

# Evoluções e involuções da legislação urbanística no processo de planejamento: o caso do município de Jacareí/SP

## **Claudia Ciapina Roldão**

Mestra em Planejamento Urbano e Regional da UNIVAP, graduada em Arquitetura e Urbanismo pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da UFRJ, arquiteta da Prefeitura de Jacareí (SP). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6330-3864>.

## **Cilene Gomes**

Docente pesquisadora do programa de pós-graduação em Planejamento Urbano e Regional da UNIVAP, doutora em Geografia Humana pela FFLCHUSP, mestra em Geografia Humana pela FFLCHUSP, graduada em Arquitetura e Urbanismo pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5217-9426>.

---

**Resumo:** Este artigo apresenta um breve histórico da legislação urbanística, bem como os aspectos de criação e revogação dessas leis, e o momento atual da revisão do Plano Diretor do Município de Jacareí, São Paulo. A pesquisa tem como base a primeira legislação urbanística, o Plano Diretor de 1970, e o período em que a cidade permaneceu sem esse instrumento de planejamento urbano, até a publicação do Plano Diretor de 2003 e suas revisões. A localização do aparato normativo no tempo e a descrição de suas principais determinações resultam na situação criada pela Ação Direta de Inconstitucionalidade, que revoga as leis de planejamento e gestão urbana do município. A metodologia foi analítica e descritiva, fundamentada em legislação urbanística federal, estadual e municipal, ligada ao planejamento urbano: na primeira etapa anterior ao Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257/2001, e na segunda, em legislação urbanística até a atualidade, abordando suas alterações. A motivação para estudar este tema é contribuir para o registro histórico dessas legislações e, a partir desta primeira aproximação, permitir um melhor entendimento e análise crítica da evolução e involução dessas leis e das circunstâncias históricas e sociopolíticas que as criaram e reformularam.

**Palavras-chave:** Plano diretor. Jacareí. Legislação urbanística. Registro histórico.

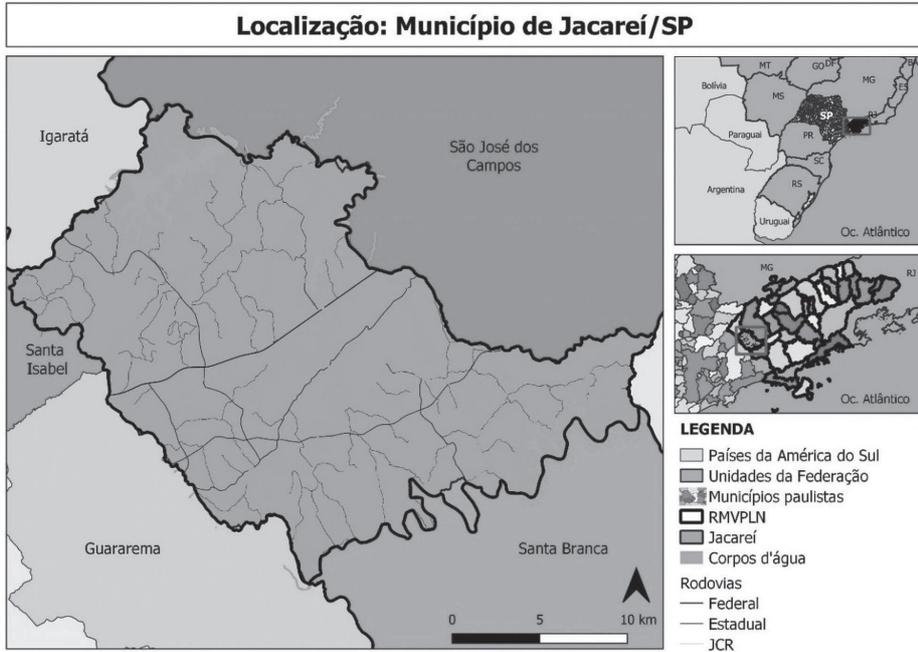
**Sumário:** Introdução – **1** A legislação urbanística no Brasil até 2001 – **2** A legislação urbanística após 2001 – **3** Considerações finais – Referências

---

## Introdução

O município de Jacareí está localizado no estado de São Paulo, figura 1, faz parte da Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte – RMVPLN e se dispõe ao longo da Rodovia Presidente Dutra, que liga as duas principais capitais do Brasil, Rio de Janeiro e São Paulo, e configura um importante eixo de desenvolvimento econômico e urbano.

Figura 1 – Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte



Fonte: Prefeitura Municipal de Jacareí-SP (PMJ).

Em 1653, o povoado formado às margens do Rio Paraíba foi elevado à condição de vila, desmembrada da antiga vila de Mogi das Cruzes e, em 1849, foi elevada à categoria de cidade, tornando-se à época um dos centros de destaque regional. A chegada da Estrada de Ferro Central do Brasil ao Vale do Paraíba permitiu a comunicação entre as principais cidades brasileiras, Rio de Janeiro e São Paulo. O crescimento populacional da cidade ocorreu devido à industrialização e à evasão do campo, consequência do declínio da produção de café na região.

A função industrial da cidade, a partir de 1915, com a instalação das primeiras tecelagens, atraiu casarões para o centro, criando os primeiros subúrbios e impactando a forma como se expandiu. Cidades vizinhas com atração industrial, que exigiam mão de obra qualificada, cresceram e atraíram investimentos e crescimento populacional. De acordo com Choay, a abertura de vias de comunicação e a criação de estações ferroviárias são parte de uma nova ordem de formação das cidades, o que resulta na criação de novos setores urbanos.<sup>1</sup>

Tais condições propícias ao desenvolvimento urbano favoreceram a dinamização demográfica e socioeconômica, de modo a torná-la, em 1960, uma das sete

<sup>1</sup> CHOAY, Françoise. *O Urbanismo. Utopias e Realidades: uma Antologia*. 5. ed. São Paulo: Editora Perspectiva S.A., 1965.

idades mais importantes do Vale do Paraíba. Como mostra Müller,<sup>2</sup> Jacareí se tornou um centro secundário de porte médio situado na área de influência de São José dos Campos, que, naquele momento, já se destacava como um dos principais centros polarizadores da região, ao lado de Taubaté e Guaratinguetá.

Nos anos 1950 e 1960, o aumento populacional e a intensificação dos movimentos migratórios inter-regionais, sobretudo do campo para as cidades, tiveram um impacto significativo na região do Vale e em Jacareí. A partir dos anos 1970, as dinâmicas populacionais de crescimento e migração tendem a diminuir, em termos de número de habitantes. Os processos de reestruturação (tecnológica e produtiva) no país são apoiados por políticas e programas de desenvolvimento nacional que se baseiam na descentralização industrial, com reflexos no planejamento urbano e regional. Em Jacareí, o processo de regularização da expansão urbana começou com a criação do primeiro Plano Diretor em 1970 e as constantes alterações na legislação urbanística, acompanhando as mudanças socioespaciais até os dias atuais.

Como escreveu Santos, “o enfoque histórico supõe que se caminhe do passado para o presente, aquilo que se mostra sob os nossos olhos, em interação e funcionamento”.<sup>3</sup> Tal enfoque supõe ao menos a identificação de marcos temporais para delinear aspectos determinantes de transformações. Com esse objetivo, pretende-se analisar os caminhos percorridos pela legislação urbanística de Jacareí, desde o primeiro plano diretor até os dias atuais, e como essa cronologia interfere na organização do território e no espaço urbano através do processo de planejamento e gestão municipal.

## 1 A legislação urbanística no Brasil até 2001

Para compreensão do planejamento urbano, é necessário abordar o processo de urbanização e crescimento da cidade. Santos explica que “o espaço organizado não pode ser jamais considerado como uma estrutura social dependendo unicamente da economia”.<sup>4</sup> Outras influências também interferem nas alterações da estrutura espacial, a começar pela decisão do Estado de reordenar o território. O espaço organizado é, também, um resultado objetivo de diversas interações que ocorrem entre diferentes esferas da vida social ao longo da história.

A legislação urbanística no Brasil, desde o início da república, em 1889, e nas duas primeiras décadas do século XX, tinha como objetivo principal o embelezamento

<sup>2</sup> MÜLLER, Nice Lecocq. *O Fato Urbano na Bacia do Rio Paraíba, Estado de São Paulo*. Rio de Janeiro: IBGE, 1969.

<sup>3</sup> SANTOS, Milton. O Espaço: Mero Reflexo da Sociedade ou Fato Social? In: *Por uma Geografia Nova: da Crítica da Geografia a uma Geografia Crítica*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002. p. 188.

<sup>4</sup> SANTOS, Milton. O Espaço: Mero Reflexo da Sociedade ou Fato Social? In: *Por uma Geografia Nova: da Crítica da Geografia a uma Geografia Crítica*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002. p. 184.

da cidade, permitindo que as empresas de serviços urbanos usassem a expansão urbana, enquanto na Europa a legislação urbanística era uma forma de controle do Estado sobre o uso das cidades e sua organização.<sup>5</sup> Em “Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil”, Flávio Villaça examina os planos urbanísticos desde 1875 e os divide em três períodos distintos.<sup>6</sup>

Inicialmente, os planos tinham como objetivo o melhoramento, o embelezamento e a remodelação das cidades, mas, na década de 1930, passaram a ter características de planos fundamentados em discursos teóricos. O primeiro período vai até 1930, com os Planos de Melhoramentos, que incluem propostas e ações para atender às necessidades de infraestrutura, regularização urbanística e remodelação de áreas centrais, com o alargamento de vias e ajardinamento de praças e parques.

