverá contemplar, em seus estudos técnicos, as condicionantes ambientais de seu território para a formulação de suas propostas. § 5.º O instrumento de ordenamento e reestruturação urbana definido pelo PIU deverá, previamente à sua efetiva implantação, ser licenciado por meio de instrumento de gestão ambiental mais adequado às suas características, conforme a legislação vigente. § 6.º Nas áreas referidas no "caput" deste artigo, o Executivo Municipal poderá promover, a pedido dos proprietários ou por iniciativa própria, o Reordenamento Urbanístico Integrado, que trata do processo de reorganização fundiária associado à implantação de plano de reconhecido interesse público, no qual os registros imobiliários dos terrenos afetados poderão ser objeto de unificação para posterior reparcelamento, com a implantação do plano urbanístico autorizador da medida, e este instrumento deverá ser regulamentado por lei específica que deverá conter no mínimo: I — definição de percentual mínimo de adesão ao plano de Reordenamento Urbanístico Integrado referenciado preferencialmente no número de proprietários e de imóveis contidos no perímetro de intervenção; II — definição do conteúdo mínimo do Plano de Reordenamento Urbanístico Integrado; III — definição dos mecanismos de execução do Plano de Reordenamento Urbanístico Integrado, em especial as formas de financiamento; IV — previsão de contrapartida a ser exigida de forma equitativa a todos os proprietários dos imóveis contidos no perímetro de intervenção; V — previsão de mecanismos de participação, monitoramento e controle envolvendo obrigatoriamente a sociedade, os proprietários afetados e o Executivo Municipal; VI — previsão de solução habitacional definitiva dentro do perímetro para a população de baixa renda que estiver inserida no perímetro do Plano de Reordenamento Urbanístico Integrado."
--	---

Portanto, conforme a alteração proposta, o PIU deverá contemplar, em seus estudos técnicos, as condicionantes ambientais de seu território para a formulação de suas propostas. Todavia, o instrumento de ordenamento e reestruturação urbana definido pelo PIU deverá, previamente à sua efetiva implantação, ser licenciado por meio de instrumento de gestão ambiental mais adequado às suas características, conforme a legislação vigente. A alteração, de forma pouca clara, busca desvincular o PIU do Estudo de Impacto Ambiental (EIA/RIMA), atrelando-o a um instrumento de gestão ambiental não identificado a priori, devendo este ser definido em legislação vigente. Caso esse instrumento de gestão ambiental a ser caracterizado posteriormente tiver uma complexidade, abrangência e capilaridade mais restrita que o EIA/RIMA e não prever mecanismos de controle e participação social próprios deste último instrumento, estar-se-á diante de um evidente retrocesso ambiental e democrático ^[115]. Com esta proposta, a Municipalidade contornar a obrigatoriedade de realização do Estudo de Impacto Ambiental, consoante determinado pelo Tribunal de Justiça nas ações civis públicas que envolveram o PIU Arco de Jurubatuba ^[116] e o PIU Arco de Pinheiros ^[117], comprometendo o meio ambiente e também a população vulnerabilizada, moradora de territórios, alguns demarcados como ZEIS, atingidos por projetos urbanos, parte dos quais de magnitude, como são exemplos os PIUs.

Não é só. O Projeto de Lei (arts. 44 a 46) pretende a alteração dos artigos 151 e 152 e inclusão do art. 152-A à Lei n. 16.050, de 2014, nos seguintes termos (em comparação à sua redação originária).

Texto original	Proposta de modificação
Art. 151. A construção, ampliação, instalação, modificação e operação de empreendimentos, atividades e intervenções urbanísticas causadoras de impactos ambientais, culturais, urbanos e socioeconômicos de vizinhança estarão sujeitos à avaliação do Estudo de Impacto de Vizinhança e seu respectivo Relatório de Impacto de Vizinhança (EIV/RIV) por parte do órgão municipal competente, previamente à emissão das licenças ou alvarás de construção, reforma ou funcionamento. 	Art. 151. § 10 Lei específica deverá detalhar os critérios de avaliação do EIV/RIV para o licenciamento de empreendimentos, atividades e intervenções urbanísticas de qualquer porte, quando situadas em imóveis localizados junto às divisas das terras indígenas demarcadas ou em processo de demarcação pelo governo.
Art. 152. No processo de licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades com menor potencial de degradação ambiental, conforme disposto na Resolução 61/CADES/2001 ou a norma que vier a sucedê-la, o Executivo poderá exigir previamente a elaboração de estudo de viabilidade ambiental. Parágrafo único. O estudo de viabilidade ambiental deverá analisar, no mínimo, os possíveis impactos ambientais dos empreendimentos e atividades mencionados no "caput", considerando sua abrangência, características e localizações específicas. 	Art. 152. No processo de licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades com médio potencial de degradação ambiental, conforme regulamentação, o Executivo poderá exigir previamente a elaboração de estudo de viabilidade ambiental.
.....	Art. 152-A. No processo de licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades com baixo potencial de degradação ambiental, conforme resolução, o Executivo poderá exigir previamente a elaboração de Estudo Ambiental Simplificado - EAS. Parágrafo único. O Estudo Ambiental Simplificado deverá analisar, no mínimo, os possíveis impactos ambientais dos empreendimentos e atividades mencionados no "caput", considerando sua localização e características específicas.

Inicialmente, a proposta da modificação do art. 152 da Lei n. 16.050, de 2014, pretende a reserva da exigência do estudo de viabilidade ambiental para os empreendimentos de médio potencial de degradação ambiental, e não mais para aqueles de menor potencial de degradação ambiental, representando um retrocesso quanto à exigência desse instrumento. Já para os empreendimentos e atividades de baixo potencial de degradação ambiental, o Executivo poderia exigir, se acolhida a proposta alteradora que inclui o art. 152-A, a elaboração de Estudo Ambiental Simplificado. O conteúdo de um ou de outro estudo ficaria a cargo do poder regulamentar do Poder Executivo, que poderá definir o que são empreendimentos e atividades de baixo e médio potencial de degradação ambiental, por delegação ampla do Poder Legislativo, sem definição de critérios mínimos, de modo a permitir o desvirtuamento desses instrumentos para abranger situações que evidentemente reclamam estudos de impacto mais robustos, como o EIA e o EIV.

Insta consignar que a aplicação da Política de Desenvolvimento Urbano, estabelecida pela Lei nº 16.050, de 2014, em face de seus princípios, diretrizes e objetivos, caso acolhidas as modificações previstas no Projeto de Lei n. 127/2023, passará a ser orientada pelos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável – ODS da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, bem como pelas ações para o enfrentamento das Mudanças Climáticas, em conformidade com acordos internacionais, complementou o art. 2.º, parágrafo único, do Projeto de Lei em estudo^[118]. Essa alteração também repercute sobre a utilização dos instrumentos de política urbana e gestão ambiental, consoante o art. 22 do Projeto de Lei que tem por objetivo a alteração do parágrafo 2.º, do art. 89, do PDE, que passaria a vigorar com a redação seguinte: “A utilização dos instrumentos de política urbana e gestão ambiental deverá evitar o uso de soluções que causem desequilíbrio nos ecossistemas naturais levando a um ponto de não retorno e adotar medidas de não arrependimento, em consonância com o Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima e o Plano de Ação Climática do Município de São Paulo.

