



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

**REVISÃO DO MARCO REGULATÓRIO DE POLÍTICA URBANA DE
SANTO ANDRÉ**

**PRODUTO 3: AVALIAÇÃO PRELIMINAR DA LEGISLAÇÃO PERTINENTE
VERSÃO 1**

**SÃO PAULO
MARÇO/2022**

ÍNDICE

| | | |
|---------|--|----|
| 1. | INTRODUÇÃO | 1 |
| 1.1 | OBJETO | 1 |
| 1.2 | ESCOPO | 2 |
| 1.3 | OBJETIVOS | 2 |
| 2. | ANÁLISE DOS ASPECTOS FORMAIS | 4 |
| 2.1 | METODOLOGIA | 4 |
| 2.1.1 | Diretrizes relativas à boa técnica legislativa | 4 |
| 2.1.1.1 | Atendimento às LCs 95/1998 e 107/2001 | 4 |
| 2.1.1.2 | Remissão a normas técnicas | 5 |
| 2.1.1.3 | Uniformidade de definições | 8 |
| 2.1.1.4 | Imprecisão de definições | 10 |
| 2.1.2 | Diretrizes Relativas à Lógica Interna e Eficiência | 10 |
| 2.1.2.1 | Lógica Interna | 10 |
| 2.1.2.2 | Dispositivos Inócuos | 10 |
| 2.1.2.3 | Dispositivos inaplicáveis | 11 |
| 2.2 | APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS | 11 |
| 2.2.1 | Delimitação da aplicação da metodologia | 11 |
| 2.2.2 | Problemas identificados e recomendações | 12 |
| 3. | ANÁLISE RELATIVAS AO CONTEÚDO E COMPOSIÇÃO DO MR | 17 |
| 3.1 | ESCOPOS | 18 |
| 3.2 | POLÍTICA URBANA | 18 |
| 3.2.1 | Princípios, definições, objetivos e diretrizes da Política Urbana | 18 |
| 3.2.1.1 | Princípios | 18 |
| 3.2.1.2 | Objetivos, Diretrizes e ações | 21 |
| 3.2.1.3 | Documentos complementares | 23 |
| 3.2.1.4 | Princípios, definições, objetivos e diretrizes das Políticas Setoriais | 26 |

| | | |
|---------|---|----|
| 3.2.2 | Ordenação do Território | 27 |
| 3.2.2.1 | Macrozona Urbana | 28 |
| 3.2.2.2 | Macrozona de Proteção Ambiental | 32 |
| 3.2.2.3 | Zonas Especiais | 33 |
| 3.2.3 | Parâmetros Urbanísticos | 40 |
| 3.2.3.1 | Considerações sobre o Coeficiente de Aproveitamento | 40 |
| 3.2.3.2 | Gabarito e recuos | 43 |
| 3.2.4 | Instrumentos Urbanísticos | 44 |
| 3.2.4.1 | Considerações gerais | 44 |
| 3.2.4.2 | Outorga Onerosa do Direito de Construir | 45 |
| 3.2.4.3 | Estudo de Impacto de Vizinhança | 48 |
| 3.2.4.4 | Instrumentos Urbanísticos dependentes de autoaplicabilidade | 50 |
| 3.3 | CONTEÚDO MÍNIMO | 53 |
| 3.4 | LEIS ESPECÍFICAS | 54 |
| 3.4.1 | Obrigatórias | 54 |
| 3.4.1.1 | Lei da Função Social da Propriedade Urbana | 54 |
| 3.4.1.2 | Direito de Preempção | 54 |
| 3.4.1.3 | Outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso | 54 |
| 3.4.1.4 | Transferência do Direito de Construir | 55 |
| 3.4.2 | Leis Específicas Recomendadas | 56 |
| 3.4.2.1 | Regularização Fundiária | 56 |
| 3.4.2.2 | Direito de Laje | 56 |
| 3.4.2.3 | Condomínio de Lotes | 56 |
| 3.4.3 | Desnecessárias | 57 |
| 4. | CONCLUSÕES | 58 |
| 4.1 | DEFINIÇÃO DAS PEÇAS QUE OBRIGATORIAMENTE DEVEM INTEGRAR O MARCO REGULATÓRIO | 58 |
| 4.1.1 | Plano Diretor | 58 |
| 4.1.2 | Lei de Uso, Ocupação e Parcelamento do Solo | 58 |

| | | |
|-------|---|----|
| 4.1.3 | Código de Obras e Edificações | 58 |
| 4.1.4 | Lei da Função Social da Propriedade Urbana | 58 |
| 4.1.5 | Direito de Preempção | 58 |
| 4.1.6 | Outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso | 59 |
| 4.1.7 | Transferência do Direito de Construir | 59 |
| 4.2 | DEFINIÇÃO DAS PEÇAS ELETIVAS QUE PODEM INTEGRAR O MARCO REGULATÓRIO | 59 |
| 4.3 | SÍNTESE DAS RECOMENDAÇÕES | 60 |

ÍNDICE DE TABELAS

| | | |
|--------------|---|----|
| Tabela I: | Delimitação de conteúdo das normas do MR | 18 |
| Tabela II: | Proposta de padronização de estruturação | 22 |
| Tabela III: | Exemplo de reclassificação dos elementos de planejamento | 23 |
| Tabela IV: | Documentos Adicionais mencionados pelo PD | 24 |
| Tabela V: | Definição e objetivos para as zonas da MZU | 31 |
| Tabela VI: | Definições e políticas associadas aos territórios da MPA | 32 |
| Tabela VII: | Definições e Políticas Associadas às ZEIS | 35 |
| Tabela VIII: | Instrumentos Urbanísticos previstos no PD | 44 |
| Tabela IX: | Áreas Construídas, por Tipo de Uso, segundo a proporção de Acréscimos Gratuitos ou Outorgados (2016-2020, Santo André-SP) | 46 |
| Tabela X: | Tipos, Custos e Usos aplicáveis de EIV | 49 |
| Tabela XI: | Áreas de Terreno e Construídas, por tipo de Uso, com aplicação do EIV (2016-2020, Santo André-SP) | 50 |
| Tabela XII: | Síntese das principais recomendações | 60 |

ÍNDICE DE FIGURAS

| | | |
|-----------|---|----|
| Figura 1: | Fluxo Lógico do Marco Regulatório definido pelo TR | 17 |
| Figura 2: | Quadras por tamanho MZU Santo André | 29 |
| Figura 3: | Localização dos empreendimentos habitacionais (mapa de calor) por Uso do solo projetado | 39 |

1. INTRODUÇÃO

As análises constantes no presente relatório são preliminares, vale dizer, ao longo do desenvolvimento do trabalho, alguns entendimentos sofrerão alterações devido ao aprofundamento dos estudos técnicos e interlocuções.

Este produto consiste em uma avaliação preliminar da legislação urbanística pertinente ao marco regulatório da política urbana de Santo André, que será objeto de revisão deste termo de contratação. Está sujeita, portanto, a alterações ao longo do processo de desenvolvimento do trabalho, devido ao aprofundamento dos estudos técnicos e interlocuções.

1.1 OBJETO

Com base no Termo de Referência definidor do contrato, este relatório de Avaliação Preliminar da Legislação Pertinente deve conter:

- I. Síntese da Legislação existente, com indicação do conteúdo a ser abrangido;
- II. Indicação de outras peças de legislação a serem criadas, divididas em:
 - a. Obrigatórias: leis específicas exigidas pela LEI N° 10.257, DE 10 DE JULHO DE 2001 – Estatuto das Cidades – ou por outra legislação, incluídas as exigências de Leis Específicas demandadas pelas próprias peças centrais do Marco Regulatório;
 - b. Opcionais: Legislação Específica não explicitamente demandada pelo EC ou legislação do MR, mas cuja inclusão atende a necessidades objetivas apresentadas pelo presente estudo, notadamente adequações à LEI N° 13.465, DE 11 DE JULHO DE 2017, a qual requer Lei Específica Municipal para a aplicabilidade de alguns de seus instrumentos;
 - c. Complementares: deve ser encontrada uma fórmula no qual o regulamento da legislação seja apresentado em conjunto com o MR, ou contenha uma versão temporária do regulamento inserida nas peças do MR como disposição transitória até a efetiva regulamentação.

- III. Apontamento dos problemas formais, em especial contradições, inconsistências, dubiedades, imprecisões, procedimentos técnicos de aplicação difícil ou impossível e elementos burocráticos desnecessários, repetitivos ou subjetivos;
- IV. Apontamentos de questões de conteúdo, com a identificação de pontos críticos e elementos de reflexão para o debate a ser desenvolvido pelos estudos técnicos e processo participativo, notadamente quanto aos pontos centrais de natureza urbanística;

1.2 ESCOPO

O escopo do presente relatório é a análise da legislação existente, entendida como:

- 1) Avaliação das peças legais existentes quanto à sua técnica legislativa, segundo os padrões estabelecidos pelas boas práticas e pela legislação relativa ao assunto, bem como a lógica de sua hierarquização enquanto normas inter-relacionadas;
- 2) A identificação de elementos críticos dentro do MR, os quais deverão ser discutidos nos estudos técnicos e debates do processo participativo, estabelecendo recomendações em relação aos mesmos;
- 3) Avaliação das políticas e instrumentos constantes do MR em sua capacidade de produzir os resultados desejados em função dos princípios e objetivos do MR.

1.3 OBJETIVOS

São objetivos do presente estudo:

- a) Avaliação do Marco Regulatório vigente quanto aos seus aspectos formais, identificando problemas efetivos ou potenciais, orientando as alterações a serem produzidas nas fases seguintes;
- b) Exame pertinente à legislação urbanística visando determinar as peças legislativas que devem integrar o Marco Regulatório, bem como seus conteúdos mínimos, obrigatórios e recomendados;
- c) Estabelecimento de padrões e diretrizes a serem adotados nas tarefas relacionadas à produção das minutas da legislação proposta para o MR;

- d) Definição de aspectos não cobertos de forma satisfatória pela legislação vigente, os quais deverão ser enfrentados na nova legislação a ser produzida;
- e) Avaliação dos elementos centrais, em especial quanto a Políticas e Instrumentos, cuja definição é essencial para garantir a robustez do MR;
- f) Apresentar recomendações embasadas tecnicamente em relação à estruturação geral do MR e em relação aos pontos críticos apresentados.

2. ANÁLISE DOS ASPECTOS FORMAIS

2.1 METODOLOGIA

A metodologia desenvolvida para análise das peças legais relativas ao MR atende a dois objetivos simultâneos:

- I. Sistematiza e uniformiza as regras para remoção ou movimentação de partes nos documentos legais analisados, permitindo não só a padronização dos procedimentos, mas também simplificando sua apresentação, remetendo ao conjunto de regras que determinaram o procedimento;
- II. Estabelece um roteiro a ser seguido nas fases seguinte de elaboração de legislação, estabelecendo parâmetros de conformidade a serem atingidos pelas peças que compuserem o MR, bem como estabelecendo regras claras e objetivas para avaliação das peças legais a serem entregues.

