

# REVISÃO PLANO DIRETOR EMBU GUAÇU

**Relatório analítico sobre a Lei Complementar  
nº 156/2019 (Plano Diretor de Embu-Guaçu)**  
*Justificativa para substituição integral*



DOCUMENTO PRELIMINAR – REVISÃO PLANO DIRETOR

## Sumário

I. Síntese executiva .....	3
II. Método e critérios de avaliação .....	3
III. Fundamentos jurídicos essenciais (integrados à análise) .....	4
IV. Diagnóstico crítico aprofundado da LC 156/2019 .....	5
1. Arquitetura normativa inadequada: confusão entre Plano Diretor e Zoneamento .....	5
2. Compatibilização insuficiente com a APRM-Guarapiranga .....	5
3. Saneamento básico: ausência de diretrizes vinculadas ao marco legal .....	6
4. Mobilidade urbana: baixa aderência à PNMU .....	6
5. Educação, inclusão e políticas sociais: ausência de matriz territorializada .....	6
6. Resiliência climática, drenagem e gestão de riscos: abordagem incipiente .....	7
7. Governança, transparência e transformação digital: lacunas .....	7
V. Por que substituição integral (e não mera emenda) .....	7
VI. Manutenção do macrozoneamento como eixo orientador .....	7
VII. Diretrizes para a nova lei (remédio normativo, sem alterar a crítica) .....	8
VIII. Ancoragem “científica” do diagnóstico (método e fontes, sem números) .....	8
IX. Conclusão .....	9

## **I. Síntese executiva**

A Lei Complementar nº 156/2019 (LC 156/2019) incorre em falhas estruturais que comprometem sua eficácia como Plano Diretor Estratégico.

O texto confunde o papel do Plano Diretor, de natureza matricial e orientadora (arts. 182 da Constituição e 2º, 39 a 42 da Lei nº 10.257/2001 – Estatuto da Cidade), com o papel da Lei de Uso e Ocupação do Solo/Zoneamento, que é microrregulatório. Como salienta José Afonso da Silva, o Plano Diretor é uma norma-quadro de diretrizes e integração setorial, de eficácia programática-vinculante: amarra fins públicos, orienta instrumentos e condiciona a legislação infraconstitucional, mas não substitui os códigos e leis específicas de parâmetros.

Na mesma linha, Edésio Fernandes defende que o Plano tem função institucional de ordenar processos decisórios e de garantir gestão democrática estável; quando se converte em compêndio de índices, perde a plasticidade e aprofunda conflitos. Raquel Rolnik acrescenta que a dimensão estratégica e territorial do Plano deve produzir sentido público compartilhado (cidade como bem comum), e não um catálogo de gabaritos; Betânia Alfonsin<sup>1</sup> adverte que a captura do Plano por microparâmetros tende a gerar litigiosidade e bloqueios de implementação. À luz desses fundamentos e da legalidade, eficiência e segurança jurídica (art. 37 da CF), impõe-se a substituição integral da LC 156/2019, preservando o macrozoneamento como eixo orientador e remetendo parâmetros específicos para diplomas próprios.

## **II. Método e critérios de avaliação**

A análise opera em três camadas:

(i) jurídica (Constituição, Estatuto da Cidade, leis setoriais; regime estadual da APRM),

(ii) técnico-setorial (saneamento, mobilidade, defesa civil, clima, educação, acessibilidade, resíduos, recursos hídricos, habitação/REURB, código florestal), e

---

<sup>1</sup>Betânia Alfonsin, Direito à Moradia e Segurança da Posse.

(iii) programática-avaliativa (existência de linha de base, metas e indicadores).