Tais preocupações já estão incorporadas nos princípios, diretrizes e objetivos estratégicos do Plano Diretor Estratégico:

Princípios (PDE, Art. 5.º)	Direito ao Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado (inc. VI)	É o direito sobre o patrimônio ambiental, bem de uso comum e essencial à sadia qualidade de vida, constituído por elementos do sistema ambiental natural e do sistema urbano de forma que estes se organizem equilibradamente para a melhoria da qualidade ambiental e bem-estar humano.
Diretrizes (PDE, art. 6.º)	distribuição de usos e intensidades de ocupação do solo de forma equilibrada, para evitar ociosidade ou sobrecarga em relação à infraestrutura disponível, aos transportes e ao meio ambiente, e para melhor alocar os investimentos públicos e privados. (inc. III)	
	compatibilização da intensificação da ocupação do solo com a ampliação da capacidade de infraestrutura para atender às demandas atuais e futura (inc. IV)	
	adequação das condições de uso e ocupação do solo às características do meio físico, para impedir a deterioração e degeneração de áreas do Município (inc. V)	
	proteção da paisagem dos bens e áreas de valor histórico, cultural e religioso, dos recursos naturais e dos mananciais hídricos superficiais e subterrâneos de abastecimento de água do Município (inc. VI)	
	utilização racional dos recursos naturais, em especial da água e do solo, de modo a garantir uma cidade sustentável para as presentes e futuras gerações (inc. VII)	
	adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município (inc. VIII)	
	planejamento da distribuição espacial da população e das atividades econômicas de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente, a mobilidade e a qualidade de vida urbana (inc. IX)	
	ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar (inc. XIII)	
	a) a proximidade ou conflitos entre usos incompatíveis ou inconvenientes; b) o parcelamento, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados do solo em relação à infraestrutura urbana; c) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como polos geradores de tráfego, sem a previsão da infraestrutura correspondente; d) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulta na sua subutilização ou não utilização; e) a deterioração das áreas urbanizadas e os conflitos entre usos e a função das vias que lhes dão acesso; f) a poluição e a degradação ambiental; g) a excessiva ou inadequada impermeabilização do solo; h) o uso inadequado dos espaços públicos;	
Objetivos estratégicos (PDE, art. 7.º)	implementar uma política fundiária e de uso e ocupação do solo que garanta o acesso à terra para as funções sociais da cidade e proteja o patrimônio ambiental e cultural (inc. V)	
	contribuir para a universalização do abastecimento de água, a coleta e o tratamento ambientalmente adequado dos esgotos e dos resíduos sólidos (inc. VIII)	
	ampliar e requalificar os espaços públicos, as áreas verdes e permeáveis e a paisagem (inc. IX)	
	proteger as áreas de preservação permanente, as unidades de conservação, as áreas de proteção dos mananciais e a biodiversidade (inc. X)	
	contribuir para mitigação de fatores antropogênicos que contribuem para a mudança climática, inclusive por meio da redução e remoção de gases de efeito estufa, da utilização de fontes renováveis de energia e da construção sustentável, e para a adaptação aos efeitos reais ou esperados das mudanças climáticas (inc. XI)	

Há, portanto, um curto-circuito entre os princípios, diretrizes e objetivos estratégicos do Plano Diretor Estratégico, apontados supra, e os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável – ODS da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, com as propostas de modificação feitas no ensejo da apresentação do Projeto de Lei n. 127/2023.

5. CONCLUSÃO.

O Projeto de Lei n. 127/2023, de forma desassociada com os estudos técnicos e as contribuições da participação popular angariadas durante a fase formativo-administrativa do processo de revisão intermediária do Plano Diretor Estratégico de São Paulo, com as limitações jurídicas que lhe são inerentes:

(I.) não avança na promoção do direito à moradia da população em situação de vulnerabilidade, porquanto mantém uma condução tímida de produção de Habitações de Interesse Social e desconsidera, seriamente, outras políticas habitacionais inclusivas, tais como a regularização fundiária urbana e a assistência técnica de habitação de interesse social, sujeitando esta população às regras mercadológicas e financeirizadas de produção de moradias e, de conseguinte, a situações de insegurança possessória e de precariedade habitacional. Nesse sentido, desrespeita o direito fundamental à moradia e os deveres de proteção que dele decorrem, assim como os compromissos assumidos pelo Brasil na ordem internacional, que deveriam ser progressivamente adimplidos, assim como desrespeita princípios, diretrizes e objetivos estratégicos previstos no próprio PDE;

(II.) enfraquece o regime jurídico-urbanístico originalmente atribuído às Zonas Especiais de Interesse Social, notadamente quanto à obrigatoriedade de constituição de seus Conselhos Gestores, instâncias democrático-participativas, rendendo azo à potencialização de remoções de pessoas em situação de vulnerabilidade, ante a jurisprudência majoritária do Tribunal de Justiça, especialmente no contexto de grandes projetos urbanos, promovidos pela própria Municipalidade em associação com particulares. Nesse sentido, desrespeita o direito fundamental à moradia, sob o prima do direito de não ser removido forçosamente, assim como os compromissos assumidos pelo Brasil na ordem internacional de evitação do despejo forçado e da promoção do direito à cidade, assim como desrespeita princípios, diretrizes e objetivos estratégicos previstos no próprio PDE;

(III.) por fim, mitiga a aferição de impactos de empreendimentos e atividades de baixo e médio impacto ambiental, e até mesmo de Grandes Projetos Urbanos, a depender de como serão regulamentados pelo Poder Executivo. Nesse sentido, desrespeita o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, sob a perspectiva do princípio da prevenção, os compromissos assumidos pelo Brasil na ordem internacional, especialmente os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável – ODS da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, assim como desrespeita princípios, diretrizes e objetivos estratégicos previstos no próprio PDE.

Diante da frágil energia democrática que adveio do ciclo participativo do processo de revisão intermediária do Plano Diretor Estratégico, muito diversa daquela que formou o instrumento, as propostas não podem, sob pena de violação do princípio democrático e do direito à cidade, além das tantas violações de normas constitucionais e discrepâncias com normas gerais da política urbana, avançar em elementos estruturantes, tampouco violar princípios, diretrizes e objetivos estratégicos que compõem o texto originário, ou implicar retrocessos ou proteção deficiente de direitos da população em situação de vulnerabilidade.

Estes aspectos devem receber especial atenção da Presidência da Câmara Municipal de São Paulo, e especialmente da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa (sobretudo na análise da compatibilidade das propostas de alteração com os tratados internacionais de direitos humanos, a Constituição da República, as normas gerais previstas em leis federais e os princípios, diretrizes e objetivos estratégicos previstos no texto original do Plano Diretor Estratégico) e da Comissão de Política Urbana, Metropolitana e Meio Ambiente.

São Paulo, 22.03.2023.

ALLAN RAMALHO FERREIRA <i>Defensor Público do Estado</i> <i>Núcleo Especializado de Habitação e Urbanismo</i>	TAISSA NUNES VIEIRA PINHEIRO <i>Defensora Pública do Estado</i> <i>Núcleo Especializado de Habitação e Urbanismo</i>	PEDRO RIBEIRO AGUSTONI FEILKE <i>Defensor Público do Estado</i> <i>Núcleo Especializado de Habitação e Urbanismo</i>	VICENTE LOTITO DE BRITO VIANNA <i>Estagiário de pós-graduação em Direito</i>
--	---	---	--

[1] SUNDFELD, Carlos Ari. O Estatuto da Cidade e suas diretrizes gerais. In: DALARI, Adilson de Abreu; FERRAZ, Sérgio. Estatuto da Cidade: comentários à Lei Federal 10.257/2001. 4.ª ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 55.