2.1.1 Diretrizes relativas à boa técnica legislativa

2.1.1.1 Atendimento às LCs 95/1998 e 107/2001

Os parâmetros essenciais em relação à boa técnica legislativa estão expressos na LC 95/1998, em especial no seu Art. 11, com relação à qual será buscada a conformidade em todas as peças analisadas ou produzidas. A lei citada, acrescida das modificações acrescentadas pela LEI COMPLEMENTAR Nº 107, DE 26 DE ABRIL DE 2001, estabelece a obrigatoriedade de clareza, precisão e ordem lógica, diretrizes objetivamente definidas na referida lei pelo atendimento às seguintes regras:

“Art. 11. As disposições normativas serão redigidas com clareza, precisão e ordem lógica, observadas, para esse propósito, as seguintes normas:

I – Para a obtenção de clareza:

a) Usar as palavras e as expressões em seu sentido comum, salvo quando a norma versar sobre assunto técnico, hipótese em que se empregará a nomenclatura própria da área em que se esteja legislando;

b) Usar frases curtas e concisas;

c) Construir as orações na ordem direta, evitando preciosismo, neologismo e adjetivações dispensáveis;

d) Buscar a uniformidade do tempo verbal em todo o texto das normas legais, dando preferência ao tempo presente ou ao futuro simples do presente;

e) Usar os recursos de pontuação de forma judiciosa, evitando os abusos de caráter estilístico;

II – Para a obtenção de precisão:

a) Articular a linguagem, técnica ou comum, de modo a ensejar perfeita compreensão do objetivo da lei e a permitir que seu texto evidencie com clareza o conteúdo e o alcance que o legislador pretende dar à norma;

b) Expressar a ideia, quando repetida no texto, por meio das mesmas palavras, evitando o emprego de sinonímia com propósito meramente estilístico;

c) Evitar o emprego de expressão ou palavra que confira duplo sentido ao texto;

d) Escolher termos que tenham o mesmo sentido e significado na maior parte do território nacional, evitando o uso de expressões locais ou regionais;

e) Usar apenas siglas consagradas pelo uso, observado o princípio de que a primeira referência no texto seja acompanhada de explicitação de seu significado;

f) Grafar por extenso quaisquer referências feitas, no texto, a números e percentuais;

g) Grafar por extenso quaisquer referências a números e percentuais, exceto data, número de lei e nos casos em que houver prejuízo para a compreensão do texto;

h) Indicar, expressamente o dispositivo objeto de remissão, em vez de usar as expressões ‘anterior’, ‘seguinte’ ou equivalentes.

III – Para a obtenção de ordem lógica:

a) Reunir sob as categorias de agregação – subseção, seção, capítulo, título e livro – apenas as disposições relacionadas com o objeto da lei;

b) Restringir o conteúdo de cada artigo da lei a um único assunto ou princípio;

c) Expressar por meio dos parágrafos os aspectos complementares à norma enunciada no caput do artigo e as exceções à regra por este estabelecida;

d) Promover as discriminações e enumerações por meio dos incisos, alíneas e itens”.

2.1.1.2 Remissão a normas técnicas

As peças de legislação analisadas, em particular o Coesa, tentam em muitos segmentos estabelecer normas próprias em relação a aspectos para os quais existem normas técnicas estabelecidas, as quais já tem a obrigatoriedade de serem obedecidas. Tal procedimento traz uma série de inconvenientes que devem ser sanados pelas novas peças a serem propostas, inconvenientes estes que são analisados nos parágrafos seguintes.

A solução proposta é que a legislação requeira o atendimento às Normas Técnicas existentes, incluindo sua atualização, ao invés de buscar a reprodução das normas. A opção por uma definição exhaustiva das normas existentes ou a referência genérica às normas é uma decisão a ser tomada em conformidade com a especificidade destas normas; contudo, nos casos em que se optar por uma definição exhaustiva das normas, deve estar presente a ressalva relativa a atualizações posteriores.

2.1.1.2.1 Duplicidade de regras

O primeiro inconveniente diz respeito à duplicidade de regras criadas por esta situação, visto que tanto as normas próprias estabelecidas pela legislação local quanto as normas técnicas nacionais terão de ser obedecidas, gerando inclusive contradições cuja resolução demanda exame caso a caso e estabelece conflitos relativos à segurança jurídica dos empreendimentos.

É admissível que a legislação municipal, em aspectos específicos opte por um regramento mais restritivo que a norma técnica vigente, visando atender a especificidades locais. Este, contudo, não é o caso da maior parte das normas estabelecidas, as quais refletem, na maior parte dos casos, a tentativa de implementar alguns aspectos de normatização antes da consolidação de normas técnicas nacionais. Estes aspectos são notadamente significativos quanto às normas relativas à acessibilidade, tema em relação ao qual houve pioneirismo na legislação examinada, mas que se tornou obsoleto frente à consolidação de normas ABNT específicas.

Um caso específico desta duplicidade de normas a ser evitado é o que diz respeito a entidades que detêm poder regulador e dependem de normas específicas para adequação das instalações, como no caso do Corpo de Bombeiros e concessionárias de água e energia elétrica. Em especial, as normas que duplicam os dispositivos destas entidades devem ter prioridade na remoção do corpo do MR, visto que os conflitos de duplicidade criados nestes casos podem gerar problemas de maior dimensão quanto à impossibilidade de atendimento simultâneo a normas contraditórias.

2.1.1.2.2 Diferenças de Temporalidade

Há um conflito latente entre, por um lado, a natureza mais estável que as peças legais devem ter – de modo a garantir previsibilidade às decisões de longo prazo – e, por outro, e a necessidade de aperfeiçoamento permanente.

Esta diferença ontológica entre o objetivo de estabilidade da lei e a natureza altamente dinâmica das normas torna pouco recomendável a incorporação das normas no corpo da lei, a qual sujeitaria a lei à necessidade de constantes revisões para manter-se atualizada ou geraria muito rapidamente a defasagem que cria a duplicidade de normas descrita no item anterior.

2.1.1.2.3 Otimização de esforços e Capacidade Operacional

As Normas Técnicas nacionais e internacionais representam o esforço de enorme contingente de profissionais diretamente envolvidos nas atividades normatizadas e um longo esforço de estabelecimento de consenso mediado pelos órgãos de controle diretamente ligados ao assunto. Neste sentido, representam o estado da arte do conhecimento sobre o tema a respeito do qual a norma foi editada. Dificilmente qualquer órgão municipal de qualquer cidade terá a mesma massa crítica para produzir resultados equivalentes e, mesmo que a tenham, este esforço seria melhor aplicado no aprimoramento da norma geral ao invés de aplicado somente no território local.

É evidente que esta consideração não exclui a possibilidade de, em questões específicas locais, possam ser desenvolvidas restrições adicionais levando em conta situações ou valores específicos. Neste caso, entretanto, a restrição adicional deve ter intencionalidade clara e justificação pelo interesse público e justificações técnicas consistentes, não ser apenas o reflexo de uma duplicidade de normas.

2.1.1.2.4 Natureza técnica da Tomada de Decisão

Os processos de tomada de decisão em relação aos temas das Normas Técnicas obedecem a critérios de método científico, fundado em evidências obtidas através de experimentação, ensaios e análises de acordo com um método adequado. A adoção de

uma determinada norma não deixa de ser uma decisão política na qual a noção de soberania democrática está preservada, mas a definição do conteúdo da norma precisa ser estabelecida segundo outro processo.

2.1.1.2.5 Economicidade e não repetição

A inclusão de normas técnicas no texto levaria à sua provável reprodução em diferentes documentos legais tratando de assuntos correlatos, o que contraria os princípios da boa prática legislativa. Tal reprodução ou contraria o princípio da economicidade – pelo qual a lei deve ser tão sucinta como possível e não deve repetir um mesmo comando – no caso de não contradição nas reproduções ou, no caso de produção de normas conflitantes, geraria a contradição de comando.

2.1.1.3 Uniformidade de definições

Como corolário da definição legal de precisão como “expressar *a ideia, quando repetida no texto, por meio das mesmas palavras, evitando o emprego de sinonímia com propósito meramente estilístico*” as definições dentro de um mesmo sistema de normas, como o caos do Marco Regulatório”, devem ser consistentes, evitando-se a todo custo definir um termo com mais de uma forma e sempre que possível deve-se usar definições já consagradas na legislação, evitando duplicidades que poderiam gerar dubiedade ou dúvidas quanto à aplicação da lei.

Duas estratégias contribuem para obter este resultado, devendo as duas serem aplicadas na fase de elaboração das minutas do MR:

- 1) Utilização de definições já existentes em legislação vigente e normas técnicas;
- 2) Definição Única ao longo de todas as peças do Marco Regulatório da Política Urbana.

2.1.1.3.1 Uniformidade Interna

Sempre que possível, definir uma única vez em todo o sistema. A duplicidade de definições, mesmo quando idênticas, em peças diferentes de legislação sempre levará ao risco de uma modificação em uma peça gerar divergências. Neste sentido, a

recomendação geral é definir uma única vez no conjunto dos documentos do Marco Regulatório, observando a hierarquia das normas apontada em Análises Relativas à página 17.

Há uma significativa repetição de item idênticos ao longo da LUOPS, o qual deveria ser evitado e substituído por uma definição única das partes idênticas às quais os artigos diversos que as utilizam remeteriam.

2.1.1.3.2 Uniformidade Externa

Onde possível, utilizar definições já existentes na legislação vigente ou em Norma. Este ponto é particularmente importante naqueles aspectos no qual se exige uma definição exaustiva, cuja reprodução levaria a uma extensão desnecessária e/ou à omissão de algum item, gerando problemas quanto à aplicabilidade da lei. Este aspecto é notadamente importante quanto às definições de Uso constante de diversas peças da legislação do Marco Regulatório.

Esta regra em particular complementa a orientação apontada em Remissão a normas técnicas à página 5, visto que, sempre que possível, deve-se adotar definições compatíveis com as Normas Técnicas existentes.

Diretamente relacionadas à boa prática legislativa, mas independente dela na medida em que diz respeito ao conjunto da legislação e a elementos externos e não apenas ao seu aspecto formal interno, estas diretrizes são essenciais para que as peças de legislação integrantes do Marco Regulatório da Política Urbana constituam um sistema harmônico tão simples quanto possível e eficiente.

Especificamente com relação aos Usos e sua classificação, tendo em vista que estas definições têm grande impacto quanto ao licenciamento de atividades, a recomendação é que, ao invés de relações exaustivas, porém incompletas de usos, se adote a mesma classificação de atividade estabelecida pelo CNAE/IBGE, assegurando clareza quanto ao enquadramento de cada atividade e facilitando os procedimentos relativos à atividade econômica.

2.1.1.4 Imprecisão de definições

As definições devem ser tão claras e objetivas quanto possível, como apontado nas regras de boas práticas legislativas. Uma definição sujeita a interpretações diferentes é um elemento que compromete tanto o fluxo dos processos quanto gera dificuldades em relação ao processo decisório ao incorporar uma dimensão subjetiva. Embora parcialmente contemplada nos itens anteriores, o destaque a este ponto é necessário em relação a alguns itens específicos nos quais a definição existente é insatisfatória.

2.1.2 Diretrizes Relativas à Lógica Interna e Eficiência

2.1.2.1 Lógica Interna

Todos os dispositivos da legislação que integra o MR devem ser harmônicos entre si e não gerar contradição entre os comandos. Como regra geral, os comandos devem obedecer à hierarquia das normas estabelecida (PD>LUOPS>COESA>Leis Específicas), sendo que as Leis Específicas devem estar delimitadas a um Tema ou a um Território. Cada peça deve conter apenas regras relativas ao seu escopo, como discutido em Análises Relativas à página 17.

