

Revisão do
Código de Obras e
Edificações e do
Código de Posturas
Taubaté-SP



PRODUTO 2

DIAGNÓSTICO



Revisão do
**Código de Obras e
Edificações e do
Código de Posturas
Taubaté-SP**



REVISÃO DO CÓDIGO DE OBRAS E EDIFICAÇÕES E DO CÓDIGO DE POSTURAS DE TAUBATÉ/SP

PRODUTO 2 DIAGNÓSTICO

Assessoria Técnica do IBAM ao processo de revisão do Código de Obras e Edificações e do Código de Posturas, no âmbito do Contrato nº 0369/2022.

NOVEMBRO - 2022

PREFEITURA MUNICIPAL DE TAUBATÉ/SP

Prefeito - José Antônio Saud Junior

Vice-Prefeita - Adriana Lucci Mussi

SETOR RESPONSÁVEL

Secretaria de Planejamento

Lúcio Fabio Araújo - **Secretário de Planejamento**

Gabriel Silveira Simões - **Diretor de Licenciamento Urbanístico - Gestor do Contrato**

COMISSÃO TÉCNICA MUNICIPAL - CTM

SECRETARIA DE PLANEJAMENTO

Arthur Augusto Brandão

Claudia Regina Ribeiro Passarelli

Débora Andrade Pereira

Gabriel Silveira Simões

Lenina de Paula Santos Leal

Natália Aparecida Custódio Sauer Recco

SECRETARIAS MUNICIPAIS E CMDU

Secretaria de Mobilidade Urbana

Gisele Nancy de Carvalho e Silva

Secretaria de Obras

Vinicius Vanzella Rocco

Secretaria de Segurança Pública

Alex Celso Torres de Jesus

Zildo de Abreu

Secretaria de Meio Ambiente e Bem-Estar Animal

Luiza Fernanda dos Santos Pereira

Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano (CMDU)

Flávio Brant Mourão (Titular - UNITAU)

Silvia Ramiro (Titular - AAUT)

INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL - IBAM

Superintendente Geral - Paulo Timm

Superintendente de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente - Alexandre Santos

Coordenação Técnica - Henrique Barandier e Luciana Hamada

EQUIPE TÉCNICA IBAM

Henrique Barandier	Arquiteto e Urbanista	Planejamento Urbano e Legislação Urbanística
Luciana Hamada	Arquiteta e Urbanista	Planejamento Urbano, Clima Urbano, Conforto Ambiental e Eficiência Energética
Alberto Lopes	Arquiteto e Urbanista	Planejamento Urbano
Pedro Pequeno	Engenheiro Civil	Infraestrutura Urbana
Carlos Frederico Enriquez	Engenheiro Civil	Infraestrutura Urbana
Eduardo Domingues	Advogado	Direito Administrativo e Direito Urbanístico
Lincoln Botelho da Cunha	Arquiteto e Urbanista Bacharel em Direito	Licenciamento Urbano e de Edificações
Eduardo Rodrigues	Geógrafo	Cartografia e Geoprocessamento
Giovanna Cavalcanti	Engenheira Ambiental	Meio Ambiente e Saneamento Básico
Flávia Lopes	Secretária	Apoio Administrativo
Roberto da Silva Gonçalves	Analista de Sistemas	Programação Web
Ewerton Antunes	Publicidade e Propaganda	Comunicação Social

SUMÁRIO

1. APRESENTAÇÃO	6
PARTE 1: CONSIDERAÇÕES INICIAIS.....	8
1.1. Evolução Histórica dos Códigos de Obras e Edificações e do Código de Posturas	8
1.2. Tendências Contemporâneas e os Desafios dos Rebatimentos no Código de Obras e Edificações e no Código de Posturas.....	16
1.3. Fundamentos Legais Vigentes.....	19
PARTE 2: ASPECTOS RELATIVOS AO MUNICÍPIO DE TAUBATÉ (SP)	24
2.1. A Situação em Vigor.....	24
2.2. Aspectos Específicos à Questão das Obras e Edificações	28
2.2.1. Avaliação da Lei Municipal Complementar nº 54, de 18 de Fevereiro de 1994, que Dispõe sobre o Código de Obras e Edificações Vigente e Normas Complementares.....	28
2.2.2. Aspectos da Cadeia de Produção do Licenciamento de Obras e Edificações	29
2.2.3. Aspectos Edilícios Relacionados ao Conforto Ambiental e Eficiência Energética e Novos Assuntos	33
2.2.4. Observações em Campo: Padrões Construtivos e Ocupação dos Lotes ...	44
2.2.5. Aspectos da Cadeia de Fiscalização de Obras	55
2.3. Aspectos Específicos às Posturas Municipais.....	56
2.3.1. Avaliação da Lei Municipal Complementar nº 7, de 17 de Maio de 1991, que Dispõe no Título VI - Das Posturas Municipais	56
2.3.2. Fundamentos Normativos Vigentes sobre as Posturas Municipais	61
2.3.3. Análise e Licenciamento de Atividades Econômicas e Comerciais	64
2.3.4. Aspectos da Cadeia de Fiscalização de Posturas.....	65
2.3.5. Aspectos de Posturas e Novos Assuntos.....	67
2.3.6. Aspectos Específicos à Fiscalização Ambiental	68
3. RECOMENDAÇÕES E CONCLUSÕES	73
4. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	77

1. APRESENTAÇÃO

Este documento consiste no segundo produto relativo ao Contrato nº 0369/2022, celebrado entre a Município de Taubaté (SP), por meio da Secretaria Municipal de Planejamento, e o Instituto Brasileiro de Administração Municipal - IBAM, cujo objeto é a assessoria técnica e metodológica para a revisão do Código de Obras e Edificações e do Código de Posturas de Taubaté.

O objetivo principal deste produto é apresentar, de forma estruturada, os fundamentos, informações e análises técnicas no âmbito dos dois instrumentos legais. Espera-se que o presente documento possa servir de estímulo para que todos os segmentos sociais envolvidos no uso e aplicação do Código de Obras e Edificações e do Código de Posturas tragam para o debate público suas visões, demandas e expectativas.

As análises elaboradas e os desafios aqui lançados, não têm a pretensão de esgotar qualquer dos aspectos abordados, que poderão ser mais bem qualificados e delimitados com as contribuições advindas do debate público a ser realizado em seguida.

Como indicado no Sumário, o documento está estruturado em duas partes. Na **Parte 1**, aborda aspectos de ordem geral que fundamentam a abordagem do tema e, dessa forma, se trata inicialmente de observar Códigos de Posturas e de Obras e Edificações em uma perspectiva histórica, ou seja, desde quando começam a ser adotados como normas orientadoras da convivência e da conformação das cidades brasileiras, até os dias atuais. Considera-se aí que tais concepções e conteúdos vão sendo pouco a pouco alterados na medida em que se modificam as conjunturas políticas e institucionais e o próprio processo de urbanização no país. Em seguida, avaliam-se as tendências do mundo contemporâneo e os aspectos que devem ou podem ser contemplados e incorporados em seus conteúdos em função da dinâmica de urbanização de cada localidade. Esta primeira parte se conclui com as indicações e orientações do marco legal vigente que, de alguma forma, orientam e condicionam a elaboração dos referidos Códigos em qualquer municipalidade brasileira.

Na **Parte 2**, focalizam-se os aspectos específicos ao Município de Taubaté. Inicia por uma avaliação geral e qualitativa da situação encontrada, que já aponta algumas questões relativas a governabilidade no tratamento das matérias. Em seguida, para cada um dos Códigos, em seções separadas, são tratados aspectos específicos à legislação vigente, que terminam por condicionar, tanto as cadeias de licenciamento, quanto as de fiscalização. Observe-se desde logo, no que se relaciona às questões relativas ao Código do Obras e Edificações, uma vez que se verificou padrões construtivos consideravelmente bons para a cidade e que tanto a cadeia de licenciamento quanto a expedição do habite-se, situam-se na própria Secretaria de Planejamento (SEPLAN), mesmo que, desde 2021 (Lei Complementar 470/2021) a fiscalização das obras propriamente ditas, situa-se na Secretaria de Obras. O principal desafio residirá em sua atualização e sobretudo, na incorporação de temas contemporâneos, tais como o conforto ambiental, a resiliência às mudanças climáticas, no tratamento de novas tecnologias

construtivas, no uso eficiente da água e da energia, na direção de tornar a cidade cada vez mais sustentável.

Já no que concerne ao Código de Posturas, que se fundamenta ainda em marco legal muito antigo e em uma série de normativas dispersas, o desafio está, como se verá, no compendiamiento das normas vigentes, na necessidade de se introjetar no âmbito da administração que o Código de Posturas Municipal terá necessariamente que abrigar, além da tradicional atuação da regulação dos uso dos logradouros públicos e relativas à boa convivência na cidade, outras matérias situadas em distintas áreas, como meio ambiente, vigilância sanitária e saúde, licenciamento das atividades econômicas, entre outras. Tais matérias situam-se no âmbito da Administração Municipal, em distintas Secretarias Municipais que, portanto, apoiam-se tanto em cadeias de licenciamento, quanto de fiscalização próprias, o que impõe, desde logo o estreitamento das relações interinstitucionais.

O conjunto das informações aqui consolidadas, associadas a contribuições do citado debate, alimentará, na sequência do processo de trabalho, a formulação de propostas que deverão moldar os novos Códigos de Obras e Edificações e de Posturas de Taubaté em instrumentos que contribuam para uma cidade seja cada vez mais sustentável.

PARTE 1: CONSIDERAÇÕES INICIAIS

1.1. Evolução Histórica dos Códigos de Obras e Edificações e do Código de Posturas

O Código Municipal de Posturas e o Código Municipal de Obras e Edificações são os mais tradicionais instrumentos adotados pelas Prefeituras Municipais para o controle urbanístico, decorrentes originalmente das ordenações manuelinas, introduzidas no Brasil pelos colonizadores portugueses.

Atualmente, a especialização temática do sofisticado ordenamento jurídico brasileiro, nos campos afetos à política urbana, com intrínseca correlação e interdependência, além do passivo ambiental acumulado pelas cidades, representa grandes desafios para a maioria dos Municípios, em um ambiente de carência de sistemas de informações, capacidade técnica e infraestrutura das Administrações Municipais.

Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF 1988), com a multiplicação de leis e decretos para regulamentação de temas específicos, no nível federal determinando regras gerais e no estadual em seu rebatimento para o nível regional, há uma constante necessidade de adequação das regras locais.

Tal demanda não se restringe à atualização da legislação municipal e seus instrumentos. Vai além, nos mecanismos que devem ser promovidos pelos Municípios para adesão às políticas nacionais e estaduais, tendo em vista a sua integração aos sistemas que as estruturam no contexto do Pacto Federativo brasileiro.

Assim, ao longo das últimas décadas, a evolução do aparato jurídico juntamente com as transformações da sociedade brasileira, se de um lado exemplificam passos dados em direção à conquista da cidadania, de outro acarretaram a fragmentação do conteúdo especialmente dos Códigos de Posturas Municipais, com impactos nos processos de licenciamento em geral e, também, sobre as regras edilícias anotadas nos Códigos de Obras e Edificações.

Legislação específica em temas como acessibilidade, vigilância sanitária, meio ambiente, saúde e trabalho são exemplos de assuntos hoje organizados em sistemas de correspondência entre os níveis de governo que, ao demandar respostas no nível local, implicam o desenvolvimento de capacidades e transformação de práticas agora ineficazes.

O ponto positivo reside exatamente na ruptura dos modelos vigentes e na imposição de um ambiente multi e transdisciplinar de discussão, colocando em pauta os princípios da Autonomia Municipal e o processo de fragmentação e complexificação do conhecimento, tudo isso temperado pelos conceitos de ordem e controle. (GARCIA, 2004)

Do período pós-1964 até a Constituinte de 1988, as posturas - herança portuguesa colonial -, perderam importância; ressurgindo com a confirmação do Município como ente integrante do sistema federativo, e com a necessidade de integração ao conjunto de instrumentos de planejamento e controle da expansão das cidades estabelecido na Política Urbana (CF 1988).

Note-se que, no processo de redemocratização, a Administração Municipal emerge como primeira instância governamental frente aos cidadãos.

Neste período, contudo, as posturas cairão num processo de fragmentação que, tendo-se iniciado com a criação dos códigos de obras, será reforçado pela política nacional de meio ambiente e vigilância sanitária. (GARCIA, 2004)

O conteúdo edilício presente nos Códigos de Posturas, assim como as disposições de higiene e meio ambiente, acabaram por migrar para instrumentos específicos diante da emergente necessidade de resposta frente às características da dinâmica urbana brasileira, dos avanços científicos e tecnológicos e das transformações da sociedade.

Atualmente, a lógica de formulação das políticas nacionais é sistêmica, pressupondo a participação integrada das três esferas de governo em sua implementação (relações verticalizadas). Baseia-se em estudos técnico-científicos avançados, como é o caso das áreas da saúde e meio ambiente, com a evolução do processo de municipalização das ações de vigilância sanitária, coordenado pelos governos estaduais e, mais recentemente, a maior interatividade dos Municípios no licenciamento e na fiscalização ambiental compartilhados, sobretudo quanto às atividades de impacto local.

No caso dos comandos edilícios dos Códigos de Obras e Edificações, as interações com a área sanitária e ambiental se relacionam com a imposição de parâmetros construtivos específicos para as edificações que irão abrigar atividades que demandam cuidados nesses campos, frente aos impactos que podem causar. Tais cuidados exigem circuitos específicos para o licenciamento e a fiscalização, que costumam estar distribuídos em instâncias diferentes nas Administrações locais, e que vinculam a liberação dos processos de aprovação de projetos e obras.

É fato a correlação entre os processos de aprovação e licenciamento de obras e edificações com os requerimentos específicos dessas áreas, implicam na conformação de um circuito de procedimentos nem sempre ajustado e articulado e que, geralmente, acarreta maior burocracia e tempo para análise pelas Prefeituras, prejudicando as relações com os cidadãos.

Essa desarticulação é, em parte, fruto da pulverização da função fiscal entre várias áreas da Administração, segundo processos semelhantes ao de implantação do SUS e do SISNAMA.

As divergências entre os setores da fiscalização municipal vão desde as competências de cada um sobre determinado tema até aos valores de multas e prazos praticados, gerando uma barafunda legal que confunde o cidadão e não contribui para a eficiência da prática fiscal.

Nestas divergências, o ponto crucial da crise das posturas municipais é a existência de uma solidariedade temática, ou seja, a vigilância sanitária municipal é mais solidária (e articulada) com a vigilância sanitária estadual e federal do que com outros setores da própria Prefeitura. (GARCIA, 2007)

O quadro nacional impõe a abertura de novas frentes de serviços de licenciamento e fiscalização aos Municípios, o que é necessário e de interesse dos governos locais, e algumas colisões serão inevitáveis. Parte do problema reside no rebatimento e na transposição de regras gerais para o ambiente das Administrações em detrimento das peculiaridades locais, em um cenário geral de fragilidade institucional para a gestão.

Atualmente o poder de polícia municipal está fragmentado segundo disciplinas, temas e diferentes abordagens. Em consequência disso, a fiscalização é atividade dispersa, heterogênea e eventual. Já o licenciamento tornou-se burocrático, complexo e lento, muitas vezes restrito aos interesses tributários, injustificadamente. A criação de um sistema, em nível local, seria a estratégia para harmonizar e integrar ações e processos, superando as paredes temáticas e institucionais. Entende-se, neste caso, por sistema um todo devidamente identificado e integrado por partes que guardam atributos específicos e propriedades de conexão. As relações entre estas partes são vitais para o funcionamento do todo. (GARCIA, 2004)

Garcia (2004) refere-se à composição de um sistema de ampla abrangência, que envolva informações, processos e pessoas. Uma das principais mazelas das Prefeituras é a falta de informação atualizada e de mecanismos e ferramentas para a consolidação de novas informações e mesmo daqueles presentes nos cadastros e na experiência dos servidores.

Atualmente, a maioria das Prefeituras Municipais conta com algum nível de informatização de processos, mas a informação georreferenciada, nos moldes de um sistema de informações geográficas, ainda é de utilização incipiente ou equivocada. Entretanto, a ferramenta, quando formatada para atender, de fato, necessidades de gestão, na forma de um Cadastro Técnico Multifinalitário, tem se mostrado fundamental para o conhecimento, as análises e as decisões, especialmente para o planejamento urbano e territorial.

A criação de um sistema municipal de fiscalização e licenciamento é uma alternativa mais viável do que a unificação da fiscalização, defendida por alguns, já que são preservadas as especificidades dos temas e os vínculos administrativos. (GARCIA, 2004)

Sabe-se que nas Prefeituras a tendência maior é licenciar, ficando a atividade de fiscalização em segundo plano, para prejuízo da efetividade da norma que objetiva a qualificação do espaço e da vida na cidade. A verificação do cumprimento da regra é que assegura tal qualidade, impondo-se a sanção ao seu descumprimento. Este é um circuito virtuoso que tem como objetivo utilizar a penalidade principalmente para prevenir e educar. A tarefa não é simples e fica mais complexa na medida da complexidade do próprio Município.

Contudo, além da revisão dos instrumentos legais neste documento tratada, repensar o macroprocesso de licenciamento, diante da organização política, jurídica e técnica do país, é premente, e a organização de um sistema de informações é inevitável no mundo moderno. Cabe, portanto, às Administrações locais a iniciativa de buscar a superação dos problemas e identificar possibilidades para a formação de uma base institucional mínima para viabilizar a tomada de decisão em prol da qualificação da condução do desenvolvimento local sob sua liderança.

Código de Obras e Edificações: Conteúdo e Forma

O Código de Obras e Edificações aprovado por Lei Municipal é, dentre os instrumentos que integram o conjunto da legislação urbanística, aquele com abrangência sobre as edificações

também localizadas fora do perímetro urbano, isto é, com abrangência sobre as edificações localizadas na zona rural.

O Código de Obras e Edificações estabelece normas técnicas para a execução dos diversos tipos de construção, observando as características de cada edificação. Define, ainda, os procedimentos de aprovação de projetos e licenças para realização de obras, bem como os parâmetros para fiscalização e aplicação de penalidades. O foco principal relaciona-se com os aspectos construtivos da edificação e as implicações afetas à realização de obras em geral.

Entende-se por construção toda realização material e intencional de alguém, visando adaptar o imóvel às suas conveniências. Nesse sentido, tanto é construção a edificação ou a reforma, como a demolição, a vedação, a escavação, o aterro, a pintura e demais trabalhos destinados a beneficiar, tapar, desobstruir, conservar ou embelezar o prédio.

Além da construção ou das intervenções em edificações, o Código de Obras e Edificações deve tratar das obras públicas ou privadas em geral, especialmente aquelas que ocorrem no meio urbano, como parcelamentos do solo, implantação e reparo de redes de infraestrutura, bem como aquelas que provocam intervenções nos logradouros públicos e que demandam critérios para a execução, com vistas a proteger os transeuntes e garantir seu acesso e deslocamento, a qualidade de vida na cidade e o próprio patrimônio público.

A relação entre conteúdo e forma do Código de Obras e Edificações resulta da perfeita distribuição, separação e encadeamento dos assuntos a serem tratados, além de primar pela boa técnica legislativa -com o correto ordenamento de títulos, capítulos e seções, bem como a numeração de artigos e hierarquia entre caput, parágrafos, incisos e alíneas. As partes do Código de Obras e Edificações que tratam da classificação e dos parâmetros técnicos dos diversos tipos de edificações devem observar o senso de hierarquia do mais simples ao mais complexo, considerando as exigências específicas que se fará para cada qual.

A Figura 1 ilustra a gradação da dinâmica de complexidade para diferenciação de exigências:

Figura 1 - Gradação da dinâmica de complexidade



O Código de Obras e Edificações não deve ser entendido apenas como instrumento do Poder de Polícia Municipal. Antes disso, é veículo ideal à garantia da qualidade ambiental urbana,

devendo orientar legisladores, projetistas, construtores e usuários quanto às medidas necessárias para sustentabilidade das edificações, respondendo positivamente às condições climáticas existentes, às necessidades das atividades humanas, às transformações sociais e aos avanços tecnológicos, sem perder de vista a identidade cultural, práticas e peculiaridades locais benéficas.

Conforme consta do Modelo para Elaboração de Código de Obras e Edificações - ELETROBRAS/PROCEL/IBAM, 1997 (atualizado em 2012):

Atuando como instrumento legalizador dos costumes construtivos, o Código deve tratar das questões relativas à estrutura, função, forma, segurança e salubridade das construções, especialmente das edificações, tanto das zonas urbanas quanto rurais do Município. Deve também garantir o direito do indivíduo a áreas condizentes com as atividades que ali serão desenvolvidas, evitando assim a ocorrência de procedimentos que atuem de forma danosa ao equilíbrio físico e psicológico dos usuários.

Ao definir os procedimentos para aprovação de projetos e licenciamento para execução de obras, bem como as diretrizes para a fiscalização, os estudos deverão estar em sintonia com os princípios do Estatuto da Cidade, especialmente com o da função social da propriedade urbana e da cidade, eixo orientador de toda a legislação urbanística, e que tem como instrumento referencial o Plano Diretor e suas estratégias de parcelamento, uso e ocupação do solo.

Além disso, deve-se assegurar a correspondência do processo administrativo e fiscal a outros existentes, igualmente relacionados com a atividade edilícia, porém exercidos por outras unidades administrativas que, não raramente, se sobrepõem, ocasionando lentidão no processo e aumento da burocracia. Assim, constam entre os objetivos de um Código de Obras e Edificações moderno:

Objetivo geral

Orientar os costumes construtivos, regulando o espaço edificado por meio de normas técnicas para a prática da construção, assim como ordenando a sua implantação nos lotes, a fim de garantir a solidez, a segurança, a salubridade, a habitabilidade, a acessibilidade, a eficiência energética e a sustentabilidade das edificações e das obras.

Objetivos específicos

- promover a qualificação do espaço construído através de parâmetros e requerimentos que assegurem o desenvolvimento das atividades humanas em edificações sólidas, seguras, salubres, sustentáveis e eficientes;
- estabelecer critérios para a realização de obras públicas e privadas de forma a garantir o acesso e a integridade física e mental da população na utilização cotidiana dos espaços de permanência e em que circulam;
- projetar e adequar edificações, obras e mobiliário urbano aos fundamentos da acessibilidade das pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida;
- estabelecer exigências essenciais para instalação de equipamentos e redes de infraestrutura em logradouros e terrenos particulares;
- incorporar critérios para redução do consumo de energia e promoção da eficiência energética nas edificações, indicando processos construtivos que orientem o uso sustentável dos recursos naturais;
- facilitar a regularização urbanística das edificações localizadas em áreas de interesse social, observadas as condições de segurança e condições de risco do local onde se situam;
- simplificar o processo administrativo, reduzindo as barreiras burocráticas ao licenciamento de construções e a fiscalização de obras, que acabam por induzir à informalidade.