- [2] MEDAUAR, Odete. A força vinculante das diretrizes da política urbana. In: FINK, Daniel Roberto (Coord.). Temas de Direito Urbanístico 4. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado; Ministério Público do Estado de São Paulo, 2005, p. 16.
- [3] A despeito disso, na crítica de ALFONSIN: “Um dos balanços que tem de ser feito diz respeito à forma como o Estatuto da cidade foi apropriado pelos diferentes atores, tanto institucionais, quanto do mercado imobiliário e dos movimentos sociais. Um dos problemas enfrentados nesse percurso, foi, sem dúvida, a aplicação de instrumentos jurídicos e urbanísticos em desconformidade com as diretrizes da política urbana. (...) Outro exemplo são planos diretores elaborados sem participação popular. Nesse caso, o controle externo até tem funcionado: a jurisprudência mostra que planos diretores elaborados sem audiências públicas qualificadas, tem sido anulados pelo Poder Judiciário” (Uma análise sobre os vinte anos do Estatuto da Cidade: obstáculos estruturais e resistências conjunturais. In: ALFONSIN, Betânia de Moraes; FERREIRA, Allan Ramalho. 20 anos do estatuto da cidade: reflexões sobre temas-chave. 1. ed. São Paulo: EDEPE: IBDU, 2021).
- [4] Logo, segundo a glosa de FIORILLO, “o regime da propriedade urbana passa a ter identidade jurídica com os preceitos estabelecidos em lei pelo denominado plano diretor” (Estatuto da Cidade comentado: Lei 10.257/2011: Lei do Meio Ambiente Artificial. São Paulo: RT, 2005, p. 109).
- [5] Nesse prisma, conforme a análise de PINTO (Direito Urbanístico: plano diretor e direito de propriedade. 3.ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, p. 239): “Planejamento é o processo decisório complexo, que envolve uma série de etapas preparatórias, como coleta de dados, diagnóstico, elaboração de possíveis ações e comparação entre alternativas, anteriores à decisão final. Além disso, envolve ainda o monitoramento da execução e dos resultados, com vistas à permanente reavaliação das decisões tomadas. O Estatuto da Cidade confirma tal entendimento, ao garantir o acesso aos ‘documentos e informações’, que deverão ser produzidos não apenas no momento de sua elaboração, mas igualmente na ‘fiscalização de sua implementação’ (art. 40, § 4.º), configurando um verdadeiro ‘sistema de acompanhamento e controle’ (art. 42, III). A elaboração do plano diretor obedece, portanto, a um procedimento vinculante, que traduz juridicamente a atividade de planejamento. A aprovação final pelo Legislativo representa o momento final deste processo, mas depende completamente das etapas anteriores. O procedimento de elaboração do plano vai delimitando progressivamente o universo de deliberação, até que se chegue à aprovação do plano. E nem poderia ser diferente, uma vez que este é o método do planejamento. O plano não pode sair do nada, sem qualquer preparação. Muito menos pode o plano contrariar os dados fáticos e os estudos técnicos elaborados para fundamentá-lo”.
- [6] SUNDFELD, Carlos Ari. O Estatuto da Cidade e suas diretrizes gerais. In: DALARI, Adilson de Abreu; FERRAZ, Sérgio. Estatuto da Cidade: comentários à Lei Federal 10.257/2001. 4.ª ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 52.
- [7] A respeito dos objetivos, coube ao art. 7º do PDE minuciá-los.
- [8] À luz do magistério de DIDIER Jr., “sob o enfoque da Teoria da Norma Jurídica, processo é o método de produção de normas jurídicas” (Curso de Direito Processual Civil. Volume 1. 17.ª ed. Salvador: Juspodivm, 2015, p. 30).
- [9] No magistério de SILVA (Curso de Direito Constitucional. 36.ª ed. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 120): “a democracia que o Estado Democrático de Direito realiza há de ser um processo de convivência social numa sociedade livre, justa e solidária (art. 3.º, I), em que o poder emana do povo, e deve ser exercido em proveito do povo, diretamente ou por representantes eleitos (art. 1.º, parágrafo único); participativa, porque envolve a participação crescente do povo no processo decisório e na formação dos atos de governo; pluralista, porque respeita a pluralidade de ideias, culturas e etnias e pressupõe assim o diálogo entre opiniões e pensamentos divergentes e a possibilidade de convivência de formas organização e interesses diferentes da sociedade; há de ser um processo de liberação da pessoa humana das formas de opressão que não depende apenas do reconhecimento formal de certos direitos individuais, políticos e sociais, mas especificamente da vigência de condições econômicas suscetíveis de favorecer o seu pleno exercício”.
- [10] BARCELLOS, Ana Paula de. A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: o princípio da dignidade da pessoa humana. 3.ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2011, p. 266.
- [11] BARCELLOS, Ana Paula de. Ibidem, p. 266.
- [12] BONAVIDES, Paulo. Teoria constitucional da democracia participativa: por um Direito Constitucional de luta e resistência, por uma Nova Hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade. 3.ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 51.
- [13] SARMENTO, Daniel. Dignidade da pessoa humana: conteúdo, trajetória e metodologia. 2.ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 202.
- [14] SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional. 36.ª ed. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 120.
- [15] BARROSO, Luís Roberto. A judicialização da vida e o papel do Supremo Tribunal Federal. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 158.
- [16] BARCELLOS, Ana Paula de. A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: o princípio da dignidade da pessoa humana. 3.ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2011, p. 266.
- [17] FERREIRA, Allan Ramalho; SOUZA, Bruno Ricardo Miragaia de. A faceta protetiva do direito à cidade: reflexões a partir do processo de revisão do plano diretor de Jacareí-SP. In: VIEIRA, Bruno Soeiro; VIEIRA, Iracema de Lourdes Teixeira 90rg.) Instrumentos urbanísticos e sua (in)efetividade. Volume II. Londrina: Toth, 2021.
- [18] Tal como definido na Carta Mundial do Direito à Cidade. Em sentido semelhante, a Nova Agenda Urbana define o direito à cidade, compreendido como uma visão compartilhada de cidade para todos, como a fruição e o uso igualitários de cidades e assentamentos humanos, almejando promover inclusão e assegurar que todos os habitantes, das gerações presentes e futuras, sem discriminações de qualquer ordem, possam habitar e produzir cidades e assentamentos humanos justos, seguros, saudáveis, acessíveis, resilientes e sustentáveis para fomentar prosperidade e qualidade de vida para todos.
- [19] Na esteira do pensamento de SAULE Jr.: “um componente do direito à cidade tendo por base o princípio da democracia participativa que dialoga diretamente com os direitos humanos civis e políticos é o da gestão democrática das cidades. Através desse componente existem duas dimensões que devem ser consideradas para que o direito à cidade seja respeitado. Um diz respeito à dimensão individual, na qual as pessoas que vivem na cidade têm direito a participar através de formas diretas na elaboração, definição, implementação e fiscalização das políticas públicas. A segunda é a dimensão coletiva, na qual deve ser assegurada a participação pública tendo como ponto de partida o reconhecimento por parte dos governos e autoridade públicas da legitimidade das diversas formas de organização e representação dos habitantes das cidades, tais como associação de moradores, movimentos populares, associações profissionais, organizações sindicais, organizações e instituições que defendem assuntos ou interesses específicos (juventude, idosos, mulheres, patrimônio cultural, meio ambiente, moradia)” (Direito à cidade – paradigma para a existência de cidades democráticas, justas e sustentáveis. In: LIBÓRIO, Daniela Campos. Cidade Sustentável. São Paulo: EDUC, 2019, p. 136).
- [20] Nos comentários de CÂMARA: “Mais do que uma contingência derivada da necessidade de adaptação das políticas públicas urbanas, após a edição do Estatuto da Cidade a alteração periódica do plano diretor passou a constituir um dever jurídico” (Plano diretor. In: DALARI, Adilson de Abreu; FERRAZ, Sérgio. Estatuto da Cidade: comentários à Lei Federal 10.257/2001. 4.ª ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p.342.
- [21] TOBA, Marcos Maurício. In: MEDAUAR, Odete; ALMEIDA, Fernando Dias Menezes. Estatuto da Cidade: Lei 10.257, de 10.07.2001. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002. p. 166/167
- [22] Direito Urbanístico Brasileiro. 8.ª ed. Malheiros: São Paulo, 2018, p. 45
- [23] DI SARNO, Daniela Campos Libório. Elementos de Direito Urbanístico. Barueri: Manole, 2004, p. 51.
- [24] SILVA, Júlia Maria Plenamente. O princípio jurídico da coesão dinâmica no Direito Urbanístico brasileiro: a relevância da dinâmica do planejamento urbano para a aplicação do Direito urbanístico. São Paulo: Dialética, 2022, p. 125.
- [25] CÂMARA, Jacintho Arruda. Plano diretor. In: DALARI, Adilson de Abreu; FERRAZ, Sérgio. Estatuto da Cidade: comentários à Lei Federal 10.257/2001. 4.ª ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p.342.
- [26] Exemplifica CÂMARA: “a implementação de um instrumento da política urbana, e que, reflexamente, venha a modificar diretriz originalmente concebida no plano diretor. Esta última hipótese poderia se efetivar no caso de lei municipal instituidora de operações consorciadas que abarcasse expressamente área ausente da demarcação prevista no plano diretor. Há de se compreender a inclusão operada por lei municipal como uma alteração (implícita e ou expressa, dependendo da técnica legislativa empregada) no plano diretor original” (ibidem, p. 342).
- [27] Plano diretor. In: DALARI, Adilson de Abreu; FERRAZ, Sérgio. Estatuto da Cidade: comentários à Lei Federal 10.257/2001. 4.ª ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p.342. Ainda repisa: “A limitação que se impõe é de natureza lógica (princípio da razoabilidade) que impede a adoção de uma medida pontual que seja desconforme ao sistema geral que caracteriza o plano diretor” (ibidem, p. 343). Na verdade, aproximamo-nos de outro aspecto da coesão dinâmica, bem estruturado por JULIA SILVA, que é a integração do plano diretor com as demais leis urbanísticas, seja do Município (nossa ênfase), mas também dos demais entes federativos.
- [28] Conforme regulamentado pelo Decreto Municipal nº 57.490/16.
- [29] Por conta de algumas situações, em especial a pandemia do Novo Coronavírus (ainda em curso), a revisão acabou adiada para o ano de 2023.
- [30] Diagnóstico da Aplicação do Plano Diretor Estratégico 2014-2021, p. 4. Ainda de acordo com o diagnóstico, consta que seu enfoque principal é “a avaliação dos instrumentos urbanísticos e sua articulação com as políticas, diretrizes e sistemas propostos, com vistas a apontar aspectos que evidenciam aprimoramentos necessários na sua aplicação”.
- [31] São estes: 1. Ordenamento e reestruturação urbana (EETU); 2. Ordenamentos e reestruturação urbana – instrumentos; 3. Habitação de Interesse Social – ZEIS; 4. Habitação de Interesse Social – empreendimentos de habitação social e mercado popular; 5. Regularização fundiária; 6. Função social da propriedade e retrofit; 7. Direito de construir e regularização edilícia; 8. Instrumentos de gestão ambiental; 9. Saneamento ambiental e drenagem; 10. Política ambiental e mudanças climáticas; 11. Áreas protegidas, áreas verdes e espaços livres; 12. Patrimônio cultural – política e instrumentos; 13. Paisagem urbana; 14. Desenvolvimento urbano sustentável – polos e zonas de desenvolvimento econômico; 15. Desenvolvimento econômico sustentável; 16. Desenvolvimento econômico sustentável – desenvolvimento rural; 17. Política e sistema de mobilidade; 18. Desenvolvimento social e sistema de equipamentos; 19. Gestão democrática – sistema de planejamento urbano e instâncias e instrumentos de participação social; 20. Gestão democrática – FUNDURB; 21. Agenda 2030; 22. Povos indígenas.
- [32] É nesse sentido a advertência de LIBÓRIO (Audiência pública na gestão democrática da política urbana. In: DALLARI, Adilson de Abreu; LIBÓRIO, Daniela Campos. Direito urbanístico e ambiental. Belo Horizonte: Fórum, 2011p. 45): “Considerando-se que a elaboração de normas urbanísticas bem como a tomada de decisão acerca da matéria devem ser precedidas de um procedimento de planejamento, conforme prevê o art. 174 da Magna Carta, que esse procedimento de planejamento envolve, ao menos, levantamento de dados, diagnóstico da situação, seleção de prioridades e