A recomendação é a eliminação de todos os comandos contraditórios ou repetidos, salvo o primeiro a ser incluído, observada a hierarquia das normas e o escopo ao qual deve pertencer – ou seja, um comando relativo ao Uso será eliminado no Coesa se já estiver incluído ou contradizer comando da LUOPS.

2.1.2.2 Dispositivos Inócuos

Considera-se dispositivos inócuos aqueles cujo efeito é nulo; portanto, sua presença na norma apenas ocupa espaço e acrescenta complexidade sem nenhum efeito prático. Em particular, estão incluídos neste ponto aqueles dispositivos que autorizam ações para as quais não é necessária autorização ou estabelecem a possibilidade de alguma ação.

A diretriz é a eliminação de todos os dispositivos assim classificados.

2.1.2.3 Dispositivos inaplicáveis

Dispositivos inaplicáveis são aqueles cujo cumprimento é impossível ou ilógico, gerando dificuldades insanáveis nos procedimentos e, portanto, requerendo uma intervenção externa de instância superior para ser solucionado. Exemplo claro deste problema encontra-se nos dispositivos do Coesa que determinam reserva de número de cadeiras em estabelecimentos, ação que só seria possível com o empreendimento pronto e em funcionamento, portanto impossível de ser cumprida pelo projeto.

A recomendação é a eliminação dos dispositivos assim enquadrados.

2.2 APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS

2.2.1 Delimitação da aplicação da metodologia

Com objetivo de atender ao determinado no escopo do TR, são apresentados os procedimentos técnicos para apontar problemas formais – em especial contradições, inconsistências, dubiedades, imprecisões etc. – com especial destaque em relação ao Coesa.

A opção prioritária pelo Coesa justifica-se em função dos seguintes elementos:

- a) Das peças integrantes do MR, deve conservar a maior parte da estrutura básica;
- b) As imprecisões neste Código têm maior impacto direto no processo de licenciamento;
- c) As decisões quanto aos princípios, diretrizes e objetivos da Política Urbana tem menor impacto direto em sua composição, salvo em casos de incentivos ou restrições específicas a serem criadas e que exigirão acréscimos;
- d) É a mais antiga parte do MR, datada de 2000, portanto não foi feita a adequação mesmo às normas já existentes.

Adicionalmente, deve ser considerado que as decisões e recomendações em relação aos outros documentos do MR são de caráter mais analítico e macroscópico, sendo esta análise do PD, LUOPS e demais integrantes do MR apresentada em Análises Relativas ao conteúdo e composição do MR à página 17.

2.2.2 Problemas identificados e recomendações

Segue a relação dos problemas formais identificados pela aplicação da metodologia, com breve descrição do problema identificado e a providência recomendada.

Dispositivo: LEI Nº 8.065, DE 13 DE JULHO DE 2000 Art. 3º § 4º

Descrição do problema: Exige legislação específica para definir isenção de taxas e preços públicos. Isenções e descontos poderiam estar definidos no próprio MR.

Recomendação: Remoção da remissão a Lei Específica. Definir casos de isenção no PD, a partir das diretrizes e objetivos nele definidos.

Dispositivo: LEI Nº 8.065, DE 13 DE JULHO DE 2000 Art. 6º

Descrição do problema: Compatibilizar definições com normas.

Recomendação: Revisão do texto.

Dispositivo: LEI Nº 8.065, DE 13 DE JULHO DE 2000 Art. 32

Descrição do problema: O procedimento de emissão de Alvará de Reforma sem acréscimo de Área, portanto sem alteração do impacto e densidade, deveria ser simplificado.

Recomendação: Substituição dos procedimentos relativos a Alvará de Reforma sem Acréscimo de Área por simples Comunicação ou eliminação completa. Definição de acréscimo máximo de área ou alteração de projeto que dispensaria emissão de Alvará, sendo substituído por Comunicação.

Dispositivo: LEI Nº 8.065, DE 13 DE JULHO DE 2000 Art. 46

Descrição do problema: Prazo curto e desnecessário para Alvará de Funcionamento de Equipamento Mecânico.

Recomendação: Dar nova redação estendendo prazo em conformidade com Norma Técnica ou eliminação do dispositivo.

Dispositivo: LEI Nº 8.065, DE 13 DE JULHO DE 2000 Art. 58

Descrição do problema: Excessivo número de instâncias de recurso, postergando a solução definitiva do conflito e criando burocracia desnecessária.

Recomendação: Buscar nova redação limitando as instâncias a 3.

Dispositivo: LEI Nº 8.065, DE 13 DE JULHO DE 2000 Art. 58

Descrição do problema: A última instância de recurso é o C MPU, órgão colegiado com legitimidade para exprimir decisão sobre temas relacionados a Política Urbana, mas que não tem natureza técnica.

Recomendação: será avaliada posteriormente.

Dispositivo: LEI Nº 8.065, DE 13 DE JULHO DE 2000 Art. 103 § 1º

Descrição do problema: Definição imprecisa de agravamento da desconformidade.

Recomendação: Buscar nova redação criando Grupo ou Câmara com qualificação técnica, a ser eleita pelo C MPU, para atuar como última instância de recurso.

Dispositivo: LEI Nº 8.065, DE 13 DE JULHO DE 2000 Art. 105

Descrição do problema: Definição imprecisa de agravamento da desconformidade.

Recomendação: Estabelecer definição precisa e objetiva de agravamento da desconformidade nas definições.

Dispositivo: LEI Nº 8.065, DE 13 DE JULHO DE 2000 Art. 108

Descrição do problema: Sujeita alterações não estruturais em reformas a serem tratadas como Construção Nova.

Recomendação: Limitação da situação de Construção nova a mudanças com impacto estrutural.

Dispositivo: LEI Nº 8.065, DE 13 DE JULHO DE 2000 TÍTULO X

Descrição do problema: Estabelece classificações quanto ao Uso, nem sempre consistentes com LUOPS.

Recomendação: Remoção. Esta definição deve estar exclusivamente na LUOPS, sendo remetida a ela nas demais normas.

Dispositivo: LEI Nº 8.065, DE 13 DE JULHO DE 2000 TÍTULO XI CAPÍTULO IV

Descrição do problema: Estabelece normas para instalações hidráulicas e sanitárias para as quais já existem normas técnicas e requisitos da Concessionária.

Recomendação: Substituição por referências às normas técnicas a serem obedecidas. Remissão do Capítulo referente às Águas Pluviais e Esgoto a Concessionária. Eliminação de classificação de Uso alternativa.

Dispositivo: LEI Nº 8.065, DE 13 DE JULHO DE 2000 TÍTULO XII

Descrição do problema: Estabelece normas alternativas quanto à circulação de pedestres, para as quais já há norma técnica consolidada, inclusive em contradição com o disposto no Título.

Recomendação: Substituição da referência à necessidade de atendimento às normas técnicas, em especial de acessibilidade e as normas específicas do Corpo de Bombeiros.

Dispositivo: LEI Nº 8.065, DE 13 DE JULHO DE 2000 Art. 170

Descrição do problema: A obrigatoriedade de entrega com pisos e revestimentos, em desacordo com a prática usual do mercado, que reconhece a preferência do usuário por fazer suas próprias escolhas, gera o cumprimento da obrigatoriedade com material muitas vezes descartado.

Recomendação: Remoção da obrigatoriedade de entrega com piso e revestimento, implícita na norma.

Dispositivo: LEI Nº 8.065, DE 13 DE JULHO DE 2000 Art. 172

Descrição do problema: Existem normas técnicas referentes ao assunto, algumas em contradição com o disposto.

Recomendação: Remoção, com remissão ao atendimento de normas técnicas.

Dispositivo: LEI Nº 8.065, DE 13 DE JULHO DE 2000 Art. 215

Descrição do problema: Estabelece condição que só pode ser atendida com o imóvel em funcionamento, impossível de ser cumprida no projeto: reserva de mesas para pessoa obesas.

Recomendação: Remoção.

Dispositivo: LEI Nº 8.065, DE 13 DE JULHO DE 2000 Art. 224

Descrição do problema: Já há norma de acessibilidade atendendo ao disposto, estabelecimento de desnível máximo em degrau em estabelecimento escolar segundo a idade. Norma arbitrária.

Recomendação: Remoção, com remissão ao atendimento a NBR.

Dispositivo: LEI Nº 8.065, DE 13 DE JULHO DE 2000 Art. 226

Descrição do problema: Existe norma técnica de acessibilidade e segurança, contraditada pela norma proposta.

Recomendação: Remoção, com remissão ao atendimento a NBR e atendimento a disposições do Corpo de Bombeiros.

Dispositivo: LEI Nº 8.065, DE 13 DE JULHO DE 2000 Art. 255

Descrição do problema: Estabelece condição que só pode ser atendida com o imóvel em funcionamento, impossível de ser cumprida no projeto: disposição de cadeiras em local de reunião.

Recomendação: Remoção.

Dispositivo: LEI Nº 8.065, DE 13 DE JULHO DE 2000 Diversos

Descrição do problema: Obrigatoriedade de entrega de documentos em duas ou mais vias tornada obsoleta pela adoção de meio digital, o qual deve ser ampliado na revisão do MR.

Recomendação: Remoção.

Dispositivo: LEI Nº 8.065, DE 13 DE JULHO DE 2000 Diversos

Descrição do problema: Em especial no Capítulo II do TÍTULO XVII – DOS REQUISITOS ESPECÍFICOS POR USO DA EDIFICAÇÃO, há diversos elementos repetidos em todas as seções, os quais poderiam ser consolidados em um item único, evidenciando-se em cada seção só as exigências.

Recomendação: Buscar nova redação.

Dispositivo: Diversos

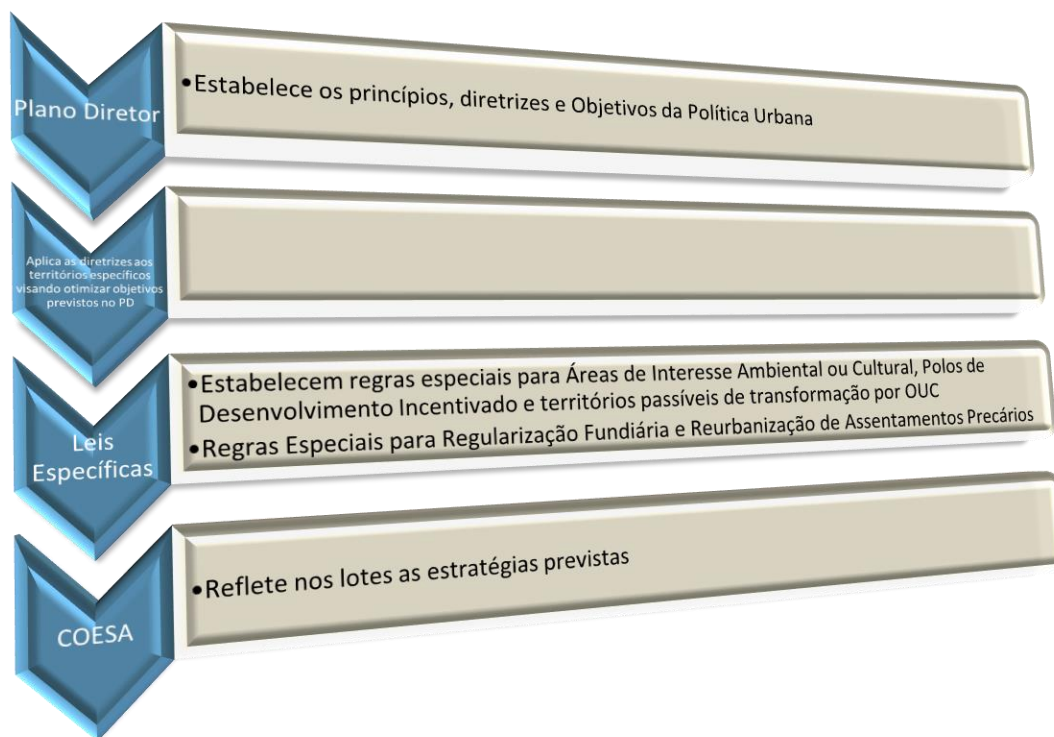
Descrição do problema: Diversos pontos referentes aos Procedimentos a serem adotados deveriam constar de regulamento emitido por decreto, não da lei.

