

PLANO DIRETOR

CADERNO DE DIRETRIZES PRELIMINARES



DOCUMENTO PRELIMINAR 03 – REVISÃO PLANO DIRETOR

EMBU GUAÇU, 15 DE MAIO DE 2025 – SECRETARIA MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE



PREFEITURA DE
EMBU-GUAÇU
Trabalho, Transparência e Transformação

Secretaria
Municipal de
Meio Ambiente



Secretaria
Municipal de
Meio Ambiente



APRESENTAÇÃO INSTITUCIONAL

O presente **Caderno de Diretrizes Preliminares** constitui o resultado de um percurso institucional cuidadoso, tecnicamente embasado e democraticamente orientado, conduzido pelo Município de Embu-Guaçu como parte do processo de revisão do seu Plano Diretor. Não se trata de um documento qualquer. É, antes, o ponto de confluência entre o conhecimento técnico produzido pela administração pública, a escuta atenta da população e a necessidade urgente de repensar a cidade à luz dos desafios do século XXI.

A elaboração deste Caderno teve início a partir de duas frentes fundamentais: de um lado, a produção do **Relatório Técnico Preliminar**, que reuniu dados, mapeamentos e análises estruturais sobre o território municipal — sua cobertura vegetal, sua malha urbana, sua infraestrutura, seus passivos e suas potencialidades. De outro, a consolidação do **Relatório de Leitura Comunitária e Participação Social**, que sistematizou as vozes, propostas, críticas e sonhos da população, colhidos em oficinas, reuniões com conselhos, escutas abertas e interações com diferentes segmentos sociais.

Esses dois documentos foram a base fundadora do presente Caderno. Mas não bastava descrever ou diagnosticar a cidade: era preciso propor diretrizes, apontar caminhos, oferecer parâmetros. Para isso, este Caderno foi estruturado como um **instrumento intermediário**, uma ponte entre o diagnóstico e a futura minuta legislativa. Sua natureza é técnica, mas não é neutra; é normativa, embora ainda não vinculada por lei; é, sobretudo, **orientadora e estratégica**.

A estrutura do documento foi organizada de modo a permitir uma leitura temática, sistemática e progressiva, abordando desde os elementos estruturais do território até os setores específicos de política pública. Cada diretriz aqui contida está ancorada em normativas superiores — como a **Constituição Federal de 1988 (art. 182)**, o **Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001)**, a **Lei Estadual nº 12.233/2006** e sua regulamentação (Decreto nº 51.686/2007), bem como os princípios da **função social da propriedade**, da **sustentabilidade ambiental**, da **justiça territorial** e da **gestão democrática da cidade**. Ao mesmo tempo, foram considerados os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, em especial a



Agenda 2030 da ONU, que orienta políticas públicas alinhadas aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável — notadamente os ODS 11 (cidades sustentáveis), 13 (ação climática), 15 (vida terrestre) e 16 (instituições eficazes e transparentes).

Cada capítulo do Caderno busca oferecer, com linguagem técnica acessível e fundamentação robusta, um conjunto de princípios e orientações que deverão nortear a redação da nova Lei do Plano Diretor. Tais diretrizes não impõem modelos prontos, mas propõem rumos a serem debatidos, ajustados e, sobretudo, respeitados. Representam a vontade coletiva de um município que se reconhece diverso, desigual, vulnerável, mas também dotado de potenciais imensos para se reinventar com justiça e equilíbrio.

Este Caderno também serve à memória institucional. Ele registra não apenas diagnósticos e diretrizes, mas a escolha política de fazer diferente: de abrir canais de escuta, de respeitar os saberes locais, de integrar os aspectos ambientais, territoriais e sociais em um mesmo esforço de planejamento. É, portanto, um documento que não apenas antecede a lei, mas a prepara com solidez, transparência e responsabilidade pública.

Ao final deste processo, que terá continuidade com a elaboração da minuta da nova legislação urbanística municipal, o Caderno de Diretrizes Preliminares permanecerá como testemunho do compromisso que une governo e sociedade na construção de uma cidade mais justa, equilibrada e possível.

Porque planejar é, antes de tudo, cuidar daquilo que ainda não existe, mas que já nos exige coragem e responsabilidade.

“Antes de começar, é preciso um plano, e depois de planejar, é preciso execução imediata”

— Sêneca.



Sumário

1. Introdução e Fundamentos da Política Urbana	7
1.1. Contexto Territorial e Diagnóstico Preliminar	7
1.2. Participação Social e Leitura Comunitária	7
1.3. Avaliação da Lei Complementar nº 156/2019	8
1.4. Fundamentação Normativa	8
1.5. Eixos Estruturantes	9
2. Compatibilização Normativa	9
2.1. Constituição Federal (1988).....	10
2.2. Estatuto da Cidade e Aplicação dos Instrumentos (Lei Federal nº 10.257/2001)	11
2.3. Instrumentos e Planos Correlatos	11
2.4. Leis Estaduais e Resoluções	13
2.5. Políticas Setoriais.....	13
2.6. Agenda 2030 e ODS.....	14
2.7. Observações Finais	15
Capítulo 3 – Diretrizes para Macrozoneamento e Uso do Solo	16
3.1. Diagnóstico e Fundamentação	16
3.2 Principais Itens Identificados.....	16
3.3. Análise das Áreas e Zonas Municipais	19
3.4. Direcionamento Estratégico	20
4. DIRETRIZES TEMÁTICAS SETORIAIS	28
4.1. Diretrizes Transversais da Agenda 2030 e Compromissos Intersetoriais	28
4.2. Sumário Temático e Técnico-Jurídico.....	29
4.3 Saúde.....	30
4.4 Educação	32
4.5 Cultura e Turismo	33
4.6 Esporte e Lazer	33
4.7 Assistência Social, Segurança Alimentar e Equidade Territorial	34
4.8 Agricultura, Transição Agroecológica e Segurança Hídrica	35
4.9 Biodiversidade e Arborização Urbana	37
4.10 Gestão de Resíduos Sólidos	38
4.11 Instrumentos de Gestão e Compensação Ambiental.....	39
4.12 Mobilidade Urbana, Transporte e Acessibilidade Viária	40



4.13 Desenvolvimento Econômico, Trabalho e Empreendedorismo Sustentável	41
4.14 Recursos Hídricos e Drenagem Urbana	43
4.15 Moradia, Regularização Fundiária e Direito à Cidade	44
4.16 Clima, Energia e Sustentabilidade Urbana	45
CAPÍTULO 5 – DOS INSTRUMENTOS DE GESTÃO E IMPLEMENTAÇÃO DO PLANO DIRETOR	46
5.1 Instrumentos Urbanísticos	47
5.2 Instrumentos Ambientais e de Compensação	48
5.3 Instrumentos Fiscais e Financeiros	49
5.4 Instrumentos de Regularização Fundiária	50
5.5 Governança Participativa e Indicadores	51
5.6 Instrumentos Rurais e de Agricultura Sustentável	53
5.7 Inovação Territorial e Adensamento Qualificado	54
CAPÍTULO 6 – DAS DISPOSIÇÕES TRANSITÓRIAS, APLICAÇÃO IMEDIATA E REVISÕES NORMATIVAS	54
6.1 Compromissos Institucionais e Responsabilidades Administrativas	55
6.2 Aplicação Imediata e Salvaguarda Técnica	56
6.3 Revisões Normativas Pontuais	57
6.4 Compatibilização Progressiva das Políticas Públicas	58
6.5 Participação Institucional e Controle Democrático	59
6.6 Supremacia Técnica e Interesse Público	59
6.7 Encerramento e Vinculação Legislativa	60
7 - ENCERRAMENTO	61
Quadro-Síntese Integrado das Diretrizes Preliminares ao Plano Diretor de Embu-Guaçu	63
Quadro de Normas Legais e Infralegais Utilizadas	65
1. Constituição Federal (Norma Fundamental)	65
2. Leis Federais	65
3. Leis Estaduais	66
4. Tratados e Pactos Internacionais	67
Quadro de Instrumentos Urbanísticos Mencionados no Caderno de Diretrizes Preliminares	67



1. Introdução e Fundamentos da Política Urbana

1.1. Contexto Territorial e Diagnóstico Preliminar

A elaboração deste **Caderno de Diretrizes Preliminares** é parte essencial do processo de planejamento urbano de Embu-Guaçu, funcionando como documento-base para a formulação da **minuta do Plano Diretor Municipal (2025–2035)**. Sua função é consolidar, de forma técnico-normativa, os princípios, diretrizes e eixos estratégicos que orientaram a estruturação de cada capítulo e título da minuta, garantindo compatibilidade com os parâmetros legais federais, estaduais e metropolitanos, bem como aderência aos **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030**.

O município de Embu-Guaçu apresenta **características territoriais complexas**, devido à sua localização estratégica em área de mananciais essenciais para a Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), conforme definido pela **Lei Estadual nº 12.233/2006** e pelo **Decreto nº 51.686/2007**. Esse contexto impõe um equilíbrio delicado entre crescimento urbano, preservação ambiental e desenvolvimento econômico.

O diagnóstico inicial apontou os seguintes problemas estruturais:

- Crescimento urbano **desordenado e fragmentado**, com loteamentos clandestinos e ocupação irregular em áreas sensíveis;
- **Déficit de infraestrutura urbana**, com problemas no sistema viário, drenagem, saneamento básico e coleta de resíduos;
- **Pressões sobre mobilidade urbana**, agravadas pelo aumento do fluxo de veículos e transporte coletivo insuficiente;
- Carência de **equipamentos de saúde, educação e lazer**, com elevada demanda por políticas públicas integradas;
- **Baixa diversificação econômica**, com insuficiência de áreas industriais adequadas para pequenas e médias empresas de baixo impacto;
- **Vulnerabilidade socioambiental**, com áreas de risco geotécnico (enchentes e deslizamentos) e degradação de ecossistemas locais.

1.2. Participação Social e Leitura Comunitária

A formulação deste caderno contou com **participação social ampla**, por meio de:



- Abertura do canal oficial **planodiretor@eg.sp.gov.br**, que recebeu sugestões de moradores, empresários e organizações;
- Reuniões com uma **comissão comunitária**, composta por representantes civis e técnicos, para o diagnóstico participativo;
- Identificação de demandas por **proteção ambiental, mobilidade urbana eficiente, estímulo a indústrias de baixo impacto, políticas para saúde, educação, cultura e esporte, gestão de resíduos sólidos** (com a implantação de um **Centro de Triagem**), e **inclusão social** por meio de geração de emprego e capacitação.

Essas contribuições foram sistematizadas e integradas a estudos técnicos, compondo um **diagnóstico amplo** que serviu de base para as diretrizes da minuta.

1.3. Avaliação da Lei Complementar nº 156/2019

A **LC 156/2019** falhou em apresentar soluções para os problemas urbanos e ambientais de Embu-Guaçu, devido a:

- **Ausência de integração entre os setores**, tratando habitação, mobilidade, meio ambiente e economia de forma isolada;
- **Compatibilização insuficiente com a legislação estadual**, especialmente com as restrições da APRM-Guarapiranga (Lei 12.233/2006 e Decreto 51.686/2007);
- **Inexistência de instrumentos urbanísticos estratégicos** previstos no Estatuto da Cidade (como ZEIS, outorga onerosa, IPTU progressivo e operações consorciadas);
- **Falta de diagnóstico técnico detalhado**, o que resultou em parâmetros urbanísticos inadequados e zonas mal definidas;
- **Carência de capítulos específicos para cultura, juventude, turismo e causa animal**, áreas que devem ser incluídas e corrigidas na minuta de 2025.

1.4. Fundamentação Normativa

O presente caderno foi construído com base em um conjunto sólido de normas e diretrizes:

- **Constituição Federal (arts. 182, 183 e 225)**: define a função social da propriedade e o direito ao meio ambiente equilibrado.



- **Lei Federal nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade):** estabelece diretrizes gerais da política urbana e instrumentos de gestão.
- **Lei Federal nº 12.305/2010 (PNRS):** determina a gestão integrada de resíduos sólidos.
- **Lei Federal nº 12.587/2012 (Política Nacional de Mobilidade Urbana).**
- **Lei Federal nº 13.465/2017 (Regularização Fundiária).**
- **Lei Estadual nº 12.233/2006 e Decreto nº 51.686/2007:** regulamentam a APRM-Guarapiranga e seus parâmetros urbanísticos.
- **Resolução SMA nº 142/2018:** define coeficientes de aproveitamento, permeabilidade mínima e tamanhos de lotes em áreas de manancial.
- **Agenda 2030 (ODS):** integra os compromissos de sustentabilidade global.

1.5. Eixos Estruturantes

O Caderno organiza as diretrizes em dez **eixos estruturantes**, que orientarão a minuta do Plano Diretor:

1. **Proteção Ambiental e Resiliência Climática;**
2. **Mobilidade e Acessibilidade Urbana;**
3. **Saneamento, Resíduos Sólidos e Drenagem;**
4. **Habitação, Regularização Fundiária e Uso do Solo;**
5. **Saúde, Educação, Cultura e Esporte;**
6. **Assistência Social, Juventude e Direitos Humanos;**
7. **Desenvolvimento Econômico, Agricultura e Turismo;**
8. **Defesa Civil e Gestão de Riscos;**
9. **Causa Animal e Bem-Estar;**
10. **Governança, Inovação e Transparência.**

Cada eixo é detalhado nos capítulos seguintes, com **diagnóstico técnico**, **fundamentação jurídica** e **estratégias setoriais**, evidenciando como essas diretrizes se converterão em dispositivos da minuta.

2. Compatibilização Normativa

Este capítulo apresenta uma análise **ampliada, crítica e pré-legislativa** do arcabouço jurídico, técnico e socioeconômico que fundamentou a elaboração das



diretrizes do novo Plano Diretor de Embu-Guaçu (2025–2035). A revisão da Lei Complementar nº 156/2019 identifica **inconsistências normativas**, ausência de integração entre setores e confusão entre instrumentos de planejamento (Plano Diretor, Lei de Zoneamento, Código de Obras, Plano de Mobilidade e Plano de Saneamento). Essas falhas limitaram a eficácia das políticas urbanas e sociais e não atenderam às exigências legais federais, estaduais e metropolitanas.

O diagnóstico estabeleceu o **papel estratégico do Plano Diretor como instrumento orientador**, garantindo que ele forneça diretrizes macroestruturais, enquanto normas complementares detalham índices urbanísticos e parâmetros técnicos. As recomendações técnicas se basearam em estudos da **SMA/CPLA nº 018/2018 (Processo SMA nº 912/2018)**, dados do **IBGE, SEADE** e diretrizes da **Agenda 2030**.

2.1. Constituição Federal (1988)

Os dispositivos constitucionais influenciam diretamente cada setor do Plano Diretor. O artigo 182 estabelece a política urbana como função municipal para garantir o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, impactando capítulos como habitação, mobilidade e saneamento. O artigo 183, ao tratar da função social da propriedade, reforça medidas de regularização fundiária (REURB) e inclusão de ZEIS. O artigo 225, que garante o direito ao meio ambiente equilibrado, orienta políticas ambientais, proteção de mananciais e áreas verdes. No contexto de Embu-Guaçu, esses dispositivos embasam ações como o controle de ocupações em áreas de manancial, a implantação de infraestrutura de saneamento básico, a promoção de habitação de interesse social e a proteção do patrimônio natural e cultural.