elaboração de um plano, o direito da população em receber todas as informações que envolvem esse processo, bem como questioná-las, é um direito constitucional. Deve-se ressaltar, entretanto, que a população não pode ser relegada a um patamar de agente passivo, mero expectador, recebendo as informações sem chances efetivas e reais de questionar, opinar ou fiscalizar. Devem ser criados momentos estratégicos para essa participação de forma que a soberania popular possa ser exercida em sua plenitude. Devem ser momentos ordenados e de conhecimento geral, com finalidades, em que a população saiba qual papel a ser exercido. São momentos de consulta, debate e também de audiência pública".

[33] O dispositivo deve ser lido em conjunto com a Resolução n.º 25, de 18 de março de 2005, do Conselho das Cidades. Esta determina que a coordenação do processo participativo de elaboração do Plano Diretor deve ser compartilhada, por meio da efetiva participação de poder público e da sociedade civil, em todas as etapas do processo, desde a elaboração até a definição dos mecanismos para a tomada de decisões (art. 3.º, § 1.º).

[34] Importa ressaltar que esta participação da sociedade civil precisa ser efetiva e respeitada, em todas as fases do processo, desde a elaboração até a definição dos mecanismos para tomada de decisões no processo de elaboração e revisão do Plano Diretor, conforme Resolução n.º 25, de 18 de março de 2005, do Conselho das Cidades (art. 3, § 3º).

[35] Ou, nas palavras de SILVA (Direito Urbanístico Brasileiro. 8.ª ed. Malheiros: São Paulo, 2018, págs. 109/110), "quando se diz que os planos diretores são bons quando levam em conta o bem-estar do povo, quando são sensíveis às necessidades e aspirações deste, é preciso que se esclareça que tal sensibilidade há de se capitada por via democrática, e não idealizada autoritariamente, como é comum nos tecnocratas e nos salvadores do 'bem-comum' subjetivamente planejado".

[36] Em sentido semelhante, os comentários de TOBA (In: MEDAUAR, Odete; ALMEIDA, Fernando Dias Menezes. Estatuto da Cidade: Lei 10.257, de 10.07.2001. São Paulo: RT, 2002. P. 168): "[...] Como instrumento de um planejamento participativo, o plano diretor torna-se então penhor da própria democracia. Para alguns, constituiria pilar de uma verdadeira democracia participativa. Mas, mesmo para os críticos de uma democracia participativa, é negável a importância da noção de participação. Em face de tudo, pode-se, ao menos, apontar a importância dos institutos em análise para a formulação de uma democracia consociativa, que busque o consenso entre as partes. E isto se torna ainda mais claro ao se observar a previsão do legislador para a participação de associações representativas dos mais variados segmentos da sociedade".

[37] MATTOS, Liana Portilho (org.). Estatuto da Cidade Comentado. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002, p. 270.

[38] É nesse sentido o parecer de LIBÓRIO, QUEIROZ e FERREIRA (Recurso Extraordinário nº 607.940 – Plano Diretor como instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. Revista Brasileira de Direito Urbanístico (parecer) – RBDU, Belo Horizonte, ano 1, n. 1, jul./dez. 2015, p. 248): "[...] ainda que a aprovação final do plano diretor seja de competência da Câmara Municipal, sua elaboração não pode prescindir dos estudos urbanísticos pertinentes e da participação da população. Por isso, qualquer alteração no plano diretor ou a edição de uma nova norma com conteúdo urbanístico deve necessariamente ser submetida à participação da população, sob pena de conter vício insanável. Portanto, a alteração do plano diretor ou a aprovação da lei urbanística que lhe afete não se reduz ao simples debate sobre a simetria de formas entre as normas jurídicas. Não é bastante que a nova lei seja de mesma hierarquia da lei que instituiu o plano diretor. Deve, sobretudo, ter sido submetida ao mesmo processo participativo, uma vez que a Constituição Federal e o Estatuto da Cidade elevaram o princípio da legitimidade a um patamar de alto relevo no processo de planejamento urbano".

