

# A importância do plano diretor e da legislação urbanística na resolução de questões referentes ao desenvolvimento urbano<sup>1</sup>

*José Antonio Aparecido Junior*  
Procurador do Município de São Paulo

**Sumário:** 1. Apresentação e considerações sobre o Recurso Extraordinário n. 607.940-DF; 2. O plano diretor como diploma de referência da legislação urbanística municipal; 3. A legislação urbanística e a regulação do meio ambiente urbano; 4. Gestão democrática das cidades; 5. Controle da Administração Pública, desenvolvimento dos instrumentos urbanísticos e considerações finais; Referências bibliográficas.

## 1. Apresentação e considerações sobre o Recurso Extraordinário n. 607.940-DF

Vou contar a história desde o início: o então governador do Distrito Federal (o Distrito Federal tem tido muita sorte com seus governadores), Joaquim Roriz, resolveu ajudar o pessoal que estava construindo junto ao lago Paranoá em desacordo com o Plano Diretor de Brasília. A proposta da lei, interessante notar, não foi regular o problema de habitação ou a questão urbanística que ocorre em Ceilândia ou Taguatinga, cidades-satélites da Capital Federal, mas, sim, cuidar do problema das mansões construídas ao redor do lago Paranoá, em loteamentos e edificações muitas vezes irregulares – e quando digo cuidar do problema não falo que a lei versou sobre a necessária preservação ambiental do lago, que fique bem claro. Bem, para tratar esta “importante questão social”, foi editada a Lei Complementar Distrital n. 710/2005. A lei fala que é possível estabelecer, em Brasília, planos de urbanização que independem da observância do Plano Diretor da cidade.

A coisa fica assim: o Plano Piloto de Brasília é Patrimônio da Humanidade, e foi editada lei que atesta que a legislação urbanística não precisa obedecer ao plano diretor que contempla – e evidentemente protege – este Plano Piloto. O Ministério Público do Distrito Federal e Territórios propôs uma ação direta de inconstitucionalidade, que foi julgada improcedente pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. Foi interposto, então, Recurso Extraordinário contra essa decisão, o RE 607.940-DF, para o qual foi reconhecida a repercussão geral, por decisão do então Ministro Ayres Brito. O tema em questão é justamente o reconhecimento do plano diretor como norma de referência para a legislação urbanística dos municípios. Olhem que interessante: nós temos o art. 182 da Constituição Federal, que determina expressamente isso em seu § 1º – que o

---

<sup>1</sup> Tema apresentado no painel “Direito ao meio ambiente equilibrado e direito ao desenvolvimento” do curso “Discutindo o Direito Urbanístico a partir de casos complexos”, promovido pela Escola Paulista da Magistratura nos dias 13 e 14 de maio de 2015.

plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana, e o recurso extraordinário discute exatamente isso<sup>2</sup>.

## 2. O plano diretor como diploma de referência da legislação urbanística municipal

Se a questão é tão óbvia, qual o problema? O problema é que o plano diretor, a despeito de haver determinação constitucional de que é o índice de aferição da função social da propriedade, é o diploma legal que faz valer a função social da propriedade no Município (tudo isso quem diz é a Constituição Federal), ele é uma lei, uma lei municipal (ou, claro, distrital, como ocorre no Distrito Federal). Ele é lei municipal específica, com matéria dedicada pela Constituição Federal e pelas constituições estaduais (inclusive, a meu ver, ela tem uma reserva que permite tratar de direito urbanístico, tem esta condição exclusiva, o que faria revogar disposições divergentes até mesmo da lei orgânica do Município)<sup>3</sup>, que se coloca como o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, e dele advém normatizações, não raro novas leis que preveem ordenamentos urbanísticos dele derivados.