Tendo em vista a ampliação das possibilidades de implementação do Código de Obras e Edificações, a aderência às demandas locais, o controle e a gestão da matéria edilícia, constituem premissas para sua atualização:

Premissas para a atualização do COE

- privilégio ao direito coletivo à cidade e à fiscalização sobre os aspectos urbanísticos da construção;
- adequação das formas locais de produção do espaço, das técnicas e soluções alternativas e de baixo custo;
- observação da cultura do morar local e da adoção de técnicas construtivas e utilização de materiais da região, sempre que benéficos aos objetivos do COE estabelecidos;
- simplificação do processo de aprovação da habitação social e assistência técnica à autoconstrução;
- caráter de proteção ao consumidor dos espaços públicos e de uso coletivo;
- facilidade e estímulo ao processo de regularização, sobretudo nas áreas de interesse social;
- estabelecimento da cultura da prevenção e orientação antes da punição, porém caracterizando os casos e meios para aplicação de sanções e/ou restrições;
- ênfase nas diretrizes para as edificações de uso público e maior rigor com as habitações de uso coletivo, edificações que causem impacto potencial e obras públicas;
- distribuição coerente de competências aos diversos agentes intervenientes;
- observação das normas da ABNT e da legislação incidente;
- simplicidade, clareza e objetividade com vistas a facilitar a sua aplicação e fiscalização.

Código de Posturas: Um Pouco de História

A necessidade e o esforço em disciplinar o ordenamento das cidades, o uso de seus espaços e o comportamento em relação à coisa pública e entre os cidadãos (no sentido da definição daqueles que vivem na cidade), remonta à Grécia antiga, com vistas a estabelecer as regras de comportamento do indivíduo em relação à vida em sociedade, a fim de assegurar a paz social e afirmar o comando de seus governantes.

Com o aumento das pressões pela manutenção da ordem urbana, a partir do crescimento das populações e da organização de mais cidades ao longo dos séculos, o regramento vai ganhando complexidade.

Na Europa, a partir do império napoleônico, e em decorrência do crescimento das cidades, postularam-se normas cada vez mais rígidas de procedimentos de conduta dos cidadãos, do uso dos bens urbanos, e a avançar sobre a regulamentação dos padrões de higiene e salubridade das áreas públicas e das construções. Um emaranhado de normas, pautadas, principalmente, em proibições e restrições, desde a forma de se vestir, ao consumo disciplinado de determinados alimentos. A conduta dos cidadãos era vigiada e policiada, estabelecendo-se como infrações modos de comportamento até então tidos como corriqueiros e usuais. (TAUIL, 2010)

Em Portugal, tais comandos se organizavam e eram denominados ‘posturas’¹, que foram aplicados às cidades e perpetuados nos povoados das colônias sob seu Governo.

Em Portugal, essas normas são definidas pelas Câmaras e assumem a forma de posturas. Trazidas para o Brasil ² no modelo colonial português, são base do ordenamento e controle urbanísticos. Nesses tempos, as Câmaras exerciam tanto a polícia administrativa quanto a polícia judicial, o que, de certo modo, explica tantas posturas criadas para temas como segurança pública.” (GARCIA, 2007)

Daí porque o Código de Posturas é dos mais antigos diplomas de ordenamento utilizado pelos Municípios brasileiros.

Ordem versus Desordem

O regramento baseado no conceito de ‘ordem’ (ordenamento), pressupõe a definição de seu antagônico no cenário de tensões da vida na cidade, a ‘desordem’.

Na passagem do período medieval para o iluminismo, as luzes da ‘razão’ voltam-se então para a questão urbana, pautadas no contraponto entre o determinismo religioso e tradição supersticiosa até então vigente, e a visão da regularidade, racionalidade e ordenamento. A cidade é então reconhecida como fonte de problemas, ambientada no discurso cívico revolucionário que vai derrubar o ‘Ancien Regime’ (antigo regime) na França, abrindo espaço para o florescimento do urbanismo como ciência.

No período barroco, na medida em que a densidade urbana aumenta e os problemas decorrentes das aglomerações - em época onde as condições sanitárias eram precárias e os costumes não eram urbanos como hoje o conhecemos -, as sedes e os representantes do poder deslocam-se para locais periféricos, fugindo das doenças e de incômodos diversificados da cidade. Enfatizada nos projetos de paisagismo dos jardins imperiais, a exemplo do Palácio de Versailles, a ordem traduz-se na idealização suprema do sentido de ordenamento, harmonia, saúde e beleza. A desordem é então nomeada e identificada como o problema a ser resolvido e como ‘estado de coisas’ a ser superado, dando espaço para a implantação de projetos urbanos corretivos e ampliação dos regramentos de posturas.

¹ DICIONÁRIO HOUAISS: Do latim ‘positura’ (posição) - arranjo, ordem, modo de pensar, de proceder. Compêndio de leis, normas e regulamentos de um Município.

GARCIA (2004): O vocábulo aparece nas Ordenações Manuelinas de 1512, como atribuição dos vereadores - “Proverão as Posturas e Vereações, costumes antigos da cidade, ou villa; e as que virem que são boas, segundo o tempo, façam-nas guardar, e as outras façam corrigir, e outras façam de novo se cumprir ao prol e bom regimento da terra”. (Ordenações Manuelinas, Livro I - Título XLVI, 28).

² TAUIL: A esse conjunto de normas, regras e imposições de penalidades aos infratores, deu-se o nome, em Portugal e, por conseguinte, no Brasil, de Código de Posturas, no qual inúmeros assuntos eram tratados, entre eles o controle de animais soltos, os vendedores de ruas, a licença de comerciar, o policiamento da cidade, o regulamento do trânsito e do tráfego, o horário de funcionamento do comércio e os horários especiais aos domingos e dias santificados, o controle de certas atividades profissionais (mascates, farmacêuticos e dentistas, por exemplo), assuntos ligados à saúde, como a vacinação (sic), higiene pública e de certas atividades (matadouros, chiqueiros), organização dos cemitérios, proibição de despejos de restos nas ruas, licença para construir e tantos outros.

Já no Século XIX, ação efetiva promovida para transformação do espaço urbano, com vistas à promoção da higiene e salubridade, da beleza e do ordenamento da cidade tem como símbolo o Barão Haussmann que remodelou Paris, a partir de projeto datado de 1853, como resposta à desordem urbana e iniciativa oficial de um novo Estado sob a influência da Revolução Industrial. (GARCIA, 2008)

No Brasil, um exemplo de tal atitude está na intenção de D. Pedro I em construir um palácio de verão na serra fluminense, a fim de se ausentar da insalubre sede da corte, a Cidade do Rio de Janeiro durante o verão, efetivada por D. Pedro II com a construção do Palácio Imperial e a fundação da Cidade de Petrópolis em meio ao Século XIX.

O Código de Posturas, originalmente, estabelecia princípios de Polícia Administrativa para quase tudo na cidade do Brasil Colonial: higiene das habitações (que mais tarde evoluiu para Código de Obras e Código Sanitário), das vias públicas, do comércio de gêneros alimentícios, do processo administrativo, dos costumes, comportamento, atividades econômicas, etc. Tudo era regulado por posturas, já que somente a Coroa tinha poderes para criar leis.

A desatualização dos Códigos de Posturas se deu ao mesmo tempo em que cada tema (meio ambiente, saúde, trânsito, serviços públicos, etc.) se complexificou, exigindo novas conceituações, preceitos, detalhamentos e dispositivos. Surgiram os Códigos de Obras, de Meio Ambiente, de Vigilância Sanitária e muitos mais surgirão, exigindo um corpo fiscal especializado e procedimentos de licenciamento mais detalhados. Este processo descaracterizou os Códigos de Posturas, de tal modo que os atuais tratam apenas dos assuntos que não foram incluídos nos demais códigos.

Cada passo dado na direção da complexidade exerceu forte impacto na fiscalização, e a transdisciplinaridade, que flexibiliza limites entre as disciplinas e temas, também gera sobreposição de funções que o modelo organizacional das Prefeituras ainda não resolveu. Paralelamente, o serviço de fiscalização, em geral, teve de forçosamente, especializar-se. O novo cenário da fiscalização ainda está por ser construído. O momento é de discussão, análise e criatividade para vislumbrar novos rumos.

1.2. Tendências Contemporâneas e os Desafios dos Rebatimentos no Código de Obras e Edificações e no Código de Posturas

Como em todos os assuntos implicados na vida contemporânea, e particularmente na Gestão Pública de governo, o Código de Obras e Edificações e o Código de Posturas são afetados pela emergência de novos conceitos, novos desafios e novas tecnologias. Particularmente no caso desses dois Códigos, mas também em quase todas as outras frentes de ação do Governo Local, tanto os objetos das leis quanto as formas de sua gestão são hoje profundamente afetados por questões críticas de segurança, qualidade de vida e sobrevivência humana, mas, ao mesmo tempo, por conhecimentos e ferramentas poderosas para enfrentá-las. Para o âmbito do Código de Obras e Edificações e do Código de Posturas, vale destacar, entre outros, os desafios

ambientais e climáticos associados e o desenvolvimento crescente de tecnologias apropriadas para a construção e gestão das cidades em bases sustentáveis.

No âmbito das tecnologias, *Smart Cities*, Internet das Coisas (IoT) e Indústria 4.0 são termos criados para unificar a agenda de uma série de inovações e dinâmicas tecnológicas que vêm se dispondo - entre outras coisas - ao projeto, à construção, ao usufruto e à administração e gestão das cidades. Para os propósitos da elaboração de um Código de Obras e Edificações (COE) e de um Código de Posturas (CP) esses termos, suas derivações e expressões se orientam em pelo menos duas vertentes para os chamados *stakeholders* ou interessados no assunto:

- 1) Nas normas e regulações aplicáveis às atividades e ações dos atores privados que realizam seus negócios (empreendimentos imobiliários, indústria, comércio, prestação de serviços, agricultura urbana) e cidadãos que realizam suas vidas na cidade (morar, trabalhar, estudar, comprar, circular, cuidar do corpo e da mente, divertir-se, celebrar a vida pública, etc.). O foco aqui é na utilização das tecnologias para a implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS);
- 2) Nos padrões e práticas dos gestores públicos que têm como missão - além da construção e equipamento da cidade, complementarmente ao setor privado (obras públicas em geral) - planejamento, gestão e administração da cidade e do Município, conforme o interesse coletivo (produção, análise e gerenciamento de dados e informações para a tomada decisão; garantia de acesso à informação pública; promoção da produtividade geral da cidade e dos cidadãos). O foco aqui é no desenvolvimento do chamado E-Governo, ou Governo Eletrônico.

No primeiro caso (atores privados e cidadãos), atuam em objetos da ação reguladora e fiscalizadora do Setor Público. No segundo caso (gestores públicos), cumprem uma dupla função; como reguladores e fiscalizadores, mas também pela ação direta complementar que exercem sobre a forma, a infraestrutura e o funcionamento da cidade.

De fato, os termos e expressões *Smart Cities*, Internet das Coisas (IoT), Indústria 4.0 e E-Governo, surgidos aparentemente em espaços de inovação particulares e isolados entre si, acabam por se inscrever num mesmo “ecossistema tecnológico” representado pela oferta permanente e atualizada de meios e *gadgets* para a vida moderna. Para a construção e a gestão das cidades essas inovações tecnológicas têm um enorme potencial de produtividade, podendo melhorar tanto o desempenho das construções, edificações e das funções e atividades que abrigam quanto o desempenho dos espaços públicos que as suportam e interligam, num ecossistema que mantém em equilíbrio e simbiose o meio natural, o meio construído e os seres humanos.

Como contraponto, na verdade, vale observar que, do ponto de vista estrito da missão do Setor Público, há um sério dilema a enfrentar, sobretudo em um país com indicadores sociais, educacionais e econômicos que apontam para uma grande população exposta à indigência e à má qualidade de vida. Nesse contexto muitos têm dificuldades de acesso ao conhecimento e à informação e às benesses do desenvolvimento, além de dificuldades de atender a padrões urbanos urbanísticos, edilícios, de posturas e de civilidade exigidos em conformidade com as melhores práticas recomendadas para constituírem normas nos Códigos em questão. Dito de

outra forma, as tecnologias, se usadas sem critério, podem, ao contrário das expectativas, produzir diferenciação e exclusão.

Nesse sentido, não pareceria razoável realizar indiscriminadamente maciços investimentos tecnológicos para, por exemplo, coletar dados e monitorar manifestações de alguns problemas urbanos (vulnerabilidades, insegurança, desastres, más condições de moradia) quando as próprias políticas e os investimentos diretos na solução daqueles problemas não são capazes de efetivamente reduzi-los ou superá-los. Ou seja, se o doente estrebucha sem atenção e resposta direta ao seu problema, até onde caberia somente monitorar e se inquietar com a sua aflição? Do ponto de vista da Gestão Pública está claro, na experiência e na literatura especializada no assunto, que a política tecnológica para a gestão das cidades deve ser seletiva e orientada a melhorar a compreensão e ao melhor desempenho dos indicadores de fenômenos críticos que demandem investimentos públicos estratégicos, mas escassos, que, portanto, devem ser obrigatoriamente bem focados, para o enfrentamento dos problemas pela raiz. Trata-se aqui de trabalhar para efetivamente debelar as causas, em vez de somente monitorá-las ou as suas consequências.

Desde já, vale afirmar que o Setor Público (particularmente o governo local, por meio da Prefeitura e também da Câmara Municipal) deve ter um papel exemplar e pedagógico na abordagem, adoção e utilização de conceitos, recursos, soluções, aparatos, meios e sistemas tecnológicos, sinalizando para o setor privado e a cidadania em geral a sua adesão pioneira a um padrão de desempenho que espera de todos na cidade. Por exemplo, as instalações físicas construídas e mantidas pela Prefeitura (sede administrativa, mas também outras unidades de governo, escolas, unidades de saúde, redes de infraestruturas e serviços públicos, mobiliário urbano, etc.) devem servir de suporte e estandarte de práticas sustentáveis e inclusivas que respondam aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Portanto, as instalações físicas e as práticas do Setor Público devem estar submetidas às mesmas disposições impostas ao setor privado e à cidadania.

Entre os objetivos gerais da aplicação mais intensiva de tecnologias para a cidade e os cidadãos, incluem-se a busca por segurança hídrica, segurança energética, segurança alimentar e resiliência a desastres e fenômenos naturais, com foco na prevenção.

Entre as fontes básicas de referência para essa atualização da cidade com novos conceitos e novas tecnologias estão as boas práticas, já testadas e aprovadas em contextos semelhantes ao de Taubaté, e as respectivas normas que vão sendo adotadas no mundo e no próprio Brasil para orientar técnica e metodologicamente os interessados.

Do ponto de vista dos conceitos e dos estatutos globais para as políticas públicas em todo o mundo, ratificados pelo Brasil, cabe citar principalmente os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), mas também a Nova Agenda Urbana (NAU), o Acordo de Paris sobre a Mudança do Clima e o Marco de Sendai para Redução do Risco de Desastres.

Do ponto de vista da normatização, na série da *International Organization for Standardization* (ISO) e da correspondência adaptada de suas normas ao caso brasileiro no âmbito da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), por meio das Normas Brasileiras Regulamentadoras ou

Normas Técnicas Brasileiras (NBRs), foram lançados os seguintes títulos de interesse ao tema da sustentabilidade e das tecnologias aqui em questão:

NBR 37101: 2017 - Desenvolvimento sustentável de comunidades: Sistema de gestão para desenvolvimento sustentável: Requisitos com orientações para uso.

NBR 37120: 2017 - Cidades e comunidades sustentáveis: Indicadores para serviços urbanos e qualidade de vida.

NBR 37122 - Cidades e comunidades sustentáveis: Indicadores para cidades inteligentes.

NBR 37123 - Cidades e comunidades sustentáveis: Indicadores para cidades resilientes.

NBR 37151: 2015 - Necessidades e características de desempenho das métricas de infraestrutura inteligente.

No entanto, dado o caráter muito abrangente dessas normas realizamos aqui uma avaliação mais objetiva das suas aplicabilidades frente ao âmbito específico dos Códigos de Obras e Edificações e do Código Municipal de Posturas a serem desenvolvidos.

1.3. Fundamentos Legais Vigentes

A Constituição Federal, no disciplinamento da autonomia municipal, atribui aos Municípios diversas competências, dentre elas a de promover o ordenamento territorial, como dispõe o artigo 30, VIII. Eis o texto legal:

Art. 30. Compete aos municípios:

[...]

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano; [...]

O Município exerce, assim, atividade de planejamento, estudando a situação do seu território, as dinâmicas populacionais, as atividades econômicas e propondo regras para a atuação do Poder Público e da iniciativa privada, atribuindo direitos, regulando liberdades e determinando condutas, tudo em prol da coletividade e para atender às funções sociais da cidade, como lhe impõe o artigo 182 da Constituição Federal.

Observe-se que a atividade do Município, conquanto tenha uma parcela de discricionariedade técnica, porque está condicionada pela realidade e aspirações locais, está vinculada aos princípios da política urbana traçados na Constituição e às diretrizes do Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/2001, lei geral de direito urbanístico, vejamos:

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. (CF, 1988)

Art. 1o Na execução da política urbana, de que tratam os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, será aplicado o previsto nesta Lei.

Parágrafo único. Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.

Art. 2o A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: [...]. (EC, 2001)

Voltando ao artigo 30 da Constituição, outra função do Município, além do planejamento, é o controle, que se exerce de duas formas, o licenciamento e a fiscalização. Desta maneira, os Municípios, pelas funções de planejamento e controle, ordenam o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade regulando as atividades públicas e privadas de uso, parcelamento e ocupação do solo urbano.

Essas competências atribuídas aos Municípios caracterizam o 'poder de polícia', que tem por objetivo limitar os interesses individuais, condicionando-os e restringindo-os em benefício das necessidades mais amplas da coletividade ou do próprio Estado. O poder de polícia administrativa atua em duas dimensões:

PODER DE POLÍCIA (sempre autorizado e exercido conforme as previsões da lei)

Dimensão PRESCRITIVA: prevê e orienta

Dimensão PROSCRITIVA: impõe sanção pelo descumprimento da lei

Função Social: a Vinculação dos Direitos de Propriedade e de Construir

A Constituição Federal de 1988 reconhece o Município como ente atuante da Federação, atribuindo-lhe autonomia pela delegação de competências. O artigo 30 também atribui competência ao Município para 'legislar sobre assuntos de interesse local, para suplementar a legislação federal e estadual e para promover o adequado ordenamento do solo urbano, mediante o controle do seu parcelamento, uso e ocupação', entre outras.

Dessa forma, assegurou o poder de polícia administrativa do Município, fundamentado no interesse coletivo, para restringir e condicionar o uso e gozo dos bens e direitos individuais, especialmente os de propriedade, em benefício do bem-estar geral.

Em referência aos direitos e às garantias fundamentais, o artigo 5º submete o direito de propriedade ao cumprimento de sua função social. Tal comando conjuga-se com o artigo 182 (Capítulo da Política Urbana), ao estabelecer que a propriedade cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

[...] as limitações ao direito de construir não decorrem apenas do código civil
[...] a CF 88, ao condicionar o direito de propriedade ao cumprimento de sua
função social, apresenta nova concepção do direito de construir, que fica

subordinado também às imposições legais decorrentes do plano diretor ... e não apenas às restrições relativas à proibição do mau uso da propriedade.

[...] do embate entre o individual (propriedade-direito) e o social (propriedade-função) resultou a composição de interesses, numa síntese feliz em que se conciliaram as prerrogativas do indivíduo com as exigências da sociedade, para uma melhor justiça distributiva. (MEIRELES, 1996)

O Código de Obras e Edificações, como parte integrante do conjunto de ferramentas de que o Município dispõe para dar materialidade à implantação da política urbana local, deve atender e estar consoante os fundamentos da Lei Maior, cuja matéria urbana foi regulamentada pela Lei Federal no 10.257/2001 Estatuto da Cidade.

O Direito de Construir: Enquadramento e Limitações

O **direito de construir** é fundamentado no direito de propriedade, conforme previsões do Código Civil Brasileiro.

TÍTULO II - DOS DIREITOS REAIS CAPÍTULO ÚNICO - DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 1.225. São direitos reais:

I - a propriedade; II - a superfície; III - as servidões; IV - o usufruto; V - o uso; VI - a habitação; VII - o direito do promitente comprador do imóvel; VIII - o penhor; IX - a hipoteca; X - a anticrese.

Sendo reconhecido ao proprietário o poder legal de **usar, gozar e dispor dos seus bens**.

TÍTULO III - DA PROPRIEDADE CAPÍTULO I - DA PROPRIEDADE EM GERAL SEÇÃO I - DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 1.228. O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.

Sendo-lhe também facultado levantar em seu terreno as construções que lhe aprouver. Mas o **direito de construir não é absoluto**: o artigo 1.299 do Código Civil o limita ao ressaltar o direito dos vizinhos e os regulamentos administrativos. Isto é dizer: há limite para o exercício do direito de construir, seja frente aos direitos dos vizinhos - como, por exemplo, não abertura de janelas ou despejo de águas pluviais diretamente sobre propriedade vizinha -, seja na submissão às regras editadas pelo Poder Público, como as constantes do Código de Obras e Edificações.

TÍTULO III - DA PROPRIEDADE
CAPÍTULO V - DOS DIREITOS DE VIZINHANÇA
SEÇÃO VII - DO DIREITO DE CONSTRUIR

Art. 1.299. O proprietário pode levantar em seu terreno as construções que lhe aprouver, salvo o direito dos vizinhos e os regulamentos administrativos.

Ademais, o artigo 1.277 indica a **relatividade** dos direitos de propriedade e do de construir ao assegurar ao proprietário ou possuidor outro direito que os condiciona: o de impedir que o uso anormal (ou mau uso) da propriedade vizinha possa prejudicar a sua segurança, sossego e saúde.

TÍTULO III - DA PROPRIEDADE
CAPÍTULO V - DOS DIREITOS DE VIZINHANÇA
SEÇÃO I - DO USO ANORMAL DA PROPRIEDADE

Art. 1.277. O proprietário ou o possuidor de um prédio tem o direito de fazer cessar as interferências prejudiciais à segurança, ao sossego e à saúde dos que o habitam, provocadas pela utilização de propriedade vizinha.

Parágrafo único. Proíbem-se as interferências considerando-se a natureza da utilização, a localização do prédio, atendidas as normas que distribuem as edificações em zonas, e os limites ordinários de tolerância dos moradores da vizinhança.

Dessa forma, impõe-se a **teoria da normalidade**, em que só é lícito o uso regular do imóvel pelo proprietário, sem excesso ou abuso na fruição de seus direitos. A liberdade de construir é a regra - limitações e restrições são expressas em lei ou regulamento.

[...] no poder levantar em seu terreno as construções que entender, está consignada, para o proprietário, a regra da liberdade de construção; na proibição do mau uso da propriedade está o limite dessa liberdade. ... a normalidade do direito de construir se traduz no respeito ao direito dos vizinhos e às prescrições administrativas. (MEIRELES, 1996)

Acrescente-se, ainda, que a Constituição faz distinção entre atividade rural e atividade urbana quando estabelece regras de política urbana e de política agrícola fundamentadas no direito de propriedade. A norma Maior positiva critérios para desapropriação de terras para reforma agrária quando a propriedade não for produtiva, isto é, quando não se exerce sobre ela atividade econômica compatível com as possibilidades da terra.

