



CHEZZI

Law Firm

**RELATÓRIO CRÍTICO PROPOSITIVO DO NOVO PLANO DIRETOR DE
DESENVOLVIMENTO URBANO**

SALVADOR – BAHIA

AGOSTO/2015



SUMÁRIO

PRIMEIRA SEÇÃO

<i>Apresentação</i>	4
---------------------------	---

SEGUNDA SEÇÃO

<i>Análise crítica</i>	6
------------------------------	---

1. Macrozoneamento	6
1.1. Panorama do SAVAM	8
1.1.1. Os Espaços Abertos de Recreação e Lazer – vetor para o desenvolvimento das cidades	10
1.1.2. As Áreas de Borda Marítima – superando paradigmas	15
1.2. Ocupações Irregulares no SAVAM	17
1.2.1. APA Joanes Ipitanga – sugestão de nova macrozona	19
1.3. SNUCs e APAs – compatibilização com o zoneamento	22
1.4. APCPs e APRNs – regulamentação por lei	24
1.5. Áreas arborizadas – catalogação atual	27
1.6. Observações adicionais	29
2. Aplicação dos instrumentos urbanísticos no município	32
2.1. Desapropriação para fins urbanísticos	32
2.2. Outorga onerosa	33
2.3. Estudo de impacto de vizinhança	40
2.3.1. Atual conjuntura do Estudo de Impacto de Vizinhança em Salvador	45
2.3.2. Avaliação de impacto por uso do potencial adicional construtivo	47
2.4. Transferência do direito de construir	48
2.5. Valor venal Áreas <i>non aedificandi</i>	53
2.6. Licenciamento urbanístico e ambiental unificado	55
2.7. Parcelamento do solo e urbanização integrada em Salvador	57
2.7.1 Parcelamento do solo	57
2.7.2 Condomínio urbanístico em Salvador – necessidade de regulamentação	61
2.8. PPP urbanística, consórcio urbanístico, concessão urbanística e operação urbana consorciada	63
3. Gestão urbana consorciada	65
3.1. Parcerias público-privadas (PPPs)	65
3.2. Operações urbanas consorciadas	66



3.3. Da autonomia dos municípios para ordenação do solo urbano.....	66
4. Aplicabilidade de novos instrumentos urbanísticos – casos concretos	70
4.1. Operações urbanas simplificadas em Belo Horizonte.....	70
4.2. Parcerias público-privadas e consórcios imobiliários em São Paulo/SP	74
4.3. Desapropriação para o desenvolvimento imobiliário e urbano	76
5. A operação urbana concentrada.....	78
6. A unificação de dados imobiliários, urbanísticos e ambientais.....	80
 TERCEIRA SEÇÃO	
<i>Apontamentos conclusivos.....</i>	<i>83</i>

PRIMEIRA SEÇÃO

Pág. 3 de 89



Apresentação

Em cotejo com as diretrizes desenvolvimentistas estabelecidas pelo Plano Salvador 500, o presente relatório é produto da análise crítica do atual Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Salvador, Lei Municipal 7.400/2008, prospectando algumas sugestões acadêmicas com vistas a resultados de política urbana que podem vir a ser adotadas pelo município na elaboração da nova legislação urbanística da capital baiana.

Nesta linha, examina-se o atual macrozoneamento da cidade postulando a superação de uma divisão binária, entre áreas urbanizadas e áreas de interesse ambiental, por um modelo que responda aos múltiplos desafios para uma cidade mais inclusiva, com mais oportunidades; com garantias do direito à cidade, tutela sustentável dos espaços ambientalmente protegidos e com uma proposta consistente de desenvolvimento urbano.

Na sequência, passa-se a investigar o rol de instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto das Cidades, Lei Federal 10.257/2001, contrapondo ao elenco enumerado no atual PDDU, enfatizando as contingências decorrentes da legislação municipal vigente. Os instrumentos urbanísticos a serem contemplados na normativa soteropolitana devem ser inteligentes, como resultado da inteligência dos caminhos para uma cidade inteligente e criativa.

Enfatizando o desenvolvimento urbano a partir de um modelo de gestão participativa, que envolva a justa distribuição dos ônus e bônus da urbanização, como realização de oportunidades à livre iniciativa na dinâmica urbana, o estudo progride na dissecação dos instrumentos de cooperação entre entes públicos e privados na seara urbanística, trazendo à baila casos concretos pesquisado no ordenamento de diversos municípios brasileiros.

O resultado desta observação, compatibilizada com o plano de crescimento planejado de Salvador, é sintetizado na proposição da “Operação Urbana Concentrada”, porquanto contempla a exata ponderação entre a responsabilidade social do empreendedor no desenvolvimento urbano e contrapartida idônea ao estímulo funcional do mercado privado.

Por fim, será explorado o instituto do parcelamento do solo e da urbanização integrada, particularizando-se o regime jurídico conferido ao condomínio urbanístico. Outrossim, analisar-se-á a disposição dos dados imobiliários, urbanísticos e ambientais, com vias de sua unificação de modo a simplificar o acesso às regras para implementação de projetos de engenharia no território urbano.



O presente trabalho foi elaborado pelos advogados especialistas do escritório Chezzi Advogados, Bernardo Chezzi, Diogo Barbosa, Lorena Viterbo, Juliano Brotto, bem como pelos trainees Carolina Saggioro e Yasser Sampaio, contando com a colaboração da advogada da ADEMI, Amélia Garcez.



SEGUNDA SEÇÃO

Análise crítica

1. MACROZONEAMENTO

O macrozoneamento é questão urbanística premente a ser considerada na nova formatação instrumentos de política urbana do município, o que **envolve** diretamente o estabelecimento de políticas públicas¹ a serem aplicadas nas diversas zonas da cidade, através da definição de suas macrozonas.

O atual plano diretor de Salvador, Lei Municipal 7.400/2008 estabeleceu, em seu artigo 131, quanto ao macrozoneamento, uma divisão binária:

Art. 131. O macrozoneamento é o instrumento que define a estruturação do território em face das condições do desenvolvimento sócio-econômico e espacial do Município, consideradas a capacidade de suporte do ambiente e das redes de infra-estrutura para o adensamento populacional e a atividade econômica, devendo orientar a Política Urbana, no sentido da consolidação ou reversão de tendências quanto ao uso e ocupação do solo.

[...]

§ 2º O território do Município fica dividido em duas macrozonas, delimitadas no Mapa 01 do Anexo 3 desta Lei:

- I – Macrozona de Ocupação Urbana;
- II – Macrozona de Proteção Ambiental.

A divisão da cidade em Macrozona de Ocupação Urbana e Macrozona de Proteção Ambiental foi acertadamente criticada no Relatório de Caracterização Atual apresentado pela FIPE². Isto porque tal diagramação não responde à complexidade do tecido urbano, nem o projeta para uma cidade compacta: multifuncional, policêntrica, equivalente.

É certo que o macrozoneamento urbano releva não só um diagnóstico da dinâmica da cidade; funciona como prognóstico para a realização da política urbana, em seus diferentes níveis estratégicos.

¹ Neste caso, deve ser considerado todo o espectro alcançado pelas políticas públicas na garantia de direitos fundamentais como saúde, educação, segurança, não se restringindo aos aspectos reconhecidamente vinculados ao urbanismo como a moradia e mobilidade.

² FUNDAÇÃO INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS. Relatório de Caracterização Atual. Disponível em: http://www.plano500.salvador.ba.gov.br/images/downloads/CARACTERIZACAO_DO_RELATORIO_ATUAL.pdf. Acessado em: 13 de julho de 2015.



Reconhecida a insuficiência do atual parâmetro binário de macrozoneamento, revela-se adequada a sugestão do mesmo relatório FIPE, ao direcionar a revisão *“das macrozonas e macroáreas em função dos estudos analíticos por eixos estruturadores, pela visão estratégica definida no Plano Salvador 500”*.³

A macrozona de ocupação urbana, no atual plano diretor, é dividida, segundo o artigo 132, em:

- I – Macroárea de Requalificação Urbana;
- II – Macroárea de Manutenção da Qualidade Urbana;
- III – Macroárea de Reestruturação Urbana;
- IV – Macroárea de Estruturação Urbana;
- V – Macroárea de Consolidação Urbana.

A macrozona de proteção ambiental, por sua vez, segundo o artigo 153, em:

- I – Macroárea de Conservação Ambiental;
- II – Macroárea de Proteção e Recuperação Ambiental.

Salvo melhor juízo, este modelo binário proposto pelo atual PDDU, do que é urbano e do que é ambiental, não reflete as inovações advindas das cidades sustentáveis ao redor do mundo⁴, cada vez mais propensas à articulação dos espaços verdes com o cenário de ocupação urbana. Razão pela qual a superação do modelo vigente, que engessa as possibilidades inovações urbanísticas, faz-se necessária.

Na Europa, cenário de concentrações urbanas parâmetros em sustentabilidade, sejam em grandes metrópoles como Berlim ou Londres, cidades médias como Leipzig ou Luxemburgo ou mesmo em vilarejos como Hallstatt na Áustria, a ocupação harmônica dos espaços verdes e construídos saltam aos olhos dos transeuntes e das fotografias panorâmicas, a exemplo do Tiegarten e Hyde Park, situados nas capitais da Alemanha e Inglaterra respectivamente.

A visão dualista entre a tutela do *munus* ambiental e o desenvolvimento urbano não compõe o cenário das grandes metrópoles neste novo século.

É preciso construir um plano de zoneamento sensível aos espaços verdes já existentes em áreas ocupadas, evitando que a península soteropolitana seja reduzida a um maciço urbanizado e a pequenas manchas de áreas protegidas isoladas ao norte. Dito plano de zoneamento não deve perder de vista, no entanto, a necessidade de preservar os remanescentes florestais que existem nas fronteiras do município.

³ FUNDAÇÃO INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS. Relatório de Caracterização Atual. Op. Cit. p.193.

É preciso que os mecanismos de desenvolvimento da cidade sejam realizadores de uma tutela ao meio ambiente urbano, não a partir de uma ótica dualista, mas sim pelo conceito de sustentabilidade.

O mapa soteropolitano é um convite ao desafio que ressalta o seu planejamento.

Note-se na figura abaixo a divisão em macroáreas:

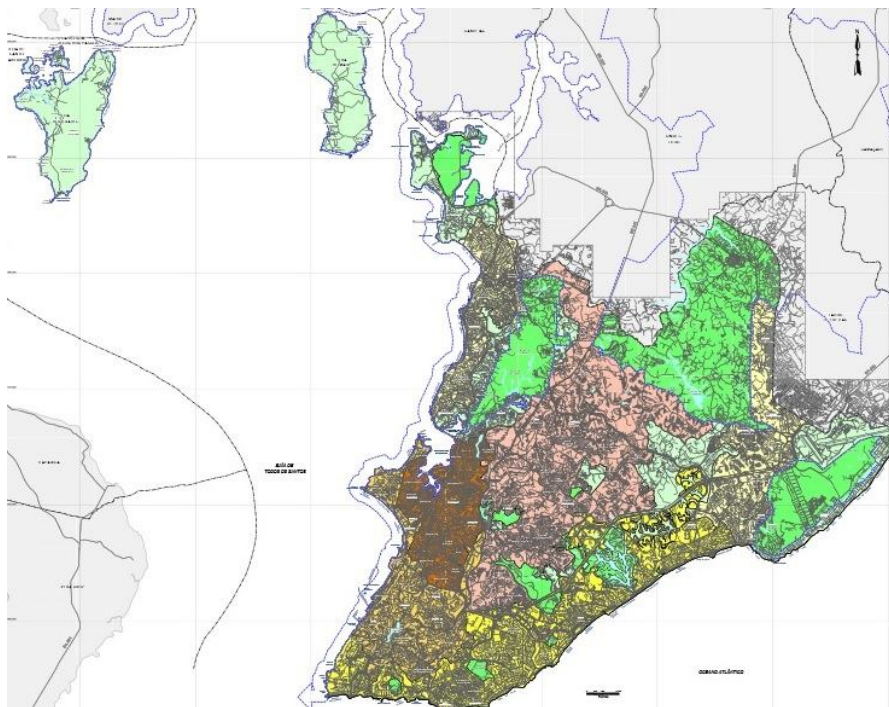


Figura 01: Mapa do macrozoneamento de Salvador (Fonte: SUCOM)

A ilustração demonstra claramente o isolamento das áreas de atenção ambiental (na cor verde), panorama que ratifica a insuficiente distribuição proposta pelo macrozoneamento.

Assim, o macrozoneamento não pode dividir a cidade entre o que é o que não é verde; não se revela adequado o estabelecimento desta estratégia dialógica quando o convite imperioso é o de contemplar mais verde à cidade posta.

Comentam-se a seguir as questões mais sensíveis afeitas às macrozonas ora em vigência da Lei Municipal 7.400/2008.

1.1 Panorama do SAVAM

Na Macrozona de Proteção Ambiental, segundo a Lei Municipal 7.400/2008, fazem parte de sua constituição as unidades de conservação e áreas com grande restrição de



ocupação, dentre elas o Sistema de Áreas de Valor Ambiental e Cultural – SAVAM, disciplinado pelos artigos 213 a 247.

O art. 213 conceitua o SAVAM:

Art. 213. Fica criado o Sistema de Áreas de Valor Ambiental e Cultural, SAVAM, compreendendo as áreas do Município do Salvador que contribuem de forma determinante para a qualidade ambiental urbana e para as quais, o Município estabelecerá planos e programas de gestão, ordenamento e controle, visando à proteção ambiental e cultural, de modo a garantir a perenidade dos recursos e atributos existentes.

O SAVAM dividiu o município em dois subsistemas, um deles dedicado às Unidades de Conservação, bipartido internamente em: Unidades de Proteção Integral e Unidades de Uso Sustentável, ambas relacionadas com a classificação determinada pela Lei Federal 9.985/2000, popularmente conhecida como Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação - SNUC⁵.

Apesar do diversificado rol previsto pelo ordenamento municipal no subsistema das Unidades de Conservação no território soteropolitano, as Áreas de Proteção Ambiental – APAs são as únicas representantes desta categoria. Em razão de sua relevância, serão adiante comentadas com maior detalhamento⁶.

Já no atinente ao Subsistema de Áreas de Valor Urbano-Ambiental, o cenário é distinto do acima apresentado, visto que o amplo rol desta categoria se faz representar tanto

⁵ O PDDU repete, no artigo 216 a Lei Federal 9.985/2000:

Art. 7o As unidades de conservação integrantes do SNUC dividem-se em dois grupos, com características específicas:

I - Unidades de Proteção Integral;

II - Unidades de Uso Sustentável.

§ 1o O objetivo básico das Unidades de Proteção Integral é preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais, com exceção dos casos previstos nesta Lei.

§ 2o O objetivo básico das Unidades de Uso Sustentável é compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais.

Art. 8o O grupo das Unidades de Proteção Integral é composto pelas seguintes categorias de unidade de conservação:

I - Estação Ecológica;

II - Reserva Biológica;

III - Parque Nacional;

IV - Monumento Natural;

V - Refúgio de Vida Silvestre.

Art. 14. Constituem o Grupo das Unidades de Uso Sustentável as seguintes categorias de unidade de conservação:

I - Área de Proteção Ambiental;

II - Área de Relevante Interesse Ecológico;

III - Floresta Nacional;

IV - Reserva Extrativista;

V - Reserva de Fauna;

VI - Reserva de Desenvolvimento Sustentável; e

VII - Reserva Particular do Patrimônio Natural.

⁶ Vide tópico 1.3.



no plano do ordenamento jurídico - na subdivisão de áreas apresentadas pelo artigo 224⁷ -, como no plano do território urbano em si, sobre o qual se nota a prevalência malha urbana, ainda que em diferentes estágios de consolidação.

Daí se depreende a ausência de áreas ocupadas por unidade de conservação de Salvador. Em termos de áreas de valor ambiental, a maior parte das categorias no município pertence às “Áreas de Valor Urbano-Ambiental”, as quais já se encontram, inclusive, num acelerado processo de antropização.

Uma vez traçado o cenário de caracterização e distribuição territorial SAVAM, faz-se mister enfatizar aspectos relevantes sobre as áreas deste sistema, a saber: Espaços Abertos De Recreação e Lazer; Áreas de Borda Marítima; APAs; APRNs e APCPs e Áreas Arborizadas, através de uma abordagem crítica destacada, a ser deslindada nos próximos tópicos deste relatório.

1.1.1 Os Espaços Abertos de Recreação e Lazer – vetor para o desenvolvimento das cidades

Segundo o plano diretor de Salvador, Lei Municipal 7.400/2008, definem-se os ERLs como:

Art. 241. Os Espaços Abertos de Recreação e Lazer são áreas urbanizadas, dotadas ou não de atributos naturais, destinadas ao convívio social, ao lazer, à prática de esportes e à recreação ativa ou contemplativa da população, compreendendo as subcategorias:

Este conceito de espaço público é importante para responder a um grave problema das grandes cidades ao redor do mundo, a segregação urbana e ausência do direito à cidade, consumada na falta de ocupação das ruas, praças, parques e outros locais de convivência, hoje esvaziados pela sensação de insegurança que assola os centros urbanos, em especial no Brasil, bem como pela falta de qualificação destes sítios, conforme informações confirmadas pelo documento “Reabilitação dos Centros Urbanos”, do Ministério das Cidades.⁸

Neste sentido, Carlos Leite ilustra em sua obra “Cidades Sustentáveis, Cidades Inteligentes” a reocupação de uma das centralidades da cidade americana de São Francisco:

“A grande questão que se coloca é: O que é mais sustentável – econômica, ambiental e socialmente – na transformação das metrópoles contemporâneas: refazer os seus imensos territórios

⁷ I – Áreas de Proteção de Recursos Naturais – APRN;
II – Áreas de Proteção Cultural e Paisagística – APCP;
III – Áreas de Borda Marítima – ABM;
IV – Espaços Abertos de Recreação e Lazer – ERL e
V – Áreas Arborizadas.

⁸ BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Programas Urbanos Reabilitação de Centros Urbanos/Coordenação Geral de Raquel Rolnik e Renato Balbim – Brasília: Ministério das Cidades, dezembro de 2005.



centrais rarefeitos com os paradigmas contemporâneos ou deixar a cidade crescer de modo difuso ocupando áreas distantes e pouco urbanizadas (urban sprawl)? Acredito que o desenvolvimento urbano sustentável impõe o desafio de refazer a cidade existente, reinventando-a de modo inteligente e inclusivo.” (LEITE, 2012, p.6)

No caso de Salvador, as razões para o esvaziamento dos centros urbanos são ainda mais evidentes, já que a cidade destaca-se como uma das mais violentas do mundo segundo ranking das Nações Unidas:

“Um levantamento do Escritório sobre Drogas e Crime da Organização das Nações Unidas (ONU) aponta que Salvador é a 13ª cidade mais violenta do mundo. A pesquisa toma como base o número de homicídios que aconteceram em 2012 a cada 100 mil habitantes e inclui outras dez cidades no Brasil entre as 30 primeiras colocadas no ranking. Considerando apenas os municípios brasileiros, a capital baiana fica na quinta posição, atrás de Maceió (5ª na classificação mundial), Fortaleza (7ª), João Pessoa (9ª) e Natal (12ª).”⁹ (CORREIO DA BAHIA, 2014).

Por outro lado, mesmo num cenário adverso, é possível afirmar que a cidade já mostrou grande potencial de recuperação através dos projetos de reocupação das áreas públicas através da reforma de espaços públicos, a exemplo da requalificação da orla nos trechos da Barra, Boca do Rio, São Tomé de Paripe, Tubarão e, mais recentemente no Rio Vermelho¹⁰. Acrescente-se, também, o projeto de reocupação do Centro Antigo.¹¹

Na mesma linha, a atração de eventos que se incorporaram à rotina dos soteropolitanos estão contribuindo para mudar a percepção do cidadão sobre sua cidade, reestabelecendo o vínculo e pela sensação de pertença ao espaço público, é o que ocorre nas experiências de cultura e gastronomia trazidas pelas feiras de bairro que ocorrem em Salvador desde o ano passado¹².

⁹ CORREIO DA BAHIA. **Onu aponta Salvador como a 13ª cidade mais violenta do mundo**. Disponível em: <http://www.correio24horas.com.br/detalhe/noticia/onu-aponta-salvador-como-a-13a-cidade-mais-violenta-do-mundo/?cHash=ff626364eba34ba608de634b8bc26e76>. Acessado em: 28.07.2015.

¹⁰ Estas intervenções urbanas foram objeto de diversas matérias jornalísticas, algumas disponíveis nos seguintes sítios virtuais: <http://atarde.uol.com.br/bahia/salvador/noticias/1496129-parque-urbano-da-orla-ganha-novo-projeto>; <http://g1.globo.com/bahia/noticia/2015/03/barra-passara-por-nova-etapa-de-obras-com-mudancas-no-transito.html>.

¹¹ A reocupação do Centro Antigo foi noticiada por sítios de internet, a exemplo: <https://salvadoremfoco.wordpress.com/2014/12/12/o-centro-antigo-e-a-reocupacao-urbana-de-salvador/>

¹² Estes eventos também foram noticiados por periódicos disponíveis na internet, a exemplo: <http://atarde.uol.com.br/bahia/salvador/noticias/1644487-feira-de-gastronomia-e-inaugurada-na-pituba>; <http://www.agendacultural.ba.gov.br/2015/01/25/ruas-feiras-gastronomicas-e-culturais-ocupam-o-espaco-urbano-de-salvador-25/>.



A partir destas primeiras experiências exitosas é possível vislumbrar nos Espaços Abertos de Recreação e Lazer um novo vetor de desenvolvimento das cidades através de ações que promovam sua reocupação.

O estímulo à reocupação das centralidades precisa dialogar com a possibilidade de um meio ambiente urbano sustentável.

A adoção de incentivos aos corredores ecológicos como parte integrante do planejamento urbano para as ERLs emerge como importante medida a ser proposta pelo novo Plano Diretor. Estas zonas de transição dialogam com o clima de Salvador, face à presença rarefeita de arborização em toda a malha urbana, onde as áreas verdes sequer se comunicam, prejudicando o conforto ambiental. Os corredores verdes cumprem o papel fundamental de, onde possível, colaborar com a manutenção da biodiversidade e da dinâmica ambiental da região.

Sandro D'Amato Nogueira define corredores ecológicos como:

“Áreas que unem os remanescentes florestais e possibilitam o livre trânsito de animais e a dispersão de sementes das espécies vegetais. Isso permite o fluxo gênico (transferência de genes de uma população para outra) entre espécies da fauna e da flora e a conservação dos recursos hídricos e do solo, além de contribuir para o equilíbrio do clima e da paisagem. Os corredores podem unir Unidades de Conservação, Reservas Particulares (RPPNs), Reservas Legais, Áreas de Proteção Permanentes (APPs) ou quaisquer outras áreas naturais¹³..

Assim, ao estabelecer as macroáreas, o novo PDDU filia-se ao conceito de sustentabilidade ambiental colaborando com a conservação do meio ambiente da cidade e contribui para a melhoria do planejamento urbano, na medida que implementa um zoneamento menos disperso, facilitando a identificação das zonas ambientalmente protegidas, bem como das suas medidas restritivas.

Na atual legislação, os ERLs são subdivididos em Parques Urbanos e Espaços Abertos Urbanizados e, no que tange aos desdobramentos de suas diretrizes, ambos são tratados de maneira superficial, dando ao atual Plano Diretor um formato de protocolo de intenções, sem nenhuma vinculação com modelos práticos para implementação das ideias enumeradas.

¹³ NOGUEIRA, Sandro D'Amato e PINGITORE, Christiane. **Dicionário de direito ambiental**. São Paulo: Letras Jurídicas, 2013, p.87.



Importante salientar que estes Parques Urbanos não se confundem com as Unidades de Conservação enumeradas no SNUC, haja vista tratar-se apenas de uma “área dotada de atributos naturais, **parcial ou completamente urbanizada**”.

Assim, mesmo que ambas integrem o SAVAM, não há confusão de identidade entre as unidades de conservação e os Parques Urbanos, porquanto este último representa um tipo de ERL e por sua natureza é necessariamente urbanizado. Recomenda-se que o novo PDDU faça esta separação com clareza, definindo o marco legal de cara área protegida.

Convém salientar que dentre os ERLs encontram-se espaços já consolidados como verdadeiros cartões postais da cidade, seja para o público externo, seja para os cidadãos que desfrutam do seu tempo de lazer nos parques da cidade, tais como:

a) na categoria de Parques Urbanos: o Parque Zoo-Botânico de Ondina, o Parque Joventino Silva (Parque da Cidade) e o Parque Metropolitano de Pituaçu.

b) na categoria de Espaços Abertos Urbanizados: o Parque do Dique do Tororó, o Parque Jardim dos Namorados, o Parque do Costa Azul e o recém requalificado Parque Atlântico (antiga sede de Praia do Esporte Clube Bahia).

Analisando a localização destes equipamentos fica patente que a maior parte deles encontra-se na orla atlântica, na chamada “cidade alta”, chamando atenção para a falta de espaços similares no miolo e na orla da Baía de Todos os Santos.

Impende asseverar que o Plano Diretor atual, Lei Municipal 7.400/2008, prevê, no artigo 243, II e no artigo 245, I, respectivamente, um tratamento urbanístico adequado para os Parques Urbanos e para os Espaços Abertos Urbanizados.

Contudo, o desenvolvimento urbano destes locais é comprometido pela falta de especificação quanto às ações correlatas à consecução das diretrizes estabelecidas no bojo do PDDU¹⁴ de Salvador, comprometendo a dinâmica da cidade como um todo.