[39] STF, Tribunal Pleno, Recurso Extraordinário n. 607.940, Relator Min. Teori Zavascki, Julg. 29.10.2015, Publ. 2602.2016.

[40] TJSP, Órgão Especial, ADI n. 2101490-07.2018.8.26.0000, Rel. Alvaro Passos julg. em 06.02.2019, publ. em 07.02.2019; TJSP, Órgão Especial, ADI n. 2117602.17.2019.8.26.0000, Rel. Alex Zilenovski, julg. em 04.09.2019, publ. em 04.09.2019, publ. 05.09.2019.

[41] TJSP, Órgão Especial, ADI n. 0207644-30.2011.8.26.0000, Rel. Walter de Almeida Guilherme, em 21.03.2012.

[42] TJSP, Órgão Especial, ADI n. 0083103-85.2012.8.26.0000, Rel. Antonio Luiz Pires Neto, julg. em 23.02.2013.

[43] TJSP, Órgão Especial, ADI n. 2117602.17.2019.8.26.0000, Rel. Alex Zilenovski, julg. em 04.09.2019, publ. em 04.09.2019, publ. 05.09.2019.

[44] Na ADI n. 2117602.17.2019.8.26.0000, o TJSP negou-se a simplesmente fornecer prazo para o Legislativo Municipal realizar a audiência pública para sanar o vícios de inconstitucionalidade (TJSP, Órgão Especial, ADI n. 2117602.17.2019.8.26.0000, Rel. Alex Zilenovski, julg. em 04.09.2019, publ. em 04.09.2019, publ. 05.09.2019)

[45] TJSP, Órgão Especial, ADI n. 2125997-95.2019.8.26.0000, Rel. Jacob Valente, julg. em 11.12.2019, publ. em 13.12.2019; ADI n. 2135726-48.2019.8.26.0000, Rel. Jacob Valente, julg. em 02.10.2019, publ. em 13.12.2019

[46] TJSP, Órgão Especial, ADI n. 2205038-48.2018.8.26.0000, Rel. Alvaro Passos, julg. em 20.02.2019, publ. em 21.02.2019

[47] TJSP, Órgão Especial, ADI n. 2101490-07.2018.8.26.0000, Rel. Alvaro Passos julg. em 06.02.2019, publ. em 07.02.2019. Acerca das audiências públicas como instrumentos de participação popular na gestão democrática das cidades, conferir: LIBÓRIO, 2011; MENCIO, 2007.

[48] TJSP, Órgão Especial, ADI n. 2078027-65.2020.8.26.0000, Rel. Moreira Viegas, julg. em 16.09.2020, publ. em 17.09.2020

[49] TJSP, Órgão Especial, ADI n. 2205038-48.2018.8.26.0000, Rel. Alvaro Passos, julg. em 20.02.2019, publ. em 21.02.2019; ADI n. 2032961-38.2015.8.26.0000, Rel. João Carlos Saletti, em 03.08.2016, publ. em 05.08.2016;

[50] TJSP, Órgão Especial, ADI n. 2100609-64.2017.8.26.0000, Rel. Evaristo dos Santos, em 25.10.2017, publ. em 26.10.2017; ADI n. 2083726-47.2014.8.26.0000, Rel. João Carlos Saletti, julg. em 25.03.2015, publ. em 31.03.2015

[51] Verifica-se, portanto, que aproximadamente 56% das contribuições participativas foram realizadas por meio de propostas presenciais, enquanto aproximadamente 44% ocorreram através das plataformas digitais de participação.

[52] Conferir: <https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/relatorio-de-participacao/>

[53] Ocorreu entre 27 de abril e 26 de junho de 2013, com 12.344 participantes e 2.068 contribuições totais recebidas, entre as 12 atividades totais, divididas entre 7 temáticas, 04 por segmento e a 6ª Conferência da Cidade de São Paulo. As avaliações temáticas contaram com 1.804 participantes e 1.847 contribuições, os diálogos com segmentos com 269 participantes e a 6ª Conferência Municipal com 9.636 presentes. Das contribuições, 64% foram obtidas nas oficinas, 23% nas plenárias e 13% através de fichas para contribuição individual, disponibilizadas durante todo processo. A primeira etapa teve como foco compartilhar as avaliações da sociedade e das avaliações técnicas das secretarias municipais sobre a aplicação do Plano Diretor de 2002. Foram organizados seminários e oficinas que se pretendiam informativas e reflexivas, tendo como público-alvo as lideranças comunitárias e de movimentos sociais, assim como representantes de segmentos da sociedade. Como estratégias de mobilização, destacam-se: o mapeamento dos atores ativos nos segmentos destacados da sociedade pelas subprefeituras e SMDU, seguido do envio de cartas-convite com o calendário e temas das atividades; a mobilização da população em geral, a partir da publicação dos calendários e encartes nos jornais de grande circulação e nos de bairro, conforme a estratégia de comunicação da SECOM; e a ampla divulgação junto aos conselheiros do CMPU. Nos seminários, a apresentação dos estudos foi seguida de debate em plenária. Nas Oficinas, a apresentação foi seguida de divisão da plenária em subgrupos de discussão, com o retorno da síntese de cada discussão em plenária. Por fim, os registros de todas as questões avaliativas foram transformados em Relatórios Avaliativos Sintéticos, servindo como material de apoio para as etapas posteriores. Para os diálogos avaliativos com segmentos específicos, a mobilização foi compartilhada entre os conselheiros representantes de cada segmento no Conselho Municipal de Política Urbana. Os diálogos foram realizados conforme temas considerados relevantes para cada um dos segmentos sociais participantes. Por fim, a Conferência Municipal da Cidade de São Paulo discutiu as "Diretrizes para a Política Municipal de Desenvolvimento Urbano, a Revisão Participativa do Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo e o Conselho da Cidade", com a realização de um texto base e um texto final aprovado, que subsidiou a composição dos materiais discutidos nas próximas etapas. A discussão foi realizada por meio da participação dos aproximadamente dez mil presentes, durante dois dias de evento.

[54] Ocorreu entre 08 de junho e 27 de julho de 2013, com 5.927 participantes entre as 31 oficinas presenciais realizadas pelo Executivo, totalizando 4.424 propostas elaboradas, sendo aproximadamente 52% por meio de formulários online, e aproximadamente 48% nas oficinas, entre aquelas construídas nos grupos de trabalho e as entregues na Mesa de Recepção. A segunda etapa consistiu na recepção e desenvolvimento de propostas. Como metodologia foi constituído Grupo de Trabalho de Conselheiros do CMPU, com a presença de representantes das universidades, movimentos populares, empresários e conselhos de categoria. Foram realizadas, dessa forma, 31 Oficinas Regionais, sempre aos sábados e em locais escolhidos em função do tipo de atividade a ser realizado, considerando acesso adequado a fim de facilitar a participação de moradores das mais diversas regiões da cidade. O foco das oficinas foi a construção coletiva de propostas, mas abrindo espaço também para a apresentação de propostas individuais, sendo disponibilizado por meio online formulário de apresentação de propostas individuais ou de grupos. Para a divulgação dos eventos, seguiu-se a mesma forma de comunicação adotada anteriormente, com destaque para a apresentação do calendário já durante as Conferência Municipal da Cidade. Durante os eventos, utilizou-se técnica de criação de salas de trabalho, discutindo-se em cada os principais objetivos do Plano Diretor, com subdivisões conforme interesse dos participantes, desenvolvimento e discussão posterior, para que cada subgrupo escolhesse suas principais propostas e apresentassem-nas em plenária.

[55] Ocorreu entre 28 de abril e 23 de agosto de 2013, com o objetivo de analisar quais os objetos mais debatidos entre as propostas apresentadas e com quais objetivos do Plano Diretor se relacionavam, além de compreender as regiões da cidade das quais vieram as propostas e se haveriam focos específicos regionais. Todas as sugestões foram sistematizadas e consolidadas, e integraram a minuta do Projeto de Lei 688/13.