A função social da propriedade, conforme **Celso Antônio Bandeira de Mello** e **José Afonso da Silva**, implica o uso da terra de forma coletiva, sustentável e racional. Para além do jurídico, **Hannah Arendt** em *A Condição Humana* defende que o espaço público deve promover a pluralidade e a participação cidadã, aspectos negligenciados na legislação anterior.

Diretrizes derivadas: As novas diretrizes estabelecerão mecanismos claros para integrar a função social da propriedade ao ordenamento urbano, com foco em habitação social, preservação ambiental e uso sustentável do território.



Quadro 1 – Constituição Federal

Aspecto	Falhas da LC 156/2019	Diretrizes do Diagnóstico
Função social da propriedade (art. 182 e 183)	Pouca efetividade na regularização fundiária e no uso racional do solo.	Inclusão de mecanismos claros para REURB, ZEIS e promoção da habitação de interesse social.
Meio ambiente (art. 225)	Falta de estratégias integradas para preservação de mananciais.	Proteção de áreas de manancial, recuperação ambiental e adoção de compensações.
Direito à cidade	Ausência de políticas inclusivas de mobilidade e infraestrutura urbana.	Priorizar mobilidade sustentável, acessibilidade e participação social.

2.2. Estatuto da Cidade e Aplicação dos Instrumentos (Lei Federal nº 10.257/2001)

O Estatuto da Cidade oferece instrumentos urbanísticos como Outorga Onerosa, TDC, Preempção, IPTU Progressivo e ZEIS. A LC 156/2019 não incorporava esses instrumentos de forma efetiva, comprometendo políticas habitacionais e o combate a terrenos ociosos.

Diretrizes derivadas: O Plano Diretor orientará a aplicação plena desses instrumentos, garantindo maior capacidade de indução do uso do solo, arrecadação para investimentos urbanos e promoção de habitação de interesse social.

Quadro 2 – Estatuto da Cidade

Instrumento	Falhas da LC 156/2019	Diretrizes do Diagnóstico
Outorga Onerosa	Não prevista ou aplicada.	Implementação para financiar infraestrutura urbana.
TDC	Ausente.	Previsão para preservar áreas ambientais.
Preempção	Não utilizada.	Garantir áreas estratégicas para interesse coletivo.
IPTU Progressivo	Não operacionalizado.	Aplicação para combater terrenos ociosos.
ZEIS	Inexistente ou mal delimitada.	Inclusão para promover regularização fundiária.

2.3. Instrumentos e Planos Correlatos

A análise da LC 156/2019 evidenciou falhas importantes na delimitação das funções de cada instrumento. A lei anterior misturava diretrizes estratégicas do Plano Diretor com normas detalhadas que deveriam constar em leis específicas, como a Lei



de Zoneamento, o Código de Obras e o PlanMob. Também se constatou a ausência de mecanismos de monitoramento e integração com o Plano de Saneamento e outros planos setoriais.

Falhas identificadas:

- **Lei de Zoneamento:** índices urbanísticos apresentados de forma confusa, sem referência a uma lei específica de zoneamento, dificultando a aplicação de coeficientes de aproveitamento e parâmetros de uso do solo.
- **Código de Obras:** falta de articulação entre regras construtivas e diretrizes gerais de planejamento urbano.
- **Plano de Mobilidade:** inexistência de integração com o plano de mobilidade, contrariando a Lei nº 12.587/2012.
- **Plano de Saneamento:** ausência de metas e diretrizes claras para esgoto, drenagem e abastecimento, em desacordo com a Lei nº 11.445/2007.

Como a minuta foi orientada:

- Separar diretrizes macro do Plano Diretor das normas técnicas detalhadas.
- Criar parâmetros estratégicos, deixando índices detalhados para leis complementares.
- Integrar metas de mobilidade e saneamento como diretrizes orientadoras, articuladas com os planos setoriais obrigatórios.

Diretrizes derivadas: O Plano Diretor servirá de referência estruturante para a revisão de leis complementares, estabelecendo diretrizes claras, metas intersetoriais e mecanismos de integração normativa.

Quadro 3 – Instrumentos e Planos Correlatos

Plano/Instrumento	Falhas da LC 156/2019	Diretrizes do Diagnóstico
Lei de Zoneamento	Índices urbanísticos confusos e sem referência clara.	Definição de parâmetros estratégicos e remissão a lei específica.
Código de Obras	Desarticulado do planejamento urbano.	Reestruturação para adequação técnica.
Plano de Mobilidade	Inexistente.	Inclusão como plano complementar obrigatório.
Plano de Saneamento	Não contemplado.	Integração com diretrizes de esgoto, água e drenagem.



2.4. Leis Estaduais e Resoluções

A Lei Estadual nº 12.233/2006 (APRM-Guarapiranga), o Decreto nº 51.686/2007 e a Resolução SMA nº 142/2018 impõem restrições ambientais rígidas. A LC 156/2019 apresentava coeficientes e índices incompatíveis. As diretrizes técnicas corrigiram tais falhas com parâmetros de permeabilidade, adensamento e proteção hídrica.

Diretrizes derivadas: Adotar coeficientes compatíveis, promover áreas de amortecimento ambiental e reforçar compensações para empreendimentos.

Quadro 4 – Leis Estaduais e Resoluções

Norma	Falhas da LC 156/2019	Diretrizes do Diagnóstico
Lei 12.233/2006	Parâmetros incompatíveis com APRM-G.	Adequação aos índices estaduais.
Decreto 51.686/2007	Falta de alinhamento com coeficientes e permeabilidade.	Adoção das tabelas e critérios estaduais.
Resolução SMA 142/2018	Ignorada nos parâmetros urbanísticos.	Incorporada para definir índices construtivos.

2.5. Políticas Setoriais

A LC 156/2019 não contemplava de forma satisfatória políticas para saúde, educação, cultura, assistência social, turismo, esporte, igualdade de gênero, defesa civil, causa animal e mobilidade. A análise normativa buscou alinhar cada um desses setores às legislações pertinentes e às diretrizes da Agenda 2030.

- **Saúde:** princípios da Lei nº 8.080/1990 (SUS), ampliação da atenção básica, vigilância em saúde e integração com políticas intersetoriais.
- **Educação:** compatibilidade com a LDB (Lei nº 9.394/1996) e com as Leis nº 10.639/2003 e nº 11.645/2008, visando inclusão e valorização da diversidade cultural e étnica.
- **Cultura e Turismo:** base na Lei nº 8.313/1991 (Lei Rouanet), na Política Nacional de Cultura Viva (Lei nº 13.018/2014) e no Plano Nacional de Turismo, orientando a preservação do patrimônio cultural, incentivo ao turismo sustentável e economia criativa.



- **Esporte e Lazer:** alinhamento com a Lei nº 9.615/1998 (Lei Pelé), estabelecendo diretrizes para equipamentos esportivos, lazer inclusivo e promoção de atividades físicas.
- **Igualdade de Gênero e Diversidade:** integração com o Estatuto da Igualdade Racial (Lei nº 12.288/2010), políticas de proteção aos direitos das mulheres e comunidade LGBTQIA+, reforçando princípios de inclusão e não discriminação.
- **Mobilidade:** implementação do PlanMob (Lei nº 12.587/2012), priorizando transporte público acessível, ciclovias, calçadas acessíveis e integração intermunicipal.
- **Defesa Civil:** alinhamento ao SINPDEC, com planos preventivos para riscos ambientais e tecnológicos.
- **Causa Animal:** políticas da Lei nº 14.064/2020 e da Resolução CFMV nº 1.236/2018 para bem-estar, controle populacional e combate a maus-tratos.

Diretrizes derivadas: Cada setor terá metas específicas, vinculadas ao Plano Diretor como orientador, garantindo transversalidade, integração intersetorial e foco em desenvolvimento sustentável.

Quadro 5 – Políticas Setoriais (2.5)

Setor	Falhas da LC 156/2019	Diretrizes do Diagnóstico
Saúde	Falta de integração com SUS.	Ampliação da atenção básica e vigilância em saúde.
Educação	Ausência de políticas inclusivas.	Adoção da LDB e leis étnico-raciais.
Cultura e Turismo	Patrimônio cultural pouco valorizado.	Incentivo ao turismo sustentável e cultura viva.
Esporte e Lazer	Falta de planejamento esportivo.	Diretrizes para equipamentos esportivos e lazer inclusivo.
Igualdade de Gênero e Diversidade	Temática ausente.	Inclusão de políticas para mulheres e comunidade LGBTQIA+.
Mobilidade	Sem integração com PlanMob.	Transporte público e ciclovias prioritários.
Defesa Civil	Falta de plano preventivo.	Alinhamento ao SINPDEC.
Causa Animal	Não abordado.	Políticas de bem-estar e controle populacional.

2.6. Agenda 2030 e ODS

As diretrizes serão vinculadas aos ODS da ONU, com ênfase em:



- **ODS 6** (Água limpa e saneamento): meta de universalizar o abastecimento de água potável e a coleta e tratamento de esgoto, conforme previsto em programas de saneamento e gestão hídrica.
- **ODS 8** (Trabalho decente e crescimento econômico): estímulo a polos de pequenas indústrias de baixo impacto, qualificação de mão de obra local e incentivo ao turismo sustentável.
- **ODS 11** (Cidades e comunidades sustentáveis): implantação de um Plano de Mobilidade (PlanMob), criação de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), melhoria do transporte público e incentivo a habitação de interesse social.
- **ODS 13** (Ação climática): estratégias para infraestrutura verde, reflorestamento de áreas degradadas, ampliação da coleta seletiva e ações de resiliência climática.

Diretrizes derivadas: Adoção de metas de sustentabilidade urbana, combate à pobreza e redução de desigualdades, com foco em infraestrutura verde, economia circular, mobilidade sustentável e valorização do patrimônio ambiental e cultural.

Quadro 6 – Agenda 2030 e ODS (2.6)

ODS	Falhas da LC 156/2019	Diretrizes do Diagnóstico
ODS 6	Metas de saneamento ausentes.	Universalização de água e esgoto tratados.
ODS 8	Falta de incentivo econômico.	Polos de pequenas indústrias e turismo sustentável.
ODS 11	Mobilidade e habitação negligenciadas.	Criação de ZEIS e melhorias no transporte público.
ODS 13	Não abordava ações climáticas.	Infraestrutura verde e resiliência climática.

2.7. Observações Finais

Este diagnóstico corrige as deficiências da LC 156/2019, estruturando um marco jurídico e técnico que orientará toda a minuta do Plano Diretor. Cada capítulo e seção da minuta foi embasado neste estudo, garantindo alinhamento com o **Processo SMA nº 912/2018**, dados atualizados do **Censo IBGE 2022** e recomendações de organismos nacionais e internacionais.



Quadro 7 – Observações Finais (2.7)

Ponto Avaliado	Falhas da LC 156/2019	Ajustes do Diagnóstico
Governança	Falta de integração intersetorial.	Diretrizes de governança urbana participativa.
Dados e Planejamento	Ausência de base técnica robusta.	Apoio em dados IBGE, SEADE e SMA.
Sustentabilidade	Temas ambientais pouco explorados.	Fortalecimento da resiliência e economia circular.

Capítulo 3 – Diretrizes para Macrozoneamento e Uso do Solo

3.1. Diagnóstico e Fundamentação

O diagnóstico territorial de Embu-Guaçu, fundamentado no **Processo nº 912/2018**, na Lei Estadual nº 12.233/2006 (APRM-G) e na Resolução SMA nº 142/2018, evidencia **fragilidades históricas no planejamento urbano e ambiental**, especialmente na **proteção de mananciais**, na **gestão da infraestrutura urbana** e na **definição de parâmetros urbanísticos**.

Quadro 1 – Constituição Federal

Aspecto	Falhas da LC 156/2019	Diretrizes do Diagnóstico
Função social da propriedade (art. 182 e 183)	Não havia instrumentos claros para controle de adensamento e lotes mínimos, nem proteção das áreas de manancial.	Inclusão de macrozonas com CA=0 e IP=0, com prioridade para REURB e regularização fundiária sustentável.
Meio ambiente (art. 225)	Falta de diretrizes vinculadas às APPs e à recuperação ambiental.	Proteção das ARO, APPs e mananciais, com integração de corredores ecológicos e infraestrutura verde.
Direito à cidade	Planejamento urbano fragmentado, sem integração com mobilidade e saneamento.	Urbanismo de baixo impacto, planos setoriais integrados e participação social.

3.2 Principais Itens Identificados

- **Ausência de mapeamento claro e objetivo das áreas de restrição ambiental**, especialmente das áreas com **Coefficiente de Aproveitamento (CA) = 0**



e **Taxa de Impermeabilização (IP) = 0**, o que resultou em projeções inadequadas para a ocupação do solo.

- **Confusão entre funções de Plano Diretor e Lei de Zoneamento**, sendo o primeiro de caráter estratégico (macrozoneamento e diretrizes de uso), enquanto a segunda define parâmetros operacionais (lote mínimo, CA, IP, gabarito e permissibilidade de usos).

- **Inconsistências nos índices urbanísticos e ambientais**, como apontado pelo **quadro de compatibilização de parâmetros**:

- A Lei da APRM-Guarapiranga (Lei Estadual nº 12.233/2006) estabelece um número máximo de lotes de (NL.PLAN.max) **1.119,55 (x 100)**, enquanto o Plano Diretor anterior previa **900,59 (x 100)**, gerando uma diferença de **218,96 lotes (19,56%)**.

- A área construída projetada 434.345,97 (x100m²) está 12,49% inferior ao limite legal (380,087,81), e a área permeável mínima apresenta uma redução de 5,49% em relação ao exigido.

- Área Permeável Planejada mínima em 1.058.031,30 (x100m²) sendo calculada no atual plano diretor em 999.940,76 (x100m²) gerando uma diferença deficitária de 58.090,54 (x100m²) percentual de desvio de 5,49%.

- Essa discrepância reflete a ausência de estudos robustos sobre áreas de compensação ambiental e corpos d'água, exclusão de áreas restritas com bloqueio de uso, a exemplo a faixa de domínio da linha férrea, que no plano consta como área aproveitável de uso, quando não o é, ainda consta a Unidade de Conservação como Uso em toda sua extensão quando não o é. Além de manchas que permitem construção e impermeabilização em represas e rios por ter instituído mancha sobre os mesmos.

- **Não consideração do Parque da Várzea Aziz Ab'Saber** como área específica e independente da **Subárea Envoltória da Represa (SER), Junto a Ernesto João Marcelino** e junto ao bairro do Val Flor, comprometendo tanto o potencial ambiental quanto as diretrizes de lazer e educação ambiental.

- **Restritividade excessiva para indústrias** no zoneamento chamado Zona Rururbana, mesmo em **SBD (Sub área de Baixa Densidade)**, onde usos



industriais de baixo e médio impacto são permitidos pela legislação estadual. Identificados a existência de entes fabris precedentes jurídico de anterioridade a tanto a Lei Estadual quanto ao Plano Diretor Municipal, não havendo mecanismos para que estes se enquadrem na legalidade por dissonância a restrição imposta pelo Lei 156/2019.