Daí se conclui que as atividades para fins urbanos, nas áreas urbanas, não são “vocações naturais da terra”, mas ao contrário, são concessões dadas pelo Poder Público Municipal para que o proprietário possa edificar além de um coeficiente básico, tal qual poderia na área rural (prédio rústico para abrigar moradia unifamiliar ou atividade produtiva ligada à produção rural).



Desta forma, é forçoso concluir que o direito de construir 'cidade' está para além do direito de propriedade, trata-se de um direito coletivo e exercido no interesse da coletividade, atribuído pelo Município aos particulares que auferem grande parte (se não a maior) de seus benefícios e arcam com parte dos ônus decorrentes.

PARTE 2: ASPECTOS RELATIVOS AO MUNICÍPIO DE TAUBATÉ (SP)

2.1. A Situação em Vigor

O ordenamento normativo da política urbana no Município de Taubaté, após o advento da Constituição Federal de 88, tem como marco inicial a Lei Complementar nº 7, de 1991, que instituiu o Código de Ordenação Espacial do Município de Taubaté.

No entanto, embora use a nomenclatura de Código, essa lei se caracteriza com aspecto de Plano Diretor, revela a preocupação da Administração Municipal com o estabelecimento imediato de normas claras sobre a política urbana e antecede em muito ao surgimento do Estatuto da Cidade (EC), por essa razão traz ainda a influência das grandes experiências do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU) de Planos Integrados e, portanto, abriga uma extensa quantidade de material normativo.

O EC, por fim, definiu o escopo da política urbana integrando as políticas setoriais urbanas, da habitação, do saneamento básico e da mobilidade urbana ao tempo que as demais políticas setoriais como a da saúde, da educação, da assistência social, do meio ambiente foram ganhando seus marcos normativos.

Antes do EC se fazia necessário evidenciar que o plano para a coordenação da política urbana local tinha que ter um aspecto primordialmente físico, no sentido de territorial, o que justifica a concepção de ordenamento espacial, de controle da organização do território.

A Lei Complementar nº 7, de 1991, então traz um grande escopo de material normativo nos seus 814 artigos, o seu assunto é vastíssimo, é uma lei quase única que tenta contemplar quase toda a Postura Municipal, no sentido originário do termo, um Plano Diretor Físico e toda a disciplina do interesse local.

Com o surgimento do EC houve a edição de um Plano Diretor Físico estabelecido pelo pela Lei Complementar nº 238, de 2011.

Outras leis se seguiram tratando de assuntos no entorno da produção desse Plano Diretor Físico, como as Leis Complementares, nº 286, nº 305, nº 306, de 2012, a de nº 317, de 2013, a de nº 360, de 2015 e a de nº 393, de 2016.

Este Plano Diretor Físico, embora não tenha revogado expressamente o Plano Diretor Físico inscrito nos Arts. de 19 a 106, da Lei Complementar nº 7, de 1991, não poderia haver controvérsia com a revogação tácita que se deu.

Em 2017, a Lei Complementar nº 412, institui o Plano Diretor Físico vigente e revoga o Plano Diretor Físico de 2011 e todo o conjunto de leis dele decorrente conforme citadas acima.

O Plano Diretor Físico em vigor, Lei Complementar nº 412, de 2017, não repristinou expressamente os dispositivos referentes a Plano Diretor Físico, da Lei Complementar nº 7, de 1991, os seus artigos de 19 a 106, ou seja, não determinou que os dispositivos da Lei

Complementar nº 7 voltassem a vigorar. Portanto, é estranho, e controverso, o fato de leis mais recentes, como é o caso, por exemplo, da Lei Complementar nº 457, de 2020, modificar e/ou incluir dispositivos no artigo 82, da Lei Complementar nº 7, de 1991, referente ao Plano Diretor Físico que fora revogado tacitamente pela Lei Complementar nº 238, de 2011.

Diferentemente ocorre com a Lei Complementar nº 469/2021, que institui o Parklet, por meio da inclusão dos artigos 660-A a 660-D na Lei Complementar nº 07/1991. É de se observar que esta Lei de 1991 continha dispositivos de matéria de Plano Diretor (arts. 19 a 106), que foram revogados tacitamente pela Lei Complementar nº 238, de 2011. Assim, não se pode incluir ou alterar dispositivos neste intervalo de artigos 19 a 106 ou, em qualquer dispositivo que seja, se a matéria for relativa a Plano Diretor. Já em relação aos demais artigos, pertinentes a Posturas Municipais, a Lei Complementar nº 07/1991 permanece em vigor, podendo ser modificada, como foi o caso da Lei do Parklet.

Para o Município, torna-se complexo operar com uma norma que está parcialmente revogada (diga-se, tacitamente revogada, o que depende de interpretação) e parte em vigor. Isso dificulta tanto o conhecimento da norma por parte dos particulares interessados (pessoas e empresas), quanto da própria Administração, trazendo incertezas e insegurança jurídica. Neste sentido, a orientação da consultoria para os próximos produtos, após avaliação mais pormenorizada da legislação, deve ser o de revogar o mais possível o conteúdo da Lei Complementar nº 7, de 1991, mantendo aquilo apenas que seja estranho à matéria de posturas.

O Plano Diretor Físico atual, por suas características, se pretende autoaplicável, autorregulamentado, guardando, de certa maneira, o espírito inicial da Lei Complementar nº 7, de 1991, que traz no seu bojo matérias que poderiam ser especializadas em outras leis, como por exemplo matéria de parcelamento no solo, de meio ambiente e que mesmo havendo matérias análogas estabelecidas em outras leis posteriores, grandes partes de seus dispositivos continuam subsistindo.

Como exemplo a Lei nº 5541, de 2020, surge causando algum impacto naquilo que o Plano Diretor Físico de 2017, pretendeu ter regulamentado o parcelamento do solo e a habitação de interesse social.

Mas, trata esses assuntos de forma imbricada, pois são típicos para figurarem no plano local de Habitação de Interesse Social (HIS), que está com previsão de ser revisto, sendo atualizado, ou numa lei específica de parcelamento do solo urbano.

Esse tipo de cultura na produção do texto normativo verificada em Taubaté favorece a contemplar expressamente num discurso o atendimento a diversas questões minudentemente levantadas, porém, por outro lado, ele é pouco sistemático empreendendo uma certa dificuldade na localização dos assuntos, pois que todos estão sombreados e colocados em vários diplomas legais, impondo a todo instante a leitura dos diplomas anteriores.

Essa prática normativa pode favorecer a muitos conflitos de normas porque o mesmo assunto, sendo muitas vezes expostos e não sistematicamente colocado, não recortado numa lei específica, proliferado em vários outros diplomas, podem ter redações que num processo de

interpretação suscitem conflitos na medida em que a questão é a mesma expressa em textos diferentes com objetivos diferentes.

A investigação interpretativa fica sacrificada quanto à matéria técnica que precisa garantir sua aplicabilidade, não exigindo grandes conhecimentos hermenêuticos tanto dos técnicos da municipalidade quanto do cidadão, sobretudo aqueles mais diretamente envolvidos nas questões da produção do espaço urbano.

Outra observação pertinente é que este tipo de texto, extremamente extenso com uma característica discursiva muito intensa, também acaba promovendo uma certa compulsão indevida de a tudo disciplinar, uma sedução que deve ser combatida porque o que se deve disciplinar é aquilo que precisa ser efetivamente dirigido, aconselhado ou vedado, atendendo aos interesses da sociedade no momento, pois muitas questões não carecem de ser ritualizadas em normas positivas, posto que são da própria cultura local e serão sancionadas na prática social.

Por outro lado, práticas administrativas perenes e socialmente aceitas precisam ser juridicamente melhor amparadas no texto legal dos Códigos de Obras e Edificações e de Posturas, conforme o caso. Exemplo disso é o Decreto nº 10.053/2003, que instituiu o Projeto Simplificado, mais adiante abordado. Diferentemente do que se verificou da análise da legislação municipal, que tende a ser numerosa e bastante reguladora, o Projeto Simplificado busca facilitar o licenciamento. Desta percepção dos extremos que convivem no arcabouço legislativo municipal, surgirá um ponto de ponderação e equilíbrio entre segurança jurídica, liberdade econômica e responsabilidade do Município com a ordem urbanística e bem-estar dos habitantes. Certamente, através de uma legislação que tenha como pressuposto a boa-fé dos proprietários e empreendedores e a preservação da qualidade urbana, poderão ser desenhados instrumentos de intervenção mínima, porém precisos e com segurança jurídica.

As oficinas com as tarjetas, tanto a do Código de Obras como a de Posturas, evidenciaram os aspectos desse cenário da cultura administrativa local diante da utilização dos seus instrumentos institutos e diplomas normativos.

Ficou muito evidente que o conjunto da legislação trata os assuntos pormenorizadamente com textos muito prolixos e muito abrangentes, estabelecendo a sensação de que os todos os assuntos estão plenamente contemplados e disciplinado e ao mesmo tempo revela os conflitos de normas que aparecem como conflitos de gestão.

Devemos distinguir o conflito de norma que tem impacto sobre a gestão dos conflitos propriamente, da forma como se encontra organizada a gestão, ambos são fenômenos corriqueiros na estrutura administrativa e que demandam processo permanente de correção.

Fundamental colocar que um Código de Obras e Edificações, um Código de Posturas, um Plano Diretor, são leis para a cidade e não uma lei específica para ser deste ou daquele órgão da Administração que eventualmente venha a operar em sua função.

Por exemplo, uma matéria de um Código de Posturas pode estar sendo gerenciada por diversos organismos da Administração e não por um que possa lhe parecer mais afeto especificamente, como o é um Setor de Fiscalização de Posturas.

O Quadro 1 abaixo pretende demonstrar como diversos assuntos próprios do ordenamento urbanístico local vão sendo editados mantendo-se inadequadamente sempre ancorados na primitiva Lei Complementar nº 7, de 1991, com exceção apenas da matéria referente ao Código de Obras e Edificações vigente.

Tabela 1. Ordenamento Urbanístico Local

PLANO DIRETOR FÍSICO				
LC nº 7/1991 Art. 19 a 106 - Plano Diretor Físico F	LC nº 238/2011 – Plano Diretor Físico Revogou tacitamente os Art. 19 a 106 da LC nº 7/1991.		LC nº 412/2017 – Plano Diretor Físico Revogou expressamente a LC nº 238/2011; Não repristinou expressamente os dispositivos da LC nº 7/1991.	
USO DO SOLO				
LC nº 7/1991 Zoneamento Agroecológico PDF, Art.19 a 106 Art. 38, específico Revogado tacitamente pela LC nº 238/2011	LC nº 412/2017 - Plano Diretor Físico Ordenamento territorial Art. 137 a 279 Uso/Ocupação/Parcelamento Art. 280 a 372		LC nº 5.541/2020 Parcelamento/Uso/Ocupação do Solo + “COE/HIS”	
PARCELAMENTO DO SOLO				
LC nº 7/1991 Parcelamento do Solo para Fins Urbanos PDF, Art. 52 a 101 Revogado tacitamente pela LC nº 238/2011	LC nº 94/2001 Aprovação de Parcelamento em ZEU e ZR	LC nº 412/2017 - Plano Diretor Físico Uso / Ocupação / Parcelamento Art. 280 a 372	LC nº 5.541/2020 Parcelamento/Us o /Ocupação do Solo + “COE/HIS”	LC nº 457/2020 Modifica e/ou inclui dispositivos no artigo 82 do PDF, da LC nº 7/1991, mesmo estando revogada tacitamente
OBRAS & EDIFICAÇÕES				
LC nº 7/1991 Art. 107 a 426 - “Código de Obras e Edificações”	LC nº 54/1994 - Código de Obras e Edificações E Revoga expressamente os artigos 106 a 426 da LC nº 7/1991		LC nº 412/2017 - Plano Diretor Físico Vários	
MEIO AMBIENTE				
LC nº 7/1991 Art. 2º a 18	LC nº 412/2017 - Plano Diretor Físico Art. 52 a 77 Não revogou os dispositivos da LC nº 7/1991	Dec. nº 14.508/2019 Licenciamento Ambiental Municipal	Dec. nº 14.965/2021 Regulamento de Arborização Urbana	

"POSTURAS"	
LC nº 7/1991 Art. 430 a 629 Art. 630 a 802	Legislação Municipal relacionada Arquivos da Fiscalização de Posturas <ul style="list-style-type: none"> ▪ Comissão ▪ Organograma Código Ordenamento Espacial

Fonte: IBAM, 2022.

2.2. Aspectos Específicos à Questão das Obras e Edificações

2.2.1. Avaliação da Lei Municipal Complementar nº 54, de 18 de Fevereiro de 1994, que Dispõe sobre o Código de Obras e Edificações Vigente e Normas Complementares

A disciplina da polícia das construções no Município de Taubaté, como as demais questões da política urbana, tem origem na Lei Complementar nº 7, de 1991 nos seus artigos 107 a 114, sob o título "Das edificações nos lotes" e nos artigos 115 a 426, sob o título "Das Edificações", que foram objetos de revogação expressa pela Lei Complementar nº 54, de 1994, instituindo o Código de Obras e Edificações em vigor.

O Código de Obras e Edificações em vigor eliminou algumas matérias que figuravam na Lei Complementar nº 7, de 1991, como por exemplo, entre outras, a disciplina das construções rurais dispostas nos artigos. 391 a 405 e, ainda assim, demonstrando um trabalho tímido de atualização da legislação.

No geral manteve a estrutura dos dispositivos revogados não conferindo nenhuma excelência aos assuntos tratados que pudessem caracterizá-lo como próprio do Município de Taubaté.

O Código de Obras e Edificações vigente padece de algumas fragilidades, dentre outras:

1. As matérias disciplinadas não se acham organizadas de forma sistemática a partir de uma lógica no encaminhamento dos assuntos;
2. Várias nomeações carecem de definições competentes, como é o caso, por exemplo, de casa econômica, planta popular, alinhamento, beirais, elementos arquitetônicos, entre outros;
3. Incongruência no trato de elementos como, por exemplo, estacionamentos e garagens, dispostos em dois títulos apartados que não contribuem para a organicidade do código e imiscuído com matéria própria de Uso do Solo;
4. Não estabelece categorias para as obras de forma consistente, não distinguindo claramente uso e tipologia das edificações;
5. Ainda traz matérias que estariam mais apropriadamente disciplinadas em leis específicas de uso e ocupação do solo ou de parcelamento do solo;

6. Muitos aspectos processuais disciplinados com minúcias, como, por exemplo, os dispositivos, artigo 20, artigo 20-B, artigo 20-C, § 4º, artigo 23 e artigo 31, §§ 1º e 2º, retirando a flexibilidade da Gestão Administrativa que, disciplinando por decreto, pode ser mais dinâmica;
7. Vem sendo alterado casuisticamente com inclusões, modificações, tanto de normas de aspectos subjetivos como as de aspectos objetivos reforçando uma estrutura caótica ou cada vez mais assistemática;
8. Certa redundância normativa desnecessária, por excessiva, replicando normas já consolidadas em outros diplomas legais, que bastaria nomeá-las, se necessário.

2.2.2. Aspectos da Cadeia de Produção do Licenciamento de Obras e Edificações

A cadeia de produção do licenciamento de obras e edificações e seus controles correlatos tem início sempre na aprovação de um projeto, em atendimento ao requerimento de um interessado, e termina com o assentamento da edificação construída no cadastro técnico municipal para os efeitos fiscais, bem como para a constituição do principal banco de dados da Administração Municipal.

Em Taubaté toda a gestão técnica do licenciamento encontra-se atribuída à Secretaria de Planejamento (SEPLAN) que a promove através dos seus Departamento de Licenciamento Urbanístico, para as questões edilícias, e Departamento de Planejamento Urbano e Gestão Democrática, para o licenciamento de obras referentes ao parcelamento do solo.

Os quadros de agentes públicos responsáveis pelas decisões referentes ao licenciamento são qualificados, com formação profissional adequada principalmente em engenharia civil e arquitetura e urbanismo.

As instalações da SEPLAN possuem espaços e equipamentos adequados para o desempenho da prestação de serviço não só quanto ao licenciamento, mas também quanto às demandas de toda a política urbana.

Eventualmente, na perspectiva de uma melhoria específica no ambiente de negócios, envolvendo a produção imobiliária do Município, poder-se-ia aventar a necessidade de espaço especialmente projetados para o atendimento presencial especializado a interessados requerentes empreendedores.

A cadeia de produção do licenciamento, tanto de obras e edificações como de atividades econômicas, no Município de Taubaté, tem como aspecto principal de sua infraestrutura um sistema eletrônico de atuação do procedimento administrativo.

O processo eletrônico permite operações por si só de grande dinâmica contrastando com o regramento estabelecido no Código de Obras e Edificações vigente cujo pressuposto era o procedimento administrativo físico.

As incongruências decorrentes têm provocado a necessidade de arranjos procedimentais via decreto que, no entanto, não tem o condão de modificar o que está disposto no Código de Obras e Edificações em vigor por sua natureza de lei complementar.

Essa é a observação mais importante a ser feita sobre a cadeia de produção do licenciamento de obras e edificações.

Dois decretos são significativos no licenciamento de obras e edificações no Município: (i) o Decreto nº 10.053, de 2003, que instituiu o Projeto Simplificado; (ii) o Decreto 14.715, de 2020, que instituiu o Alvará Rápido Eletrônico (ARE), explorando a nova ferramenta eletrônica que, segundo consta foi atualizada neste ano de 2022.

É indispensável compatibilizar esses decretos recentes com a disciplina processual estabelecida no Código de Obras e Edificações vigente.

O Processo Simplificado de Licenciamento de Projetos

O Decreto nº 10.053, de 2003, do Projeto Simplificado, contraditoriamente, parece até ser mais rigoroso nas exigências formais para a instalação do procedimento administrativo de licenciamento de obras e edificações, já no seu artigo 2º, com disposições muito mais detalhadas do que o simples artigo 23, do Código de Obras e Edificações vigente, impondo a necessidade de se observar todos os elementos urbanísticos estabelecidos naquele código além de impor uma série de alterações na forma de dar entrada no processo.

Com fundamento no § 4º, do artigo 181, da Constituição Estadual, que veda aos Municípios exigirem apresentação de planta interna das edificações unifamiliares, o Decreto nº 10.053, de 2003, promoveu simplificação mais abrangente, pois que estendeu a norma para todos os tipos de obras a serem licenciadas.

A simplificação se dá na isenção dos técnicos dos órgãos competentes da Administração Municipal de analisarem os aspectos internos da edificação, conforme disposto no seu artigo 4º.

A obrigação de análise de aspectos das construções faz parte do poder de polícia administrativo das construções que é de natureza ostensiva e preventiva e cujo controle deve ser feito previamente, concomitantemente e posteriormente e não só posteriormente, sempre com fulcro na competência municipal para o controle da ocupação do solo urbano (CF, art. 30, VIII). Isso não quer dizer que formas simplificadas não possam existir.

Formas simplificadas, formas céleres de aprovação de projetos e licenciamento de obras e edificações são plenamente possíveis de serem engendradas, mas deve-se ter o cuidado de concebê-las, de acordo com papéis que são próprios da Administração Pública.

Os estudos de alterações para melhoria dos trâmites, para racionalidade nos procedimentos de licenciamento devem buscar o equilíbrio entre o exercício do poder de polícia municipal, por força das competências constitucionais e os princípios da liberdade econômica, que visam desburocratizar e otimizar os procedimentos administrativos prévios ao exercício das atividades econômicas, que podem gerar renda e arrecadação.

Em se tratando de prática consolidada pelo costume administrativo e social, cabe avaliar melhor seus impactos e propor ajustes para seu aprimoramento, com o adequado fundamento jurídico. Cabe ressaltar que diversos Municípios disciplinam procedimentos simplificados, como é o caso de São Paulo, através do seu Código de Obras e Edificações, Lei nº 16.642/2017; São José dos Campos, em seu recém aprovado Código de Edificações, Lei Complementar nº 651/2022, que trata de formas automáticas de licenciamento ou de Florianópolis, Lei Complementar nº 60/2000, Código de Obras, que possibilita a apresentação de desenhos simplificados.

Outra simplificação promovida pela legislação de Taubaté é a do artigo 5º, isentando o Município, nos processos de licenciamento, de verificar previamente as aprovações incidentes promovidas por outros órgãos, tais como SABESP, CETESB, CONDEPHAAT, IPHAN, DECEA, Corpo de Bombeiros etc, deixando-as sob inteira responsabilidade dos requerentes.

A simplificação, nesse caso é somente para o corpo burocrático da Administração Municipal.

Esse aspecto denuncia um entrave muito grande, um elemento de complicação, no processo de licenciamento que é a compatibilização da licença de obra garantida em procedimento único com as demais licenças produzidas pelas concessionárias e outros órgãos.

O Projeto Simplificado em verdade promove uma ligeira alteração na forma de apresentação dos projetos para licenciamento de obras e edificações e dispõe muito pouca coisa sobre a dinâmica do seu trâmite onde talvez pudesse se operar a verdadeira simplificação.

Alvará Rápido Eletrônico (ARE)

O Decreto nº 14.715, de 2020, instituiu o Alvará Rápido Eletrônico (ARE), se beneficiando do processo administrativo eletrônico na Administração Municipal.

Seus objetivos, não só os declarados, mas também os subjacentes, visam estabelecer uma dinâmica mais condizente com a possibilidade de utilização da ferramenta eletrônica.

Muito embora ele seja colocado como uma forma opcional de obtenção do licenciamento da obra tende a se consolidar como prática predominante.

Limita a emissão do ARE às edificações de uso residencial unifamiliar e, em se tratando de outro uso, limita para as edificações de até 200 m², no entanto, sem apoio de dados estatísticos expressos, essa deve ser a maior demanda do Município por licenciamento de obras.

Da mesma forma que o decreto que institui o Projeto Simplificado, este ARE também impõe uma miríade de condicionantes para a sua obtenção e pretende, igualmente, transferir para os requerentes grande parte da responsabilidade sobre a correção das construções.

Resta pouca disciplina sobre fluxos, trâmites e sobre disposição sobre aspectos formais que deve acompanhar o seu requerimento.

A sua aplicação é muito recente e uma análise detalhada do seu funcionamento poderá indicar modificações e atualizações condizentes para o seu aperfeiçoamento.

Regularização/Legalização das Edificações

Além dos Decretos mencionados, o processo de licenciamento tem ainda outro ponto relevante, a recente Lei Complementar nº 468, editada no ano passado, que surge com o objetivo de enfrentar o problema da produção de edificações à margem das normas instituídas, à margem do processo de licenciamento prévio para as edificações, comum às Administrações Municipais no controle da política urbana.

Esse tipo de diploma normativo enfrenta a complexidade que marca o processo de produção imobiliária, formal/informal, nas cidades brasileiras.

Diante da complexidade emerge a contradição para o universo normativo de formalizar o reconhecimento da produção informal e disciplinar o seu acolhimento no sistema de licenciamento e controle próprio da polícia das construções.

A forma adequada de edificar encontra-se prescrita nas normas positivas, em especial o que estabelece o Código de Obras e Edificações, portanto, a produção informal pressupõe a não observação das normas prescritas e qualquer tentativa de acolhê-la no sistema se dará por normas procedimentais, normas adjetivas, de caráter excepcional, uma vez que as normas substantivas já estão prescritas.