<sup>2</sup> O Plenário do Supremo Tribunal Federal reconheceu o tema como de repercussão geral em decisão publicada no DJU de 08/06/2011. A ementa da decisão é a seguinte: CONSTITUCIONAL. CRIAÇÃO DE PROJETOS URBANÍSTICOS OBRIGATORIEDADE DO PLANO DIRETOR COMO INSTRUMENTO DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO URBANO DOS MUNICÍPIOS. Possui repercussão geral a questão constitucional atinente à obrigatoriedade do plano diretor como instrumento da política de ordenamento urbano." A questão processual é assim ementada: "Recurso extraordinário em que se discute, à luz do art. 182, §§ 1º e 2º, da Constituição Federal, a obrigatoriedade, ou não, de seguir o plano diretor como instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana, a fim de se definir a constitucionalidade, ou não, da Lei Complementar Distrital nº 710/2005, que dispõe sobre Projetos Urbanísticos com Diretrizes Especiais para Unidades Autônomas – PDEU, para fins de estabelecimento de condomínios fechados, de forma isolada e desvinculada do plano diretor". Em medida cautelar decidida neste feito, o plenário do Supremo Tribunal Federal, em acórdão já paradigmático, assim se manifestou: "QUESTÃO DE ORDEM NA MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO CAUTELAR 2.383 DISTRITO FEDERAL. RELATOR: MIN. AYRES BRITTO. REQTE.(S): MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS. EMENTA: QUESTÃO DE ORDEM. MEDIDA CAUTELAR. LIMINAR QUE CONFERIU EFEITO SUSPENSIVO A RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REFERENDO DA TURMA. INCISOS IV E V DO ART. 21 DO RI/STF. PLANO DIRETOR: INSTRUMENTO DE CONCRETIZAÇÃO DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO E DE EXPANSÃO URBANA DAS CIDADES COM MAIS DE VINTE MIL HABITANTES. LEI QUE PERMITE A CRIAÇÃO DE PROJETOS URBANÍSTICOS DE FORMA DESVINCULADA DO PLANO DIRETOR. POSSÍVEL OFENSA À CONSTITUIÇÃO FEDERAL. A Carta Magna impôs a concretização da política de desenvolvimento e de expansão urbana das cidades com mais de vinte mil habitantes por meio de um instrumento específico: o plano diretor (§ 1º do art. 182). Plausibilidade da alegação de que a Lei Complementar distrital 710/05, ao permitir a criação de projetos urbanísticos "de forma isolada e desvinculada" do plano diretor, violou diretamente a Constituição Republicana. Perigo da demora na prestação jurisdicional que reside na irreversibilidade dos danos que decorrerão do registro de áreas, para fins de parcelamento, com base na mencionada lei. Questão de ordem que se resolve pelo referendo da decisão concessiva do efeito suspensivo ao apelo extremo."

<sup>3</sup> De uma maneira um pouco mais refletida: a Constituição Federal, em seu art. 29, assevera que o ente federativo Município reger-se-á por lei orgânica, que atenderá aos princípios estabelecidos na Constituição Federal e na do seu Estado, sendo garantida sua autonomia pelo art. 34, VII, "c" da Carta Magna. Dispõe tal ente, portanto, de capacidade de auto-organização, capacidade de autogoverno, capacidade normativa própria e capacidade de autoadministração. A despeito de sua relevância, a lei orgânica do Município não é formalmente equiparável a uma constituição. Eventuais disposições de leis municipais que discrepem de seu texto não podem ser objeto de sindicância via controle abstrato de conteúdo, limitando-se o controle de validade de tais normas realizado tão somente em sede formal: será ilegal o diploma que promoveu alteração da lei orgânica sem que tenha seguido formalmente o procedimento de alteração nela previsto, assim como será ilegal o diploma que, ainda que não tenha promovido formal alteração da lei orgânica, dispôs de maneira diversa acerca de matéria nela disciplinada. Tal controle, contudo, será realizado incidentalmente. É importante destacar que a lei orgânica, que formalmente deverá conter as disposições previstas no art. 29 da Constituição Federal, tem campo precípuo de atuação em matéria de organização do Município. Tais matérias, se não exclusivas da lei orgânica no ordenamento municipal, deverão, sem dúvida alguma, atender às suas disposições. O Município ainda detém competências outras previstas no texto da Constituição Federal, especialmente as dispostas no art. 30 (competências materiais), devendo tais ser interpretadas e balizadas tendo em vista o poder-dever do Município de regular assuntos de predominante interesse local. Uma destas competências, como já asseverado, é a de editar a lei do Plano Diretor. A lei do Plano