O segundo período, de 1930 a 1990, de acordo com Villaça e Leme,<sup>7</sup> abrange uma trajetória do pensamento urbanístico e do planejamento urbano, marcada pela significativa afirmação do urbanismo mediante a circulação de ideias no meio profissional, em estreita ligação com o conhecimento produzido na universidade. Organizam-se os órgãos municipais de planejamento e a legislação urbanística desenvolve-se ao longo de importantes alterações na estrutura urbana. À medida que a urbanização aumenta, as visões totalizantes da cidade tornam-se mais abrangentes, assim como as análises e as ações profissionais se estendem regionalmente. Os novos profissionais, como geógrafos, sociólogos e economistas, começam a se interessar pelas questões urbanas e surgem expectativas de mudanças sociais pela prática profissional. No entanto, com os planos técnicos cada vez mais científicos, elaborados em gabinetes, distantes da população e difíceis de serem aplicados, é importante salientar que a ausência de pactuação política, seja com o poder público ou a sociedade civil, é um fator que dificulta a implementação desses planos.

O terceiro período, de 1990 até hoje, segue os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, que estabelecem diretrizes gerais de política urbana e, sobretudo, pelo Estatuto da Cidade, em um momento de otimismo quando aprovado em 2001. Esses marcos regulatórios deram início a um grande esforço nacional para a elaboração de uma nova geração de planos diretores, inclusive com a ação da primeira versão do Ministério das Cidades com as Conferências das Cidades.

<sup>5</sup> QUINTO JR., Luiz de Pinedo. Nova legislação urbana e os velhos fantasmas. *Estudos Avançados*, v. 17, n. 47, 2003.

<sup>6</sup> VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, Csaba; SHHIFFER, Sueli Ramos (org.). *O Processo de Urbanização do Brasil*. São Paulo: [s.n.], 1999.

<sup>7</sup> LEME, Maria Cristina da Silva. A formação do pensamento urbanístico no Brasil: 1895-1965. In: *Urbanismo no Brasil: 1895-1965*, [s.l.: s.n.], 1999.

Fernandes<sup>8</sup> afirma que, antes da aprovação da lei federal, a maioria dos municípios não possuía uma legislação urbanística adequada, que se aplicasse ao uso e ocupação do solo, ao parcelamento, ao desenvolvimento, à preservação, à conservação, à regularização do solo urbano, sequer tinham dados e informações sobre o território. As diretrizes, instrumentos e institutos devem contemplar, dentre outros princípios, os princípios da função social da cidade, da propriedade e da gestão democrática; os instrumentos de política urbana, como o planejamento e planos em diferentes escalas, como o Plano Diretor Municipal (PDM), o parcelamento, uso e ocupação do solo, os planos e programas setoriais; e ainda a desapropriação e a usucapião, criação das Zonas Especiais de Interesse Social, regularização fundiária, outorga onerosa do direito de construir, etc.

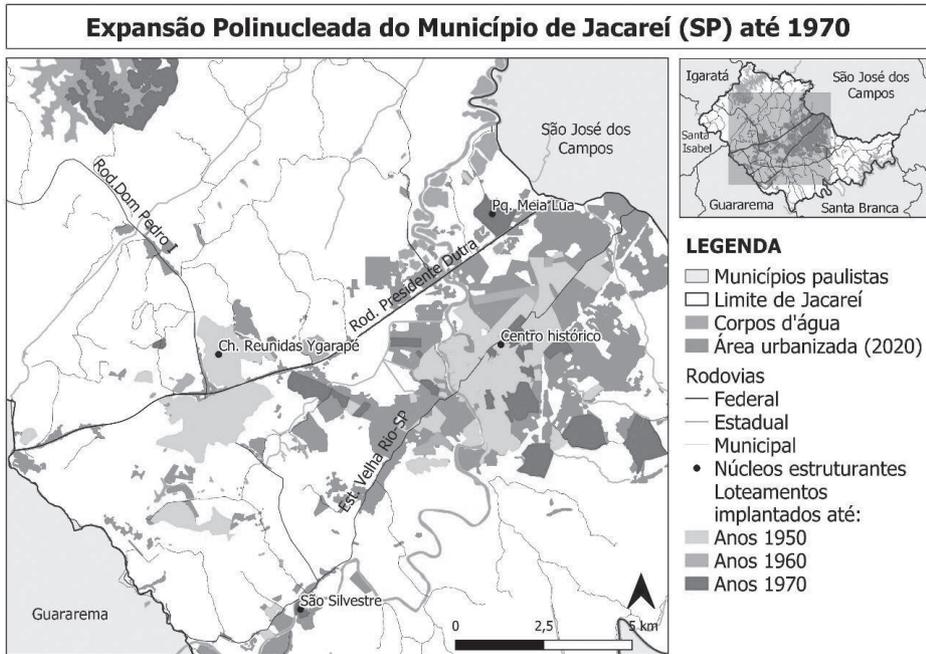
## 1.1 Legislação urbanística do município de Jacareí/SP

Em relação ao segundo período da história do planejamento no Brasil (já mencionado), é importante reaver em seus aspectos mais gerais a transformação do espaço intraurbano de Jacareí no período antecedente ao primeiro Plano Diretor da Cidade.

Entre os anos 40 e 60, consolida-se uma organização intraurbana polinucleada, constituída pelo: centro histórico, que se expande a leste do rio Paraíba, ao longo da atual rodovia SP-066 (antiga estrada Rio–São Paulo), articulado por um sistema de vias; um segundo núcleo que se organizava na área que hoje corresponde ao entroncamento da rodovia Dutra com a rodovia Dom Pedro; outro núcleo constitui-se no Parque Meia Lua, do outro lado da via Dutra e em suas imediações, a nordeste do território municipal; e mais um quarto núcleo, que corresponde ao atual Distrito de São Silvestre, a sudeste do município.

<sup>8</sup> FERNANDES, Edésio. Estatuto da Cidade, mais de 10 anos depois. *Revista da Universidade Federal de Minas Gerais*, Belo Horizonte, ano 20, n. 1, p. 212-233, 2013.

Figura 2 – Expansão Urbana do Município de Jacareí/SP até 1970



Fonte: Prefeitura Municipal de Jacareí-SP (PMJ).

A figura 2 mostra a expansão urbana até 1970, com o aumento de loteamentos em relação a 1960 e a ocupação de áreas vazias que separavam essas nucleações anteriores, sempre ao longo das principais vias preexistentes e de outras que surgem de uma década para outra.

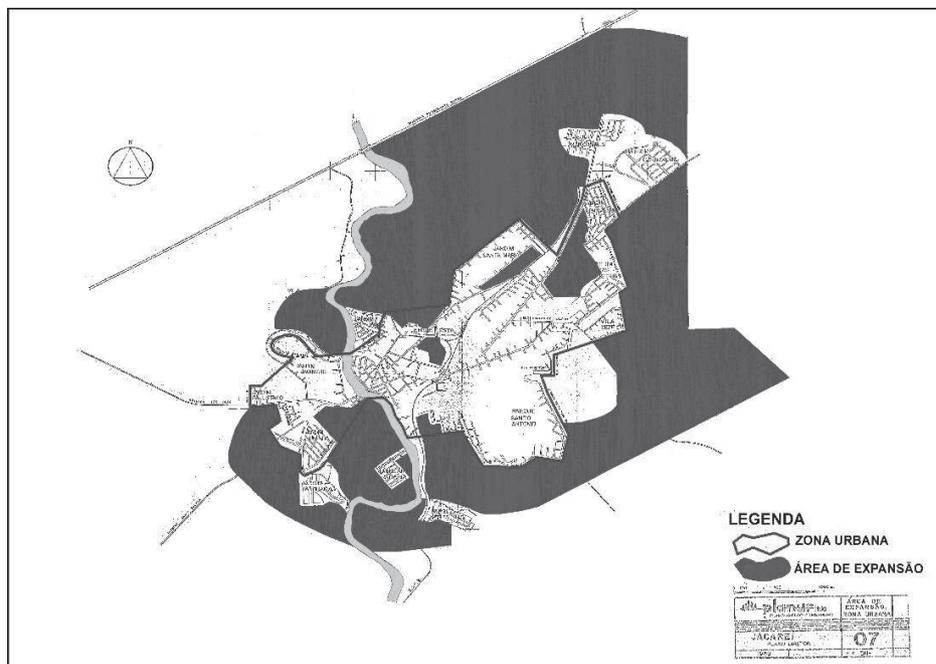
A Lei nº 1.332, de 1970, que dispõe sobre o Plano Diretor do Município, foi criada em uma época de planejamento tecnocrático, em que as cidades brasileiras produziam planos técnicos sofisticados, mas de difícil implementação. A lei, aprovada em 25 de fevereiro de 1970, pelo então prefeito Malek Assad, é o Plano Diretor Local e Integrado de Jacareí, elaborado por uma empresa especializada, a Planur Ltda., visando resolver os problemas técnicos e administrativos do município. Além da inovação na criação de plantas de ocupação do solo urbano e dos equipamentos urbanos, ele criou o Escritório Técnico de Desenvolvimento, formado por urbanistas e técnicos, nomeados entre funcionários ou externos à prefeitura, para zelar e adequar o plano diretor:

Artigo 4º Fica criado o Escritório Técnico de Desenvolvimento, que funcionará junto à administração Municipal e terá por finalidade, em caráter permanente, policiar e dar as devidas adequações do Plano Diretor às atividades públicas e particulares.