A Lei Complementar nº 468, de 2021, optou por estatuir norma interpretando e classificando o universo da produção informal na minúcia do detalhe de distinguir entre o que seria irregular distinto do que seria clandestino.

Deve-se observar aqui que esta lei é bem representativa da cultura local de produção de textos normativos, por suas características de minucioso detalhamento de aspectos formais.

Cumprе ressaltar que a constante permissão de regularização cria uma cultura local de produção irregular. Assim, duas orientações são essenciais no tratamento das irregularidades: (i) que o Código de Obras (e apenas ele) tenha regras de regularização, evitando-se a proliferação de leis esparsas de regularização e suas constantes renovações; e (ii) que as possibilidades de regularização sejam criteriosamente estudadas para se estabelecerem regras e procedimentos claros e isonômicos.

Por Melhorias na Cadeia de Produção do Licenciamento

Melhorias a serem buscadas na cadeia de produção do licenciamento sempre recairão sobre: (i) a eliminação de procedimentos ociosos; (ii) diminuição dos tempos dos procedimentos; (iii) antecipação das análises com padronização máxima das decisões; (iv) quando da necessidade de atendimento presencial, promoção das condições mais confortáveis desse atendimento, em ambientes planejados adequadamente para a finalidade.

A ferramenta eletrônica no procedimento administrativo hoje instalada no Município já empreende muita otimização de tempos e seu aperfeiçoamento deve ser permanente precisando contar com a possibilidade, a ser estabelecida pela lei, de regular os procedimentos via decreto, garantindo a dinâmica necessária.

Outra questão para a melhoria da cadeia de produção do licenciamento é a obtenção do máximo de unicidade em todas as análises e aprovações necessárias, eliminando a demanda sobre o interessado, requerente, proprietário, empreendedor, de ficar buscando em diversas instâncias aprovação para o seu empreendimento.

Ofertar um serviço de aprovação de projetos e licenciamento de obras e edificações com o máximo integração possível é o horizonte da modernização a cadeia de produção do licenciamento.

Seria demais pensar no desafio para Taubaté vencer a dificuldade que é a estruturação de um processo de licenciamento de obras e edificações, comandado pelo Município, articulando os serviços que são prestados por órgãos fora da Governança Municipal?

A prestação de serviço de licenciamento, contando com que o interessado requerente empreendedor busque, por seus meios, as aprovações de projetos necessárias junto às concessionárias isenta o Município dessa carga burocrática.

De outro modo engendrar um arranjo procedimental unificado sob o comando do Município, conquanto possa aumentar o escopo da sua prestação de serviço, poderá diminuir em muito a carga burocrática que recai sobre o interessado requerente empreendedor.

Isso se coloca como desafio, pois não faz o menor sentido promover tal unificação com prejuízos para a gestão de um modo geral.

2.2.3. Aspectos Edilícios Relacionados ao Conforto Ambiental e Eficiência Energética e Novos Assuntos

A forma como o solo é parcelado e ocupado, associados ao planejamento correto do sítio no qual foram considerados os melhores usos das características climáticas locais, influencia o conforto ambiental de uma edificação, que pode ser descrito como a interação entre o usuário e as interfaces com o clima externo - moldada pelo projeto arquitetônico.

Conforme apontado no Guia Técnico “Elaboração e Atualização do Código de Obras e Edificações”:

Para que uma edificação responda positivamente às questões mínimas de conforto ambiental, ela deve ser projetada de forma adequada às condições climáticas existentes e às necessidades do usuário, respeitando o conjunto de regulamentações em vigor, a fim de oferecer um nível de conforto satisfatório em termos térmicos, luminosos, acústicos e de qualidade do ar interno. Com ações programadas do Poder Público local, é possível informar e tornar responsáveis todos aqueles envolvidos neste processo: legisladores, projetistas, construtores e usuários. (IBAM/ELETOBRAS PROCEL, 2012, p. 20)

Para que se obtenha a condição chamada conforto ambiental no ambiente construído - que varia de região para região -, as necessidades térmicas, lumínicas, acústicas e qualidade do ar interior da atividade do usuário devem estar bem compreendidas no projeto arquitetônico,

além da percepção do entorno climático em termos das restrições, das diretrizes para o atendimento destas necessidades e das questões legais que envolvem o projeto. A partir da identificação e do equacionamento desses quatro conceitos, complementados com a criação de soluções secundárias que permitam seu uso no período restante, o projeto arquitetônico tornar-se-á mais adequado ao usuário e ao seu entorno.

Diversos estudos comprovam que a garantia da produtividade dos usuários e a qualidade das atividades executadas tendem a se elevar consideravelmente quando o ambiente oferece boas condições de conforto e salubridade. O bom desempenho das atividades no interior das edificações requer, além do conhecimento prévio do perfil do usuário, o atendimento a padrões mínimos climáticos que propiciem condições favoráveis ao metabolismo dos indivíduos, sem prejuízo ao rendimento de suas atividades e à sua saúde.

As soluções inadequadas ao clima - encontradas, por exemplo, em edificações que bloqueiam o acesso à ventilação disponível ou à insolação necessária; fachadas sem tratamento; aberturas mal projetadas e desprotegidas tanto para a ventilação, quanto para a iluminação, entre outras - levam o microclima interno a condições insalubres, induzindo ao uso de sistemas ativos (iluminação artificial, condicionamento e aquecimento do ar). Estes por vezes são desnecessários, superdimensionados e com baixo rendimento, provocando custos maiores na conta de energia elétrica e eventual desconforto dos usuários.

A importância do projeto bioclimático é destacada por Corbella (2011):

O projeto bioclimático - além de considerar todos os parâmetros tradicionais de projeto - precisa integrar o Programa (que parte do cliente ou usuário) ao Local (estudo do clima, topografia e vegetação), considerando os fenômenos climáticos e as necessidades energéticas e ambientais. Ao agregar esses valores ao projeto de arquitetura, sem deixar de lado a tecnologia, a forma e o estilo, contribui-se para poupar energia, evitar o desperdício dos recursos naturais, prevenir a poluição resultante da geração e do uso da energia convencional e melhorar a qualidade de vida do usuário. (CORBELLA, 2011, p. 20)

Segundo Hamada (2004) a aplicação da eficiência energética no projeto arquitetônico pode ser entendida como a criação de uma edificação protegida das ações indesejáveis do clima exterior, na qual, tendo sido exploradas as oportunidades ambientais, o conforto ambiental seja obtido com menor gasto de energia possível. Ou seja, uma edificação mais eficiente energeticamente, que ofereça as mesmas condições ambientais desejáveis, mas com menor consumo de energia, se comparada a uma outra.

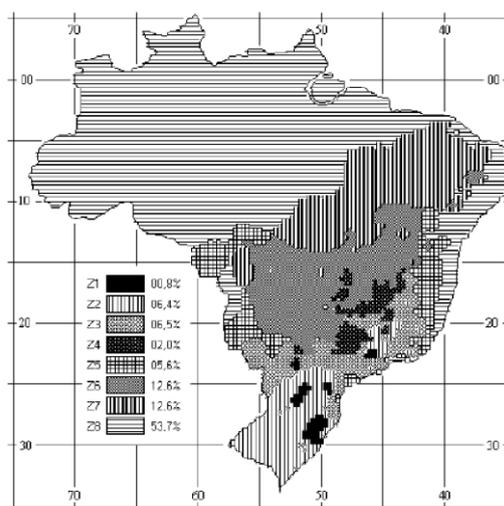
O grande desafio da eficiência energética nas edificações é a garantia de se conseguir, via recursos naturais, um clima interno o mais adequado e duradouro possível, de forma a retardar, ou mesmo evitar, que o usuário inicie o processo de climatização artificial, e se for utilizado, que este processo seja o mais econômico possível.

Isto é viável com o conhecimento do tipo e do tempo de utilização dos ambientes; da otimização da ocupação; da relação clima externo/interno; da redução das cargas térmicas incidentes sobre

o envelope construtivo; da orientação da fachada (insolação); da redução das cargas térmicas internas, por intermédio de um bom projeto de iluminação artificial, do aproveitamento da ventilação natural disponível para uma renovação de ar interior satisfatória, e, finalmente, com o uso adequado dos materiais do envelope construtivo.

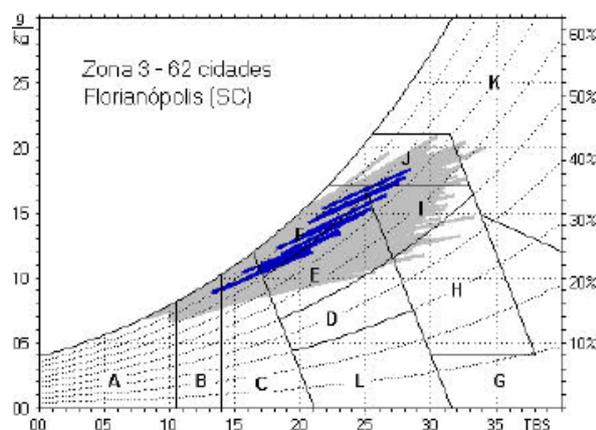
De modo geral, nas edificações e edifícios públicos das cidades brasileiras, o uso das diretrizes construtivas adequadas ao clima local para o favorecimento do conforto ambiental, especialmente o térmico, são reduzidas. As boas práticas em arquitetura regional podem ser incentivadas pelas Administrações Municipais por meio de seus Códigos de Obras e Edificações. Para a adequação dos instrumentos edilícios, conforme as características climáticas, recomenda-se a adoção da NBR 15220-3, intitulada Desempenho Térmico de Edificações Parte 3: Zoneamento Bioclimático Brasileiro e Diretrizes Construtivas para Habitações Unifamiliares de Interesse Social (aplicáveis na fase de projeto), que estabelece diretrizes construtivas para oito (08) Zonas Bioclimáticas definidas no território brasileiro, além de estratégias de condicionamento térmico passivo para as edificações.

Figura 2. Zoneamento Bioclimático Brasileiro.



Fonte: ABNT NBR 15220-3, 2005.

Figura 3. Carta Bioclimática (apresenta as normais climatológicas em geral para cidades desta zona).

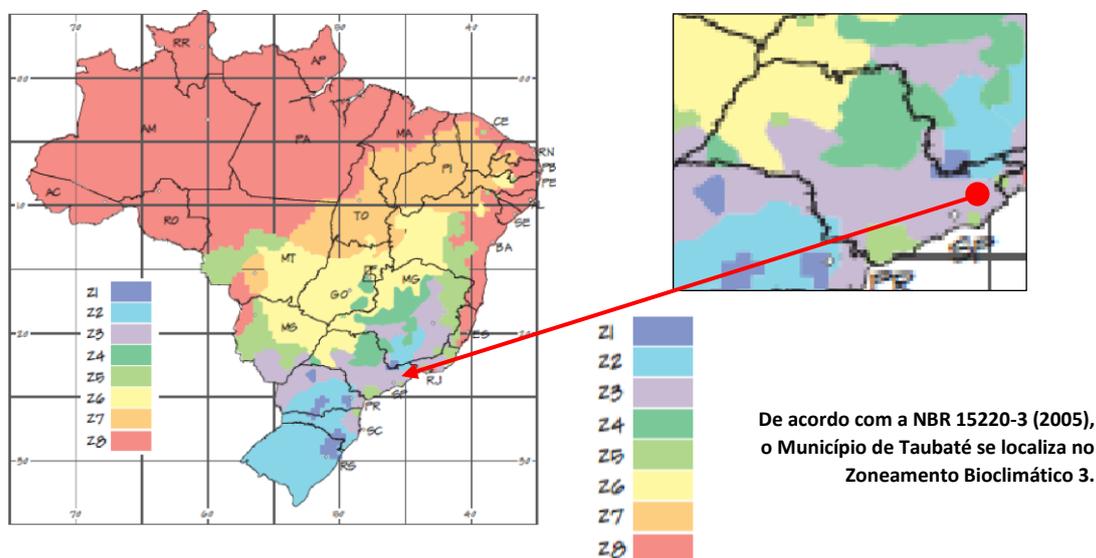


Fonte: ABNT NBR 15220-3, 2005.

A NBR 15220-3 apresenta uma lista de 330 cidades brasileiras classificadas segundo a Zona Bioclimática a que pertencem, possibilitando aferir, por um critério de proximidade geográfica, as estratégias de condicionamento térmico aproximadas para as demais.

Para a cidade de Taubaté (SP), localizada na Zona Bioclimática 3, são recomendadas estratégias bioclimáticas para o favorecimento, especialmente do conforto térmico nas edificações, conforme detalhadas nas Tabela 2, Tabela 3 e Tabela 4, a seguir.

Figura 4. Mapa ilustrativo do Zoneamento Bioclimático Brasileiro.



Fonte: IBAM/ELETRONBRAS PROCEL, 2012.

Tabela 2. Detalhamento das estratégias de condicionamento térmico passivo recomendadas para a Zona Bioclimática 3.

Estação	Estratégia Bioclimática	Detalhamento
Verão	I e J Ventilação Cruzada	A ventilação cruzada é obtida através da circulação de ar pelos ambientes da edificação. Isto significa que se o ambiente tem a janelas em apenas uma fachada, a porta deveria ser mantida aberta para permitir a ventilação cruzada. Também deve-se atentar para os ventos predominantes da região e para o entorno, pois o entorno pode alterar significativamente a direção dos ventos.
	F	As sensações térmicas são melhoradas através da desumidificação dos ambientes. Esta estratégia pode ser obtida através da renovação do ar interno por ar externo através da ventilação dos ambientes.
Inverno	B Aquecimento Solar da Edificação	A forma, a orientação e a implantação da edificação, além da correta orientação de superfícies envidraçadas, podem contribuir para otimizar o seu aquecimento no período frio através da incidência de radiação solar. A cor externa dos componentes também desempenha papel importante no aquecimento dos ambientes através do aproveitamento da radiação solar.
	C Vedações Internas Pesadas (Inércia Térmica)	A adoção de paredes internas pesadas pode contribuir para manter o interior da edificação aquecido.
	E	Caracteriza a zona de conforto térmico.

Fonte: Adaptado da ABNT NBR 15220-3, 2005.

Tabela 3. Aberturas para ventilação e sombreamento das aberturas para a Zona Bioclimática 3 e diretriz construtiva relativa à abertura, conforme a Tabela C.1 do Anexo C da ABNT NBR 15220-3.

Aberturas para ventilação (A)	Sombreamento das aberturas
Médias	Permitir sol durante o inverno.
A (em % da área do piso) para Aberturas Médias	$15\% < A < 25\%$

Fonte: ABNT NBR 15220-3, 2005.

Tabela 4. Valores de transmitância térmica, atraso térmico e fator de calor solar admissíveis para cada tipo de vedação externa indicados para a Zona Bioclimática 3, conforme a Tabela C.2 do Anexo C da ABNT NBR 15220-3.

Vedações externas	Transmitância Térmica U [W/(m ² .K)]	Atraso Térmico Φ [horas]	Fator Solar FS_o %
Parede: Leve refletora	$U \leq 3,60$	$\Phi \leq 4,3$	$FS_o \leq 4,0$
Cobertura: Leve isolada	$U \leq 2,00$	$\Phi \leq 3,3$	$FS_o \leq 6,5$

Fonte: ABNT NBR 15220-3, 2005.

Nas Tabelas D.3 e D.4 da Parte 3 da NBR 15220, são apresentados as paredes e coberturas indicadas conforme os valores da transmitância térmica, a capacidade térmica e o atraso térmico definidos para a Zona Bioclimática 3.

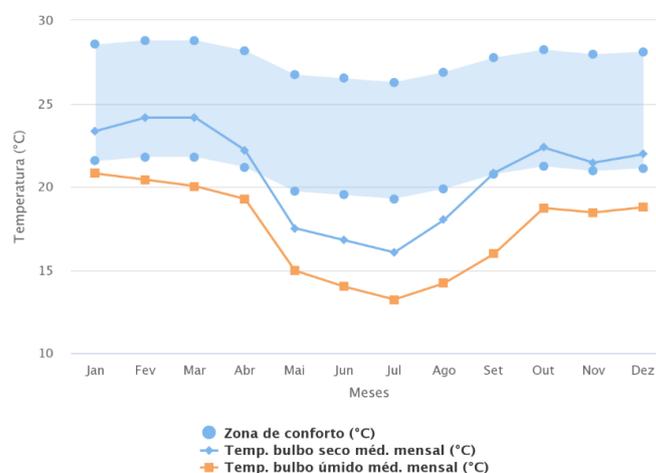
Em complemento às informações do Zoneamento Bioclimático, foi consultado a plataforma digital *Projetando Edificações Energeticamente Eficientes - Projeteee*³ - para o conhecimento dos dados bioclimáticos⁴ disponíveis para a cidade de Taubaté (SP), que confirma as diretrizes construtivas indicadas pela NBR 15220-3, para o Zoneamento Bioclimático 3, que apresentam as seguintes características:

³ O *Projeteee* desenvolvido no âmbito do Projeto 3E (Eficiência Energética em Edificações) do Ministério de Minas e Energia em cooperação com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), agrupa por meio de uma plataforma digital, suporte didático a alunos dos cursos de arquitetura, além de oferecer aos profissionais da construção civil soluções de integração de projetos de edifícios a variável da eficiência energética, por meio de elementos bioclimáticos.

O *Projeteee* apresenta dados de caracterização climática de mais de 400 cidades brasileiras, com indicação das estratégias de projeto mais apropriadas a cada região e detalhamentos da aplicação prática destas estratégias - que englobam aquecimento solar passivo; inércia térmica (para aquecimento e resfriamento); resfriamento evaporativo; sombreamento e ventilação natural.

⁴ Para a construção dos dados climáticos utilizados pela Plataforma *Projeteee* foram utilizados os arquivos climáticos do Instituto Nacional de Meteorologia (INMET), ano 2016.

Gráfico 1. Temperaturas de Taubaté, de acordo com o Projeteee.



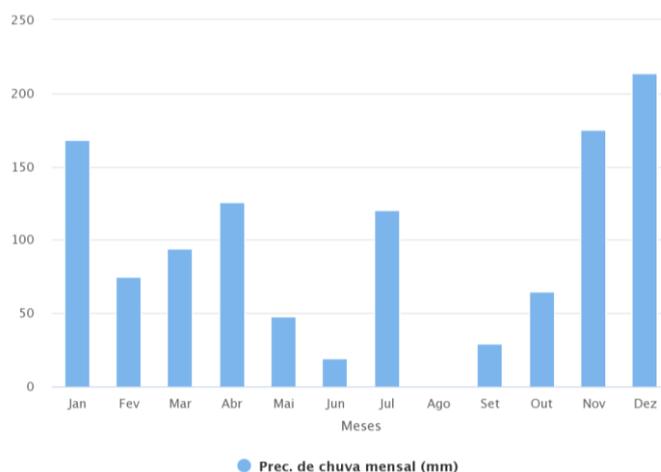
Fonte: Projeteee - Projeto 3E/MME, 2022.

No Gráfico 1, vale destacar que a temperatura de bulbo úmido é a temperatura mais baixa que pode ser alcançada apenas pela evaporação da água. É a temperatura que se sente quando a pele está molhada e está exposta a movimentação de ar. Ao contrário da temperatura de bulbo seco, que é a temperatura indicada por um termômetro comum, a temperatura de bulbo úmido é uma indicação da quantidade de umidade no ar. Quanto menor a umidade relativa do ar, maior o resfriamento.

Segundo Santos (2019), em Taubaté, a média das temperaturas mais elevada é observada no mês de fevereiro, enquanto o mês de outubro é o que apresenta a maior variabilidade na temperatura do ar.

Conhecer como se comporta a temperatura é o primeiro passo para um projeto bioclimático, pois ela vai determinar o tipo de envoltória, o tamanho das aberturas, os tipos de proteção, entre outros.

Gráfico 2. Intensidade da precipitação de Taubaté, de acordo com o Projeteee.



Fonte: Projeteee- Projeto 3E/MME, 2022.

O Gráfico 2 confirma que o verão é a época de maior concentração de chuvas, sendo estas pouco expressivas na estação de inverno.

A chuva acompanha o sentido dos ventos, por isso o projeto arquitetônico deve prever artifícios ou elementos impeditores da penetração dela e da proteção das paredes. O uso de grandes beirais ou varandas e o posicionamento das aberturas contrárias ao sentido da chuva nos telhados são algumas opções de elementos ou artifícios a serem empregados.

Gráfico 3. Umidade Relativa de Taubaté, de acordo com o Projeteee.

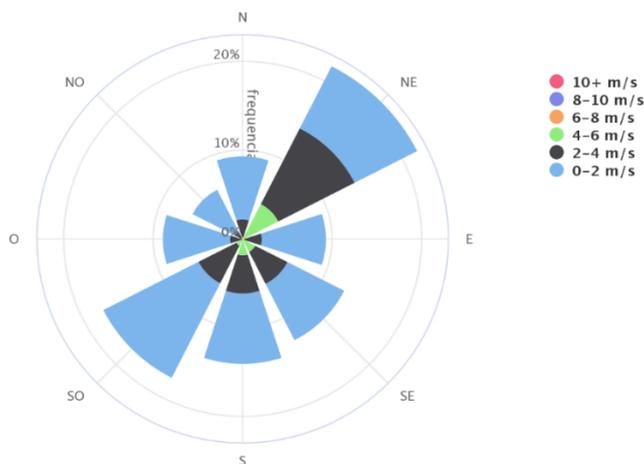


Fonte: Projeteee - Projeto 3E/MME, 2022.

A umidade relativa do ar é a relação entre a quantidade de água existente no ar (umidade absoluta) e a quantidade máxima que poderia haver na mesma temperatura (ponto de saturação).

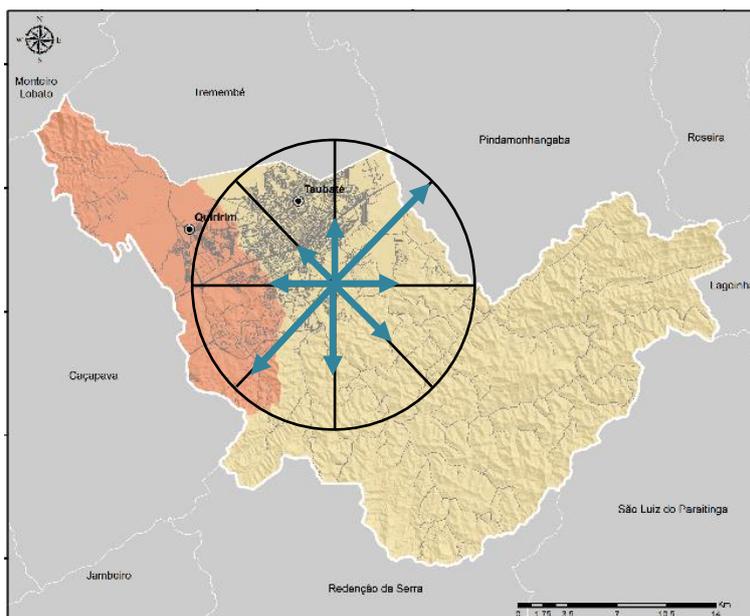
Em locais com umidade alta há desconforto térmico com sensação de abafamento e dificuldade de evaporação do suor e redução da temperatura corporal. Outra consequência da alta umidade é a baixa amplitude térmica, fazendo com que nestas regiões o calor se mantenha durante as noites. Em regiões com baixa umidade acontece o oposto: dias muito quentes e noites muito frias.