Sob a ótica doutrinária, parte-se da noção, trabalhada por José Afonso da Silva, de que o Plano Diretor é norma de integração que dá coerência ao sistema urbanístico; por Edésio Fernandes, de que a segurança jurídica urbanística deriva de um ciclo procedimental estável (publicidade, participação, motivação técnica e controle); por Nelson Saule Jr.<sup>2</sup>, de que os instrumentos urbanísticos somente realizam sua finalidade quando subordinados a um projeto de cidade explícito; e por Betânia Alfonsin e Raquel Rolnik, de que o Plano deve produzir governança e enfrentar desigualdades territoriais, evitando que índices descolados do território substituam políticas públicas estruturantes.

### **III. Fundamentos jurídicos essenciais (integrados à análise)**

O Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) estabelece que o Plano Diretor define diretrizes, objetivos e instrumentos para orientar a função social da cidade e da propriedade, remetendo a microrregulação para a legislação específica (uso e ocupação, parcelamento, edificação). Conforme lembra a doutrina clássica, trata-se de lei-moldura: o Plano define fins, prioridades e condicionantes, dentro dos quais os demais diplomas se movem. No contexto da Bacia do Guarapiranga, a Lei Estadual nº 12.233/2006 e o Decreto nº 51.686/2007 impõem condicionantes que o Plano municipal deve internalizar metodologicamente (Resolução SMA nº 142/2018). A prevalência da norma mais protetiva e a vedação ao retrocesso são corolários do direito fundamental ao meio ambiente equilibrado; a doutrina ambiental reforça que o município não pode, por lei local, afrouxar padrões protetivos estaduais.

Em saneamento (Leis nº 11.445/2007 e 14.026/2020), vigora a diretriz de universalização até 2033, com governança regulatória e integração com drenagem e resíduos (PNRS). Na mobilidade (Lei nº 12.587/2012), a prioridade aos modos coletivo e ativo e a compatibilidade PlanMob–PD são condicionantes de política pública. Em defesa civil (Lei nº 12.608/2012) e clima (Lei nº 12.187/2009), vigora o binômio prevenção-precaução; em dúvida científica razoável, incide a precaução, sobretudo em áreas de mananciais. Em

---

Nelson Saule Jr., Direito Urbanístico / Estatuto da Cidade: comentários

governança administrativa, exigem-se motivação técnica e publicidade ativa como garantias de legitimidade e controle social.

#### **IV. Diagnóstico crítico aprofundado da LC 156/2019**

##### ***1. Arquitetura normativa inadequada: confusão entre Plano Diretor e Zoneamento***

A LC 156/2019 transforma o Plano em repositório de parâmetros (mapas e índices), contrariando sua tipicidade jurídica. José Afonso da Silva caracteriza o Plano como norma-quadro que estrutura objetivos e instrumentos; Edésio Fernandes demonstra que o excesso de microrregulação subverte o ciclo deliberativo e fragiliza a gestão democrática; Raquel Rolnik indica que a cidade é projeto coletivo orientado por diretrizes, e não mera soma de coeficientes; Betânia Alfonsin descreve a tendência de judicialização quando se engessa a lei matricial com números que deveriam estar em normas específicas. O resultado é rigidez, contradições internas e opacidade regulatória, afrontando legalidade, eficiência e isonomia.

##### ***2. Compatibilização insuficiente com a APRM-Guarapiranga***

Apesar de haver histórico técnico local de compatibilização, a LC 156/2019 não absorve com a densidade necessária os quadros e parâmetros estaduais (Lei Est. 12.233/2006; Dec. 51.686/2007; Res. SMA 142/2018). Paulo Affonso Leme Machado sustenta que normas municipais devem submeter-se às restrições ambientais específicas; Herman Benjamin<sup>3</sup> reforça que, em mananciais, vigora a prioridade da proteção e a não-regressão. Édis Milaré articula prevenção e precaução como fundamentos para reter adensamentos e impermeabilizações que agravem riscos hídricos; e Nelson Saule Jr. alerta que instrumentos urbanísticos (OO, TDC, ZEIS) não podem ser usados para compensar ilegalmente déficits ambientais estruturais. Sem internalizar o método da SMA 142/2018, a lei local permanece vulnerável a indeferimentos e glosas.