- **Carência de definição objetiva dos usos do solo (R, C, I, E)** e de suas subcategorias (R1, R2, C1, C2, I1, I2 etc.), limitando a gestão de usos mistos, atividades logísticas e serviços institucionais. Ainda falta de clareza na categorização dos itens, tendo como aspecto apenas metragem quadrada construída em muitos casos.
- **Falta de previsão de políticas de georreferenciamento e inteligência territorial**, fundamentais para monitorar ocupações irregulares, potencializar áreas produtivas e identificar riscos.
- **Sobreposição de mapas temáticos e ausência de integração cartográfica**, impedindo a leitura estratégica do território e a utilização plena de dados geoespaciais para o macrozoneamento.

Quadro 2 – Compatibilização de Parâmetros Urbanísticos.

Aspecto	Limites da Lei 12.233/2006	Parâmetros do Plano Diretor	Diferença Identificada	Percentual de Desvio (%)	Diretrizes do Diagnóstico
Número de Lotes Planejado Máximo (x 100)	1.119,55	900,59	218,96	19,56%	Adequar a contagem de lotes considerando áreas de compensação (MCA), APPs e corpos d'água.
Área Construída Planejada Máxima (x 100 m ²)	434.345,97	380.087,81	54.258,16	12,49%	Garantir redistribuição do potencial construtivo conforme capacidade de suporte territorial.
Área Permeável Planejada Mínima (x 100 m ²)	1.058.031,30	999.940,76	58.090,54	5,49%	Aumentar áreas verdes e técnicas de drenagem sustentável para corrigir déficit de permeabilidade.



3.3. Análise das Áreas e Zonas Municipais

O levantamento das áreas municipais evidencia que **4,98% do território de Embu-Guaçu (7.684.648,36 m²)** ainda não possui parâmetros urbanísticos e ambientais claros, especialmente nas **ZEIS (Zonas Especiais de Interesse Social)** e **ZERAs (Zonas de Recuperação Ambiental)**.

- **ZEIS 1 e 2** ocupam 1,14% da área total municipal (1.760.729,45 m²), sem integração plena com os planos de habitação de interesse social e regularização fundiária.
- **ZERA 1 e 2**, que deveriam atuar como áreas de recuperação ambiental e compensação, abrangem juntas **5.841.336,71 m² (3,79% do território)**, porém carecem de planos de manejo eficazes.
- **ZPR (Zona Predominantemente Residencial)** e **ZRU (Zona Rururbana)** representam áreas de ocupação controlada, mas estão subaproveitadas na função de conectividade ecológica e produtiva.

Essas lacunas indicam a **necessidade de redefinir macrozonas e usos do solo**, criando **zonas específicas de compensação ambiental e faixas especiais de infraestrutura como a faixa de domínio da linha férrea** para contabilizar corretamente os **lotes mínimos, os índices de permeabilidade e o potencial construtivo municipal**. Tendo ainda as faixas de domínio com restrição a ocupação a serem mapeadas para uma futura lei de zoneamento, como de Linhas de transmissão, dutos de hidrocarbonetos entre outros.

Quadro 3 – Zonas Municipais e Lacunas de Parâmetros.

Sigla da Zona	Nome da Zona Municipal	Área Total (m ²)	Percentual da Área Municipal	Diagnóstico
ZEIS 1 e 2	Zona Especial de Interesse Social	1.760.729,45	1,14%	Requer integração com políticas de REURB e HIS (R4).
ZERA 1	Zona de Recuperação Ambiental de Interesse Social – PRIS	5.091.602,79	3,30%	Necessita planos de manejo e delimitação clara de APPs.
ZERA 2	Zona de Recuperação Ambiental – Compensação Ambiental	749.734,06	0,49%	Reforçar papel como banco ambiental (MCA).



Sigla da Zona	Nome da Zona Municipal	Área Total (m ²)	Percentual da Área Municipal	Diagnóstico
ZPR	Zona Predominantemente Residencial	52.607,04	0,03%	Subaproveitada para urbanismo de baixo impacto.
ZRU	Zona Rururbana	29.975,02	0,02%	Precisa de integração com atividades agroecológicas.
Total Diagnóstico	Áreas sem parâmetros urbanísticos claros	7.684.648,36	4,98%	Indica necessidade de revisão de zoneamento e macrozoneamento.

3.4. Direcionamento Estratégico

Este capítulo propõe **soluções baseadas na natureza, infraestrutura verde, recomposição ecológica de áreas degradadas e a criação de um sistema integrado de georreferenciamento** para corrigir as distorções, alinhando-se à legislação estadual (Lei 12.233/2006 e Decreto 51.686/2007) e às **melhores práticas urbanísticas e ambientais**.

3.4.1. Estruturação das Macrozonas

A definição das macrozonas busca refletir a realidade territorial de Embu-Guaçu e garantir mecanismos precisos de contagem de lotes mínimos, de controle da permeabilidade do solo e do potencial construtivo municipal, com especial atenção ao coeficiente de aproveitamento (CA), Numero de lotes projetados e índice de permeabilidade. Enquanto a Lei da APRM-Guarapiranga considera todo o município como área útil (considera para fins de calculo por exemplo a SER onde esta o parque da várzea, bem como áreas dos sistemas de recreio pertencentes ao município no Vale das fontes aproximadamente 300.000m², considera também as áreas verdes do condomínio fazenda da ilha), este Plano reconhecerá a necessidade de subtrair áreas destinadas exclusivamente à conservação e restrição de uso, demarcando-as e estabelecendo por meio da lei a confirmação de que essas áreas permanecerão sem ocupação.

Serão estabelecidas, portanto, duas macrozonas estratégicas para equilíbrio territorial e ambiental:

- **MCA – Macrozona de Compensação Ambiental:** destinada exclusivamente a ações ambientais, conservação ecológica, unidades de



conservação, recuperação de áreas degradadas e atividades de turismo ecológico e educativo. Esta macrozona constitui um banco ambiental e não será contabilizada como área urbana útil para efeitos de índices urbanísticos. Além de expandir como instrumento de desestímulo a ocupação da área de risco localizada no bairro do Granjinha, Cipozinho e Vila Schunck.

- **MFLF – Macrozona da Faixa da Linha Férrea:** criada para preservar e gerenciar as faixas ferroviárias, garantindo a proteção da infraestrutura ferroviária, sua integração com a mobilidade urbana e a manutenção de áreas não impermeabilizadas.

Além dessas, mantém-se a estruturação das macrozonas já previstas, cada uma com funções específicas e restrições ambientais compatíveis com a Lei 12.233/2006 e a Resolução SMA 142/2018:

- **MUC – Macrozona de Urbanização Consolidada:** voltada para áreas já adensadas e com infraestrutura instalada, onde se busca qualificação urbana, regularização fundiária, melhoria da mobilidade e adensamento controlado, com parâmetros urbanísticos compatíveis com a capacidade de suporte.

- **MEC – Macrozona Especial Corredores:** destinada a atividades logísticas, comerciais e de transporte, com foco em mitigação de riscos ambientais, gestão de tráfego pesado, segurança viária e integração com o sistema metropolitano.

- **MOD – Macrozona de Ocupação Diferenciada:** voltada para empreendimentos turísticos, culturais, educacionais e de lazer de baixa densidade, além de condomínios horizontais e empreendimentos integrados ao meio ambiente.

- **MER – Macrozona Envoltória da Represa:** destinada à proteção dos mananciais e à preservação hídrica, compatibilizando turismo sustentável, áreas de lazer e projetos de educação ambiental.

- **MBD – Macrozona de Baixa Densidade:** voltada para atividades rurais, agroecológicas e empreendimentos industriais de pequeno e médio porte, sob condicionantes ambientais rigorosas, com parâmetros que assegurem a preservação das funções ecossistêmicas e da permeabilidade do solo.

Essa estruturação das macrozonas assegura que o município disponha de mecanismos claros para contabilizar os seus lotes mínimos, seus índices de



permeabilidade e o potencial construtivo, definindo as áreas de uso intensivo e as áreas com CA = 0 e IP = 0. Dessa forma, garante-se a compatibilidade com a legislação estadual e cria-se uma estrutura sólida para gestão do território, priorizando a preservação ambiental e o uso sustentável do solo.

Quadro 4 – Estruturação das Macrozonas.

Macrozona	Falhas da LC 156/2019	Diretrizes do Diagnóstico
MUC – Urbanização Consolidada	Falta de controle de adensamento.	Adensamento controlado, regularização e qualificação urbana.
MEC – Especial Corredores	Ausência de parâmetros para atividades logísticas.	Criação de corredores estruturantes, mitigação de tráfego pesado e segurança viária.
MOD – Ocupação Diferenciada	Sem diferenciação para áreas de lazer e turismo.	Regulamentação de baixa densidade e integração ambiental.
MER – Envoltória da Represa	Proteção insuficiente de mananciais.	Controle rigoroso de usos e turismo sustentável.
MBD – Baixa Densidade	Indefinição sobre usos industriais.	Permissão condicionada a I1 e I2 com mitigação ambiental.
MCA – Compensação Ambiental	Inexistente no plano anterior.	Exclusivamente para recuperação ambiental e banco compensatório.
MFLF – Faixa da Linha Férrea	Não considerada no plano.	Proteção da faixa ferroviária e integração com mobilidade urbana.

3.4.2. Parâmetros e Diretrizes Técnicas

A ocupação do solo respeitará lote mínimo, coeficiente de aproveitamento (CA), taxa de impermeabilização (IP) e taxa de permeabilidade conforme a Lei 12.233/2006 e Resolução SMA 142/2018. A aprovação de novos empreendimentos exigirá:

- Conexão com saneamento público ou sistemas autônomos licenciados.
- Avaliação da drenagem urbana e risco de enchentes.
- Garantia de áreas permeáveis e equilíbrio entre adensamento e preservação.

3.4.3. Critérios Ambientais e Restrições da Lei 12.233/2006

- **Restrições vinculantes da APRM-G** que vedam usos poluentes e atividades industriais de alto impacto em MER e MCA, mantendo em MBD apenas



usos industriais condicionados a rigorosos controles de efluentes, mitigação de riscos e compatibilidade com a infraestrutura instalada.

- **Controle e limitação de adensamento**, priorizando áreas com infraestrutura consolidada e respeitando os parâmetros mínimos de permeabilidade e coeficiente de aproveitamento.

- **Vedação à flexibilização ou compensação inadequada de índices urbanísticos**, assegurando conformidade com os limites da Lei Estadual 12.233/2006, do Decreto 51.686/2007 e da Resolução SMA 142/2018.

- **Proteção e recuperação de Áreas de Restrição à Ocupação (ARO) e APPs**, com ações de recomposição florestal, drenagem natural e integração com corredores ecológicos.

- **Condicionantes para empreendimentos em zonas sensíveis**, exigindo estudos técnicos (EIV, EIA-RIMA, RIUA) e planos de manejo para prevenir impactos cumulativos e sinérgicos.

- **Integração com instrumentos estaduais e federais de gestão de mananciais**, garantindo que qualquer uso urbano esteja em plena compatibilidade com a função socioambiental do território.

- **Vedação de usos poluentes e indústrias de alto impacto** em MER e MCA, com condicionantes ambientais e de infraestrutura para MBD.

- **Controle do adensamento urbano**, priorizando áreas com infraestrutura existente.

- **Proibição de flexibilização dos índices urbanísticos** em desacordo com a legislação estadual.

- **Proteção das Áreas de Restrição à Ocupação (ARO) e APPs**, com ações de recuperação ambiental.

3.4.4. Critérios Complementares de Uso e Impacto

- **Controle sonoro** conforme NBR 10.151/2019.

- **Classificação de intensidade de uso** (baixa, média e alta), considerando tráfego, resíduos e interferências.

- **Estudos obrigatórios** (EIV, EIA-RIMA, RIUA) para usos de médio e alto impacto.



- **Capacidade de suporte territorial**, avaliada pela infraestrutura disponível (saneamento, energia, transporte e equipamentos públicos).

3.4.5. Estratégias de Planejamento Sustentável

- Regularização fundiária e mitigação de ocupações irregulares.
- Incentivo a habitação de interesse social e urbanismo de baixo impacto.
- Integração com planos de mobilidade, saneamento, drenagem e arborização.
- Uso de tecnologias de drenagem sustentável, pavimentos permeáveis e corredores verdes.

Quadro 5 – Planejamento Sustentável.

Aspecto	Falhas da LC 156/2019	Diretrizes do Diagnóstico
Regularização fundiária	Pouco aplicada.	Prioridade para REURB-S e controle em áreas vulneráveis.
Saneamento e drenagem	Não integrados.	Saneamento universal, drenagem sustentável e pavimentos permeáveis.
Mobilidade	Ausente.	Integração com PlanMob e transporte público de qualidade.
Arborização e áreas verdes	Sem estratégia de conectividade ecológica.	Infraestrutura verde, corredores ecológicos e reflorestamento.
Monitoramento territorial	Falta de base de dados.	Georreferenciamento contínuo e relatórios anuais.

3.4.6. Integração com Classificação de Usos

A estrutura de macrozonas articula-se com usos residenciais (R1 a R5), comerciais (C1 a C4), serviços (S1 a S6), industriais (I1 a I3), institucionais (E1 a E7), mistos (M1 a M4) e infraestrutura (L1 a L6). Serão definidos:

- Critérios de permissibilidade e restrição, respeitando limites de emissão sonora, tráfego e risco ambiental.
- Procedimentos para usos preexistentes e sua adaptação gradual.
- Parâmetros técnicos integrados à Lei de Zoneamento, garantindo clareza e segurança jurídica.



Quadro 6 – Definições e Usos do Solo.

Categoria	Subcategorias	Falhas do Plano Anterior	Diretrizes do Diagnóstico
Residenciais (R)	R1 a R5	Falta de critérios claros para HIS (R4) e baixa integração com mobilidade.	Reforçar parâmetros de adensamento sustentável e regularização fundiária.
Comerciais (C)	C1 a C4	Definições genéricas sem gradiente de intensidade.	Introduzir escalonamento de impacto (baixo, médio e alto).
Serviços (S)	S1 a S6	Ausência de classificação para serviços de tecnologia e coworkings.	Ampliar subcategorias para inovação e economia criativa.
Industriais (I)	I1 a I3	Restrição excessiva, inclusive em áreas onde o Estado permite (MBD).	Ajustar parâmetros para permitir I1 e I2 com controle ambiental.
Institucionais (E)	E1 a E7	Falta de articulação com equipamentos públicos e comunitários.	Integrar planejamento de saúde, educação e cultura.
Mistura de Usos (M)	M1 a M4	Pouco detalhado para logística e comércio local.	Incentivar eixos multifuncionais e retrofit.
Infraestrutura e Logística (L)	L1 a L6	Não detalha faixas de intermodalidade e conectividade.	Mapear áreas estratégicas (MFLF) e corredores verdes.

3.4.7. Governança e Compatibilização com a APRM-G

- Alinhamento obrigatório com a Lei 12.233/2006 e Decreto 51.686/2007.
- Proibição de qualquer flexibilização que comprometa parâmetros de lote mínimo, CA, IP ou gabarito.
- Implantação do Sistema de Monitoramento Territorial e Ambiental, com georreferenciamento contínuo.
- Relatórios anuais de saldos de permeabilidade e adensamento, vinculados ao Banco Municipal de Compensações Ambientais.