Recomendação: Realizar mais estudos que embasem o ponto de corte entre o que deve ser mantido na lei e o que deve ser remetido a decreto.

3. ANÁLISE RELATIVAS AO CONTEÚDO E COMPOSIÇÃO DO MR

A Figura 1, extraída do TR, indica a hierarquia e escopo das peças de legislação a serem analisadas e produzidas. Esta delimitação estabelece diretrizes precisas quanto ao que deve ser incluído em cada ponto, bem como estabelece um critério de dependência e não contradição, no qual cada instância deve respeitar as diretrizes estabelecidas no nível anterior e aplicar-se exclusivamente ao escopo definido para ela, seja territorial, como no caso da LUOPS, seja temático, como no caso das Leis Específicas.

Figura 1: Fluxo Lógico do Marco Regulatório definido pelo TR



Desta forma, a diretriz claramente expressa neste item é a remoção ou movimentação de todos os elementos da legislação localizados de forma inadequada em relação aos parâmetros estabelecidos. Em particular, esta tarefa é significativa em relação a Lei Municipal nº 8.869, de 18 de julho de 2006 – chamada Lei de Zeis – e suas alterações posteriores, visto que seu conteúdo se espalha pelos diferentes níveis contendo elementos que deveriam estar distribuídos no PD, LUOPS e Coesa, assim como em alguns casos em legislação específica relativa a Regularização Fundiária.

3.1 ESCOPOS

A definição clara do que deve estar contido em cada uma das peças legislativas integrantes do MR é parte essencial da adequada avaliação presente e regra fundamental para as etapas posteriores. A Tabela I: Delimitação de conteúdo das normas do MR apresenta a classificação ideal a qual devem estar sujeitos os conteúdos do MR. A orientação geral é mover cada conteúdo para a peça que deveria contemplá-lo; contudo, há alguns elementos nos quais a classificação exata está sujeita a interpretações e dificuldades operacionais, as quais estão apontadas na análise.

Tabela I: Delimitação de conteúdo das normas do MR

| Peça Legislativa | Conteúdos |
|------------------|---|
| PD | Princípios, diretrizes e objetivos da Política Urbana, definição dos instrumentos aplicáveis e parâmetros urbanísticos gerais |
| LUOPS | Regras de Zoneamento e Parcelamento, definição de usos permitidos em cada Zona. Parâmetros urbanísticos específicos para zonas. |
| Leis Específicas | Definições específicas dos instrumentos utilizados, regras para OUCs específicas. |
| COE | Regras para edificações e obras |

3.2 POLÍTICA URBANA

3.2.1 Princípios, definições, objetivos e diretrizes da Política Urbana

O Plano Diretor dedica os artigos 1º. A 27F à definição da Política Urbana, incluindo os elementos socioeconômicos essenciais e da infraestrutura primária propriamente dita (Desenvolvimento Econômico, Política Social, Saneamento Ambiental, Mobilidade, Habitação, Preservação do Patrimônio Histórico, Gestão do Patrimônio Público). Cumpre observar que a importância que as Comunicações vêm adquirindo nas últimas décadas justificaria a inclusão da mesma também entre os elementos da infraestrutura primária, como já vem sendo feito no setor.

3.2.1.1 Princípios

Com relação aos princípios do PD – os quais por extensão são também os princípios norteadores de todo o MR, visto definirem os valores norteadores da Política Urbana, é necessário considerar que estes princípios provêm de duas fontes – de um lado aqueles

princípios estabelecidos pela legislação hierarquicamente superior (Constituição Federal, Estatuto das Cidades e Lei Orgânica do Município) e de outro da grande pactuação da sociedade a ser produzida pelo processo participativo. Neste sentido, os princípios estabelecidos reconhecidos pelo PD estão mais focados naqueles determinados pelo EC, sendo parcialmente limitados em particular quanto aos elementos de justiça social e combate à exclusão – ainda que estes pontos tenham sido parcialmente incluídos na revisão de 2012 – através da lei 9394/2012. Também se faz necessária a ampliação das definições dos elementos integrantes destes princípios.

São princípios estabelecidos no PD:

- a) Função social da cidade, definida como *“direito à cidade saudável e sustentável para todos e todas, o que compreende o direito à terra urbanizada, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura e serviços públicos, ao transporte coletivo, à mobilidade urbana e acessibilidade, ao trabalho, à cultura e ao lazer”*;
- b) Função social da propriedade, à qual seria respeitada quando a mesma for utilizada para *“habitação, especialmente Habitação de Interesse Social; atividades econômicas geradoras de emprego e renda; proteção do meio ambiente ou preservação do patrimônio cultural”*;
- c) Sustentabilidade definida como *“desenvolvimento local socialmente justo, ambientalmente equilibrado e economicamente viável, visando garantir qualidade de vida para as presentes e futuras gerações”*;
- d) Gestão democrática e participativa, a qual carece de definição explícita no texto, mas que é garantida pela *“participação dos diferentes segmentos da sociedade em sua formulação, execução e acompanhamento”*;
- e) Desenvolvimento humano e qualidade de vida, o qual também carece de definição explícita no texto, mas é objeto de artigos correlatos.

Adicionalmente, os elementos mencionados de Justiça Social e combate à exclusão, ainda que não mencionados entre os princípios entre as alíneas do artigo que trata dos mesmos, são referidos em artigos subsequentes (7A a 7C), os quais apontam a obrigatoriedade, com o mesmo caráter de princípio do artigo específico, de *“combater a exclusão e as desigualdades sociais adotando políticas públicas que promovam e ampliem a melhoria*

da qualidade de vida dos seus munícipes atendendo às suas necessidades básicas, garantindo a fruição de bens e serviços socioculturais, urbanos e de proteção ambiental que o Município oferece”, bem como de “assegurar que toda a população andreense seja assistida, sem qualquer tipo de discriminação, bem como promover e garantir o cumprimento dos Direitos Humanos” e “garantir a transversalidade das políticas de gênero, orientação sexual, raça e etnia, bem como daquelas destinadas às crianças, adolescentes, jovens, idosos e pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida, permeando o conjunto das políticas públicas do Município”.

Em relação a estes princípios há importantes contribuições delineadas pela Lei Orgânica do Município, as quais não podem deixar de serem consideradas também como princípios da política urbana, ainda que a fronteira entre princípios e objetivos não esteja bem determinada. Em especial destacam-se:

Art. 144 – A política de desenvolvimento municipal a ser formulada, planejada e implementada pelo Município, em conformidade com as diretrizes gerais fixadas pela União e o Estado, tem por objetivo assegurar o desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

(...)

Art. 147 – A execução da política urbana está condicionada às funções sociais da cidade, compreendidas como direito de todo cidadão a moradia, transporte público, saneamento, energia elétrica, gás, abastecimento, iluminação pública, comunicação, educação, saúde, lazer e segurança.

§ 1º A propriedade imobiliária urbana, pública ou privada, cumprirá sua função social quando atender às exigências expressas no plano diretor.

§ 2º Para os fins previstos neste artigo, o Poder Público exigirá do proprietário a adoção de medidas que visem a direcionar a propriedade para o uso produtivo de forma a assegurar:

I – acesso de todos à propriedade e moradia;

II – justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;

III – prevenção e correção das distorções da valorização da propriedade;

IV – regularização dos loteamentos clandestinos, abandonados ou não tributados, independentemente do cumprimento das obrigações previstas em lei;

V – adequação do direito de construir às normas urbanísticas;

VI – meio ambiente ecologicamente equilibrado, como um bem de uso comum essencial à sadia qualidade de vida, preservando e restaurando os processos ecológicos essenciais e provendo o manejo ecológico das espécies e ecossistemas, controlando a produção,

comercialização e emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a qualidade de vida e o meio ambiente;

VII – acesso de todos os cidadãos aos serviços e equipamentos públicos, observando critérios equânimes de qualidade, quantidade e distribuição espacial;

VIII – mecanismo de recuperação, pelo Poder Público, da valorização imobiliária decorrente de sua ação ou de terceiros;

IX – programas de urbanização e regularização de terras urbanas e titulação das áreas voltadas à população de baixa renda, sem remoção dos moradores, salvo em áreas de risco, mediante consulta obrigatória à população envolvida, garantindo, neste caso, o reassentamento;

X – acesso adequado das pessoas portadoras de deficiência a edifícios públicos e particulares, a logradouros públicos e ao transporte coletivo”.

Embora alguns destes pontos sejam objetivos ou diretrizes e não princípios, alguns pontos podem ser incorporados aos objetivos, como por exemplo os incisos VII e X, complementando a cobertura ou contribuindo para definições mais precisas dos princípios estabelecidos.

3.2.1.2 Objetivos, Diretrizes e ações

Os objetivos do PD estão definidos nos 26 incisos do Art. 8º. Adicionalmente, alguns objetivos relativos aos elementos sociais e da infraestrutura primária poderiam ser integrados aos objetivos do PD, uma vez que guardam relação direta com os elementos urbanísticos centrais do Plano. Como exemplo disto, poderiam ser citados os Incisos do art. 11 (Objetivos da Política Municipal de Habitação), Incisos I, II, VI, VII, IX e XIX do Art. 16 (Diretrizes da Política de Saneamento Ambiental Integrado), particularmente em relação direta com os objetivos do PD em si.

Em relação aos aspectos gerais, como resultado gerado pelo fato do documento reunir elementos de diversos campos de conhecimento correlatos, mas cada um com seus procedimentos e terminologias próprias, há uma ausência de padronização no que diz respeito à distinção entre Objetivo, Diretriz, Ação, Projeto e Metas. Os três últimos, embora não apareçam textualmente, certamente estão contemplados sob o rótulo de objetivos ou diretrizes e, no caso do último, é essencial para o pleno atendimento tanto

do princípio estabelecido no inciso IV do art. 3º Gestão democrática e participativa, quanto do previsto na Seção III do Título VI, Sistema Municipal de Informação.

Esta questão da classificação e hierarquização de objetivos, Diretrizes e demais elementos estruturantes tem relevância para além do aspecto formal e de padronização, uma vez que também diz respeito à fonte de onde devem provir dentro da visão democrática do processo participativo, bem como do fluxo de gestão e avaliação democrática previstos nos princípios. A Tabela II: Proposta de padronização de estruturação apresenta uma proposta para homogeneização destes elementos ao longo do MR.