[56] Ocorreu entre 24 de agosto e 05 de setembro de 2013, e contou com a participação de 1.421 pessoas, com 08 atividades devolutivas regionais e temáticas, 05 atividades devolutivas por segmento, e duas audiências públicas. Forma recebidas, neste último momento participativo no âmbito Executivo, 1.424 contribuições, entre 220 presenciais e 1.204 através de Minuta Participativa. Conferir: https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/cadernos_pde/CADERNO_VERSAO_01_10_1_Etapa_parte_1_OK.pdf. Após a fase de sistematização das propostas elaboradas nas fases anteriores (3ª Etapa), o desenvolvimento do trabalho voltou a ser participativo, com uma fase de devolutiva à sociedade. Foram organizadas atividades macrorregionais, audiências públicas e diálogos com diversos segmentos sociais, a fim de ser realizada uma avaliação do que fora produzido pela sociedade e permitir uma nova oportunidade para alterações necessárias. As audiências públicas e diálogos com segmentos foram organizadas com preparação prévia dos presentes para a apresentação de propostas, tanto de alteração de pontos como a inclusão de novas propostas, especificamente para cada parte da minuta, com gravações e disponibilização online dos eventos, em conjunto com uma ata síntese do ocorrido. Por fim, os diálogos com segmentos da sociedade foram registrados por meio de sistematização das discussões, com um "registro memória" disponibilizado no site Gestão Urbana.

[57] Dados retirados de: <https://planodiretorsp.prefeitura.sp.gov.br/processo-participativo/>

[58] 1. Eventos Participativos Diretos, divididos em: 32 oficinas presenciais (em 04 datas, com a maioria ocorrendo simultaneamente); 09 audiências temáticas virtuais; 01 audiência pública presencial, 01 virtual e 01 seminário presencial de Revisão Intermediária do Plano Diretor; 03 encontros com povos indígenas; 03 reuniões virtuais com segmentos da sociedade. 2. Eventos Participativos Indiretos, por meio de conselhos, comitês e comissões: 20 reuniões com Conselhos (sendo somente 04 presenciais ou híbridas) e 04 reuniões online com CADES regionais; 04 reuniões online com Comitês e Comissões; 06 reuniões extraordinárias e ordinárias do CPMU, além de 05 discussões temáticas virtuais do CPMU E CIMPDE. 3. Ações da Municipalidade: 06 reuniões intersecretariais; 19 reuniões temáticas virtuais (somente abertas, não participativas)