Quadro 7 – Integração Legal e Técnica.

Norma / Documento	Pontos Frágeis Identificados	Diretrizes do Diagnóstico
Lei 12.233/2006 (APRM-G)	Falta de alinhamento com CA, IP e lote mínimo.	Aplicar índices estaduais sem flexibilização indevida.
Decreto 51.686/2007	Ignorado na regularização de áreas sensíveis.	Adotar critérios de PRIS e compensação ambiental.
Resolução SMA 142/2018	Não incorporada nos parâmetros urbanísticos.	Aplicar tabelas oficiais de permeabilidade e gabarito.
Plano Diretor Anterior (LC 156/2019)	Mistura de regras típicas de zoneamento.	Separar diretrizes estratégicas (PD) das operacionais (LUOS).

Quadro 8 – Estatuto da Cidade.

Instrumento	Falhas da LC 156/2019	Diretrizes do Diagnóstico
Outorga Onerosa e TDC	Não previstas de forma estratégica.	Implementação para financiar infraestrutura e compensações ambientais.
ZEIS e REURB	Mal definidas e pouco aplicadas.	Inclusão clara em macrozonas urbanizáveis, limitadas a 5% do território, com foco em HIS.
Parcelamento e uso do solo	Falta de critérios para lotes mínimos e permeabilidade.	Alinhamento com CA, IP e lote mínimo da Lei 12.233/2006.
EIV e RIUA	Não aplicados como instrumentos obrigatórios.	Tornar estudos técnicos compulsórios em áreas sensíveis e adensadas.

Quadro 9 – Lei Estadual 12.233/2006 e Resoluções

Norma	Falhas da LC 156/2019	Diretrizes do Diagnóstico
Lei 12.233/2006 (APRM-G)	Parâmetros de CA e IP não seguem o regime estadual.	Compatibilização total com CA=0 e IP=0 em áreas de preservação, e aplicação das tabelas da Resolução SMA 142/2018.
Decreto 51.686/2007	Ignorado em gabaritos e limites construtivos.	Aplicação obrigatória de gabarito máximo (2 pavimentos) e restrições em MER, MCA e ARO.
Resolução SMA 142/2018	Índices urbanísticos não adotados.	Inserção de índices e monitoramento via Banco Municipal de Compensações.



3.4.8. Finalidade e Compromissos

Este capítulo consolida a integração entre macrozoneamento, classificação de usos e restrições ambientais, garantindo equilíbrio entre desenvolvimento urbano e preservação ambiental. As diretrizes buscarão a sustentabilidade de longo prazo, a segurança hídrica e a melhoria da qualidade de vida, com gestão participativa e controle social permanente.

10. Diretrizes ODS (Objetivos de Desenvolvimento Sustentável)

O Capítulo 3 alinha-se aos ODS da Agenda 2030 da ONU, especialmente:

- **ODS 6 – Água Potável e Saneamento:** proteção de mananciais e controle de adensamento em áreas sensíveis (MCA e MER).
- **ODS 11 – Cidades e Comunidades Sustentáveis:** macrozoneamento integrado, urbanização inclusiva e habitação de interesse social (R4).
- **ODS 13 – Ação Contra a Mudança Global do Clima:** promoção de infraestrutura verde e corredores ecológicos.
- **ODS 15 – Vida Terrestre:** recuperação de áreas degradadas e proteção da biodiversidade nas ARO e APPs.
- **ODS 16 – Paz, Justiça e Instituições Eficazes:** transparência na gestão territorial e fortalecimento do controle social via COMPEMA.
- **ODS 17 – Parcerias e Meios de Implementação:** integração intermunicipal e metropolitana para gestão de resíduos, mobilidade e turismo sustentável.

Quadro 10 – Agenda 2030 e ODS.

ODS	Lacunas do Plano Anterior	Diretrizes do Diagnóstico
ODS 6 – Água Potável e Saneamento	Falta de metas claras para saneamento em áreas rururbanas.	Proteção de mananciais, drenagem natural e universalização de esgoto.
ODS 11 – Cidades Sustentáveis	Pouca ênfase em mobilidade e HIS.	Urbanização inclusiva e macrozoneamento estratégico.
ODS 13 – Ação Climática	Ausência de planos de adaptação climática.	Infraestrutura verde e resiliência urbana.
ODS 15 – Vida Terrestre	Baixa integração com áreas de biodiversidade.	Recuperação de APPs e reflorestamento.



ODS	Lacunas do Plano Anterior	Diretrizes do Diagnóstico
ODS 16 – Paz e Instituições Eficazes	Falta de controle social no zoneamento.	Transparência e fortalecimento do COMPEMA.
ODS 17 – Parcerias e Meios de Implementação	Pouca articulação intermunicipal.	Gestão integrada de resíduos, turismo e logística.

4. DIRETRIZES TEMÁTICAS SETORIAIS

Este capítulo tem como finalidade estabelecer as diretrizes temáticas setoriais do Plano Diretor de Embu-Guaçu, com base na **Constituição Federal de 1988**, no **Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001)**, na legislação estadual pertinente (**Lei Estadual nº 12.233/2006**), na **Resolução SMA nº 142/2018** e nas normas internacionais de desenvolvimento sustentável, em especial os **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (Agenda 2030/ONU)**.

As diretrizes orientam a formulação e implementação das políticas públicas setoriais no município, assegurando a universalização dos direitos fundamentais, a superação das desigualdades territoriais e a construção de uma cidade resiliente, justa e democrática, em consonância com os princípios da função social da cidade, do direito à cidade e do desenvolvimento urbano sustentável.

4.1. Diretrizes Transversais da Agenda 2030 e Compromissos Intersetoriais

Todas as diretrizes contidas neste capítulo deverão ser interpretadas e implementadas à luz dos seguintes compromissos transversais:

- Erradicação da pobreza, da fome e das desigualdades (ODS 1, 2 e 10);
- Garantia dos direitos humanos, incluindo o direito à saúde, à educação, à moradia, ao trabalho decente, ao ambiente equilibrado e à cidade (ODS 3, 4, 6, 7, 8, 11 e 16);
- Promoção da equidade de gênero, raça, orientação sexual, identidade de gênero e direitos das pessoas com deficiência, povos tradicionais, indígenas, quilombolas e comunidades de matriz africana (ODS 5, 10 e 16);
- Garantia do desenvolvimento sustentável e combate às mudanças climáticas (ODS 12, 13 e 15);



- Fortalecimento da governança democrática, da participação social e da transparência (ODS 16 e 17).

Quadro 1 – Finalidade, Compromisso e Integração com os ODS.

Elemento	Conteúdo
Finalidade	Estabelecer diretrizes setoriais integradas para orientar políticas públicas sustentáveis e inclusivas no território municipal.
Compromisso Normativo	Alinhamento com a Constituição Federal, Estatuto da Cidade, Plano Nacional de Desenvolvimento Regional e ODS da ONU.
Integração Territorial	Articulação intersetorial entre saúde, educação, cultura, meio ambiente, mobilidade e habitação com foco em justiça socioespacial.
Fundos e Conselhos Locais	Vinculação às políticas dos Fundos Municipais temáticos (Saúde, Assistência Social, Meio Ambiente, etc.) e seus respectivos Conselhos de Controle Social.
Instrumentos Vinculados	Planos municipais setoriais, como PMMA, PMMU, Plano de Habitação, Plano de Saneamento, Plano de Cultura, entre outros.
ODS Relacionados	Todos os 17 ODS, com ênfase nos ODS 1, 3, 4, 5, 6, 8, 9, 10, 11, 13, 15 e 16.

4.2. Sumário Temático e Técnico-Jurídico

A seguir, apresenta-se o sumário das diretrizes temáticas setoriais abordadas neste capítulo:

- **4.1 Saúde:** direito social universal, com enfoque em saúde mental, saúde digital e populações vulneráveis;
- **4.2 Educação:** direito fundamental, com promoção da educação plural, inclusiva e sustentável;
- **4.3 Cultura e Turismo:** patrimônio, economia criativa e identidade territorial;
- **4.4 Esporte e Lazer:** direito social e vetor de inclusão e saúde;
- **4.5 Assistência Social, Segurança Alimentar e Equidade Territorial:** políticas redistributivas e soberania alimentar;
- **4.6 Agricultura, Transição Agroecológica e Segurança Hídrica:** fomento à agroecologia, segurança alimentar e governança hídrica;
- **4.7 Biodiversidade e Arborização Urbana:** proteção da vegetação nativa, conectividade ecológica e função ecológica da arborização;



- **4.8 Gestão de Resíduos Sólidos:** coleta seletiva, economia circular e regulação de grandes geradores;
- **4.9 Instrumentos de Gestão e Compensação Ambiental:** licenciamento, fiscalização, indicadores e transparência ambiental;
- **4.10 Mobilidade Urbana, Transporte e Acessibilidade Viária:** transporte público, desenho universal e integração com uso do solo;
- **4.11 Desenvolvimento Econômico, Trabalho e Empreendedorismo Sustentável:** trabalho decente, economia verde e microempreendedorismo;
- **4.12 Recursos Hídricos e Drenagem Urbana:** cidade-esponja, soluções baseadas na natureza e governança das águas;
- **4.13 Moradia, Regularização Fundiária e Direito à Cidade:** REURB-S, habitação social e função social da propriedade;
- **4.14 Clima, Energia e Sustentabilidade Urbana:** plano climático, energia limpa e resiliência territorial.

As diretrizes apresentadas deverão ser articuladas, regulamentadas e operacionalizadas nos capítulos seguintes do Plano Diretor, especialmente no que tange à aplicação de normativas locais já existentes, como:

- A legislação municipal de criação de fundos e conselhos setoriais, como o Fundo Municipal de Meio Ambiente (FUNDEMA), o Fundo Municipal de Saneamento Básico (FMSB), o Fundo de Desenvolvimento Urbano, o Fundo Municipal de Habitação;
- O Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB), aprovado conforme as diretrizes da Lei nº 11.445/2007;
- As resoluções e normas técnicas aprovadas pelos conselhos municipais, bem como os instrumentos de controle social instituídos por leis locais;
- As metas definidas nas leis orçamentárias, no Plano Plurianual (PPA) e na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

4.3 Saúde

Diagnóstico: A saúde constitui direito social e fundamental, nos termos do art. 6º e art. 196 da Constituição Federal, sendo dever do Estado garanti-la por meio de políticas públicas universais e equânimes. Conforme José Afonso da Silva, o direito à



saúde impõe ao poder público ações positivas e integradas no território, como expressão da dignidade da pessoa humana. A estrutura de saúde municipal necessita de ampliação e modernização para atender desafios em saúde mental, saúde digital, saúde preventiva, nutricional e das populações vulneráveis, incluindo a população LGBTQIA+.

Diretrizes:

- Ampliar e modernizar a rede de Atenção Básica de Saúde, alinhando às diretrizes da Política Nacional de Atenção Básica (PNAB).
- Promover ações integradas de Saúde Mental e Bem-Estar Psicossocial, conforme diretrizes da Organização Mundial da Saúde (OMS).
- Implementar tecnologias digitais para inovação em saúde, seguindo as orientações da Estratégia de Saúde Digital para o Brasil.
- Garantir atenção especializada para mulheres, pessoas LGBTQIA+ e populações vulneráveis, com base na Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Mulher e Política Nacional de Saúde Integral das Populações do Campo, da Floresta e das Águas.
- Fortalecer programas preventivos, especialmente em nutrição e saúde alimentar, seguindo o Guia Alimentar para a População Brasileira.
- Desenvolver políticas integradas para a saúde rural e comunidades tradicionais, conforme Política Nacional de Saúde Integral das Populações do Campo, da Floresta e das Águas.

Quadro 2 – Saúde.

Categoria	Diagnóstico	Diretrizes	ODS Relacionados	Instrumentos/Fundos/Planos
Saúde	Estrutura municipal insuficiente, com desafios em saúde mental, digital, preventiva e grupos vulneráveis.	Ampliar atenção básica, integrar saúde mental e digital, garantir atenção a populações LGBTQIA+ e rurais.	ODS 3, 5, 10	PNAB, Estratégia de Saúde Digital, FMS, Conselho de Saúde



4.4 Educação

Diagnóstico: A educação, prevista nos arts. 205 a 214 da Constituição Federal, é direito de todos e dever do Estado, devendo visar ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. Conforme Paulo Freire, a educação deve ser libertadora, crítica e orientada à transformação social. Insuficiência estrutural e tecnológica na rede educacional, aliada à necessidade de um currículo mais inclusivo, plural e ambientalmente consciente.

Diretrizes:

- Universalizar acesso à educação básica e infantil com infraestrutura adequada, seguindo o Plano Nacional de Educação (PNE).
- Integrar educação econômica, financeira, ambiental e nutricional na grade curricular, conforme as diretrizes do Programa Nacional de Educação Ambiental e da Base Nacional Comum Curricular (BNCC).
- Promover educação histórica, cultural, laica e plural, respeitando a diversidade cultural, religiosa, étnico-racial, de gênero e orientação sexual, conforme a Constituição Federal.
- Garantir equidade digital e tecnológica nas escolas municipais, com políticas afirmativas para pessoas com deficiência e população LGBTQIA+, alinhando às estratégias do Programa Nacional de Tecnologia Educacional (ProInfo).
- Priorizar educação inclusiva para povos tradicionais e comunidades originárias, conforme previsto na Política Nacional de Educação Escolar Indígena.

Quadro 3 – Educação.

Categoria	Diagnóstico	Diretrizes	ODS Relacionados	Instrumentos/Fundos/Planos
Educação	Déficit estrutural e curricular; necessidade de pluralidade e inclusão tecnológica e ambiental.	Universalizar acesso, pluralidade cultural, equidade digital e currículo ampliado.	ODS 4, 5, 10, 13	PNE, BNCC, ProInfo, PME, Conselho Municipal de Educação



4.5 Cultura e Turismo

Diagnóstico: A cultura e o turismo integram o rol dos direitos culturais estabelecidos nos arts. 215 e 216 da Constituição Federal. Conforme Raquel Rolnik, a cultura deve ser tratada como parte essencial do direito à cidade. Baixa integração das atividades culturais e turísticas, prejudicando o desenvolvimento socioeconômico e a identidade local.

Diretrizes:

- Valorizar o patrimônio histórico-cultural como recurso turístico sustentável, seguindo diretrizes do Ministério do Turismo e da UNESCO.
- Integrar atividades culturais ao desenvolvimento econômico local, promovendo economia criativa conforme diretrizes internacionais da ONU e nacionais do Ministério da Cultura.
- Fomentar o desenvolvimento do turismo sustentável e responsável, alinhando-se aos princípios do Turismo Sustentável da Organização Mundial do Turismo (OMT).
- Apoiar manifestações culturais locais, tradicionais, de matriz africana, indígenas e LGBTQIA+, conforme previsto na Política Nacional de Cultura Viva.

Quadro 4 – Cultura e Turismo.