Entre os objetivos para o desenvolvimento do município, buscava-se consolidar a indústria, o comércio, a agricultura e a pecuária na região e proporcionar à população um ambiente urbano que permitisse usufruir de uma vida social equilibrada e progressivamente sadia, além de “proporcionar a todos os bairros e aglomerados urbanos os equipamentos básicos e sociais indispensáveis a uma vida saudável para a população”.<sup>9</sup>

Enquanto inova ao criar a área urbana e a área de expansão urbana, figura 3, subdivididas em zonas residenciais, comerciais, industriais e especiais, figura 4, cria um órgão técnico capaz de modificar limites e ajustar zoneamentos segundo critérios próprios:

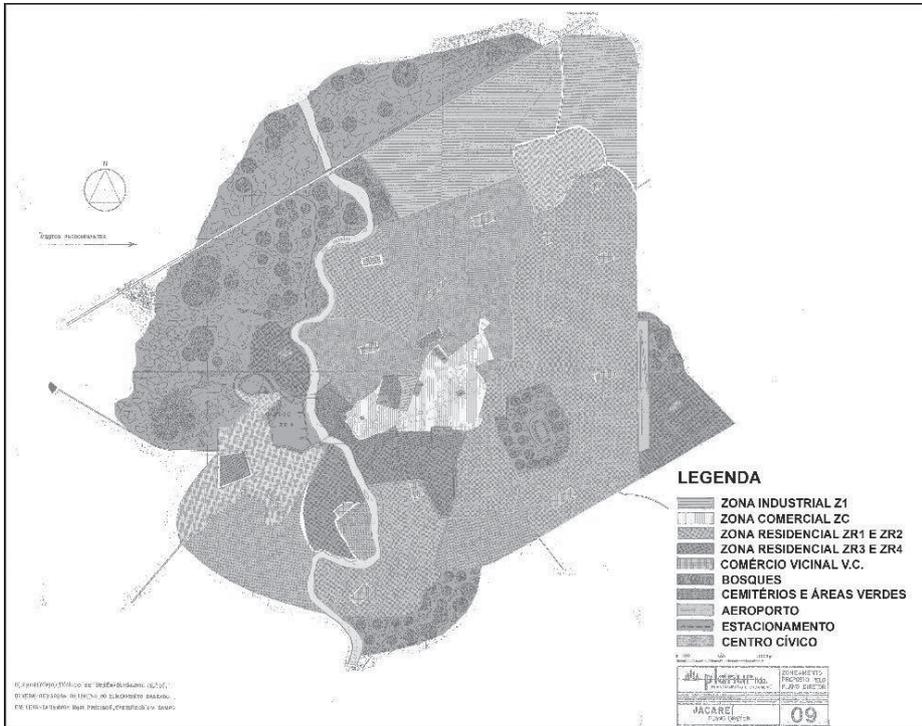
Figura 3 – Prancha 7 – Área de Expansão, Zona Urbana – Lei nº 1.332/1970



Fonte: Arquivo Legislativo da Câmara Municipal de Jacareí.

<sup>9</sup> JACAREÍ. Lei nº 1.332/1970, de 25 de fevereiro de 1970. *Plano Diretor de Jacareí*. Jacareí: Prefeitura Municipal, 1970. art. 6º.

Figura 4 – Prancha 9 – Zoneamento do Plano Diretor – Lei nº 1.332/1970



Fonte: Arquivo Legislativo da Câmara Municipal de Jacaré.

Essa era a mesma época de elaboração de planos e legislações técnicas desenvolvidas por um corpo técnico e promulgadas sem consulta pública. Época de planos com ideologia tecnocrata, puramente técnicos e conduzidos por comissões isentas da “contaminação” política.<sup>10</sup>

O senador Otto Cyrillo Lehman apresentou ao Senado o projeto que deu origem à Lei nº 6.766/1979, Lei Federal de Parcelamento do Solo, importante marco legal e uma das leis que norteiam os planos diretores, conhecida também como Lei Lehman. A lei elevou o Direito Urbanístico a um novo patamar, ao estabelecer normas gerais, definições sobre o parcelamento do solo, infraestrutura básica e áreas para fins urbanos. Conforme estudos de Blanco, a questão urbanística não era objeto de tratamento por parte da legislação federal, o foco era a questão do direito do adquirente e as relações comerciais.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, Csaba; SHIFFER, Sueli Ramos (org.). *O Processo de Urbanização do Brasil*. São Paulo: [s.n.], 1999, p. 170-243.

<sup>11</sup> BLANCO, Gabriel. Breve histórico e comentários sobre a Lei do Parcelamento do Solo Urbano (Lei Federal nº 6.766/79). In: SAULE JÚNIOR, Nelson; BRUNO, Fernando (org.). *A perspectiva do direito à cidade e da reforma urbana na revisão da lei do parcelamento do solo*. Instituto Pólis, 2008. p. 32-41.

O Projeto de Lei nº 3.057/2000, que trata da revisão da Lei Federal nº 6.766/1979, está em discussão na Câmara dos Deputados. Segundo Saule Júnior, “a lei federal de parcelamento do solo no âmbito da ordem jurídica urbana tem a mesma relevância que o Estatuto da Cidade por dispor das diretrizes, critérios, procedimentos e instrumentos sobre o parcelamento do solo urbano para a implantação de núcleos, vilas, conjuntos habitacionais e bairros nas cidades”.<sup>12</sup> Proposições foram estudadas para serem incorporadas ao projeto de lei com o intuito de resultar em uma nova lei de parcelamento do solo urbano, que atendes-se aos preceitos da ordem jurídica urbana estabelecida na Constituição Brasileira. Entretanto, as diversas modificações tiveram por consequência uma revisão pontual no artigo 41, que estabelece que para o registro de loteamento suburbano de pequeno valor, implantado irregularmente até 31 de dezembro de 1999 e regularizado por lei municipal, não há necessidade de aprovação da documentação por outro órgão. Somente em 1999 a expressão “Plano Diretor” foi introduzida na lei federal, admitindo o parcelamento do solo para fins urbanos, em zonas urbanas, expansão urbana e urbanização específica, definidos pelo plano diretor ou aprovados por lei municipal.

No mesmo ano em que a lei federal de parcelamento do solo foi promulgada, o município revogou o Plano Diretor Local e Integrado de Jacareí com a edição da Lei de Uso e Ocupação do Solo, Lei nº 1.924/1979,<sup>13</sup> no governo do prefeito Benedicto Sérgio Lencioni, que alterou questões como a divisão do território em zonas de uso e também as diretrizes para o desenvolvimento urbano. A hipótese para a revogação deste plano diretor é a divergência entre as diretrizes da legislação urbanística municipal e a federal, recém-promulgada. Na nova Lei de Uso e Ocupação do Solo, art. 15, há remissão a disposições pertinentes em legislação vigente para os loteamentos, deixando para a nova lei federal as diretrizes antes descritas no Plano de Jacareí.

A lei municipal também criou um grupo para tratar de adequações posteriores, da mesma forma que o Plano Diretor de 1970:

Art. 4 Fica criado o Conselho Técnico de Desenvolvimento que funcionará junto ao Gabinete do Prefeito Municipal e terá por finalidade, em caráter permanente, assessorar e opinar nas adequações da Lei do Uso do Solo às atividades públicas e particulares.

<sup>12</sup> SAULE JÚNIOR, Nelson; BRUNO, Fernando (org.). *A Perspectiva do direito à cidade e da reforma urbana na revisão da lei do parcelamento do solo*. Instituto Pólis, 2008. p. 5-6.

<sup>13</sup> JACAREÍ. Lei nº 1.924/1979, de 27 de novembro de 1979. Institui o Uso do Solo no Município de Jacareí, e dá outras providências. Jacareí: Prefeitura Municipal, 1979.

A área urbana foi ampliada na porção superior da rodovia Presidente Dutra, delimitada pela Lei Municipal nº 1.626/1974. Manteve-se essa nova legislação urbanística, integrada ao planejamento urbano. Em seguida, as Leis Estaduais nº 2.343/1980 e nº 3.198/1981 instituíram, respectivamente, o Distrito de São Silvestre e o Distrito do Parque Meia Lua, estabelecidos, em parte, nessa nova área urbana.

A Lei de Uso do Solo era a legislação urbanística que ordenava o território na ausência do Plano Diretor de 1970, com o município revogando e criando quatro leis, até 1990, em um período de permanência de 3 a 4 anos cada. As três primeiras mantiveram a regulação por zoneamentos com o Conselho Técnico de Desenvolvimento, característica da época de legislações técnicas. A Lei nº 2.874/1990<sup>14</sup> inovou no regramento de permissão de uso para as atividades nas edificações, através da classificação viária de ruas, avenidas e estradas: “Art. 6.º O uso e ocupação do solo ficam definidos segundo a classificação das vias e logradouros públicos”, migrando a anuência por zoneamento das leis anteriores para uma lei extremamente flexível e permissiva, com grandes conflitos de vizinhança.

O quadro 1 apresenta um comparativo entre as quatro Leis de Uso e Ocupação do Solo, quanto ao conceito geral de ordenamento, que pode ser por zoneamento ou por classificação de usos por vias, a definição do perímetro urbano e a proposição básica da função da cidade.

Quadro 1 – Comparativo das Leis de Uso e Ocupação do Solo de Jacareí até 1990

Lei nº 1.924 de 1979	Lei nº 2.066 de 1982	Lei nº 2.381 de 1986	Lei nº 2.874 de 1990
Zoneamento	Zoneamento	Zoneamento	Nível de via
Define o território em Área Urbana Área de Expansão Urbana Área Rural Núcleo Urbano.	Mantém o zoneamento de 79, com alterações concentradas na área urbana.	Mantém os zoneamentos de 79 e 82, com alterações concentradas na área urbana.	Abandona o conceito do macrozoneamento. O uso é definido pela classificação da via.
Área Urbana definida pela Lei nº 1.626, de 1974.	Área Urbana definida pela Lei nº 1.626, de 1974.	Revoga Lei nº 1.626, de 1974 e define nova Área Urbana em planta.	A área urbana é definida pela infraestrutura disponível. O território passa a ser área de expansão urbana.
Define como funções básicas da cidade habitação, trabalho, circulação e recreação.	Define como funções básicas da cidade habitação, trabalho, circulação e recreação.	Define como funções básicas da cidade habitação, trabalho, circulação, recreação, equipamentos.	Não menciona funções básicas da cidade frente à população.