- [81] Lei 13.465/2017, art. 18, § 1.º. A despeito de conceituar a ZEIS, o novo marco fundiário, no parágrafo 2.º do mesmo dispositivo, desatrela a regularização fundiária de interesse social, a Reurb-S, da ZEIS.
- [82] Segundo o PDE de São Paulo, para fins de disciplina de parcelamento, uso e ocupação do solo, as disposições relativas às ZEIS prevalecem sobre aquelas referentes a qualquer outra zona de uso incidente sobre o lote ou gleba (art. 44, § 1.º).
- [83] A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2004, p. 363.
- [84] ABIB DE ALMEIDA, Guadalupe Maria Jungers. Fundamentos e vínculos da política de regularização fundiária: as zonas especiais de interesse social (ZEIS) e o planejamento urbano. In: LEITE, Luis Felipe Tegen Cerqueira; MENCIO, Mariana (coord.). Regularização fundiária urbana: desafios e perspectivas para aplicação da Lei nº 13.465/2017. São Paulo: Letras Jurídicas, 2019, p. 394.
- [85] Como derivação, o Projeto de Lei (art. 16) propõe a alteração do inc. IV, do parágrafo 1.º, do art. 76 nos seguintes termos: “as Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS, observado o previsto no § 5º do artigo 57 desta lei”.
- [86] Insta realizar algumas considerações sobre os instrumentos de gestão participativa em núcleos urbanos informais, sobretudo aqueles situados em perímetros demarcados como zonas especiais de interesse social, nos quais se deve constituir Conselhos Gestores na hipótese de haver moradias de pessoas em situação de vulnerabilidade, a fim de se deliberar acerca dos projetos de urbanização e de intervenção nesses territórios. O diagnóstico aponta a existência de sete Conselhos Gestores ativos, formados, quase exclusivamente, para intervenções promovidas pela Schab/PMSP e Operações Urbanas. Em outras intervenções, incluindo casos mais sensíveis em que não há plano de urbanização/intervenção e ocorrem remoções de moradias, não se verifica a formação desses conselhos gestores, fundamentais para o cumprimento dos objetivos e estratégias de gestão democrática. Há ainda falta de especificação sobre em que fase dos processos de urbanização/intervenção de assentamentos precários em ZEIS os conselhos gestores são acionados. Reforça-se, sobre a problemática, a Municipalidade tem reduzido a eficácia do art. 48 do Plano Diretor Estratégico, especialmente quanto à obrigatoriedade de sua constituição, à potência de deliberação e à diversidade dos membros e membros. Observando-se ainda, na mesma temática, na falta de regulamentação do instrumento de Assistência Técnica, Jurídica e Social gratuita em Habitação de Interesse Social (ATHIS), identificado pelo Diagnóstico como único instrumento previsto para regularização fundiária ainda não aplicado. Aponta-se, por fim, necessidade de se considerar as revisões no marco normativo da regularização fundiária no escopo do PDE, já que, após sua implementação, foram promulgadas nova Lei Federal e Municipal sobre a matéria.
- [87] O conteúdo mínimo do plano de urbanização da ZEIS 1 está previsto no art. 51 do PDE.
- [88] O conteúdo mínimo do projeto de intervenção da ZEIS 3 está previsto no art. 52 do PDE.
- [89] A assistência técnica de interesse social (ATHIS) encontra primeiramente fundamento constitucional no art. 23, inciso IX, que prevê a competência comum no sentido da promoção de programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico. Como instrumento da política urbana, está previsto no art. 4.º, inciso V, alínea r. A Lei nº 11.888/2008 assegura o direito das famílias de baixa renda à assistência técnica pública e gratuita para projeto e a construção de interesse social, como parte integrante do direito social à moradia (art. 1.º).
- [90] À guisa de ilustração: “AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO DE DESAPROPRIAÇÃO. IMISSÃO NA POSSE. Pretensão da expropriante de reformar adedonha que suspendeu a imissão na posse do imóvel. Suspensão determinada em razão da necessidade de cumprimento dos requisitos do art. 52 do Plano Diretor da Cidade de São Paulo. Ordenamento jurídico que deve ser analisado em sua totalidade, sendo necessário o cumprimento dos requisitos tanto do Decreto 3.365/41, quanto do Plano Diretor da Cidade, normas a serem interpretadas e aplicadas de forma conjunta e harmônica. Municipalidade que tem competência para legislar sobre assuntos de interesse local, nos termos do art. 30, I, da Constituição Federal. Área a ser desapropriada que pertence a ZEIS-3. Porções do Município destinadas à moradia digna para pessoas de baixa renda. Ausência, ainda, de urgência na imissão na posse, porque o agravante, até março de 2018, não havia apresentado, para a Prefeitura de São Paulo, o projeto de construção de hospital na área objeto da desapropriação. Decisão mantida. Recurso não provido” (AI 2068230-36.2018.8.26.0000, 13ª Câmara de Direito Público, Rel. Djalma Lofrano Filho, j. 03/10/2018); APELAÇÃO - ação civil pública - Prefeitura Municipal de São Paulo - legitimidade ativa da Defensoria Pública - artigo 50, inciso II, da Lei nº 7.347/84 alterada pela Lei nº 11.448/07 - comunidade Boa Esperança/Itambé do Mato Dentro - abertura demarcatória das áreas desafetadas e concedidas, a fim de que ostermos de concessão de uso especial e de concessão de diretoresal de uso para fins de moradia - carência da ação, visto que a Municipalidade comprovou o pedido de regularização da área junto ao Cartório de Registro de Imóveis - necessidade de criação do Conselho Gestor, conforme dispõe o artigo 175, § 1º, do Plano Diretor Estratégico - Recursos improvidos. (AC0248315-66.2009.8.26.0000, 5ª Câmara de Direito Público, Rel. Franco Cocuzza, j. 08/11/2010)
- [91] PORTAS, Nuno. El surgimento del proyecto urbano. Perspectivas Urbanas, v. 3, 2003.
- [92] Nesse sentido, LUNGO identifica quatro particularidades que caracterizam os grandes projetos urbanos: 1) estrutura de gestão integrando atores estatais e não estatais; 2) financiamentos volumosos; 3) concepção de novos processos para transformar a cidade; e 4) questionamento do planejamento urbano tradicional (LUNGO, Mario. Grandes Proyectos Urbanos: desafíos para las ciudades latino-americanas. In: SMOLKA, Martin. Perspectivas urbanas: temas críticos en políticas de suelo en América Latina. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2007, p. 293-299).
- [93] Definidas pelo caput do art. 145 da Lei 16.050, de 31 de julho de 2014, como porções de território destinadas à reestruturação, transformação, recuperação e melhoria ambiental de setores urbanos com efeitos positivos na qualidade de vida, no atendimento às necessidades sociais, na efetivação de direitos sociais e na promoção do desenvolvimento econômico, previstas no Projeto de Intervenção Urbanística elaborado para a área.
- [94] Os recursos advindos da adoção desse instrumento urbanístico são revertidos, nos termos do art. 31 do Estatuto da Cidade, para finalidades específicas (Estatuto da Cidade, art. 26).
- [95] Nos termos dessa legislação, o plano diretor poderá fixar áreas nas quais o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico (art. 28), assim como aquelas áreas nas quais poderá ser permitida alteração do uso do solo (art. 29), mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário (outorga onerosa). Nessas hipóteses, lei municipal especifica estabelecerá as condições, determinando-se a fórmula de cálculo para a cobrança, os casos passíveis de isenção do pagamento da outorga e a contrapartida do beneficiário (Estatuto da Cidade, art. 30).
- [96] O solo criado encontra referências históricas no direito francês (*Plafond Legal de Desinité*, instituto criado em 1975) e no direito estadunidense (*Space Adrift*, previsto no Plano de Chicago, de 1973) (SILVA, José Afonso da. Direito urbanístico brasileiro. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2006 p. 262).
- [97] SILVA, José Afonso da. Direito urbanístico brasileiro. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2006 p. 260. O coeficiente de aproveitamento é a relação entre a área edificável e a área do terreno. O plano diretor definirá tanto o coeficiente de aproveitamento básico único para toda a zona urbana ou diferenciado para as áreas específicas dentro da zona urbana quanto os limites máximos a serem atingidos pelos coeficientes de aproveitamento, considerando a proporcionalidade entre a infraestrutura existente e o aumento de densidade esperado em cada área (Estatuto da Cidade, art. 28, § 1.º, 2.º e 3.º).
- [98] MONTANDON, Daniel Todtmann. Operações Urbanas em São Paulo: da negociação financeira ao compartilhamento equitativo de custos e benefícios. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009 p. 12.
- [99] A verticalização, sem controle, pode sobrecarregar em demasia a infraestrutura (estruturas de). Por fim, faz-se necessário estimar os impactos socioeconômicos resultantes do aumento do coeficiente de aproveitamento máximo em determinadas áreas. Adverte-se, nesse particular, que, caso não haja controle adequado do adensamento, por óbvio, haverá no futuro mais gastos públicos com a infraestrutura complementar e os efeitos dos reassentamentos que eventualmente poderiam ser evitados
- [100] Ambos, sintetiza FERNANDES, “são valores e direitos sociais constitucionalmente protegidos, tendo a mesma raiz constitucional, qual seja, o princípio da função socioambiental da propriedade” (FERNANDES, Edésio. Preservação ambiental ou moradia? Um falso conflito. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia de Moraes. Direito urbanístico: estudos brasileiros e internacionais. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 357). O desafio, conclui o referido autor, é compatibilizar esses dois valores na ordem de um cenário possível. Certamente, as situações de inicial oposição entre esses dois direitos são complexas (casos difíceis) e demandam harmonização e busca pela concordância prática: delimitação do âmbito de proteção; relações de prevalência entre os valores conflitantes e a verificação da garantia do conteúdo essencial e do princípio da proporcionalidade (GAIO, Daniel. A interpretação do direito de propriedade em face da proteção constitucional do meio ambiente urbano. Rio de Janeiro: Renovar, 2015. p. 149-150). Nesta Nota Técnica, os direitos à moradia adequada e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado não serão perspectivados em uma relação de contraposição, mas de complementaridade entre si e de influência em relação a outro direito constitucionalmente previsto, que é o direito de propriedade (Constituição, arts. 5.º, caput, XXII, e 170, II).
- [101] O princípio da função social “introduz na esfera interna do direito de propriedade um conjunto de interesses comunitários que, juntamente com o interesse do titular do direito, constituem inseparavelmente o fundamento da atribuição e da garantia do direito de propriedade” (GAIO, 2015, p. 169).
- [102] Nesse sentido, prevê o § 1.º do art. 9.º da Lei 13.465/2017 que os poderes públicos formularão e desenvolverão no espaço urbano as políticas de suas competências de acordo com os princípios de sustentabilidade econômica, social e ambiental.
- [103] Além da execução da política de desenvolvimento urbano, a Constituição da República prevê a competência do Município, a promoção do adequado ordenamento territorial mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (art. 30, VIII).
- [104] Principalmente a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais, assim como a promoção do bem de todos (Constituição da República, art. 3.º, I, III e IV).
- [105] Conforme o inc. VI do art. 2.º do Estatuto da Cidade, a ordenação e o controle do solo urbano devem ser dirigidos a evitar: a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos; b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes; c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infraestrutura urbana; d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como polos geradores de tráfego, sem a previsão da infraestrutura correspondente; e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização; f) a deterioração das áreas urbanizadas; g) a poluição e a degradação ambiental; h) a exposição da população a riscos de desastres.
- [106] Na própria definição de seu escopo, a lei se define como um conjunto de normas de ordem pública e interesse social que regulam a propriedade urbana em prol, entre outros interesses, do equilíbrio ambiental (art. 1.º). O Estatuto, entre as diretrizes da política urbana (art. 2.º), ainda prevê a garantia do direito a cidades sustentáveis, que guarda como um de seus elementos o saneamento ambiental (inc. I), direciona a ordenação e controle do uso do solo urbano com intuito de evitar a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como polos geradores de tráfego sem a previsão de infraestrutura correspondente (inc. VI, d); poluição e degradação ambiental (inc. VI, g) referem-se à sustentabilidade ambiental como um parâmetro para aferir os padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana (inc. VI, VIII).
- [107] O estudo prévio de impacto ambiental é um dos principais mecanismos da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/1981, art. 9.º, III).

[108] O Estatuto preceitua que a preparação do EIV não substitui o estudo prévio de impacto ambiental (EIA), nos termos da legislação ambiental (art. 38).

[109] A Conferência da ONU sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio 92) trouxe em seu princípio 17 a Avaliação de Impacto Ambiental como instrumento destinado a avaliar propostas que tenham probabilidade de causar impacto adverso no ambiente

[110] O EIA contempla, no mínimo, como atividades o diagnóstico ambiental da área de influência do projeto, completa descrição e análise dos recursos ambientais e suas interações, tal como existem, de modo a caracterizar a situação ambiental da área, antes da implantação do projeto (considerando os meios físico, biológico e socioeconômico), a análise dos impactos ambientais do projeto e de suas alternativas, por meio de identificação, previsão da magnitude e interpretação da importância dos prováveis impactos relevantes, a definição das medidas mitigadoras dos impactos negativos e a elaboração do programa de acompanhamento e monitoramento (Resolução 1/1986 do CONAMA, art. 6.º). Um aspecto importante do EIA/RIA é sua submissão ao processo de informação e participação popular, por meio de audiências públicas (Resolução 1/1986 do CONAMA, art. 11, § 2.º).