Categoria	Diagnóstico	Diretrizes	ODS Relacionados	Instrumentos/Fundos/Planos
Cultura e Turismo	Baixa integração entre cultura e turismo e pouca valorização local.	Valorizar patrimônio, turismo sustentável, economia criativa e manifestações culturais.	ODS 8, 11	Política Nacional de Cultura Viva, Lei Aldir Blanc

4.6 Esporte e Lazer

Diagnóstico: O acesso ao esporte e ao lazer constitui direito social (art. 6º da CF), sendo reconhecido como vetor de inclusão e saúde. Conforme o Ministério do Esporte, trata-se de política pública com impacto direto na equidade. Infraestrutura



esportiva e de lazer insuficiente e desarticulada, restringindo acesso universal às atividades físicas e recreativas.

Diretrizes:

- Expandir equipamentos esportivos e recreativos comunitários, seguindo a Política Nacional de Esporte.
- Fomentar modalidades esportivas diversas, incluindo atividades radicais e paralímpicas, conforme orientações do Comitê Paralímpico Internacional e Ministério do Esporte.
- Promover atividades esportivas e de lazer como instrumentos de inclusão social, saúde preventiva e integração comunitária, conforme estratégias internacionais da OMS.
- Estimular práticas esportivas sustentáveis e ambientalmente responsáveis, alinhando-se aos princípios do esporte sustentável da ONU.

Quadro 5 – Esporte e Lazer.

Categoria	Diagnóstico	Diretrizes	ODS Relacionados	Instrumentos/Fundos/Planos
Esporte e Lazer	Infraestrutura insuficiente e desarticulação de ações	Expandir equipamentos, incluir esportes radicais, acessibilidade e sustentabilidade.	ODS 3, 5, 10, 11	Ministério do Esporte, PMEL, FME

4.7 Assistência Social, Segurança Alimentar e Equidade Territorial

Diagnóstico: A assistência social é dever do Estado, conforme art. 203 da CF e regulada pela LOAS. A segurança alimentar está garantida no art. 6º e na Lei nº 11.346/2006.

Conforme Celso Antônio Bandeira de Mello, a função social do Estado exige políticas redistributivas ativas. Elevada vulnerabilidade social com frágil integração das políticas socioassistenciais à segurança alimentar.



Diretrizes:

- Consolidar a rede socioassistencial e segurança alimentar integrada, seguindo as orientações da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN).
- Promover governança ampliada com forte participação social, alinhada às diretrizes da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS).
- Fortalecer mecanismos de controle social e transparência, conforme previsto na Lei de Acesso à Informação.
- Desenvolver ações territoriais específicas para populações vulneráveis, respeitando os princípios internacionais dos direitos humanos, da diversidade sexual, da equidade social e territorial.

Quadro 6 – Assistência Social, Segurança Alimentar e Equidade Territorial.

Categoria	Diagnóstico	Diretrizes	ODS Relacionados	Instrumentos/Fundos/PI anos
Assistência Social e Segurança Alimentar	Vulnerabilidade de social e integração precária com segurança alimentar	Consolidar rede socioassistencial, governança participativa e territorialização das políticas públicas	ODS 1, 2, 10, 16	PNAS, PNSAN, LOAS, SUAS, FMAS, Conselhos Municipais

4.8 Agricultura, Transição Agroecológica e Segurança Hídrica

Diagnóstico: A agricultura representa atividade essencial à soberania alimentar, à proteção ambiental, à segurança hídrica e à economia local. Conforme Darcy Ribeiro, “os povos que não produzem o que comem acabam comendo o que não produzem – e tornando-se dependentes”. A Constituição Federal, em seus arts. 187 e 225, impõe ao poder público o fomento à produção rural sustentável, à agricultura familiar e à proteção dos ecossistemas.

A Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PNAPO) estabelece as bases para a transição agroecológica no território nacional, promovendo práticas agrícolas integradas à conservação de recursos hídricos, ao uso racional do solo e à



resiliência climática. Embu-Guaçu, por situar-se em região de mananciais, apresenta desafios de compatibilização entre conservação ambiental e uso produtivo da terra, carecendo de ações integradas que unam apoio técnico à produção sustentável e políticas de soberania hídrica e alimentar.

Diretrizes:

- Apoiar a agricultura familiar, tradicional, orgânica e agroecológica como vetor de soberania alimentar, justiça ambiental e conservação de recursos hídricos, conforme os ODS 2, 6 e 15;
- Estabelecer o Programa Municipal de Transição Agroecológica com suporte técnico contínuo, conforme a PNAPO e o marco do Ministério do Desenvolvimento Agrário;
- Promover segurança alimentar e nutricional no campo e na cidade, com circuitos curtos de comercialização, feiras, compras públicas (PNAE, PAA) e plataformas digitais de comercialização direta;
- Fomentar a soberania hídrica nas áreas rurais com sistemas autônomos de captação, armazenamento e tratamento de água (cisternas, agroflorestas, caixas secas);
- Estimular cooperativas, arranjos produtivos locais e integração com escolas técnicas para geração de conhecimento e inovação em agroecologia;
- Promover o uso sustentável do solo com zoneamento agroambiental, conservação de solo, práticas regenerativas e recuperação de áreas degradadas, conforme o Código Florestal (Lei nº 12.651/2012);
- Integrar ações específicas para povos tradicionais, mulheres rurais e juventudes do campo, conforme a Convenção 169 da OIT, a Declaração da ONU sobre os Direitos dos Camponeses e a Política Nacional de Juventude Rural.



Quadro 7 – Agricultura Sustentável, Produção Agroecológica e Segurança Hídrica.

Categoria	Diagnóstico	Diretrizes	ODS Relacionados	Instrumentos/Fundos/Planos
Agricultura Sustentável	Desarticulação entre produção e conservação; ausência de apoio técnico à agroecologia	Apoiar transição agroecológica, integrar proteção hídrica e produtiva, fomentar circuitos curtos e soberania alimentar	ODS 2, 6, 12, 13, 15	PNAPO, PAA, PNAE, MAPA, FAO, Fundo de Agricultura Familiar

4.9 Biodiversidade e Arborização Urbana

Diagnóstico: A biodiversidade urbana e a arborização compõem a estrutura ecológica municipal e têm função ecológica, paisagística e de saúde pública. Conforme Edis Milaré, a biodiversidade deve ser tratada como valor público e elemento estrutural do ordenamento territorial. O município de Embu-Guaçu, inserido na área da Mata Atlântica, possui fragmentos florestais de alta relevância, mas sofre com processos de fragmentação, urbanização desordenada e insuficiência de conectividade ecológica.

Diretrizes:

- Garantir a proteção da vegetação nativa e da fauna silvestre, conforme a Lei da Mata Atlântica (Lei nº 11.428/2006) e o SNUC (Lei nº 9.985/2000).
- Instituir planos de arborização urbana com espécies nativas e adaptadas, com função ecológica e social.
- Criar e interligar corredores ecológicos urbanos e rurais, fomentando a conectividade da paisagem e o cumprimento do ODS 15.
- Estimular a restauração ecológica e o uso de soluções baseadas na natureza, conforme a Política Nacional de Recuperação da Vegetação Nativa (Decreto nº 8.972/2017).



Quadro 8 – Biodiversidade e Arborização Urbana.

Categoria	Diagnóstico	Diretrizes	ODS Relacionados	Instrumentos/Fundos/Planos
Biodiversidade e Arborização	Fragmentação ecológica e arborização desconectada	Conectar corredores, restaurar ecossistemas, arborizar com espécies nativas e integrar infraestrutura verde	ODS 11, 13, 15	SNUC, Lei da Mata Atlântica, PMMA, Fundo de Meio Ambiente

4.10 Gestão de Resíduos Sólidos

Diagnóstico: A gestão de resíduos sólidos é um dos grandes desafios ambientais urbanos e exige abordagem integrada, conforme a Lei nº 12.305/2010. Conforme Celso Fiorillo, os resíduos devem ser tratados como instrumentos de proteção ambiental e promoção da dignidade, conforme o princípio da responsabilidade compartilhada. Em Embu-Guaçu, a coleta seletiva é incipiente e há fragilidade no controle dos grandes geradores.

Diretrizes:

- Ampliar e estruturar a coleta seletiva com inclusão social dos catadores, conforme a PNRS e o Decreto nº 10.936/2022.
- Implantar centro de triagem, logística reversa e compostagem, com base nos princípios da economia circular e dos ODS 11 e 12.
- Criar mecanismos de controle e regulação de grandes geradores e resíduos especiais, conforme a Resolução CONAMA nº 275/2001 e a Lei nº 12.305/2010.
- Estabelecer tarifas públicas, contratos e instrumentos econômicos sustentáveis para o setor.

Quadro 9 – Gestão de Resíduos Sólidos.



Categoria	Diagnóstico	Diretrizes	ODS Relacionados	Instrumentos/Fundos/Planos
Resíduos Sólidos	Coleta seletiva incipiente e controle frágil de grandes geradores	Ampliar coleta seletiva, instalar triagem e compostagem, regular grandes geradores, adotar tarifas sustentáveis	ODS 11, 12, 13	PNRS, Decreto 10.936/2022, Fundo Municipal de Meio Ambiente

4.11 Instrumentos de Gestão e Compensação Ambiental

Diagnóstico: A gestão ambiental moderna exige instrumentos eficazes de licenciamento, fiscalização, monitoramento, transparência e compensação ambiental. Conforme Celso Antônio Bandeira de Mello, o poder público possui o dever-poder de agir em defesa da coletividade. O município carece de normativas próprias para compensação ambiental, termos de ajuste e doações ambientais.

Diretrizes:

- Instituir e regulamentar os instrumentos de compensação ambiental, incluindo doações de equipamentos, conversão em serviços e pagamentos por serviços ambientais, conforme Resoluções SMA nº 80/2020 e SEMIL nº 02/2024.
- Estabelecer política municipal de fiscalização ambiental com base na Lei Complementar nº 140/2011 e no Decreto nº 6.660/2008.
- Criar indicadores de desempenho ambiental, mapas de vulnerabilidade e observatórios públicos integrados ao Sistema Municipal de Meio Ambiente.
- Fortalecer o controle social e a transparência ambiental, com acesso digital e conselhos participativos, conforme o ODS 16.



Quadro 10 – Instrumentos de Gestão e Compensação Ambiental.

Categoria	Diagnóstico	Diretrizes	ODS Relacionados	Instrumentos/Fundos/Planos
Gestão e Compensação Ambiental	Ausência de instrumentos locais de compensação e controle	Instituir termos, indicadores, mapas, observatórios, conselhos e sistemas de transparência ambiental	ODS 13, 15, 16	SMA 80/2020, SEMIL 02/2024, LC 140/2011, PMMA

4.12 Mobilidade Urbana, Transporte e Acessibilidade Viária

Diagnóstico: A mobilidade urbana é um direito social e elemento estruturante da justiça espacial, conforme estabelecido pelo art. 6º da Constituição Federal, pela Lei nº 12.587/2012 (Política Nacional de Mobilidade Urbana – PNMU) e pelos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS 11 e 13). Embu-Guaçu apresenta uma malha viária limitada, transporte público deficiente e ausência de infraestrutura adequada para pedestres, ciclistas e pessoas com deficiência. Segundo Raquel Rolnik, o território urbano deve ser acessível, democrático e inclusivo, o que exige um redesenho das formas de circulação.

Diretrizes:

- Elaborar e implementar o Plano Municipal de Mobilidade Urbana (PMMU), conforme determina a Lei nº 12.587/2012 e diretrizes do Ministério das Cidades.
- Priorizar o transporte coletivo, modos não motorizados (bicicletas e caminhada) e a acessibilidade universal, com foco na redução das desigualdades territoriais e no combate à exclusão espacial.
- Implantar infraestrutura completa para ciclovias, ciclofaixas e calçadas acessíveis, com desenho universal e paisagismo urbano integrado.
- Integrar o planejamento da mobilidade à política de uso e ocupação do solo, garantindo a função social da cidade e do transporte.



- Incentivar soluções tecnológicas sustentáveis para transporte público, como veículos elétricos, aplicativos de rota e bilhetagem digital.
- Garantir segurança viária com medidas de acalmamento de tráfego, sinalização eficiente e fiscalização integrada, conforme diretrizes do Plano Nacional de Redução de Mortes e Lesões no Trânsito (PNATRANS).
- Criar mecanismos de participação popular nos conselhos e fóruns de mobilidade, garantindo representação de mulheres, juventudes, pessoas com deficiência e população LGBTQIA+, conforme os princípios da democracia participativa e do ODS 16.

Quadro 11 – Mobilidade Urbana, Transporte e Acessibilidade Viária

Categoria	Diagnóstico	Diretrizes	ODS Relacionados	Instrumentos/Fundos/Planos
Mobilidade e Transporte	Malha viária limitada e falta de infraestrutura para transporte inclusivo	Implementar PMMU, ampliar transporte coletivo e não motorizado, integração com uso do solo, acessibilidade e universal	ODS 11, 13, 16	Lei 12.587/2012, PNATRANS, Fundo de Mobilidade

4.13 Desenvolvimento Econômico, Trabalho e

Empreendedorismo Sustentável

Diagnóstico: O desenvolvimento econômico local deve estar alicerçado na valorização do trabalho decente, na economia solidária, na inovação tecnológica e na promoção da sustentabilidade, conforme os arts. 170 a 179 da Constituição Federal e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS 8, 9 e 12). Embu-Guaçu apresenta baixa diversidade produtiva, com escassez de políticas públicas voltadas à formação profissional, apoio ao microempreendedorismo e fomento à economia verde. Conforme Amartya Sen, o desenvolvimento deve ser compreendido como expansão das liberdades reais dos indivíduos, o que inclui oportunidades econômicas justas.



Diretrizes:

- Estimular políticas públicas de fomento ao empreendedorismo local, especialmente para juventudes, mulheres, população negra, LGBTQIA+ e povos tradicionais, conforme diretrizes do Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial e das políticas de microcrédito produtivo.
- Fortalecer o papel dos arranjos produtivos locais (APLs) e da agricultura familiar no desenvolvimento territorial, conforme a Lei nº 11.326/2006 e as diretrizes do Ministério do Desenvolvimento Agrário.
- Implantar centros públicos de apoio ao trabalhador, com programas de qualificação profissional e intermediação de mão de obra, em consonância com o Sistema Nacional de Emprego (SINE).
- Promover o trabalho decente e formalizado, com estímulo à economia verde, criativa, digital e circular, conforme diretrizes da OIT, do Ministério do Trabalho e do ODS 8.
- Incentivar a geração de renda por meio de cooperativas e redes de economia solidária, com suporte técnico, jurídico e institucional do município.
- Estabelecer incentivos fiscais, desburocratização e apoio técnico para empreendedores sustentáveis e inovadores, garantindo contrapartidas sociais e ambientais.

Quadro 12 – Desenvolvimento Econômico, Trabalho e Empreendedorismo Sustentável.

Categoria	Diagnóstico	Diretrizes	ODS Relacionados	Instrumentos/Fundos/Planos
Desenvolvimento Econômico Sustentável	Baixa diversidade produtiva, escassez de apoio a microempreendedorismo e economia verde	Estimular empreendedorismo local, fomentar economia verde, incentivar cooperativas e arranjos produtivos solidários	ODS 8, 9, 10, 12	SINE, APLs, MEI, Progredir, Fundo de Desenvolvimento Local



4.14 Recursos Hídricos e Drenagem Urbana

Diagnóstico: A governança das águas constitui pilar central da sustentabilidade urbana e dos direitos fundamentais ao meio ambiente equilibrado (art. 225 da Constituição Federal) e à cidade (art. 182), além de ser estruturante para o cumprimento dos ODS 6 (água potável e saneamento), 11 (cidades sustentáveis) e 13 (ação climática). Embu-Guaçu, situada em região de mananciais, enfrenta desafios como poluição difusa, ocupações irregulares, impermeabilização excessiva do solo e infraestrutura insuficiente de drenagem urbana. O manejo inadequado de águas pluviais tem gerado enchentes, assoreamento de cursos d'água e riscos à saúde pública e ambiental. A ausência de planejamento integrado entre drenagem, uso do solo e arborização urbana compromete a resiliência climática do território.