Toda legislação urbanística municipal tem de ter como referência material o plano diretor, que é o veículo principal do planejamento urbano na cidade. Pois bem, o plano diretor, formalmente veiculado por lei, é importante, tem de ser referência. O problema é que no nosso sistema jurídico não se admite a inconstitucionalidade reflexa, e uma lei que é evidentemente aberrante, contrária ao plano diretor, ainda que malfira o planejamento solene, formal da elaboração do plano diretor, diploma fundamental de ordenamento urbanístico do Município, não pode ser contrastada via controle concentrado, via ação direta de inconstitucionalidade.

Isso gera uma situação muito pitoresca. O plano diretor, elaborado em um processo de ampla participação, extremamente solene, planeja a cidade, nos termos do Estatuto da Cidade, por 10 anos (é o prazo máximo, mas ninguém se anima a ter tanto trabalho em menos tempo), e em tese nada impediria outra lei, que eventualmente não cumprisse qualquer destas formalidades, vir e laborar em desacordo com este planejamento. Vejam: não que o planejamento urbanístico previsto no plano diretor seja intocável — aliás, é da característica do planejamento urbanístico esta mutabilidade. O que não pode acontecer, ao menos a meu ver, é que este planejamento seja contrariado pontualmente, em alterações legislativas que não reconheçam a necessidade de o desenvolvimento urbano ser coordenado e coerente.<sup>4</sup> Só para informar, o julgamento deste processo está em andamento, e já temos quatro votos contrários à

---

Diretor é materialmente extravagante à lei orgânica, uma vez que veicula normatização que não compete a este diploma legal. Com efeito, a Constituição Federal, ao mesmo tempo em que, em seu art. 30, inc. VIII, atesta caber ao Município promover o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, elege este específico diploma legal para veicular as exigências fundamentais de ordenação da cidade, essenciais à caracterização da função social da propriedade em solo urbano e definidoras da política de desenvolvimento do Município. Corroboram esta tese as disposições da lei geral editada pela União em matéria de direito urbanístico, o já Estatuto da Cidade (Lei Federal n. 10.257/01). Nesta, o Plano Diretor é apresentado como o instrumento que assegurará “o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas”, sendo ainda o vetor de implantação das diretrizes gerais de política urbana que veicula (art. 39). É criada, assim, uma espécie de reserva material de lei para este diploma normativo no tocante às competências municipais, sendo certo que a lei a ser editada veiculará o plano de atuação do Poder Público em sua política de desenvolvimento urbano. Tal argumentação não pretende afastar a condição da lei orgânica do Município como referência de validade de legislação municipal ordinária. Tal status, que, como visto, foi concedido expressamente pelo constituinte originário, é confirmado pelas disposições constitucionais que regem seu processo de elaboração (e, conseqüentemente, de alteração): votação em dois turnos, com interstício mínimo de dez dias, e quorum de aprovação de dois terços dos membros da Câmara Municipal. O que se pretende afirmar é que o encargo constitucionalmente imputado de diploma normativo que tem por escopo veicular a política de desenvolvimento urbano do Município alça a lei do Plano Diretor a uma especial condição: em razão de sua função e por deter a especial característica de significar uma política de planejamento urbanístico positivada em lei, a proteção do sistema jurídico a seus dispositivos vai além do cotejo meramente formal. Ao contrário da lei orgânica, essencialmente estruturadora do ente municipal, a lei do Plano Diretor veicula um plano urbanístico, isto é, o registro do conjunto consolidado de medidas que visam a objetivos determinados e fins pretendidos em termos de desenvolvimento urbano. De fato, ainda que não haja qualquer impedimento a que a lei orgânica ou leis especiais disponham sobre regramento de ordenação urbanística da cidade, parece ser estreme de dúvida que tais diplomas deverão observar as disposições do planejamento urbanístico veiculadas por intermédio da lei do Plano Diretor, isto é, a reserva material de legislação urbanística atribuída à lei do Plano Diretor faz com que disposições sobre tal matéria presentes na lei orgânica ou em leis especiais devam ser consonantes às disposições àquele diploma legal. De fato, se lógica e cronologicamente a lei orgânica é anterior ao Plano Diretor (a lei orgânica “inaugura” a ordem jurídica municipal), qualquer disposição de seu texto, que represente contradição com o planejamento urbanístico positivado por aquele diploma, confeccionado nos termos previstos no Estatuto da Cidade e sob a égide da ampla participação popular, deverá ser considerada revogada — e, com maior razão, tal conclusão se aplica a leis urbanísticas especiais ou extravagantes antes dele editadas.

