



ÁREAS SUJEITAS A RISCO DE INUNDAÇÕES NO MUNICÍPIO DE GUARULHOS – ANÁLISE QUANTO A PREVISÃO DE INTERVENÇÕES NO PLANO DIRETOR CONJUGADA À LEGISLAÇÃO ORÇAMENTÁRIA MUNICIPAL PARA SUA IMPLEMENTAÇÃO

Ana Paula Hyromi Yoshitomi¹
Edson Quirino dos Santos²
Mariana Menzio³

1. INTRODUÇÃO

O presente resumo expandido pretende apresentar em que medida as áreas sujeitas a risco de inundações no Município de Guarulhos são tratadas no plano diretor, bem como averiguar se as leis orçamentárias municipais (plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual), referentes ao quadriênio 2022/2025, incorporaram as diretrizes e prioridades traçadas no plano diretor quanto as ações relacionadas a “Gestão e Monitoramento do Programa de Macrodrenagem e Controle de Inundações do Rio Baquirivú-Guaçu”, observando em que medida houve aporte de recursos orçamentários para o aludido programa.

2. APRESENTAÇÃO DE RESULTADOS

As questões atinentes à Política Urbana alçaram o *status* constitucional com o advento da Constituição Federal, em seus artigos 182 e 183, sendo certo que como pontua Andrade (2024)⁴ os instrumentos da política urbana, a partir das disposições constitucionais, tem por objetivo central ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, o que é viabilizado por meio dos instrumentos catalogados como ferramentas

¹ Bacharel em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Procuradora do Município em Guarulhos. ana_hyromi@yahoo.com.br

² Doutorando em Planejamento e Gestão do Território pela Universidade Federal do ABC. Procurador do Município em Guarulhos. e.quirino@ufabc.edu.br

³ Doutora em Direito Urbanístico pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Professora Adjunta no Programa de Pós Graduação em Planejamento e Gestão do Território da Universidade Federal do ABC. mariana.mencio@ufabc.edu.br

⁴ ANDRADE, Leandro Teodoro. Manual de Direito Urbanístico. Introdução, Fundamentos e Regime Jurídico. 2ª edição. Thompson Reuters. São Paulo. Revista dos Tribunais, 2024, p. 45-61.



administrativas e jurídico-políticas para a ação dos Municípios em matéria de política urbana, previstos no Estatuto da Cidade – Lei 10.257/01⁵

Como bem observa Sundfeld (2014)⁶, o Estatuto da Cidade – Lei 10.257/01, é um conjunto normativo intermediário que reclama desdobramentos legislativos ulteriores para sua plena efetividade.

Assim, no artigo 4º do Estatuto da Cidade, ao tratar dos instrumentos da política urbana, no âmbito do planejamento municipal, além do plano diretor, também prevê como instrumentos de planejamento o plano plurianual (inciso III, “d”), as diretrizes orçamentárias e orçamento anual (inciso III “e”), além dos planos, programas e projetos setoriais (inciso III, “g”), em consonância com os artigos da 165 e 167 da C.F. ao tratar do regramento aplicável aos orçamentos públicos, a demonstrar no plano constitucional, um alto grau de detalhamento a respeito dos instrumentos de gestão orçamentária, a determinar que as ações da administração, sejam realizadas de maneira planejada com vistas à consecução de seus objetivos e finalidades (SANTOS, 2021, p. 63)⁷.

Desse modo, como indicam Rocha e Scaff (2017) o orçamento está baseado na existência de um sistema de planejamento econômico que irá orientar a criação e a execução da norma do orçamento (ROCHA; SCAFF, 2017, p. 517)⁸.

Acrescente-se a isso que o artigo 40, § 1º do aludido estatuto é expresso ao determinar que o plano diretor, é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas, o que demonstra a necessidade de que os instrumentos de planejamento municipal, urbanísticos e financeiros/orçamentários, sejam propostos de forma articulada.

É nesse sentido que como bem lembra Sundfeld (2014)⁹, nenhuma política pública pode existir isoladamente, devendo coordenar-se com a política geral do Estado e com as inúmeras políticas setoriais, observando, ainda o mesmo autor, que um dos aspectos da política urbana é o de sua coordenação externa, isto é a definição dos modos pelos quais se compatibilizará com as demais políticas.

⁵ Fonte: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm, acesso em 23/06/2025.

⁶ SUNDFELD, Carlos Ari. *O Estatuto da Cidade e suas Diretrizes Gerais* in: Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal n.º 10.257/2001). Coordenação de Adilson Abreu Dallari e Sérgio Ferraz. São Paulo. Malheiros Editores, 2014, p. 45-62.

⁷ SANTOS, Edson Quirino. *Judicialização de Políticas Públicas Sociais : tensões relacionadas ao cumprimento das decisões judiciais e gestão orçamentária*. Belo Horizonte. Editora Dialética. 2021.