Tabela II: Proposta de padronização de estruturação

| Pergunta chave | Elemento | Definição Sucinta | Fontes |
|-----------------------|------------|---|---|
| Porque fazer | Princípios | Valores que orientam a norma e com a qual os demais elementos devem estar em conformidade | Legislação superior (CF, EC, LOM) e Pactuação da sociedade através do processo participativo |
| O que fazer | Objetivos | Resultados a serem obtidos ao longo da vigência do Plano | Processo participativo |
| Como fazer | Diretrizes | Estratégias e orientações para implementar os princípios | Implementação técnica para atender objetivos |
| Quando fazer | Ações | Programa de ações a serem realizadas para cumprir os objetivos | Processo participativo na definição de prioridades e Análise Técnica dos recursos disponíveis |
| Como está sendo feito | Metas | Conjunto de resultados a serem obtidos segundo indicadores e cronograma estabelecido para avaliação do atendimento aos objetivos e conformidade com os princípios | Gestão participativa e áreas técnicas |

Apenas a título de exemplo, sem um exame exaustivo e conclusivo da questão, a Tabela III: Exemplo de reclassificação dos elementos de planejamento apresenta uma proposta ilustrativa de reclassificação dos Objetivos previstos para o PD.

Tabela III: Exemplo de reclassificação dos elementos de planejamento

| Objetivos Descritos | Reclassificação |
|--|------------------------|
| promover o desenvolvimento econômico local, de forma social e ambientalmente sustentável | Princípio |
| reverter o processo de segregação socioespacial na cidade por intermédio da oferta de áreas para produção habitacional dirigida aos segmentos sociais de menor renda, inclusive em áreas centrais, e da urbanização e regularização fundiária de áreas ocupadas por população de baixa renda, visando à inclusão social de seus habitantes | Diretriz |
| garantir a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização, recuperando e transferindo para a coletividade a valorização imobiliária decorrente da ação do Poder Público | Diretriz |
| adequar o adensamento à capacidade de suporte do meio físico, potencializando a utilização das áreas bem providas de infraestrutura e evitando a sobrecarga nas redes instaladas | Diretriz |
| conter e fiscalizar o espraiamento da ocupação habitacional ao sul da área urbanizada, garantindo a proteção dos mananciais | Ação |
| garantir a acessibilidade universal, entendida como o acesso de todos e todas a qualquer ponto do território, por intermédio da rede viária e do sistema de transporte público | Princípio |
| estimular parcerias entre os setores público e privado em projetos de urbanização e de ampliação e transformação dos espaços públicos da cidade, mediante o uso de instrumentos para o desenvolvimento urbano atendendo às funções sociais da cidade | Diretriz |
| fortalecer a gestão ambiental local visando o efetivo planejamento e controle ambiental | Ação |
| estimular parcerias com institutos de ensino e pesquisa visando a produção de conhecimento científico e a formulação de soluções tecnológica e ambientalmente adequadas às políticas públicas | Ação |
| criar mecanismos de planejamento e gestão participativa nos processos de tomada de decisão | Ação/Projeto |
| associar o planejamento local ao regional, por intermédio da cooperação e articulação com os demais Municípios do ABC e da Região Metropolitana de São Paulo, contribuindo para a gestão integrada | Diretriz |
| elaborar Plano de Combate às enchentes, de forma espacializada considerando alternativas além dos piscinões | Ação/ Projeto |
| fomentar o processo de formação de lideranças visando o fortalecimento da organização comunitária nos territórios | Ação |
| eleva o Índice de Desenvolvimento Humano de Santo André. | Meta |

3.2.1.3 Documentos complementares

Em diversos dos casos referentes à infraestrutura primária, o PD remete a outros documentos a serem criados – notadamente Plano de Desenvolvimento Econômico e Social (art. 10 Inc. XXV, Plano Municipal de Habitação (art. 13^a), Plano de Gestão e Saneamento Ambiental (art. 17); o qual deve incluir um Sistema Municipal de Áreas Verdes e de Lazer (art. 18^a); Plano Diretor de Mobilidade Urbana (art. 20), Plano de

Preservação do Patrimônio Cultural de Santo André (art. 25) e Plano de Áreas Pública (art. 27). Dados apresentados na Tabela IV: Documentos Adicionais mencionados pelo PD.

Tabela IV: Documentos Adicionais mencionados pelo PD

| Dispositivo | Tema | Forma de apresentação |
|--------------------|--|--|
| Art. 10 Inc. XXV | Plano de Desenvolvimento Econômico e Social | Executivo, com elementos previstos através de lei específica |
| Art. 13 | Plano Municipal de Habitação | Executivo, com elementos definidos em lei específica |
| Art. 17 | Plano de Gestão e Saneamento Ambiental | Executivo |
| Art. 18 | Sistema Municipal de Áreas Verdes e de Lazer | Deve integrar Plano de Gestão e Saneamento Ambiental |
| Art. 20 | Plano Diretor de Mobilidade Urbana | Executivo |
| Art. 25 | Plano de Preservação do Patrimônio Cultural de Santo André | Lei Específica |
| Art. 27 | Plano de Áreas Pública | Lei Específica |

Note-se que, apesar das referências a estes documentos externos para todos estes elementos essenciais à política urbana, há no PD objetivos e diretrizes definidos, devendo o processo revisional do MR definir se os mesmos são suficientes para que a política seja auto aplicativa, conforme as diretrizes estabelecidas para o presente trabalho, ou precisam de aprofundamento. Caberá também estabelecer um procedimento mais padronizado em relação aos Planos Setoriais, avaliando se há necessidade de lei específica ou tratar-se-á de ato executivo, visto que, nos casos mencionados, existem as duas alternativas, bem como casos em que o procedimento de validação dos planos complementares não é discriminado. Adicionalmente, é necessário estabelecer os mecanismos e instâncias que gerenciarão a articulação entre o MR e os Planos Específicos, inclusive e especialmente em termos de indicadores e metas relativos à consecução dos objetivos do PD em seu prazo de vigência, além da gestão transversal e compartilhada definida entre seus princípios.

3.2.1.3.1 Considerações sobre as Políticas de Desenvolvimento Social e Econômico

O PD coloca, muito adequadamente, como primeiro dos seus objetivos “promover o desenvolvimento econômico local, de forma social e ambientalmente sustentável”, e cita como primeiros objetivos depois daqueles específicos da política urbana aqueles

relacionados ao desenvolvimento econômico e social. Este aspecto é muito relevante porque indica que o objetivo central da política urbana não é a cidade propriamente dita com suas edificações, mas sim a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos que nela habitam.

Neste sentido, é a partir destes objetivos de desenvolvimento social e econômicos que os demais aspectos da PU devem ser construídos.

Neste sentido, dois grandes desafios se apresentam à PU que este MR se propõe a estabelecer, dentre outros pontos que deverão ser apontados a partir do debate público e democrático. De um lado, é necessário ter um projeto consistente para enfrentar o processo de desindustrialização, o qual após mais de 30 anos continua a produzir efeitos sobre a economia e o nível de emprego da cidade. O outro é ser capaz de dar viabilidade à preservação das áreas ambientalmente sensíveis do município.

Há alguns pontos destes dois desafios que se entrelaçam. Um deles é que a preservação do patrimônio cultural e ambiental pode ser um elemento importante de reativação da atividade econômica, tanto na forma de economia criativa como de turismo. Outro é que a transformação adequadamente planejada e equilibrada das antigas áreas industriais oferece a oportunidade, quando conduzida segundo um plano urbanístico consistente e viável, de adensar áreas infraestruturadas e com uso muito gerando novas centralidades e empreendimentos habitacionais que aliviam a pressão sobre as áreas ambientalmente sensíveis.

A necessidade de encontrar novas vocações econômicas para a cidade e estabelecer estratégias para que elas prosperem é um dos elementos centrais a serem buscados tanto nos debates como nos estudos que orientam esta revisão do MR. Estas estratégias passam também pela concentração de esforços em manter o parque fabril existente e reorientar o uso das áreas de destinação industrial que nunca chegaram a ser ocupadas ou cuja desativação é definitiva.

Elemento fundamental para um projeto de desenvolvimento econômico e social consistente, a Zona de Reestruturação/Eixo Tamanduatehy, deve receber atenção especial enquanto principal área de transformação no município, com ampla oferta de área

infraestruturada, próxima a hubs de transporte de massa. Sem um projeto urbanístico integrado que redefina o perfil da área, de forma a conciliar as estratégias de desenvolvimento, a viabilidade econômica da transformação e um desenho urbano moderno e eficiente, a transformação na área se dará de forma desordenada, podendo vir a agravar a degradação da área e consumir área fundamental para o progresso e reinserção econômica da cidade.

A identificação desta área com potencial de transformação já tem um quarto de século. A necessidade deste projeto urbanístico mais amplo, que seja capaz de viabilizar-se economicamente, inclusive gerando recursos para financiar a produção habitacional de interesse social na região, bem como aproveitar todo o potencial das centralidades que tendem a se formar no entorno dos hubs de transporte de massa como elemento de geração de empregos, deve estar delineada claramente no MR. Adicionalmente, é importante considerar que a aprovação iminente da Operação Urbana Consorciada Bairros do Tamanduateí, na parte da mesma área que se encontra no município de São Paulo, deverá ampliar a pressão pela ocupação da área, ao mesmo tempo em que amplia as possibilidades de viabilidade econômica da transformação, representando, então, tanto um risco como uma significativa oportunidade, se a questão for tratada adequadamente.

Outra questão fundamental a ser debatida e estudada ao longo da revisão do MR é a consolidação, revitalização ou criação de novas centralidades, gerando empregos e aproximando locais de trabalho e moradia. As ZEICs são potencialmente centralidades a serem desenvolvidas, mas há a necessidade de aprimorar os instrumentos para estimular uma cidade policêntrica, em especial nos eixos de transporte e nas áreas onde já existe uma vocação de atividade comercial e de serviços, inclusive nos bairros.

3.2.1.4 Princípios, definições, objetivos e diretrizes das Políticas Setoriais

Entre os Capítulos VII e XV do PD estão definidas as políticas setoriais de caráter social – a saber, respectivamente, Educação, Saúde, Assistência Social, Fundo Social de Solidariedade, Segurança Urbana, Defesa Civil, Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável. Ao contrário das políticas setoriais relacionadas à infraestrutura primária, as quais tem uma relação direta com a Política Urbana – mesmo que mantenham identidade

própria – as políticas setoriais sociais dizem respeito a uma gama de assuntos de vital importância para a cidade e seus habitantes, a qual poderia ser impactada negativamente caso não seja tratada com o adequado conhecimento técnico que é específico de cada área. Assim sendo a análise destes aspectos ultrapassa o escopo do projeto e recomenda-se que, em relação à política geral, sejam ouvidos os especialistas e profissionais de cada área. O foco do PD em relação a estas políticas setoriais, recomenda-se, deve estar na interface entre as políticas e sua territorialização, como a distribuição de equipamentos públicos, acesso a serviços, ações e projetos referentes às áreas de risco, incentivo à produção sustentável de alimentos, para citar alguns exemplos.

3.2.2 Ordenação do Território

A Ordenação Territorial é o coração da Política Urbana, na medida em que define políticas a serem aplicadas a cada território, de forma a se atingir os objetivos estabelecidos pelo MR. A discussão sobre em qual dos documentos do MR – PD ou LUOPS – deve conter as questões referentes ao zoneamento propriamente dito deve ser travada ao longo do processo de discussão da Política Urbana.