Diretrizes:

- Implantar o Plano Municipal de Recursos Hídricos e Drenagem Urbana, integrando ações de conservação, monitoramento e uso sustentável da água, conforme diretrizes da Lei nº 9.433/1997 (Política Nacional de Recursos Hídricos) e da Lei nº 11.445/2007 (Política Nacional de Saneamento Básico).
- Garantir a proteção e recuperação das nascentes, margens e corpos hídricos, com base em mapeamento técnico-georreferenciado e em consonância com o Código Florestal (Lei nº 12.651/2012).
- Promover soluções baseadas na natureza (SbN), como jardins de chuva, pavimentos permeáveis, trincheiras de infiltração e valas verdes, para controle de cheias e aumento da infiltração de águas pluviais.
- Integrar a política de drenagem urbana à arborização, permeabilidade do solo e infraestrutura verde, promovendo a cidade-esponja como paradigma adaptativo à emergência climática.
- Estabelecer programas de educação ambiental hídrica e de governança participativa da água, com comitês locais, escolas e comunidades, conforme princípios do Conselho Nacional de Recursos Hídricos.
- Assegurar a destinação de recursos específicos no orçamento municipal, inclusive por meio do Fundo Municipal de Meio Ambiente, para intervenções estruturantes de drenagem e recuperação hídrica.



Quadro 13 – Recursos Hídricos e Drenagem Urbana.

Categoria	Diagnóstico	Diretrizes	ODS Relacionados	Instrumentos/Fundos /Planos
Recursos Hídricos e Drenagem	Enchentes, impermeabilização e ocupação irregular comprometem resiliência hídrica urbana	Implantar plano municipal de drenagem, restaurar nascentes, adotar SbN e cidades-esponja, integrar políticas urbanas e ambientais	ODS 6, 11, 13	Lei 9.433/1997, Lei 11.445/2007, Fundo de Meio Ambiente

4.15 Moradia, Regularização Fundiária e Direito à Cidade

Diagnóstico: O direito à moradia digna está previsto no art. 6º da Constituição Federal e no art. 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, sendo também elemento central do direito à cidade, conforme o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001). Embu-Guaçu apresenta elevada demanda por regularização fundiária urbana e rural, com ocupações irregulares em áreas ambientalmente sensíveis e carência de infraestrutura básica. A ausência de políticas habitacionais articuladas compromete a função social da propriedade e amplia desigualdades socioespaciais.

Diretrizes:

- Elaborar o Plano Municipal de Habitação e Regularização Fundiária, com base na Lei nº 13.465/2017 e no Estatuto da Cidade.
- Implementar políticas de urbanização de áreas precárias com garantia de infraestrutura básica, segurança jurídica e participação comunitária.
- Integrar as ações de regularização com a proteção ambiental, respeitando os parâmetros da Lei da Mata Atlântica e da Lei nº 12.651/2012.
- Priorizar a regularização fundiária de interesse social (REURB-S), assegurando acesso à moradia, mobilidade e equipamentos públicos.
- Estimular a produção de habitação social por meio de parcerias, autogestão e modelos sustentáveis, conforme diretrizes do Programa Minha Casa Minha Vida Entidades.



Quadro 14 – Moradia, Regularização Fundiária e Direito à Cidade.

Categoria	Diagnóstico	Diretrizes	ODS Relacionados	Instrumentos/Fundos/Planos
Moradia e Regularização Fundiária	Déficit habitacional, ocupações em áreas sensíveis e ausência de políticas articuladas	Elaborar Plano Habitacional, promover urbanização de áreas precárias e REURB-S com proteção ambiental	ODS 1, 10, 11	Lei 13.465/2017, Estatuto da Cidade, Fundo de Habitação

4.16 Clima, Energia e Sustentabilidade Urbana

Diagnóstico: As mudanças climáticas impõem desafios urgentes à gestão urbana, à segurança energética e à sustentabilidade ambiental, exigindo ações multissetoriais, preventivas e adaptativas. Conforme o Acordo de Paris e a PNMC (Lei nº 12.187/2009), os municípios devem atuar na mitigação de emissões e na adaptação aos eventos extremos. Embu-Guaçu, inserida em área de mananciais e vulnerabilidade social, enfrenta riscos crescentes de inundações, escassez hídrica e ilhas de calor, sendo necessário integrar a política climática ao ordenamento territorial.

Diretrizes:

- Elaborar e implementar o Plano Municipal de Ação Climática, conforme o Acordo de Paris, a PNMC e as diretrizes do ICLEI.
- Promover a transição energética com estímulo à geração de energia limpa, especialmente solar fotovoltaica, em prédios públicos e empreendimentos habitacionais.
- Integrar políticas de uso do solo, mobilidade, arborização e edificações sustentáveis à mitigação e adaptação climática, com base nos ODS 11 e 13.
- Criar indicadores locais de vulnerabilidade climática e resiliência urbana, com sistemas de alerta e protocolos de gestão de riscos.
- Incentivar a eficiência energética, o uso racional da água e a gestão de resíduos com foco em baixo carbono e economia circular.
- Estimular consórcios intermunicipais e captação de recursos climáticos nacionais e internacionais para financiamento de projetos estruturantes.



Quadro 15 – Clima, Energia e Sustentabilidade Urbana.

Diagnóstico / Contexto	Diretrizes Técnicas e Operacionais	Referências Normativas / ODS / Instrumentos
Vulnerabilidade climática acentuada, com riscos crescentes de enchentes, ilhas de calor e escassez hídrica; necessidade de transição energética e adaptação multissetorial.	Elaborar Plano Municipal de Ação Climática; promover geração de energia limpa (solar fotovoltaica); integrar políticas de uso do solo, mobilidade e edificações sustentáveis; criar indicadores de vulnerabilidade climática e sistemas de alerta; incentivar eficiência energética, economia circular e captação de recursos climáticos.	Lei nº 12.187/2009 (PNMC); Acordo de Paris; ICLEI; ODS 11, 13 e 17; Plano de Ação Climática Local; Fundos Climáticos Nacionais e Internacionais.

CAPÍTULO 5 – DOS INSTRUMENTOS DE GESTÃO E IMPLEMENTAÇÃO DO PLANO DIRETOR

O presente capítulo apresenta os instrumentos técnicos, jurídicos, urbanísticos, ambientais, fiscais, econômicos, participativos e territoriais indispensáveis à implementação, ao monitoramento e à governança do Plano Diretor do Município de Embu-Guaçu. Tais instrumentos visam garantir a efetivação dos princípios da função social da propriedade e da cidade, da sustentabilidade ambiental, da justiça socioespacial, da acessibilidade universal, da equidade e da gestão participativa.

Este capítulo está alinhado aos arts. 5º, 6º, 182 e 225 da Constituição Federal de 1988; ao Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001); à Lei da REURB (Lei nº 13.465/2017); à Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei nº 12.305/2010); à Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000); à Lei da Pessoa com Deficiência (Lei nº 13.146/2015); à Lei Complementar nº 140/2011; à Lei Estadual nº 12.233/2006; à Resolução CONSEMA nº 01/2024; às Resoluções SMA nº 80/2020 e SEMIL nº 02/2024; à Agenda 2030 da ONU (ODS 1, 2, 6, 9, 10, 11, 12, 13, 15, 16 e 17); à Nova Agenda Urbana da ONU-Habitat; à Declaração de Quito e à Carta Brasileira para Cidades Inteligentes.

Quadro 1 – Função Social da Cidade e Planejamento Territorial.



Categoria	Diagnóstico	Diretrizes	ODS Relacionados	Instrumentos/Fundamentos/Planos
Função Social da Cidade e Planejamento Territorial	Ausência de controle da expansão urbana, ocupações irregulares, pressão sobre áreas ambientais e subutilização de áreas urbanas.	Aplicar os instrumentos do Estatuto da Cidade para garantir a função social da propriedade; induzir o adensamento sustentável; integrar macrozoneamento, ZEIS e zoneamento ambiental; priorizar a regularização fundiária e ampliar o controle público sobre o território.	ODS 1, 10, 11, 13	Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/2001; REURB; Lei nº 13.465/2017; Plano Diretor; Zoneamento Ambiental; Sistema de Planejamento Territorial

5.1 Instrumentos Urbanísticos

O Município ainda carece de mecanismos urbanísticos regulamentados e integrados à política fundiária. A ausência de instrumentos como ZEIS, outorga onerosa e transferência do direito de construir compromete o controle da expansão urbana, inviabiliza o adensamento sustentável e perpetua desigualdades socioespaciais.

Diretrizes:

- Estabelecer as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) com parâmetros específicos de uso e ocupação, protegendo a função residencial e a permanência das famílias de baixa renda, conforme o Estatuto da Cidade e diretrizes do Plano Nacional de Habitação;
- Regulamentar a Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) e a Transferência do Direito de Construir (TDC) como instrumentos de financiamento de infraestrutura e de redistribuição de oportunidades urbanas;
- Aplicar o Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC) e o IPTU Progressivo no Tempo para combater a especulação imobiliária e induzir a função social da propriedade;
- Adotar a demarcação urbanística e o direito de preempção como mecanismos de planejamento antecipado e de aquisição pública estratégica;



- Integrar os instrumentos urbanísticos ao Sistema de Planejamento Territorial, à política habitacional e à proteção ambiental, assegurando seu uso articulado e transparente.

Quadro 2 – Instrumentos Urbanísticos.

Categoria	Diagnóstico	Diretrizes	ODS Relacionados	Instrumentos/Fundos/Planos
Instrumentos Urbanísticos	Expansão urbana descontrolada, ausência de regulamentação de instrumentos como ZEIS, OODC, TDC, PEUC e direito de preempção.	Regulamentar e aplicar ZEIS, OODC, TDC e PEUC; combater a especulação e induzir uso racional do solo; integrar aos sistemas de planejamento urbano e habitacional.	ODS 10, 11, 16	Estatuto da Cidade; Plano Diretor; Código Tributário Municipal; Leis Complementares Municipais

5.2 Instrumentos Ambientais e de Compensação

A gestão ambiental municipal atua de forma predominantemente reativa e fragmentada, com baixa integração entre licenciamento, compensações, planejamento territorial e política climática. Faltam normas locais robustas, padronização de procedimentos e articulação com os marcos estaduais e federais.

Diretrizes:

- Fortalecer o licenciamento e as autorizações ambientais como instrumentos vinculantes ao ordenamento territorial e à justiça socioambiental, com base nas competências da Lei Complementar nº 140/2011 e da Resolução CONSEMA nº 01/2024;
- Implantar a Avaliação Ambiental Estratégica (AAE) para grandes projetos ou planos de impacto estrutural, promovendo análise integrada e preventiva dos efeitos cumulativos sobre o território e a população;
- Tornar obrigatória a realização de Estudos de Impacto de Vizinhança (EIV) e Estudos de Impacto Ambiental (EIA-RIMA) em empreendimentos com potencial significativo de alteração do meio urbano ou natural;



- Vincular as compensações ambientais à proteção dos mananciais e à prestação de serviços ecossistêmicos, admitindo a doação de equipamentos, serviços e valores conforme a Resolução SMA nº 80/2020 e a Resolução SEMIL nº 02/2024;
- Criar bancos de áreas e sistemas locais de Pagamento por Serviços Ambientais (PSA), reflorestamento, conservação e educação ambiental, com prioridade para territórios de maior vulnerabilidade ecológica e social.

Quadro 3 – Instrumentos Ambientais e de Compensação.

Categoria	Diagnóstico	Diretrizes	ODS Relacionados	Instrumentos/Fundos/Planos
Gestão Ambiental e Compensações	Licenciamento frágil, ausência de AAE e EIV, baixa padronização de compensações e gestão desconectada da política urbana.	Fortalecer o licenciamento; implantar AAE; exigir EIV e EIA/RIMA; criar bancos de áreas e PSA; aplicar SMA 80/2020 e SEMIL 02/2024.	ODS 11, 13, 15	Lei nº 6.938/1981; Resoluções SIMA nº 80/2020 e SEMIL nº 02/2024; CONSEMA nº 01/2024; Fundo Municipal de Meio Ambiente

5.3 Instrumentos Fiscais e Financeiros

A política fiscal e orçamentária municipal ainda opera de forma dissociada dos objetivos estratégicos do desenvolvimento urbano sustentável. A ausência de vinculação entre os tributos municipais e os fundos setoriais dificulta o financiamento estruturado das políticas públicas previstas neste Plano Diretor. Além disso, há subutilização dos instrumentos de justiça fiscal e de indução ao uso racional do solo urbano.

Diretrizes:

- Estabelecer mecanismos de vinculação entre a arrecadação de IPTU, ITBI, taxas urbanas e os Fundos Municipais setoriais (Meio Ambiente, Saneamento, Urbanismo, Habitação, Cultura, Mobilidade), garantindo previsibilidade e planejamento plurianual dos recursos públicos;



- Regulamentar e aplicar o IPTU Progressivo no Tempo como forma de desestimular a especulação imobiliária, incentivar o aproveitamento de imóveis ociosos e realizar justiça tributária, em conformidade com o art. 182 da Constituição Federal;
- Estimular a aplicação da Outorga Onerosa e da Contribuição de Melhoria como instrumentos de redistribuição de valor fundiário e financiamento de obras públicas, especialmente em territórios vulneráveis;
- Criar incentivos fiscais vinculados à transição ecológica, à agricultura familiar, à economia circular e à inovação territorial, com foco na sustentabilidade socioambiental e na inclusão produtiva;
- Garantir ampla transparência na gestão dos fundos públicos por meio de conselhos gestores paritários, portais de acesso público e auditorias periódicas, conforme os princípios da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Lei de Acesso à Informação.

Quadro 4 – Instrumentos Fiscais e Financeiros.

Categoria	Diagnóstico	Diretrizes	ODS Relacionados	Instrumentos/Fundos/Planos
Política Fiscal e Fundos Setoriais	Ausência de vinculação entre tributos e fundos públicos; subutilização do IPTU progressivo e da outorga onerosa.	Vincular IPTU, ITBI e taxas aos Fundos; aplicar IPTU progressivo e Contribuição de Melhoria; criar incentivos à sustentabilidade e garantir controle social.	ODS 10, 11, 16, 17	LC nº 101/2000 (LRF); Estatuto da Cidade; Leis Municipais dos Fundos; Plano Plurianual (PPA)

5.4 Instrumentos de Regularização Fundiária

A informalidade fundiária urbana e rural configura um dos principais entraves ao cumprimento da função social da propriedade e ao direito à cidade. A ausência de política pública estruturada de REURB impede a superação da insegurança jurídica, a ampliação do acesso à moradia e a regularização integrada das infraestruturas básicas.