Fonte: Elaborado por Roldão (2021), a partir da consulta a PMJ e leis citadas.

<sup>14</sup> JACAREÍ. Lei nº 2.874/1990, de 20 de dezembro de 1990. Instituiu o uso e ocupação do solo no município de Jacareí. Jacareí: Prefeitura Municipal, 1990.

Dessas quatro legislações, a Lei nº 2.874, de 1990, foi a que mais tempo ficou vigente, aproximadamente 14 anos, apesar de ordenar o território todo por ruas, avenidas e estradas e permitir usos diversos na mesma via. Outro ponto relevante é a definição de área urbana nesta lei, que se dá pelo art. 5º:

Art. 5º Para fins do disposto nesta Lei, o Município de Jacareí fica assim dividido:

I - ZONA URBANA - é a delimitada pelo conjunto das áreas das propriedades predial e territorial e das áreas das vias e logradouros públicos do Município a elas ligadas que atendam a, pelo menos, três dos requisitos indicados no artigo 32, parágrafo 1º, do Código Tributário Nacional.

De modo geral não houve uma distinção entre “zona urbana” e “zona de expansão urbana”. A definição de zona urbana torna todo o território como zona de expansão, áreas de propriedades predial e territorial e áreas de vias e logradouros públicos, mesmo que ainda não estivesse concluída toda a infraestrutura urbana, pois permitia o uso se este atendesse três requisitos indicados no Código Tributário Nacional (CTN), uma exigência maior que a própria lei federal, conforme descrição a seguir:

Art. 32 §1º Para os efeitos deste imposto, entende-se como zona urbana a definida em lei municipal; observado o requisito mínimo da existência de melhoramentos indicados em pelo menos 2 (dois) dos incisos seguintes, construídos ou mantidos pelo Poder Público:

I - meio-fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais;

II - abastecimento de água;

III - sistema de esgotos sanitários;

IV - rede de iluminação pública, com ou sem posteamento para distribuição domiciliar;

V - escola primária ou posto de saúde a uma distância máxima de 3 (três) quilômetros do imóvel considerado.

Em 1990, em conformidade com a Constituição Federal de 1988, o município instituiu a Lei Orgânica, nº 2.761,<sup>15</sup> que determina que o plano diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana do município. Entretanto, não deixou claro qual o prazo para sua aplicação, e nessa época o município não tinha plano diretor:

<sup>15</sup> JACAREÍ. Lei nº 2.761/1990, de 31 de março de 1990. *Lei Orgânica do Município de Jacareí*. Jacareí: Prefeitura Municipal, 1990.

Art. 163 A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público Municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

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

No panorama da legislação urbanística, aplicada ao planejamento urbano, apresentado na Tabela 1, pode-se observar a situação de revogação ou vigência de cada lei. Ressalta-se que, com o Plano Diretor de 1970 revogado, o município passou a tratar o ordenamento do solo pelas Leis de Uso do Solo.

Tabela 1 – Legislação Urbanística do Município de Jacareí/SP até 2001

ANO		LEGISLAÇÃO	SITUAÇÃO
1970	Municipal	Plano Diretor (Lei 1.332/1970)	Revogada em 1979
1974	Municipal	Delimitação do Perímetro Urbano (Lei 1626/1974)	Revogada em 1986
1979	Federal	Lei de Parcelamento do Solo Urbano (Lei 6.766/1979)	Vigente
1979	Municipal	Lei de Uso do Solo no Município de Jacareí (Lei 1.924/1979)	Revogada em 1982
1980	Estadual	Distrito de São Silvestre (Lei 2.343/1980)	Vigente
1981	Estadual	Distrito do Parque Meia Lua (Lei 3.198/1981)	Vigente
1982	Municipal	Lei de Uso do Solo no Município de Jacareí (Lei 2.066/1982)	Revogada em 1986
1986	Municipal	Lei de Uso do Solo no Município de Jacareí (Lei 2.381/1986)	Revogada em 1990
1988	Federal	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988	Vigente
1990	Municipal	Lei Orgânica do Município de Jacareí (Lei 2.761/1990)	Vigente
1990	Municipal	Lei de Uso do Solo no Município de Jacareí (Lei 2.874/1990)	Revogada em 2005
2001	Federal	Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001)	Vigente

Fonte: Elaborada por Roldão (2021), a partir da consulta a PMJ e leis citadas.

## 2 A legislação urbanística após 2001

A Constituição Federal de 1988 prevê que o plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal e, de modo geral, obrigatório para cidades com mais de 20 mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.<sup>16</sup> O texto constitucional requeria uma legislação específica de abrangência nacional, por isso, em 2001, depois de 11 anos de discussões, foi sancionado o Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/2001,<sup>17</sup> que tem em um de seus artigos a definição de função social da propriedade urbana:

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

Conforme a tabela 1, o Município de Jacareí teve sete legislações urbanísticas que trataram diretamente do planejamento urbano até a promulgação do Estatuto da Cidade, em 2001. Como escreveu Fernandes, “essa ordem jurídico-urbanística federal tem sido mais ampliada, desde 2001 com a aprovação de centenas de leis urbanísticas em todas as esferas governamentais”.<sup>18</sup> A conquista social, resultado de um processo histórico de mobilização social, foi fundamental para essa nova ordem institucional sobre política urbana. A legislação brasileira prevê o direito à cidade como o direito à terra urbana, a moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer para a presente e futuras gerações. Essas diretrizes são encontradas no Estatuto da Cidade e na Constituição Federal. Como escreveu Villaça, “o plano diretor deve abordar todos os problemas que sejam da competência do município, estejam eles na zona rural ou urbana”.<sup>19</sup>

Em retrospecto ao crescimento urbano a partir de 1970, em um decênio até 1980, a estrutura urbana incorpora outros inúmeros pequenos fragmentos urbanos a leste do rio, conduzindo a um adensamento e alargamento ainda maior da região central e a um processo nítido de espraiamento nas direções do município vizinho de São José dos Campos, a nordeste do território municipal, e de Santa Branca a

<sup>16</sup> BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, 1988. art. 182. §1º.

<sup>17</sup> BRASIL. Lei nº 10.257/2001, de 10 de julho de 2001. Institui o Estatuto da Cidade. BRASIL, Presidência da República, 200.

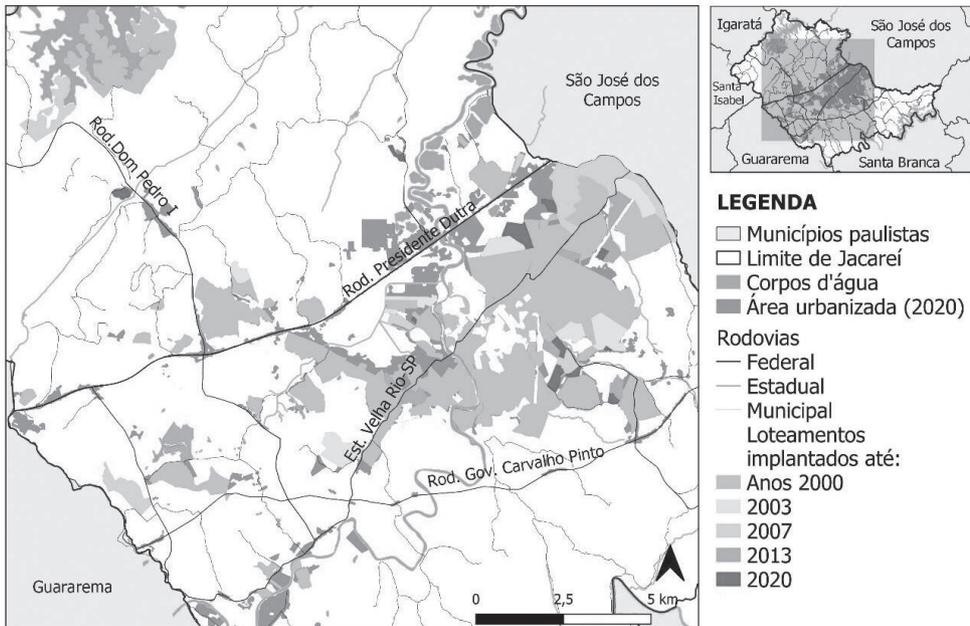
<sup>18</sup> FERNANDES, Edésio. Estatuto da Cidade, mais de 10 anos depois. *Revista da Universidade Federal de Minas Gerais*, v. 20, n. 1, p. 221, 2013.

<sup>19</sup> VILLAÇA, Flávio. A crise do planejamento urbano. *São Paulo em perspectiva*, São Paulo: Fundação Seade, vol. 9, n. 2, 1995.

sudeste. De outro lado, o crescimento da cidade também se ramifica, a oeste do rio, com destaque para os novos fragmentos de tecido urbano próximo ao município de Guararema e, também, a noroeste, na direção do município de Igaratá, ao longo da rodovia Dom Pedro I (SP 65), já implantada desde 1972.

Nos anos de 1990, o território municipal é mais uma vez atravessado por uma moderna rodovia, a Carvalho Pinto (SP 70), que interliga Jacareí a São Paulo, de um lado, e a Taubaté e à rodovia Floriano Pinheiro, que leva ao município de Campos do Jordão, de outro lado. Além disso, diversos novos loteamentos para residência, comércio e indústria são implantados, sobretudo a leste e oeste, revelando, com mais força, a expansão e a consolidação da estrutura urbana na direção de São José dos Campos, consubstanciando de fato um processo de conurbação com este município.