<sup>4</sup> Outra observação importante: não raro leis derivadas do plano diretor (como leis de operação urbana, por exemplo) alteram parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo nele previstos. Tais alterações, contudo, são realizadas para dar aplicação do plano diretor (as leis de operação urbana, para permanecer no mesmo exemplo, tem de estar previstas no plano diretor), são coerentes com o planejamento urbanístico fundamental da cidade. Situação distinta, como apontado, são as leis pontuais que simplesmente contrariem este planejamento.

tese (Ministros Teori Zavascki (Relator), Roberto Barroso, Luiz Fux e Rosa Weber), com um único voto favorável, do Min. Marco Aurélio.

### 3. A legislação urbanística e a regulação do meio ambiente urbano

Todo esse introito serve para dizer que no julgado trazido para nossa discussão, referente ao Município de Guarulhos, eu senti muita falta da referência a esta norma, ao plano diretor, a norma de referência do direito urbanístico municipal. É evidente que o meio ambiente tem de ser protegido, este é um pressuposto de atuação do Poder Público e não há como atuar de forma descasada deste ponto, mas tendo em vista estas funções que a Constituição Federal atribui ao plano diretor, à ordem urbanística, sob toda a normatização que vem estruturada pelo Estatuto da Cidade, bem como considerando os princípios e instrumentos de direito urbanístico, eu senti falta desta abordagem. Eu não acho que seja razoável ou possível analisar uma questão como a trazida, de tamanha amplitude e impacto no território urbano de um Município, sem referir o plano diretor, sem abordar como o Município regulamentou o tema nesta sua lei.

Quando foi elaborado o Plano Diretor de Guarulhos, certamente esta área foi diagnosticada como de preservação ou conservação, e tal informação certamente foi registrada naquele diploma legal – parte relevante do planejamento urbanístico é de diagnose, de análise das condições geográficas do sítio a ser planejado. É fato, ainda, que nós não temos essa informação no problema, não sabemos o que aconteceu, e isso está faltando na análise do caso como foi trazido.

No caso analisado, o empreendedor obteve as licenças urbanísticas, o que indica que provavelmente ele tinha condições, em tese, previstas pelas leis municipais para edificar nos termos em que pleiteou – sempre lembrando que, hoje em dia, em tese, é possível denegar licenças de edificações ou empreendimentos em razão do impacto urbanístico, tendo por base a teoria da propriedade urbanística. No caso analisado, o empreendedor também detinha todas as licenças ambientais emitidas pela Companhia Ambiental do Estado de São Paulo – a CETESB, e, a despeito de ter todas as licenças, ele sofreu a ação.

Quero destacar que não é possível dizer que a decisão seria diferente se fosse usado o repertório do direito urbanístico. O que deve ser salientado, contudo, é que nós temos em mãos um manancial (com o perdão da expressão) de instrumentos, de institutos que tem por objeto específico regular a vida na cidade, e não podemos desprezar isto na análise jurídica de casos que envolvem o meio ambiente urbano. Nós temos de começar a utilizar esses instrumentos, até mesmo para evoluir em sua conceituação e desenvolvê-los para sua aplicação.<sup>5</sup> O município de Guarulhos, e se alguém for de lá me perdoe, só estou relatando um fato, urbanisticamente tem muitos problemas. Era uma cidade relativamente pequena, ainda que pertencente à região metropolitana de São Paulo, e então foi construído o aeroporto internacional. Com isso, a cidade explodiu demograficamente, e hoje é, em sua maior parte, irregular, com o crescimento explosivo