Diretrizes:



- Elaborar o Plano Municipal de Regularização Fundiária com base na Lei nº 13.465/2017 e no Decreto Federal nº 9.310/2018, promovendo ações continuadas e articuladas com as demais políticas urbanas, ambientais e sociais;
- Diferenciar e aplicar com critérios técnicos e sociais as modalidades de REURB-S (interesse social) e REURB-E (interesse específico), com foco na superação das desigualdades fundiárias e territoriais;
- Garantir que a regularização fundiária esteja associada à implantação de infraestrutura urbana essencial, à recuperação ambiental, ao saneamento e à melhoria da qualidade de vida;
- Estabelecer Comissão Intersetorial Permanente de Regularização Fundiária, com participação das Secretarias de Meio Ambiente, Habitação, Desenvolvimento Urbano, Assistência Social e Procuradoria Jurídica;
- Priorizar núcleos urbanos localizados em ZEIS, territórios com populações tradicionais e comunidades situadas em áreas de risco social e ambiental, garantindo segurança jurídica, permanência das famílias e respeito à função social da moradia.

Quadro 5 – Regularização Fundiária.

Categoria	Diagnóstico	Diretrizes	ODS Relacionados	Instrumentos/Fundos/Planos
Regularização Fundiária (REURB)	Informalidade e fundiária urbana e rural, insegurança jurídica, ausência de política estruturada e articulação intersetorial.	Implementar Plano Municipal de REURB; distinguir REURB-S e REURB-E; integrar habitação, saneamento, meio ambiente e mobilidade; instituir Comissão Intersetorial.	ODS 1, 10, 11, 16	Lei nº 13.465/2017; Decreto nº 9.310/2018; Estatuto da Cidade; Fundo de Habitação

5.5 Governança Participativa e Indicadores

A participação social no planejamento urbano é um direito constitucional e um dos pilares do Estatuto da Cidade, mas ainda encontra entraves estruturais e institucionais no âmbito municipal. A fragilidade dos conselhos, a ausência de



indicadores de desempenho e a baixa inclusão digital comprometem a transparência, a fiscalização social e a legitimidade das decisões públicas.

Diretrizes:

- Fortalecer o Conselho Municipal de Política Urbana, Meio Ambiente e Desenvolvimento como instância deliberativa permanente, garantindo paridade entre poder público e sociedade civil, rotatividade e representatividade de segmentos minorizados;
- Institucionalizar a Conferência Municipal da Cidade como espaço máximo de pactuação democrática e revisão quadrienal do Plano Diretor, com ampla mobilização territorial e temática;
- Criar o Sistema Municipal de Indicadores Territoriais, com base em dados geoespaciais, diagnósticos intersetoriais e metas vinculadas aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS);
- Integrar as bases de dados municipais aos sistemas estaduais e federais, como SIGRH, SIGOR, DATAGEO e Cadastro Técnico Multifinalitário, promovendo interoperabilidade e inteligência territorial;
- Estimular a governança digital, com plataformas de participação, ouvidoria ativa e transparência em tempo real, assegurando acessibilidade comunicacional e inclusão socioterritorial.

Quadro 6 – Governança Participativa e Indicadores.

Categoria	Diagnóstico	Diretrizes	ODS Relacionados	Instrumentos/Fundos/Planos
Governança Participativa	Fragilidade dos conselhos, ausência de indicadores e bases de dados, e baixa inclusão digital.	Fortalecer conselhos e conferências; criar Sistema Municipal de Indicadores; integrar com bases estaduais e federais; fomentar transparência e participação digital.	ODS 11, 16, 17	Estatuto da Cidade; Lei Orgânica Municipal; LAI; Marco Regulatório da Sociedade Civil



5.6 Instrumentos Rurais e de Agricultura Sustentável

A zona rural do município representa patrimônio ambiental, produtivo e cultural, mas sofre com a ausência de políticas públicas integradas, degradação ambiental e perda de capacidade produtiva. O território rural carece de reconhecimento de sua função socioambiental e de incentivos à agricultura familiar, à agroecologia e à gestão sustentável do solo.

Diretrizes:

- Reconhecer juridicamente a função socioambiental da propriedade rural e instituir zonas de produção sustentável, alinhadas ao Estatuto da Terra, à PNAPO (Política Nacional da Agricultura Orgânica) e à Política Nacional de Agricultura Familiar (Lei nº 11.326/2006);
- Estabelecer mecanismos de Pagamento por Serviços Ambientais (PSA) aos produtores rurais que conservem matas nativas, nascentes e solo produtivo, conforme as diretrizes da Lei nº 14.119/2021;
- Criar programas de apoio técnico e financeiro à transição agroecológica, incluindo fomento à produção orgânica, assistência técnica pública, capacitação e certificação comunitária;
- Instituir políticas de aquisição pública de alimentos da agricultura familiar para abastecimento de escolas, equipamentos públicos de saúde e assistência social;
- Integrar a política rural ao planejamento territorial e ambiental, valorizando circuitos curtos de comercialização, soberania alimentar e adaptação climática.

Quadro 7 – Agricultura Sustentável e Território Rural.

Categoria	Diagnóstico	Diretrizes	ODS Relacionados	Instrumentos/Fundamentos/Planos
Política Rural Sustentável	Ausência de valorização do território rural; degradação ambiental; baixa produção agroecológica.	Criar zonas de produção sustentável; implantar PSA rural; fomentar agroecologia; instituir compras públicas; articular agricultura ao ordenamento.	ODS 2, 12, 13, 15	Lei nº 11.326/2006; Lei nº 14.119/2021 (PSA); Estatuto da Terra; PNAPO; Fundos Municipais



5.7 Inovação Territorial e Adensamento Qualificado

A ausência de planejamento sobre densidade urbana e a escassez de incentivos à inovação comprometem o uso racional da infraestrutura existente, a justiça espacial e a qualificação ambiental do território. O município carece de mecanismos para induzir o adensamento sustentável e criar zonas de inovação urbana e tecnológica.

Diretrizes:

- Estabelecer zonas de adensamento qualificado com base em critérios técnicos de infraestrutura instalada, cobertura de transporte público, capacidade hídrica e inserção ambiental, priorizando o uso misto e a diversidade funcional;
- Estimular a produção de habitação social em áreas dotadas de infraestrutura, com controle do impacto de vizinhança, respeitando os parâmetros da Lei nº 10.257/2001 e da Lei da Mata Atlântica;
 - Criar zonas de inovação urbana com estímulo à digitalização, tecnologias limpas, arquitetura bioclimática, telhados verdes, captação de águas pluviais e materiais de baixo impacto;
 - Integrar os instrumentos urbanísticos e ambientais a políticas de inovação territorial, com base na Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) e nas diretrizes da Nova Agenda Urbana e da Carta Brasileira para Cidades Inteligentes;
 - Promover parcerias com universidades, cooperativas, arranjos produtivos locais e centros de pesquisa para fomento de soluções adaptadas à realidade local.

Quadro 8 – Inovação Territorial e Adensamento Qualificado.

Categoria	Diagnóstico	Diretrizes	ODS Relacionados	Instrumentos/Fundamentos/Planos
Inovação Urbana e Adensamento	Falta de políticas para adensamento sustentável e de zonas de inovação urbana.	Estimular zonas com infraestrutura e transporte; implantar zonas de inovação; integrar PNDU, cidades inteligentes e habitação social em áreas dotadas de serviços.	ODS 9, 11, 13, 17	Carta Brasileira para Cidades Inteligentes; PNDU; Lei nº 10.257/2001; Plano Diretor



CAPÍTULO 6 – DAS DISPOSIÇÕES TRANSITÓRIAS, APLICAÇÃO IMEDIATA E REVISÕES NORMATIVAS

Este capítulo tem por finalidade estabelecer as orientações para a transição normativa e institucional entre o ordenamento anterior vigente (Lei Complementar nº 156/2019) e o novo marco legal do Plano Diretor de Embu-Guaçu. Seu conteúdo fundamenta a aplicação imediata das diretrizes preliminares, propõe critérios para compatibilização normativa progressiva e estrutura os mecanismos de revisão, salvaguarda e governança democrática durante o processo de formulação legislativa.

As diretrizes aqui constantes não apenas sintetizam o compromisso político-administrativo do Município com a sustentabilidade, a função social da cidade e a justiça territorial, como também operam como arcabouço técnico e interpretativo para a regulamentação, aplicação e avaliação da futura lei do Plano Diretor. Seu caráter é orientador, porém vinculante quanto à integridade dos princípios constitucionais, normativos e pactos federativos assumidos pelo Município, com base no art. 182 da Constituição Federal, no Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) e nos ODS 11, 13, 15 e 16 da Agenda 2030 da ONU.

Quadro 1 – Finalidade das Disposições Transitórias.

Eixo	Diretriz Estratégica	Fundamento Legal / Normativo	ODS Relacionados
Transição Normativa	Estabelecer diretrizes para o período entre o plano vigente e o novo Plano Diretor.	CF/88, art. 182; EC nº 65/2010; Lei nº 10.257/2001	ODS 11, ODS 16
Governança Jurídica	Assegurar que as diretrizes preliminares tenham eficácia orientadora imediata.	Princípios da Administração Pública; Estatuto da Cidade	ODS 16

6.1 Compromissos Institucionais e Responsabilidades Administrativas

A transição entre o ordenamento territorial vigente e a nova legislação urbanística deverá ser conduzida por um pacto institucional entre os órgãos da administração pública direta e indireta, os conselhos municipais e a sociedade civil organizada. Este compromisso assume natureza programática, técnica e política, e



tem como objetivo garantir que a implementação das diretrizes preliminares respeite os princípios constitucionais da função social da cidade (CF/88, art. 182), da transparência pública (CF/88, art. 37), da sustentabilidade ambiental e da participação democrática (Estatuto da Cidade, art. 2º).

Diretrizes:

- Todas as secretarias municipais incorporem expressamente as diretrizes preliminares em seus planos setoriais de ação, planejamento orçamentário e projetos estratégicos;
- Os gestores públicos adotem decisões orientadas por critérios de supremacia do interesse público, eficiência administrativa e uso de conhecimento técnico validado;
- As obrigações intersecretariais sejam institucionalizadas por meio de portarias conjuntas, com prazos e metas definidas;
- Os compromissos de implementação estejam vinculados a instrumentos de controle e avaliação contínuos, com divulgação de relatórios anuais e vinculação ao Plano Plurianual (PPA);
- A atuação dos órgãos colegiados seja reforçada como espaço deliberativo e de monitoramento da aplicação das diretrizes, garantindo o exercício da função pública em sua dimensão ética e republicana.

Quadro 2 – Compromissos Institucionais e Responsabilidades.

Eixo	Diretriz Estratégica	Fundamento Legal / Normativo	Instrumentos Correlatos
Articulação Intersecretarial	Formalizar compromissos de governança entre órgãos públicos.	CF/88, art. 37; Lei nº 10.257/2001	Portarias conjuntas, colegiados, comissões técnicas
Vinculação ao PPA	Integrar diretrizes ao planejamento plurianual e à LDO.	CF/88, art. 165, §1º e §2º	PPA, LDO, LOA, relatórios de gestão

6.2 Aplicação Imediata e Salvaguarda Técnica

As diretrizes deste Plano deverão ser consideradas nos atos de planejamento, elaboração de normas e decisões administrativas, ainda que anteriormente à sua



conversão formal em lei. Tal orientação está ancorada no princípio da eficácia imediata das normas gerais de planejamento urbano (CF/88, art. 182, §1º) e nos compromissos internacionais com os ODS.

Diretrizes:

- Alinhamento com políticas públicas federais e estaduais em curso (PNDU, PNAB, PMSB, Política Estadual de Mudanças Climáticas etc.);
- Adoção de critérios técnicos definidos por órgãos como SEMIL, CONAMA, CONSEMA, ANA, SNIS, IBGE;
- Enfrentamento de situações emergenciais fundadas em dados técnicos (vulnerabilidade climática, ocupações irregulares, risco hídrico, etc.);
- Fundamentação de decisões administrativas orientadas pela supremacia do interesse público (CF/88, art. 37, caput).

Quadro 3 – Aplicação Imediata e Salvaguarda Técnica.

Eixo	Diretriz Estratégica	Fundamento Legal / Normativo	Instrumentos Correlatos
Prevalência Técnica	Aplicação das diretrizes antes da aprovação legislativa.	CF/88, art. 182, §1º; Jurisprudência do STF	Parecer técnico; ato administrativo motivado
Integração Federativa	Adoção de critérios de planos e políticas superiores.	PNDU, PNAB, PMSB, Política Climática	IBGE, DATAGEO, SIGOR, ANA, SEMIL

6.3 Revisões Normativas Pontuais

Será admitida a revisão normativa pontual das diretrizes aqui contidas, desde que vinculada a normas federais ou estaduais supervenientes, sem prejuízo dos princípios da precaução ambiental, da dignidade humana (CF/88, art. 1º, III), da transparência e da não-regressividade (interpretada à luz do §1º do art. 225 da CF).

Diretrizes:

- Ser instruída por manifestação técnica fundamentada;
- Promover qualificação da política pública atingida;
- Ser precedida de consulta aos conselhos e instâncias colegiadas;
- Assegurar registro e publicidade por meio dos canais oficiais de transparência municipal.



Quadro 4 – Revisões Normativas e Salvaguardas Jurídicas.

Eixo	Diretriz Estratégica	Fundamento Legal / Normativo	ODS Relacionados
Revisão Justificada	Revisão das diretrizes vinculada a norma superior superveniente.	CF/88, art. 225; Lei nº 9.784/1999	ODS 16
Cláusula de Não-Regressividade	Vedação a retrocessos normativos injustificados.	STF – ADI 3540; RE 627189	ODS 13, ODS 15

6.4 Compatibilização Progressiva das Políticas Públicas

Recomenda-se que todos os planos setoriais, leis municipais, fundos, convênios e contratos administrativos passem por revisão e alinhamento técnico com as diretrizes aqui dispostas.

Diretrizes:

- Ser conduzida por comissão intersecretarial permanente com suporte técnico da SEPLAN e da Procuradoria Geral;
- Observar cronograma institucionalizado no prazo máximo de 180 dias após a promulgação da lei;
- Ser registrada e controlada por meio de plataforma digital de governança pública e publicação periódica de relatórios (ODS 16 – Paz, Justiça e Instituições Eficazes).

Quadro 5 – Compatibilização Progressiva.

Eixo	Diretriz Estratégica	Fundamento Legal / Normativo	Instrumentos/Fundos/Planos
Alinhamento Técnico	Compatibilizar políticas públicas e fundos ao novo Plano Diretor.	CF/88, art. 30, I e VIII	Planos Setoriais, Fundos Municipais, contratos
Monitoramento Digital	Instituir plataforma de transparência da compatibilização normativa.	Lei nº 12.527/2011 (LAI)	Portal da Transparência, COMPEMA, Câmara Técnica



6.5 Participação Institucional e Controle Democrático

A condução da transição normativa deve respeitar os princípios da publicidade, da transparência ativa, da escuta qualificada e da gestão participativa.

Diretrizes:

- Criação de uma comissão de transição com participação paritária da sociedade civil;
- Divulgação de estudos preparatórios, minutas legislativas e relatórios por meio do Portal da Transparência e da Ouvidoria Geral;
- Realização de audiências públicas e oficinas técnicas com grupos prioritários (juventude, comunidades tradicionais, pessoas com deficiência);
- Institucionalização de canais permanentes de monitoramento e deliberação colegiada.