Figura 5 – Expansão Urbana no Município de Jacareí/SP, até 2000



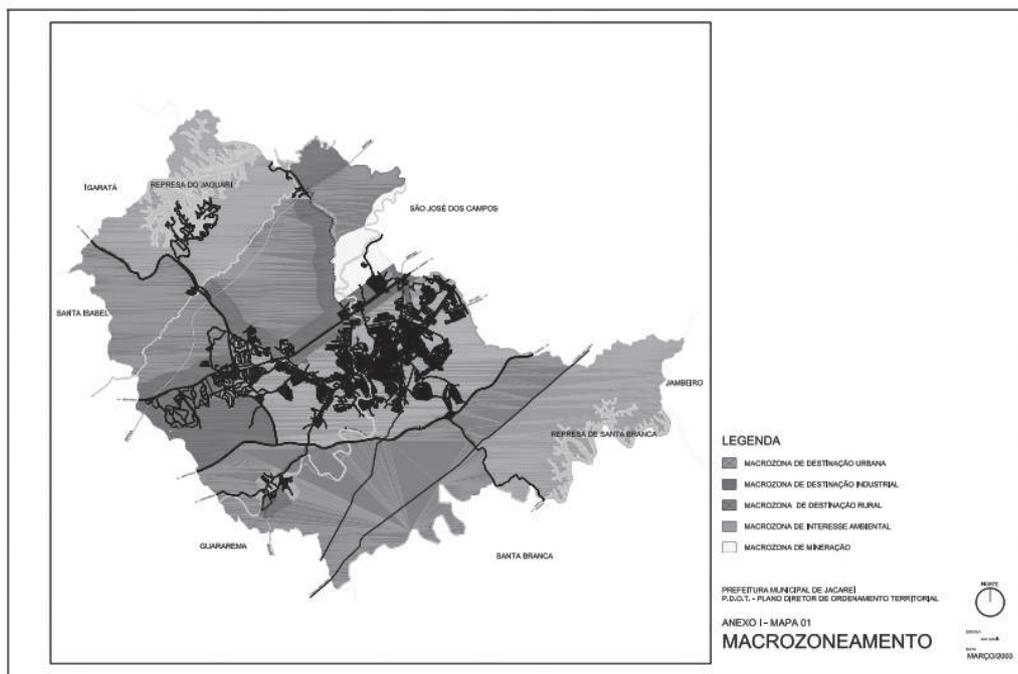
Fonte: Prefeitura Municipal de Jacareí-SP (PMJ).

Assim sendo, conforme figura 5, a expansão urbana de Jacareí constitui uma estrutura morfológica que consolida a especial situação geográfica da cidade no território intermediário aos dois eixos rodoviários mais importantes que interligam a região metropolitana de São Paulo ao Vale do Paraíba, além de revelar algumas principais induções do crescimento urbano, em direção a São José dos Campos e

a Santa Branca, de um lado, e nas imediações do entroncamento entre as rodovias Dutra e Dom Pedro I, de outro lado. A propósito, vale também ressaltar, neste último eixo indutor que dá acesso à região de Campinas, a tendência recente à implantação de chácaras de recreio de alto padrão nas vizinhanças da Represa do Jaguari, a noroeste do território municipal.

Em 2003, o município publicou um novo Plano Diretor, na gestão do prefeito Marco Aurélio de Souza. Desta vez, nominado Plano Diretor de Ordenamento Territorial, definiu macrozoneamentos para os diversos usos no município, através de demarcações em todo o território. É a primeira legislação urbanística de Jacareí que delimita todo o território e cria áreas urbanas, rurais, de proteção ambiental e industriais; além de demarcar algumas zonas especiais (com polígonos) e sugerir a localização de zonas especiais de interesse social.

Figura 6 – Lei Complementar nº 49/2003 – Mapa 01 – Macrozoneamento (2003)



Fonte: Prefeitura Municipal de Jacareí-SP (PMJ).

Conforme figura 6, com os macrozoneamentos distribuídos por todo o território, retomou-se a regulação de usos por zonas delimitadas, determinando em um mapa onde é a área urbana e as demais áreas do município.

Com uma lei de uso do solo, de 1990, diferente do proposto pelo Plano Diretor de Ordenamento Territorial, em 2005 o município publicou a Lei de Uso, Ocupação e Urbanização do Solo do Município de Jacareí, Lei nº 4.847/2005,<sup>20</sup> revogando a anterior, ainda em vigor na época. Dessa vez, o uso do solo seguiu as diretrizes determinadas pela Lei Complementar nº 49, de 2003, e herdou a permissão de uso através de vias, grande diferencial da lei de 1990.

Segundo Villaça, a ideia de plano diretor se confunde com a de zoneamento.

Entretanto, há, também, em importantes setores de nossa sociedade, uma generalizada convicção de que ambos são diferentes e essa distinção está longe de ser mera e inconsequente formalidade. Na verdade, as diferenças entre ambos têm grande importância, menos acadêmico-teórica do que social, ideológica e política.<sup>21</sup>

No presente estudo de caso, tanto o Plano Diretor de Ordenamento Territorial quanto a Lei de Uso, Ocupação e Urbanização do Solo tratam de assuntos semelhantes, o ordenamento territorial. O Plano Diretor de 2003, fruto do estudo do território municipal, propôs grandes regulações no território, demarcando o município em áreas com destinações próprias. Delimitou as Macrozonas de Destinação Urbana (MDU), Macrozona de Destinação Industrial (MDI), Macrozona de Mineração (MM), Macrozona de Interesse Ambiental (MIA) e Macrozona de Destinação Rural (MDR). A área urbana do município constitui a Macrozona de Destinação Urbana (MDU), representada na figura 6. As diretrizes de ordenamento do espaço urbano se dão pelo artigo 25:

Art. 25. O ordenamento do espaço urbano tem como objetivo:

- I - direcionar o crescimento urbano;
- II - considerar a capacidade da infraestrutura, o relevo, as condições geológicas e pedológicas;
- III - definir os parâmetros urbanísticos a serem aplicados com base no adequado adensamento demográfico;
- IV - permitir a multiplicidade de usos do solo;
- V - distribuir com igualdade os equipamentos, bens e serviços públicos municipais;
- VI - promover o bem-estar, segurança e justiça social aos habitantes do município.

<sup>20</sup> JACAREÍ. Lei nº 4.847/2005, de 7 de janeiro de 2005. *Institui a Lei de Uso, Ocupação e Urbanização do Solo*. Jacareí: Prefeitura Municipal, 2005.

<sup>21</sup> VILLAÇA, Flávio. *As ilusões do plano diretor*. [s.l., s.n.], 2005.

A Macrozona de Destinação Urbana (MDU) foi subdividida em zoneamentos, com parâmetros de urbanização específicos redividindo os usos dentro do espaço urbano:

Art. 27. Para fins da estruturação urbana do município de Jacareí, adota-se a seguinte classificação:

- I - Zona de Adensamento Preferencial (ZAP);
- II - Zona de Adensamento Controlado (ZAC);
- III - Zona de Adensamento Restrito (ZAR).

Após a publicação do Plano Diretor de 2003, a lei de 1990 perdurou por mais um ano. Fica claro que a permissão de uso por vias públicas foi um importante marco no ordenamento territorial de Jacareí e, mesmo que identificada aqui como tolerante, teve grande contribuição na criação do novo uso e ocupação do solo, aprovado através da Lei nº 4.847/2005.

A permissão de uso por vias é revista além da hierarquização da malha viária. Desta vez, adéqua-se ao novo zoneamento e mantém o conceito principal: classificar quanto às dimensões e finalidades e permitir usos compatíveis com a proposta do plano diretor. O artigo 80 classificou as vias em estruturais I, que são as ligações com as rodovias; em estruturais II, que correspondem aos eixos internos à malha urbana de deslocamento; em coletoras, que são a transição entre as vias estruturais e as vias locais, de acesso direto às edificações.

Nesse último período aqui abordado, o Plano Diretor de Ordenamento Territorial do município de Jacareí passou por mais duas revisões, em 2007 e 2012. Modificaram zoneamentos e, em consequência, o uso do solo previsto nas leis específicas também precisou de atualização. A Lei de Uso, Ocupação e Urbanização do Solo, atualizada em 2007, foi revogada e publicada uma nova lei em 2014, a Lei nº 5.867/2014,<sup>22</sup> ainda vigente. As legislações municipais desde 2003, aplicadas ao planejamento urbano, estão descritas na tabela 2.

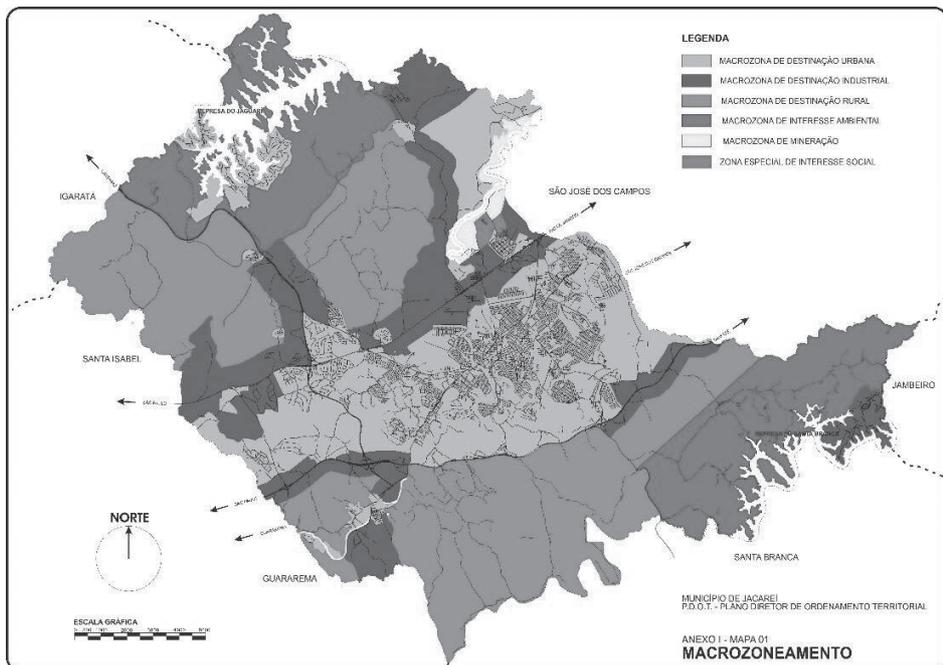
<sup>22</sup> JACAREÍ. Lei nº 5.867/2014, de 01 de julho de 2014. Institui a Lei de Uso, Ocupação e Urbanização do Solo. Jacareí: Prefeitura Municipal, 2014.