---

<sup>5</sup> O desenvolvimento dos instrumentos urbanísticos caminha *pari passu* com o desenvolvimento dos métodos de planejamento urbano. Em verdade, hoje é essencial que o planejamento urbanístico seja realizado conjuntamente com a análise econômica das medidas propostas pelo plano, e com a elaboração dos instrumentos urbanísticos suficientes a implantar o plano no custo estimado. Este tripé – urbanístico/econômico/jurídico – é que permitirá que o desenvolvimento urbano de fato possa ocorrer nos termos idealizados. Quanto mais específico o planejamento urbanístico (por exemplo, o realizado em um plano de operação urbana consorciada), mais aderente às transformações desejadas será o estudo econômico e mais “taylor-made” serão os instrumentos urbanísticos destinados à transformação ou requalificação do território.

tendo acontecido sem qualquer planejamento, sem que o Poder Público tivesse qualquer condição de ordenar o desenvolvimento urbano.

A opção por escolher um caso no município de Guarulhos, então, é até uma provocação interessante, pois chega um momento em que a política de desenvolvimento urbano tem de ponderar a interface entre a legislação urbanística e a legislação ambiental — não se trata, repita-se, de esquecer a normatização ambiental, mas a cidade tem de se organizar, e para isso utilizar os instrumentos que a legislação urbanística dispõe. Nós não podemos abandonar a mediação da legislação urbanística para resolver as questões de direito urbanístico — os princípios constitucionais do meio ambiente são aplicáveis, mas é preciso lembrar que o art. 182 é princípio constitucional estabelecido,<sup>6</sup> todas as constituições estaduais repetem este dispositivo, de uma maneira ou de outra, o que mostra que o País deseja que o ordenamento jurídico urbanístico se desenvolva com base nesta proposta estruturadora. Então, o recado final acaba sendo o seguinte: precisamos olhar para o meio ambiente e atentar aos princípios ambientais, mas precisamos também olhar para o meio ambiente urbano de acordo com os institutos e instrumentos pertinentes ao direito urbanístico, o que garante, além de uma aderência maior ao tema tratado, que estes instrumentos e institutos sejam burilados, descobertos em sua essência. O direito urbanístico está acontecendo agora, está em evolução, e com suas características de gestão democrática e participação popular, ele depende do dia a dia para ser revelado. A descoberta do real significado do direito urbanístico compete a nós.

#### 4. Gestão democrática das cidades

No tocante à licença concedida pela Prefeitura de Guarulhos — lembrando que nós não temos os dados que levaram à concessão da licença —, e a responsabilidade da Administração Pública que emite esta autorização, vou explicar mais detalhadamente. Guarulhos é hoje a 12ª cidade em população do país e comemorou, há pouco tempo, a instalação de sua primeira estação de tratamento de esgoto... Basicamente, mais de um milhão de pessoas residem no município, que tem muitas indústrias, e somente agora parte de seu esgoto não será jogada diretamente no rio Tietê. Isso só confirma que a situação ambiental do Brasil, especialmente nas grandes cidades, é realmente catastrófica, e todo trabalho para melhorar é necessário, e isto inclui a implantação de infraestruturas que permitam mitigar o problema, a elaboração de legislação rigorosa e, isto é importante, uma das providências a adotar é trazer a população, os interessados, ao debate sobre o tema — devemos lembrar que a gestão democrática das cidades não é mais opção de quem administra, e sim dever imposto pelo Estatuto da Cidade,<sup>7</sup> e é imprescindível trazer a população para discutir, para ajudar a evoluir para a solução destes problemas.