Quadro 6 – Participação Social e Controle Democrático.

Eixo	Diretriz Estratégica	Fundamento Legal / Normativo	ODS Relacionados
Escuta Ativa	Realização de consultas e audiências com grupos prioritários.	CF/88, art. 1º, parágrafo único; Lei nº 10.257/2001, art. 43	ODS 16, ODS 17
Publicidade Proativa	Divulgação de documentos preparatórios e minutas legislativas.	Princípios da publicidade e transparência	Portal da Transparência, Ouvidoria Geral

6.6 Supremacia Técnica e Interesse Público

Toda decisão normativa, administrativa ou judicial deverá observar os seguintes parâmetros de prevalência.

Diretrizes:

- A função socioambiental da propriedade e da cidade, como fundamento constitucional (art. 182, CF/88);
- A hierarquia normativa (com prevalência das normas federais, estaduais e dos tratados internacionais ratificados);
- A autoridade técnica validada, conforme estabelecido por parecer técnico circunstanciado e transparente;



- A primazia do interesse público sobre conveniências privadas ou setoriais, conforme art. 2º, caput e inciso I da Lei nº 9.784/1999.

Quadro 7 – Supremacia Técnica e Interesse Público

Eixo	Diretriz Estratégica	Fundamento Legal / Normativo	Instrumentos Correlatos
Autoridade Técnica	Decisões baseadas em parecer técnico fundamentado.	Lei nº 9.784/1999, art. 2º, II	Laudos, estudos, notas técnicas públicas
Hierarquia Normativa	Prevalência de normas federais, estaduais e internacionais.	CF/88, art. 59 e 225; Pactos multilaterais	Constituição, tratados internacionais, Estatuto da Cidade

6.7 Encerramento e Vinculação Legislativa

Este capítulo encerra o Caderno de Diretrizes Preliminares ao novo Plano Diretor de Embu-Guaçu. Suas orientações passam a integrar, de forma vinculada e interpretativa, a base legal para a redação da minuta da nova Lei Complementar. As disposições aqui constantes deverão ser integralmente consideradas na tramitação legislativa posterior, como previsto no art. 30, I e VIII da Constituição Federal, e servirão de referência normativa nos processos de fiscalização, controle e avaliação técnica institucional.

Quadro 8 – Vinculação Legislativa e Encerramento.

Finalidade	Descrição
Referência Normativa	Diretrizes passam a integrar o processo legislativo da nova lei.
Garantia Interpretativa	O conteúdo deste capítulo servirá de base para interpretação administrativa e judicial.
Continuidade Institucional	Assegura coerência entre diretrizes preliminares e normas futuras.



7 - ENCERRAMENTO

O presente **Caderno de Diretrizes Preliminares** constitui o marco técnico e político que fundamentará o processo de revisão do Plano Diretor do Município de Embu-Guaçu. Seus capítulos, estruturados por eixos temáticos, diagnósticos integrados e proposições normativas, refletem a complexidade dos desafios territoriais enfrentados pelo município e a necessidade de consolidar um novo ordenamento urbano fundado na justiça espacial, na sustentabilidade ambiental e na função social da cidade.

Elaborado a partir de uma intensa articulação institucional entre secretarias municipais, conselhos, grupos de trabalho e sociedade civil, e ancorado em estudos prévios, diagnósticos técnicos, relatórios participativos e fundamentos constitucionais, este documento é a base interpretativa para a formulação da minuta da nova Lei Complementar do Plano Diretor.

Os capítulos que compõem este Caderno – abrangendo desde a estrutura territorial, os instrumentos urbanísticos e ambientais, até as disposições transitórias e os mecanismos de aplicação imediata – não apenas orientaram a minuta legal, como também se configuram como referência permanente para os agentes públicos, conselhos municipais, órgãos de controle e atores sociais no acompanhamento da futura política de desenvolvimento urbano do município.

É recomendável que a aplicação concreta da nova lei observe os princípios aqui dispostos, garantindo coerência normativa e compromisso institucional. As diretrizes ora encerradas também oferecem subsídios para planos setoriais futuros, avaliações de impacto legislativo, e revisões periódicas do próprio Plano Diretor, conforme previsto no Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) e nos parâmetros da Agenda 2030 da ONU.

Por fim, que este instrumento não seja visto como ponto de chegada, mas como **início de um novo ciclo de amadurecimento institucional, escuta democrática e responsabilidade compartilhada com o território**. O planejamento urbano não se encerra em uma lei, mas se reinventa a cada desafio, a cada gestão e, sobretudo, a cada comunidade que se reconhece parte da cidade.



“Por fim, não existe cidade que funcione quando suas qualidades são privilégios de poucos e as maiorias são condenadas a viver em “puxadinhos de cidade”. A verdadeira reforma urbana pressupõe a extensão do direito à cidade para todos, concluindo um processo de democratização que ainda não ocorreu no território urbano brasileiro.”

— Raquel Rolnik



Secretaria
Municipal de
Meio Ambiente



Quadro-Síntese Integrado das Diretrizes Preliminares ao Plano Diretor de Embu-Guaçu

CAPÍTULO / TEMA	DIAGNÓSTICO RESUMIDO	DIRETRIZES ESTRUTURANTES	FUNDAMENTOS LEGAIS / TÉCNICOS	ODS RELACIONADOS
1. Introdução e Princípios Gerais	Necessidade de nova pactuação territorial com justiça socioambiental, transparência e participação	Construir plano com base em função social da cidade, gestão democrática e equilíbrio ambiental	CF/88 art. 182; Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade)	ODS 11, 16
2. Estrutura Territorial e Meio Físico	Fragilidade ambiental, áreas de mananciais, pressão urbana, infraestrutura deficiente	Preservar cobertura vegetal, qualificar infraestrutura verde, compatibilizar com APRMs	Lei Estadual nº 12.233/2006; Res. SMA nº 142/2018	ODS 11, 13, 15
3. Macrozoneamento	Zoneamento anterior com distorções, descompasso com o zoneamento estadual	Compatibilizar com APRM Guarapiranga, definir macrozonas por função e risco	Decreto nº 51.686/2007; Processo NIS nº 2061659/2018	ODS 11, 13
4. Diretrizes Temáticas Setoriais	Setores urbanos desarticulados, ausência de políticas integradas	Integração das políticas de saúde, educação, assistência, juventude, cultura, turismo, esporte, meio ambiente	Leis setoriais federais, estaduais e municipais	ODS 3, 4, 5, 8, 11, 16



CAPÍTULO / TEMA	DIAGNÓSTICO RESUMIDO	DIRETRIZES ESTRUTURANTES	FUNDAMENTOS LEGAIS / TÉCNICOS	ODS RELACIONADOS
4.15 Moradia e Regularização Fundiária	Déficit habitacional, ocupações irregulares, pressão em áreas frágeis	Implementar REURB, plano de habitação, urbanização integrada	Lei nº 13.465/2017; Estatuto da Cidade	ODS 11
4.16 Clima, Energia e Sustentabilidade Urbana	Vulnerabilidade climática, risco hídrico, ausência de plano climático	Elaborar plano climático, incentivar energia limpa, integração com mobilidade, arborização e uso do solo	PNMC (Lei nº 12.187/2009); Acordo de Paris; ICLEI	ODS 11, 13
5. Instrumentos de Gestão e Ordenamento Territorial	Baixo uso de instrumentos legais disponíveis para gestão urbana	Aplicar instrumentos do Estatuto da Cidade, criar fundos, atualizar cadastros, usar convênios e consórcios	Lei nº 10.257/2001; Lei nº 13.465/2017; CF/88	ODS 11, 16
6. Disposições Transitórias e Aplicação Imediata	Necessidade de regulamentação progressiva, salvaguarda jurídica, coordenação intersetorial	Aplicação imediata das diretrizes, salvaguarda da não-regressividade, governança técnica e participação social	CF/88 art. 182, 225; ODS; jurisprudência STF (ADI 3540, RE 627189)	ODS 11, 13, 15, 16



Quadro de Normas Legais e Infralegais Utilizadas

1. Constituição Federal (Norma Fundamental)

Dispositivo	Conteúdo Aplicado
Art. 5º, XXIII	Função social da propriedade
Art. 6º	Direito à moradia e à cidade
Art. 30, I e VIII	Competência municipal para legislar sobre ordenamento urbano
Art. 37	Princípios da administração pública: legalidade, publicidade, eficiência, moralidade e transparência
Art. 182 e §1º	Política urbana como instrumento de desenvolvimento urbano e função social da cidade
Art. 225 e §1º	Direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado; princípio da não-regressividade

2. Leis Federais

Norma	Conteúdo Aplicado
Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade)	Instrumentos urbanísticos, função social da propriedade, gestão democrática da cidade
Lei nº 13.465/2017	Regularização fundiária urbana e rural (REURB-S e REURB-E)
Lei nº 12.305/2010	Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS)
Lei nº 12.587/2012	Política Nacional de Mobilidade Urbana
Lei nº 11.445/2007	Política Nacional de Saneamento Básico
Lei nº 12.187/2009	Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC)
Lei nº 9.784/1999	Processo administrativo federal: interesse público, motivação, transparência
Lei nº 12.651/2012	Código Florestal: APPs, reserva legal, uso sustentável
Lei nº 13.709/2018	Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), aplicada à transparência e governança
Lei nº 14.026/2020	Novo marco legal do saneamento básico



3. Leis Estaduais

Norma	Conteúdo Aplicado
Lei Estadual nº 12.233/2006	Proteção aos mananciais da Bacia do Guarapiranga
Lei Estadual nº 9.509/1997	Código Estadual do Meio Ambiente
Lei Estadual nº 17.347/2021	Institui a Política Estadual de Mudanças Climáticas (PEMC) – atualizada
Lei Estadual nº 16.402/2016 (São Paulo)	Usada como referência técnica para parâmetros urbanísticos (zona de transição rural-urbana)

Decretos e Regulamentos

Norma	Conteúdo Aplicado
Decreto nº 51.686/2007 (SP)	Regulamenta a Lei Estadual nº 12.233/2006 (APRM Guarapiranga)
Decreto nº 10.203/2020	Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU)
Decreto nº 10.593/2020	Regulamenta a governança de saneamento básico
Decreto nº 11.797/2023	Governança da Identificação Civil e digital (Plataforma gov.br)

Resoluções e Normas Técnicas

Norma	Conteúdo Aplicado
Resolução SMA nº 142/2018	Tabelas de parâmetros urbanísticos para APRM-G
Resolução CONAMA nº 01/1986	Avaliação de impacto ambiental (referência técnica)
Resolução CONAMA nº 303/2002	Definição de APPs
Resolução CONAMA nº 335/2003	Normas para cemitérios (referência para ocupações urbanas sensíveis)
Resolução CONSEMA nº 01/2024 (SP)	Zoneamento e compatibilização ambiental
Manual da CETESB sobre Laudo de Fauna (2015)	Procedimentos de avaliação e resgate de fauna



4. Tratados e Pactos Internacionais

Norma	Conteúdo Aplicado
Agenda 2030 – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ONU)	Fundamentação ética e programática do Plano Diretor. Aplicação direta dos ODS 3, 4, 5, 6, 8, 10, 11, 13, 15 e 16
Acordo de Paris (ratificado pelo Brasil em 2016)	Base normativa para políticas climáticas municipais
Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948)	Direito à moradia, à dignidade e à participação pública

Quadro de Instrumentos Urbanísticos Mencionados no Caderno de Diretrizes Preliminares

Instrumento Urbanístico	Fundamentação Legal (EC, normas correlatas)	Aplicação nas Diretrizes de Embu-Guaçu
Plano Diretor	Art. 40 a 42 do Estatuto da Cidade	Eixo central da política urbana municipal, com diretrizes temáticas, territoriais e de revisão periódica (Cap. 1 a 6)
Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsória (PEUC)	Art. 5º e 42 do EC	Previsto para coibir a ociosidade de imóveis e induzir o adensamento planejado em ZEIS e zonas de centralidade
Imposto Predial e Territorial Urbano Progressivo (IPTU-P)	Art. 7º a 9º do EC	Instrumento fiscal indutor, vinculado à ocupação adequada e à função social da propriedade
Desapropriação com pagamento em títulos (TDPU)	Art. 4º, inciso V e Art. 8º do EC	Aplicável em áreas de interesse social para moradia ou regularização fundiária
Direito de Preempção	Art. 25 a 27 do EC	Utilizável em zonas de requalificação urbana e eixos de mobilidade para assegurar prioridade pública na aquisição de imóveis estratégicos



Instrumento Urbanístico	Fundamentação Legal (EC, normas correlatas)	Aplicação nas Diretrizes de Embu-Guaçu
Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC)	Art. 28 a 31 do EC	Mecanismo de arrecadação vinculado à sustentabilidade urbana e compensações ambientais (previsto em Cap. 4 e 5)
Transferência do Direito de Construir (TDC)	Art. 35 a 36 do EC	Previsto para proteção ambiental e valorização de imóveis públicos, inclusive com possibilidade de aplicação intermunicipal (Cap. 5)
Operações Urbanas Consorciadas (OUC)	Art. 32 a 34 do EC	Potencial para requalificação de áreas centrais e conexão com infraestrutura (não regulamentada, mas indicada em Cap. 4)
Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV)	Art. 36 a 38 do EC	Exigido para empreendimentos com alto impacto urbano, com base em critérios ambientais, viários e sociais (Cap. 5)
Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS)	Art. 4º, inciso V e Art. 42-B do EC	Reafirmadas como áreas prioritárias para urbanização e regularização fundiária com inclusão social (Cap. 3 e 4)
Plano de Mobilidade Urbana	Lei nº 12.587/2012	Proposto como instrumento complementar e integrador da política de uso do solo, com foco em acessibilidade e transporte sustentável (Cap. 4.9)
Plano de Habitação de Interesse Social (PHIS)	Lei nº 11.124/2005 e EC	Recomendado para orientar programas habitacionais e REURB-S (Cap. 4.15 e Cap. 5)
Estudo de Impacto Ambiental (EIA-RIMA)	Lei nº 6.938/81 e Res. CONAMA 01/1986	Referência para projetos com reflexos ambientais significativos (Cap. 4.14, 5.3, 5.7)
Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE)	Art. 9º da Lei nº 12.651/2012	Referência para compatibilização de macrozonas e conservação de mananciais (Cap. 3)



Instrumento Urbanístico	Fundamentação Legal (EC, normas correlatas)	Aplicação nas Diretrizes de Embu-Guaçu
Cadastro Multifinalitário	Art. 3º, III do EC	Instrumento de gestão territorial, com base técnica para fiscalizações, planejamento e justiça fiscal (Cap. 4.18 e 5.1)
Fundos Municipais Vinculados	EC e Lei 4.320/64	Utilizados como mecanismos de financiamento e compensação, incluindo o Fundo Municipal de Meio Ambiente e Fundo de Saneamento (Cap. 5.6 e 5.7)
Parcerias Público-Comunitárias (PPCs)	Caput do art. 4º e doutrina de gestão compartilhada	Previstas para zeladoria urbana, arborização, educação ambiental e políticas transversais (Cap. 5.11)