O Plano Diretor de Belo Horizonte, Lei Municipal n. 7.165/96 traz nos seus anexos cronograma de investimentos e ações vinculados à concretização de suas diretrizes, consubstanciando expressivo exemplo sobre o tema em comento:

ANEXO III
CRONOGRAMA DE INVESTIMENTOS PRIORITÁRIOS
VI - PROGRAMA: PROGRAMA DE MEIO AMBIENTE
1º ano - Metas:
a) **reforma e revitalização** de praças na área central;

¹⁴ Vide artigo 243 Lei Municipal 8400/2008, a exemplo de diretrizes como elaboração de plano específico, tratamento urbanístico e paisagístico, adoção de medidas de controle das invasões e implantação de programas de recuperação de áreas degradadas.



b) **implantação ou reforma** dos parques Caiçara, Ecológico do Jatobá, Serra Verde, Orlando Carvalho Silveira, Ursulina Andrade Melo, Renato Azeredo, Escola Jardim Belmonte, Mata das Borboletas, Planalto, Alexandre Brandt, Dona Clara e Marcus Pereira de Melo.

- Previsão de Investimentos: R\$ 4,6 milhões

2º ano - Meta: implantação ou reforma dos parques Municipal Vila Betânia, Fernão Dias, Vescesli Firmino da Silva e Ageo Pio Sobrinho.

- Previsão de Investimentos: R\$ 200 mil

A busca por parcerias com o setor privado¹⁵, através das contrapartidas envolvendo operações urbanas genericamente consideradas revela-se eficaz instrumento eficaz de gestão das cidades no que se refere à concretização das diretrizes estabelecidas no plano diretor. Esta operação conjunta será mais detalhada nos itens 3 e 4 deste relatório.

Oportunamente, repise-se que a regulamentação dos parques urbanos deve ser aproveitada no sentido de, concomitantemente, instituir programas de fomento à adoção e conservação destas áreas.

Em Porto Alegre, a parceria entre o poder público e o privado nesta seara é prevista na Lei Complementar Municipal 618/2009, na qual o adotante recebe como contrapartida ao serviço ambiental a possibilidade de fazer publicidade no parque que adotar¹⁶, revelando-se atraente chamativo ao investimento do setor privado.

Na linha da gestão participativa, sugere-se a utilização de créditos com o poder público, por exemplo, advindos de ações particulares voltadas ao incremento ou implementação de estruturas urbanas, que poderiam ter como objetivo a facilitação das transações com a municipalidade para o aumento do potencial construtivo dos terrenos.

É certo que a carta normativa municipal precisa estabelecer critérios de como isto pode ocorrer, sem espaços para achismos ou sentimentos pessoais que questionem a segurança jurídica dos empreendimentos na cidade formal.

O uso de argumentos importantes de tutela do direito ambiental urbano não pode ser feita fora da disposição legal, sob pena de afetar a vontade do privado em investir na cidade. O que se quer é justamente fazer que a normativa urbana opere a favor da cidade, jamais contra ela.

A título de exemplo temos o “Parque Urbano Beira-Mar” de Florianópolis, a ser viabilizado pela iniciativa privada nos seguintes termos: “A ideia é de estabelecer uma parceria público-privada para a execução e concessão do Parque Urbano Beira-mar. Após a realização de um processo licitatório, a iniciativa privada executará os projetos, obras e receberá a concessão de operação da marina, correspondente a parte do projeto, além do estacionamento que haverá no local.”(PREFEITURA MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS, 2015). Disponível em: <<http://www.pmf.sc.gov.br/noticias/index.php?pagina=notpagina¬i=14823>>. Acessado em: 28.07.2015.

¹⁶ Art. 7º A adotante de equipamentos públicos ou de verdes complementares terá publicidade como contrapartida pela adoção, por meio de placa instalada no local adotado.



Assim, os créditos para potencial construtivo não se resumiriam a operações relacionadas à Transferência do Direito de Construir, mas à efetiva participação da iniciativa privada no desenvolvimento do espaço urbano. Para tanto, caberia ao Poder Público a elaboração de cálculo específico a esta geração de créditos, a ser previsto no corpo do plano diretor e especificada em legislação adjacente.

O novo PDDU precisa consubstanciar o uso desses espaços associados ao desenvolvimento imobiliário e urbano. Projetos que vinculem parcelamento do solo e incorporações imobiliárias que tenham por contraprestação a valorização destes espaços resultam num adicional de valor aos ativos imobiliários da cidade.¹⁷

1.1.2 As Áreas de Borda Marítima – superando paradigmas

Outro tipo de Área de Valor Urbano-Ambiental que merece destaque são as Áreas de Borda Marítima – ABM, assim definidas pelo PDDU, Lei Municipal 7.400/2008:

Art. 235. A Área de Borda Marítima, ABM, é a faixa de terra de contato com o mar, compreendida entre as águas e os limites por trás da primeira linha de colinas ou maciços topográficos que se postam no continente, em que é definida a silhueta da Cidade.

A reurbanização de sua orla deve ser aspecto prioritário no Plano Diretor, especialmente numa cidade conhecida pela extensão de seu litoral¹⁸, como é o caso de Salvador. Sobre o tema, o atual PDDU pontua que neste espaço é definida a “silhueta da cidade”.

Paradoxalmente, a ocupação desordenada das bordas marítimas transformou aquilo que seria um atrativo da cidade num ambiente urbano manifestamente subutilizado haja vista a proliferação de terrenos abandonados. Revela-se, então, além do descumprimento da função social da propriedade, uma orla pouco dinâmica e permissiva à violência, aspectos que a legislação urbanística não pode deixar de tutelar.

O tema da reurbanização da orla foi abordado pelo relatório de Caracterização Atual da FIPE, algumas das suas conclusões geraram intensa discussão em torno de paradigmas como a questão da verticalização, envolvendo aspectos sobre sombreamento das praias e ventilação do espaço interno da cidade.

Tais questões, em que pese complexas, devem ser enfrentadas e desmistificadas para que não se perpetue uma orla desocupada, marginalizada e subproveitada.

¹⁷ Algumas dessas iniciativas serão abordadas no tópico 3.

¹⁸ Salvador possui quase 50km de extensão de praias, segundo a Associação Brasileira da Indústria de Hotéis – ABIH. Disponível em: <http://abihbahia.org.br/noticia/salvador-oferece-praias-para-todos-os-tipos-de-atividades-durante-o-verao>. Acesso em 04/08/2015.



É cediço que uma medida, *prima facie*, tão radical quanto a verticalização da orla aguça muitas opiniões, na sua grande maioria contrárias, muitas delas equivocadas pelo temor estereotipado em imaginar uma cortina de concreto erguer-se isolando a cidade do mar. Entretanto, a exemplo do que explica Richard Florida, verticalizar não significa necessariamente promover um crescimento uniforme de edificações com altos gabaritos.

Ao revés, alicerçada em modernas técnicas arquitetônicas, a verticalização da orla é, não somente possível, mas salutar para o ambiente urbano, se realizada de acordo com padrões urbanísticos que priorizem a qualidade de vida em detrimento de um espaço carente de regulamentação.

Isto porque, ao projetar construções na orla que contemplem recuos e espaçamentos entre construções adequados, bem assim adotem angulações que privilegiem a circulação do ar, a cidade terá uma considerável melhora em seu microclima¹⁹, em termos de sombreamento.

Neste sentido, uma legislação urbanística que preveja a verticalização da orla deve preocupar-se com um limite de gabarito sustentável, com limitações nas alturas das construções litorâneas de forma a evitar o sombreamento na maior parte do dia, tomando-se em conta as diferentes épocas do ano.

Saliente-se que um sombreamento interno bem planejado e adequado à estrutura urbana colabora para a redução do calor nas grandes cidades. Por óbvio, tal sombreamento realizado pelo concreto deve estar sempre combinado com o fomento à proliferação das áreas verdes, não só responsáveis por criar sombras, mas por proporcionar conforto ambiental na medida em que aumenta a umidade do ar e filtra poluentes, melhorando a apazibilidade do ambiente urbano.

Através de uma verticalização responsável, poderão ser atingidos padrões de ocupação da orla marítima que permitam aliar o desenvolvimento urbano com a boa gestão do espaço público, através da dinamização desses locais.

Em Salvador, sugere-se a busca por uma ocupação sustentável das orlas marítimas, reforçando a necessidade do incremento da dinâmica urbana nestas regiões. Este processo deve observar não só cautelas na aprovação de projetos e na fiscalização das obras pela prefeitura, mas também a revisão dos meios para incremento do potencial construtivo.

Ademais, saliente-se a necessária previsão no Plano Diretor da adequação do Código de Obras e da Lei de Ocupação e Uso do Solo do município, de forma a englobar parâmetros específicos de construção nestes locais.

¹⁹ Vide relatório de caracterização atual FIPE, páginas 337-380.



Acerca dos meios de majoração do potencial construtivo na orla atlântica de Salvador, o atual PDDU, Lei Municipal 7.400/2008, prevê como única possibilidade a utilização da outorga onerosa, senão vejamos:

Art. 255. A Outorga Onerosa do Direito de Construir é o instrumento pelo qual o Poder Público Municipal, mediante pagamento de contrapartida financeira a ser prestada pelo beneficiário, poderá autorizar a utilização de potencial adicional construtivo superior ao resultante da aplicação do Coeficiente de Aproveitamento Básico, CAB, até o limite correspondente à aplicação do Coeficiente de Aproveitamento Máximo, CAM, estabelecido pelo Plano Diretor para a zona em que se localize o imóvel.

§ 2º Nas áreas de Borda Marítima, representadas no Mapa 08 do Anexo 03 desta Lei, a utilização de potencial adicional construtivo até o limite correspondente ao Coeficiente de Aproveitamento Máximo, CAM, poderá ser exercido exclusivamente mediante a Outorga Onerosa do Direito de Construir.

§ 3º Nas demais áreas do Município, que não as definidas no § 2º deste artigo, a utilização de Outorga Onerosa do Direito de Construir em um terreno ou lote será limitada a 50% (cinquenta por cento) do potencial adicional construtivo permitido para cada zona ou corredor, devendo o restante ser exercido mediante o instrumento da Transferência do Direito de Construir.

Resta patente, com as novas diretrizes da política urbana, que a nova legislação não deve permanecer com esta restrição. dada urgência em promover a reestruturação urbanística deste sítio tão importante para cidade. Restringir o aumento do potencial construtivo na orla a um só instrumento dificulta a implantação de novos empreendimentos e majora sobremaneira os custos dos projetos.

Acrescente-se, aqui, que diante do período de intensa fragilidade pelo qual passa a economia do país, é de premente interesse público estimular a cadeia produtiva especialmente no setor da construção civil e geração de empregos e serviços²⁰.

Assim sendo, defende-se a abertura do rol de instrumentos de incremento do potencial construtivo, inclusive incorporando, para além da Transferência do Direito de Construir²¹, a possibilidade de uso de novas ferramentas urbanísticas como as contrapartidas advindas das operações urbanas propostas por este relatório.

1.2 Ocupações irregulares no SAVAM

²⁰ Em 2012, antes do impacto da crise econômica, o jornal Tribuna da Bahia destacava a importância do setor na geração de postos de trabalho: “O setor da construção civil ainda foi apontado como o maior gerador de empregos para a região, com um aumento de 7,1%, porém, apesar do crescimento no número de vagas, a cidade ainda é líder no quesito desemprego.”.

²¹ Artigo 259 da Lei Municipal 7.400/2008. “A Transferência do Direito de Construir, TRANSCON, é o instrumento pelo qual o Poder Público Municipal poderá permitir ao proprietário de imóvel urbano, privado ou público, exercer em outro local, ou alienar, mediante escritura pública o direito de construir, previsto neste Plano Diretor ou em legislação urbanística dele decorrente [...]”.



Ainda no âmbito da atenção às áreas ambientalmente protegidas, vê-se que a expansão urbana, em especial relacionada aos assentamentos informais, vem ultrapassando os limites definidos em lei, ocupando espaços vazios, ou ainda remanescentes florestais, suprimindo vegetação de maneira irregular.

Frise-se que a velocidade com que se proliferam tais invasões dificulta uma atuação da fiscalização do município em relação ao acompanhamento da degradação das áreas preservadas. Como consequência, o mapeamento dos remanescentes de cobertura vegetal tem se tornado obsoletos, demandando uma atuação positiva do Poder Público no sentido de atualizar sistematicamente os mapas das regiões que integram o SAVAM, incluindo o estabelecimento de prazos no próprio PDDU.

Este movimento dos assentamentos informais em direção à periferia, alcançando áreas protegidas, com o espraiamento equivocado das cidades, já foi verificado em outras regiões do país como São Paulo:

“Os ambientalistas dirão que a situação leva a um descabido mau uso do planeta: áreas urbanas consolidadas sem moradores e áreas periféricas de proteção ambiental – que portanto, deveriam permanecer desabitadas e desurbanizadas – sendo ocupadas por favelas. Novamente, o caso de São Paulo é dramaticamente sintomático: milhões de pessoas vivem sem qualquer qualidade de vida em favelas nas periferias, oficialmente áreas de proteção ambiental, da Zona Norte (Serra da Cantareira, reserva florestal) e Zona Sul (no envoltório de nossas represas).”²² (LEITE, 2012, p.32).

Não há dúvidas que as consequências deste povoamento desordenado e ilegal revelam realidades dramáticas.

Como se nota do trecho supracitado, publicado em 2012, as consequências ambientais suportadas pela sociedade paulista eram eminentes e, como amplamente divulgado, esta prospecção se confirmou no ano passado:

“As ocupações de moradia, realizadas de forma desordenada nas regiões de margem da Represa Guarapiranga, contribuem para o agravamento da crise da água em São Paulo. É o que diz a consultora do Instituto Socioambiental, Marussia Whately, que sobrevoou a região do reservatório com a equipe do SPTV. ‘A gente tem uma piora da qualidade e na quantidade da água, uma vez que a alteração da bacia hidrográfica, ou seja, tirar a vegetação, colocar ocupação, ou desmatar, leva muita terra pra dentro da represa e faz com que a represa fique mais rasa, como a gente está vendo’, comentou Marussia. Segundo ela, a qualidade da água fica deteriorada por conta da poluição que é lançada à água. ‘Essas ocupações já existem há bastante tempo. Essa região precisa urgentemente receber

²² LEITE, Carlos e AWAD, Juliana di Cesare Marques. **Cidades Sustentáveis. Cidades Inteligentes:** Desenvolvimento Sustentável num planeta urbano. Porto Alegre: Bookman, 2012.



saneamento, receber ordenamento, pra que seja uma ocupação que traga menos poluição pra represa', disse"²³. (PORTAL G1, 2014).

Tratando-se do cenário baiano, a situação de crise hídrica vivida no sudeste não parece ser uma realidade distante, senão vejamos:

"Embora a situação da capital baiana não seja de crise - como em São Paulo -, pois os reservatórios que a abastecem estão com pelos menos 70% da capacidade, problemas ambientais ameaçam os rios - e, conseqüentemente, as represas, que, a longo prazo, podem ser afetadas caso soluções não sejam tomadas.

O rio Paraguaçu - responsável por 60% do abastecimento em Salvador e região metropolitana (RMS) - tem tido redução do volume de água, causada por desmatamentos, incêndios florestais e destruição de matas ciliares.

O Joanes e o Ipitanga, que respondem pelos outros 40% do fornecimento de água na capital e RMS, enfrentam a poluição causada por descarte irregular de lixo e esgoto. O Joanes ainda tem o equilíbrio comprometido pela extração ilegal de areia."²⁴ (JORNAL ATARDE, 2015)

Visando preservar os mananciais que abastecem a cidade de Salvador, cabe à municipalidade intervir no ordenamento destas áreas, dentro de suas competências constitucionais, razão pela qual o macrozoneamento e, conseqüentemente, a necessidade de uma definição adequada das macrozonas, reveste-se da mais alta relevância.

Para tanto, algumas propostas pertinentes podem ser consideradas neste momento de contribuições ao novo Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano.

1.2.1 APA Joanes Ipitanga

Uma das regiões mais sensíveis encontra-se em torno do sistema de abastecimento dos rios Joanes e Ipitanga, onde está localizada a Área de Proteção Ambiental-APA Joanes Ipitanga, instituída pelo Decreto 7.596/1999, com zoneamento ecológico-econômico estabelecido pela resolução CEPRAM 2.974/2002.

Frise-se que esta zona, além de ser considerada como área de proteção ambiental estabelecida pelo Estado, hoje compõe o macrozoneamento municipal como macrozona de conservação ambiental e, como tal, é submetida a regras rígidas quanto ao uso e ocupação do solo. Assim, dispõe o PDDU:

²³ PORTAL G1. Ocupações desordenadas agravam crise no Guarapiranga, diz especialista. Disponível em: <http://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/2014/10/ocupacoes-desordenadas-agravam-crise-no-guarapiranga-diz-especialista.html>. Publicado em: 29 de outubro de 2014. Acessado em: 15 de julho de 2015.

²⁴ JORNAL ATARDE. Problemas ambientais ameaçam rios da RMS. Disponível em: <http://atarde.uol.com.br/bahia/salvador/noticias/1655085-problemas-ambientais-ameacam-rios-da-rms-premium>. Publicado em 25 de janeiro de 2015. Acessado em 15 de julho de 2015.

“Art. 155. O ordenamento territorial na Macroárea de Conservação Ambiental tem como objetivo a conservação da natureza, compatibilizada, quando possível, com o uso sustentável dos recursos ambientais.”

Não obstante as restrições emanadas do aparato normativo, a área vem sendo ocupada e a cobertura vegetal progressivamente erradicada, restando muito pouco do antigo remanescente, como mostra o mapeamento feito pela empresa Hydros a serviço do Governo do Estado:

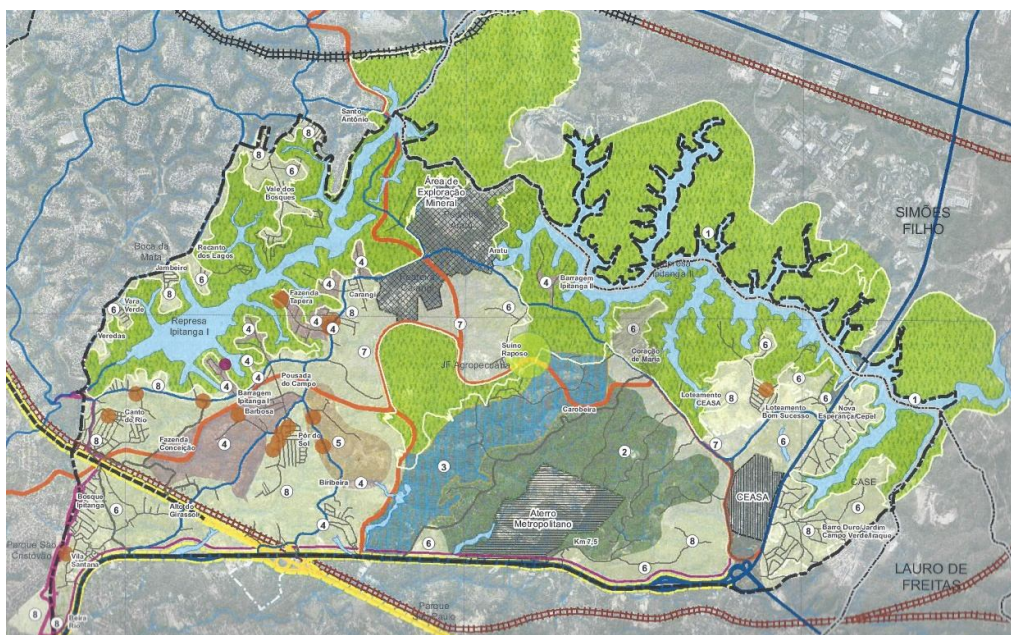


Figura 02 – Vetor Ipitanga (fonte: SEDUR – Secretaria de Desenvolvimento Urbano)

É imperioso destacar que a expansão urbana neste local deve ser inexoravelmente observada pelo legislador, sugerindo-se a criação de uma zona específica com diretrizes voltadas à regularização fundiária e reurbanização das ocupações já consolidadas, bem como à proteção das matas ciliares e nascentes.

Nas especificidades deste zoneamento, a ocupação da área seria voltada ao desenvolvimento urbano ordenado, conciliando interesses públicos e privados. Medidas como, por exemplo, o fomento à instalação de empreendimentos para habitação de interesse social, atrelados a ações ambientais compensatórias como o estabelecimento de planos de recuperação de áreas degradadas – ex. PRADs com fito de recuperar a cobertura vegetal irregularmente removida, seriam eficazes para recuperar os danos que o avanço desorganizado já provocou²⁵.

²⁵ Sobre o tema: “A supressão da mata ciliar em alguns trechos próximos de áreas urbanizadas e em processo de ocupação espontânea vem provocando a erosão das margens e consequente assoreamento da calha fluvial, contribuindo para o aumento da turbidez, alterando a qualidade das águas dos rios



Interessante acrescentar que, na Cidade de São Paulo, apesar do macrozoneamento manter o perfil binário, a macrozona de proteção e recuperação ambiental é subdividida em quatro macroáreas, desenhando um espectro mais detalhado do que o atual plano diretor de Salvador que prevê apenas dois subgrupos.

Dentre estas macroáreas, o plano diretor²⁶ paulistano prevê a “macroárea de redução da vulnerabilidade e recuperação ambiental” cuja definição muito se assemelha à região em exame, caracterizando-a pela *predominância de elevados índices de vulnerabilidade socioambiental* e prevendo objetivos como *promoção de urbanização e regularização fundiária, construção de habitação de interesse social e proteção ambiental*.

dessa bacia hidrográfica”. *Fontes de Poluição e o Controle da Degradação Ambiental dos Rios Urbanos em Salvador*. Disponível em: http://www.rigs.ufba.br/pdfs/RIGS_v1n1_art3.pdf. Acesso em: 04/08/2015.

²⁶ Lei Municipal 16.050/2014. “Art. 18 A Macroárea de Redução da Vulnerabilidade e Recuperação Ambiental **localiza-se no extremo da área urbanizada do território municipal, e se caracteriza pela predominância de elevados índices de vulnerabilidade socioambiental**, baixos índices de desenvolvimento humano e assentamentos precários e irregulares, como favelas, loteamentos irregulares, conjuntos habitacionais populares, que apresentam diversos tipos de precariedades territoriais e sanitárias, irregularidades fundiárias e déficits na oferta de serviços, equipamentos e infraestruturas urbanas, ocupada predominantemente por moradias da população de baixa renda que, em alguns casos, vive em áreas de riscos geológicos e de inundação.

§ 1º Na Macroárea de Redução da Vulnerabilidade e Recuperação Ambiental a ocupação decorrente da produção pública e privada de baixa renda, a falta de investimentos públicos articulados entre si e a irregularidade da ocupação resultam em várias áreas com baixa qualidade ambiental e comprometimento da prestação de serviços ambientais.

§ 2º Os objetivos específicos da Macroárea de Redução da Vulnerabilidade e Recuperação Ambiental são:

I - fortalecimento das capacidades de proteção social a partir de melhorias nas condições socioambientais, de convivência e de acesso às políticas públicas;

II - **promoção da urbanização e regularização fundiária dos assentamentos urbanos precários**, dotando-os de serviços, equipamentos e infraestrutura urbana completa e garantindo a segurança na posse e a recuperação da qualidade urbana e ambiental;

III - **construção de Habitação de Interesse Social para reassentamento de populações moradoras de áreas de risco**, de áreas de preservação permanente, quando não houver outra alternativa, e das que residem em assentamentos precários na Macrozona de Proteção Ambiental;

IV - articulação entre órgãos e entidades municipais e estaduais para **garantir a conservação, preservação e recuperação urbana e ambiental**;

V - melhoria e complementação do sistema de mobilidade com a integração entre os sistemas de transporte coletivo, viário, cicloviário e de circulação de pedestres, dotando-o de condições adequadas de acessibilidade universal e sinalizações adequadas;

VI - minimização dos problemas existentes nas áreas com riscos geológico-geotécnicos, de inundações e decorrentes de solos contaminados e prevenção do surgimento de novas situações de vulnerabilidade;

VII - **incentivo à consolidação das centralidades** de bairro existentes, facilitando a implantação de serviços, comércio e equipamentos comunitários;

VIII - compatibilização de usos e tipologias para o parcelamento e uso do solo urbano com as condicionantes geológico-geotécnicas e de relevo, com a legislação estadual de proteção e recuperação aos mananciais e a legislação referente às unidades de conservação existentes, inclusive sua zona de amortecimento;

IX - **universalização do saneamento ambiental**, inclusive para os assentamentos isolados, em especial os assinalados nos Mapas 6 e 7 anexos, respeitadas as condicionantes de relevo, geológico-geotécnicas, a legislação estadual de proteção e recuperação aos mananciais e a legislação referente às unidades de conservação existentes, incluindo sua zona de amortecimento;

X - **proteção, recuperação e valorização dos bens e áreas de valor histórico, cultural, religioso e ambiental**;

XI - incentivar usos não residenciais nos eixos de estruturação da transformação urbana e nas centralidades de bairro, visando gerar empregos e reduzir a distância entre moradia e trabalho.” (grifamos)



Pode-se notar, diante do exemplo apresentado, que as diretrizes apontadas para a criação da nova (Macro)zona Joanes-Ipitanga vem sendo aplicadas pelos ordenamentos mais atuais do país, guardando consonância com a realidade de uma metrópole em expansão, como é o caso de Salvador.

A nova legislação urbanística deve refletir as necessidades extraídas da casuística soteropolitana, efetivando um regramento sustentável à APA Joanes-Ipitanga de forma a promover a preservação do patrimônio ambiental remanescente e conciliar as demandas por um desenvolvimento habitacional que alcance as populações de baixa renda que vivem nos seus arredores.

1.3 SNUCs e APAs – compatibilização com o zoneamento

O novo PDDU deverá harmonizar a disciplina de uso e ocupação do solo com as restrições exigidas pelas Unidades de Conservação da Natureza – UCs presentes no município de Salvador.

Sobre este aspecto, a Lei Federal 9.985/2000 disciplinou os tipos de unidades de conservação, definindo-as, no seu artigo 2º, inciso I, como:

“espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção”

Estas áreas poderão ser instituídas pela União, Estados ou Municípios. No território de Salvador, consoante o cadastro nacional das unidades de conservação²⁷, existem cinco UCs sendo todas elas Áreas de Proteção Ambiental – APAs definidas por decretos estaduais²⁸.