Gráfico 4. Rosa dos Ventos de Taubaté, de acordo com o Projeteee.



Fonte: Projeteee - Projeto 3E/MME, 2022.

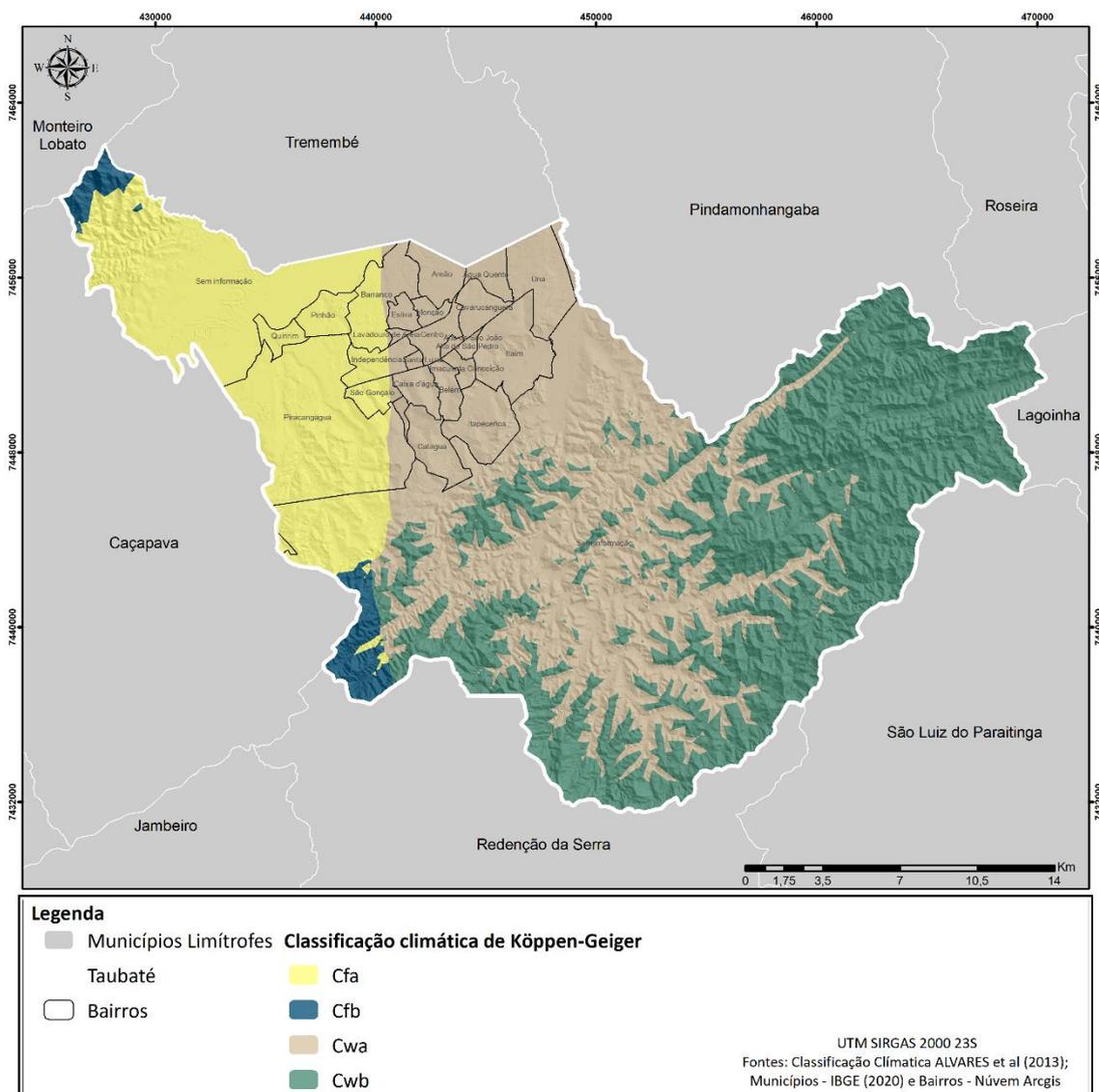
Figura 5. Projeção do Gráfico 4, Rosa dos Ventos, no Território do Município de Taubaté.



Fonte: Elaborado pelo IBAM, a partir dos dados do Projeteee - Projeto 3E/MME, 2022.

De acordo com a classificação climática de Köppen-Geiger, Taubaté apresenta três tipos de clima tropical prioritários, sendo o **Cwa**, clima temperado úmido, com inverno seco e verão quente - o predominante no território e na área urbana do Município - e o **Cfa**, clima temperado úmido, com verão quente, existente na região ocupada pelo Distrito de Quiririm, e o **Cwb**, clima temperado úmido com inverno seco e verão temperado.

Figura 6. Classificação climática de Köppen-Geiger para o Município de Taubaté.

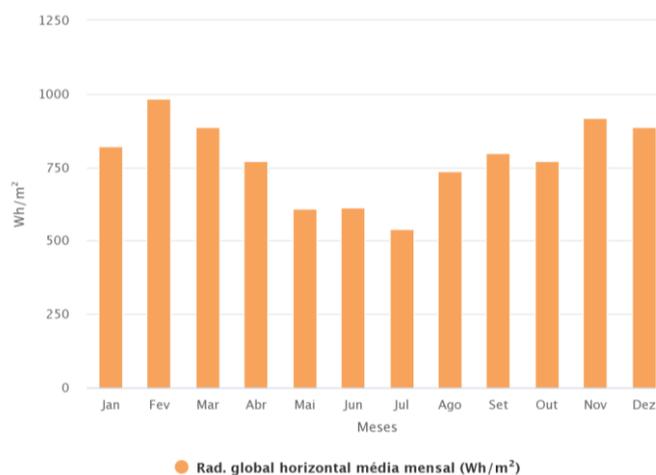


Fonte: Elaborado pelo IBAM, a partir de dados secundários.

Apresenta de maneira geral, as características climáticas predominantes de regiões de clima tropical de altitude. No verão, a média da temperatura eventualmente ultrapassa os 30°C. O inverno é relativamente frio e a amplitude térmica não é muito elevada.

Outro aspecto relevante para o favorecimento do projeto bioclimático, refere-se ao estudo das trajetórias solares da localidade, que permite a análise das estratégias ideais para o projeto climático, determinando os horários de desejável ou indesejável insolação, a proteção solar requerida e o dimensionamento de dispositivos de proteção.

Gráfico 5. Radiação média mensal de Taubaté, de acordo com o Projeteee.



Fonte: Projeteee - Projeto 3E/MME, 2022.

A face leste recebe insolação pela manhã, período em que há mais umidade no ar, sendo, logo após a face sul, também mais fresca e úmida. A face oeste recebe sol pela tarde, estando sujeita à mesma insolação que a face leste. No entanto, neste período do dia a umidade do ar já diminuiu o que faz com que seja mais quente e menos úmida que a face leste.

Particularmente para o clima quente, as fachadas voltadas para a direção Oeste são problemáticas, pois possuem ângulos de pouca inclinação horizontal ao entardecer, não permitindo a eliminação do calor acumulado dos ambientes expostos, além de representar maior dificuldade de proteção solar⁵ nas aberturas da fachada. Assim, recomenda-se projetar as maiores fachadas para o Norte e o Sul e as menores fachadas para o Leste e o Oeste.

Desta forma, o entendimento dos fatores externos que condicionam uma edificação é importante para o controle dos ambientes na concepção de projetos. Os espaços construídos devem amenizar as sensações de desconforto impostas pelas condições externas em diferentes realidades climáticas e proporcionar ambientes favoráveis à realização satisfatória das atividades dos usuários.

Em consideração as características climáticas, que interferem nas condições de conforto ao longo do ano, o Projeteee estimou:

- 43% do ano em desconforto por frio;
- 34% do ano em conforto térmico; e
- 23% do ano em desconforto por calor.

Assim, foram consideradas as seguintes estratégias bioclimáticas para minimizar as situações de desconforto:

- Ventilação natural;

⁵ Denominam-se elementos de proteção os beirais, varandas, pérgulas, brise-soleil e cobogós.

- Aquecimento solar passivo; e,
- Inércia térmica para aquecimento.

Do ponto de vista prático e operativo para a revisão do Código de Obras e Edificações, são citados aqui alguns outros exemplos de utilidades e soluções tecnológicas aplicáveis à sustentabilidade urbana, à resiliência e à acessibilidade que podem ser enfatizados em Taubaté.

- Caixa de retenção provisória de **águas pluviais** nas edificações com capacidade proporcional à taxa de impermeabilização do terreno (quanto maior a taxa de impermeabilização do terreno, maior a capacidade da caixa de retenção), com a finalidade de não sobrecarregar o sistema da rede pública e evitar enchentes e inundações;
- Sistemas de captação de **águas pluviais** (podendo esses sistemas se apoiar naquela retenção provisória de água contra enchentes e inundações) e de **reuso de águas servidas** para reduzir o consumo domiciliar e a demanda de água do abastecimento público;
- **Sensores de presença** de pessoas para acionamento e desligamento automático de pontos de iluminação;
- Sistemas de **energia solar fotovoltaica**;
- **Aquecimento solar de água** nas edificações;
- **Telhados verdes** com vegetação e, preferencialmente, para produção de alimentos visando, por um lado, conter o aquecimento das edificações e, por outro lado, ampliar a segurança alimentar da população;
- Soluções obrigatórias de **acessibilidade** para edifícios de acesso público.

No caso do manejo das águas pluviais (dois primeiros itens citados acima) a Lei Estadual nº 12.526/2007 já trata do assunto, estando, portanto, os projetos caracterizados na lei obrigados ao seu atendimento.

O uso do medidor individual de **consumo de água** é obrigatório para unidades ou economias autônomas de residências multifamiliares e outras tipologias e usos nas edificações em caráter condominial, por força da Lei Complementar nº 412, de 12 de julho de 2017, em seu Anexo XIV - Regulamentação de Condomínios Verticalizados - medição individualizada do consumo de água, gás e energia. Conforme a equipe da Secretaria de Planejamento, não há incentivo para o caso; o dispositivo da lei é seguido pelas construtoras e incorporadoras, em seus empreendimentos de edificações multifamiliares.

Figura 7. (1) Energia fotovoltaica e horta particular. (2) e (3) Acessibilidade na Câmara Municipal de Taubaté.



(1)



(2)



(3)

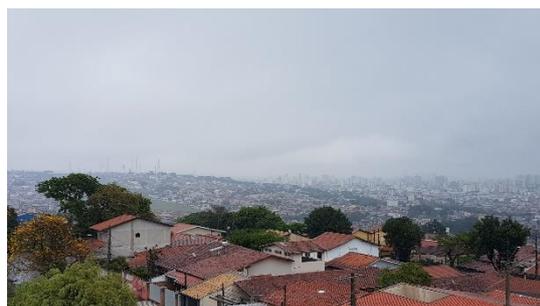
Fonte: IBAM, 2022.

2.2.4. Observações em Campo: Padrões Construtivos e Ocupação dos Lotes

Em Taubaté, as áreas de consolidação são bastantes extensas e já ocupadas pela mancha de ocupação, na extensão do limite da área urbana definido pela Lei Complementar 238, de 19 de janeiro de 2011 - Plano Diretor Físico. A área de expansão urbana, definida pela Lei Complementar nº 412, de 12 de junho de 2017, que substitui a Lei Complementar nº 238, está estabelecida na direção sul do território.

A concentração da ocupação está consolidada ao norte da Rodovia Presidente Dutra, enquanto ao sul, as áreas se apresentam em processo de ocupação, com predominância de habitações unifamiliares. A baixa densidade e a predominância da horizontalidade da massa edificada são as características comuns a todas as ocupações nos Bairros, com exceção dos Bairros Centro, Independência, Lavadouro de Areia, Monção e Cavarucanguera, que apresentam presença de edificações multifamiliares e condomínios verticalizados. Nos Bairros periféricos de Pinhão, Barranco, Quiririm (CECAP), Barreiro, Água Quente, Chácara São Silvestre e Imaculada foram identificados a concentração de Empreendimentos de Habitação de Interesse Social (EHIS).

Figura 8. Concentração da ocupação urbana em Taubaté. (1) a (2) Bairros localizados ao sul da Rodovia Presidente Dutra. (3) e (4) Bairros localizado ao norte da Rodovia Presidente Dutra.





Fonte: IBAM, 2022.

O Decreto Municipal nº 13.857, de 18 de julho de 2016, dispõe sobre o enquadramento das edificações nos tipos de construção em Taubaté. Esse ato legal, relativamente recente, é fruto de uma percepção de vivência e de uma prática dos gestores locais com a aprovação de projetos e o licenciamento de obras na cidade e Município ao longo dos anos. Para os propósitos do Código de Obras e Edificações, esse Decreto, que inclui no seu Anexo I, duas tabelas, constitui uma aproximação a categorias construtivas e uma possível classificação dos imóveis que deverão ser considerados. De fato, cabe registrar que, além de novos formatos e modelos de negócio que vêm demandando novos espaços de realização não considerados ainda nesse marco legal vigente, será preciso talvez, mais do que detalhar ao extremo essa tipologia, flexibilizá-la para abrigar a inovação e a diversidade, sem perder de vista padrões e exigências essenciais para o seu uso, particularmente o de acesso público.

No entendimento da equipe da Prefeitura e corroborado pelo diagnóstico aqui apresentado, no entanto, esse Decreto precisa ser revisto, de modo a contemplar questões ligadas à sustentabilidade que podem incidir inclusive nos valores cobrados de tributos aplicáveis ao caso.

No campo privado, a força do mercado de edifícios residenciais de apartamentos marca a paisagem de Taubaté, porém, segundo relatos locais, pouco inovadores e capazes de incorporar tendências e padrões identificados sobretudo com a agenda da sustentabilidade. Isso aponta para uma questão importante na revisão, tanto do Código de Obras e Edificações, quanto do Código de Posturas.

Figura 9. Tipologias verticalizados, estabelecidas em Taubaté.

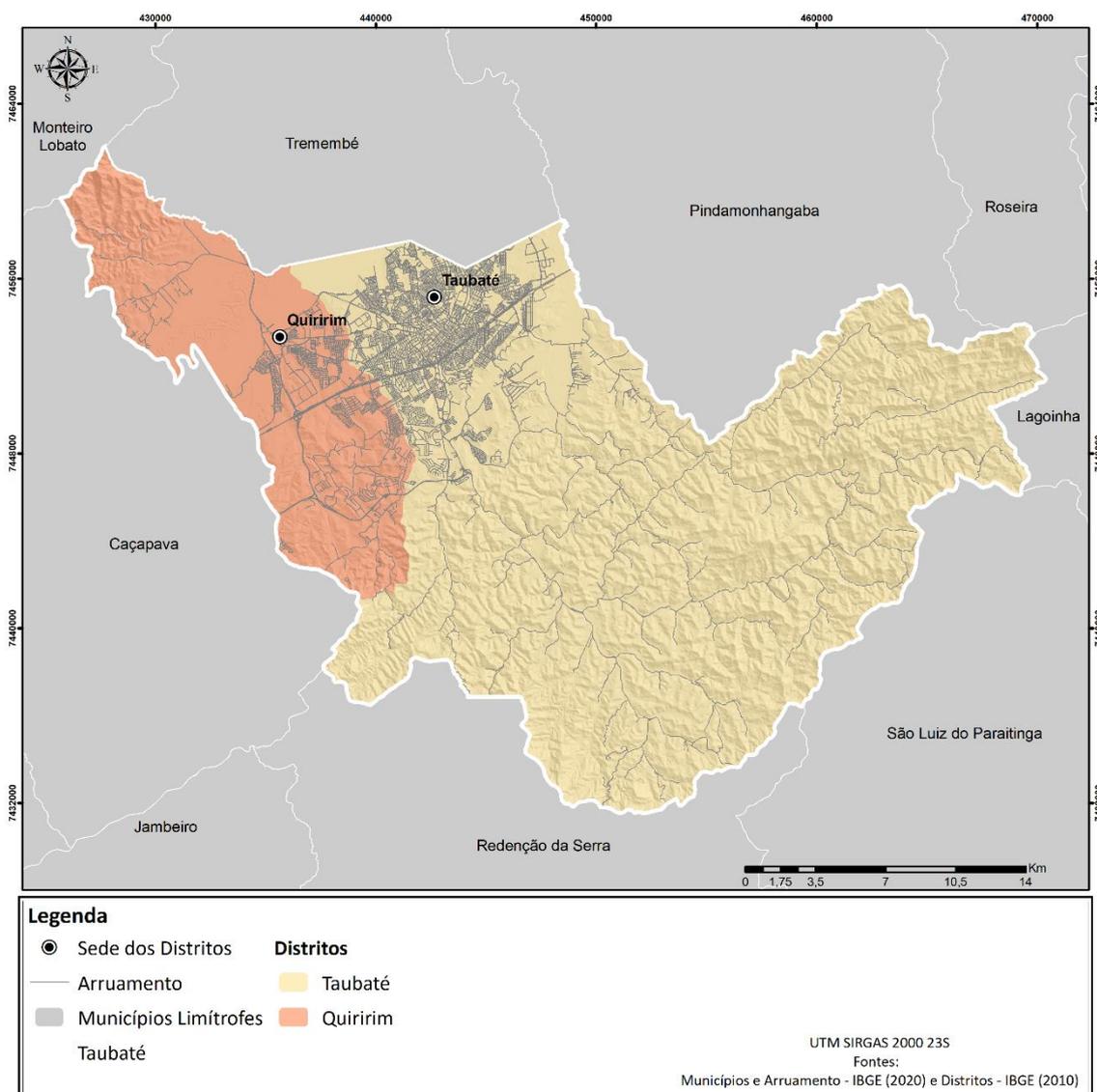


Fonte: IBAM, 2022.

Quanto às unidades de Habitação de Interesse Social (HIS), deve ser considerado o disposto na Lei Municipal nº 5.541, de 17 de março de 2020, que trata de tipos arquitetônicos e construtivos diversos comumente utilizados nos chamados Empreendimentos de Habitação de Interesse

Social (EHIS). Vale registrar que estes têm uma forte presença na paisagem construída de Taubaté, mas ainda concentrados quase que exclusivamente em um padrão de conjuntos residenciais que respondem ao maior programa de financiamento vigente operado pela Caixa. Nesse sentido, e pelos estudos e debates ocorridos em várias Reuniões Técnicas em que o assunto pôde ser tratado, pode-se afirmar que poderia haver uma variedade tipológica reprimida pela falta de alternativas de políticas e conseqüentemente de solução que tenderiam a se expressar nos próximos anos.

Figura 10. Localização da Distrito-Sede Taubaté e do Distrito de Quiririm.



Fonte: Elaborado pelo IBAM, a partir de dados secundários.

As observações feitas pelo *Google Maps* e *Google Earth* e nas visitas técnicas, realizadas na primavera, nos períodos de 26 a 29 de setembro e de 24 a 27 de novembro de 2022, permitiram a avaliação tipológica preliminar da massa construída e da ocupação do solo urbano, bem como

a percepção física e sensorial das características climáticas na cidade de Taubaté, predominantes na estação.

Nas habitações construídas na área urbana (casas em sua maioria) da Sede de Taubaté que possui presença nítida de residências urbanas, foram percebidas tipologias distintas, nas localidades da periferia (com menor densidade domiciliar), em comparação com as habitações localizadas nos bairros próximos ao Centro.

Os registros feitos nas visitas técnicas ilustram as tipologias existentes no Distrito-Sede - Centro - e Bairros da periferia.

Figura 11. Tipologias existentes. (1) a (4) Bairro Centro. (5) e (6) Bairros periféricos.



Fonte: IBAM, 2022.

Nos Bairros localizados ao sul da Rodovia Presidente Dutra, predominam casas, com baixa densidade urbana.

Figura 12. Tipologias existentes nos Bairros localizados ao sul da Rodovia Presidente Dutra.



Fonte: IBAM, 2022.

Vale destacar a presença da arquitetura colonial e imperial remanescentes do ciclo do café, cujas edificações foram construídas ao longo do século XVIII e XIX, existentes tanto no Distrito-Sede, quanto no Distrito de Quiririm. Devido aos conjuntos urbanos e sítios de valor histórico reconhecidos no Município de Taubaté, há que se considerar o tratamento a ser dado no escopo do Código de Obras e Edificações sobre os Bens de Natureza Material, bem como o tratamento da matéria no Código de Posturas.

As tipologias, em sua maioria, se distribuem na Região Cultural do Centro. Convém salientar que o Patrimônio Cultural é reconhecido pelo Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico, Arqueológico, Artístico e Turístico do Estado de São Paulo (CONDEPHAAT), Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) e pelo Patrimônio Municipal.

As práticas construtivas predominantes na arquitetura colonial e imperial favorecem o conforto térmico interno nas estações mais quentes, devido ao pé direito alto, a existência de grandes aberturas associadas a paredes espessas, beirais largos e coberturas com telha de barro.

Figura 13. Tipologias da arquitetura, conjuntos urbanos e sítios de valor histórico. (1) a (4) Existentes no Distrito-Sede. (5) e (6) Existentes no Distrito de Quirimim.



(1)



(2)



(3)



(4)



(5)



(6)

Fonte: IBAM, 2022.

As diretrizes para o favorecimento do conforto térmico nas edificações estabelecidas em Taubaté são desejáveis, uma vez que de acordo com as características climáticas, estimadas pelo Projeeteer, em 23% do ano há desconforto por calor, 43% desconforto por frio e 34% do ano em conforto térmico.

Com as observações de campo feitas nas duas visitas técnicas ao Município e a realização das Oficina de Capacitação com a Equipe Técnica da Secretaria de Planejamento e das Reuniões Técnicas Comunitárias com os empreendedores e incorporadores do ramo da construção civil e profissionais da construção civil - arquitetos e urbanistas e engenheiros civis, confirmou-se que o uso de diretrizes construtivas adequadas ao clima local nas edificações em geral e nos edifícios públicos, para o favorecimento do conforto ambiental, especialmente o térmico, ainda não é amplamente assimilado nas práticas locais, tão pouco constam dentre os parâmetros da legislação edilícia vigente. A ausência das estratégias passivas induz o uso intenso de climatização artificial, com o uso de ventiladores mecânicos ou de aparelhos de ar-condicionado no verão e de aquecedores elétricos no inverno.

Devido a forma de ocupação e ao tamanho dos lotes, há predominância de edificações geminadas umas às outras, onde a inexistência de afastamentos laterais, desfavorece a ventilação cruzada e a iluminação natural nas edificações. Nesta configuração, a iluminação e ventilação naturais se limitam nas fachadas de frente e de fundos. Vale ressaltar que a restrita largura destas fachadas (frente e fundos), conjugada com a inexistência de aberturas nas laterais das edificações, pode restringir a ventilação natural no interior das edificações.