Tabela 2 – Legislação Urbanística do Município de Jacareí/SP, desde 2001

ANO		LEGISLAÇÃO	SITUAÇÃO
2003	Municipal	Plano Diretor de Ordenamento Territorial no Município de Jacareí (Lei 49/2003)	Vigente
2005	Municipal	Lei de Uso e Ocupação do Solo no Município de Jacareí (Lei 4.847/2005)	Revogada em 2014
2007	Municipal	Atualização do Plano Diretor de Ordenamento Territorial (Lei 62/2007)	Revogada pela ADIN em 2018
2007	Municipal	Atualização da Lei de Uso e Ocupação do Solo (Lei 5.100/2007)	Revogada em 2014
2012	Municipal	Atualização do Plano Diretor de Ordenamento Territorial (Lei 76/2012)	Revogada pela ADIN em 2018
2013	Municipal	Atualização do Plano Diretor de Ordenamento Territorial (Lei 76/2013) - Mapas	Revogada pela ADIN em 2018
2014	Municipal	Lei de Uso e Ocupação do Solo no Município de Jacareí (Lei 5.867/2014)	Vigente

Fonte: Elaborado por Roldão autora (2021), a partir da consulta a PMJ e leis citadas.

Figura 7 – Lei Complementar nº 62/2007 – Mapa 1 – Macrozoneamento (2007)



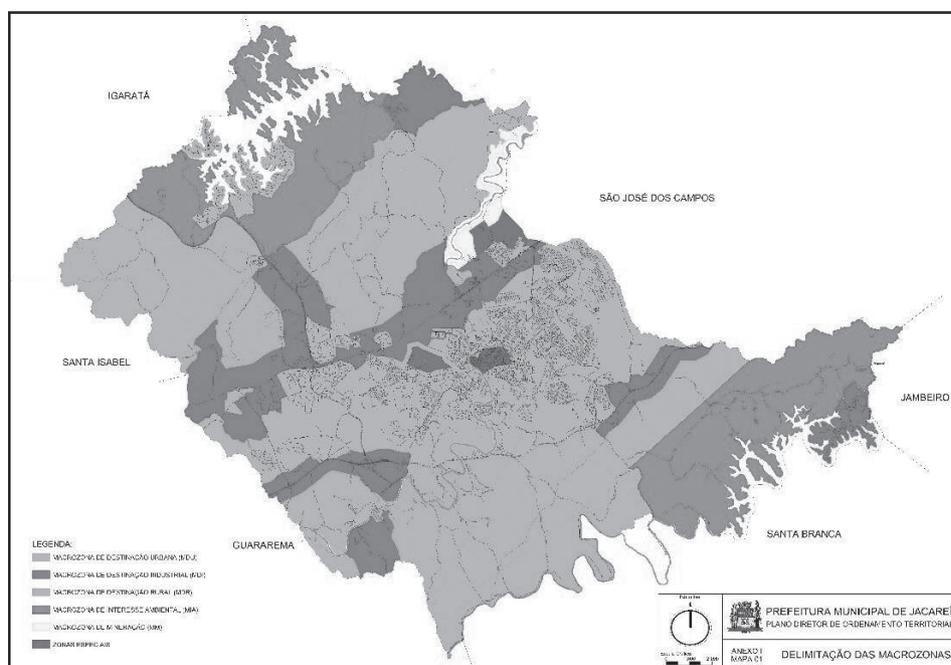
Fonte: Prefeitura Municipal de Jacareí-SP (PMJ).

A revisão do Plano Diretor de 2007 trouxe três mudanças significativas no ordenamento territorial, figura 7: a macrozona urbana avançou ao oeste em direção

a Guararema; a macrozona de interesse ambiental foi reduzida para incluir uma macrozona industrial ao sul, próximo à represa de Santa Branca; e, por fim, a macrozona de mineração e a macrozona rural foram reduzidas com o aumento da macrozona urbana ao nordeste, próximo a São José dos Campos. É possível verificar nas figuras 5 e 7 a existência de loteamentos implantados antes de 2000 que ficaram em desconformidade com o Plano Diretor de 2003. Dessa forma, nesta revisão de 2007 essas correções foram inseridas em macrozoneamento adequado ao uso, incluindo a área do empreendimento industrial Avibrás Aeroespacial, implantado na região da represa de Santa Branca, e do loteamento Recanto dos Pássaros na região da represa do Jaguari, ambos anteriores à década de 2000. Assim, a dinâmica constante de crescimento da cidade indica que o planejamento do município e o ordenamento de seu território foram adequados à realidade da época.

Na revisão do Plano Diretor de 2012 as mudanças anteriores foram consolidadas e um avanço na área de expansão com a ampliação da área urbana no noroeste do território, acima da rodovia Presidente Dutra, sentido São José dos Campos, como pode ser observado na figura 8. Em geral as revisões modificaram o ordenamento territorial aumentando a área urbana.

Figura 8 – Lei Complementar nº 76/2013 – Mapa 1 – Macrozoneamento (2013)



Fonte: Prefeitura Municipal de Jacareí-SP (PMJ).

A Lei Complementar nº 76, de 2013, aprovada meses após a LC nº 76/2012, publicou os mapas com limites do macrozoneamento e zoneamento vigentes em 2012 modificados por emenda na Câmara Municipal.

Segundo Souza, o desafio

é o de planejar de modo não-racionalista e flexível, entendendo-se que a história é uma mistura complexa de determinação e indeterminação, de regras e de contingência, de níveis de condicionamento estrutural e de graus de liberdade para a ação individual, em que o esperável é, frequentemente, sabotado pelo inesperado – o que torna qualquer planejamento algo, ao mesmo tempo, necessário e arriscado.<sup>23</sup>

É importante salientar que os planos diretores devem ser elaborados a partir de um diagnóstico, resultante de uma análise social e econômica. As revisões de 2007 e 2012/2013 não divulgaram nenhum diagnóstico atualizado. Como afirma Ermínia Maricato (2001), “o urbanista que se propõe a ser um ativista do interesse público depende de um bom diagnóstico para apresentar uma proposta, mas não pode fugir de apresentá-la, para o debate social”.<sup>24</sup>

Os planos que não consideram a opinião de especialistas não cumprem o propósito de estabelecer uma conexão entre os profissionais e os políticos. Sendo assim, é crucial que o plano seja o resultado de uma interação entre o conhecimento técnico, popular e político, os quais são os passos para a disseminação do conhecimento para a ação.

## 2.1 A ação direta de inconstitucionalidade e as revisões do plano diretor

Em 2018, o município sofreu uma ação direta de inconstitucionalidade que fez com que todas as revisões do Plano Diretor de Ordenamento Territorial, de 2013, fossem declaradas inconstitucionais, retornando à lei de 2003, em sua forma original:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Art. 147, e parágrafo único, da Lei Complementar nº 49, 12 de dezembro de 2003, que instituiu o Plano Diretor do Município de Jacareí, e das Leis Complementares nº 62, de 20 de abril de 2007, nº 76, de 14 de dezembro de 2012, e nº 77, de 20 de maio de 2013, do mesmo Município – Regras municipais que se incompatibilizam com o princípio da vedação do retrocesso, especialmente aplicável na tutela do ambiente, prestigiado pelo art. 191 da Constituição Paulista – Ação procedente.

<sup>23</sup> SOUZA, Marcelo Lopes de. *Mudar a Cidade – Uma Introdução Crítica ao Planejamento e à Gestão Urbanas*. 11. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002. p. 51.

<sup>24</sup> MARICATO, E. *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

A fundamentação para o julgamento da inconstitucionalidade das leis foi que as revisões que alteraram a Lei Complementar nº 49, de 2003, não estavam compatíveis com o princípio da vedação ao retrocesso, aplicável na tutela do ambiente. Tal princípio tem como premissa a ideia de que o Estado, após ter implementado um direito fundamental, não pode retroceder sem que haja uma medida compensatória correspondente.<sup>25</sup> O artigo 147, no seu parágrafo único, permitia a continuidade da exploração da atividade minerária em locais, fora da área de destinação à mineração, Macrozona de Mineração (MM). Esse parágrafo foi considerado inconstitucional, pois possibilitava a renovação de licença para exploração minerária de atividades estabelecidas antes da entrada em vigor do Plano Diretor, em 2003, e segundo a decisão judicial de 2018, tal previsão era incompatível com a Constituição Estadual de 1989, art. 192,<sup>26</sup> permitindo exploração de recursos naturais sem o resguardo ao meio ambiente:

Artigo 192 - A execução de obras, atividades, processos produtivos e empreendimentos e a exploração de recursos naturais de qualquer espécie, quer pelo setor público, quer pelo privado, serão admitidas se houver resguardo do meio ambiente ecologicamente equilibrado. §2º - A licença ambiental, renovável na forma da lei, para a execução e a exploração mencionadas no “caput” deste artigo, quando potencialmente causadoras de significativa degradação do meio ambiente, será sempre precedida, conforme critérios que a legislação especificar, da aprovação do Estudo Prévio de Impacto Ambiental e respectivo relatório a que se dará prévia publicidade, garantida a realização de audiências públicas.