O Sistema Nacional de Unidades de Conservação classifica as APAs como espécies de unidades de uso sustentável, cujo objetivo explicitado no art. 7º, §2º da Lei Federal 9.985/2000 é “compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais”.

Em outras palavras, estas zonas protegidas não são avessas à ocupação humana, compatibilizando-se perfeitamente com as áreas verdes urbanas, tuteladas em meio ao delicado equilíbrio entre a conservação do ambiente natural e a necessidade de expansão dos territórios antropizados.

Nesta linha, a própria concepção da APA, corrobora para esta relação entre homem e natureza, senão vejamos:

²⁷ Disponível em: <http://www.mma.gov.br/areas-protegidas/cadastro-nacional-de-ucs/consulta-por-uc>.

²⁸ São elas a já citada APA Joanes-Ipitanga, a APA Lagoa e Dunas do Abaeté, a APA Baía de Todos os Santos, a APA Plataforma Continental do Litoral Norte e a APA Bacia do Cobre/São Bartolomeu.



“uma área de ocupação humana, dotada de atributos abióticos, bióticos, estéticos e culturais especialmente importantes para a qualidade de vida e o bem-estar das populações humanas, e tem como objetivos básicos proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso.” (NOGUEIRA, 2013, p.42).

Como visto, o fato de Salvador abrigar áreas de proteção disciplinadas em âmbito estadual exige uma adaptação dos regramentos municipais e estaduais.

O atual Plano Diretor (Lei municipal 7.400/2008), no seu art. 156, I, determina que as APAs em Salvador integrem a macroárea de conservação ambiental:

Art. 156. Integram a Macroárea de Conservação Ambiental:
I - as Áreas de Proteção Ambiental, APA, instituídas no território de Salvador pelo Governo do Estado da Bahia;

Entretanto, existe uma controvérsia acerca da demarcação destas áreas. O texto do plano diretor não contempla a dualidade de regramento sobre as APAs estaduais, cujo plano de manejo sobrepõe-se ao zoneamento existente no município.

Cumprе salientar que a questão deve ser analisada a partir do lastro de competências definidas na Constituição Federal, haja vista ser o instrumento jurídico supremo e adequado a deliberar sobre a divisão de competências entre os entes federativos.

Perscrutando a carta magna, não há dúvidas que o legislador constituinte delegou ao município a competência legislativa sobre assuntos de interesse local e executiva na disciplina de uso de ocupação do solo, consoante expresso no art. 30:

Art. 30. Compete aos Municípios:
I - legislar sobre assuntos de interesse local;
VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

Noutra margem, aos estados restou o que a doutrina chama de competência residual²⁹, sendo aquela que remanesce após serem excluídas todas aquelas expressas no texto constitucional, a exemplo da norma citada acima.

Consequentemente, não há sentido em admitir que o Estado, unilateralmente, defina áreas do município que deverão sofrer restrições de ocupação, ainda que seja dado a qualquer ente federativo a possibilidade de instituir Unidades de Conservação.

Com fins de assegurar a segurança jurídica nesta questão, é de se considerar que o PDDU, como norma regente do uso e ocupação do solo, preveja atuação municipal junto ao

²⁹ Dentre elas destaca-se: MENDES, Gilmar Ferreira e BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 8ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 803.



executivo estadual e aos conselhos gestores das APAs, no sentido de participar das deliberações sobre as restrições de uso do seu território destas zonas de proteção ambiental.

1.4 APCPs e APRNs – regulamentação por lei

Em seguimento à análise de pontos frágeis a serem supridos pelo novo Plano Diretor, destaca-se a necessidade de regulamentação das áreas de proteção cultural e paisagística – APCPs e das áreas de proteção de recursos naturais – APRNs, também sob o pálio de extirpar a insegurança jurídica.

As APCPs são definidas no PDDU, pelo art. 229, como aquelas áreas³⁰:

“destinadas à conservação de elementos significativos do ponto de vista cultural, associados à memória, pluralidade e diversidade de manifestações e formas de expressão das identidades da sociedade local, e para a imagem ambiental urbana”.

Já as APRNs são conceituadas pelo o PDDU como áreas “*destinadas à conservação de elementos naturais significativos para o equilíbrio e o conforto ambiental urbano*”.

É cediço que o próprio plano diretor determina que as APCPs e APRNs não expressamente por ele enumeradas sejam regulamentadas por lei própria, respectivamente nos artigos 227 e 230:

Art. 227. Sem prejuízo do enquadramento e delimitação de outras áreas por lei específica, passam a constituir Áreas de Proteção de Recursos Naturais, APRN, aquelas delimitadas no Mapa 07, integrante desta Lei, especificamente

Art. 230. Sem prejuízo do enquadramento e delimitação de outras áreas por lei específica, são enquadradas como Áreas de Proteção Cultural e Paisagística, APCP, aquelas delimitadas no Mapa 07 do Anexo 3, integrante desta Lei:

³⁰ Tais áreas, segundo o art. 229 da Lei Municipal 7.400/2008, compreendem:

I - sítios integrados por conjuntos monumentais ou monumentos individuais e seu entorno, de valor histórico e/ou cultural reconhecido pela União, o Estado ou o Município;

II - áreas com tipologias de edificações e ambiências de valor simbólico e/ou significativo para a fixação da memória e a cultura da cidade, ou de um determinado grupo social, religioso ou étnico;

III - áreas de interesse arqueológico, constituídas por segmentos do meio físico modificados pela ação humana segundo comportamentos culturalmente determinados e manifestações materiais que têm potencial informativo sobre relações e processos socioculturais passados, incluindo:

a) os espaços em que há superposições de ocupações;

b) conjuntos de edifícios com unidade cronológica e funcional, vestígios únicos de dado momento de construção histórica da cidade ou representantes de um determinado grupo social, religioso ou étnico;

c) locais identificados ou com probabilidade de existir no subsolo material indígena, com base em notícias documentais e bibliográficas de aldeamentos indígenas, áreas de antiga ocupação colonial e pós-colonial degradadas, ruínas, áreas de eliminação de vestígios comprovadas;

IV - elementos de paisagem natural, como flora, formação geológica e geomorfológica, espelhos d'água ou outras condições naturais que configurem referencial cênico e/ou simbólico.

Parágrafo único. As Áreas de Proteção Cultural e Paisagística, APCP, deverão incluir, no ato de sua regulamentação, o entorno paisagístico no qual deverão ser preservadas as visuais do exemplar e/ou do conjunto a ser protegido.



O atual plano diretor de Salvador não traz nenhuma disposição específica no sentido de estabelecer permissões ou restrições ao uso e ocupação dos territórios das APCPs e APRNs, mas tão somente instituiu, em seu bojo, algumas destas áreas descrevendo as diretrizes de gestão para cada uma delas.

Estas áreas de preservação do patrimônio cultural e ambiental demandam uma normatização específica para a consecução das diretrizes indicadas pelo PDDU.

Ocorre que, a prática legiferante na capital baiana tem se mostrado omissa a esta orientação, deixando de estabelecer o regramento de algumas APCPs e APRNs sob o princípio da legalidade formal, o que resulta por dificultar a atuação dos proprietários de imóveis nestes locais e impedindo o crescimento urbano pelo entrave aos empreendimentos que poderiam se instalar em seu entorno.

Evidenciando este cenário, treze das vinte e oito APCPs previstas no PDDU não tem regulamentação, excluídas as seis APCPs regulamentadas por leis específicas anteriores à Lei Municipal 7.400/2008, bem como aquelas integrantes do SAVAM – Sistema de Áreas de Valor Ambiental e Cultural, normatizadas pela lei municipal 8.165/2000, são elas:

APCP do Morro do Gavazza

APCP do Morro Clemente Mariani

APCP da Encosta de Ondina/São Lázaro

APCP do Rio Vermelho

APCP Terreiro de Candomblé do Bate Folha Manso Banduquemqué;

APCP do Parque Histórico de Pirajá;

APCP Onzó Ngunzo Za Nkisi Dandalunda Ye Tempo (Terreiro Mokambo);

APCP de Nossa Senhora de Escada;

APCP de São Tomé de Paripe;

APCP de Nossa Senhora das Neves, na Ilha de Maré;

APCP Jardim de Allah;

APCP da Praia dos Artistas;

APCP de Piatã.



A ausência de regulamentação nos moldes corretos legais, além de gerar um grave problema de insegurança jurídica sobre o uso e ocupação do solo de Salvador, está em claro desacordo com a lei de regência.

Repise-se que o PDDU exige que as APCPs e APRNs sejam instituídas por lei específica que contenha não só sua delimitação, mas o regramento sobre o uso e ocupação do território.

Cabe ao novo PDDU suprir essa lacuna normativa.

Assim, sugere-se que no texto do próximo plano diretor haja a obrigatoriedade de que a lei de uso e ocupação do solo detalhe criteriosamente as normas de uso e ocupação das APCPs e das APRNs, como já demonstrado pela Lei Municipal 8.165/2000, ao tratar das restrições envolvendo a região da Encosta do Corredor da Vitória:

Art. 7º Nas áreas compreendidas pelas APR da Área de Proteção Cultural e Paisagística da Encosta da Vitória aplicam-se as seguintes restrições:

I - fica proibido o desmatamento ou corte de árvores com caules superiores a 15 cm (quinze centímetros) de diâmetro;

II - o Executivo Municipal deverá desenvolver um Plano de Recuperação de Áreas Degradadas para as encostas, visando sua requalificação e integração com os teleféricos, os atracadouros e instalações de apoio já existentes;

III - fica proibida qualquer construção de qualquer novo empreendimento, devendo as obras se limitarem à restauração e conservação das construções existentes.

Caso o legislador entenda que tal medida conferiria um caráter muito específico a uma norma que preza por consignar orientações gerais, propõe-se que o novo PDDU condicione a vigência das restrições especiais em áreas de APCPs e APRNs à edição de normas particularizadas.

É imperioso destacar que a clareza dos enunciados normativos não só colaboram para a segurança jurídica, mas auxiliam na gestão e na adoção de medidas de *compliance*³¹ entre o mercado imobiliário e o Estado.

³¹ “O que significa compliance? O termo compliance tem origem no verbo em inglês to comply, que significa agir de acordo com uma regra, uma instrução interna, um comando ou um pedido, ou seja, estar em “compliance” é estar em conformidade com leis e regulamentos externos e internos. Portanto, manter a empresa em conformidade significa atender aos normativos dos órgãos reguladores, de acordo com as atividades desenvolvidas pela sua empresa, bem como dos regulamentos internos, principalmente aqueles inerentes ao seu controle interno.” (LIRA, 2014) Disponível em: <http://michaellira.jusbrasil.com.br/artigos/112396364/o-que-e-compliance-e-como-o-profissional-da-area-deve-atuar> .



Também é preciso que as poligonais tuteladas sejam devidamente revistas e atualizadas. Não raro, vê-se que ocupações da cidade formal, já consolidadas há décadas, sobrepõem-se em áreas cuja normativa previa contrariedade para o uso verificado. Tal sorte de previsão é sobretudo inócua, afetando a segurança jurídica de todos os stakeholders municipais.

Dentre todas as áreas do direito, o urbanístico e o ambiental estão diretamente ligadas ao crescimento imobiliário e, naturalmente, ao desenvolvimento das cidades. Estas disciplinas destacam-se por motivar o ente privado à adoção de boas práticas através de uma gestão preventiva de projetos de engenharia que não só atenda aos ditames legais, como contribua para a construção de uma cidade mais justa e dinâmica, agradável para a coletividade.

Para tanto, é necessário que as regras envolvendo a implementação de empreendimentos nas diversas zonas da cidade estejam bem demarcadas, facilitando o acesso à informação para os empreendedores, mormente àqueles que desenvolvem um modelo de gestão responsável, evitando entraves administrativos e judiciais.

1.5 Áreas arborizadas – catalogação atual

Outro tema que merece ser abordado à luz do princípio da segurança jurídica é a catalogação das áreas arborizadas da cidade, visto a necessidade de um mapeamento atualizado destas regiões protegidas pelo atual plano diretor.

Nesta seara, o PDDU dispõe:

Art. 246. Áreas Arborizadas, AA, são áreas edificáveis localizadas na Macrozona de Ocupação Urbana, dotadas de conjuntos de vegetação em geral antropizados, que exercem as funções ambientais de contribuir para a permeabilidade do solo, recarga dos aquíferos, controle da erosão do solo e dos alagamentos, o conforto climático, sonoro e visual, a qualidade do ar e a imagem ambiental urbana.

Para além da conceituação, o plano descreve uma série de restrições³² à edificabilidade nas áreas arborizadas. Tais restrições são feitas de acordo com a catalogação

³² Art. 247. Classificam-se como Áreas Arborizadas, AA, aquelas representadas no Mapa 07 do Anexo 3 desta Lei, tendo como diretrizes:

I - **restrição à ocupação de encostas com declividade superior a 30%** (trinta por cento), e manutenção, recuperação ou plantio de vegetação adequada à sua estabilização;

II - **recuperação e enriquecimento da vegetação**, utilizando-se, preferencialmente, espécies nativas, privilegiando as espécies arbóreas;

III - atendimento dos seguintes critérios para implantação de empreendimentos:



de tais áreas, levando em conta suas funções ambientais quem contribuem para o espaço urbano.

No entanto, a falta de atualização das zonas expostas a estas regras perpetua uma catalogação obsoleta e não condizente com a realidade, mantendo rigorosas restrições de edificabilidade que se muitas vezes são faticamente desnecessárias. Tal conjuntura cria sérios entraves aos empreendimentos urbanos desenvolvidos nestas regiões.

Para que se tenha uma ideia da desatualização do mapeamento da cobertura vegetal da cidade, mencione-se que o Ministério Público Estadual, em 2013, em Termo de Compromisso firmado com a ADEMI, a Fundação José Silveira e entidades municipais no dia 29 de novembro de 2013., fez o mapeamento de todo remanescente de mata atlântica da cidade através do Projeto Mata Atlântica. Não obstante o esforço do órgão ministerial, dois anos após a conclusão dos trabalhos, ainda existem inconsistências entre os dados registrados e a situação real dos terrenos da cidade, em grande parte devido a proliferação incontida dos assentamentos informais.

Urge ressaltar, desta forma, a necessidade do PDDU adotar metas e propor um sistema de atualização contínua dos mapas de zoneamento do município. Do mesmo modo, é necessário que a nova legislação preveja mecanismos de compensação ambiental para a edificação em áreas arborizadas, permitindo a manutenção da cobertura verde urbana em tecidos ambientalmente sensíveis.

Assevere-se, ainda no campo das áreas arborizadas, a oportunidade do legislador municipal para desenvolver mecanismos de incentivos à ocupação sustentável destas zonas, movido pelo objetivo da proteção ao patrimônio ambiental e da melhora do clima da cidade, proporcionado pelo refrigério trazido pelas coberturas verdes³³.

Espaços não edificáveis precisam contar com contrapartidas críveis.

Timidamente, estes incentivos foram institucionalizados pela prefeitura através do Decreto Municipal 25.899/2015 que criou o programa "IPTU Verde", beneficiando com

a) manutenção de **percentual mínimo de 50 % (cinquenta por cento) de área permeável contínua**;

b) preservação de **80 % (oitenta por cento) da cobertura vegetal de porte**, assim consideradas as árvores com caules de diâmetro igual ou superior a quinze centímetros;

IV - quando se tratar de área pública, **elaboração de projeto urbanístico**, privilegiando a conservação e valorização dos atributos naturais, estruturando-a como espaço de lazer e recreação, com a máxima preservação possível da cobertura vegetal e da permeabilidade do solo;

V - adoção de **medidas para reurbanização ou relocação dos assentamentos** nas áreas ocupadas precariamente. (grifamos).

³³ Mais informações: *Revista Especialize On-line IPOG - Goiânia - 6ª Edição nº 006 Vol.01/2013 - dezembro/2013*. Disponível em:

<http://www.ipog.edu.br/uploads/arquivos/3474154c808305a9ba984df5faa037c2.pdf>. Acesso em: 05/08/2015.



descontos àqueles proprietários que cumprirem rigorosamente a legislação ambiental e urbanística vigente³⁴.

Avançando nesta perspectiva, é possível sugerir o incremento do programa municipal abrangendo descontos nos impostos de competência do Município (tais como IPTU, ISS e ITIV) para imóveis cuja edificabilidade reste comprometida ou, por opção de seu proprietário, devidamente enquadrados e com perfil ambientalmente sustentável. Acredita-se que esta medida além de fomentar a conservação dos espaços verdes, aqueceria o setor imobiliário, haja vista que o ITIV representa um percentual considerável na transferência de propriedade imóvel, além de dar aplicação às disposições do Estatuto das Cidades (lei 10.257/01), sobretudo no sentido da promoção do acesso a uma cidade ambientalmente sustentável e democrática

1.6 Observações adicionais

Outros cenários deverão ser abrangidos na definição de macrozonas. A necessidade de integração viária de regiões com pouca dinâmica urbana, ou mesmo os diferentes potenciais de desenvolvimento identificados nas orlas da cidade são exemplo de aspectos que o novo plano diretor deve tratar quanto ao macrozoneamento.

Anote-se, ainda, a relevância do uso misto como instrumento viabilizador dos benefícios de uma cidade compacta, como se pormenorizará a seguir. Levando-se em conta a latência da verticalização e o fomento à ocupação de áreas centrais subutilizadas, a convivência dos usos residenciais e não residenciais representa ganhos na mobilidade urbana e na saturação dos meios de transporte das cidades, proporcionando uma cidade mais democrática e de melhor qualidade de vida.

Com êxito, o relatório de Caracterização Atual FIPE afirma que o Plano Diretor deve “considerar que a cada tipo de zona de uso deverá ser individualizado um padrão desejado de uso e ocupação do solo”. Assim, tem-se que o uso está intimamente ligado ao uso e ocupação do solo, além de outros fatores diversos, como taxa de permeabilidade, saturação dos meios de transporte e fluxo de pessoas.

As zonas mistas, para as quais não há indicação de normas específicas ou excludentes pelas normas edilícias³⁵, permitem a coabitação do uso residencial e comercial

³⁴ Mais informações: <http://atarde.uol.com.br/bahia/salvador/noticias/1669165-prefeitura-lanca-iptu-verde-que-concede-ate-10-de-desconto>
<https://www.leismunicipais.com.br/a/ba/s/salvador/decreto/2015/2590/25899/decreto-n-25899-2015-regulamenta-o-art-5-da-lei-n-8474-de-02-de-outubro-de-2013-e-institui-o-programa-de-certificacao-sustentavel-iptu-verde-em-edificacoes-no-municipio-de-salvador-que-estabelece-beneficios-fiscais-aos-participantes-do-programa-assim-como-o-art-5-da-lei-n-8723-de-22-de-dezembro-de-2014-e-da-outras-providencias?q=IPTU%20verde> .

³⁵ MEIRELLES, Op. Cit, p. 134.



na mesma divisão de zoneamento do espaço urbano. Assim, podem-se imaginar zonas da cidade autossuficientes, com moradias, escolas, opções de lazer, hospitais, comércio e, especialmente empregos.

Uma zona exclusivamente residencial impõe a necessidade de uso de um transporte individual ou público para utilização de um serviço, localizado na zona comercial. O uso misto, por sua vez, incentiva a locomoção a pé, ou por meios de transporte de curtas distâncias, por exemplo, bicicletas, diminuindo sensivelmente os congestionamentos.

Os benefícios do uso misto mostram-se ainda mais relevantes quando é possível a convivência da residência e do emprego. Evitam-se deslocamentos obrigatórios diários e diminui-se a saturação dos polos geradores de tráfego, a favor de todos.

Incentivar e potencializar os usos mistos é viabilizar as cidades compactas, sustentáveis e inteligentes. O recém-aprovado Plano Diretor Estratégico de São Paulo/SP admite e incentiva o uso misto, descrevendo-o como *porções do território em que se pretende promover usos residenciais e não residenciais, inclusive no mesmo lote ou edificação, com predominância do uso residencial, com densidades construtiva e demográfica baixas e médias.*³⁶

O uso misto na maior metrópole do país é incentivado em praticamente todas as zonas da cidade, segundo art. 27, XIII, da Lei Municipal 16.050/2014:

Art. 27. De acordo com os objetivos e diretrizes expressos neste PDE para macrozonas, macroáreas e rede de estruturação da transformação urbana, a legislação de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo - LPUOS deve ser revista, simplificada e consolidada segundo as seguintes diretrizes:

[...]

XIII - fomentar o uso misto no lote entre usos residenciais e não residenciais, especialmente nas áreas bem servidas pelo transporte público coletivo de passageiros;

Trata-se, pois, de um fomento a um tipo de uso que leva a um adensamento planejado, evitando prejuízos para os bairros e sobrecargas para o sistema viário local, ao revés, que represente uma solução para o inchaço e a insuficiência do cenário atual de mobilidade urbana.

Ao passo que reconhece as vantagens urbanísticas na adoção do usos residenciais e não residenciais simultâneos, a legislação urbanística há de consolidar expressa previsão das

³⁶ Disponível em: <http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/zona-mista-zm/>. Acesso em 23.06.2015.



zonas mistas, aptas a regularizar uma realidade desordenada, permissiva e sem previsão de usos.

Importante esclarecer que embora atualmente as Zonas Predominantemente Residenciais (ZPRs) não proíba a instalação de comércio, inclusive pela utilização da palavra predominância, não exclusividade, tampouco apresenta estímulos para a atração de usos multifuncionais.

A presença de um comércio local nas ZPRs demonstra-se não apenas vantajoso, mas necessário para a provocação de um dinamismo na cidade evitando a geração de tráfego com o movimento origem-destino.

O legislador deve fazer a previsão de incentivos ao uso misto no plano diretor, possibilitando a harmonização dos usos residenciais e comerciais de forma regulamentada, de modo a possibilitar todos os benefícios deste tipo de uso acima descritos.

Deve-se observar, necessariamente, que o uso e implantação de comércio nas ZPRs deve ser planejado de forma compatível entre o comercial e o uso residencial local, respeitando-se as densidades construtiva e demográfica baixas.

Por isso, a nova legislação urbana de Salvador deverá consolidar:

- a possibilidade de utilização do coeficiente de aproveitamento máximo (CAM) para empreendimentos comerciais em áreas hoje mapeadas como Predominantemente Residenciais (atuais ZPRs);
- o estímulo com redução de custos para empreendimentos mistos, sejam comerciais em zonas residenciais (ZRs) ou residenciais em zonas de atração de polos comerciais (centros urbanos);
- estimular o uso do home-office através de uma legislação vinculada a tributos como o ISS;
- regulamentar a outorga onerosa para alteração do uso, prevista no Estatuto das Cidades até então não prevista na legislação soteropolitana;
- prever instrumentos urbanos que qualifiquem a intervenção privada de grande e médio porte com contrapartidas mistas em financeiras e melhorias urbanas, de forma a desonerar o agente privado e realizar a função social da propriedade e da cidade.
- zonear a cidade de modo a estimular a sua verticalização e a desestimular o subuso da propriedade privada, desprestigiando a horizontalização dos espaços urbanos, como se detalhará no próximo ponto deste relatório.



2. APLICAÇÃO DOS INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS NO MUNICÍPIO

2.1. Desapropriação para fins urbanísticos

A desapropriação para fins urbanísticos é instrumento urbanístico previsto no atual PDDU³⁷ de Salvador como meio hábil a viabilizar, dentre outros, a

- *salubridade pública;*
- *a abertura, conservação e melhoramento de vias ou logradouros públicos; a execução de planos de urbanização;*
- *o parcelamento do solo, com ou sem edificação;*
- *o funcionamento dos meios de transporte coletivo;*
- *o aproveitamento de todo bem improdutivo ou explorado sem correspondência com as necessidades de habitação, trabalho e consumo dos centros de população a que deve ou possa suprir por seu destino econômico;*
- *a construção de casas populares;*
- *as terras e águas suscetíveis de valorização extraordinária, pela conclusão de obras e serviços públicos, notadamente de saneamento, portos, transporte, eletrificação armazenamento de água e irrigação, no caso em que não sejam ditas áreas socialmente aproveitadas;*
- *reloteamento, demolição, reconstrução, incorporação.*

Note-se que, em que pese sua localização no texto refira-se aos instrumentos de política urbana do município, as previsões de utilização da desapropriação para fins urbanísticos tratam-se, também, de modo de parcelamento do solo.

Isto porque, além de, explicitamente, a lei urbanística mencionar “o parcelamento do solo, com ou sem edificação”, as modalidades *reloteamento, demolição, reconstrução e incorporação* foram extraídas da Lei 6766/79 (Lei de Parcelamento do Solo Urbano).

O instrumento, porém, não teve lugar no capítulo de parcelamento do solo no atual Plano Diretor de Salvador e tampouco goza de regulamentação e efetiva implementação.

A respeito da ausência de regulamentação, necessário trazer à baila a previsão do PDDU na *Seção III Da Desapropriação para Fins Urbanísticos, de Área Contígua e por Zona:*

³⁷ Art. 254, Lei Municipal 7.400/2008.



§ 3º As desapropriações para fins urbanísticos deverão ser objeto de regulamentação por Legislação Ordinária Municipal, aplicando, o Município, até que esta regulamentação ocorra, as disposições da Legislação referida nos artigos anteriores.

Não houve, até o momento, lei ordinária municipal que regulasse o instituto, estando as hipóteses acima elencadas, dentre outras, submetidas às diversas e confusas orientações do Decreto-Lei nº 3.365/1941, da Lei Federal nº 4.132/ 1962 e da Lei Federal nº 6.766/1979.

Essa ausência de regulamentação gera séria lacuna e obstrui mecanismo da política urbana.

Primeiramente, não por acaso a orientação legal demanda uma lei municipal regulatória. A legislação municipal atende aos interesses locais e sua criação ocorre no contexto específico da cidade e suas demandas.

Submeter indefinidamente instrumento urbanístico tão importante para a ordenação urbana a legislações federais sem especificações e desconexas com o contexto de Salvador é permitir a perpetuação de um desfavorável aproveitamento do espaço urbano.