Nos afastamentos frontais das habitações unifamiliares, foi identificada em sua maioria, a prática recorrente de instalação de cobertura para guarda do automóvel ou para a criação de um espaço coberto, associada com muros fechados. Estas condições, além desfavorecer a ventilação cruzada e a iluminação natural no interior da edificação, importantes para o favorecimento da qualidade do ar interior, conforto térmico e lumínico, reduz a ventilação natural nos períodos mais quentes e o aquecimento no interior da habitação nos dias mais frios.

Figura 14. Formas de ocupação no lote e fechamentos das habitações unifamiliares.



(1)



(2)



(3)



(4)

Fonte: IBAM, 2022.

Nas observações em campo foi identificada a adoção de algumas das estratégias bioclimáticas favoráveis à relação de correspondência com o clima urbano, como a proteção solar das aberturas, por meio de varandas e beirais e o uso de telhas cerâmicas nas coberturas, conforme ilustrações a seguir. O sombreamento das aberturas nas fachadas mais críticas, por meio de vegetação ou elementos de proteção - beirais, varandas, pérgulas, *brise soleil* e cobogós - é recomendado para minimizar os efeitos da radiação solar nos ambientes expostos.

Figura 15. Tipologias de habitações que possuem cuidado no sombreamento das aberturas (casas avarandadas e não coladas na divisa frontal) e na composição da cobertura (com telhas cerâmicas).



(1)



(2)

Fonte: IBAM, 2022.

A telha cerâmica, cobertura recomendada para o tipo climático tropical, é utilizada, em sua maioria, nas habitações unifamiliares dos Distritos. Para edificações localizadas em climas tropicais, é importante que as coberturas sejam ventiladas. A criação de aberturas ou câmaras de ar em telhados com o intuito de dissipar o calor, contribui de forma significativa para reduzir a carga térmica no interior da edificação.

Figura 16. Padrão de cobertura adotado nas habitações unifamiliares presente em Taubaté.





Fonte: IBAM, 2022.

Entre os tipos de cobertura, a desfavorável para todos os climas é aquela constituída de laje de betume sem forro e a utilização de telha de fibrocimento, pois sendo a cobertura exposta ao sol o dia todo, recebe e acumula calor no interior da edificação.

As tipologias das edificações públicas apresentam, em alguns casos, elementos favoráveis ao conforto térmico - Figura 17 - registros 1 e 2. Outras reproduzem a arquitetura internacional com aberturas envidraçadas e sofisticados sistemas de ar-condicionado, projetos que não buscam incorporar ou tirar partido das características do clima local - Figura 17 - registros 3 e 4.

As Equipes das Secretarias de Planejamento e de Obras, são responsáveis, respectivamente, pelos projetos institucionais e pela execução de obras, nos quais são adotadas as diretrizes construtivas do Código de Obras e Edificações de 1994.

Figura 17. (1) Sede da Prefeitura Municipal; (2) Universidade de Taubaté - Autarquia Municipal; (3) Câmara Municipal de Taubaté. (4) Centro de Formação de Professores.



(1)*



(2)



(3)**



(4)***

Fonte (1)*: <https://taubate.sp.gov.br/noticias/sede-da-prefeitura-e-palco-de-apresentacao-artistica/>

Fonte (2) IBAM, 2022.

Fonte (3)**: <https://www.camarataubate.sp.gov.br/paginas/portal/noticia?id=75>

Fonte (4)***: <https://taubate.sp.gov.br/noticias/secretaria-de-educacao-promove-forum-sobre-o-plano-municipal-de-educacao/>

A importância do papel do Poder Público na adoção das boas práticas é apontada no Guia Técnico “Elaboração e Atualização do Código de Obras e Edificações”:

Em consideração a contribuição do setor de edificação na minimização dos efeitos da mudança climática e na promoção da sustentabilidade, o Município tem um importante papel quanto a exigência de parâmetros eficientes e sustentáveis, por meio da licença de construção e da licença de ocupação, sob a sua responsabilidade e expressa nos respectivos Códigos de Obras e regulamentos. A rigor, todas as edificações públicas (obras realizadas diretamente ou contratadas por Estados e pela própria União) e privadas devem se sujeitar ao Poder de Polícia das construções sob a responsabilidade do Município.

Desta forma, o Poder Público se apresenta como um potencial indutor de boas práticas construtivas e de inovações ambientais no contexto do seu Código de Obras e regulamentos, por meio do estabelecimento de exigências de adaptações e medidas necessárias a política de sustentabilidade ambiental no licenciamento das edificações públicas e privadas.

Associada as exigências dos instrumentos edilícios, a criação de mecanismos de incentivos fiscais, pela Administração Municipal, configura-se como um eficiente instrumento para a adoção de práticas sustentáveis pela sociedade local e pelos diversos agentes que compõem o setor construtivo.

Vale ressaltar que a adoção das melhores práticas nas próprias edificações públicas municipais configura-se como um potencial indutor de práticas sustentáveis, pois legitima as exigências a serem adotadas para a promoção da sustentabilidade pelo Município. (IBAM/ELETOBRAS PROCEL, 2012, p. 43).

Sendo matéria do Código de Obras e Edificações, a qualificação das calçadas é fundamental para permitir a circulação de todos os tipos de pedestres e/ou circulantes, com acessibilidade, segurança e conforto. Nas observações de campo feitas em vários bairros foi verificado que muitas construções avançam com o limite do lote sobre a calçada e até mesmo utilizam como meio de acesso à propriedade privada. Chamou atenção a existência de irregularidades que causam dificuldade aos pedestres, obrigando-os a usar a rua para circulação. As calçadas estreitas impedem, também, a adoção de arborização nas vias públicas.

Entretanto, a arborização no meio urbano, mesmo nas calçadas mais largas, é rarefeita e em alguns espaços, inexistentes, constatada nas observações em campo e posteriormente confirmada nas pesquisas feitas pelo *Google Maps* e *Google Earth*.

Figura 18. (1) e (2) Calçadas estreitas que impedem a adoção de arborização das vias do Centro. (3) e (4) Casas que avançam o limite permitido na calçada, obrigando os pedestres a usarem a rua para circulação. (5) e (6) Irregularidade nas calçadas, que dificultam a circulação de pedestres.



(1)



(2)



(3)



(4)



(5)



(6)

Fonte: IBAM, 2022.

As soluções em acessibilidade têm espaço privilegiado para proposições no Código de Obras e Edificações. A acessibilidade é demanda geral das populações urbanas no Brasil (nos transportes, nas edificações e espaços públicos, incluindo as calçadas) e, a cada dia ganha mais significância como fator da qualidade de vida da sociedade, em especial dos idosos, pessoas com deficiência e pessoas com mobilidade reduzida, ainda que temporariamente, como grávidas, vítimas de acidentes ou convalescentes de intervenções cirúrgicas.

No grupo das pessoas com restrição da mobilidade, segundo a *Síntese de Indicadores Sociais* do IBGE, a população brasileira está envelhecendo e a longevidade de homens e mulheres está aumentando (em 2019 médias de 73,1 anos para os homens e 81,1 anos para as mulheres, compondo 13% da população brasileira). Atualmente, os brasileiros com 60 anos têm a expectativa de viver até os 81 anos de idade, reforçando a demanda por acessibilidade, igualmente em Taubaté.

2.2.5. Aspectos da Cadeia de Fiscalização de Obras

O Código de Obras em vigor, instituído pela Lei Complementar nº 54, de 1994, trata apenas da disciplina das edificações produzida por particulares no Município, não dispendo sobre as outras obras, as de natureza pública.

A Lei Complementar nº 470, de 2021, que reorganizou a estrutura administrativa do Município, não contemplou a Secretaria de Planejamento (SEPLAN) com estrutura de fiscalização das obras de edificações produzida pelos particulares, não obstante seja essa Secretaria a responsável pelo licenciamento dessas obras.

A nova estrutura administrativa garante a gestão do processo fiscalizatório das edificações dos particulares na organização da Secretaria de Obras (SEO), instituída pela Lei Complementar nº 470, de 2021, no seu artigo 16, com as atribuições de sua estrutura interna disciplinada a partir do artigo 94 até o artigo 104-A.

A SEO, nos termos de sua concepção pela Lei Complementar nº 470, de 2021, possui dois Departamentos: o Departamento de Fiscalização e o Departamento de Obras.

Conquanto o artigo 95 que estabelece as atribuições do Departamento de Fiscalização, instituído pelo artigo 16, Inciso I, desenhe sua atribuição, como própria de fiscalização das obras contratadas pelo Município é, no entanto, a Área de Fiscalização, subordinada ao Departamento, instituída pela alínea “a”, Inciso I, do artigo 16, que conta com a atribuição de fiscalização de obras de edificação de particulares, bem como obras ligadas ao processo de parcelamento do solo, conforme se depreende da leitura do artigo. 96.

O Departamento de Obras, de instituição pelo Inciso II, do artigo 16, com suas atribuições estabelecidas no artigo 97, possui um caráter bem mais abrangente de cuidado de todos os aspectos de obras, sobretudo de sua produção na própria SEO.

Dentre as inúmeras Áreas, subordinadas ao Departamento de Obras, estabelecidas nas alíneas de “a” até “h”, do Inciso II, do artigo 16, Áreas essas com suas atribuições definidas pelos artigos de 98 a 104-A, duas dessas Áreas, a da alínea “a”, disciplinada pelo artigo 98, Área de Obras Verticais e Horizontais, bem como, a da alínea “e”, disciplinada pelo artigo 102, Área e Obras Particulares, por suas definições, possuem competência também de fiscalizar obras de edificações de particulares.

A reorganização da estrutura administrativa do Município com o objetivo claro de melhorar a prestação do serviço público, otimizando e racionalizando os recursos do Município, encontra alguma dificuldade no conjunto de textos normativos que disciplinam os principais aspectos da polícia das construções, bem como, em diversos aspectos da própria política urbana.

O conflito de textos normativos acaba produzindo, na prática, sobretudo nos setores de fiscalização, impasses, indefinições sobre os procedimentos fiscalizatórios.

Dentre vários exemplos, um pode ser especialmente representativo, como é o caso da determinação do artigo 96, da Lei Complementar nº 54, de 1994, o Código de Obras em vigor, para que as reclamações contra a ação dos Agentes Fiscais sejam julgadas, em 1ª Instância, pela

Área de Planejamento, que se entende como as áreas onde se promovem os licenciamento urbanístico, parte da estrutura da SEPLAN, sendo que os Agentes Fiscais, a ela não se subordinam, pois se encontram, hierarquicamente, submetidos às decisões da SEO.

Prossegue estabelecendo o julgamento de recursos das decisões de 1ª instância, ou seja, uma 2ª e última instância do Procedimento Administrativo Fiscal, para a Junta de Recursos Fiscais, somente os procedimentos envolvendo penas pecuniárias, multas, cabendo, os demais casos, ao juízo do Prefeito Municipal, conforme pode-se observar nas disposições dos §§ 1º e 2º, do artigo 97.

Para os casos que não impliquem penas pecuniárias, a 2ª Instância poderia ser, convenientemente, atribuída ao dirigente superior do órgão técnico dos julgadores da 1ª Instância, não havendo necessidade de ser levado ao Prefeito Municipal, evitando a politização de questões que podem ter solução mais adequada no âmbito técnico.

Permanecendo, a partir daí um descontentamento com a definição final, de caráter técnico no âmbito do processo administrativo fiscal, conforme prescreve os ditames constitucionais, caberá sempre a oportunidade da insurgência contra decisão no âmbito judicial.

No entanto, a maioria das dificuldades identificadas no exercício das fiscalizações não apresentam problemas estruturais de difíceis soluções, pelo contrário, são matérias própria para a disciplina por decretos, desde que as leis se limitem a dar os comandos mais gerais deixando o detalhamento das operações para a organização através dos instrumentos normativos próprios do executivo.

2.3. Aspectos Específicos às Posturas Municipais

2.3.1. Avaliação da Lei Municipal Complementar nº 7, de 17 de Maio de 1991, que Dispõe no Título VI - Das Posturas Municipais

Conforme já mencionado, a Lei Complementar nº 7/1991 foi parcialmente revogada pela Lei Complementar nº 238/2011, revogação esta que permanece mesmo após o advento da Lei Complementar nº 412/2017, Plano Diretor Físico do Município.

Permanecem em vigor os Títulos II - Meio Ambiente; V - Aspectos Sanitários; VI - Posturas Municipais e VII - Preservação do Patrimônio. Para além da mera análise formal da vigência da norma, é preciso analisar e comparar seus dispositivos com a grande gama de atos normativos produzidos desde 1991 para dar conta da atualização das regras de posturas.

No que diz respeito ao Título II - Meio Ambiente, não se identificou norma específica que trata do assunto, sendo necessário, portanto, a manutenção deste conteúdo, seja na própria Lei Complementar nº 07/1991, seja em outro diploma normativo, por exemplo, no próprio Código de Posturas em elaboração.

No Título V, que aborda os Aspectos Sanitários, apenas o Capítulo V, da limpeza pública, trata de tema afeto ao saneamento ambiental, mais especificamente de resíduos sólidos, que desafia a elaboração de um Plano Municipal de Saneamento Básico e de Resíduos Sólidos.

O restante deste Título V trata de higiene pública, do funcionamento dos estabelecimentos comerciais e industriais de gêneros alimentícios, da higiene dos estabelecimentos prestadores de serviços de saúde, do controle de zoonoses e vetores, do tráfego, da condução e da apreensão de veículos movidos a tração animal, que são todos temas pertinentes à matéria de posturas e que deverão estar contempladas no escopo deste trabalho. O Capítulo VII aborda a saúde do trabalhador remetendo à legislação nacional e estadual, apenas legitimando a atuação da fiscalização municipal.

A educação sanitária, Capítulo VIII, por sua vez, é tema de política pública não compreendido no Código de Posturas e deverá ser remetido a outro diploma legal.

O Título VI, das Posturas Municipais, versa sobre as temáticas da utilização das vias públicas, da preservação da estética nos edifícios, das construções de muros e calçadas, da fabricação, comércio, transporte e emprego de inflamáveis e explosivos, da exploração de pedreiras, de cascalheiras e de olarias, e do trânsito público. Todos são temas pertinentes a posturas e deverão ser adequadamente tratados no novo Código e corretamente relacionados com o Código de Obras e Edificações.

Faz-se necessário compatibilizar, também, os capítulos de procedimentos de licenciamento e de processo administrativo para apuração de infrações e imposição de penalidades, que aparecem, tanto no Título V, quanto no Título VI, sendo recomendável conferir um tratamento único ao tema, ainda que resguardadas certas particularidades entre situações relativas a condutas (Título V) e situações relativas ao exercício de atividades econômicas (Título VI).

É preciso avaliar ainda, de forma mais pormenorizada, a vasta legislação municipal que vem atualizando a matéria de posturas. A partir de pesquisas e de informações fornecidas pela equipe local, montou-se o seguinte quadro com a relação de dispositivos legais que deverão ser melhor analisados para fins de incorporação ao Código de Posturas ou sua revogação, sendo possível, também, a compatibilização da legislação vigente com a que será proposta, quando for o caso.

Tabela 5. Relação de dispositivos legais, para fins de incorporação no Código de Obras e Edificações e Código de Posturas.

DIPLOMA LEGAL	ASSUNTO	OBSERVAÇÕES
Decreto nº 14.715, de 27 de abril de 2020	Sistema de aprovação de projetos da construção civil. Alvará Eletrônico Rápido (ARE)	Avaliar o que precisa estar em Lei e trazer para o COE, o que for matéria de decreto deve permanecer em decreto.
Lei Complementar nº 5.541, de 17 de março de 2020	Parcelamento, uso e ocupação do solo e normas edilícias para empreendimento de habitação de interesse social.	Trazer para o COE ou compatibilizar os procedimentos de licenciamento?

Lei Complementar nº 5.482 de 3 de maio de 2019	OODC	Fazer referência à OODC no COE.
Lei Complementar nº 468, de 29 de setembro de 2021	Regularização e legalização de edificações irregulares e clandestinas	Trazer para o COE e estabelecer marco temporal para as edificações antigas ainda não regularizadas.
Plano de Arborização Urbana e Guia de Arborização Urbana	Critérios de arborização urbana	Fazer referência no COE e no CP.
Lei Complementar nº 94, de 30 de agosto de 2001	Aprovação prévia pelo Município de projetos relacionados a parcelamentos do solo e de edificações em áreas de expansão urbana e rural	Trazer para o COE a parte de obras. A parte de parcelamento nas áreas rurais, fora do perímetro urbano, deve ser remetida à legislação nacional, de competência da União.
Decreto nº 15.225, de 03 de fevereiro de 2022	Parklet	O Decreto regulamenta dispositivos da LCP 07/91 (incluído pela LCP 469/2021). Então, é preciso manter expressamente a vigência deste Decreto no novo CP.
Decreto nº 14.342, de 20 de setembro de 2018	Estudo de Impacto de Vizinhança	Regulamenta Art. 283 da LCP 412/2017 - PD. Fazer referência ao EIV do PD no COE e no CP (não precisa mencionar o Decreto).
Decreto nº 14.864, de 16 de novembro de 2020 Lei nº 2.175, de 14 de outubro de 1985 Lei nº 5.419, de 07 de junho de 2018	Programa Municipal de Hortas Comunitárias Adoção de área verde e praça	Trazer para o CP
Decreto nº 5.554/1986 Lei nº 1.706/1978 Lei nº 186/1956 Lei nº 1.706/1978 Lei nº 1.882/1980 Lei nº 2.116/1984 Lei Complementar nº 365/2015 Lei Complementar nº 417, de 06 de outubro de 2017	Ambulante	Trazer para o CP
Decreto nº 10.875/2006 Lei Complementar nº 262, de 20 de outubro de 2011	Banca de jornal / chaveiro / floricultura / bombonieri	Trazer para o CP
Decreto nº 9.588/2002	Barganha	Trazer para o CP
Decreto nº 13.897/2016 Lei nº 5.201/2016	Bem-estar som ruído e sossego público	Trazer para o CP
Decreto nº 13.255/2014	Caçamba resíduo sólido	Trazer para o CP
Decreto nº 9.784/2002	Camelódromo antigo	Trazer para o CP
Decreto nº 10.055/2003	Combate a incêndio e AVCB	Avaliar e compatibilizar com o COE
Decreto nº 13.410/2014	Construção manutenção e conservação de calçada	Trazer para o CP e COE
Decreto nº 13.214/2013	Corte supressão e poda de árvore	Avaliar e compatibilizar

Lei Complementar nº 181, de 21 de dezembro de 2007	Estatuto da Microempresa e da Empresa de Pequena Porte	Avaliar e compatibilizar
Lei nº 186/1956	Feira livre	Trazer para o CP
Lei nº 5.061/2015	Feira ME	Avaliar e compatibilizar
Decreto nº 15.032/2021 Lei nº 5.477/2019	Feiras de arte, artesanato, comida típica	Trazer para o CP
Decreto nº 15.215/2022	Regulamenta o funcionamento dos galpões de Micro Empresário	Trazer para o CP
Lei Complementar nº 108, de 28 de outubro de 2003	Imposto sobre serviço de qualquer natureza ISSQN	O parágrafo único do artigo 23 condiciona a emissão do habite-se à quitação dos tributos municipais devidos pelo empreiteiro. Este dispositivo é inconstitucional, pois traz um poder de auto-executoriedade e exercício das próprias razões que não é próprio da execução tributária, que deve ser feita pelos meios adequados, judiciais, quando se tratar de instrumentos coercitivos contra o cidadão. Além disso, identificou-se que tal exigência torna o processo de licenciamento moroso, porque os contribuintes parcelam o débito e ficam aguardando a quitação para obterem o habite-se. A prática mostra que a insatisfação do interessada se volta contra a SEPLAN, quando a questão de demora é decorrente não do licenciamento, mas fazendária. Outro fator é a falta de isonomia, pois as grandes empresas ingressam no Judiciário e obtêm sucesso em ter o habite-se sem o pagamento dos tributos, enquanto os cidadãos e pequenos empreendedores não possuem condições para o ingresso com ações judiciais.
Lei Complementar nº 168, de 6 de junho de 2007	Instalação de cerca eletrificada e arame farpado	Trazer para o CP
Decreto nº 13.176/2013	Laudo acústico	Trazer para o CP
Lei nº 5.687/2021 Decreto nº 14.508/2019	Licenciamento ambiental	Avaliar e compatibilizar com CP e COE
Lei Complementar nº 208/2010 Lei nº 3.871/2005	Lixo domiciliar e coleta seletiva	Avaliar e compatibilizar
Decreto nº 14.237/2018	Mercado Municipal e feira livre	Trazer para o CP
Decreto nº 9.650/2002	Mercato della Colonia Agricola di Quiririm	Avaliar
Lei nº 5.430 de 13 de julho de 2018	Portão e cancela automática	Trazer para o CP
Lei Complementar nº 201 de 18 de março de 2009	Propaganda comercial	Trazer para o CP

Decreto nº 14.055 de 29 de junho de 2017 Decreto nº 14.520 de 28 de junho de 2019	Shopping Popular	Trazer para o CP
Decreto nº 10.053, de 25 de novembro de 2003	Institui o Projeto Simplificado e altera os Procedimentos Administrativos para Aprovação de Projetos e Licenciamento de Obras	Avaliar o que precisa estar em Lei e trazer para o COE, o que for matéria de decreto deve permanecer em decreto.
Decreto nº 15.155, de 25 de novembro de 2021	Dispõe sobre a fixação da Unidade Fiscal do Município de Taubaté	Referenciar no COE e no CP - pagamento de multa
Decreto nº 13.857, de 18 de julho de 2016	Estabelece critérios para o enquadramento das edificações nos tipos de construção, constantes no Anexo III, na Lei Complementar nº 68 de 23 de dezembro de 1997	Avaliar e trazer para o COE Verificar se é matéria exclusivamente tributária - PGV. As tipologias para fins tributários não se coadunam com as tipologias típicas de COE ou LUOS
Lei Complementar nº 412, de 12 de junho de 2017	Institui o Plano Diretor Físico do Município de Taubaté Anexo XIV - Regulamentação de Condomínios Verticalizados - medição individualizada do consumo de água, gás e energia XVIII - Área de Estacionamento e Manobras XIX - Vagas de Estacionamento para Empreendimentos não Classificados como Empreendimentos Polo Gerador de Tráfego	Trazer para o COE.
Lei Complementar nº 412, de 12 de junho de 2017	Institui o Plano Diretor Físico do Município de Taubaté Anexo XI - Quadro de Nível de Incomodidade	Matéria pertinente à Lei de Uso e Ocupação do Solo.
Lei Complementar nº 55, de 8 de junho de 1994	Dispões sobre a Preservação do Patrimônio Histórico, Artístico, Arqueológico, Paleontológico, Ecológico, Arquitetônico e Paisagístico do Município, incluindo a composição, organização e competência do Conselho Municipal de Preservação e os Procedimentos necessários ao Tombamento de Bens de Natureza Material.	A matéria será tratada no Plano de Preservação do Patrimônio, que está em fase final de elaboração pela Prefeitura de Taubaté, que deverá revogar a LC nº 55/1994.

Fonte: IBAM, 2022.

Alguns destes conteúdos certamente serão incorporados ao texto da proposta de Código de Posturas (alguns talvez na proposta de Código de Obras e Edificações), alguns outros serão abordados de forma genérica no Código de Posturas para que seja possível manter a regulamentação por meio dos Decretos, quando se avaliar que o texto atual dos Decretos está satisfatório.