---

Herman Benjamin (org./autor), vedação ao retrocesso e proteção reforçada de mananciais.

### ***3. Saneamento básico: ausência de diretrizes vinculadas ao marco legal***

O Plano não estabelece metas locais nem governança regulatória compatíveis com as Leis nº 11.445/2007 e 14.026/2020. A boa doutrina urbanístico-sanitária remete à tríade universalização–regulação–integração: metas até 2033 (água/esgoto), atuação coordenada do ente regulador e integração com drenagem e resíduos. A doutrina administrativa clássica exige indicadores e priorização orçamentária para concretizar eficiência e legalidade.

Em áreas não atendidas, diretrizes para soluções coletivas/descentralizadas devem remeter a ABNT NBR 7229 e NBR 13969, compatíveis com o regime de mananciais — aplicação da precaução. Rubrica técnica (dados oficiais a anexar): SNIS/MCidades (séries anuais), IBGE Censo 2022, contratos/planos da concessionária, ofícios municipais.

### ***4. Mobilidade urbana: baixa aderência à PNMU***

A lei não estrutura hierarquia viária, rede de mobilidade ativa (calçadas acessíveis, rotas cicláveis, travessias seguras) e prioridade efetiva do transporte coletivo, como manda a Lei nº 12.587/2012. Rolnik reforça que adensamento orientado ao transporte integra justiça territorial: o uso do solo deve seguir a infraestrutura de mobilidade. Fernandes associa a efetividade da política urbana à existência de PlanMob compatível com o Plano Diretor, sob pena de disfuncionalidade e exclusão. A acessibilidade universal (LBI e ABNT NBR 9050) é condição jurídica de desenho urbano. Rubrica técnica (dados oficiais a anexar): PlanMob, levantamentos municipais, SENATRAN (frota), IBGE PNADC.

### ***5. Educação, inclusão e políticas sociais: ausência de matriz territorializada***

O Plano não territorializa equipamentos de educação, rotas escolares seguras e acessibilidade universal (LDB/LBI). À luz da doutrina sobre direito à cidade e inclusão, políticas educacionais e de acessibilidade são variáveis estruturantes do ordenamento. Sem indicadores (raio de atendimento, barreiras no percurso, qualificação do espaço público), a lei perde capacidade avaliativa e controle social. Rubrica técnica (dados oficiais a anexar): Secretarias de Educação, INEP/Censo Escolar, IBGE.

## ***6. Resiliência climática, drenagem e gestão de riscos: abordagem incipiente***

Falta estratégia integrada de adaptação e gestão de risco (PNPDEC; PNMC). Milaré e Machado convergem ao afirmar que, diante de incertezas, a precaução deve informar o zoneamento ambiental; Benjamin destaca que mananciais exigem proteção reforçada e conectividade ecológica (APPs, corredores, infraestrutura verde/azul). Rubrica técnica (mapas/dados a anexar): Defesa Civil (ocorrências), SIGRH/CBH-AT e CETESB (mapeamentos), séries de cobertura do solo.

## ***7. Governança, transparência e transformação digital: lacunas***

O Plano não institui processos eletrônicos, assinaturas eletrônicas e identificação do cidadão para participação e monitoramento. Meirelles e Bandeira de Mello vinculam motivação, publicidade e rastreabilidade à legitimidade do ato; sem sistema de indicadores e painel público, não há accountability efetiva. Rubrica técnica (documentos a anexar): Portarias e fluxos internos, diagrama de processos, catálogo de indicadores.