Adicionalmente, há outras questões de movimentação de dispositivos entre os documentos do MR. Notadamente, a concentração de todos os dispositivos que dizem respeito a Instrumentos Urbanísticos para o PD, como o caso do EIV (Estudo de Impacto de Vizinhança), distribuído hoje entre PD e LUOPS, inclusive com repetições.

A ordenação territorial, tal como apresentada no PD, pode ser dividida em três partes:

- a) O Macrozoneamento distinguindo a área urbana da área de preservação ambiental;
- b) O zoneamento, propriamente dito, dividido por sua vez nas zonas que integram cada uma das macrozonas;
- c) As Zonas Especiais, visando atender objetivos específicos e que se sobrepõem às zonas propriamente ditas.

Esta linha geral da política relativa aos territórios, em particular quanto aos que integram a MZU, deve ser avaliada conscientemente à luz dos princípios, objetivos e diretrizes delineados pelo novo MR. É desejável que tal avaliação tenha especial preocupação com

os aspectos do Desenvolvimento Econômico e Social, por um lado, e por uma visão atualizada da questão ambiental, por outro.

3.2.2.1 Macrozona Urbana

Em relação ao zoneamento da MZU, é importante destacar sua concepção moderna com a distribuição em zonas que definem territórios bem definidos e internamente homogêneos, amplificando os efeitos da aplicação de uma política de desenvolvimento urbano e ampliando as possibilidades de sucesso na consecução dos objetivos. A distribuição de cada zona em uma ampla área homogênea evita o efeito rendilhado que gera conflitos e dubiedades nas áreas fronteiriças e torna excessivamente complexo o processo tanto de empreender quanto de fiscalizar.

Enquanto diretriz para o esforço de revisão do MR, é importante apontar a necessidade de um aprofundamento na definição dos Instrumentos Urbanísticos (constantes do Título V do PD e analisados adiante na página 44 na seção Instrumentos Urbanísticos) a serem aplicados a cada Zona. Esta definição, incluindo priorizações e calibrações adequadas dos instrumentos, é um elemento central para a implementação de uma política consistente a cada território, visando atingir os objetivos traçados em conformidade com cada perfil desejado.

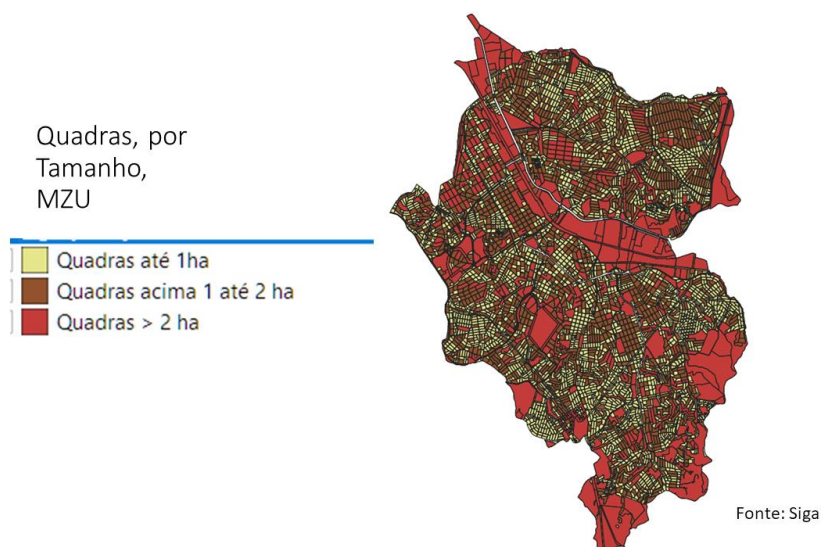
Como já observado no tópico anterior, os objetivos traçados para cada uma das zonas estão focados na limitação do uso e adensamento de todos os territórios. Diretrizes estas que podem ou não estar refletidas nos parâmetros urbanísticos aplicados a cada uma. Esta avaliação de aderência entre objetivos e parâmetros não pode ser avaliada sem um estudo mais abrangente, em especial dos setores técnicos urbanísticos, fugindo ao escopo da presente avaliação preliminar. Ademais, é necessário considerar se o processo participativo e os estudos posteriores confirmarão esta política mais restritiva ou se optará pelo estímulo ao desenvolvimento – seja especializado seja misto – dos territórios abrangidos.

Adicionalmente, as regras de Parcelamento do Solo na MZU, que os artigos 101 e 102 do PD remetem à Lei Específica a ser elaborada e, provisoriamente, à lei de 1967 até a referida lei específica ser aprovada, demandam prioritariamente uma solução que deve

estar contemplada no MR. Esta é uma condição essencial para a consecução dos objetivos da Política Urbana, visto que há inúmeras quadras de tamanhos elevado, trazendo consequências relevantes para inúmeros aspectos urbanísticos ao prejudicar a chamada “permeabilidade urbana”. A maioria das quadras de tamanho elevado é constituída por parcelamentos do solo antigos destinado ao uso industrial, originados de glebas que não foram fruto de loteamento e encontram-se majoritariamente na várzea do Tamanduateí, objeto do Projeto Eixo Tamanduatehy, que tem entre suas diretrizes a adequação do parcelamento do solo as novas demandas. Havendo, portanto, nestes casos a necessidade de regras de parcelamento mais adequadas, especialmente no Eixo e a revisão de critérios para a aplicação do instrumento de Desdobro.

Esta condição está assinalada na Figura 2: Quadras por tamanho MZU Santo André, a qual destaca as quadras com tamanho superior a 1 hectare. Como pode ser observado na figura, esta condição é mais relevante nas Zonas de Reestruturação e Recuperação – e na Zona Exclusivamente Industrial, onde, contudo, ela não é um problema, podendo ser até um elemento de qualificação. No restante do território, na maioria dos casos, são constituídos por parques, equipamentos institucionais, assentamentos irregulares e loteamentos regulares em áreas de topografia desfavorável, onde a legislação admite quadras maiores, desde que implantada viela de pedestres. Portanto, a necessidade de adequação não é tão relevante como na Zona de Reestruturação.

Figura 2: Quadras por tamanho MZU Santo André



Note-se que esta observação de forma alguma desqualifica o Zoneamento existente; pelo contrário, a identidade entre o problema referente à necessidade de regras de parcelamento para a MZU – e provavelmente a definição de um instrumento de Reparcelamento – e o perímetro das Zonas, indica a homogeneidade e qualidade da delimitação do território, presente nas regras adotadas para o zoneamento.

Sem o enfrentamento deste problema, não só a qualidade do tecido urbano fica comprometida como também haverá um desequilíbrio crônico entre áreas públicas e privadas. Adicionalmente, é necessário considerar que a existência de quadras de tamanho elevado também acaba por induzir, por questões de viabilidade econômica, apenas empreendimentos de grande porte, com acentuado número de unidades concentradas, padrão de ocupação que pode não ser o ideal em muitos casos, visto a pressão gerada sobre a infraestrutura bem como a demanda concentrada por equipamentos e serviços públicos. Esta condição é particularmente relevante na transformação de antigas áreas industriais desativadas, como as da Zona de Reestruturação. Essas mesmas características também aparecem, em boa medida, na MZU.

A despeito desta qualidade da delimitação dos territórios que integram cada zona, persiste a questão da definição de objetivos mais compatíveis com os objetivos de desenvolvimento socioeconômico e os desafios a serem enfrentados para o incentivo de novas vocações econômicas andreenses, bem como a adequada aderência ao paradigma de Cidade Compacta. Como pode ser observado na Tabela V: Definições e objetivos para a MZU, a qual apresenta um quadro sintético das definições e objetivos para cada território, ainda que a descrição seja bastante adequada, os objetivos enfatizam os aspectos mais restritivos e limitantes para praticamente todas as zonas.

Tabela V: Definição e objetivos para as zonas da MZU

| Território | Definição | Objetivos |
|--------------------------------|---|---|
| Macrozona Urbana | porção urbanizada do território, situando-se em áreas pertencentes às bacias do Rio Tamanduateí e dos Córregos Oratório e Menino | Controle e direcionamento do adensamento, em função da infraestrutura |
| | | Aplicar Função Social da Propriedade, exceto em imóveis protegidos |
| | | Permitir Uso misto, nos limites estabelecidos |
| | | Garantir qualidade de vida aos moradores, com destaque para a questão ambiental |
| Zona de Qualificação Urbana | uso predominantemente residencial, atividades econômicas dispersas e infraestrutura consolidada. | Limitar o adensamento Construtivo |
| | | Permitir adensamento demográfico nos limites da infraestrutura |
| | | evitar a saturação do viário |
| | | Ampliar oferta de equipamentos públicos e áreas verdes |
| Zona de Reestruturação Urbana | predominância de uso misto, carência de equipamentos públicos e incidência de edificações não utilizadas e terrenos subutilizados ou não utilizados. | Recuperar áreas de Apps |
| | | Requalificação da paisagem e recuperação do patrimônio Cultural |
| | | Integração a Programas de macrodrenagem e valorizar Rio Tamanduateí |
| Zona de Recuperação Urbana | atividades industriais de grande porte e correlatas, com potencial de impacto ambiental significativo, e situa-se ao longo da Avenida Presidente Costa e Silva. | Mapear áreas com passivo ambiental |
| | | complementar a infraestrutura básica |
| | | implantar equipamentos públicos e áreas verdes |
| | | Urbanização e regularização fundiária de assentamentos precários |
| | | conter a ocupação de áreas ambientalmente sensíveis |
| Zona Exclusivamente Industrial | atividades industriais de grande porte e correlatas, com potencial de impacto ambiental significativo, e situa-se ao longo da Avenida Presidente Costa e Silva. | recuperar as áreas de proteção ambiental |
| | | Preservar qualidade de vida |
| | | potencializar polo petroquímico |
| | | potencializar a atividade industrial; |
| | | promover o monitoramento e o controle ambiental. |

A definição de novos objetivos mais compatíveis com a visão contemporânea e sintonizada com o consenso da ciência, assim como as aspirações da sociedade de um novo ciclo de desenvolvimento sustentável que se busca para o MR, é certamente uma das tarefas mais relevantes do processo de revisão. Estas definições, contudo, fogem às

limitações desta avaliação preliminar, inclusive por depender de um conjunto de estudos econômicos, sociais e urbanísticos por um lado, e por uma pactuação da sociedade que são o próprio cerne do processo revisional. Ainda assim, é necessário apontar a centralidade desta tarefa, para a qual a adequada definição, calibragem e territorialização dos Instrumentos urbanísticos são um importante fator a ser utilizado.

3.2.2.2 Macrozona de Proteção Ambiental

A Macrozona de Proteção Ambiental é o território não-urbano do município, estando dividida em 5 Zonas, com graus diferentes de ocupação e preservação. As definições e políticas para cada território estão reunidas na Tabela VI: Definições e políticas associadas aos territórios do MPA. Tanto a classificação quanto as políticas associadas a cada território, visando enfrentar as condições concretas existentes para se atingir os objetivos, parecem bem sólidas.