<sup>6</sup> Lembre-se que o art. 225 da Constituição Federal também é princípio constitucional estabelecido, repetido, também com algumas peculiaridades de redação, nas constituições estaduais. A linha de argumentação desenvolvida neste ponto pretendeu tão somente destacar que é preciso aplicar a normatização de direito urbanístico, e não a de que se deve afastar a normatização ambiental — não se aplica uma ou outra normatização, mas ambas, de forma harmônica, conformando-se o que Engisch denomina de “hipótese legal” aplicável ao caso concreto (ENGISCH, Karl. *Introdução ao pensamento jurídico*. 10. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2008.).

<sup>7</sup> Na Lei n. 10.257/01: Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: [...] II — gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano; [...] Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos: I — órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal; II — debates, audiências e consultas públicas; III — conferências sobre assuntos de interesse

A gestão democrática promove, ainda, o cada vez mais relevante controle social da Administração Pública. Com o perdão da brincadeira, eu me lembro, toda vez que tenho a alegria de comparecer a eventos como este, do filme *Feitiço do Tempo*. Naquele filme, o protagonista chutava a casa da marmota e, como castigo, todos os dias acordava no mesmo dia. Então, cada vez que temos esta discussão, vem ao debate a responsabilidade da Prefeitura, de como a Administração Municipal trabalha mal e lentamente. Bem, é inegável que a Prefeitura tem sua responsabilidade, e ninguém vai dizer o contrário — é preciso ponderar, contudo, que a Prefeitura, assim como o Judiciário e o Ministério Público, tem problemas estruturais, de carência de servidores e de meios de atuação. Isso é um dado do problema, bem como devem ser assim considerados (e também combatidos) os desvios de conduta e a incompetência. Há também o problema da quebra de continuidade do trabalho por acabar a gestão, o que é especialmente impactante no planejamento, inclusive o urbanístico — por isso, é importante que o plano diretor tenha sido estruturado com bases verdadeiras, e represente um horizonte de desenvolvimento urbano realista, com possibilidades efetivas de implementação. Quanto maior a aderência do planejamento urbanístico à realidade, maior a possibilidade de que este planejamento seja exigido pela população, independentemente de quem seja o governante atualmente eleito.

## 5. Controle da Administração Pública, desenvolvimento dos instrumentos urbanísticos e considerações finais

Especificamente falando sobre o controle da Administração, não há dúvida que este processo — o licenciamento urbanístico — tem como elemento intrínseco a participação dos interessados. Ocorre que não podemos esquecer que a cidade é multipolar — não há só o mercado e os movimentos de moradia, há inúmeros interessados —, e estas relações são levadas para a Administração Pública, que tem de ponderar estes interesses e revelar o interesse público preponderante. Não é tarefa fácil, e nem há uma fórmula mágica que garanta que sempre será tomada a melhor decisão, mas o que é importante é que a Administração publicize seus procedimentos, procedimentalize seus processos e fundamente suas decisões — a soma destes elementos diminui a possibilidade de decisões que

---

urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal; IV — iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano; V — (VETADO). Art. 44. No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f do inciso III do art. 4º desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal. Art. 45. Os organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas incluirão obrigatória e significativa participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania.

A gestão democrática das cidades positivada no Estatuto da Cidade promove a participação dos interessados em todos os processos decisórios de caráter relevante na política de desenvolvimento urbano do Município, sem que tenha, e isso é importante destacar, o condão de substituir o dever de decidir e conduzir processos da Administração Pública. É importante, também, falar em “participação de interessados” ao invés do consagrado uso “participação popular”: a uma, porque usar a expressão “participação popular” esconde o real espectro de agentes que comparecem à arena pública no processo de gestão democrática das cidades (população, grupos de pressão, empresários, entidades de classe etc.); a duas, porque “participação de interessados” revela outro aspecto deste procedimento, negligenciado pela maioria da doutrina: é preciso dar voz aos que efetivamente não participam. É usual que entidades organizadas assumam o controle de processos de gestão democrática, elidindo a participação de particulares que se apresentam fora destes grupos — é necessário que a Administração Pública pondere esta realidade, e que tome suas decisões de forma isonômica e razoável.

desatendam ao interesse público. É claro que mesmo dentro desse processo há muitas facetas, que têm de ser ponderadas — por exemplo, tenho um amigo que assevera que as audiências públicas podem ser o cavalo de Troia da Administração Pública: pode haver interesses cooptados, a pauta pode ser direcionada, e o resultado destas condições cria uma política pública falsamente legitimada pela sociedade. A participação popular, melhor dizendo, a participação dos interessados, tem de ser trabalhada, e novos meios de obtenção das informações participativas têm de ser criados. Não há mais planejamento urbanístico sem gestão democrática, e o aprimoramento dos mecanismos de participação é fundamental.