⁸ ROCHA, Francisco Sergio Silva; SCAFF, Fernando Facury. O sistema constitucional de planejamento e o Poder Judiciário. In: CONTI, José Maurício (org.). *Poder Judiciário: Orçamento, Gestão e Políticas Públicas* v.1. São Paulo – SP. Editora Almedina: 2017.

⁹ SUNDFELD, Carlos Ari. *O Estatuto da Cidade e suas Diretrizes Gerais* in: Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal n.º 10.257/2001). Coordenação de Adilson Abreu Dallari e Sérgio Ferraz. São Paulo. Malheiros Editores, 2014, p. 45-62.



Na mesma linha de ideia, como destaca Bogossian (2015)¹⁰ o planejamento constitui requisito indispensável para o sucesso das políticas públicas, sendo o orçamento a principal peça do planejamento. Não se fazem governos sem políticas públicas, não se fazem políticas públicas sem planejamento e não se faz planejamento sem orçamentação (BOGOSSIAN, 2015, p. 190).

Assim, pretende-se apresentar em que medida as áreas ocupadas sujeitas a risco de inundações situadas na bacia do Rio Baquirivú-Guaçu no Município de Guarulhos encontram-se abrangidas no planejamento urbano mediante a análise do respectivo plano diretor em cotejo com as peças orçamentárias (plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual) referentes ao quadriênio 2022/2025.

Ao analisar o Plano Diretor do Município de Guarulhos (Lei municipal 7.730/19)¹¹, observamos que, quanto ao planejamento urbano municipal, foram previstas em seu teor áreas com suscetibilidade ou vulnerabilidade físico territorial. Segundo o artigo 28, do Plano Diretor do Município de Guarulhos, tratam-se de áreas vulneráveis sob ponto de vista físico-territorial aquelas cuja fragilidade ao uso e ocupação do solo por atividades urbanas podem causar danos de variados graus aos assentamentos humanos.

As áreas caracterizadas no *caput* do artigo 28 do Plano Diretor estão representadas em mapa (Mapa 16 anexo)¹², onde constam, dentre outras, áreas suscetíveis à inundações, de média e alta densidade, sendo que, neste resumo expandido, tais áreas serão destacadas para a análise pretendida.

Ao prever referidas áreas vulneráveis do ponto de vista físico territorial como um dos elementos que estrutura o uso e a ocupação do solo, bem como orienta o planejamento territorial, as diretrizes voltadas a mitigar ou combater os efeitos dessa realidade posta no território municipal devem estar inseridas nas peças orçamentárias (plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias, lei orçamentária anual) para viabilizar a execução das intervenções imprescindíveis visando a evitar as consequências consubstanciadas em desastres que podem advir sobre os assentamentos urbanos localizados em tais áreas.

¹⁰ BOGOSSIAN, André. Levando o orçamento a sério como instrumento de controle de políticas públicas. Revista Brasileira de Políticas Públicas, Brasília, v. 5, n. 2, p. 178-198, jan./dez. 2015. Disponível em: http://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/index.php/RBPP/article/view/3283/pdf_1. Acesso em: 23/06/2025.

¹¹Fonte: https://www.guarulhos.sp.gov.br/06_prefeitura/leis/leis_download/07730lei.pdf (acessado em 20.06.2025).

¹²Fonte: https://www.guarulhos.sp.gov.br/06_prefeitura/leis/leis_download/07730lei_016_areas_de_risco.pdf (acessado em 20.06.2025).



Ao analisar o plano plurianual municipal (Lei municipal 7.982/21 - quadriênio 2022/2025), Anexo 6 - “Demonstrativo de Programas e Ações por Órgãos e Unidade – Físico/Financeiro”¹³, depreendemos que a gestão municipal selecionou como uma de suas ações visando ao combate de inundações a “Gestão e Monitoramento do Programa de Macrodrenagem e Controle de Inundações do Rio Baquirivú-Guaçu”.

Para aludida ação pretendemos averiguar se os custos estimados para sua execução previstos no plano plurianual (referente ao quadriênio 2022-2025) repete-se ou detém alguma alteração nas leis de diretrizes orçamentárias e nas leis orçamentárias anuais.

Obtivemos, assim, o seguinte resultado:

Quadro 1 – Demonstrativo de programas e ações por órgão e unidade – Secretaria de Obras - “Gestão e monitoramento do Programa de Macrodrenagem e Controle de Inundações do Rio Baquirivú-Guaçu”

	Plano Plurianual¹⁴ (custo estimado)	Lei de Diretrizes Orçamentárias (custo estimado)	Lei Orçamentária Anual (custo estimado)
2022	00,00	00,00 ¹⁵	00,00 ¹⁶
2023	R\$7.810.000,00	R\$7.810.000,00 ¹⁷	R\$7.810.000,00 ¹⁸
2024	R\$7.000.000,00	R\$7.000.000,00 ¹⁹	R\$7.000.000,00 ²⁰
2025	R\$18.000.000,00	R\$18.000.000,00 ²¹	R\$18.000.000,00 ²²