[111] Embora seja um instrumento autônomo com relação ao EIA/RIMA, o licenciamento ambiental previsto na Lei Complementar 140/2011 é o “procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental” (Resolução n.º 237 do CONAMA, art. 1.º, I). O anexo I desta última resolução mencionada, prevê, de forma exemplificativa, algumas atividades em que há obrigatoriedade do licenciamento ambiental, e há atividades de obras civis e parcelamento do solo que se assemelham aos grandes projetos urbanos.

[112] Acerca das operações urbanas consorciadas, tomadas neste estudo como exemplo de grandes projetos urbanos estruturados pelo solo criado, o Estatuto da Cidade (art. 32) indica como uma de suas finalidades a valorização ambiental (§ 1.º), assim como define como medidas possíveis no bojo delas a modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, bem como alterações das normas edilícias, desde que considerado o impacto ambiental delas decorrente (§ 2.º, I), assim como a regularização de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a legislação vigente (art. 2.º, II), atualmente regulamentada pela Lei 13.465/2017, e, por fim, a concessão de incentivos a operações urbanas que adotam tecnologias visando a redução de impactos ambientais e que comprovem a utilização, nas construções e uso de edificações urbanas, de tecnologias que reduzam os impactos ambientais e economizem recursos naturais, especificadas as modalidades de *design* e de obras a serem contempladas (inc. III). O Estatuto da Cidade ainda prevê o conteúdo mínimo do plano de operação urbana consorciada, entre os quais o estudo prévio de impacto de vizinhança (art. 33, V).

[113] Aos documentos integrantes do EIV será dada publicidade, que ficarão disponíveis para consulta, no órgão competente do Poder Público municipal, por qualquer interessado (art. 37, parágrafo único).

[114] Sobre o tema, SÁNCHEZ argumenta que, [...] quando se prepara um EIA para um projeto que envolva o deslocamento involuntário de populações humanas, é necessário que o diagnóstico caracterize detalhadamente a população afetada, as modalidades de reassentamento e formas de participação da população afetada no processo de reassentamento (SÁNCHEZ, Luis Enrique. Avaliação de Impacto Ambiental: conceito e métodos. São Paulo: Oficina de Textos, 2020).

[115] Conferir: STHOHER Laísa; HELDT, Carolina; DA DALT, Stela; UNGARETTI, Débora; SANTORO, Paula Freire. Desvios em impactos ambientais, participação e interesse público dos PIUs do Plano Diretor de São Paulo. Disponível em: <http://www.labcidade.fau.usp.br/desvios-nos-impactos-ambientais-na-participacao-e-no-interesse-publico-dos-pius-do-plano-diretor-de-sao-paulo/>

[116] Consoante a decisão proferida pelo TJSP: “Ação civil pública. Projeto de Lei Municipal n.º 204/2018. Projeto de Intervenção Urbana (PIU) do Arco Jurubatuba. Sentença de parcial procedência. Inconformismo das partes. Legitimidade da Defensoria Pública para propor a demanda. Via adequada para tentar alcançar os fins pretendidos, dentre os quais o de harmonizar a proposta legislativa com as disposições legais e constitucionais referentes ao meio ambiente. Não acolhimento da alegação de interferência indevida nas atividades do Poder Legislativo. Gestão democrática e direito de participação das pessoas em questões envolvendo o desenvolvimento urbano não amplamente tutelado pelos procedimentos de elaboração do PIU do Arco Jurubatuba. Necessidade de constituição dos Conselhos Gestores. Preceito do artigo 48 da Lei Municipal n.º 16.050/2014. Matéria já debatida por esta Câmara e que, inclusive, serviu ao deferimento da liminar em agravo de instrumento para sustar a tramitação do projeto de lei e determinar sua devolução à Prefeitura. Inarredável a realização prévia do Estudo de Impactos Ambientais (EIA/RIMA) e do Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV). Inteligência do inciso IV, § 1º, do artigo 225, da Constituição Federal, e da Resolução CONAMA n.º 01/1986. Precedente desta Corte. Majoração do coeficiente de aproveitamento em seu grau máximo afastada. Interpretação do parágrafo único, do artigo 21, do Decreto-Lei n.º 4.657/1942. Recurso da Defensoria Pública do Estado de São Paulo provido. Apelos dos requeridos desprovidos” (10ª Câmara de Direito Público, Apelação Cível n. 1010569-20.2019.8.26.0053, Relator José Eduardo Marcondes Machado)

[117] Conforme a decisão prolatada pelo TJSP: “APELAÇÃO - Ação civil pública Projeto de intervenção urbana (PIU) para o território do Arco Pinheiros Projeto de Lei n.º 427/2019 Pretensão inicial consistente na condenação do Município de São Paulo e da SP-Urbanismo ao refazimento do processo participativo de discussão do PIU Arco Pinheiros, após a realização do EIA/RIMA e/ou EIV. PRELIMINARES - Impossibilidade de julgamento das questões preliminares antes da citação dos réus, sob o argumento de violação ao devido processo legal e dos princípios do contraditório e da ampla defesa. Inocorrência. Questões de objeção processual que podem ser conhecidas de ofício e a qualquer tempo e grau de jurisdição Preliminar afastada - Ilegitimidade ativa e descabimento de ação civil pública por inadequação da via eleita. Afastada - Projeto de lei de efeitos concretos que fere direitos difusos e coletivos da população urbana, o que possibilita a análise de sua legalidade pelo Poder Judiciário. Ausência de violação ao princípio tripartite Possibilidade de impugnação pela via da ação civil pública, sendo o Ministério Público parte com legitimação extraordinária para o seu ajuizamento Inteligência dos artigos 1º, I, IV e VI, 3º, 4º, e 5º, I, da Lei n. 7.347/85 - Rejeição. MÉRITO O PIU consubstancia-se em Projeto Urbanístico, devendo conter os objetivos das intervenções e um estudo detalhado dos aspectos urbanísticos, ambientais, sociais, econômico-financeiros e de gestão democrática sobre as motivações e os impactos da transformação urbana prevista Previsão no art. 136 da Lei Municipal n.º 16.050/14 (Plano Diretor Estratégico de São Paulo e 2014 - PDE) Por se cuidar de lei urbanística de efeitos concretos, há a necessidade e compatibilidade com a elaboração de EIA/RIMA. Observância ao disposto no art. 2º, XV da Resolução CONAMA n.º 01/1986 Direito da população ao meio ambiente urbano equilibrado Obrigação do Poder Público nesta observância - Art. 225, da CF Manutenção da r. sentença. Recursos desprovidos” (6ª Câmara de Direito Público, Apelação n. 1050491-68.2019.8.26.0053, Relatora Sílvia Meirelles).

[118] Propõe-se, nesse sentido, a modificação do art. 2.º, § 3.º, da Lei n.º 16.050, de 2014, que passa a vigorar com a seguinte redação: “A aplicação desta lei será orientada pelos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável – ODS da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, bem como pelas ações para o enfrentamento das Mudanças Climáticas, em conformidade com acordos internacionais”. Em decorrência disso, também prevê o Projeto de Lei, modificações no art. 3.º, inc. I, da lei originária.



Documento assinado eletronicamente por **Allan Ramalho Ferreira, Defensor Público**, em 22/03/2023, às 09:24, conforme art. 4º, da Lei 14.063/2020.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site https://www.defensoria.sp.def.br/sei/autenticidade_documento informando o código verificador **0439478** e o código CRC **B54CF589**.

Matéria DOCREC 162/2023. Documento digitalizado e autenticado por DIEGO MARINETTO. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbriDocumento?pid=439092