No tocante aos instrumentos, também temos de evoluir. Por exemplo, existe o Estudo de Impacto de Vizinhança. É um instrumento que, hoje, no município de São Paulo, é utilizado, e que funciona de maneira adequada de acordo com a normatização pela qual é regido.<sup>8</sup> Esse instrumento deve ser aprimorado com a nova lei do parcelamento, uso e ocupação do solo,<sup>9</sup> e a edição dos novos planos regionais, que talvez possibilitem entender as áreas de adensamento construtivo, de impacto urbanístico concentrado, nas quais a repetição de empreendimentos semelhantes acaba por sobrecarregar o espaço urbano — parece ser inquestionável que deve haver um instrumento que possibilite o controle sobre este tipo de empreendimentos, e parece que o Estudo de Impacto de Vizinhança é o mais adequado a esta tarefa. Isso tem como pressuposto a necessidade de controlar efetivamente o desenvolvimento urbano — se existem as ilhas de calor e os locais de engarrafamento “com hora marcada”, por exemplo, temos de pensar como faremos para desenvolver a cidade sem que estes problemas ocorram — desenvolver o direito urbanístico também é isso, é cogitar como podem ser criados novos mecanismos, ou como adaptar os mecanismos já existentes, para o bem da cidade como um todo.

---

<sup>8</sup> O termo “adequado”, evidentemente, refere-se muito mais ao aspecto formal. As consequências da falta de instrumentação jurídica que permita o controle de impactos urbanísticos cumulativos parece ser evidente.

<sup>9</sup> A palestra ora reproduzida foi realizada antes da edição da Lei n. 16.402, de 16 de março de 2016 (a nova Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo do Município de São Paulo), com alguns avanços neste ponto. Por exemplo, em seu art. 108, este diploma estabelece que a elaboração do EIV/RIV para Operações Urbanas Consorciadas não dispensará a elaboração de EIV/RIV para empreendimento inserido no perímetro da respectiva Operação Urbana Consorciada (§ 3º), bem como estabelece que a elaboração do EIV/RIV deverá englobar a elaboração do Estudo de Impacto de Trânsito e Transportes (EITT) e respectivo Relatório de Impacto de Trânsito e Transportes (RITT), nos casos de empreendimentos que também sejam enquadrados em Polos Geradores de Tráfego (PGT) (§ 4º).

## Referências bibliográficas

ALOCHIO, Luiz Henrique Antunes. *Do solo criado* – outorga onerosa do direito de construir: instrumento de tributação para ordenação do ambiente urbano. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

APPARECIDO JUNIOR, Jose Antonio. *Propriedade urbanística e edificabilidade*. Curitiba: Juruá, 2012.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05/10/1988. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, v. 191-A, 5 out. 1988. p. 1.

BRASIL. Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade. *Diário Oficial Eletrônico*, 11 jul. 2001. p. 01.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n. 607.940 - Distrito Federal, Relator Min. TEORI ZAVASCKI.

DI SARNO, Daniela Campos Libório. *Elementos de direito urbanístico*. Manole: São Paulo, 2004.

ENGISCH, Karl. *Introdução ao pensamento jurídico*. 10. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2008.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

MEDAUAR, Odete; MENEZES DE ALMEIDA, Fernando Dias. *Estatuto da Cidade* – comentários à Lei Federal 10.257/2001. 2. ed., rev. atual. e ampl. São Paulo, Ed. Revista dos Tribunais, 2004.

PINTO, Victor Carvalho. *Direito urbanístico: plano diretor e direito de propriedade*. 4. ed. São Paulo: Revistados Tribunais, 2014.

SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.