Após, é evidente a insegurança jurídica gerada caso seja analisada a exorbitante quantidade de previsões entre as três leis federais acima citadas que regem as hipóteses de desapropriação para fins urbanísticos.

Não é possível saber com clareza quais e quando aplicar os dispositivos referentes ao instrumento, dada a ausência de regulamentação uniforme. Quem arca com tal insegurança não é apenas o proprietário, mas toda a coletividade diante de um planejamento urbano desconexo e sinuoso.

Faz-se necessário, pois, que o novo plano diretor estabeleça quantos e quais regramentos específicos serão utilizados para reger o instituto da desapropriação para fins urbanísticos, a fim de dispor uma regulamentação uniforme e conexa, permitindo sua efetiva implementação.

Também é importante a previsão de possibilidade de proposição pelo particular de iniciativa para concessão de espaços públicos e projetos de desenvolvimento urbano que, aliando-se a este instrumento de desapropriação urbanística, possa viabilizar uma cidade melhor aproveitada, prestigiando os benefícios da cidade formal.

2.2. Outorga Onerosa

Sabe-se que a Outorga Onerosa do Direito de Construir é o instrumento urbanístico que concede ao empreendedor direito de construir acima do CAB, nas áreas onde o CAM for



maior, mediante pagamento de contrapartida ao Poder Público Municipal, previsto no artigo 28 do Estatuto da Cidade e na Lei Municipal nº 7.400/2008, nos artigos 255 a 257.

A concessão de potencial construtivo em direção ao CAM será efetivada tendo em vista os coeficientes e seus limites estabelecidos adequadamente à infraestrutura já presente no local e a política de estímulo/desestímulo da densidade de ocupação humana que pode ser projetada para a área.

Sobre o instrumento da Outorga Onerosa no atual PDDU de Salvador, há dois aspectos sobre os quais é conveniente se debruçar.

Primeiramente, há a necessidade de uma revisão conceitual da fórmula de cálculo, que na Lei Municipal 7.400/2008 era a seguinte:

Art. 257. A contrapartida financeira pela utilização da Outorga Onerosa do Direito de Construir é definida matematicamente pela equação:

CF= AT x (CAE - CAB) x VUP em que:

CF, é a contrapartida financeira a ser paga ao Município em moeda corrente;

AT, é a área do terreno;

CAE, é o coeficiente de aproveitamento utilizado no empreendimento;

CAB, é o coeficiente de aproveitamento básico da zona em que se localiza o lote ou terreno;

VUP, é o Valor Unitário Padrão do terreno.

O atual plano diretor ainda define Valor Unitário Padrão (VUP) como *valor fixado pela municipalidade, que serve de referência para o cálculo do Imposto Predial e Territorial Urbano, IPTU, devendo representar a valorização atual de determinada fração do território municipal.*

Por certo, frise-se que o município possui ampla margem de discricionariedade quanto à elaboração da forma de cálculo, conforme ensinamentos de José dos Santos Carvalho Filho³⁸:

“não há prévia demarcação no Estatuto [da Cidade] para a fixação da forma de cálculo para a cobrança do valor devido pela outorga do direito. Significa dizer que o Executivo e o Legislativo terão ampla margem discricionária para definir a referida fórmula”

³⁸ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Comentários ao Estatuto da Cidade. 4. ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2011, p. 210.



Valendo de tal discricionariedade, recentemente foi publicada a lei municipal 8.798/2015, que modifica a forma de cálculo da contrapartida financeira da outorga onerosa em Salvador, que passa a ser definida pela seguinte fórmula:

CF = AT x (CAE - CAB) x CUB x CL em que:

CF = Contrapartida Financeira a ser paga ao Município em moeda corrente;

AT = Área do Terreno;

CAE = Coeficiente de Aproveitamento utilizado pelo Empreendimento;

CAB = Coeficiente de Aproveitamento Básico da zona em que se localiza o lote ou o terreno;

CUB = Custo Unitário Básico de Construção (CUB) relativo ao Projeto-Padrão R8-N, constante da Tabela elaborada pelo Sindicato da Indústria da Construção no Estado de Bahia - SINDUSCON-BA;

CL = Coeficiente de Localização do imóvel, conforme distribuição constante do Anexo único a esta Lei.

Note-se que a nova legislação inseriu uma nova variável para o cálculo: o chamado Custo Unitário Básico de Construção.

Tal forma de cálculo, no entanto, não apresenta uma fórmula que considere o Valor Venal do terreno, constante do cadastro de cobrança do IPTU. A ausência de tal valor restringe do cálculo o cômputo do real valor do terreno, deixando de levar em conta as peculiaridades do imóvel, como localização, valorização, fatores de interesse social, dentre outros aspectos que não podem ser ignorados.

Isto porque, com o objetivo de realização da função social da propriedade, o pagamento do solo criado mediante outorga onerosa deve variar conforme as circunstâncias locais, de maneira objetiva e justa para o empreendedor, o Município e o cidadão que precisa realizar o direito de moradia.

A este pretexto, por exemplo, o Plano Diretor Estratégico de São Paulo revisou para baixo os valores da outorga e atrelou o fator de interesse social e o fator de planejamento como critérios decisivos no valor a ser pago.

Plano Diretor de São Paulo. Lei Municipal nº 16.050/2014

Art. 117 A contrapartida financeira à outorga onerosa de potencial construtivo adicional será calculada segundo a seguinte equação:

$$C = (At / Ac) \times V \times Fs \times Fp,$$

onde:

C - contrapartida financeira relativa a cada m² de potencial construtivo adicional;

At - área de terreno em m²;

Ac - área construída computável total pretendida no empreendimento em m²;



V - valor do m² do terreno constante do Cadastro de Valor de Terreno para fins de Outorga Onerosa, conforme Quadro 14 anexo;

Fs - fator de interesse social, entre 0 (zero) e 1 (um), conforme Quadro 5 anexo;

Fp - fator de planejamento entre 0 (zero) e 1,3 (um e três décimos), conforme Quadro 6 anexo.

§ 1º A contrapartida financeira total calcula-se pela multiplicação da contrapartida financeira relativa a cada m² pelo potencial construtivo adicional adquirido.

Belo Horizonte é outro exemplo significativo a ser considerado quando leva em conta o valor venal do terreno para cálculo da contrapartida financeira da outorga onerosa, junto com o fator de interesse social, através da seguinte fórmula de cálculo:

Art. 14-E - A cobrança da Outorga Onerosa do Direito de Construir obedecerá à fórmula $CT = (CP - CAb) \times AT \times V$, na qual:

I - CT corresponde ao valor da contrapartida do beneficiário;

II - CP corresponde ao Coeficiente de Aproveitamento praticado, limitado ao CA máximo;

III - CAb corresponde ao Coeficiente de Aproveitamento Básico;

IV - AT corresponde à área do terreno;

V - V corresponde ao valor venal do metro quadrado do terreno.

Parágrafo único - Aos empreendimentos caracterizados como EHIS será aplicado o **Fator de Interesse Social - FIS** -, que constituirá redutor a ser aplicado ao resultado da equação prevista no caput deste artigo, menor ou igual a 0,8 (oito décimos).

As fórmulas de cálculo elaboradas pelas legislações acima acrescentam-se à possibilidade de isenção da cobrança, prevista no art. 30, II do Estatuto da Cidade. Segundo o artigo, *lei municipal específica deverá determinar os casos passíveis de isenção.*

Além da isenção, o Município poderá valer-se de fatores de redução como o *fator de interesse social*, utilizado como redutor do cálculo da contrapartida da outorga onerosa:

- a) Na legislação de Belo Horizonte³⁹: empreendimentos habitacionais de interesse social para famílias de renda de 0 a 6 salários mínimos; equipamentos públicos e equipamentos privados de interesse público – variando de total isenção do pagamento da contrapartida até o fator redutor de 0,5.

³⁹ Lei Municipal n. 7.166/96. Disponível em:

http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/files.do?evento=download&urlArqPlc=eixo_habitacao_resultado_votacao_20140531.pdf. Acesso em: 05/08/2015.



- b) No PDE-SP⁴⁰: habitação de interesse social; habitação do mercado popular; usos institucionais e entidades mantenedoras sem fins lucrativos - variando de total isenção do pagamento da contrapartida até o fator redutor de 0,9.

Em ambas as legislações, as demais atividades que não se encaixem no rol elencado de fator de interesse social possuem o fator de cálculo igual a 1,0(hum).

Relativamente ao *fator de planejamento*, está previsto no PDE-SP, e varia entre 0 e 1,3, segundo a macrozona entre que se encontre, seja de “estruturação e qualificação urbana” ou de “proteção e recuperação ambiental” e suas respectivas macroáreas.⁴¹

Sobre o tema, os *Cadernos Técnicos de Regulamentação e Implementação de Instrumentos do Estatuto da Cidade*, do Ministério das Cidades⁴² apresenta interessantes propostas de fatores de redução, de planejamento e de interesse social:

“- **fatores de redução**, negociados politicamente. Este tipo de fator pode variar no tempo, inclusive para permitir uma implementação gradual da cobrança da OODC. Pode ser, por exemplo, de 0,2 no primeiro ano, 0,4 no segundo ano e assim por adiante, até alcançar 1,0 no quinto ano (o que equivale a ser suprimido da fórmula). Este fator permite uma transição para o novo ambiente de planejamento urbano, com uma absorção mais fácil pelos diversos agentes envolvidos na dinâmica imobiliária da cidade.

- **fatores de planejamento**, entendidos como incentivos para a promoção de determinados usos. Este fator pode ser definido por bairro ou região da cidade, e pode, inclusive, ser maior que 1,0 , quando se deseja limitar determinados usos. Em São Paulo, por exemplo, são adotados para o bairro Jardim Paulista os fatores 0,80 para uso residencial e 1,10 para uso não residencial.

- **fatores ditos de interesse social** que, de forma similar ao fator de planejamento, tem a função de incentivar certos tipos de empreendimentos de especial interesse social, como escolas e hospitais públicos. Recaem nesta categoria também os fatores utilizados para promover a construção de habitação de interesse social.”

⁴⁰ Lei Municipal n. 16.050/2014. Disponível em:

[http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/PDE Lei final aprovada/QUADROS/PDF/PDE2013 S UBST2 Quadro 5 %20Fator interesse social Fs.pdf](http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/PDE%20Lei%20final%20aprovada/QUADROS/PDF/PDE2013%20UBST2%20Quadro%205%20Fator%20interesse%20social%20Fs.pdf) . Acesso em: 05/08/2015.

⁴¹ Lei Municipal n. 16.050/2014. Disponível em:

[http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/PDE Lei final aprovada/QUADROS/PDF/PDE2013 S UBST2 Quadro 6 Fator planejamento Fp.pdf](http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/PDE%20Lei%20final%20aprovada/QUADROS/PDF/PDE2013%20UBST2%20Quadro%206%20Fator%20planejamento%20Fp.pdf), Acesso em: 05/08/2015.

⁴² FURTADO, Fernanda; BIASOTTO, Rosane e MALERONKA, Camila. **Outorga Onerosa do Direito de Construir**: Caderno Técnico de Regulamentação e Implementação. In *Coleção Cadernos Técnicos de Regulamentação e Implementação de Instrumentos do Estatuto da Cidade*. Vol.1, Brasília: Ministério das Cidades, 2012.



O novo PDDU de Salvador, por certo, precisa realizar o que o doutor José Afonso da Silva chama de *justa distribuição dos benefícios e ônus derivados da atuação urbanística*⁴³. Tamanha importância deste princípio, foi consolidado como norma no art. 2º, IX do Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257/2001). Não seria difícil concluir que sem justiça na fórmula de cálculo da outorga onerosa, não há realização do interesse social e público, não há efetivação do urbanismo social.

Desta forma, a utilização deste instrumento estará alinhada com as peculiaridades das diversas áreas da cidade e para quais atividades o Poder Público incentivará o adensamento sem os custos ao urbanizador, seja privado ou de natureza público-privada.

Neste sentido, apresenta como alternativas José dos Santos Carvalho Filho:

“Mas é possível supor que, dependendo das necessidades e peculiaridades do Município, outras formas de contrapartida sejam anunciadas. Pode a contrapartida ser consubstanciada pela doação de alguma área privada para o governo municipal, ou pela parceria em projetos sociais de habitação a comunidades de baixa renda. É possível fazer a contraprestação com a concordância, pelo beneficiário, para a transformação da área de sua propriedade em área de proteção ambiental, com renúncia ao direito de indenização.”⁴⁴

O Município de Belo Horizonte beneficiou hospitais através da Lei Municipal nº 10.630/2013.

A cidade de Belém assegurou aos empreendimentos destinados a populações menos ricas a isenção do pagamento de outorga (Lei Municipal 7.877/1998).

Na mesma linha, o Rio de Janeiro isenta da cobrança de outorga onerosa os empreendimentos comerciais e residenciais na área SAGAS, bairros Santo Cristo, Gamboa e Saúde (Lei Municipal Complementar 101/2009).

Outro importante conceito a ser implementado na cidade de Salvador é o da outorga verde.

Como estimular que surjam projetos imobiliários sustentáveis?

⁴³ SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 6ªed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2010, p.

45.

⁴⁴ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Op. cit. p. 212.



É certo que em termos de política urbana não basta incentivar a ponta final da cadeia através do IPTU verde. Os custos de construção para uma edificação sustentável ainda são significativamente mais caros e, dada a opção ao empreendedor, é necessário que a conta feche para que novas tecnologias sejam introduzidas.

Na viabilidade econômico-financeira de um empreendimento, é recorrente o peso do valor da outorga onerosa para o potencial adicional construtivo, dessa forma, salutar ao poder público o estímulo à iniciativa privada de adoção de projetos sustentáveis com um alívio significativo nas contas desse empreendimento através de uma outorga reduzida. A outorga verde é o mecanismo eficiente para ofertar na cidade formal empreendimentos que garantam melhoria na qualidade de vida das futuras gerações; não só dos moradores mas de todo seu entorno.

Neste contexto, a outorga verde vem sendo aplicada como fator de incentivo em algumas normas municipais, a exemplo do art. 119 do Plano Diretor Estratégico de São Paulo:

Art. 119. De acordo com o art. 31 da Lei nº 14.933, de 5 de junho de 2009, que instituiu a Política de Mudança do Clima no Município de São Paulo, lei específica deverá estabelecer fator de **redução da contrapartida financeira à outorga onerosa para empreendimentos que adotem tecnologias e procedimentos construtivos sustentáveis**, considerando, entre outros:

I - o uso de energias renováveis, eficiência energética e cogeração de energia;

II - a utilização de equipamentos, tecnologias ou medidas que resultem redução significativa das emissões de gases de efeito estufa ou ampliem a capacidade de sua absorção ou armazenamento;

III - o uso racional e o reúso da água;

IV - a utilização de materiais de construção sustentáveis. (grifamos)

Diante de tais provocações, qual será a proposta a ser adotada em Salvador?

Seja qual for o incentivo adotado, desconto, isenção, os critérios para sua definição serão sempre urbanísticos e devem levar em conta a proporcionalidade entre a infraestrutura existente e o aumento de densidade desejado em cada área.

Neste sentido, José Afonso da Silva opina sobre a adequada utilização do instituto, vinculado à critérios urbanísticos, afirmando que *“é imprescindível a vinculação do instituto*



com o zoneamento , sob pena de o solo criado se transformar em instrumento deformador da cidade ou até em um simples meio de arrecadação de recursos financeiros.”⁴⁵

Assim, os incentivos através da outorga onerosa, inclusive a outorga verde, sua nova fórmula de cálculo deverão estar em consonância com este instrumento no sistema municipal de planejamento urbano: contribuir para a regulação do mercado e complementar o financiamento urbano, realizando a função social da propriedade e da cidade, contribuindo para o meio ambiente urbano sustentável. É essencial que se consiga coordenar tais necessidades da municipalidade com as vantagens ao setor privado.

Pelo quanto exposto, sugere-se que o cálculo da contrapartida da Outorga Onerosa mantenha a fórmula estabelecida pela Lei 7.400/2008 dividindo pelo Coeficiente de Aproveitamento Básico e, então, aplicar-se os eventuais fatores social e de planejamento, com seus respectivos multiplicadores:

$$CF = \frac{AT \times (CAE - CAB) \times VUP}{CAB} \times (\text{fator social/de planejamento})$$

Arremate-se, por fim, que o uso da outorga onerosa não poderá ser aviltante a ponto de inviabilidade o uso econômico do imóvel, em respeito à justa distribuição dos ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização. É interessante, pois, que o plano diretor estabeleça tal premissa, fixando um teto máximo para o pagamento da contrapartida da outorga onerosa.

2.3. Estudo de Impacto de Vizinhaça – EIV

O Estudo Prévio do Impacto de Vizinhaça (EIV) é instrumento de política urbana que visa a tutela do bem estar social, materializado em documento técnico exigido por lei municipal para a concessão de licenças e autorizações de construção de empreendimentos e atividades públicas ou privadas em área urbana.

Segundo José dos Santos Carvalho Filho, “seu objetivo busca conciliar interesses geralmente conflitantes, que são, de um lado, o interesse na realização de construções e, de

⁴⁵ SILVA, José Afonso da. Op. cit. p.265.



outro, o interesse daqueles que, por sua proximidade, são suscetíveis de sofrer os efeitos daquela."⁴⁶

Assim sendo, o EIV é mecanismo de planejamento urbano de caráter preventivo, na modalidade de limitação administrativa ao direito de propriedade, tomada pelo Município de maneira a salvaguardar o meio ambiente urbano em locais contíguos ou próximos a determinadas obras ou empreendimentos.

A Constituição de 1988 conferiu bastante importância à matéria urbanística, tornando o EIV instrumento de natureza jurídica constitucional.⁴⁷ O Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257/2001), por sua vez, regulou o instrumento nos seus artigos 36 e 37:

Art. 36. Lei municipal definirá os empreendimentos e atividades privados ou públicos em área urbana que dependerão de elaboração de estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV) para obter as licenças ou autorizações de construção, ampliação ou funcionamento a cargo do Poder Público municipal.

Art. 37. O EIV será executado de forma a contemplar os efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade quanto à qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades, incluindo a análise, no mínimo, das seguintes questões:

- I – adensamento populacional;
- II – equipamentos urbanos e comunitários;
- III – uso e ocupação do solo;
- IV – valorização imobiliária;
- V – geração de tráfego e demanda por transporte público;
- VI – ventilação e iluminação;
- VII – paisagem urbana e patrimônio natural e cultural.

Parágrafo único. Dar-se-á publicidade aos documentos integrantes do EIV, que ficarão disponíveis para consulta, no órgão competente do Poder Público municipal, por qualquer interessado.

A exigência do EIV é, pois, incumbência do Poder Público Municipal, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de degradação ao meio ambiente urbano, ressalte-se, através de lei municipal.

O Estatuto da Cidade estabelece que cabe à lei municipal a definição sobre quais empreendimentos e atividades será exigido o EIV. A lei municipal é, pois, condição de implementação efetiva desse mecanismo, deixando claro que o estudo prévio é pressuposto para a aprovação da atividade pretendida, seja ela pública ou privada.

⁴⁶ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Comentários ao Estatuto da Cidade. 4. ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2011, p. 246.

⁴⁷ Artigos 182 e 225 da Constituição Federal.



Não há, no entanto, lei municipal específica vigente em Salvador que preveja um enquadramento adequado de quais empreendimentos serão sujeitos ao EIV, contrariamente ao que preceitua o Estatuto da Cidade.⁴⁸

O tema, que deveria ser tratado pela LOUOS, não possui regulamentação, o que gera severa insegurança jurídica, ausente legislação que estabeleça critérios objetivos para definir os empreendimentos e atividades privados ou públicos na área urbana que dependerão de elaboração do EIV.

Além da insegurança jurídica, em termos práticos, o adensamento populacional, associado à crescente demanda por empreendimentos e atividades no município podem, por si, representar risco de dano grave e irreparável ao interesse público, na ausência de lei municipal que regule o EIV.

Dita ausência de regulamentação e enquadramento tende a permitir que certos empreendimentos guardem inteira e total incompatibilidade com o uso de imóveis vizinhos, residenciais e comerciais, representando danos cruciais à coletividade e ao patrimônio cultural de Salvador.

Para fins de paralelo com experiências bem sucedidas de regulamentação do EIV, pertinente se faz uma breve demonstração deste instrumento em algumas cidades brasileiras, como maneira de testemunhar sua indispensabilidade, evidenciando seus benefícios como meio de ordenação do meio ambiente urbano.

Relevante, pois, é o exemplo do EIV na cidade de Belo Horizonte, instituído por seu Plano Diretor, Lei 7.165/96, quando alterado pela Lei nº 9.959/10. A regulamentação legal do EIV na capital mineira permitiu traçar as diretrizes que visam mitigar os potenciais impactos negativos que venham a ser gerados por empreendimentos ou atividades, em especial aqueles ligados à Copa do Mundo. O plano diretor no município prevê, em seu artigo 75, a criação das chamadas *áreas especiais* dentro da cidade, em que são necessárias políticas fiscais e de intervenção diferenciadas, como a região da Pampulha, zelando por um meio ambiente urbano planejado e organizado, e trazendo benefícios para a cidade como um todo, na medida em que são minimizados os efeitos negativos das construções.

Outro exemplo expressivo é o da cidade de São Paulo, que dispõe sobre o Relatório de Impacto de Vizinhança (RIVI) através do decreto nº 34.713/1994, que foi alterado por

⁴⁸ Por conta da ação de declaração de inconstitucionalidade promovida pelo Ministério Público da Bahia, o artigo 100 da Lei Municipal 8.167/2012 teve eficácia mantida apenas para os incisos I e IV, na exigência de realização do EIV, como se comenta a seguir.



dois decretos posteriores, em 1996 e 2006. Além disto, foi encaminhado à Câmara o Projeto de Lei n. 414/2011 para disposição sobre o Estudo de Impacto de Vizinhança e seu respectivo relatório (EIV/RIVI), pelo qual foram realizadas audiências públicas em 2013, na qual se concluiu acerca da importância de matéria legislativa sobre o EIV em prol de um crescimento ordenado e sustentável. O novo PDE de São Paulo, assim como o atual PDDU de Salvador, estabelece que *lei municipal definirá os empreendimentos, atividades e intervenções urbanísticas, públicos ou privados, que deverão ser objeto de EIV e RIVI durante o seu processo de licenciamento urbano e ambiental.*⁴⁹

O município do Rio de Janeiro, apesar de não ter legislação específica sobre o tema, constituiu grupo de trabalho, através do decreto 37.620/2013 para elaboração de projeto de lei para a elaboração do EIV e do RIVI (relatório do estudo de impacto de vizinhança).

A título de complementação, insta citar como bons exemplos o município de Santos, que prevê regulamentação do EIV na Lei Complementar n. 793, de 14 de janeiro de 2013; o município de Joinville, na lei complementar nº 336, de 10 de junho de 2011, e o município de Niterói, lei 2.051/2003.

Imperioso destacar que as mencionadas leis fazem referência aos aspectos exigidos no artigo 37 do Estatuto da Cidade, quais sejam: adensamento populacional, equipamentos urbanos e comunitários, uso e ocupação do solo, valorização imobiliária, geração de tráfego de demanda por transporte público, ventilação e iluminação, paisagem urbana e patrimônio natural e cultural. Isto porque tais requisitos não estão contextualizados pela legislação federal, cabendo ao Município fazê-lo.

Sobre o tema, o TJ-SP pronuncia-se pela necessidade de regulamentação do EIV por parte da Municipalidade:

Direito de vizinhança. Nunciação de obra nova. Via pública. Aumento de fluxo de veículos e pessoas no local e comprometimento da segurança em razão da abertura de portão de acesso ao prédio construído pela ré. Hipóteses não previstas nos incisos do artigo 934, do Código de Processo Civil. Falta de interesse de agir. Ocorrência. Direito de vizinhança. Nunciação de obra nova. **Ausência de elaboração de Estudo de Impacto de Vizinhança. Ofensa às disposições contidas nos artigos 36 e 37, do Estatuto das Cidades. Legitimação ativa para a causa exclusiva da Municipalidade. Lei complementar que, ademais, não foi regulamentada pela própria Prefeitura Municipal de São José dos Campos. Ilegitimidade ativa para a causa dos autores.** Ocorrência. Extinção da ação sem resolução do mérito. Exegese do artigo 267, VI, do Código de processo Civil. Direito de vizinhança. Nunciação de obra nova. Pleito a ser

⁴⁹ PDE-SP, Lei Municipal 16.050/2014, art. 151 e seguintes.



deduzido pela ré em reconvenção. Realização de pedido contraposto. Conhecimento. Admissibilidade, posto que observado o princípio da ampla defesa e do contraditório. Direito de vizinhança. Nunciação de obra nova. Aprovação do projeto pela Municipalidade. Ocorrência. Regularidade da obra. Reconhecimento. Ação de rito especial. Inaplicabilidade das disposições relativas às medidas cautelares. Reconhecimento da responsabilidade processual objetiva prevista no artigo 811, do Código de Processo Civil. Inadmissibilidade. Direito de vizinhança. Nunciação de obra nova. Danos materiais. Prejuízos decorrentes da paralisação da obra, período em que houve pagamento dos trabalhadores e atraso no cronograma. Ônus da prova atribuído à ré. Demonstração dos danos materiais. Inocorrência. Indenização indevida. Direito de vizinhança. Nunciação de obra nova. Danos morais. Publicação de notícia em jornal local. Narrativa acerca da confusão no local em razão da abertura do portão de acesso. Inexistência de juízo de valor acerca do ato praticado pela ré. Informes atribuídos aos autores. Não comprovação quanto à fonte da notícia. Abalo à imagem da ré. Não comprovação. Indenização indevida. Apelo dos autores improvido, com alteração da parte dispositiva da sentença, recurso adesivo da ré improvido.