Além disso, as Leis Complementares nº 62/2007, nº 76/2012 e nº 77/2013, em sentido oposto às legislações protetivas do meio ambiente, suprimiram áreas conferidas às Zonas Especiais de Várzea e às Macrozonas de Interesse Ambiental quando permitiram a modificação da Macrozonas Industrial sobre o referido macrozoneamento.<sup>27</sup>

As revisões do Plano Diretor de 2003 julgadas inconstitucionais não tratavam apenas de modificação nas zonas especiais de várzea e de expansão de macrozonas industriais em macrozona de interesse ambiental. Normas que disciplinavam a expansão urbanística foram declaradas inconstitucionais e o ordenamento territorial retrocedeu 15 anos, sem uma análise jurídica sobre sua importância e manutenção.

<sup>25</sup> MELO, Geraldo Magela. A vedação ao retrocesso e o direito do trabalho. *Revista Tribunal Regional Trabalho*, 3ª Região, v. 52, p. 65-74, 2010.

<sup>26</sup> ESTADO DE SÃO PAULO, *Constituição Estadual*, de 5 de outubro de 1989. Constituição do Estado de São Paulo, São Paulo, 1989.

<sup>27</sup> Autos nº 2211306-55.2017.8.26.0000 – Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Relatoria Desembargador Antônio Carlos Malheiros. Data do Julgamento: 14 de março de 2018.

Os conceitos, macrozonas, zoneamentos e percentuais de ocupação foram revogados e áreas consolidadas ficaram em conflitos de uso e ocupação do solo.

Com as modificações do zoneamento no território pelas leis revogadas, atualmente, os usos licenciados e instalados no município no decorrer das revisões subsequentes, em uma legislação vigente à época, passam à condição de conflito com o regramento que retrocedeu a 2003, ou seja, um zoneamento diferente do aprovado. Essa situação de retrocesso jurídico revelou as relações entre as diferentes leis urbanísticas, que ordenam e planejam o desenvolvimento da cidade, e o Plano Diretor. A legislação a se obedecer é o Plano Diretor de 2003, entretanto, o zoneamento, delimitado pela Lei Complementar nº 49/2003, trouxe a insegurança jurídica de aprovações, legalmente realizadas pelo município, ao tempo das leis vigentes.

No artigo 101 da Lei Complementar nº 49/2003, a Zona Especial de Várzea:

é a porção do território do município destinada a compatibilizar a proteção ambiental e o exercício de atividades antrópicas, permitido o uso e ocupação de seu solo, na cota 575 (quinhentos e setenta e cinco) do sistema cartográfico nacional do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).<sup>28</sup>

Mediante critérios de ocupação, tais como o solo não turfoso ou hidromórfico, estudo geológico e ambiental prévio, garantia de permeabilidade do solo nos logradouros, passeios e lotes, além de permitir o uso residencial, hospedagem e entretenimento, fica claro que as Zonas Especiais de Várzea não podem ser descritas como intocáveis no ordenamento territorial do município. Ainda sobre as áreas de proteção ambiental, o Plano Diretor traça como diretrizes as aprovações em órgãos superiores resguardando o meio ambiente.

No âmbito das discussões, o Ministério Público se posicionou contrário às revisões posteriores ao Plano Diretor de 2003, com o objetivo de resguardar a preservação das áreas ambientalmente frágeis, sem a análise sobre a manutenção dos demais ordenamentos e regramentos dispostos ao longo do tempo, tais como diretrizes de urbanização e doação de áreas públicas; regras para Estudo de Impacto de Vizinhança e prazos para elaboração de planos complementares; diretrizes para instalação de aterros sanitários e atualização de zoneamento e macrozoneamento em áreas distantes da Zona Especial de Várzea ou de Mineração, todos declarados inconstitucionais por arrastamento.

No final de 2017 o Município iniciou os trabalhos de revisão do Plano Diretor, após cinco anos da última atualização em 2013; em março de 2018 o processo

<sup>28</sup> JACAREÍ. *Lei Complementar nº 49, de 13 de dezembro de 2003*. Jacareí, 2003

judicial transitou em julgado, tornando definitiva a decisão da inconstitucionalidade das revisões do Plano Diretor, e em novembro de 2018, após o encerramento de oito audiências públicas em seis regiões da cidade, o Ministério Público e a Defensoria Pública do Estado de São Paulo requereram a suspensão dos trabalhos da Prefeitura através da Ação Civil Pública, sob alegação da necessidade de ampliar a participação popular. Para continuidade da revisão do Plano Diretor, no final de 2019 o município de Jacareí, a Defensoria e o Ministério Público do Estado de São Paulo estabeleceram um acordo através de Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta (TAC) para retomada dos trabalhos, que previu dentre outros pontos ajustados a formação de um Conselho Gestor formado por representantes da sociedade civil e representantes do Poder Público Municipal.<sup>29</sup> Em 20 de março de 2020, o município publicou o Decreto nº 1.001, de 2020,<sup>30</sup> que declara a situação de emergência no município, em razão da pandemia de covid-19. Os trabalhos que envolviam a participação popular foram suspensos e retomados quando as condições sanitárias permitiram que a população em geral pudesse participar presencialmente.

O processo de revisão do Plano Diretor teve o Conselho Gestor criado através do Decreto Municipal nº 936, de 13 de dezembro de 2019, empossado em 23 de novembro de 2021. Formado por sete representantes do Poder Público e 12 da sociedade civil organizada, entre movimentos populares ou coletivos, representantes de entidades sindicais ou de trabalhadores, de entidades profissionais ou empresas, de entidades acadêmicas e de organização civil. Os representantes do Conselho Gestor foram eleitos em processo realizado em 6 de novembro de 2021, quando registrados mais de 900 votantes em todo o Município.

Entre as atribuições do Conselho estão: organizar as oficinas de capacitação com a população; aprovar o plano de comunicação voltado à divulgação da revisão; coletar com a população proposta de alteração e sistematizá-la em um projeto de lei que será encaminhado à Câmara Municipal. No mês de março de 2022, por metodologia aprovada pelo Conselho Gestor, foram realizadas 26 oficinas de leitura comunitária em 26 pontos por todo o território do município.<sup>31</sup> Em agosto de 2022, ocorreram as oficinas participativas, nas mesmas 26 regiões para coleta de propostas. Em torno de 3.000 pessoas compareceram às reuniões e apresentaram 607 propostas.

Entretanto, em novembro de 2022, momentos antes da primeira Pré-Conferência, a Prefeitura de Jacareí, por decisão de uma liminar da primeira instância da

<sup>29</sup> Ação Civil Pública nº 1010047-86.2018.8.26.0292 – Ordenação da Cidade / Plano Diretor.

<sup>30</sup> JACAREÍ. Decreto nº 1.001, de 20 de março de 2020. *Declara Situação de Emergência no Município de Jacareí, em razão da pandemia do COVID-19*, Jacareí: Prefeitura Municipal, 2020.

<sup>31</sup> JACAREÍ. Secretaria de Governo e Planejamento. Plano Diretor [s.d.]. Disponível em: <https://www.jacarei.sp.gov.br/planodiretor/>. Acesso em: 19 jul. 2021.

Justiça, anunciou a suspensão da Conferência da Cidade. A decisão foi fundamentada nas alegações da Defensoria e do Ministério Público do Estado de São Paulo sobre os procedimentos para eleição de delegados regionais, e conteúdo e formato da cartilha de propostas de alteração ao Plano Diretor. Atualmente, em Jacareí, a lei vigente encontra-se em defasagem de 20 anos, ou seja, o planejamento urbano permanece em momento de retrocesso e impasse, enquanto a atualização da Lei de 2003 não se completar.

### 3 Considerações finais

O ordenamento do território da cidade se dá por meio da legislação urbanística apoiada no principal instrumento regulador e de planejamento, o plano diretor. A sobreposição, relação e interseção entre as leis vigentes e já revogadas fazem parte do contexto de formação e precedem a compreensão do ordenamento do solo.

Como escreveu Mattos, faz parte do Ciclo de Políticas Públicas a ideia de que uma política se inicia a partir da percepção de problemas, passa por um processo de formulação de propostas e decisão, segue sendo implementada, para, enfim, ser avaliada e dar início a um novo processo de reconhecimento de problemas e formulação de política.<sup>32</sup> A última fase do ciclo é a avaliação, um instrumento voltado para a tomada de decisões e proposição de ações para mudança. O que foi constatado nesse artigo, por meio da metodologia proposta, é que o processo de produção, atualização e revogação é parte da construção do planejamento urbano e, quando o ciclo se interrompe, muda a dinâmica da gestão urbana e do desenvolvimento urbano. Não só os indivíduos ou grupos, que têm força relevante, influenciam as políticas públicas, mas também as regras formais e informais que regem as instituições.<sup>33</sup>

Segundo Souza, o Município tem competência constitucional para legislar sobre assuntos de Direito Urbanístico no limite de sua atuação. O Plano Diretor é um instrumento necessário para a ocupação e o desenvolvimento organizado dos espaços urbanos. É o instrumento básico da política urbana, estabelece normas e parte do processo de planejamento, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporarem suas diretrizes e prioridades.<sup>34</sup> O estudo do histórico da legislação urbanística municipal procurou detectar os avanços e limites para a reflexão sobre o desenvolvimento urbano e as práticas

<sup>32</sup> MATTOS, Ruben Araújo de; BAPTISTA, Tatiana Wargas de Faria. A Ideia de Ciclo na Análise de Políticas Públicas. In: *Caminhos para Análise das Políticas de Saúde*. [s.l.]: Editora Rede UNIDA, 2015.