Fonte: Site da Prefeitura de Guarulhos

3. CONCLUSÃO

¹³Fonte: https://www.guarulhos.sp.gov.br/06_prefeitura/leis/leis_download/08332lei_anexo06.pdf (acessado em 20.06.2025, p.53)

¹⁴Fonte: https://www.guarulhos.sp.gov.br/06_prefeitura/leis/leis_download/08332lei_anexo06.pdf (acessado em 20.06.2025, p.53)

¹⁵Fonte: https://www.guarulhos.sp.gov.br/06_prefeitura/leis/leis_download/07915lei_nr_07981lei_19_demonstrativo_de_programas_e_acoes_por_orgao_e_unidade_fisico_e_financeiro.pdf (acessado em 20.06.2025, p.26).

¹⁶Fonte: https://www.guarulhos.sp.gov.br/06_prefeitura/leis/leis_download/07983lei_sub_35_demonstrativo_d_e_programas_e_acoes_por_orgao.pdf (acessado em 20.06.2025, p.6).

¹⁷Fonte: https://www.guarulhos.sp.gov.br/06_prefeitura/leis/leis_download/08102lei_anexo_19_demonstrativo_de_prioridades_e metas_fisico_e_financeiro_por_orgao_e_unidade.pdf (acessado em 20.06.2025, p.32).

¹⁸Fonte: https://www.guarulhos.sp.gov.br/06_prefeitura/leis/leis_download/08103lei_35_demonstrativo_de_programas_e_acoes_por_orgao.pdf (acessado em 20.06.2025, p.6).

¹⁹Fonte: https://www.guarulhos.sp.gov.br/06_prefeitura/leis/leis_download/08227lei_anexo19_demonstrativo_de_programas_e_acoes_por_orgao_e_unidade_fisico_e_financeiro.pdf (acessado em 20.06.2025, p.35).

²⁰Fonte: https://www.guarulhos.sp.gov.br/06_prefeitura/leis/leis_download/08229lei_35_demonstrativo_de_programas_e_acoes_por_orgao.pdf (acessado em 20.06.2025, p.5).

²¹Fonte: https://www.guarulhos.sp.gov.br/06_prefeitura/leis/leis_download/08333lei_anexo03_f.pdf (acessado em 20.06.2025, p.35).

²²Fonte: https://www.guarulhos.sp.gov.br/06_prefeitura/leis/leis_download/08334lei_anexo35.pdf (acessado em 20.06.2025, p.5).



Do quanto analisado, depreendemos que o Plano Diretor do Município de Guarulhos trata e prevê atuação da gestão municipal quanto às áreas sujeitas a risco de inundações.

O planejamento orçamentário à luz do Plano Plurianual (quadriênio 2022/2025) prevê a ação denominada “Gestão e Monitoramento do Programa de Macrodrenagem e Controle de Inundações do Rio Baquirivú-Guaçu” para o combate de inundações.

Assim, ao analisar os valores constantes nas peças orçamentárias voltadas a custear a execução da ação prevista, é possível constatar quanto ao aporte de previsão de recursos orçamentários apontados nos “Demonstrativos de programas e ações por órgãos”, que no quadriênio analisado, nenhuma previsão se fez no primeiro ano, no terceiro ano, apresentou um leve decréscimo em relação ao ano anterior e, no último ano, um aumento substancial para o custeio das obras previstas, o que nos permite concluir quanto a compatibilidade entre os instrumentos de planejamento da política urbana voltada ao evento selecionado para a pesquisa.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Leandro Teodoro. Manual de Direito Urbanístico. Introdução, Fundamentos e Regime Jurídico. 2ª edição. Thompson Reuters. São Paulo. Revista dos Tribunais, 2024, p. 45-61.

BOGOSSIAN, André. Levando o orçamento a sério como instrumento de controle de políticas públicas. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 5, n. 2, p. 178-198, jan./dez. 2015. Disponível em: http://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/index.php/RBPP/article/view/3283/pdf_1. Acesso em: 23/06/2025

ROCHA, Francisco Sergio Silva; SCAFF, Fernando Facury. O sistema constitucional de planejamento e o Poder Judiciário. In: CONTI, José Maurício (org.). *Poder Judiciário: Orçamento, Gestão e Políticas Públicas* v.1. São Paulo – SP. Editora Almedina: 2017.

SANTOS, Edson Quirino. *Judicialização de Políticas Públicas Sociais : tensões relacionadas ao cumprimento das decisões judiciais e gestão orçamentária*. Belo Horizonte. Editora Dialética. 2021.

SUNDFELD, Carlos Ari. *O Estatuto da Cidade e suas Diretrizes Gerais* in: Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal n °10.257/2001). Coordenação de Adilson Abreu Dallari e Sérgio Ferraz. São Paulo. Malheiros Editores, 2014, p. 45-62.