Tabela VI: Definições e políticas associadas aos territórios da MPA

| Território | Definição | Política |
|---------------------------------|---|--|
| Macrozona de Proteção Ambiental | áreas de proteção do ambiente natural, compreendendo as bacias dos Rios Grande e Pequeno - Área de Proteção e Recuperação dos Mananciais - e a Bacia do Rio Mogi. | <ul style="list-style-type: none"> • conservar a cobertura vegetal visando a sua ampliação, de forma a garantir o potencial de produção de água • recuperar ambientalmente as áreas degradadas • requalificar as áreas ocupadas, disciplinando sua expansão • prever áreas para o desenvolvimento econômico e incentivar usos compatíveis com a conservação dos recursos naturais • estimular programas de fomento e apoio ao manejo sustentável dos recursos naturais • implementar infraestrutura de baixo impacto ambiental • implantar Programa Municipal de Pagamentos por Serviços Ambientais e outros incentivos à preservação, conservação e recuperação ambiental. |
| Zona de Conservação Ambiental | composta pelas Unidades de Conservação do Parque Natural Municipal do Pedroso, Reserva Biológica do Alto da Serra de Paranapiacaba, Parque Natural Municipal das Nascentes de Paranapiacaba, Parque Estadual da Serra do Mar, pelas cabeceiras dos Rios Grande, Pequeno, Araçáua e Mogi, por recursos naturais de interesse ambiental e por áreas de alta restrição à ocupação. | <ul style="list-style-type: none"> • promover a manutenção da qualidade ambiental • conservar os recursos naturais. |

| Território | Definição | Política |
|--|---|--|
| Zona de Recuperação Ambiental | caracteriza-se pela existência de ocupações desordenadas e ambientalmente inadequadas, possuindo elevada densidade populacional e deficiência de equipamentos públicos e infraestrutura urbana básica. | <ul style="list-style-type: none"> • qualificar os assentamentos existentes, minimizando os impactos ambientais e promovendo sua regularização urbanística e fundiária • evitar novas ocupações • implementar infraestrutura com soluções alternativas • recuperar ambientalmente as áreas degradadas |
| Zona de Ocupação Dirigida | caracteriza-se pelo parcelamento em lotes, chácaras e sítios já ocupados, áreas ainda desocupadas, presença de glebas passíveis de parcelamento e pela presença de vegetação significativa | <ul style="list-style-type: none"> • promover a ocupação de baixa densidade • incentivar atividades econômicas compatíveis com a produção de água • promover a manutenção da qualidade ambiental • qualificar, paisagística e urbanisticamente, os assentamentos existentes |
| Zona de Desenvolvimento Econômico Compatível | caracteriza-se pela topografia de baixa declividade, vegetação de campo, de várzea e pequenas porções de mata, e por estar parcialmente ocupada pelo uso industrial, restando grandes lotes e glebas desocupadas. | <ul style="list-style-type: none"> • ofertar áreas para o desenvolvimento econômico local com as atividades econômicas de impacto compatível com as atividades de turismo ambiental, conservação dos mananciais e respeitando o princípio da sustentabilidade |
| Zona Turística de Paranapiacaba | inclui a Vila de Paranapiacaba e se estende até a região de Campo Grande, caracteriza-se por terrenos de declividades médias, pela existência de recursos naturais de interesse ambiental e pela presença de patrimônio histórico-cultural significativo. | <ul style="list-style-type: none"> • promover o desenvolvimento sustentável da Vila de Paranapiacaba por meio da preservação e recuperação do seu patrimônio cultural • abrigar atividades de apoio ao turismo • propiciar a geração de trabalho e renda por meio de atividades turísticas • proteger os recursos naturais |

A setorização introduzida pelo Art. 58A – acrescido pela revisão da LUOPS 2016 – teve como objetivo compatibilizar o zoneamento com a Lei Estadual nº 13.579/2009 – Lei Específica da Billings. Contudo, o único setor com uma política associada é o descrito no Inciso XI, para o qual está determinada a possibilidade de consolidação dos assentamentos precários e provisão HIS para atender a eventuais reassentamentos e relocações de populações atingidas por intervenções corretivas, no âmbito da Macrozona de Proteção Ambiental, passíveis de regularização com base na legislação estadual de proteção e recuperação dos mananciais.

3.2.2.3 Zonas Especiais

3.2.2.3.1 Considerações gerais

O PD estabelece 5 tipos de Zonas Especiais (Zonas Especiais de Interesse Social I(ZEIS), Zonas Especiais de Interesse Ambiental (ZEIA), Zonas Especiais de Interesse Comercial (ZEIC), Zonas Especiais de Interesse do Patrimônio (ZEIP) e Zonas Especiais de

Empreendimentos de Base Tecnológica (ZEBT), as quais se desdobram, através de subtipos, em 12 Zonas Especiais (4, 5, 2, 3 e 0 subtipos respectivamente). As diversas Zonas estão em estágios diferentes de implementação, sendo as ZEIS as que estão melhor estruturadas em legislação própria e efetivamente gerando um número relevante e regular de empreendimentos.

As Zonas Especiais estão definidas como “*áreas do território que exigem tratamento especial na definição de parâmetros reguladores de usos e ocupação do solo, sobrepondo-se ao zoneamento*”.

Tendo como base a premissa estabelecida que a Revisão do MR deve buscar a autoaplicabilidade, evitando a remissão a legislação complementar ou específica, a disposição existente em relação às Zonas Especiais deve ser reavaliada ao longo da discussão revisional, visando ou incorporar uma política que estabeleça parâmetros ou incentivos diferenciados para as ZEs que estabeleçam uma política que a distingua do entorno, ou produzindo efetivamente a lei específica necessária à sua plena operacionalização, sendo em geral preferível a primeira opção. Em particular no caso da Lei de ZEIS, a recomendação seria que a mesma fosse incorporada ao PD, tendo em vista sua absoluta identidade com os princípios e objetivos, bem como o fato das mesmas serem instrumentos urbanísticos previstos no EC, tendo, portanto, um caráter diferenciado em relação às demais ZEs.

As Zonas Especiais, no entendimento de território no qual se faz necessária uma política específica, tem níveis diversos de aderência à aplicação efetiva. Em parte, porque, embora haja políticas definidas para elas nos documentos do MR, estas políticas são em parte genéricas, sem a associação com padrões que indiquem os resultados esperados e, igualmente, em alguns casos faltam os instrumentos urbanísticos que dariam a elas sua plena efetividade.

Este é, notadamente, o caso das ZEIAS e das ZEIPs, as quais dependem de uma regulamentação e aplicação eficiente da Transferência do Direito de Construir (TDC) para ambas e do Pagamento por Serviços Ambientais, no caso da primeira, para que efetivamente possam cumprir seus objetivos estratégicos para o conjunto da cidade.

As ZEIS, em uma escala diversa, visto que elas têm tido aplicação, também podem ser bastante potencializadas na consecução de seus objetivos na medida em que os Instrumentos Indutores do Função Social da Propriedade e a TDC para regularização Fundiária implicariam em um grande salto qualitativo na efetividade das ZEIS.

3.2.2.3.2 ZEIS

Desde a aprovação do MR vigente, a legislação referente às ZEIS tem passado por inúmeras alterações – 6 ao todo, além das alterações inseridas na revisão do PDE (2012) e da LUOPS (2016) – demonstrando que é ainda uma fórmula em processo de ajustes e sobre a qual um consenso ou ponto de equilíbrio não foi ainda encontrado. A questão de manter-se os regramentos referentes às ZEIS em uma lei específica ou incorporá-los ao MR é uma das decisões que deverá ser tomada ao longo da discussão do processo participativo. Contudo, alguns pontos nos quais há possível contradição entre o MR e a Lei específica vigente precisam ser discutidos. Estes pontos estão assinalados, sucintamente, na seção seguinte (Desajustamento entre lei específica de ZEIS e MR à página 38). As definições e políticas associadas a cada tipo de ZEIS estão resumidas na Tabela VII: Definições e Políticas Associadas às ZEIS.

Tabela VII: Definições e Políticas Associadas às ZEIS

| Zonas Especiais | Subtipos | Definição | Política |
|--|----------|---|---|
| Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS | | porções do território destinadas prioritariamente à regularização fundiária, urbanização e à produção de HIS e de HMP | |
| | Zeis A | áreas públicas ou particulares ocupadas por assentamentos de população de baixa renda na Macrozona Urbana | Regularização fundiária e urbanística |
| | Zeis B | terrenos não edificadas e imóveis subutilizados ou não utilizados, localizados na Macrozona Urbana | PEUC, Estimulo à produção |
| | Zeis C | terrenos não edificadas e imóveis subutilizados ou não utilizados, localizados na área do Projeto Eixo Tamanduatehy | Produção Pública de HIS |
| | Zeis D | núcleos residenciais de baixa renda, existentes ou consolidados, localizados na Macrozona de Proteção Ambiental | Regularização Fundiária e urbanística, requalificação ambiental |

Note-se que as políticas associadas a cada subtipo de ZEIS são mais voltadas aos instrumentos a serem aplicados a cada uma e não à consecução de objetivos consistentes com os objetivos gerais da política urbana.

Em especial, destaca-se a restrição de promoção exclusivamente pública na Zona de Reestruturação Urbana que caracterizam as ZEIS C. Por se tratar do território no qual há maior oferta de infraestrutura, na área de influência dos hubs de transporte coletivo de alta capacidade e onde se busca incentivar as novas vocações econômicas da cidade – portanto ampliar uma oferta já significativa de emprego endógeno, além do acesso aos empregos exógenos garantido pelos hubs – e levando-se em conta a capacidade cada vez mais limitada de investimentos públicos, esta classificação merece uma atenção e discussão mais aprofundada ao longo do processo participativo.

Do ponto de vista da plena implementação dos objetivos, os estudos urbanísticos a serem desenvolvidos nos próximos meses deverão indicar elementos de calibragem dos parâmetros urbanísticos e outros incentivos suficientes para assegurar, enquanto meta, a viabilidade econômica de empreendimentos voltados ao atendimento das demandas de HIS e HMP. Um exame da produção imobiliária da última década, quando confrontado com as áreas de ZEIS, parece demonstrar que a maior parte desta produção não tem ocorrido nas ZEIS B e C, onde seriam esperadas pela lógica do MR. Estes dados provavelmente indicam uma calibragem insuficiente dos incentivos e/ou a complexidade de implementação.

Em relação à classificação socioeconômica da demanda e as tipologias associadas, o esclarecimento da separação entre duas faixas de HIS – até 3 e Mais de 3 a 6 Salários mínimos de renda familiar – acompanha a classificação adotada pelas políticas habitacionais e é utilizada em diversos dispositivos do MR, mas não é definida formalmente. A adequação a esta divisão é uma alteração simples que deveria ser implementada, em especial quanto à necessidade de implementar políticas que atendam à faixa de 0 a 3 Salários Mínimos, na qual se encontra a maior parte da demanda.

Também é necessário, na definição da tipologia HIS e HMP, avaliar a pertinência da exigência de número mínimo de vagas de garagem, levando-se em conta tanto o perfil da

demanda quanto a integração deste aspecto nas diretrizes gerais da Política Urbana, bem como enquanto elemento de custo adicional.

A implementação efetiva das ZEIS, em especial as ZEIS de “vazio” – ZEIS B e C – tem um papel central para atingir a Sustentabilidade, que é um dos princípios centrais do MR, parte relevante de seus objetivos e um dos pilares de orientação das suas diretrizes. Para além dos aspectos sociais de assegurar o Direito à Moradia e um ambiente socialmente justo, as ZEIS têm também grande impacto em outras áreas.