## **V. Por que substituição integral (e não mera emenda)**

A tipologia normativa do Plano foi descaracterizada: há microparâmetros onde deveriam existir diretrizes. Silva explica que a eficácia do Plano depende de sua função integradora; Fernandes e Saule Jr. demonstram que remendos pontuais mantêm a incoerência sistêmica; Rolnik e Alfonsin apontam que a cidade não se governa por coeficientes, mas por projeto público com instrumentos subordinados. Em mananciais, Machado e Benjamin reforçam que internalização metodológica (SMA 142/2018) e não-regressão são condições de validade material.

## **VI. Manutenção do macrozoneamento como eixo orientador**

Não se propõe extinguir o macrozoneamento, e sim requalificá-lo. Para Silva, macrozonas organizam finalidades e condicionantes; Saule Jr. indica que é nelas que se ancoram os instrumentos (OO, TDC, ZEIS, preempção) e a capacidade de suporte; Rolnik enfatiza que macrozonas devem sinalizar

prioridades territoriais (proteção hídrica, adensamento controlado, desenvolvimento orientado ao transporte, ruralidade produtiva), enquanto índices detalhados pertencem à lei de zoneamento e demais diplomas.

## **VII. Diretrizes para a nova lei (remédio normativo, sem alterar a crítica)**

1) Parte Geral: princípios, integração federativa, APRM com SMA 142/2018, referência a processo de compatibilização, coordenação metropolitana.

2) Ordenação Territorial: macrozonas com finalidades, diretrizes e condicionantes; microparâmetros fora do PD.

3) Políticas Setoriais: saneamento (metas 2033, regulação, integração com drenagem e resíduos, NBR 7229/13969 nas áreas não atendidas), mobilidade (PlanMob, hierarquia, mobilidade ativa, acessibilidade NBR 9050), proteção ambiental e resiliência (PNMC, PNPDEC, infraestrutura verde/azul, APPs), educação e inclusão (LDB/LBI, rotas seguras, neurodiversidade/PCD).

4) Instrumentos Urbanísticos: rol, finalidade pública e compliance; vedação a “compra” de permeabilidade.

5) Governança e Monitoramento: observatório, revisão quadrienal, indicadores e painel público; processos/assinaturas eletrônicas.

## **VIII. Ancoragem “científica” do diagnóstico (método e fontes, sem números)**

— Saneamento: cobertura água/esgoto; tratamento; perdas; intermitência; ligações efetivas/ setor censitário. Fontes: SNIS/Ministério das Cidades; IBGE (Censo 2022); contratos/planos setoriais — dados a anexar.

— Mobilidade: % frentes com calçada acessível; km cicloviário/100 mil hab.; tempo médio de deslocamento por eixo; integração com TP. Fontes: PlanMob; levantamentos municipais; SENATRAN; IBGE — dados a anexar.

— Resiliência: % área impermeável por macrozona; APP protegida/recuperada; eventos de alagamento/ano; áreas de risco. Fontes: Defesa Civil; SIGRH/CBH-AT; CETESB — mapas e séries a anexar.

— Educação/Inclusão: raio de atendimento por etapa; rotas escolares seguras implantadas; barreiras removidas/ano. Fontes: Secretarias; INEP — dados a anexar.

— Resíduos: desvio de aterro (%); inclusão de catadores; rastreabilidade. Fontes: SINIR/PNRS; contratos/TR — dados a anexar.

## **IX. Conclusão**

A LC 156/2019 não atende ao padrão jurídico e técnico de um Plano Diretor Estratégico: mistura tipologias, não internaliza a regulação estadual de mananciais, carece de matriz setorial com metas e indicadores e ignora a governança digital.

À luz do Estatuto da Cidade e da doutrina urbanística e ambiental aqui referida, impõe-se sua substituição integral, com macrozoneamento como espinha dorsal e parâmetros na Lei de Zoneamento e diplomas correlatos.

Em matéria ambiental, prevalecem não-regressão, prevenção/precaução e norma mais protetiva na APRM. O arranjo proposto recompõe coerência, exequibilidade e segurança jurídica para o ordenamento territorial do Município.