Textos e regulamentações defasadas serão atualizados no novo Código de Posturas e revogados os diplomas legais pertinentes.

2.3.2. Fundamentos Normativos Vigentes sobre as Posturas Municipais

Como todo e qualquer instrumento legal denominado ‘*código*’ no aparato jurídico brasileiro (como, por exemplo: Código Florestal; Código Nacional de Trânsito; Código Ambiental; Código de Obras e Edificações, etc.), um Código de Posturas atua em dois patamares de determinações, como visto anteriormente: determinações **prescritivas** e determinações **proscritivas**. Tais determinações estão na origem do poder de polícia e condicionam as atividades de fiscalização e, portanto, enquadram a ação dos fiscais de posturas.

A Constituição Federal outorgou aos Municípios a competência de legislar sobre assuntos de interesse local, recaindo sobre a Administração Municipal a responsabilidade de cuidar da organização da cidade e exercer o controle necessário, tendo como objetivo maior a promoção do bem-estar público.

De tal responsabilidade não pode se esquivar ou se omitir, pois:

[...] não se deve traduzir ‘competência’ como ‘poder’; melhor seria entender a competência como um ‘dever’ da Administração Municipal em favor do interesse público. Não pode, simplesmente, flunar sobre esse dever e fingir que o cumpre através de normas legais não executáveis. Não se trata aqui de ‘vontade política’ de fazer, mas de obrigação administrativa a ser cumprida e executada. (TAUIL, 2010)

Tal responsabilidade recai, solidariamente, também sobre a Câmara Municipal, pois a investidura do poder de polícia é compartilhada entre Legislativo e Executivo. Este último só pode agir se houver e ao comando da legislação, sendo dever dos vereadores a legitimação das regras na forma da lei, cobrando do Executivo a sua aplicação e conferindo-lhe o poder e a legitimidade de agir, sem o qual o dever se fragilizaria e perderia sua força.

Tem-se, então, que a Administração Municipal se ampara no ‘poder-dever’ que lhe permite cumprir aquilo que é de sua responsabilidade. Deste modo, o poder de polícia é exercido através dos seguintes meios de atuação:

1º: A criação de atos normativos, a partir da lei municipal e de suas consequências internas -decretos, portarias, resoluções;

2º: A aplicação de operações materiais, pelo uso do quadro fiscal de poder de polícia. (TAUIL, 2010)

Ressalte-se que o poder de polícia aqui nomeado se refere ao âmbito administrativo - que atua sobre bens, direitos ou atividades -, não devendo ser confundido com a polícia judiciária - que incide sobre pessoas, com base no Direito Penal.

Na modernidade, na mão inversa de sua trajetória histórica, tanto mais complexo o cotidiano das cidades mais restritas as *'posturas'* a tratar no escopo dos antigos códigos. Isso porque a envergadura dos problemas urbanos atingiu proporções tais que exigiram tratamento específico e especializado em instrumentos próprios.

Além disso, o aprimoramento das respostas às questões urbanas acompanhou a sofisticação requerida no âmbito das políticas públicas. Assim é que, no Brasil, as determinações legais advindas dos sistemas setoriais nacionais e estaduais - SUS (Sistema Único de Saúde); SISNAMA (Sistema Nacional do Meio Ambiente); SNT (Sistema Nacional de Trânsito); SUSP (Sistema Único de Segurança Pública); SINPDEC (Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil) -, entre outros, encontram resposta na esfera municipal de Governo, por força dos princípios do Pacto Federativo e pela vinculação do acesso aos recursos da União.

Dessa forma, também ganhou sofisticação o aparato jurídico regulador municipal, esvaziando o Código de Posturas de muitos dos seus conteúdos tradicionais aí tratados até então.

Vale ressaltar o papel do Estatuto da Cidade para a atualização da legislação de controle urbanístico - leis de parcelamento, uso e ocupação do solo urbano e códigos de obras e edificações -, que, juntamente com os mandatos de elaboração de planos de mobilidade, habitação e saneamento básico, e, mais recentemente, na formulação de planos de contingência de proteção e defesa civil aos Municípios, acarretou o delineamento restrito dos assuntos que restam ser tratados nos tradicionais códigos de posturas.

Tanto maior o Município e complexidade da dinâmica urbana, maior a demanda por legislação específica, o que também atua sobre a definição dos conteúdos a tratar no Código de Posturas.

Por fim, cabe lembrar, que o regime jurídico da liberdade econômica garante ao cidadão o livre exercício das atividades de baixo impacto sem necessidade de prévio licenciamento de órgãos públicos, o que não afasta, em hipótese alguma, o Poder de Polícia Municipal para fiscalização posterior, seja por denúncia seja por ação própria coordenada, como também não afasta a obrigatoriedade de cumprimento da legislação, de posturas, de vigilância sanitária, tributária, entre outras.

Cabe ao Município neste sentido, definir, de acordo com sua realidade, quais são as atividades de baixo impacto e orientar os cidadãos quanto aos procedimentos para realização das atividades econômicas e atendimento à legislação.

Como se observa, a matéria de posturas vem sofrendo bastantes alterações ao longo dos anos, restando atualmente um conteúdo que se identifica como matéria de licenciamento e fiscalização em geral. Há décadas ocorre discussão entre especialistas das diversas disciplinas acerca do seu escopo e sobre a adequação e abrangência do termo, e mesmo da natureza das posturas como instrumento de regulação. Hely Lopes Meirelles em 1966, pelo viés jurídico já concluía:

No passado empregou-se a expressão postura municipal para designar indistintamente os atos legislativos e administrativos dos Municípios. Tal expressão se acha em desuso por não ter significado jurídico no direito moderno. As deliberações da Câmara e os atos do Prefeito devem receber a designação própria e técnica correspondente: lei, decreto legislativo, resolução, decreto, portaria, ou, genericamente, ato de aprovação, de autorização, de rejeição, de indeferimento, de provimento, etc. Nem se justifica a errônea denominação de Código de Posturas Municipais, para os regulamentos locais.

Como vaticina Roberto Tauil (2010):

[...] nada mais significa essa expressão genérica de ‘código de posturas’, embora ainda utilizada pela maioria dos Municípios brasileiros. Em substituição, deveria existir, isso sim, um código geral de poder de polícia administrativa municipal, a consolidar numa só codificação todas as normas jurídicas correspondentes da Administração Municipal, a saber, entre outras:

- Licença e funcionamento dos estabelecimentos comerciais, industriais, serviços e de outras atividades;
- Controle e fiscalização do uso da área pública;
- Controle e fiscalização do trânsito e do tráfego;
- Licença de propaganda e publicidade nos logradouros públicos;
- Licença e fiscalização de obras particulares;
- Controle e fiscalização da saúde pública;
- Controle e fiscalização do meio ambiente;
- Fiscalização do patrimônio público, histórico e artístico.

Não obstante às críticas da doutrina, o termo é ainda tradicionalmente empregado, pelos Municípios, a quem a cabe, como já mencionado, a escolha entre as terminologias, Código de Posturas ou Código de Licenciamento e Fiscalização. Note-se que nas Prefeituras brasileiras são organizados diferentes grupos de fiscais, segundo as especialidades do campo do conhecimento em que são formados e a natureza dos aspectos que devem fiscalizar, de forma a bem atender, orientar e averiguar as situações com a segurança do conhecimento que dominam. São arquitetos, engenheiros, advogados, economistas e pessoal da área médica, entre outros.

Dessa forma, organizar um Código Geral de Licenciamento e Fiscalização Municipal, que seria de todo interessante para uniformizar procedimentos administrativo, ficou prejudicado pelo advento de vasto conteúdo de licenciamento ambiental, concessão de serviços públicos, obras de parcelamento e de edificações etc.

Consideramos, assim, que proposta de Código de Posturas é ainda pertinente, mantendo-se uma estrutura que trata das efetivas “posturas municipais”, como sendo a regulação das liberdades privadas nas vias públicas e do cuidado com os espaços públicos, a convivência, o sossego, a proteção aos animais entre outras. Além de versar sobre os costumes e convivência, o Código de Posturas abrange a regulação das atividades econômicas, em especial daquelas não enquadradas no critério de baixo risco, que dispensam o prévio licenciamento. O Código de Posturas contempla, também, a parte de licenciamento e fiscalização, trazendo conceitos,

regras e procedimentos específicos para a matéria de posturas, mas que podem ser empregados por outros setores da Administração Pública, no caso de ausência de regra específica ou omissão, como a ambiental ou as relativas à defesa civil ou a saúde pública.

2.3.3. Análise e Licenciamento de Atividades Econômicas e Comerciais

Em agosto de 2022, a Prefeitura de Taubaté inaugurou, conforme igualmente mencionado, um novo serviço de protocolo online - sistema informatizado que faz parte do “Programa Prefeitura Sem Papel” que visa o gerenciamento informatizado dos documentos e processos entre as Secretarias. O serviço permite ao munícipe realizar solicitações e acompanhar serviços como licenciamentos urbanísticos, alvarás, licenciamentos ambientais, certidões e protocolos. Encontra-se em fase de desenvolvimento a integração com o Sistema de Licenciamento e a Junta Comercial do Estado de São Paulo.

O processo de abertura de empresas, que vem sendo feito também pelo sistema informatizado, é considerado ágil e, segundo a Secretaria de Desenvolvimento, Inovação e Turismo de Taubaté, a maior parte dos pedidos é do tipo MEI (Microempreendedor Individual). Com a Lei Federal de Liberdade Econômica (lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019), regulamentada em Taubaté com o Decreto nº 14.703, em 06 de abril de 2020, a emissão de licenças de atividades de baixo risco ocorre no mesmo dia do pedido.

As atividades de baixo risco, conforme Inciso IV do artigo 2º do Decreto nº 14.703/2020, isentas da obrigatoriedade de apresentar no ato do pedido de licenciamento os documentos: Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros (AVCB), Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), Relatório de Impacto de Trânsito (RIT), Alvará da Vigilância Sanitária, Habite-se/Alvará de Conservação e Licença Ambiental. No entanto, as atividades ficam sujeitas à fiscalização a ser realizada posteriormente, seja durante o regime de fiscalização regular ou em consequência de denúncia. A Secretaria de Planejamento fica responsável pelos procedimentos pós-licença e, em casos em que haja critérios mais específicos a serem observados (como, por exemplo, verificar caixa separadora de gordura em barraquinhas de alimentação ou verificar o funcionamento de postos de gasolina), atua a Fiscalização de Posturas.

O Decreto nº 14.703/2020 define também que as atividades de baixo risco devem sempre observar também os “princípios de prevenção e precaução, sedimentados no direito à saúde, direito ambiental, premissas de proteção ao patrimônio público, critérios de compatibilidade com a utilização da infraestrutura, bem como o conceito de conformação de unidades de vizinhança, determinando usos convenientes à proximidade com as moradias e em complementaridade com outras atividades econômicas, ou a necessidade de se estabelecer regimes específicos e locais destinados a atividades a depender de seu impacto potencial e efetivo”.

A emissão do Alvará de Funcionamento Definitivo ocorre quando o grau de risco envolvido na solicitação for considerado baixo, permitindo assim o início imediato da operação do estabelecimento. Tal documento, no entanto, não dispensa a necessidade de estar regular

quanto aos procedimentos relacionados ao licenciamento e autorizações de construção, bem como referentes à regularização edilícia, os quais são de responsabilidade do proprietário do imóvel em que a atividade será exercida.

Nesse âmbito, o Decreto nº 14.703/2020 adverte também que “a emissão do Alvará definitivo de funcionamento não isenta o responsável legal pelo empreendimento da observância dos critérios de localização do empreendimento, bem como das normas ambientais, de segurança, sanitárias e de posturas aplicáveis”. Destacam-se os casos do licenciamento de edificações para atividades ligadas ao setor de saúde, que devem atender às exigências e legislações específicas - como, por exemplo, a obtenção do Laudo Técnico de Avaliação (LTA) emitido pela Vigilância Sanitária.

Na percepção das Equipes Técnicas das Secretarias de Planejamento e de Desenvolvimento, Inovação e Turismo, há alguns conflitos relacionados à legislação vigente no tocante ao processo de licenciamento e fiscalização das atividades econômicas. Foram identificados casos em que a ausência de regularização torna juridicamente frágil as decisões, acarretando demora no próprio processo decisório e na emissão das licenças, além de possibilitar brechas para recursos e ações judiciais, prejudicando a capacidade da equipe de atuar no controle das atividades. Há também falta de clareza na legislação vigente do sequenciamento de etapas a serem seguidas quando o processo de licenciamento necessita da análise e aprovação de diferentes secretarias municipais.

Outro ponto levantado pelas Equipes Técnicas da Prefeitura de Taubaté, não respaldado pela legislação vigente, diz respeito aos casos de empresas que não comunicam à Administração Municipal sobre o seu fechamento, tornando-se inadimplentes e que, com o passar dos meses, aumentam suas dívidas pelo não pagamento dos tributos. Por diversas vezes a Equipe de Fiscalização identifica que a atividade foi encerrada e não foi dada baixa na licença urbanística nem no cadastro de contribuintes junto à Fazenda Municipal, não havendo previsão de nenhum mecanismo que, mediante tal constatação pela fiscalização, encaminhe ao fechamento da empresa. A Equipe Municipal entende que isso poderia ser um procedimento a ser adotado, também, para minimizar o endividamento da população.

2.3.4. Aspectos da Cadeia de Fiscalização de Posturas

Na oportunidade da segunda visita técnica ao Município, feita no período de 24 a 28 de outubro, foi realizada a observação de campo complementar, com a orientação do Supervisor de Comércio da Secretaria de Serviços Públicos. O circuito percorreu o Mercado Municipal, o Centro e os Bairros Continental, Monte Belo e Campos Elíseos.

Atualmente, os trabalhos da Fiscalização de Posturas são executados parte pela Secretaria de Serviços Públicos, responsável pelas áreas verdes (praças e parques), terrenos particulares sem construção, muros, calçadas, feiras livres, Mercado Municipal, publicidade e shopping popular; e parte pela Secretaria de Segurança Pública, responsável pelo comércio, indústria, comércio ambulante, estabelecimentos (como academias de ginástica).

Entre as ações realizadas foram citadas as de fiscalização de terreno particular, na qual são verificadas a existência de material de obra na calçada, limpeza do terreno e fechamento (cerca). Nas ações que envolvem o controle de ruídos em bares e festas particulares, é realizada a operação conjunta entre as Secretarias de Serviços Públicos e de Segurança Pública, e em algumas situações a participação do Conselho Tutelar.

Os registros feitos na observação de campo complementar ilustram as situações que demandam o trabalho da Equipe de Fiscalização.

Figura 19. Situações que demandam a Fiscalização de Posturas. (1) e (2) Mercado Municipal. (3) Calçada e terreno particular sem construção. (4) Praça Dom Epaminondas. (5) Edificações que avançam sobre as calçadas. (6) Publicidade.



(1)



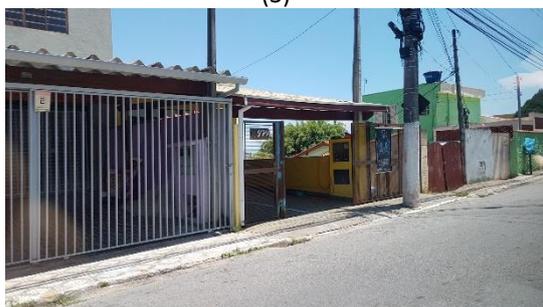
(2)



(3)



(4)



(5)



(6)

Fonte: IBAM, 2022.

Mostrou-se importante o trabalho conjunto dos Setores da Administração e a necessidade de contínuo aperfeiçoamento da comunicação entre as diversas Secretarias. Além disso, o trabalho preventivo, de orientação da população por parte da fiscalização é essencial tanto para educar e evitar a prática de infrações, objetivo maior da legislação de posturas, quanto para o

estabelecimento de práticas administrativas de respeito aos cidadãos e, por consequência, de fortalecimento da própria legitimidade de atuação da fiscalização.

A partir de reunião virtual realizada em 07 de novembro de 2022, observou-se a necessidade de regulamentar melhor práticas administrativas correntes, dotando-as de legalidade e segurança jurídica. Cabe destacar, em especial, o processo de licenciamento de atividades, cuja visita prévia torna mais demorado o processo de licenciamento. Serão avaliadas quais atividades podem dispensar a visita prévia, que seria então deslocada para momento posterior, sempre quando não for essencial para aferição da segurança do estabelecimento.

2.3.5. Aspectos de Posturas e Novos Assuntos

Do ponto de vista prático e mais operativo, são citados aqui exemplos de utilidades e soluções tecnológicas aplicáveis à sustentabilidade urbana no âmbito do Código de Posturas e à Gestão Local de governo em geral, sendo que alguns já estão introduzidos na legislação local merecendo talvez aperfeiçoamento:

- **Mobiliário urbano** inteligente (pontos de coleta de material reciclável nos espaços públicos, totens de informações ao cidadão, postes condominiais de apoio a diversas redes de serviços públicos, *parklets* com componentes sustentáveis e de conectividade, sinalizas de trânsito de veículos e pedestres integradas, comunicação visual de orientação viária e turística);
- **Passeios e calçadas** que atendam a padrões de segurança, conforto ambiental e acessibilidade, integradas ao Plano de Mobilidade de cada setor da cidade;
- **Decibelímetros** para medição e avaliação de níveis de pressão sonora ou ruído em zonas e pontos críticos da cidade (NBR 10151), caso de ocorrências sistemáticas registradas pela Ouvidoria do Município;
- Sistema de câmeras de **monitoramento de trânsito e segurança pública**.

Figura 20. Irregularidades no bloqueio da mobilidade, na ocupação do espaço aéreo e no despejo de águas pluviais nos logradouros públicos.



Fonte: IBAM, 2022.

2.3.6. Aspectos Específicos à Fiscalização Ambiental

No que diz respeito a fiscalização ambiental, foi possível identificar alguns pontos importantes a serem reforçados ou aprimorados não apenas por parte dos fiscais ambientais em si, mas também dos demais fiscais que, direta ou indiretamente, no exercício de seu ofício, contribuem para a promoção da qualidade ambiental do meio urbano. Isso porque, em diversas situações, a boa execução de uma obra e o atendimento à legislação e ao Código de Posturas evita prejuízo às águas subterrâneas e superficiais, ao solo, à fauna e à flora - sendo primordial, portanto, que estes aspectos sejam tratados no presente documento.

Foram relatados pela equipe de Fiscalização de Taubaté alguns conflitos no exercício de suas funções quanto à competência de atuação em determinados casos. Foi citado o caso da abertura de loteamentos sem autorização - os quais poderiam por exemplo, primeiramente ser enquadrados como crime ambiental de supressão de vegetação não permitida (desmatamento) e, somente com o avançar das obras ficaria à cargo da equipe de Obras atuar como loteamento clandestino. De toda forma, ainda que sem competência para apurar o cometimento de crimes ambientais, a fiscalização deve encaminhar a notícia do fato às autoridades policiais responsáveis ou ao Ministério Público. Nesse âmbito destaca-se a importância do uso de ferramentas de georreferenciamento por parte das equipes para acompanhamento desses casos, as quais auxiliam o mapeamento dessas ocorrências ao longo do tempo.

Outro ponto de discussão levantado em mais de uma ocasião não apenas por parte da equipe da Prefeitura de Taubaté, mas também nas Reuniões Técnicas Comunitárias, diz respeito à apresentação de documentos que comprovem a disponibilidade dos serviços de água e esgoto no momento do pedido de licenciamento de um empreendimento. Alguns empreendedores e profissionais do setor imobiliário questionaram a necessidade dessa exigência para empreendimentos executados nas áreas urbanas já consolidadas do Município, onde entende-se já haver infraestrutura de abastecimento de água potável e coleta de esgotos.

A implantação de um empreendimento imobiliário, especialmente com elevado número de unidades residenciais, ainda que se dê em área já dotada dessas redes previamente, implica necessariamente em um aumento concentrado na demanda. Faz-se necessária a verificação junto à SABESP, portanto, da capacidade da rede em atender a essa demanda no local. Isso porque, na ocasião da instalação dessas infraestruturas, a previsão de demanda pode ter sido dada considerando um adensamento diferente do que se deseja executar, podendo ter sido alterado ao longo da evolução do planejamento urbano do Município. Não seria razoável isentar determinadas áreas da apresentação dessa documentação por sua simples localização, uma vez que Taubaté concede a prestação desses serviços à SABESP e a ela, enquanto concessionária, cabe atestar e garantir a sua capacidade de atender à novas demandas, e não ao Setor de Planejamento Urbano da Prefeitura.

A posse de um documento que declare, portanto, a disponibilidade dos serviços de abastecimento de água potável e coleta de esgoto torna-se uma garantia e um instrumento de segurança não apenas para o empreendedor, mas também para a Prefeitura, que com ele fica respaldada no processo de aprovação. Cabe, no entanto, uma melhor definição de que

documento atenderia a essa exigência, para que seja dada celeridade e confiabilidade ao processo de aprovação.

Outro importante ponto que deve ser regularmente avaliado pela equipe de Fiscalização de Obras é a verificação da execução correta da ligação da edificação à rede coletora de esgotos, tendo em vista que o lançamento de efluentes domésticos na rede de drenagem não apenas prejudica a qualidade dos recursos hídricos, mas também configura violação à Lei Nacional de Saneamento Básico. Nesse tocante, assemelha-se aos casos de imóveis comerciais que despejam efluentes na via pública, por exemplo, durante a lavagem de pisos. O despejo desses efluentes, que se encaminha para a rede pública de drenagem, é altamente prejudicial à vida aquática por serem ricos em substâncias saponificadas e tóxicas. O mesmo vale para o descarte indevido de óleos e resíduos sólidos, os quais devem ser encaminhados para os serviços de coleta. Faz-se necessária, portanto, a observação desses casos especialmente pela equipe de Fiscalização de Posturas, orientando o estabelecimento para a correta instalação de dispositivos como ralos e calhas para o encaminhamento adequado dos efluentes à rede coletora de esgotos e locais destinados ao armazenamento temporário de óleo usado e dos resíduos sólidos.

Ao longo das observações de campo, foram identificados, também, diversos casos de despejos de água de chuva diretamente nos logradouros públicos, por meio de caimento de calhas de telhados (Figura 21). É fundamental garantir a correta destinação das águas de chuva dos telhados para calhas ligadas à rede pública de drenagem com solução dentro do lote, pois o despejo dessas na via pública pode prejudicar a segurança dos transeuntes. Cabe destacar que, em caso de ocorrência de chuvas torrenciais, tal prática retarda a velocidade com que o sistema de drenagem atua, uma vez que em vez de ser feita a ligação direta com a rede, o escoamento se dará pelas sarjetas e bocas-de-lobo da via, aumentando o tempo de permanência desse volume na rua e, conseqüentemente, a probabilidade de causar alagamentos.

Outro aspecto a ressaltar é a importância do atendimento ao Plano de Arborização Urbana, elaborado em 2018, o qual desenvolveu um significativo levantamento dos indivíduos arbóreos existentes na área urbana de Taubaté, identificando as espécies, condições de plantio, estado fitossanitário dos indivíduos e distribuição dessas pelo território, além de produzir um Guia de Arborização Urbana para o Município. O Plano identificou predominância de espécies exóticas (69,35%) e recomenda o plantio de espécies nativas da Floresta Ombrófila, Floresta Estacional Semidecidual ou Cerrado e ainda, a substituição progressiva de árvores exóticas por nativas.