(TJ-SP nº 9118345-88.2008.8.26.0000, Relator: Rocha de Souza, Data de Julgamento: 19/01/2012, 32ª Câmara de Direito Privado)

No relatório de dito julgado, o relator esclarece a relação necessidade de regulamentação do EIV através de lei e o poder do Município de cobrar do particular o cumprimento da norma:

É que a ré cuidou de trazer aos autos legislação municipal que aprovou e instituiu o Plano Direito de Desenvolvimento Integrado (PDDI) do Município de São José do Campos, dele continente previsão no sentido de que “O Município deverá instituir e regulamentar os critérios para exigência e elaboração de Estudo de Impacto de Vizinhança EIV, na forma e aspectos estabelecidos pela Lei Federal nº 10.257 de 10 de julho de 2001, e suas eventuais alterações” (artigo 78, da Lei Complementar nº 306/06 fls. 180).

Ocorre que, conforme certificado pelo Diretor do Departamento da Secretaria de Planejamento Urbano, “Atualmente estamos fazendo estudos com a finalidade de elaborar a regulamentação que tratará das atividades passíveis de elaboração do Estudo de Impacto de Vizinhança; do seu conteúdo, da análise; das medidas compensatórias etc” (fls. 149).

A própria Lei Complementar nº 306/06 previu em seu artigo 78 a necessidade de regulamentação dos critérios para exigência e elaboração do Estudo de Impacto de Vizinhança. Entretanto, não foram adotadas pelo poder público providências específicas para referida regulamentação, e só à Municipalidade competia fazê-lo, e o particular não é obrigado a fazer algo, ou deixar de fazer, senão em virtude de lei, conforme princípio insculpido na Constituição Federal. Aos autores sequer é dado pleitear atuação concreta da Municipalidade, eis que o poder público não pode exigir do particular cumprimento de norma que sequer foi regulamentada.



Visto tal quadro, cabe ao município suprir esta omissão legislativa, sem a qual a perspectiva de um desenvolvimento sustentável da cidade fica obstado. O referido óbice advém da dificuldade encontrada na atuação do poder público municipal no sentido de evitar que determinados empreendimentos prejudiquem a cidade estruturalmente, sobretudo por se omitir na regulamentação deste importante instrumento, previsto no Estatuto das Cidades de forma cogente (art. 36 do Estatuto).

É certo que o EIV deverá ser invocado para empreendimentos realmente impactantes – de significativo potencial impacto – na sua localidade, não sendo admissível concorrência de instrumentos compensatórios para não afetar a segurança jurídica de se investir na cidade.

2.3.1. Atual conjuntura legislativa do Estudo de Impacto de Vizinhança em Salvador

Atualmente, a lei municipal 7400/2008, plano diretor vigente em Salvador, prevê o Estudo de Impacto de Vizinhança – EIV e seu respectivo Relatório de Impacto de Vizinhança – RIVI no artigo 271, nos casos de empreendimentos ou atividades que possam afetar a qualidade de vida da população circunvizinha.

Prevê, ainda, que o EIV será executado de forma a contemplar, no mínimo, o adensamento populacional, a demanda de equipamentos urbanos e comunitários, alterações no uso e ocupação do solo, a valorização imobiliária, geração de tráfego e demanda e transporte público, ventilação e iluminação natural, alterações na paisagem, poluição ambiental e sonora e risco ambiental urbano.

O plano diretor delegou, no seu artigo 273, que à lei de Ordenamento do Uso e Ocupação do Solo – LOUOS caberá a regulamentação do EIV⁵⁰, com o estabelecimento dos empreendimentos e atividades os quais estarão sujeitos ao estudo, bem como sua classificação, componentes obrigatórios, prazos e procedimento.

Sabe que Ação Direta de Inconstitucionalidade declarou a Lei 8167/2012 parcialmente inconstitucional, fazendo com o que o Município de Salvador passasse a

⁵⁰ O próprio plano diretor, em que pese tenha delegado à LOUOS a regulamentação do EIV, dispensou-o, no parágrafo terceiro do artigo 271, de construções com área inferior a 3.500m² (três mil e quinhentos metros quadrados) destinadas às atividades promotoras da educação e do saber, bem como templos religiosos e atividades associativas. Ainda, no artigo 166, parágrafo único, III, previu a realização do EIV para empreendimentos de relevante impacto urbanístico-ambiental nas ZPRs.



conviver com duas leis de ordenamento de uso e ocupação do solo (LOUOS): a antiga lei 3377/84 e a mais recente lei 8167/2012.⁵¹

Dentre os artigos que permaneceram em vigência da Lei 8.167/2012, o artigo 100, II e III, que determina os casos em que será exigido o EIV, continua em vigor, valendo-se para reger o instituto (excetuando-se, tão somente, os incisos I e IV, revogados pela Ação Direta de Inconstitucionalidade).

Assim, são atualmente os empreendimentos e atividades sujeitos ao EIV em Salvador:

Art. 100. O Estudo de Impacto de Vizinhança será exigido nas seguintes solicitações:

~~I — para os Empreendimentos e Atividades enquadrados na Tabela III.2 do Anexo 3 desta Lei, nos níveis de Poluição Ambiental Alto (A); F-PL-060-00~~

II – urbanização integrada a partir de 1.500 (mil e quinhentas) unidades;

III – parcelamento do solo com área superior a 30ha (trinta hectares);

~~IV — as atividades listadas na Tabela V.7 do Anexo 5 desta Lei.~~

Além dos incisos II e III do artigo 100, também não foi revogado da Lei 8167/2012 o artigo 34, que exige o EIV para empreendimentos e atividades localizados em Pólos Geradores de Tráfego.

Desta forma, o instituto do EIV atualmente em Salvador restringe-se ao artigo 34 e incisos II e III do art. 100 da Lei 8167/2012; mantendo-se os aspectos procedimentais da Tabela VIII.9 do Anexo 8 da Lei 3377/84⁵², a LOUOS mais antiga.

É evidente, pois, a insegurança jurídica gerada pela ausência de lei específica e pelo amálgama de leis que atualmente regem o EIV, materializando uma regulamentação temerária que pode gerar inestimáveis prejuízos para investidores e para a coletividade como um todo.

A ausência da análise de tais impactos frente à realização de obras e atividades representa uma potencial fonte inesgotável de prejuízos ao município de Salvador, visto que

⁵¹ Sobre o tema, vide capítulo do VI do Relatório Analítico dos Estudos apresentados pela FIPE no programa Salvador 500, elaborado por este escritório e encaminhado à ADEMI em 01.07.2015.

⁵² Segundo a lei, se faz necessária Análise de Orientação Prévia para empreendimentos com área de construção superior a 3500,00m², relacionadas à educação e saúde; e para áreas de construção superiores a 10mil m², relacionadas à centros empresariais, shoppings centers, galpões, telheiros, naves industriais, centros de convenções, parques de exposições, centrais de abastecimentos, feiras permanentes e hipermercados.



se tratam de requisitos imprescindíveis para a manutenção de um ambiente urbano organizado e planejado, com adequação às necessidades da população e manutenção do bem estar social.

Daí a necessidade de regulamentação do EIV, por força do artigo 36 do Estatuto da Cidade, que deve ser feita por lei municipal, a fim de que o Poder Público Municipal possa exigir do particular os estudos de impacto de vizinhança previamente à obra ou atividade potencialmente causadora de impactos ao meio ambiente urbano.

2.3.2. Avaliação de Impacto por uso do potencial adicional construtivo

Importante fazer alusão neste tópico às chamadas *avaliações de impacto* realizadas pelo órgão de planejamento no caso da utilização de 20% (vinte por cento a mais do CAB). O artigo 264, III do atual PDDU de Salvador preceitua o seguinte:

Art. 264. A Transferência do Direito de Construir, TRANSCON, será concedida apenas depois de constatada a inexistência de prejuízos reais ou potenciais ao patrimônio cultural, à paisagem e ao meio ambiente, respeitados os gabaritos de altura das edificações, os índices de ocupação e de permeabilidade, e os recuos e afastamentos fixados pela legislação para as zonas ou corredores nas quais seja admitida a recepção de potencial construtivo adicional, nos termos desta Lei. Parágrafo único. Na autorização do exercício do direito de construir, serão observados os seguintes critérios e restrições:

I - a área construída para efeito do cálculo do coeficiente de aproveitamento que se pretende atingir no empreendimento não excederá ao limite máximo estabelecido para o terreno ou lote receptor, de acordo com a aplicação do Coeficiente de Aproveitamento Máximo, CAM, segundo a zona em que se localize, conforme o Quadro 01 do Anexo 2, e o Mapa 02 do Anexo 3, integrantes desta Lei;

II – V E T A D O;

III - **nos casos em que o potencial construtivo a ser transferido corresponder a mais de 20 % (vinte por cento) do CAB da zona em que se localize o terreno receptor, o impacto urbanístico decorrente da implantação do empreendimento será avaliado pelo órgão de planejamento do Município, no tocante:**

a) à saturação da capacidade viária;

b) ao meio ambiente e patrimônio cultural, quando for o caso;

c) ao volume edificado e sua relação com os usos no entorno.

Por meio deste dispositivo, a municipalidade passa a exigir daqueles terrenos em que o potencial construtivo a ser transferido corresponder a mais de 20%(vinte por cento) do CAB, uma avaliação dos impactos urbanísticos decorrentes da implantação do empreendimento.



Observe-se que não se trata de estudo de impacto de vizinhança, ou estudo de impacto ambiental – dois instrumentos que dependem de lei ou ato normativo regulatório -, mas de um amplo e impreciso *impacto*, que pretende salvaguardar aspectos igualmente indeterminados.

Trata-se de mais um dispositivo eivado de potencial insegurança jurídica. Não existem parâmetros objetivos para a exigida avaliação de impacto estabelecidos em lei ou decreto de forma a regular:

- i) *O enquadramento dos empreendimentos* sujeito à avaliação de impacto. Vinte por cento a mais do CAB será o único e suficiente critério para estabelecer a necessidade da avaliação de impacto?
- ii) *Quais critérios objetivos serão utilizados* para definir a saturação da capacidade viária, o impacto ao meio ambiente e patrimônio cultural e ao volume edificado e sua relação com os usos do entorno?
- iii) *Qual será o órgão de planejamento do Município responsável* pela atuação nesse sentido e qual será o trâmite procedimental para coloca-lo em prática?

Não se pode, pois, permitir que a subjetividade casuística proveniente de uma permissividade dada por um dispositivo carente de critérios objetivos acarrete prejuízos tanto para a municipalidade quanto para o particular.

Tamanha insegurança jurídica gerada pela ausência de regulamentação específica da avaliação de impacto por uso do potencial construtivo já gerou prejuízos efetivos para Salvador.

No caso soteropolitano, em razão da inexistência de critérios objetivos, a avaliação de impacto não foi efetivamente exigida aos empreendedores. A falta de regulamentação e inexistência de exigências, no entanto, não freou questionamentos por parte dos órgãos de controle (Ministério Público do Estado da Bahia).

O procedimento de avaliação de impacto deve ser único, já contemplando o RIT e demais aspectos de trânsito, e estabelecer-se em parâmetros objetivos. Desta forma, além de salvaguardar a urbe de possíveis impactos gerados por novos empreendimentos acima do CAB, garantir-se-ão, também, os direitos do particular que pretende utilizar-se, legalmente, dos instrumentos de incremento do potencial construtivo.

2.4. Transferência do direito de construir



A Transferência do Direito de Construir- TRANSCON é o instrumento pelo qual o Poder Público Municipal poderá permitir ao proprietário de imóvel urbano, privado ou público, exercer em outro local, ou alienar, mediante escritura pública, o direito de construir. Aplica-se a este instituto, quando o imóvel for considerado necessário para fins de implantação de equipamentos urbanos e comunitários, criação de espaços abertos de uso público, preservação de áreas de valor ambiental e preservação de imóvel considerado de interesse histórico, cultural, paisagístico ou social, conforme previsão no Estatuto da Cidade.

Em outros termos, o imóvel sobre o qual se manifeste o interesse público será transferido ao domínio do Município, que em troca emite *Certidão de Potencial Construtivo* ao proprietário, correspondente ao direito de construir a ser exercido em outro local, especificado em metros quadrados e equivalente ao produto da área do terreno ou lote pelo CAB da zona em que esteja situado.

O TRANSCON no atual PDDU de Salvador encontra-se previsto nos artigos 259 e seguintes.⁵³ A legislação apresenta a utilização do instrumentos e seus regramentos, juntamente com sua atual forma de cálculo. Ainda, estipula a emissão da Certidão de Potencial Construtivo com a especificação, em m², do potencial a ser transferido. Esse valor corresponderá ao produto da área do terreno pelo CAB da região.

É a forma de cálculo atual:

$$PCT = [ACE - (A_{Tr} \times CAB_r)] \div (VUP_d \div VUP_r) \text{ em que:}$$

⁵³ Art. 259. A Transferência do Direito de Construir, TRANSCON, é o instrumento pelo qual o Poder Público Municipal poderá permitir ao proprietário de imóvel urbano, privado ou público, exercer em outro local, ou alienar, mediante escritura pública o direito de construir, previsto neste Plano Diretor ou em legislação urbanística dele decorrente, quando o imóvel de sua propriedade for considerado necessário para fins de:

I - implantação de equipamentos urbanos e comunitários;

II - criação de espaços abertos de uso público;

III - preservação de áreas de valor ambiental indicadas nesta Lei ou em lei específica;

Art. 259. A Transferência do Direito de Construir, TRANSCON, é o instrumento pelo qual o Poder Público Municipal poderá permitir ao proprietário de imóvel urbano, privado ou público, exercer em outro local, ou alienar, mediante escritura pública o direito de construir, previsto neste Plano Diretor ou em legislação urbanística dele decorrente, quando o imóvel de sua propriedade for considerado necessário para fins de:

I - implantação de equipamentos urbanos e comunitários;

II - criação de espaços abertos de uso público;

III - preservação de áreas de valor ambiental indicadas nesta Lei ou em lei específica;

Art. 263. A utilização de coeficientes de aproveitamento até o limite do Coeficiente de Aproveitamento Máximo, CAM, mediante a Transferência do Direito de Construir, TRANSCON, será admitida nas seguintes situações:

[...]

§ 2º Fica assegurado aos titulares de TRANSCON na data de publicação desta Lei, o direito de utilização do referido instrumento integralmente em terreno receptor situado em qualquer Zona de Uso ou Corredor de Uso Diversificado com exceção da Área de Borda Marítima.

§ 3º os titulares de TRANSCON adquiridos após a publicação desta Lei, poderão utilizar o referido instrumento em terreno receptor situado em qualquer Zona de Uso ou Corredor de uso Diversificado, à exceção da Área de Borda Marítima à razão de 50% (cinquenta por cento) do incremento do potencial devendo os direitos correspondentes aos restantes 50% (cinquenta por cento) do incremento pretendido, ser objeto de aquisição de Outorga Onerosa do Direito de Construir.



PCT, é o potencial construtivo a ser transferido;
ACE, é a área construída para efeito do cálculo do coeficiente de aproveitamento que se pretende atingir no empreendimento;
ATr, é a área do terreno receptor;
CABr, é o coeficiente de aproveitamento básico do terreno receptor;
VUPd, é o Valor Unitário Padrão do terreno doador;
VUPr, é o Valor Unitário Padrão do terreno receptor.

Sobre o instrumento da transferência do direito de construir no atual PDDU de Salvador, pertinente fazer menção a três aspectos:

- i) áreas de valor ambiental:
- ii) área de patrimônio histórico e cultural:
- iii) doações para regularização fundiária: e
- iv) Habitações de Interesse Social.

Quanto às áreas de valor ambiental, importante destacar, como alternativa ao TRANSCON, o uso do instrumento “compensação por serviços ambientais”, conceito trazido pelo Estatuto da Metrópole (Lei Federal nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015). O Estatuto possui relevante relação com Salvador em decorrência da grande influência que exerce sobre e que sofre da região metropolitana na dinâmica da cidade.⁵⁴

É importante que o novo PDDU defina e permita o instrumento da *compensação por serviços ambientais* e estabeleça os termos em que ele seria capaz de substituir a transferência do direito de construir especificamente das áreas de valor ambiental da cidade.

Necessário fazer referência, também, quanto aos bens integrantes do patrimônio histórico e cultural. O atual PDDU de Salvador não subtrai do potencial construtivo a ser transferido a metragem já construída no terreno, concedendo potencial como se terreno limpo fosse.

O novo PDDU deve apresentar uma nova fórmula de aplicação do TRANSCON para o caso dos bens integrantes do patrimônio histórico e cultural, de forma a deduzir a área construída existente no imóvel preservado.

O regramento pelo plano diretor às áreas de patrimônio histórico e cultural é de urgente e essencial importância em Salvador, visto que o vasto acervo imobiliário histórico e cultural da capital encontra-se atualmente negligenciado e despovoado.

⁵⁴ CARVALHO, IMM., and PEREIRA, GC., orgs. Como anda Salvador e sua região metropolitana [online]. 2nd. ed. rev. and enl. Salvador: EDUFBA, 2008. 228 p. ISBN 85-232-0393-1. Available from SciELO Books <<http://books.scielo.org>>



O plano diretor do Rio de Janeiro é importante exemplo a ser citado sobre o aspecto do gerenciamento deste tipo de patrimônio. Na capital carioca, a emissão da transferência do direito de construir pode condicionar o uso do recurso obtido com a venda desse potencial a reformas e manutenções no edifício ou prédio histórico:

Plano Diretor do Rio de Janeiro, Lei Municipal n.º 111 / 2011.

*Art. 88. Os recursos obtidos pela transferência de potencial construtivo de imóveis tombados ou sujeitos a qualquer forma de proteção ambiental ou cultural **serão obrigatoriamente aplicados na sua recuperação e conservação.***

Nesse ponto, tendo em vista a grande quantidade de prédios históricos em ruínas na cidade de Salvador, notadamente no centro histórico da cidade (CAS), a transferência da responsabilidade de recuperação e conservação dos imóveis tombados ao particular através dos recursos obtidos por meio de TRANSCON demonstra-se medida eficaz para uma melhora na gestão deste tipo de patrimônio.

Ainda sobre transferência do direito de construir, é interessante que o novo plano diretor se valha de instrumentos de incentivo a doações de imóveis para regularização fundiária em troca de certidões de potencial construtivo.

A doação para finalidades de interesse público através do TRANSCON deve ser incentivada. aliada com incentivos semelhantes do instrumento da outorga onerosa do direito de construir.

O município de São Paulo é um bom exemplo de utilização de fórmula diferente quando se trata de desapropriações amigáveis e doações. Nesses casos, compõe a fórmula o CAM, enquanto que nas demais situações geradoras de Transferência do Direito de construir, o CAM é substituído pelo CAB, gerando um volume menor quando não se trata de doações.

Estabelece ainda um fator de incentivo, que compõe a fórmula e varia de acordo com a atividade que virá a ser desenvolvida.

*“Nos casos de utilização da transferência do direito de construir nas **desapropriações amigáveis e doações**, previstos no art. 126 desta lei, o potencial construtivo passível de transferência será calculado segundo a equação a seguir:*

$PCpt = Atc \times CAm_{\max} \times Fi$, onde:

PCpt - potencial construtivo passível de transferência;

Atc - área do terreno doado;

*CA_{max} - **coeficiente de aproveitamento máximo do terreno doado**, vigente na data de doação;*

Fi - fator de incentivo à doação, vigente na data da doação.



§ 1º Segundo a finalidade de transferência, ficam definidos os seguintes fatores de incentivo à doação:

- I - **2,0 (dois)** para melhoramentos viários para implantação de corredores de ônibus;
 - II - **1,9 (um e nove décimos)** para programas de construção de Habitação de Interesse Social;
 - III - **0,8 (oito décimos)** para programas de regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda;
 - IV - **1,4 (um e quatro décimos)** para implantação de parques.”.
- (Fl. 177)

O plano diretor do Rio de Janeiro, por sua vez, prevê que o particular poderá valer-se da transferência do direito de construir em Operações Urbanas em caso de doação de parte do seu terreno para um dos fins previstos nos incisos I a III do artigo 85:

Art. 85. A transferência do direito de construir, a que se refere o Estatuto da Cidade, será admitida em áreas de Operação Urbana e somente será autorizada para os seguintes fins:

- I . implantação de equipamentos urbanos e comunitários;
- II. preservação, quando o imóvel for considerado de interesse histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural;
- III. atendimento a programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social.

§1º A mesma faculdade poderá ser concedida ao proprietário que doar ao Poder Público seu imóvel, ou parte deste, para os fins previstos nos incisos deste artigo.

Muitos municípios adotam como referência, por exemplo, o pagamento completo da contrapartida prevista em lei ao final dos trâmites de aceitação da obra concluída⁵⁵. Assim, a concessão do habite-se por parte do órgão municipal competente estaria condicionado à quitação dos débitos relativos à outorga onerosa (ou à comprovação da sua isenção, nos casos em que se aplique), garantindo o pagamento à municipalidade.

Por fim, quanto à Transferência do Direito de Construir em Habitação de Interesse Social – HIS sugere-se que, no caso de projetos que utilizem a HIS, o saldo não utilizado de potencial construtivo poderá voltar para o empreendedor em forma de TRANSCON, como forma de estimular este tipo de empreendimento.

⁵⁵ Dado fornecido pela Coleção *Cadernos Técnicos de Regulamentação e Implementação de Instrumentos do Estatuto da Cidade*.



Assim, se o empreendedor não utilizou o máximo do potencial construtivo (CAB) para a implantação de Habitação de interesse social, o coeficiente restante poderia por ele ser aproveitado, em forma de TRANSCON, como saldo para outro empreendimento, respeitando as restrições impostas pelo plano diretor como um todo.

Acrescente-se aqui, que é interessante que haja uma interação entre a aplicação do instrumento da outorga onerosa, transferência do direito de construir e o licenciamento urbanístico. Dessa forma, os parâmetros orientadores da transferência do direito de construir, alinhado com as previsões de descontos e isenções estarão alinhados com os procedimentos de análise e aprovação dos projetos de construção apresentados pelo setor privado na Prefeitura, para obtenção das licenças pertinentes.

Assim, o novo plano diretor deve contemplar:

- i) interação entre os instrumentos urbanísticos e o licenciamento urbanístico, de forma a conciliar e/ou condicionar os dois aspectos em prol do desenvolvimento urbano;
- ii) previsões de isenção e descontos nos instrumentos urbanísticos a partir da preservação do patrimônio urbano e ambiental, doações para finalidade de interesse público e retorno do saldo de potencial construtivo não utilizado em HIS; e
- iii) incentivos ao desenvolvimento urbano em geral, envolvendo contrapartidas urbanísticas à disponibilização equipamentos urbanos e comunitários por parte dos investidores privados.

2.5 Valor venal e Áreas *non aedificandi*

As áreas *non aedificandi* são “as reservadas dentro de terrenos de propriedade privada que ficam sujeitas a restrição do direito de construir, por razões de interesse urbanístico – o que vale dizer, no interesse coletivo.”⁵⁶

São áreas, pois, que possuem sua limitação quando ao direito de construir em razão de imposições urbanísticas, como as vias de comunicação e espaços livres, áreas verdes, áreas de lazer e recreação. Ainda, as chamadas *faixas non aedificandi* “decorrem de projetos de alargamento das vias públicas, com o deslocamento do alinhamento para dentro dos lotes edificáveis”⁵⁷.

⁵⁶ SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 6ªed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 268.

⁵⁷ SILVA, Op. Cit, p. 268.



Em Salvador, as áreas *non aedificandi* estão previstas, de forma esparsa, na Lei 3377/84, lei de Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo, a exemplo das APPs, áreas molhadas, áreas arborizadas, reservas de Mata Atlântica.

Tais áreas, no entanto, em que pese a restrição sobre o direito de construir, são inseridas no cálculo do IPTU como se utilizáveis fossem. Isso ocorre porque as restrições de uso não importam na perda da propriedade, fato gerador do imposto. É o entendimento do STJ:

"TRIBUTÁRIO. IPTU. ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE CUMULADA COM A NOTA DE NON AEDIFICANDI . INCIDÊNCIA DO IMPOSTO.

1. Discute-se nos autos a incidência de IPTU sobre imóvel urbano declarado em parte como área de preservação permanente com nota non aedificandi .

2. Nos termos da jurisprudência do STJ, "A restrição à utilização da propriedade referente a área de preservação permanente em parte de imóvel urbano (loteamento) **não afasta a incidência do Imposto Predial e Territorial Urbano, uma vez que o fato gerador da exação permanece íntegro**, qual seja, a propriedade localizada na zona urbana do município. Cuida-se de um ônus a ser suportado, o que não gera o cerceamento total da disposição, utilização ou alienação da propriedade, como ocorre, por exemplo, nas desapropriações." (REsp 1128981/SP, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, julgado em 18/03/2010, DJe 25/03/2010).

3. **O fato de parte do imóvel ser considerada como área non aedificandi não afasta tal entendimento, pois não há perda da propriedade, apenas restrições de uso, a fim de viabilizar que a propriedade atenda à sua verdadeira função social. Logo, se o fato gerador do IPTU, conforme o disposto no art. 32 do CTN, é a propriedade de imóvel urbano, a simples limitação administrativa de proibição para construir não impede a sua configuração .**

4. Não há lei que preveja isenção tributária para a situação dos autos, conforme a exigência dos arts. 150, § 6º, da Constituição Federal e 176 do CTN. Recurso especial provido" (STJ, 2ª T., REsp nº 1.482.184 /RS, rel. Min. Humberto Martins, j. 17.03.15)."

Não obstante a cobrança do IPTU sobre tais áreas seja legítima, alguns Municípios, em reconhecimento à sua não utilização, possuem legislação que prevê a possibilidade de isenção ou redução da cobrança de IPTU em terrenos que possuam faixas *non aedificandi*, como é o caso de Natal/RN, pelo Decreto nº 6.674 e Limeira/SP, através da lei complementar municipal n. 190/97.

No caso de Natal/RN, a legislação municipal - Decreto nº 6.674, de 27/12/2000 - fixa a alíquota do IPTU em zero para os imóveis declarados *non aedificandi*, enquanto perdurar tal limitação, havendo, desta forma, isenção do crédito tributário.