<sup>33</sup> SOUZA, Celina. Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas. In: *Políticas Públicas no Brasil*. [s.l.]: Editora Fiocruz, 2007.

<sup>34</sup> SOUZA, Luciana Correia Gaspar. *Município e poder normativo na criação de novos instrumentos urbanísticos – o estatuto da cidade como normativa do direito público por uma política urbana*. Curitiba: Juruá, 2014.

urbanísticas. Esse trabalho representa o início de um processo de construção da história da legislação urbanística do município de Jacareí e o papel que ela desempenha no desenvolvimento da cidade. Um caminho para entender o passado e formular entendimentos e propostas para o presente.

A Constituição Federal, em seu artigo 30, inciso VII, determina que é de responsabilidade do Município “promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano”. Incumbe ao município a revisão das legislações urbanísticas articuladas ao Plano Diretor como instrumento básico do planejamento urbano. Das legislações municipais, citadas neste artigo, no período após 2001, duas se mantêm vigentes, o Plano Diretor de Ordenamento Territorial de 2003 e a Lei de Uso, Ocupação e Urbanização do Solo de 2014. A elaboração de políticas públicas efetivas, que sejam voltadas ao amplo espectro do desenvolvimento socioterritorial das cidades, é um desafio aos gestores.

Conforme ressaltam Rech, Gullo e Scur “o princípio da participação popular resgata a origem das cidades, devolve o poder de decidir ao seu verdadeiro dono, o povo, e torna o plano diretor um projeto de planejamento com espírito de cidadania”.<sup>35</sup> Portanto, entende-se que a revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Município de Jacareí é prioritária, sendo a participação popular fundamental nesse processo a fim de assegurar a segurança jurídica e o ordenamento territorial adequado.

---

#### **Evolutions and involutions of the urban legislation in the planning process: the case of the municipality of Jacareí, SP**

**Abstract:** This article presents a brief history of urban planning legislation, as well as aspects of the creation and repeal of these laws, and the current review of the Master Plan for the municipality of Jacareí, São Paulo. The research is based on the first urban planning legislation, the 1970 Master Plan, and the period in which the city remained without this urban planning instrument, until the publication of the 2003 Master Plan and its revisions. The location of the normative apparatus in time and the description of its main determinations result in the situation created by the Direct Action of Unconstitutionality, which repeals the municipality's urban planning and management laws. The methodology was analytical and descriptive, based on federal, state and municipal urban planning legislation, linked to urban planning: in the first stage prior to the City Statute, Federal Law No. 10.257/2001, and, in the second, on urban planning legislation up to the present day, addressing its changes. The motivation for studying this topic is to contribute to the historical record of these laws and, from this first approximation, to allow a better understanding and critical analysis of the evolution and involution of these laws and the historical and socio-political circumstances that created and reformulated them.

**Keywords:** Master plan. Jacareí. Urban planning legislation. Historical record.

---

<sup>35</sup> RECH, Adir Ubaldio; GULLO, Maria Carolina; SCUR, Luciana. *Plano Diretor Inteligente: pressuposto para cidades inteligentes*. Caxias do Sul: Educs, 2019. p. 57.

## Referências

- BLANCO, Gabriel. Breve histórico e comentários sobre a Lei do Parcelamento do Solo Urbano (Lei Federal nº 6.766/79). In: SAULE JÚNIOR, Nelson; BRUNO, Fernando (org.). *A perspectiva do direito à cidade e da reforma urbana na revisão da lei do parcelamento do solo*. Instituto Pólis, 2008.
- BRASIL. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2211.306-55.2017.8.26.0000* – Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Relatoria Desembargador Antônio Carlos Malheiros. Data do Julgamento: 14 de março de 2018.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*, 1988.
- BRASIL. *Lei nº 10.257/2001, de 10 de julho de 2001*. Institui o Estatuto da Cidade. BRASIL, Presidência da República, 2001.
- CHOAY, Françoise. *O Urbanismo Utopias e Realidades*. Uma Antologia. 5. ed. São Paulo: Editora Perspectiva S.A., 1965.
- ESTADO DE SÃO PAULO. *Constituição Estadual, de 5 de outubro de 1989*. Constituição do Estado de São Paulo, São Paulo, 1989.
- FERNANDES, Edésio. Estatuto da Cidade, mais de 10 anos depois. *Revista da Universidade Federal de Minas Gerais*, v. 20, n. 1, 2013.
- JACAREÍ. *Ação Civil Pública nº 1010047-86.2018.8.26.0292, de 22 de abril de 2019*. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, Vara da Fazenda Pública. Jacareí (SP), 19 de julho de 2021.
- JACAREÍ. *Decreto nº 1.001, de 20 de março de 2020*. Declara Situação de Emergência no Município de Jacareí, em razão da pandemia do covid-19, Jacareí: Prefeitura Municipal, 2020.
- JACAREÍ. *Lei nº 1.332/1970, de 25 de fevereiro de 1970*. Plano Diretor de Jacareí. Jacareí: Prefeitura Municipal, 1970.
- JACAREÍ. *Lei nº 1.924/1979, de 27 de novembro de 1979*. Institui o Uso do Solo no Município de Jacareí, e dá outras providências. Jacareí: Prefeitura Municipal, 1979.
- JACAREÍ. *Lei nº 2.066/1982, de 5 de maio de 1982*. Institui o Uso do Solo no Município de Jacareí e dá outras providências. Jacareí: Prefeitura Municipal, 1982.
- JACAREÍ. *Lei nº 2.381/1986, de 29 de dezembro de 1986*. Institui o Zoneamento e Uso do Solo no Município de Jacareí e dá outras providências. Jacareí: Prefeitura Municipal, 1986.
- JACAREÍ. *Lei nº 2.874/1990, de 20 de dezembro de 1990*. Instituiu o uso e ocupação do solo no município de Jacareí. Jacareí: Prefeitura Municipal, 1990.
- JACAREÍ. *Lei nº 2.761/1990, de 31 de março de 1990*. Lei Orgânica do Município de Jacareí. Jacareí: Prefeitura Municipal, 1990.
- JACAREÍ. *Lei Complementar nº 49, de 12 de dezembro de 2003*. Institui o Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Município de Jacareí. Jacareí: Prefeitura Municipal, 2003.
- JACAREÍ. *Lei nº 4.847/2005, de 7 de janeiro de 2005*. Institui a Lei de Uso, Ocupação e Urbanização do Solo. Jacareí: Prefeitura Municipal, 2005.
- JACAREÍ. *Lei nº 5.867/2014, de 1 de julho de 2014*. Institui a Lei de Uso, Ocupação e Urbanização do Solo. Jacareí: Prefeitura Municipal, 2014.
- LEME, Maria Cristina da Silva. A formação do pensamento urbanístico no Brasil: 1895-1965. In: *Urbanismo no Brasil: 1895-1965*, [s.l: s.n.], 1999.
- MARICATO, E. *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

- MATTOS, Ruben Araújo de; BAPTISTA, Tatiana Wargas de Faria. A Ideia de Ciclo na Análise de Políticas Públicas. In: *Caminhos para Análise das Políticas de Saúde*. [s.l.]: Editora Rede UNIDA, 2015.
- MELO, Geraldo Magela. A vedação ao retrocesso e o direito do trabalho. *Revista Tribunal Regional Trabalho 3ª Região*, v. 52, p. 65-74, 2010.
- MÜLLER, Nice Lecocq. *O Fato Urbano na Bacia do Rio Paraíba, Estado de São Paulo*. Rio de Janeiro: IBGE, 1969.
- QUINTO JR., Luiz de Pinedo. Nova legislação urbana e os velhos fantasmas. *Estudos Avançados*, v. 17, n. 47, 2003.
- RECH, Adir Ubaldio; GULLO, Maria Carolina; SCUR, Luciana. *Plano Diretor Inteligente: pressuposto para cidades inteligentes*. Caxias do Sul: Educs, 2019.
- SAULE JÚNIOR, Nelson; BRUNO, Fernando (org.). *A Perspectiva do direito à cidade e da reforma urbana na revisão da lei do parcelamento do solo*. Instituto Pólis, 2008.
- SANTOS, Milton. O Espaço: Mero Reflexo da Sociedade ou Fato Social? In: *Por uma Geografia Nova: da Crítica da Geografia a uma Geografia Crítica*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002.
- SOUZA, Celina. Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas. In: *Políticas Públicas no Brasil*. [s.l.]: Editora Fiocruz, 2007.
- SOUZA, Luciana Correia Gaspar. *Município e poder normativo na criação de novos instrumentos urbanísticos – o estatuto da cidade como normativa do direito público por uma política urbana*. Curitiba: Juruá, 2014.
- SOUZA, Marcelo Lopes de. *Mudar a Cidade – uma Introdução Crítica ao Planejamento e à Gestão Urbanos*. 11. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.
- VILLAÇA, Flávio. A crise do planejamento urbano. *São Paulo em perspectiva*, São Paulo: Fundação Seade, vol. 9, n. 2, 1995.
- VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, Csaba; SHHIFFER, Sieli Ramos (org.). *O Processo de Urbanização do Brasil*. São Paulo: [s.n.], 1999, p. 170-243.
- VILLAÇA, Flávio. *As ilusões do plano diretor*. [s.l., s.n.], 2005.

---

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

ROLDÃO, Claudia Ciapina; GOMES, Cilene. Evoluções e involuções da legislação urbanística no processo de planejamento: o caso do município de Jacareí/SP. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 9, n. 17, p. 215-241, jul./dez. 2023. DOI: 10.52028/RBDU.v09.i17-ART09.SP

---