Quanto às condições do calçamento no entorno das árvores plantadas, 68,7% das calçadas não apresentavam interferência das raízes e 14,52% apresentavam baixa interferência (sem quebra do calçamento). No entanto, a avaliação dos canteiros identificou que a maioria desses apresentava tamanho de gola insuficiente, que pode levar a prejuízos no desenvolvimento do indivíduo arbóreo e futuras interferências no calçamento, que por sua vez podem causar danos à circulação de pedestres, em especial os com deficiência física.

Figura 21. Exemplos de edificações com despejo de águas de chuva dos telhados nos logradouros públicos.



Fonte: IBAM, 2022.

O Plano também identificou certa frequência de casos em que o plantio de árvores é feito pelos próprios moradores, o que foi também identificado nas observações de campo realizadas pelo IBAM.

Em muitos desses casos, o plantio se dá de maneira inadequada, seja na escolha da espécie ou no posicionamento do indivíduo na calçada - rentes à residência, prejudicando o desenvolvimento da árvore, ou no meio da calçada, dificultando a passagem de pedestres.

Figura 22. Árvore com gola insuficiente.



Fonte: Plano de Arborização Urbana de Taubaté/SP (2018).

Figura 23. Árvore com gola insuficiente e avanço sobre a edificação.



Fonte: IBAM, 2022.

Em relação à interferência das copas na fiação aérea, 23,04% dos indivíduos arbóreos analisados no Plano de Arborização Urbana de Taubaté apresenta conflito com as redes elétrica e de telefonia. Outro importante dado diz respeito ao avanço das copas em relação às casas, no qual 25,55% o fazem, o que indica que as larguras das calçadas não estão compatíveis com o porte das árvores existentes.

Portanto, no tocante à arborização urbana, faz-se necessário seguir o Guia de Arborização Urbana de Taubaté, produto do Plano de Arborização Urbana de 2018, e tê-lo como referência para a definição dos novos parâmetros construtivos de calçadas, de forma a compatibilizar suas

dimensões com o porte das espécies mais adequadas para o Município. Nesse âmbito, destaca-se também a importância da fiscalização em monitorar, identificar e atuar as ocorrências de plantios em calçadas e podas realizadas por moradores de maneira irregular, as quais não devem ser incentivadas.

No Plano Diretor Físico de Taubaté, instituído pela Lei complementar nº 412, de 12 de julho de 2017, em seu artigo 59 foi criado o mecanismo de redução do IPTU para construções de edificações sustentáveis, visando o incentivo de ações sustentáveis de ocupação do território. Tais edificações devem incorporar as iniciativas de possuir taxa de área permeável acima do nível mínimo estabelecido para zona onde está inserido, taxa de arborização, captação e reuso de água de chuva, tetos e paredes verdes, utilização de energia renovável, uso de madeira legal e reciclagem de material de construção. Este incentivo ainda não se encontra implementado, carecendo de regulamentação para sua aplicação no Município.

No que diz respeito à destinação de Resíduos da Construção Civil (RCC), tem-se o Decreto nº 13.255 de 2014, que trata das regras para uso de caçambas. Estas devem obedecer não apenas às disposições sobre sua pintura e sinalização, mas também sobre sua colocação e posicionamento. As caçambas não poderão ser colocadas em vias públicas e calçadas, dando-se preferência para sua colocação dentro do terreno da obra. Isso não sendo possível, a colocação deverá se dar em locais onde é permitido o estacionamento de veículos, obedecendo-se também os demais critérios dispostos no decreto. Destaca-se também a proibição da disposição de resíduos domiciliares e resíduos perigosos nas caçambas.

O artigo 4º do Decreto nº 13.255 de 2014 dispõem que a Prefeitura “poderá a qualquer momento solicitar ou providenciar diretamente a remoção de caçambas estacionadas nas vias públicas”. O Decreto prevê também as infrações e multas para cada caso, atribuindo à Secretaria de Mobilidade Urbana e à Secretaria de Serviços Públicos a fiscalização dos equipamentos e do descarte irregular de resíduos, bem como a eventual imposição de multas.

A partir da Lei Complementar nº 208, de 4 de janeiro de 2010, determina os procedimentos para o acondicionamento e apresentação do lixo ordinário domiciliar e especial, visando à coleta seletiva. São previstas multas para os casos de acondicionamento incorreto dos resíduos domiciliares, como a disposição não protegida de materiais perfurocortantes ou a separação indevida para a coleta seletiva nas frações “lixo seco” e “lixo orgânico”. O supracitado regulamento legal estipula que estabelecimentos comerciais deverão disponibilizar recipientes próprios que garantam a coleta seletiva dos resíduos gerados, cabendo à Prefeitura Municipal regulamentar a quantidade e capacidade dos referidos recipientes.

Quanto a prédios residenciais, comerciais, loteamentos e condomínios fechados que possuam mais de seis (06) unidades, é obrigatória a construção de área reservada para fins de coleta seletiva de resíduos. Estes deverão disponibilizar recipientes próprios que permitam o acondicionamento seletivo dos resíduos gerados, divididas ou contendo recipientes específicos para depósito das frações orgânica e recicláveis secos. Cabe à Prefeitura determinar a quantidade e capacidade dos referidos recipientes, sob a penalidade de multa de 100 a 200 UFMTs. Destaca-se que os edifícios e condomínios horizontais (habitacionais ou comerciais com

mais de 6 unidades) já construídos ou com alvará de construção aprovado, deverão cumprir com os dispostos nesta Lei Complementar quando necessitarem de alvará para qualquer tipo de reforma ou ampliação. Faz-se necessária a definição dos parâmetros construtivos para o acondicionamento de resíduos sólidos nas edificações, podendo o Código de Obras e Edificações orientar as melhores práticas. Dessa forma, será possível assegurar a conservação adequada dos resíduos até o momento da coleta seletiva, uma vez que a contaminação entre as frações que pode ocorrer no acondicionamento incorreto prejudica o potencial de reciclagem dos materiais, reduzindo seu valor agregado.

3. RECOMENDAÇÕES E CONCLUSÕES

Como já destacado, a agenda atual do Gestor Municipal ganhou complexidade, com a ampliação do cardápio de assuntos sob sua responsabilidade, diante das competências atribuídas aos Municípios pela Constituição Federal de 1988, mas também por conta das rápidas transformações de nosso tempo em todos os campos do conhecimento, que influem sobre os hábitos de produção e consumo da cidade e da sociedade.

Tais complexidades, no cenário atual associadas aos perceptíveis efeitos das mudanças do clima, com graves consequências sobre a manutenção das capacidades de provisão de serviços ambientais e econômicos dos territórios e países, a resiliência das cidades aos eventos extremos e a segurança e bem-estar das populações, estão a conduzir a adesão dos Governos regionais aos compromissos globais de sustentabilidade do desenvolvimento. O quadro de ameaças à sobrevivência das nações é grave, como demonstra a amplificação das ocorrências de grandes desastres naturais, as crises energéticas e, mais recentemente, a crise sanitária e contaminação pelo Covid-19.

Todo esse quadro provoca imenso impacto sobre os Governos Locais, exigindo respostas consistentes e eficazes, vez que a estes cabem a liderança sobre o desenvolvimento municipal e sobre a mobilização da população sob seus cuidados em torno de decisões certas em prol do bem-estar comum.

Nessa linha, os Municípios dispõem de sólidas referências que, no campo das políticas nacionais, apontam uma direção para o desenvolvimento local, por estes em processo de adesão no compromisso de integração constitucional ao Pacto Federativo, a exemplo dos planos municipais de habitação de interesse social, de saneamento básico e de mobilidade.

Além de recentes complementações ao aparato jurídico nacional que delineiam com maior clareza suas competências compartilhadas com outras esferas de Governo, a exemplo da Lei Complementar nº 140 de 8 de dezembro de 2011, que dispõe sobre a competência municipal no licenciamento ambiental para atividades causadoras de impacto local, e do Estatuto da Cidade, que regulamenta as diretrizes da política urbana e que, recentemente, teve introduzido em seu escopo detalhamento de dispositivos de prevenção à ocupação de áreas impróprias e sujeitas a riscos geológicos e hidrológicos, por meio da Lei Federal nº 12.608 de 10 de abril de 2012.

Ou, ainda, a Lei de Assistência Técnica Pública e Gratuita (LF nº 11.888 de 24 de dezembro de 2008) que determina as condições de acesso à orientação técnica às iniciativas de construção da habitação de interesse social promovidas pela população de baixa renda.

Nesse contexto, um Código de Obras e Edificações atualizado deve incorporar claramente as modernas premissas da sustentabilidade ambiental urbana, seja na produção de uma edificação seja na realização de intervenções sobre os espaços públicos. Tais premissas devem estar presentes desde a concepção do projeto, passando pelas atividades de instalação e confecção

das obras, até nos cuidados com os impactos que possam acarretar no microclima urbano e na qualidade do espaço construído.

A exigência dos requisitos de conforto ambiental e de eficiência energética pode ser realizada nas várias etapas de uma edificação, cujas diretrizes previstas no Código de Obras e Edificações abrangem desde o projeto arquitetônico até condições para a construção e reforma de edificações existentes. A aplicação desses requisitos, durante a elaboração do projeto arquitetônico é mais propícia, pois engloba as decisões de projeto mais significativas e permanentes. Feita posteriormente, a adequação da edificação com a finalidade de torná-la mais confortável e mais eficiente do ponto de vista energético e sustentável será mais onerosa.

O aparente paradoxo entre a simplificação das regras edilícias e o volume de assuntos pertinentes de serem tratados em um Código de Obras e Edificações na atualidade encontra sua equação na consideração das condições encontradas em cada Município e que passam, não só pelas demandas a ele impostas pela dinâmica urbana ou pressões do mercado imobiliário, ou ainda pela capacidade técnica instalada para gestão, mas principalmente sobre a identificação do estágio de cultura pública em que se encontra a sociedade local, a qualidade dos projetos que constrói e a visão maior de prevalência do direito coletivo à cidade sustentável sobre o direito individual à propriedade.

Nessa linha, o código vigente precisa ser totalmente revisto. Porém, um Código de Obras e Edificações atualizado não tem o condão de garantir unilateralmente o cumprimento de seu objetivo central em assegurar a qualidade urbana a partir da construção do espaço público e privado. Além de tudo o que já foi exposto, há entraves a superar no tocante ao bom desempenho das atividades de licenciamento, controle e fiscalização de obras e suas interfaces com a questão das posturas municipais, os aspectos ambientais subjacentes à obra em si, a utilização dos espaços e vias públicas, até o próprio licenciamento e fiscalização das atividades econômicas.

Os resultados de atividade interna denominada Oficina de Capacitação, realizada com as equipes de licenciamento e fiscalização da Prefeitura apontou questões tanto internas, de caráter administrativo-organizacional, quanto aspectos relacionados à revisão do conteúdo técnico dos Códigos, que influem sobre a eficiência, eficácia e efetividade dessas funções e no desempenho dos profissionais envolvidos. Tais condições serão também consideradas no processo de revisão, naquilo que cabe ser tratado quanto aos aspectos da gestão, nos limites jurídico-institucionais ao alcance desses instrumentos, tendo em vista o aprimoramento dos circuitos internos de tramitação de processos.

No que se refere especificamente ao Código Municipal de Posturas, deve ser realçado que se trata de um instrumento de alcance de todo o território do Município e as matérias que, por falta de diplomas específicos, vier a abrigar, mesmo que estejam dispersas em distintas agências do Governo Municipal.

Por exemplo, na matéria de educação sanitária (Título V, Capítulo VIII, da Lei Complementar nº 07/1991) tanto quanto na parte de higiene pública, recomenda-se a manutenção destes dispositivos em vigor até a elaboração de novo diploma legal, o que pode ser feito pela não

revogação total da Lei Complementar nº 07/1991 ou, preferencialmente, pela inclusão desses assuntos e anexos do novo Código de Posturas. Ordinariamente, não se recomendaria a inclusão de dispositivos alheios à matéria de posturas como anexo ao Código de Posturas, pois contraria a orientação da Lei Complementar Nacional nº 95/98 (art. 7º, II “ a lei não conterà matéria estranha a seu objeto ou a este não vinculada por afinidade, pertinência ou conexão”), contudo, na falta de um regulamento específico. É o caminho a ser seguido.

Da mesma forma assunto de vital importância no contexto atual, como a questão ambiental, deve ser abrigado no que couber, no Código de Obras e Edificações e, na maioria das matérias pertinentes no Código Municipal de Posturas, até que se tenha um instrumento legal específico, tal expediente se constituiria na base legal da ação fiscalizatória.

De uma forma geral, consideramos como um princípio imperioso a revogação expressa e total da Lei Complementar nº 07/1991 para possibilitar uma virada de página nas práticas legislativas inflacionária que vêm tornando confusa a interpretação da legislação municipal, justamente uma das motivações da contratação do trabalho em curso. Em assim fazendo, organiza-se a legislação e, ao mesmo tempo, permite-se a fácil revogação dos anexos por leis posteriores, sem comprometer a estrutura do Código de Posturas.

Para além do temário particular ou mais afim ao Código de Obras e Edificações e ao Código de Posturas, do ponto de vista prático e mais operativo, realçam-se os aspectos já enumerados na Parte 1, Item 1.2, desse documento como capazes de contribuir decisivamente para tornar Taubaté ainda mais sustentável.

Neste particular, comentamos pôr fim a proposta de criação de um **Selo Taubaté Sustentável**, a iniciativa da Prefeitura, mencionada nas disposições mínimas para a revisão do Código de Obras e Edificações (Item 4.1.4, página 15 do Termo de Referência), na verdade, se for dirigido exclusivamente às obras e edificações no Município poderia adotar um título mais focado no seu objeto, talvez Selo Taubaté de Edificação Sustentável. No entanto, nada impediria que fosse criado mesmo um Selo de sustentabilidade de caráter mais abrangente, dirigido também a outros objetos e boas práticas que atendam a alguns padrões de conformidade. Para além das edificações estão, por exemplo, estabelecimentos abrigados nelas cuja função ou atividade deve estar regulada pelo Código Municipal de Posturas. Isso tornaria o caráter do Selo não relacionado somente à edificação, mas também ao seu uso. Decidido isso, o Selo Taubaté Sustentável poderia ter categorias como, por exemplo: edificações, estabelecimentos, práticas de gestão ambiental, destino de resíduos, manejo da água, etc. a definir.

Qualquer que seja o recorte ou o foco que se venha a adotar, o Selo deverá ser instituído com base no atendimento a quesitos e suas respectivas pontuações no atendimento a padrões de conformidade. Mas, adotando-se um caráter mais geral para o Selo, poderia ser também em alguns assuntos do Código de Posturas. Ao fim e ao cabo, um Selo dessa natureza procura sinalizar o caminho a seguir por todos, inclusive, como já dito anteriormente, pelo próprio Setor Público em adesão pioneira, exemplar e pedagógica em relação aos princípios, impactos e condições que quer promover na cidade. Ao fim e ao cabo, o Selo tem como objetivo promover

o reconhecimento de boas práticas a partir da unificação do conjunto das conformidades atendidas pelos seus agraciados e estimular suas réplicas.

Quanto ao conteúdo dos textos legais e na implementação efetiva do Código de Obras e Edificações e do Código de Posturas, particularmente nos processos de consulta e de informação prévia aos interessados, assim como no licenciamento e nas rotinas ou procedimentos administrativos, há um claro apelo ao desenvolvimento tecnológico da Prefeitura. Nesses circuitos administrativos da antes chamada burocracia costumam se iniciar as modernizações tecnológicas nos Governos Locais, podendo, a seguir, avançar em rede para o conjunto das unidades da Administração, para os espaços públicos, infraestruturas e serviços em geral.

As equipes de aprovação de projetos podem oferecer acesso remoto prévio a informação qualificada, atualizada e confiável sobre o marco legal e os procedimentos a serem seguidos pelos profissionais e empresas atuantes no Município. As equipes de fiscalização de obras e de posturas, além de outras, podem utilizar aparatos com tecnologia móvel, podendo se servir tanto de informações prévias sobre o objeto da fiscalização, em bases de dados constituídas e atualizadas em rede, quanto emitirem atos em campo, por meio de dispositivos móveis eletrônicos, decorrentes das diligências que costumam realizar nas suas programações diárias na cidade.

4. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR 15220-3**: Desempenho térmico de edificações. Parte 3: Zoneamento bioclimático brasileiro e diretrizes construtivas para habitações unifamiliares de interesse social. Rio de Janeiro, 2005.

BARANDIER, H. et al. **Planejamento e controle ambiental-urbano e a eficiência energética**. 2.ed. Rio de Janeiro: IBAM/ ELETROBRAS, 2013. (Guia Técnico Procel Edifica). Disponível em: <http://www.ibam.org.br/media/arquivos/estudos/guia_planejamento_urbano_1.pdf>. Acesso em: 05 de novembro 2022.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF. 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 03 de novembro de 2022.

BRASIL. **Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico**. Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Brasília, DF. 2007. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm>. Acesso em: 08 de novembro de 2022.

BRASIL. 2019. **Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica; estabelece garantias de livre mercado e dá outras providências** - Lei Federal nº 13.874, de 20 de setembro de 2019. Brasília, DF. Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13874.htm>. Acesso em: 08 de novembro de 2022.

CORBELLA, O.; CORNER, V. **Manual de arquitetura bioclimáticas tropical para redução do consumo energético**. Rio de Janeiro, RJ: Editora Revan, 2011. 111 p.

GARCIA R. C. **Uma questão de posturas: crise e renovação do poder de polícia municipal**. Artigo in Revista de Administração Municipal - Municípios. Ano 50, no 248. IBAM, julho/agosto, 2004.

_____. **(Des)ordem urbana e os dilemas da fiscalização**. Artigo in Revista de Administração Municipal - MUNICÍPIOS. Ano 53, no 263. IBAM, julho/agosto/setembro, 2007.

_____. **Fim de linha ou luz no fim do túnel? A tensão ordem/desordem e o urbanismo contemporâneo**. Artigo in Revista Agenda Social - PPGS/UENF. Vol. 2, no 1. Campos dos Goytacazes, janeiro/abril, 2008.

HAMADA, L. **Identificação das oportunidades de aplicações das questões de conforto ambiental e eficiência energética para edificações de climatização mista**: uma contribuição ao caderno de encargos municipal. 2004. 114 p. Dissertação (Mestrado em Arquitetura) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2004.

MEIRELLES, H. L. **Direito de construir**. 7 ed. atual. São Paulo: Malheiros, 1996.

MORAES, R. et al. **Elaboração e atualização do código de obras e edificações**. 2.ed. Rio de Janeiro: IBAM/DUMA; ELETROBRAS/PROCEL, 2012. 319p. ISBN 9788574030371. Disponível em: <http://www.ibam.org.br/media/arquivos/estudos/guia_codigo_obras_1.pdf>. Acesso em: 05 de novembro 2022

SANTOS, R. de J. et al. **Climatologia estatística do Vale do Paraíba**. São José dos Campos:

Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais. 2019. 20 p. Disponível em: <<http://mtc-m21c.sid.inpe.br/col/sid.inpe.br/mtc-m21c/2019/09.16.12.49/doc/RENAN%20SANTOS.pdf>>. Acesso em: 09 de novembro 2022.

PAUMT. **Plano de Arborização Urbana do Município de Taubaté/SP**. 2018. VM Engenharia de Recursos Hídricos Ltda. Taubaté, São Paulo. 2018.

Taubaté. **Lei complementar nº 7, de 17 de maio de 1991**. Dispõe sobre o Código de Ordenação Espacial do Município de Taubaté. Disponível em: <http://camarasempapel.camarataubate.sp.gov.br/Arquivo/Documents/legislacao/html_impressao/C71991.html>. Acesso em: 09 de novembro de 2022.

Taubaté. **Lei complementar nº 54, de 18 de fevereiro de 1994**. Dispõe sobre o Código de Obras do Município de Taubaté. Disponível em: <http://camarasempapel.camarataubate.sp.gov.br/Arquivo/Documents/legislacao/html_impressao/C541994.html>. Acesso em: 09 de novembro de 2022.

Taubaté. **Lei complementar nº 208, de 4 de janeiro de 2010**. Determina procedimentos para o acondicionamento e apresentação do lixo ordinário domiciliar e especial, visando à coleta seletiva no município de Taubaté. Disponível em: <<http://camarasempapel.camarataubate.sp.gov.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/C2082010.html>>. Acesso em: 09 de novembro de 2022.

Taubaté. **Decreto nº 13.255, de 07 de fevereiro de 2014**. Disponível em: <<http://www.ctpconsultoria.com.br/pdf/TAU-Decreto-13255-de-07-02-2014.pdf>>. Acesso em: 08 de novembro de 2022.

Taubaté. **Lei complementar nº 412, de 12 de julho de 2017**. Institui o Plano Diretor Físico do município de Taubaté e dá outras providências. Disponível em: <http://camarasempapel.camarataubate.sp.gov.br/Arquivo/Documents/legislacao/html_impressao/C4122017.html>. Acesso em: 09 de novembro de 2022.

Taubaté. **Decreto nº 14.703, de 06 de abril de 2020**. Dispõe sobre a regulamentação das atividades consideradas de baixo risco para a liberação da atividade econômica em conformidade com a Lei Federal nº 13.874 de 20 de setembro de 2019 - Lei da Liberdade Econômica. Disponível em: <https://taubate.sp.gov.br/anexos/decretos/2020/14703%20REGULAMENTA%C3%87%C3%83O%20ATIVIDADES%20BAIXO%20RISCO_#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%2014703%20%2C%20DE%2006,2019%20%E2%80%93%20Lei%20da%20Liberdade%20Econ%C3%B4mica>. Acesso em: 08 de novembro de 2022.

Taubaté. **Novo formato do serviço de protocolo on-line da Prefeitura começa a funcionar dia 22 de agosto**. Disponível em: <<https://taubate.sp.gov.br/noticias/novo-formato-do-servico-de-protocolo-on-line-da-prefeitura-comecara-a-funcionar-dia-22-de-agosto/>>. Acesso em: 09 de novembro de 2022.

TAUIL, ROBERTO. A importância da fiscalização de posturas municipais. Artigo. Janeiro, 2010. Disponível em: <<https://www.consultormunicipal.adv.br/>>. Acesso em: 05 de novembro de 2022.

Sites Consultados:

<http://www.mme.gov.br/projeteeee/> Acesso em: 08 de nov. 2022.

***A missão do IBAM é promover – com base na ética,
transparência e independência partidária – o desenvolvimento
institucional do Município como esfera autônoma de Governo,
fortalecer sua capacidade de formular políticas, prestar serviços
e fomentar o desenvolvimento local, objetivando uma sociedade
democrática e a valorização da cidadania.***



Rua Buenos Aires, nº 19 – 20070-021 – Centro – RJ
Tel. (21) 2142-9797 – Fax: (21) 2142-1262
E-mail: ibam@ibam.org.br – Web: www.ibam.org.br