Trata-se, pois, de consentimento por parte do município, plenamente possível e assegurado por meio de instrumento normativo. A isenção de cobrança de IPTU para as



faixas non aedificandi dos terrenos particulares, ou previsão de desconto significativo sobre tais áreas, respeita o princípio de que o poder do município de tributar sobre imóveis depende e está atrelado ao seu efetivo uso.

Sugere-se, então, para o Município de Salvador, a isenção ou redução de tributos municipais, como IPTU, ISS, ITIV ou mesmo taxa de lixo, através de previsão legal, de forma a não onerar as áreas *non aedificandi* presentes em terrenos de particulares.

2.6. Licenciamento urbanístico e ambiental unificado

Segundo José Afonso da Silva, as *licenças urbanísticas*,

“antes que meras licenças de construção (...) sem deixar de constituir uma atividade de polícia, enquanto controlam o exercício de direitos subjetivos, converteram-se também num *instrumento de execução do urbanismo* e por elas não se controla tão só e estética de um projeto ou sua acomodação às normas de polícia da construção, mas a sua **acomodação ao planejamento urbanístico, ao plano de etapas, à urbanização programada**” (grifos inseridos)

A licença, pois, reconhece e substancia um direito do requerente, em acordo com os requisitos impostos em lei. A concessão do licenciamento significa o atendimento dos requisitos legais e, conseqüentemente, consonância com o plano urbanístico geral ou pontual do município.

A licença ambiental, por sua vez, constitui o procedimento administrativo mediante o qual o órgão ambiental competente licencia a implantação, a ampliação e a operação de empreendimentos potencialmente causadores de degradação ambiental.

Nas licenças ambientais, são estabelecidas as condições para que o empreendedor, pessoa física ou jurídica, de direito privado ou de direito público, implante, amplie ou opere o empreendimento sob sua responsabilidade.⁵⁸

O Estatuto da Cidade trouxe o Estudo de Impacto de Vizinhança - EIV⁵⁹ como instrumento de observância necessária para a concessão da licença urbanística – nos casos em que couber, assim como o Estudo de Impacto Ambiental – EIA⁶⁰, para as hipóteses de concessão de licença ambiental. Trazem, no entanto, os dois instrumentos de forma autônoma, independentes entre si.

⁵⁸ IPEA, *Licenciamento Ambiental para o Desenvolvimento Urbano*. Avaliação de Instrumentos e Procedimentos. Disponível em: http://ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_licenciamento_ambiental.pdf. Acesso em: 16/07/2015.

⁵⁹ Estatuto da Cidade, art. 36

⁶⁰ Estatuto da Cidade, art. 4º, VI.



No entanto, não há óbice, para que os dois instrumentos – licença urbanística e licença ambiental - sejam coordenados, para uma realização simultânea ou paralela. Ao revés, uma união do processo de licenciamento ambiental e urbanístico absorveria grande parte da burocracia sem, no entanto, perder o caráter regulatório.

A tendência de sua conjugação num processo único de licenciamento urbanístico ambiental é opinião de Adilson Abreu Dallari⁶¹:

A rigor, o segundo [Estudo de Impacto de Vizinhança] nem seria necessário, pois o Estudo de Impacto Ambiental obviamente se refere também ao meio ambiente urbano. Talvez a criação do segundo se deva ao costume ou ao preconceito no sentido de tomar a expressão “meio ambiente” como abrangendo apenas o ambiente natural, os recursos naturais, tais como florestas, águas, montanhas, etc. Na verdade, o meio ambiente a ser preservado abrange tanto os bens naturais como os bens culturais. O que deve variar, diante do caso concreto, é a forma, a metodologia, de realização do estudo, que será sempre um Estudo de Impacto Ambiental.

O objetivo do licenciamento ambiental para fins urbanísticos, como é nomeado pela Instituto Plural de Educação Aplicada – IPEA, é exigir dos empreendedores de parcelamento e regularização do solo urbano a prevenção e mitigação dos impactos ambientais dos seus empreendimentos.⁶²

O município de Camaçari, através do Código Urbanístico e Ambiental, lei complementar municipal n. 913/2008, é um exemplo de coadunação entre o licenciamento urbanístico e ambiental, promovendo um único processo coordenado que fiscaliza e concede licenças nos âmbitos urbanístico e ambiental:

Art. 114. Os padrões de ocupação e as restrições de uso estabelecidas nos Anexos II, II.1 e III desta Lei serão observados na aprovação dos pedidos de licenciamento de empreendimentos e atividades e no exercício do poder de polícia administrativa para o ordenamento do uso e ocupação do solo e controle ambiental.

O atual PDDU de Salvador, por sua vez, prevê o licenciamento urbanístico ambiental no artigo 277 e seguintes. Segundo o artigo 278, *nos procedimentos de licenciamento urbanístico e/ou ambiental deverá constar a fixação de diretrizes pelos órgãos municipais competentes, quando necessário, informações sobre a viabilidade de licenciamento do empreendimento nos termos da legislação urbanística e ambiental, bem como condicionantes a serem atendidas.*

⁶¹ DALLARI, Adilson Abreu. Instrumentos da Política Urbana. In: Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal 10.257/2001). 2ª Edição. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 84-85

⁶² IPEA, Op. Cit.



O plano diretor ainda prevê, para o licenciamento urbanístico e/ou ambiental, regras procedimentais serão previstas em legislação própria:

Art. 280. O **Município fará o licenciamento urbanístico e/ou ambiental, na esfera de sua competência, observando as regras procedimentais estabelecidas na legislação que lhes for própria.** Parágrafo único. O procedimento de licenciamento, quando exigir análise de impacto ambiental ou de vizinhança, obedecerá à sistemática a ser fixada por legislação ordinária específica, que deverá observar, no mínimo:

- I - fixação de diretrizes e termos de referência;
- II - contratação de equipe técnica multidisciplinar cadastrada no órgão municipal responsável conforme cada caso;
- III - análise da proposta e da mitigação apresentada;
- IV - atuação do Conselho Municipal de Meio Ambiente, COMAM, no âmbito de sua competência;
- V - audiência pública, quando exigida;
- VI - expedição de licença, com a devida publicidade.

Apesar da previsão legal, tal regulamentação por lei específica nunca foi realizada.

Os procedimentos de licenciamento urbanístico e ambiental ocorrem de forma completamente autônoma e independente, gerando dois principais problemas:

- i) falta de coordenação entre a fiscalização e regulação do meio ambiente natural e o meio ambiente urbano;
- ii) entraves burocráticos pela necessária passagem por dois órgãos distintos.

O que se sugere, tendo em vista os benefícios de um licenciamento urbanístico-ambiental para Salvador, é a previsão – pelo PDDU e, conseqüentemente, lei específica – de instrumentos para um processo único que transpasse os dois órgãos competentes para as licenças (tanto urbanística, com ambiental). Desta forma, os procedimentos serão potencializados, trazendo agilidade e a segurança jurídica das novas atividades na cidade.

2.7. Parcelamento do solo e urbanização integrada em salvador

2.7.1 Parcelamento do solo

O parcelamento urbanístico do solo “é o processo de urbanificação de uma gleba, mediante sua divisão ou redivisão em parcelas destinadas ao exercício das funções elementares urbanísticas.”⁶³ O parcelamento urbanístico implica em mudança nos núcleos urbanos, dentro de um espaço territorial municipal.

⁶³ SILVA, José Afonso da. Direito Urbanístico Brasileiro. 6ª ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 324.



A fim de deslindar o parcelamento do solo no meio urbano, impõe esmiuçá-lo brevemente, de forma a tornar mais sensível a percepção de sua função no desenvolvimento das cidades.

Gleba é a área de terra que ainda não foi objeto de arruamento, loteamento, desmembramento, desdobro de lote e o parcelamento.

Arruamento, por sua vez, “*é a divisão do solo mediante a abertura de vias de circulação e formação de quadras entre elas*”⁶⁴. Note-se que a simples abertura de uma ou mais vias de circulação não gera, por si só, o arruamento, formado apenas quando se tem a abertura de quadras entre tais vias.

Loteamento “*é a divisão de quadras em lotes com frente para logradouro público*”⁶⁵. Trata-se, pois, de uma forma de parcelamento do solo em que se formam lotes edificáveis, através do retalhamento do espaço em quadras voltadas para logradouros públicos.

Desmembramento “*é a simples repartição de gleba, sem atos de urbanização*”⁶⁶, ou seja, há a divisão de uma gleba em lotes com o aproveitamento das vias públicas existentes, podendo ocorrer por vontade do particular ou imposição do poder público.

Por fim, desdobro de lote é a simples divisão de um lote maior em dois menores.

O parcelamento do solo para fins urbanos no território brasileiro é regido pela lei federal 6.766/79, que prevê como modalidades somente o loteamento ou desmembramento, claramente aquém dos diversos tipos de parcelamento do solo.

Tratando-se, no entanto, de lei federal, compete-lhe tão somente a edição de normas gerais sobre o tema, trazendo definições, conceitos, descrições de finalidades e bases legais, restando a competência para edição de assuntos específicos aos municípios. É o que diz a Constituição Federativa:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;

[...]

§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

⁶⁴ Op. cit 326.

⁶⁵ Op.cit 327.

⁶⁶ Op. cit 327.



§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

Atendo-se ao processo de loteamento, cabe fazer um esclarecimento sobre as regras de interesse local, de competência municipal. Segundo José Afonso da Silva⁶⁷, o loteamento se subordina a dois tipos de norma jurídica: as *urbanísticas* e as *civis*.

As urbanísticas, como já visto, são de competência municipal no tocante aos assuntos de interesse local. Tais normas visam assegurar aos loteamentos os equipamentos e condições de habitabilidade, harmonizando-os com o plano diretor e demais regras urbanísticas do município. Tal harmonização possibilitará um adequado desenvolvimento urbano.

As normas civis, por sua vez, são de competência exclusiva da União⁶⁸, resultando na lei mencionada lei federal de parcelamento do solo urbano, 6.766/79. Tais normas visam garantir a existência de áreas loteáveis e assegurar a legalidade e regularidade da alienação dos lotes, a partir do estabelecimento de instrumentos formais necessários ao loteamento e seus respectivos registros imobiliários.

São exemplos de regras de cunho civil estabelecidas pela lei 6.766/79:

Art. 4º. Os loteamentos deverão atender, pelo menos, aos seguintes **requisitos**:

I - **as áreas destinadas a sistemas de circulação, a implantação de equipamento urbano e comunitário**, bem como a espaços livres de uso público, serão proporcionais à densidade de ocupação prevista pelo plano diretor ou aprovada por lei municipal para a zona em que se situem.

II - **os lotes terão área mínima de 125m²** (cento e vinte e cinco metros quadrados) e frente mínima de 5 (cinco) metros, salvo quando o loteamento se destinar a urbanização específica ou edificação de conjuntos habitacionais de interesse social, previamente aprovados pelos órgãos públicos competentes;

III - ao longo das águas correntes e dormentes e das faixas de domínio público das rodovias e ferrovias, será obrigatória a reserva de uma **faixa não-edificável de 15 (quinze) metros de cada lado**, salvo maiores exigências da legislação específica;

⁶⁷ Op. cit. 328.

⁶⁸ Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

I - **direito civil**, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;



IV - **as vias de loteamento deverão articular-se com as vias adjacentes oficiais**, existentes ou projetadas, e harmonizar-se com a topografia local.

[...]

Art. 9º. Orientado pelo traçado e diretrizes oficiais, quando houver, o **projeto**, contendo desenhos, **memorial descritivo** e **cronograma de execução das obras** com duração máxima de quatro anos, será apresentado à Prefeitura Municipal, ou ao Distrito Federal, quando for o caso, acompanhado de **certidão atualizada da matrícula da gleba**, expedida pelo Cartório de Registro de Imóveis competente, de **certidão negativa de tributos municipais** e do **competente instrumento de garantia**, ressalvado o disposto no § 4º do art. 18.

Ainda, extrai-se da lei: necessária apresentação dos documentos elencados no artigo 18; aspectos a serem observados nos contratos, no Capítulo VII; impossibilidade de alteração ou cancelamento parcial sem anuência dos adquirentes dos lotes, art. 28; e as hipóteses de cancelamento do registro do loteamento, art. 23.

Note-se, pois, intenso processo burocrático para implementação e eventual cancelamento de um loteamento estabelecido pela lei 6.766, o que muitas vezes pode vir a gerar entraves mercadológicos para o loteador empreendedor.

Com o advento da Constituição Federal de 1988, surge a previsão da autonomia municipal para *legislar sobre assuntos e interesse local e promover, no que couber, o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano*.⁶⁹

Diante disto, não se pode condescender com as normas materiais apresentadas pela lei 6.766, no que toca a assuntos de interesse local e, logo, de competência do município, responsável pela sua própria política de desenvolvimento urbano, levando-se em conta a pluralidade e diversidade dos municípios brasileiros e, conseqüentemente, a necessidade de um tratamento específico para cada realidade.

A partir desse raciocínio e corroborado pela explanação dada à autonomia do Município no tópico 3.3 deste relatório, tem-se que ao Município não é necessário limitar-se aos modelos de parcelamento do solo previstos na Lei Federal 6.766.

Ao revés, atendendo à sua competência de regulação do uso e parcelamento do solo urbano no tocante aos interesses locais, ao município é dado criar seus próprios modelos de parcelamento do solo através de legislação específica e consonante com o modelo de planejamento urbano de determinada cidade.

⁶⁹ Sobre autonomia municipal, ver art. 30, I e VIII e art. 182, da Constituição; além do tópico 3.3, neste relatório, dedicado especialmente ao tema.



Hely Lopes Meirelles denomina tais loteamentos criados pela municipalidade de *loteamentos especiais*.⁷⁰ Segundo o autor, “nada impede que os Municípios editem normas locais adequadas a essas urbanizações”, surgindo os denominados “loteamentos fechados”, “loteamentos integrados” e “loteamentos em condomínio”.

Recorde-se que os loteamentos, conforme prevê a lei federal, devem ter sistema de circulação de logradouros públicos, além da implementação de equipamento urbano e comunitário.

Há, no entanto, a possibilidade de fechar tais loteamentos, através da concessão do uso dos bens públicos do art. 22 da Lei 6.766/79 firmada com a associação de moradores, precedida de lei municipal, bem como regulamento devidamente averbado na matrícula do loteamento, os denominados “loteamentos fechados”.

A criação de loteamentos diversos daqueles previstos na Lei de Parcelamento do Solo configura-se como uma possibilidade de adequar as demandas locais de cada município à necessidade de criação de modelos como os loteamentos especiais acima mencionados.

2.7.2 O condomínio urbanístico em Salvador – a necessidade de regulamentação

Ab initio, impende destacar que o tema de parcelamento do solo deve ser tratado pela Lei de Ordenamento do Uso e Ocupação do Solo, atualmente em Salvador retalhada entre a antiga lei 3377/84 e a semirrevogada lei 8167/2012, responsáveis por regular o ordenamento urbano do município.

Conforme acima explanado, o município não precisa, e nem deve, ater-se tão somente aos tipos de parcelamento do solo previsto da Lei Federal de Parcelamento do Solo (Lei 6.766/74), mas criar seus próprios modelos.

Tais modelos, disciplinados e regulados pela LOUOS, ou por lei específica que o faça, devem, no entanto, estar **previstos** no Plano Diretor do município, dada sua característica de lei de regência no âmbito urbanístico municipal e instrumento básico da política de desenvolvimento urbano.

Assim sendo, necessário se faz partir para uma análise específica do condomínio urbanístico como modelo de parcelamento do solo, estabelecido pela lei municipal através de sua competência constitucional de legislar sobre política de desenvolvimento urbano local, seja através de sua previsão no Plano Diretor, ou sua disciplina pela Lei de Ordenamento do Solo.

⁷⁰ Meirelles, Hely Lopes. Direito de Construir, 11º ed, 2013, p. 140.



Atualmente, em Salvador, a Urbanização Integrada, prevista na Lei Municipal nº 8.167/2012, artigo 25, I, g, 9 é modelo de parcelamento do solo que permite a incorporação imobiliária para consecução dos denominados *condomínios urbanísticos*.

A Urbanização Integrada, no entanto, em que pese prevista pela LOUOS, não é por ela (nem por outra lei específica) devidamente disciplinada e regulamentada.

A necessidade de lei específica para disciplinar tais casos é explicada por José Afonso da Silva:

“Para isso, no entanto, é indispensável estabelecer uma legislação que inclua tais loteamentos fechados como uma espécie de parcelamento, com dimensão civil, no aspecto das relações negociais sobre parcelas de terrenos, e dimensão urbanística, no que tange à sua característica de instrumento de desenvolvimento urbano e de urbanificação, portanto (...)”⁷¹

A contemplação e regulamentação do *condomínio urbanístico* na legislação da cidade são, pois, imprescindíveis para permitir incorporações imobiliárias que gerem ruas privadas dentro de um espaço condominial circundado por logradouros públicos, mas que com estes não se confunda.

Isto porque, a atual legislação de Salvador prevê o seguinte:

Art. 86. Deverão atender às seguintes exigências e critérios:

I – ao estabelecido para loteamento com relação à doação de áreas;

O estabelecido para loteamentos em relação à doação de áreas é o seguinte:

Art. 72. O loteamento L1 - Convencional deverá atender às seguintes disposições:

I – a área mínima dos lotes resultantes deverá ser de 125m² (cento e vinte e cinco metros quadrados) respeitadas às áreas mínimas previstas nas Zonas em que situe;

II – será permitido em qualquer zona de uso, observadas as disposições desta Lei;

III – estará sujeito à doação dos seguintes percentuais de áreas destinadas a usos complementares:

a) a área destinada ao Sistema Viário;

⁷¹ SILVA, José Afonso da. p. 346.



b) mínimo de 15 % (quinze por cento) da área total da gleba destinada às Áreas Verdes e de Lazer;

c) mínimo de 5 % (cinco por cento) destinada a Usos Institucionais.

Tais doações, atualmente, em terrenos maiores de 50.000m² (cinquenta mil metros quadrados), devem ser necessariamente realizadas dentro da poligonal do condomínio urbanístico, gerando uma complexa situação de confusão entre terreno público e privado, descaracterizando-o como um condomínio, tal como é, realizado por meio de incorporação imobiliária.

Necessária, pois, a previsão e disciplina da Urbanização Integrada como forma de parcelamento do solo feita através de incorporação imobiliária, reconhecendo-a como um condomínio privado.

Além disso, é incongruente a regra de doação de áreas dentro da poligonal do condomínio, no caso de terrenos superiores da 50mil m² por descaracteriza-lo ao inserir áreas públicas dentro de um todo privado. Sugere-se a previsão de que mencionada doação seja realizada fora da poligonal em que se instale o condomínio urbanístico.

2.8 PPP urbanística, consórcio urbanístico, concessão urbanística e operações urbanas consorciadas

A Lei Municipal 7.400/2008 tem como uma das diretrizes a promoção de parcerias entre o Poder Público e entes privados para diversos fins, tais como prática de educação ambiental (art. 33, V), estímulo a projetos de comunicação (art. 50, I), estabelecimento de atividades físicas e de segurança alimentar e nutricional (art. 108, XVI) e implementação do Programa Bolsa-Escola (art. 110 , IX, b).

A norma, no entanto, é carente por não especificar em que condições se darão as parcerias, nem estabelecer sua necessidade no que tange à revitalização urbanística.

O estabelecimento de cooperação com instituições privadas para questões urbanísticas é meramente lembrado quando a lei se refere às Áreas de Proteção Cultural e Paisagística (APCP) e traz como diretrizes para essas áreas o estabelecimento de parcerias para a conservação, recuperação e gestão dos bens culturais que lhes são integrantes (art. 231, VII).

Conforme a própria lei define, estas são áreas destinadas à conservação de elementos significativos do ponto de vista cultural, associados à memória, pluralidade e diversidade de manifestações e formas de expressão das identidades da sociedade local, e



para a imagem ambiental urbana. A norma, contudo, falha ao não dar maior especificidade ao que se pode conquistar com uma parceria.

O PDDU de Salvador tem a oportunidade de inovar ao estabelecer em seu texto a possibilidade de Parcerias Público-Privadas (PPP's) para questões urbanísticas. Tal instituto foi criado pela Lei Federal 11.079/2004 e consiste num modelo alternativo às clássicas concessões públicas, pois foca na eficiência da gestão e na partilha de riscos e resultados entre os entes públicos e privados.

Sobre o assunto, válido trazer o exemplo da cidade de São Paulo, cujo Plano Diretor Estratégico (Lei Municipal 16.050/2014) se utiliza das Parcerias Público-Privadas para promover o planejamento urbano de maneira a impulsionar o crescimento econômico de determinadas regiões da cidade, nomeadamente os Polos Estratégicos de Desenvolvimento Econômico.

Conforme definido pelo art. 177 da referida lei, tais polos são setores demarcados na Macroárea de Estruturação Metropolitana e situados em regiões de baixo nível de emprego e grande concentração populacional, que apresentam potencial para a implantação de atividades econômicas, requerendo estímulos e ações planejadas do Poder Público.

Ainda, outro notório exemplo da capital paulista é a proposta de revitalização do centro da cidade por meio de uma PPP pioneira no país que objetiva a construção de mais de duas mil unidades habitacionais para famílias de classe média baixa. Numa região que abriga galpões, fábricas abandonadas, terrenos baldios e prédios sem ocupação, o projeto estimulará a reorganização urbana, melhor utilização do espaço e atrairá investimentos para a região.

Outras importantes cidades brasileiras também veem nas “PPPs urbanísticas” uma forma de renovação do espaço urbano. como é da concessão patrocinada pelo Município de Recife/PE para construção, operação e manutenção de 14.595 vagas de estacionamento público tarifado; e o projeto do Município de Vitória/ES para prestação de serviços da infraestrutura da rede de iluminação pública.

Ademais, importante instituto a ser mencionado como bom exemplo é a chamada concessão urbanística, presente no já mencionado Plano Diretor Estratégico de São Paulo (art. 144). Trata-se de modalidade especial de concessão, semelhante ao que já ocorre com serviços públicos como abastecimento de água e energia ou a atividade de radiodifusão.

Nessa modalidade especial, baseada no conceito espanhol de *vicariato* urbanístico e no francês *convention d'aménagement urbain* e presente apenas na legislação municipal



paulista, ao ente privado é outorgado dever de proceder com intervenção urbana com o fito de revitalizar área específica. Em contrapartida, a instituição será remunerada pela exploração dos imóveis decorrentes da execução de projeto urbanístico previsto em plano específico e no Plano Diretor do Município.

Exemplo de aplicação prática da concessão urbanística é o plano de revitalização da região de Nova Luz, na capital paulista. O projeto tem por objetivo a preservação e recuperação do patrimônio histórico, incremento da área destinada a uso residencial e a criação de uma rede de espaços públicos para melhor atender os moradores da região.

Tanto as Parcerias Público-Privadas como as concessões urbanísticas são instrumentos jurídicos inovadores que o Poder Público de Salvador pode basear-se para a implementação de uma política de planejamento urbano mais eficiente e menos custoso, com vistas à promoção de uma cidade que priorize o desenvolvimento urbano em harmonia com a coletividade.

Sugere-se, pois, o estabelecimento de critérios pelo Plano Diretor quanto às parcerias entre o Poder Público e o privado, prevendo sua possibilidade no que tange à revitalização urbanística, associada ao desenvolvimento imobiliário e urbano.

3. GESTÃO URBANA CONSORCIADA

3.1. Parcerias público-privadas (PPPs)

O instituto da parceria público-privada está regulado, no Brasil, pela Lei Federal n. 11.079/2004, que instituiu as duas modalidades de parceria, quais sejam a concessão patrocinada e a concessão administrativa. A primeira modalidade, que se submete às regras da lei n. 8.987/95, trata-se da *“concessão de um serviço público em que o poder concedente se responsabiliza parcialmente pela remuneração devida ao concessionário, o que constitui objeto de garantias essenciais por parte do Poder Público”*⁷².

A segunda modalidade, por sua vez, é um

*“contrato administrativo em sentido estrito, de objeto complexo e duração continuada que impõe a um particular obrigações de dar e fazer direta ou indiretamente em favor da Administração Pública mediante remuneração total ou parcialmente proveniente dos cofres públicos e objeto de garantias diferenciadas.”*⁷³

Nesta esteira, são as PPPs espécies de contratos que estabelecem vínculos obrigacionais entre a Administração Pública e a iniciativa privada, visando a implementação

⁷² Marçal p. 676

⁷³ Op. Cit. P. 677



ou gestão, total ou parcial, de obras, serviços e atividades de interesse público, nos quais o parceiro privado assume a responsabilidade pelo financiamento, investimento e exploração do serviço.

3.2. Operações urbanas consorciadas

Segundo o § 1º do artigo 32 da Lei 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), operações urbanas consorciadas são o *conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental*.

Segundo José dos Santos Carvalho Filho, as operações urbanas consorciadas são instrumentos de política urbana criados à luz do *regime de parceria*, que se trata da cooperação mútua entre a Administração e os administrados, alvitando fins que retratem interesses da coletividade. Ainda acrescenta:

“(...) quando se associam o Poder Público e o setor privado, seja este representado pelas comunidades gerais, seja pelo segmento produtivo empresarial, é possível alcançar, com êxito, fins públicos, deles resultando benefícios para todos (...) Atividades que podem ser executadas tanto pelo setor público como pela iniciativa privada, mas que, em regime de cooperação mútua e esforços comuns, são mais suscetíveis de atenderem a ambos os setores com maior eficiência e mais celeremente”⁷⁴

Acrescente-se que a operação urbana consorciada não se limita a uma ação isolada de cooperação, mas, como a própria lei traz, um *conjunto de intervenções e medidas* entre os setores público – representado pelo governo municipal - e privado – proprietários, moradores, usuários permanentes e, especialmente, investidores privados.

Entre as finalidades básicas das operações urbanas consorciadas estão as transformações urbanísticas estruturais, as melhorias sociais e a valorização ambiental.

O legislador do Estatuto da Cidade prevê a necessidade, tal como ocorre com outros instrumentos urbanísticos, de previsão das operações urbanas consorciadas em lei municipal específica.⁷⁵ Tal previsão denota a necessidade de detalhamento dos fins a que se destina a operação urbana consorciadas, bem como demonstra a autonomia dos Municípios para traçar sua política urbana local.

3.3. Da autonomia dos Municípios para ordenação do solo urbano

⁷⁴ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Comentários ao Estatuto da Cidade. 4. ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2011, p. 218.

⁷⁵ Artigo 32, Lei 10.257/2001 (Estatuto da Cidade).



O reconhecimento do Município como ente federativo pela Constituição Federal de 1988 ampliou a sua autonomia política, financeira e administrativa, tornando-o principal responsável pela elaboração e implementação da política urbana. Desta forma, ao incluir o Município como estrutura da Federação, a CF/88 outorgou-lhe responsabilidade pela efetivação da cidade digna, direito fundamental que preconiza, notadamente, a busca pela qualidade da cidade.

Dentro deste contexto, a Constituição conferiu ao município, em seu artigo 30, I e VIII,⁷⁶ a competência para ordenação do solo urbano, caracterizando-o como assunto de interesse local, objetivando a promoção de um adequado ordenamento territorial através do planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.

Cabe ao ente federativo, pois, através de legislação específica, elaborar normas relativas ao controle e uso do solo urbano e executá-las através do órgão municipal competente, que supervisiona, acompanha fiscaliza e planeja a execução de tais normas.

Ainda, o artigo 182 da Constituição Federal prevê a execução da política de desenvolvimento urbano será a cargo do Poder Público municipal:

Art. 182. 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.

Inegável e constitucionalmente assegurada, a autonomia dos Municípios para legislar sobre assuntos de interesse local e reger os aspectos urbanísticos, de uso e ocupação do solo, permite que o ente municipal adéque, e não somente, crie, os instrumentos urbanísticos conforme a necessidade e conveniência de um meio urbano específico.

O Estatuto da Cidade corrobora com essa percepção, na medida em que prevê, para os instrumentos da política urbana, a regulação por meio de lei específica, conforme se nota, por exemplo, no caso das operações urbanas consorciadas:

Art. 33. Da **lei específica que aprovar a operação urbana consorciada constará o plano de operação urbana consorciada**, contendo, no mínimo:
I – definição da área a ser atingida;
II – programa básico de ocupação da área;
III – programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação;
IV – finalidades da operação;
V – estudo prévio de impacto de vizinhança;

⁷⁶ Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

(...)

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano; (BRASIL, Constituição Federal, 1988)



VI – contrapartida a ser exigida dos proprietários, usuários permanentes e investidores privados em função da utilização dos benefícios previstos nos incisos I e II do § 2º do art. 32 desta Lei;

VI - contrapartida a ser exigida dos proprietários, usuários permanentes e investidores privados em função da utilização dos benefícios previstos nos incisos I, II e III do § 2º do art. 32 desta Lei;

VII – forma de controle da operação, obrigatoriamente compartilhado com representação da sociedade civil.

VIII - natureza dos incentivos a serem concedidos aos proprietários, usuários permanentes e investidores privados, uma vez atendido o disposto no inciso III do § 2º do art. 32 desta Lei.

§ 1º Os recursos obtidos pelo Poder Público municipal na forma do inciso VI deste artigo serão aplicados exclusivamente na própria operação urbana consorciada.

§ 2º A partir da aprovação da lei específica de que trata o caput, são nulas as licenças e autorizações a cargo do Poder Público municipal expedidas em desacordo com o plano de operação urbana consorciada.

No mesmo sentido, a lei federal 11.079/2004 institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública:

Art. 1º Esta Lei institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e **dos Municípios**.

Parágrafo único. Esta Lei aplica-se aos órgãos da administração pública direta dos Poderes Executivo e Legislativo, aos fundos especiais, às autarquias, às fundações públicas, às empresas públicas, às sociedades de economia mista e às demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

A supracitada lei federal, portanto, institui normas gerais para os entes federativos, inclusive os Municípios, concedendo a estes autonomia para instituir suas próprias leis que regerão as parcerias público privadas e respectivas licitações e contratações.

No caso de Salvador, a lei que o faz é a lei municipal n. 6.975/2006, que institui o programa de parcerias público-privadas no município, que no seu artigo 1º prevê a instituição do *“Programa de Parcerias Público-Privadas do Município do Salvador - PPP Salvador, com a função de fomentar, disciplinar e coordenar a realização de parcerias com o setor privado, com vistas ao desenvolvimento social e econômico do Município.”*

Comprovada, pois, a autonomia do ente municipal, concedida pela Constituição Federal e consolidada pelas leis federais relativas aos instrumentos urbanísticos, para reger, através da competência legislativa para assuntos de interesse local, as especificidades de sua política urbana.

Saliente-se que a autonomia municipal não diz respeito somente à edição de leis específicas sobre determinado instrumento urbanístico, mas também sobre a criação de tais



instrumentos, diante do rol não taxativo estabelecido pelo Estatuto da Cidade, através da expressão “entre outros instrumentos”.⁷⁷

Essa é, inclusive, a previsão dos planos diretores das cidades brasileiras, como a exemplo da lei ordinária n. 11.266/2004 de Curitiba/PR, que prevê o planejamento do desenvolvimento urbano através dos instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade, “sem prejuízo de outros instrumentos de política urbana”:

Art. 50 Para ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da Cidade e da propriedade urbana, e para o planejamento, controle, gestão e promoção do desenvolvimento urbano, o Município de Curitiba adotará os instrumentos previstos no art. 4º da Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 - Estatuto da Cidade, **sem prejuízo de outros instrumentos de política urbana.**

§ 1º Os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade regem-se pela legislação que lhes é própria, observado o disposto neste Plano Diretor, em especial o contido nos Capítulos II a VII deste Título V.

§ 2º Nos casos de programas e projetos habitacionais de interesse social, desenvolvidos por órgãos ou entidades da Administração Pública com atuação específica nessa área, a concessão de direito real de uso de imóveis públicos poderá ser contratada coletivamente.

§ 3º Os instrumentos de política urbana que demandem dispêndio de recursos por parte do Poder Público Municipal devem ser objeto de controle social, garantida a participação de comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil.

Valendo-se de tal autonomia, o Plano Diretor Estratégico de São Paulo (PDE-SP), lei municipal n.16.050/2014, prevê o instrumento de política urbana denominado *concessão urbanística*:

Art. 134. Com o objetivo de promover transformações estruturais o Município deverá desenvolver Projetos de Intervenção Urbana para promover o ordenamento e a reestruturação urbana em áreas subutilizadas e com potencial de transformação, preferencialmente localizadas na Macroárea de Estruturação Metropolitana, para maior aproveitamento da terra urbana e o consequente aumento nas densidades construtivas e demográficas, implantação de novas atividades econômicas e emprego e atendimento às necessidades de habitação e de equipamentos sociais para a população.

[...]

§ 5º Para implementar os Projetos de Intervenção Urbana, previstos no § 1º, **o Município poderá utilizar os seguintes instrumentos:**

I – Operações Urbanas Consorciadas;

⁷⁷ Estatuto da Cidade, Art. 4º Para os fins desta Lei, serão utilizados, **entre outros instrumentos:** (...)



II – Concessão Urbanística:

III – Áreas de Intervenção Urbana;

IV – Áreas de Estruturação Local

O instrumento de *concessão urbanística*, em que pese não previsto no rol exemplificativo no Estatuto da Cidade, foi criado pelo município de São Paulo, valendo-se da sua autonomia municipal. O PDE-SP regula o exercício da concessão urbanística no artigo 114.⁷⁸

Na mesma linha, o Plano Diretor de Belo Horizonte, lei municipal n. 7.165/96 inova com a instituição das Operações Urbanas Simplificadas, além das Operações Urbanas Consorciadas, estas já previstas no Estatuto da Cidade, no artigo 65-D, segundo o qual “as *Operações Urbanas classificam-se em Operações Urbanas Simplificadas e Operações Urbanas Consorciadas*”.

Note-se, pois, que a harmonização e cooperação entre iniciativa privada e poder público para desenvolvimento da política urbana – possibilitadas pela autonomia municipal para criar e gerenciar seus instrumentos urbanísticos - representa estímulo e funcionalidade da dinâmica urbana, resultando em benefícios para o espaço da cidade e para a coletividade.

4. APLICABILIDADE DE NOVOS INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS – CASOS CONCRETOS

4.1. Operações urbanas simplificadas em Belo Horizonte

⁷⁸ Art. 144. Com base em autorização legislativa específica, poderá ser realizada concessão para implantar Projeto de Intervenção Urbana elaborado pelo Poder Público, consideradas as diretrizes do Plano Diretor Estratégico.

§ 1º A implantação poderá ser delegada à empresa estatal municipal ou, mediante licitação, a empresa ou a conjunto de empresas em consórcio.

§ 2º O Projeto de Intervenção Urbana a que faz referência o “caput” deverá ser elaborado pelo Executivo previamente à solicitação de autorização à Câmara Municipal.

§ 3º A concessionária poderá obter sua remuneração mediante exploração:

I – dos terrenos;

II – do potencial construtivo a ser utilizado na implantação do Projeto de Intervenção Urbana;

III – das edificações destinadas a usos privados que resultarem da obra realizada;

IV – da renda derivada da exploração de espaços públicos;

V – das receitas acessórias, nos termos que forem fixados no respectivo edital de licitação e contrato de concessão urbanística.

§ 4º A intervenção nos imóveis particulares para a implantação do Projeto de Intervenção Urbana, elaborado pelo Executivo dependerá de prévia negociação com os proprietários dos imóveis diretamente atingidos que, desde que compatível com a intervenção planejada, poderão ser convidados a realizar, por conta própria, nos termos e condições determinadas pela delegação realizada pelo Poder Público ou do competente edital de licitação, a intervenção proposta.

§ 6º A concessão urbanística fica sujeita ao regime jurídico federal das concessões comuns e das parcerias público-privadas, com as complementações constantes da legislação específica estadual e municipal.

§ 7º Deverá ser constituído Conselho Gestor próprio, paritário, com representantes do Poder Público e da sociedade civil para controle social e acompanhamento contínuo de cada concessão urbanística.



Importante fazer um breve demonstrativo de aplicabilidade dos instrumentos urbanísticos criados pela autonomia municipal como forma de evidenciar os benefícios trazidos pelo amoldamento de um instrumento específico para as demandas urbanísticas de determinada cidade, e de que forma isso se aplicaria a Salvador.

O primeiro exemplo de pertinente destaque são as operações urbanas simplificadas em Belo Horizonte- MG, previstas no artigo 66 do Plano Diretor da capital mineira, lei municipal n. 7.165/96:

Art. 66 - A Operação Urbana Simplificada, sempre motivada por interesse público, destina-se a viabilizar intervenções tais como:

- I - tratamento urbanístico de áreas públicas;
- II - abertura de vias ou melhorias no sistema viário;
- III - implantação de programa habitacional de interesse social;
- IV - implantação de equipamentos públicos;
- V - recuperação do patrimônio cultural;
- VI - proteção ambiental;
- VII - reurbanização;
- VIII - amenização dos efeitos negativos das ilhas de calor sobre a qualidade de vida;
- IX - regularização de edificações e de usos;
- X - requalificação de áreas públicas.

Assim, tem-se que as Operações Urbanas simplificadas destinam-se à viabilização de intervenções privadas concorciadas ao interesse público, entre elas o tratamento urbanístico de áreas públicas, a implantação de programa habitacional de interesse social, implantação de equipamentos públicos, reurbanização e requalificação de áreas públicas.

Note-se que o instrumento previsto no plano diretor de Belo Horizonte apresenta simplificações e diminuição da burocratização em relação às operações urbanas consorciadas do Estatuto da Cidade, o que representou ganhos importantes para a cidade, por conta da facilitação de sua viabilidade.

As operações urbanas simplificadas necessitam de lei regulatória, conforme designado pelo artigo 67⁷⁹. Para a elaboração de lei específica de uma operação urbana em Belo Horizonte, a proposta pode partir tanto por poder público, pela Proposta de

⁷⁹ Art. 67 - Da lei que aprovar a Operação Urbana Simplificada, deverão constar:

- I - a identificação das áreas envolvidas;
- II - a finalidade da intervenção proposta;
- III - as obrigações do Executivo e de cada um dos agentes envolvidos;
- IV - os procedimentos de natureza econômica, administrativa, urbanística ou jurídica necessários ao cumprimento das finalidades pretendidas;
- V - os parâmetros urbanísticos a serem adotados na Operação;
- VI - as obrigações das demais partes envolvidas na Operação Urbana Simplificada, a serem dimensionadas em função dos benefícios conferidos pelo Poder Público na Operação, de acordo com o que dispuser a lei específica;
- VII - o seu prazo de vigência.



Manifestação de Interesse (PMI), como pela iniciativa privada através da Manifestação de Interesse da Iniciativa Privada (MIIP).

Serão feitos, então, o Estudo de Viabilidade Econômica e Financeira (EVEF) e o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), ambos contratados por meio de edital. Ainda, deverá ser elaborado, pela Prefeitura ou por escritórios autônomos, um Plano Urbano.

Os três documentos acima, que são complementares e elaborados paralelamente, são enviados para o conselho municipal competente, que serão avaliados por técnicos que elaboram o Relatório de Estudo de Impacto de Vizinhança (REIV).

Caso sejam os documentos aprovados pelo órgão competente, será então elaborado o projeto de lei específica, que será enviado à Secretaria Municipal de Governo e à Câmara Municipal.⁸⁰

A lei municipal n. 10.251, por exemplo, instituiu a operação urbana simplificada do Centro de Convenções do Município de Belo Horizonte, com fins a estimular o desenvolvimento do turismo de negócios no município, bem como dotá-lo de um complexo hoteleiro, empresarial, comercial e gastronômico de alto padrão, segundo os termos dos incisos I e II do artigo 1º.⁸¹

Ainda segundo a lei n. 10.251, a construção e montagem do Centro de Convenções ficariam a cargo do vencedor da licitação. Finalizadas as obras, o Centro seria incorporado ao patrimônio do Município, e uma fração ideal de terreno necessária à construção de um complexo comercial se incorporaria ao patrimônio do particular, que poderia explorá-lo, como contrapartida à construção.

Além disso, o Centro de Convenções seria objeto de concessão para o vencedor da licitação, que poderia “valer-se dos parâmetros urbanísticos excepcionais previstos para a operação urbana prevista em lei”, o que evidencia a implantação de parâmetros urbanísticos específicos para a área delimitada da operação urbana, conforme preceitua, inclusive, o Estatuto da Cidade sobre o tema.

Tais parâmetros são destacados no artigo 4º da Lei, sendo válido transcrevê-lo:

⁸⁰ CHAGAS, Fernanda de Araújo, *A parceria público-privada na produção do espaço: reflexões a partir da política urbana brasileira e das Operações Urbanas Consorciadas em Belo Horizonte*. Disponível em: <http://static1.squarespace.com/static/520390dde4b097413cf29221/t/531081aee4b08602cbf9b4ae/1393590702274/TCC+Monografia+-Fernanda+Chagas.pdf>. Acesso em: 28/07/2015.

⁸¹ Inserir lei 10251



Art. 4º Para a execução dos empreendimentos descritos no art. 2º desta Lei, aplicam-se os seguintes **parâmetros urbanísticos e condições:**

- I - taxa de permeabilidade igual a 20% (vinte por cento);
- II - instalação de caixa de captação e drenagem que possibilite a retenção de até 6 l (seis litros) de água pluvial por metro quadrado de terreno;
- III - obrigatoriedade de as faixas de parada de veículos situarem-se dentro do terreno do empreendimento, respeitado o afastamento frontal mínimo previsto em Lei;
- IV - manutenção de área permeável no afastamento frontal mínimo, exceto quando o terreno estiver localizado em via arterial ou de ligação regional;
- V - apresentação ao Executivo de projeto paisagístico das áreas externas da edificação;
- VI - número mínimo de vagas de estacionamento igual a 1 (uma) vaga para cada 3 (três) unidades hoteleiras;
- VII - coeficiente de aproveitamento igual a 5,0 (cinco), neste incluída a implantação obrigatória de complexo hoteleiro de padrão de ao menos 4 (quatro) estrelas, com, no mínimo, 300 (trezentas) unidades dentro do empreendimento;**
- VIII - demais parâmetros da legislação urbanística aplicáveis ao terreno destinado a receber a edificação.

§ 1º - Para efeito desta Lei, apenas não será computada, no cálculo referente ao potencial construtivo do terreno, a área destinada ao atendimento do número mínimo de vagas de estacionamento.

§ 2º - A operação urbana instituída por esta Lei é regida pelo princípio da especialidade, o que afasta a aplicação de qualquer outra norma sobre o espaço urbano nela delimitado durante seu prazo de vigência.

Destaque-se a previsão de Coeficiente de Aproveitamento igual a 5,0(cinco) e a não computação da área destinada ao atendimento mínimo de vagas para o cálculo do potencial construtivo, evidenciando a parceria entre o setor público e o investidor privado, é dizer, trazendo benefícios para ambos – e legitimando os meios para atingi-los.

Acrescente-se, por fim, a assinatura de um Termo de Conduta Urbanística firmado entre o empreendedor e o poder público no âmbito da operação urbana, classificado como título executivo judicial, tornando exigível a obrigação assumida pelo parceiro privado.

Outro bom exemplo a ser citado sobre operações urbanas simplificadas em Belo Horizonte é o do Tribunal Regional do Trabalho de Minas Gerais, objeto da lei municipal 10.731. A lei delimita e cita as áreas compreendidas pela operação urbana, além de definir seus objetivos, dentre os quais a “restauração e recuperação de bens culturais tombados localizados na região central de Belo Horizonte”⁸²

⁸² Art. 1º Fica instituída a Operação Urbana Simplificada do Tribunal Regional do Trabalho de Minas Gerais, em conformidade com o disposto na Seção II do Capítulo II do Título IV da Lei nº 7.165, de 27 de agosto de 1996.
[...]



No mesmo sentido do supracitado Centro de Convenções, a lei do TRT-MG prevê o estabelecimento de parâmetros urbanísticos específicos para a área compreendida na operação urbana, definindo, entre outros, coeficiente de aproveitamento igual a 4,5(quatro e meio).

A lei ainda estabeleceu, no artigo 4º, que o beneficiário dos parâmetros urbanísticos diferenciados estabelecidos seria o responsável pela conservação e restauração de bens tombados na região.

Cite-se, por fim, a lei municipal n. 10.703, que instituiu a operação urbana simplificada do Parque Gameleira em Belo Horizonte, visando o estímulo ao desenvolvimento do turismo de negócios no Município e dotar a cidade de um complexo hoteleiro, empresarial e comercial, nos termos do artigo 1º.

A lei previu, no artigo 2º, três intervenções específicas a serem implementadas numa área delimitada, sobre a qual o potencial construtivo seria distribuído entre os equipamentos previstos para construção, destinando diferentes potenciais construtivos para cada equipamento, segundo sua finalidade de implantação.⁸³ Referida lei, no entanto, não apresenta contrapartida específica para o investidor privado.

4.2. Parcerias público-privadas e consórcios imobiliários em São Paulo / SP

§ 2º A Operação Urbana Simplificada instituída por esta lei possui os seguintes objetivos:

- I - fornecer o suporte jurídico-urbanístico necessário à instalação e ao funcionamento da nova sede do Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região - Minas Gerais - em Belo Horizonte;
- II - assegurar aos cidadãos melhores condições de acesso à Justiça a partir da disponibilização de instalações físicas acessíveis, modernas, eficientes e em localização adequada;
- III - promover a restauração e a recuperação de bens culturais tombados localizados na região central de Belo Horizonte.

⁸³ Art. 2º O Plano Urbanístico da Operação Urbana do Parque de Exposições da Gameleira e do Centro de Convenções do Estado de Minas Gerais compreende as seguintes intervenções, a serem realizadas na área identificada como parte do lote 1 da quadra 30 do Bairro da Gameleira, na planta CP 263-029-M:

I - **implantação de um Centro de Convenções**, de acordo com projeto elaborado ou aprovado pelo Estado de Minas Gerais;

II - **requalificação e modernização do Parque de Exposições da Gameleira**, de acordo com projeto elaborado ou aprovado pelo Estado de Minas Gerais;

III - **implantação de empreendimentos privados destinados a atividades hoteleiras, empresariais, comerciais e de serviços**, bem como suas atividades auxiliares, de acordo com o Anexo X da Lei nº 7.166, de 27 de agosto de 1996, visando aprimorar a dinâmica e conferir viabilidade à disponibilização dos equipamentos previstos nos incisos I e II do caput deste artigo.

Parágrafo Único - **O potencial construtivo da área da Operação Urbana será dividido entre os equipamentos relacionados no caput deste artigo, observando-se os seguintes valores de Coeficiente de Aproveitamento, que terão como referência a área total do terreno:**

I - 0,2 (dois décimos) para a construção do Centro de Convenções;

II - 0,4 (quatro décimos) para a requalificação e modernização da área do Parque de Exposições da Gameleira;

III - 1,0 (um inteiro) para a construção dos empreendimentos privados de que trata o inciso III do caput deste artigo.



A intervenção da Casa Paulista no centro expandido da cidade de São Paulo é objeto de parceria público-privada feita para um plano habitacional. Foi estabelecida através do Decreto Estadual n. 57.289, que detalhou o procedimento de apresentação de propostas, estudos e projetos encaminhados pela iniciativa privada para a PPP.

O Instituto de Urbanismo e Estudos para a Metrópole (Urbem) foi o vencedor do procedimento licitatório, apresentando o melhor projeto de intervenção que visava a requalificação urbana de áreas determinadas por setores de intervenção no centro de São Paulo, mediante oferta de unidades habitacionais de interesse social.

Foram estabelecidos, através do mencionado decreto, as obrigações e benefícios do parceiro privado, dentre eles o gerenciamento e execução das obras, a prestação de serviços de concessão, gestão das áreas comerciais e de serviços do empreendimento, além de preservação, conservação e educação ambientais.

Dentre as obrigações do parceiro público, destacaram-se a outorga de poderes ao parceiro privado, o pagamento e garantia de contraprestação a este e a mediação do inter-relacionamento com a sociedade civil.

Além das parcerias público-privadas como modelo de parceria entre o setor público e o privado para a intervenção urbanística na cidade, merecem abordagem os consórcios imobiliários, previstos no Plano Diretor Estratégico de São Paulo, lei municipal n. 16.050/2014.

Segundo o Plano Diretor, o consórcios imobiliários⁸⁴, implementados pela prefeitura, tem o fim de viabilizar financeiramente o aproveitamento de imóveis que estejam sujeitos ao

⁸⁴ Art. 102. **A Prefeitura poderá realizar consórcios imobiliários para fins de viabilizar financeiramente o aproveitamento de imóveis que estejam sujeitos ao parcelamento, edificação e utilização compulsória nos termos desta lei, independentemente da notificação a seus proprietários.**

§ 1º A Prefeitura poderá promover o aproveitamento do imóvel que receber nos termos deste artigo, diretamente ou por outra modalidade admitida em lei.

§ 2º O proprietário que transferir seu imóvel à Prefeitura para a realização de consórcio imobiliário receberá, como pagamento, unidades imobiliárias devidamente urbanizadas ou edificadas com valor correspondente ao valor do imóvel antes da execução das obras de urbanização e edificação.

§ 3º O valor de referência a ser considerado para a realização do pagamento mencionado no parágrafo anterior deverá:

I – refletir o valor de referência para pagamento de outorga onerosa, descontado o montante incorporado em função das obras realizadas na área onde se localiza o imóvel transferido para a realização do consórcio imobiliário;

II – excluir do seu cálculo expectativas de ganhos, lucros cessantes e juros compensatórios, bem como eventuais custos para a recuperação da área em razão da existência de passivos ambientais.

§ 4º A Prefeitura deverá proceder ao aproveitamento adequado das unidades imobiliárias que lhe cabem, resultantes do consórcio imobiliário, no prazo máximo de 5 (cinco) anos, contados a partir da sua incorporação ao patrimônio público.



parcelamento, edificação e utilização compulsória, diretamente ou por outra modalidade admitida em lei.

Segundo o parágrafo segundo do artigo 102, “o proprietário que transferir seu imóvel à Prefeitura para a realização de consórcio imobiliário receberá, como pagamento, unidades imobiliárias” como contrapartida.

Assim, a prefeitura parcela ou edifica o imóvel, com vistas a fazê-lo cumprir sua função social frente à sua ociosidade e o proprietário do terreno receberá parcelas do terreno ou unidades imobiliárias, segundo o caso, como contrapartida.

O PDE-SP cristaliza, pois, que é possível explorar áreas ociosas inclusive por meio de PPPs, ao determinar que a Prefeitura pode promover o aproveitamento do imóvel de forma direta ou por outro meio previsto em lei.

4.3. Desapropriação para o desenvolvimento imobiliário e urbano

A desapropriação para fins urbanísticos, citada em capítulo anterior, merece ser recapitulada neste esboço dado que é ferramenta importante para a consecução da gestão urbana consorciada.

O atual plano diretor de Salvador, lei municipal 7.400/2008, elenca, no artigo 254, as possibilidades de utilização do imóvel desapropriado para fins urbanísticos, dentre eles a incorporação:

Art. 254. A desapropriação para fins urbanísticos, cujo valor será calculado com base no mercado, poderá ser utilizada conforme os casos previstos:

III - na Lei Federal nº 6.766, de 9 de dezembro de 1979, para:

- a) reloteamento;
- b) demolição;
- c) reconstrução;
- d) incorporação.**

§ 5º A proposta de consórcio imobiliário não suspende os prazos estipulados no art. 96, devendo o Poder Executivo expedir regulamento sobre outros procedimentos acerca da aceitação das propostas e viabilização dos ajustes.

§ 6º O Poder Executivo poderá adotar programas que objetivem a aproximação entre proprietários notificados para o parcelamento, edificação e utilização compulsórios e agentes econômicos interessados em empreendimentos imobiliários ou da construção civil, respeitados os princípios que regem a administração pública.



Segundo o parágrafo primeiro do artigo, “a desapropriação poderá abranger a área contígua necessária ao desenvolvimento da obra a que se destina, e as zonas que se valorizarem extraordinariamente, em consequência da realização do serviço.”

Ainda, no parágrafo segundo, salienta que a “declaração de utilidade pública deverá compreendê-las, mencionando-se quais as indispensáveis à continuação da obra e quais se destinam à **revenda**”.

No parágrafo quarto, salienta “o pagamento ao expropriado da desapropriação para fins urbanísticos poderá ocorrer com a revenda do terreno valorizado ou com o resultado da valorização dos imóveis urbanos”.

Note-se que a possibilidade de revenda prevista atualmente no plano diretor de Salvador refere-se a uma contrapartida para pela municipalidade para o expropriado, apenas. A atual legislação não faz previsão de revenda como contrapartida para o investidor privado.

O decreto-lei n. 3.365 de 21 de junho de 1941, atualizado pela Lei Federal 12.873/2013, que dispõe sobre desapropriações de utilidade pública, faz essa previsão no seu parágrafo único, abrindo possibilidade para a revenda como contrapartida ao concessionário:

Art. 4º A desapropriação poderá abranger a área contígua necessária ao desenvolvimento da obra a que se destina, e as zonas que se valorizarem extraordinariamente, em consequência da realização do serviço. Em qualquer caso, a declaração de utilidade pública deverá compreendê-las, mencionando-se quais as indispensáveis à continuação da obra e as que se destinam à revenda.

Parágrafo único. Quando a desapropriação destinar-se à urbanização ou à reurbanização realizada mediante concessão ou parceria público-privada, o edital de licitação poderá prever que a receita decorrente da revenda ou utilização imobiliária integre projeto associado por conta e risco do concessionário, garantido ao poder concedente no mínimo o ressarcimento dos desembolsos com indenizações, quando estas ficarem sob sua responsabilidade.

Inferre do decreto-lei, portanto, que poderá haver receita para o concessionário, ou seja, parceiro privado, decorrente de revenda ou utilização imobiliária do imóvel objeto da desapropriação.

Essa é uma previsão extremamente importante para ser incluída na normativa soteropolitana, com o fito de viabilizar que os investimentos de real estate sejam



consorciados às concessões urbanísticas, dado que a figura tradicional de concessão por alguns anos não realiza a dinâmica do mercado imobiliário, que necessita vender unidades e não apenas fazer uso durante determinado tempo.

5. A OPERAÇÃO URBANA CONCENTRADA (OUCT)

As operações urbanas concentradas (OUCTs) surgem como uma nova espécie do gênero operações urbanas, partindo da autonomia municipal para criar seus próprios instrumentos urbanísticos e valendo-se de aspectos de êxito na relação entre o setor público e privado das operações urbanas simplificadas e das parcerias público privadas.

As OUCTs, assim como as operações urbanas consorciadas (OUC), abarcam transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental.

No entanto, se diferenciam da OUC por envolverem um perímetro com menor alcance, correspondente a quadras ou pequeno conjunto de lotes.

Quando da sua instituição, deverá ser precedida por de lei específica, tal como ocorre nas operações urbanas simplificadas em Belo Horizonte. Deverá, ainda, ser acompanhada de estudos específicos tais como viabilidade do empreendimento, estudo de impacto de vizinhança e estudo de impacto ambiental, conforme venha a regular a norma geral urbana, no procedimento consoante à proposta do projeto de lei.

As operações urbanas concentradas poderão abarcar áreas públicas ou privadas.

Áreas públicas

Em se tratando de áreas públicas, as suas poligonais podem ser diretamente relacionadas para a instalação de equipamentos públicos, como um hospital, uma estação de metrô, terminais rodoviários, centro de convenções, etc ou qualquer *hub* de interesse público. A realização de tais equipamentos ocorrerá por meio de concessão.

A operação ainda deverá englobar a reurbanização da área, atendendo a aspectos específicos e particulares do entorno daquele equipamento a ser instalado, cumprindo o requisito de melhorias urbanísticas estruturais, com o fito de requalificação urbana pretendida.

Dentro do perímetro demarcado, poderão ser definidos parâmetros urbanísticos que se prestarão tanto a viabilizar os projetos urbanísticos ali planejados, quanto a direcionar e incentivar a ocupação do entorno conforme o interesse público. Ainda, será possível prover a contrapartida ao parceiro privado que ganhar a licitação, a exemplo de conceder-lhe



potencial construtivo a ser usado no entorno e doação de área pública existente dentro do perímetro, para revenda na dinâmica imobiliária, utilizando-se da aplicação do art. 4º, parágrafo único, do Decreto-Lei 3.364/1941.

O projeto poderá ser apresentado pelo setor privado, através de um Procedimento de Manifestação de Interesse, que será avaliado e aprovado pelo órgão público municipal competente, que por sua vez elaborará o projeto de lei, ou poderá ter origem diretamente do setor público.

Por lógica, deverão estar previstas, na lei específica que autoriza as OUCTs em área pública, as obrigações do parceiro privado e as contrapartidas para realização do interesse público definido pelo Município, a serem por ele recebidas, podendo haver a previsão da revenda ou utilização imobiliária do objeto do projeto.

Áreas privadas

Seguindo as mesmas diretrizes de transformações urbanísticas, as OUCTs em áreas privadas consistirão em melhorias urbanísticas em determinado perímetro privado ou em seu entorno, que podem envolver construção de praças, a implementação de projetos de mobilidade urbana como ciclovias, mobiliário urbano ex. parcklets, requalificação urbana e melhoria das condições de habitabilidade como contenção de encostas, enriquecimento e recuperação de áreas verdes, entre muitas outras possibilidades

Para possibilitar o financiamento dessas melhorias, serão concedidas flexibilizações dos parâmetros urbanísticos, como aumento do CAM, do CAB, maior valorização para recebimento de potencial construtivo transferido, descontos na outorga onerosa, etc.

Dessa forma, tais diferenciações de parâmetros urbanísticos geram contrapartida do empreendedor privado em valor proporcional ao acréscimo do Volume Geral de Vendas que ele poderá usufruir, devendo essa contrapartida ser aplicada nas melhorias indicadas no parágrafo anterior, nos percentuais estabelecidos pela lei.

Ademais, as operações urbanas concentradas podem ter requisitos mínimos estabelecidos caso a caso, a exemplo do uso de equipamentos sustentáveis, reutilização de água, coberturas verdes, diminuição dos muros, alargamento das calçadas, bicicletários etc, que poderão ser listadas exemplificativamente no próprio plano diretor.

Tais requisitos mínimos garantiriam, por sua vez, uma segunda ordem de benefícios para o meio urbano e a para a coletividade, possibilitando espaços mais democráticos, com



melhores condições de habitabilidade, através da integração dos aparelhos urbanísticos com as necessidades dos cidadãos.

As OUCTs em áreas privadas poderão partir da iniciativa privada, através de proposição de operação que apresente o projeto, o valor previsto para a contrapartida e as melhorias que seriam possibilitadas, além de avaliação de impacto e demais estudos específicos indispensáveis à análise de viabilidade. A manifestação de interesse preliminar, corolário das parcerias público-privadas poderá ser garantida e incentivada.

Após análise pela Municipalidade, por rigoroso processo de qualificação técnica e avaliação de demandas, sendo o conceito aprovado pelo órgão responsável, deverá ocorrer edição de lei específica que determine e regule todas as obrigações do empreendedor e indique quais serão as flexibilizações urbanísticas que ele poderá usufruir.

A operação urbana concentrada, seja para áreas públicas e/ou privadas, poderá ser efetivo instrumento urbanístico para requalificação urbana da cidade de Salvador, gerando oportunidades lícitas de um desenvolvimento sustentável.

6. A UNIFICAÇÃO DE DADOS IMOBILIÁRIOS, URBANÍSTICOS E AMBIENTAIS

Para além da definição dos parâmetros que regerão a ocupação das propriedades do município, o direito urbanístico se entrelaça com o direito imobiliário e registral.

Com efeito, um dos serviços mais úteis na busca de informações dos terrenos de Salvador é o mapa digital⁸⁵, disponibilizado pela Prefeitura, cujo acesso permite verificar parâmetros como poligonais de parcelamentos, loteamentos, quadras de endereçamento, inscrições imobiliárias, áreas institucionais municipais, lotes de endereçamento, entre outros.

Como forma de enriquecer este verdadeiro banco de dados, é possível apontar a inserção de informações importantes, advindas inclusive órgãos e autarquias estaduais e federais, através de parcerias federativas que podem ser previstas pelo novo PDDU.

Dessa forma, podem ser inseridos dados que, hoje, além de serem de difícil acesso, são ignorados pelos próprios agentes reguladores e fiscalizadores, impossibilitando a plena segurança na utilização dos espaços urbanos para os empreendedores e pela população em geral.

⁸⁵ Disponível em: <http://www.mapadigital.salvador.ba.gov.br/src/php/main.php>.



Nesta seara, exemplifica-se com restrições de edificabilidade advindas das áreas envoltórias a tombamentos. Com o compartilhamento de informações entre os entes federativos, será possível ao município atualizar o mapa digital com os imóveis tombados pelo IPHAN - Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional ou IPAC - Instituto do Patrimônio Artístico e Cultural da Bahia, por exemplo, dispondo quanto aos tombamentos nas regiões, ao raio de proteção e condições específicas de construção. Com esses dados disponíveis e integrados ao mapa municipal, minimiza-se o risco de edificações irregulares em áreas envoltórias, como é possível perceber em diversos pontos da cidade, bem como facilitaria a fiscalização pelos agentes reguladores, inclusive quando da emissão de alvarás e licenças.

Outro exemplo é o controle das intervenções nas regiões próximas ao Aeroporto Internacional Luis Eduardo Magalhães é realizado pelo COMAER - Comandos Aéreos Regionais nos termos da portaria 1.141/GM-5 de 08/12/1987⁸⁶.

A referida portaria enumera um conjunto de parâmetros relativos ao gabarito⁸⁷ e à proteção quanto a proteção de ruído⁸⁸.

⁸⁶ Art.74- Para o cumprimento desta Portaria, compete:

I - Aos Comandos Aéreos Regionais – COMAR:

1- fiscalizar, em conjunto com as entidades municipais, estaduais e federais competentes, as implantações e o desenvolvimento de atividades urbanas quanto à sua adequação aos Planos de que trata esta Portaria;

⁸⁷ Algumas restrições aos gabaritos podem ser observadas nos seguintes artigos:

Art.9º- O gabarito das Áreas de Transição estende-se em rampa, a partir dos limites laterais da Faixa de Pista e da parte das Áreas de Aproximação, compreendidas entre seu início e o ponto onde estas áreas atingem o desnível de 45m (quarenta e cinco metros) em relação à elevação do aeródromo. Sua configuração e medidas constam na Figura 6, em anexo.

Parágrafo 1º- A declividade da rampa das áreas de transição é medida sobre um plano vertical, perpendicular ao eixo da pista ou ao seu prolongamento.

Parágrafo 2º- O limite superior do gabarito da área de transição é determinado por um plano horizontal com 45m (quarenta e cinco metros) de altura em relação à elevação do aeródromo.

Art.10º- O gabarito da Área Horizontal Interna estende-se para fora dos limites dos gabaritos das Áreas de Aproximação e Transição, com desnível de 45m (quarenta e cinco metros) em relação à Elevação do Aeródromo, e seus limites externos são semicírculos, com centros nas cabeceiras das pistas. Sua configuração e medidas constam na Figura 7, em anexo.

Art.11º- O gabarito da Área Cônica estende-se em rampa de 1/20 (um vinte avos) para fora dos limites externos do gabarito da Área Horizontal Externa. Sua configuração e medidas constam na Figura 8, em anexo.

Art.12º- O gabarito da Área Horizontal Externa estende-se para fora dos limites externos do gabarito. da Área Cônica . Sua configuração e medidas constam nas Figuras 9 e 10, em anexo.

⁸⁸ Visando a proteção quanto aos ruídos gerados pelo transporte aeroviário a portaria determina: “Art.68- As restrições ao uso do solo estabelecidas pelo Plano Básico de Zoneamento de Ruído obedecerão aos parâmetros estabelecidos nos Artigos 69 e 70 desta Portaria”.Ao longo destes artigos são delineadas atividades e empreendimentos proibidos de serem instalados nos arredores dos aeroportos.



Ao prospectar qualquer intervenção na poligonal do Aeroporto o órgão da Aeronáutica deve, necessariamente ser consultado para informar quais restrições deverão ser observadas no projeto. É inegável que esta etapa consultiva é necessária por uma evidente dificuldade no acesso às informações normativas, evidentemente simplificadas pela integração destas normas ao mapa digital do município.

Nestes termos, o convênio entre o município, o estado e a federação, conduziria à consolidação de um mapa digital muito mais completo, com informações e restrições à edificabilidade, contribuindo para a segurança jurídica relacionada à apreciação e aprovação de projetos de engenharia e para o planejamento urbano.

A unificação dos parâmetros restritivos também deve alcançar informações ambientais. Além da já sugerida sistematização do cronograma de atualização do mapeamento das áreas verdes localizadas em Salvador, integrar ao mapa digital dados como a localização das zonas do SAVAM distribuídas no município é uma medida de muita valia.

Como salientado no início do relatório, as áreas integrantes do SAVAM aditam inúmeras restrições à edificabilidade, podendo impactar no plano de desenvolvimento urbanístico da cidade. Informações acerca da localização das APAs instituídas na urbe, ou as regiões de ACP ou APRN, certamente contribuirão para que o Poder Público ou o ente privado tenha a idéia clara do quanto e do como aproveitar determinado terreno.

Enfim, ao unificar o banco de dados com informações imobiliárias/registrais, urbanísticas e ambientais, o município estará contribuindo para uma melhor gestão dos projetos e um crescimento urbano planejado através de uma visão panorâmica das normas jurídicas de regência, aplicadas ao desenvolvimento territorial, em especial as restrições à edificabilidade.



TERCEIRA SEÇÃO

Apontamentos conclusivos

Diante do atual cenário da legislação urbanística de Salvador, consoante foi defendido ao longo deste Relatório é premente que o Poder Público Municipal esteja atento a alguns dos pontos sensíveis já abordados, bem como das alternativas propostas com base nas experiências exitosas de alguns municípios no Brasil.

Em síntese, cabe listar os pontos principais tratados nesta minuta e bem como as possíveis medidas a serem adotadas pela nova legislação urbanística, são eles:

Corredores Ecológicos

- Instituir corredores ecológicos, interligando a macrozona de proteção ambiental, permitindo a manutenção da biodiversidade através da oportunização do intercâmbio genético das diversas espécies que habitam as zonas preservadas de Salvador.

Os Espaços Abertos de recreação e Lazer

- Estabelecer metas e diretrizes para a conservação destas áreas e seu uso sustentável;



- Fixar prazo para regularização fundiária do entorno dos parques urbanos bem como a clara demarcação de seus contornos a fim de promover a ocupação segura e evitar questionamentos por terceiros;

- Deixar claro no novo PDDU o marco legal dos parques urbanos, que não se confundem com as unidades de conservação da Lei Federal 9.985/2000;

- No que concerne às áreas desta natureza que sejam geradas por projetos de parcelamento do solo e/ou alvarás de construção, prever a construção destes novos espaços como meio de aquisição de créditos para o acréscimo do potencial construtivo.

Áreas de Borda Marítima

- Promover um plano sustentável de desenvolvimento das orlas de Salvador, recuperando os pontos mais fragilizados, com pouca dinâmica urbana, incentivando a verticalização estrategicamente projetada;

- Rever regras de sombreamento ora vigentes na capital, para estabelecer a possibilidade de sombra parcial nas praias apenas em períodos específicos, fora do foco de uso para banho e nado (exemplo final da tarde, durante o inverno).

Áreas arborizadas

- Rever qualificação deste zoneamento, a fim de atualizar as áreas que de fato possuam remanescente verde e cumpram a função social da propriedade;

- Trazer previsão de desoneração do valor venal de imóvel situado em áreas desta natureza;

- Prever mecanismos de compensação ambiental para a edificação em áreas arborizadas;

SAVAM

- Fixar metas e diretrizes para regularização fundiária das ocupações espontâneas nas áreas sensíveis ambientais do Município, em especial nas proximidades dos mananciais de abastecimento urbano, com recuperação ambiental das matas ciliares e nascentes, bem como da construção de habitações de interesse social em substituição às edificações precárias existentes;

- Tutelar a região da APA Joanes Ipitanga que integra o Município de Salvador, através da criação de uma zona específica para a região;



SNUCs e APAs

- Assegurar a participação do Município no conselho gestor das Unidades de Conservação existentes em Salvador, bem como naquelas que vierem a ser instituídas, permitindo o exercício da competência executiva no que tange ao uso e ocupação do solo;

- Estabelecer como diretriz e meta a atualização do plano de manejo das SNUCs estaduais que integram o Município contemplando a competência municipal para regramento do uso do solo, a fim de evitar conflitos com órgãos de controle e gerar segurança jurídica.

APCPs e APRNs

- Exigir, em respeito ao princípio da legalidade estrita e por *compliance* urbanística, que somente por lei sejam regulamentadas as atuais áreas de proteção cultural;

- Trazer previsões para as atuais áreas APCPs e APRNs que possibilitem o uso sustentável do bem para incorporações imobiliárias e edificações que potencializem e tutelem o meio ambiente urbano, cultural e natural.

Cidade compacta: policentralidade, usos mistos, adensamento planejado

- Contemplar a possibilidade de utilização do coeficiente de aproveitamento máximo (CAM) para empreendimentos comerciais em áreas hoje mapeadas como Predominantemente Residenciais (atuais ZPRs);

- Estimular empreendimentos mistos, com redução de custos para ocupações desta natureza, sejam comerciais em zonas residenciais (ZRs) ou residenciais em zonas de atração de polos comerciais (centros urbanos), como, por exemplo, uma outorga onerosa reduzida ou até não cômputo de áreas de interesse público (galerias comerciais em prédios residenciais);

- estimular o uso do home-office através de uma legislação vinculada a tributos como o ISS;

- prever a policentralidade, evitando o adensamento em centros já adensados, como o Centro Municipal Camaragibe e potencializando a multiocupação dos atuais e novos subcentros;

- regulamentar a outorga onerosa para alteração do uso, prevista no Estatuto das Cidades até então não prevista na legislação soteropolitana;

- prever instrumentos urbanos que qualifiquem a intervenção privada de grande e médio porte com contrapartidas mistas em financeiras e melhorias urbanas, de forma a desonerar o agente privado e realizar a função social da propriedade e da cidade.



- zonear a cidade de modo a estimular a sua verticalização e a desestimular o subuso da propriedade privada, desprestigiando a horizontalização dos espaços urbanos;

Parcelamento, Edificação ou Utilização compulsórios

- Revisar os parâmetros de subutilização – atualmente de somente 20%, dada sua inefetividade frente ao dever de cumprimento da função social da cidade e da propriedade, além do cumprimento das funções urbanísticas relacionadas à edificabilidade e viabilidade, através do estabelecimento de um novo Coeficiente de Aproveitamento Mínimo;

Desapropriação para fins urbanísticos

- Incluir no capítulo de parcelamento do solo do novo Plano Diretor a Desapropriação para Fins Urbanísticos, a fim de proporcionar sua regulamentação e efetiva implementação, dada a atual ausência de disciplina o que obstrui mecanismos da política urbana;

Outorga Onerosa

- Elaborar um novo cálculo para pagamento da contrapartida da outorga onerosa levando em conta as circunstâncias locais, de maneira objetiva e justa para o empreendedor;

Prever lei municipal específica que trate dos casos passíveis de isenção, substituição e descontos, incluindo fatores de interesse social e fatores de planejamento;

- Prever as situações de isenção de cobrança de outorga onerosa;

- Prever a outorga verde, para incentivar empreendimentos sustentáveis;

- Estabelecer novos parâmetros relacionados à fixação do coeficiente de aproveitamento básico e de limites máximos; definição das áreas de incidência do instrumento; a natureza da contrapartida; a fórmula de cálculo da contrapartida; a destinação dos recursos auferidos; e as possibilidades de desconto e isenção;

- Fixar como premissa no novo PDDU de que o uso da outorga não poderá ser aviltante a fim de inviabilizar o uso econômico do imóvel, em respeito à justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização (teto máximo);

Estudo de Impacto de Vizinhança – EIV

- Prever – ou indicar lei específica que o faça – o enquadramento dos empreendimentos que deverão estar sujeitos ao EIV, estabelecendo critérios objetivos que



visem uma perspectiva de desenvolvimento harmônico e sustentável da cidade e superem a insegurança jurídica gerada pelo amálgama de leis que regem atualmente o EIV;

Avaliação de Impacto por uso do potencial adicional construtivo

- Estabelecer parâmetros objetivos do procedimento de avaliação de impacto e que este seja único (já contemplando o RIT e demais aspectos de trânsito), afim de salvaguardar a urbe de possíveis impactos gerados por novos empreendimentos acima do CAB e, ainda, garantir os direitos do particular que pretende fazer uso dos instrumentos de incremento do potencial construtivo, criando segurança jurídica e previsibilidade na cobrança dos órgãos de controle;

- Evitar concorrência de métodos de avaliação de impacto urbano, definindo somente um método de avaliação conforme o caso objetivo.

Transferência do Direito de Construir- TRANSCON

- Prever alternativas ao uso da Transferência do Direito de Construir, tal como o instrumento “compensação por serviços ambientais”, especificando as áreas de valor ambiental da cidade;

- Estabelecer nova fórmula de aplicação do Transcon para o caso dos bens integrantes do patrimônio histórico e cultural, de forma a deduzir a área construída existente no imóvel preservado, acompanhado da previsão de manutenção e atualização do acervo imobiliário histórico e cultural da cidade;

- Incentivar a doação para finalidade de interesse público através do Transcon, estabelecendo fatores de incentivo ligados à desapropriações amigáveis, doações, serviços ambientais e equipamentos urbanos e comunitários ;

- Contemplar uma interação entre os instrumentos urbanísticos da outorga onerosa e transferência do direito de construir com o licenciamento urbanístico, em prol do desenvolvimento urbano integrado entre as diversas áreas e contextos da cidade;

Valor venal e Áreas non aedificandi

- Retirar do cômputo do IPTU e demais impostos municipais as área consideradas *non aedificandi lato sensu*, como apps, áreas molhadas, áreas arborizadas, reservas de mata atlântica, entre outros, em razão das suas restrições ao direito de construir, ou prever desconto significativo sobre tais áreas, em respeito ao princípio de que o poder do município de tributar sobre imóveis depende e está atrelado ao seu efetivo uso;

Licenciamento urbanístico e ambiental unificado



- Prever instrumentos para o processo único de licenciamento urbanístico e ambiental, quando aplicável, de forma a potencializar procedimentos, trazendo agilidade e a segurança jurídica das novas atividades em Salvador;

Parcelamento do Solo e Urbanização Integrada em Salvador

- Regulamentar o condomínio urbanístico em Salvador como modelo de parcelamento do solo, disciplinando a Urbanização Integrada a fim de possibilitar sua implementação através incorporação imobiliária com doações fora da poligonal do loteamento, evitando a complexa situação atual de confusão entre áreas públicas e privadas, reconhecendo-a como um condomínio fechado;

PPP urbanística, consórcio urbanístico, concessão urbanística e operações urbanas consorciadas

- Estabelecer critérios para as parcerias entre o Poder Público e o privado, prevendo sua possibilidade no que tange à revitalização urbanística, associada ao desenvolvimento imobiliário e urbano;

- Prever e efetivar o detalhamento dos fins a que se destinam as operações urbanas consorciadas, através do traçado da política urbana local do Município, promovendo uma harmonização e cooperação entre a iniciativa privada e o poder público para desenvolvimento da urbe;

- Permitir a implantação de parâmetros urbanísticos específicos para a área delimitada da operação urbana, de acordo com as peculiaridades do espaço urbano e dos fins a que se destina a operação, levando em conta taxa de permeabilidade, coeficiente de aproveitamento, gabarito, recuos e afastamentos;

- Abordar a necessidade das normas infra PDDU disciplinarem as obrigações e benefícios dos entes públicos e privados nas operações urbanas e nas parcerias público privadas, tratando, inclusive de modalidades de contrapartida e suas garantias, além da mediação do interrelacionamento com a sociedade civil;

- Prever a possibilidade de revenda derivada da desapropriação para fins urbanísticos e/ou operações urbanas como uma contrapartida de Municipalidade não somente para o expropriado, mas também para o concessionário e investidor privado, baseando-se na permissividade concedida pelo Decreto-Lei n. 3.365/1941;

A Operação Urbana Concentrada (OUCT)



- Propor a operação urbana concentrada como nova espécie do gênero operações urbanas, que abarca transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental, consolidando diferenciações nos parâmetros urbanísticos caso a caso, que possibilitariam um contrapartida financeira atrativa ao investidor privado e, ao mesmo tempo, benefícios à coletividade através desenvolvimento urbanístico promovido;

- Prever a possibilidade de instituição da OUCT em áreas públicas ou privadas;

- Estabelecer rol exemplificativo de requisitos mínimos para as operações urbanas concentradas, a exemplo de incremento nos modais de transporte, uso de equipamentos sustentáveis, reutilização da água, coberturas verdes, diminuição dos muros, alargamento das calçadas, bicicletários e ciclovias, construção e reforma de praças;

- Apresentar o procedimento de implementação das operações urbanas concentradas através de manifestação de interesse privado e público, incluindo a previsão de estudos sobre a viabilidade do empreendimento, estudo de impacto de vizinhança e estudo de impacto ambiental;

- Determinar a instituição da operação por lei específica que determine as obrigações do privado bem como os parâmetros a serem flexibilizados e as contrapartidas a serem dadas e recebidas.

A unificação de dados imobiliários, urbanísticos e ambientais

Unificar o bando de dados com informações imobiliárias/registrais, urbanísticas e ambientais, de forma a proporcionar uma melhor gestão dos projetos e um crescimento urbano planejado através de uma visão panorâmica das normas jurídicas de regência.