Entre os principais elementos que contribuem para isto está a ampliação da eficiência energética da cidade – com a redução dos deslocamentos quando se aproximam os locais de trabalho e moradia – e o alívio da pressão sobre as áreas ambientalmente sensíveis – gerada pela esperada ampliação da oferta e redução dos custos de aquisição de imóveis localizados na MZU.

Estes elementos tornam justificáveis a ampliação dos incentivos para que se atinja um ponto de viabilidade econômica tal que a produção privada de HIS/HMP possa complementar significativamente a produção pública, cuja capacidade de investimento é limitada frente à amplitude da demanda.

O MR vigente tem um significativo avanço ao reconhecer a política de locação social como instrumento importante da Política de Moradia. Esta política deve tornar-se cada vez mais relevante, na medida em que a evolução demográfica sinaliza muito claramente a tendência a um envelhecimento médio da população. Este aumento da idade média se traduz em dificuldades adicionais para o acesso ao financiamento habitacional, portanto ampliando de forma significativa a demanda pelo atendimento através da locação social.

Embora a política esteja bem delineada no MR, está sujeita a pendência de lei específica para ser implementada. A incorporação plena da Locação Social no MR representaria grande avanço da política de moradia e, portanto, deveria ser buscado no horizonte da revisão do MR.

3.2.2.3.2.1 Desajustamento entre lei específica de ZEIS e MR

As múltiplas alterações da Lei Específica de Zeis, a última e mais relevante sendo a 10.191/2019, demonstram, como apontado acima, que não se chegou a uma fórmula madura ainda para estimular a produção habitacional para a população de baixa renda. A cidade teve um papel pioneiro e modelar nesta política; contudo, as inúmeras mudanças de cenário, a redução do volume de recursos de outras esferas para financiamentos, as mudanças na política habitacional do governo federal, e outras condições tanto locais quanto macroeconômicas, demandam uma reavaliação de estratégias e a formulação de uma outra política mais aderente às condições concretas vigentes.

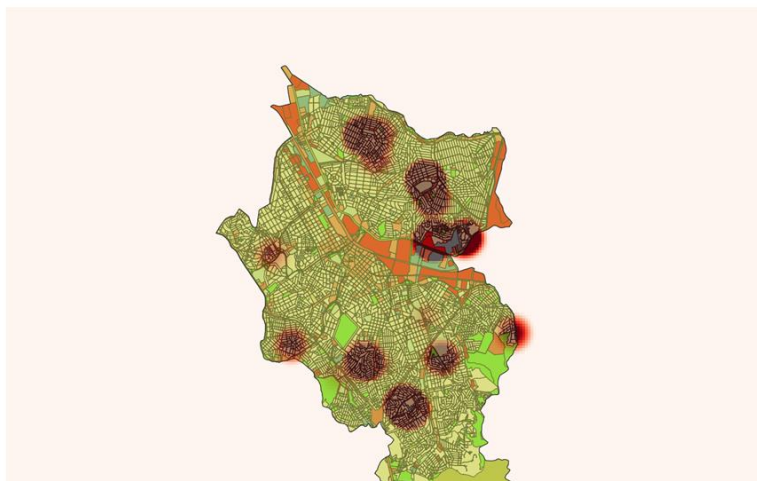
Quanto à estratégia de Uso do Solo da implementação de políticas habitacionais, um exame rápido da distribuição dos empreendimentos demonstra uma dissociação entre a sua localização e as estratégias delineadas no PD, assim como com a estratégia de Cidade Compacta que deve guiar a nova estratégia da PU nesta revisão do MR. O mapa da Figura 3: Localização dos empreendimentos habitacionais (mapa de calor) por Uso do solo projetado, mostra este desajuste tanto pela distância das áreas de centralidades quanto pela proximidade com usos industriais, além do avanço sobre áreas com Uso não projetado, dificultando futuras estratégias de implementação de projetos urbanísticos mais complexos nestas áreas. Os mesmos desajustamentos podem ser observados em relação a outras distribuições espaciais relevantes do ponto de vista urbanísticos, como proximidade de equipamentos, da rede de transporte público e da oferta de emprego endógeno dos territórios. Contudo, esta é uma análise que foge do escopo desta avaliação preliminar da legislação.

**Figura 3: Localização dos empreendimentos habitacionais (mapa de calor) por
Uso do solo projetado**

Empreendimentos Habitacionais (Mapa de calor) e Uso do Solo



(Fonte: Siga)



A partir dos dados disponíveis referentes aos empreendimentos habitacionais desde 2009, também se destaca o fato da maior parte da produção ser pública, sendo que praticamente a metade (49,44%) das unidades produzidas foi entregue pelo poder público. Apesar do número total de unidades entregue no período ser significativa em termos de performance em comparação com outros municípios (4.478), a demanda habitacional exige uma produção mais acentuada. Para isto, uma maior participação do setor privado, que tem se expandido neste setor de habitação popular, seria recomendado.

Do ponto de vista estritamente formal, a legislação de HIS, em especial após a alteração de 2019 mencionada acima, amplificou a desconformidade com as estratégias gerais do PD. Entre outros pontos, destacam-se nestas desconformidades:

- a) Ausência de qualquer estratégia territorial para incentivar localização mais adequada dos empreendimentos;
- b) Ausência de restrições a empreendimentos na Zona de Recuperação, onde toda a produção deveria estar focada na urbanização dos assentamentos precários existentes demarcados como ZEIS-A;
- c) Cobrança de OODC de empreendimentos destinados a HIS, os quais deveriam, pela lógica da PU, receber recursos desta fonte e não contribuir com ela;

- d) Ausência de parâmetros claros e transparentes, passíveis de controle público, para a indicação da demanda a ser atendida;
- e) Definição de critérios diversos para parâmetros urbanísticos, notadamente o gabarito, sem estratégias territoriais que levem em conta o entorno;
- f) Não vinculação entre a política de HIS e as ZEIS já reconhecidas ou que venham a ser delimitadas.

Embora a concessão de incentivos urbanísticos para a produção de HIS sejam relevantes enquanto instrumento para estimular esta produção, inclusive pelo setor privado, visando reduzir os déficits habitacionais, o estabelecimento de incentivos sem uma estratégia territorial pode levar ao agravamento dos problemas derivados da segregação socioespacial e gerar necessidades de maior investimentos em infraestrutura, implantação de equipamentos novos e custos humanos e financeiros da rede de transporte. Além disto, em particular no caso do gabarito, há considerações relativas ao entorno que devem ser observadas, visando garantir uma morfologia com alguma uniformidade.

3.2.3 Parâmetros Urbanísticos

3.2.3.1 Considerações sobre o Coeficiente de Aproveitamento

Do ponto de vista dos parâmetros urbanísticos, definidos pelos quadros 3 e 4 anexos ao PD, as políticas aplicadas a cada Zona tornam-se mais claros.

Estão definidos os coeficientes mínimos – número relevante, uma vez que serve como base para definir a subutilização ou não de uma área – de 20% para todas as Zona da MZU, exceto para a de Reestruturação, na qual o Coeficiente Mínimo é de 40%. Portanto, se pretende um padrão mínimo mais alto de utilização nesta Zona, bem como uma possibilidade de aplicação mais intensa do instrumento de Parcelamento, Edificação ou Uso Compulsório.

Os Coeficientes Básicos estão definidos em 1,34 para Uso Residencial unifamiliar ou não residencial para todas as Zonas, com exceção da de Reestruturação Urbana, na qual é de 1,5. Para Uso Residencial Multifamiliar – e uso não-residencial enquadrado como não-incômodo ou Incômodo nível I, os quais podem utilizar estes mesmos parâmetros

conforme estabelecido pelo art. 96 –, o CA Básico é de ,2,5 para as Zonas de Qualificação e Recuperação e de 3 para a de Reestruturação. Os CAs máximos estão definidos em 4 para uso multifamiliar (e usos não residenciais não incômodos ou de baixa incomodidade, conforma observação acima), 2 para demais usos não residenciais na Zona de Qualificação e 3 na de Reestruturação.

Na Zona Exclusivamente Industrial, onde só são admitidos os usos industriais e correlatos, não há CA mínimo estabelecido e o CA Básico é de 1,5 e o máximo de 3.

A diferença entre o CA Básico e Máximo tem importância fundamental nas estratégias de política urbana, visto que esta impacta o montante a ser arrecadado enquanto Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) – principal fonte de recursos para consecução dos objetivos do MR. Trata-se do principal elemento modulador dos adensamentos desejados em cada território, produzindo incentivos ou desincentivos a ocupação em conformidade com os maiores ou menores custos de implantação de projetos.

Um CA Básico elevado, em especial quando associado a um valor da Outorga elevado para se atingir o CA máximo, pode acabar estimulando a baixa utilização das áreas, inclusive daquelas dotadas de infraestrutura e outros elementos de atratividade, nas quais se desejaria, pelo contrário, um maior adensamento em conformidade com o paradigma da Cidade Compacta. Um CA máximo, por sua vez, incapaz de garantir a viabilidade econômica de empreendimentos qualificados, também pode acabar resultando no desestímulo à produção e, portanto, ausência de valores produzidos pela Outorga.

A adoção de um CA Básico único, facultado pelo art. 28 do EC e recomendada pelo urbanismo contemporâneo, contribui para equilibrar estas políticas, de um lado assegurando igual exercício do direito de propriedade para todas as áreas, e de outro modulando a variável do custo da terra como insumo central da produção imobiliária. Ao mesmo tempo, está equivalência do CA Básico permite um controle mais efetivo dos incentivos e desincentivos a serem aplicados através do acesso, via OODC, ao CA máximo. Este controle mais efetivo permite que os objetivos da Política Urbana sejam aplicados com maior efetividade e facilidade de calibragem.

As definições dos CAs máximos devem, em especial, estabelecer um incentivo suficiente para dois casos específicos, os quais podem ocorrer simultaneamente: de um lado, deve ser mais elevado na área dotada de uma rede mais intensa de infraestrutura, notadamente no raio dos hubs de transporte coletivo e maior oferta de emprego endógeno, e de outro, deve ser maior para empreendimentos de HIS e HMP, visando reduzir o déficit habitacional. Neste sentido, o “teto” de CA máximo será aquele destinado à habitação popular nas áreas com melhor oferta de infraestrutura.

Ao mesmo tempo, como elemento de calibragem, é necessário considerar que estas áreas infraestruturadas terão um custo de aquisição mais alto, o qual também se reflete em um valor mais alto da OODC, visto que os valores de referência desta se originam do valor de mercado. Este elemento precisa, então, ser balanceado por uma política que compense – em especial para a produção de habitação popular – estes custos de formar a assegurar a viabilidade econômica – a qual, sempre convém lembrar, é um dos elementos definidores da Desenvolvimento Sustentável.

A distinção entre Áreas Computáveis e não Computáveis no cálculo da área construída é um recurso urbanístico praticamente não utilizado pelo MR vigente. Há referência aos térreos em HIS, ainda assim quanto ao número de pavimentos e não à Área Construída, embora sejam mencionadas nas definições constantes do Anexo XXXI. A LUOPS prevê alguns cargos referentes à área de uso comum, de lazer e de serviços, vagas de estacionamento e partes utilitárias da edificação – caixa d’água, barrilete, casa de máquinas, poço de elevador, ático, caixa de escada, hall social e serviço – como não computáveis).

Portanto, a definição de Áreas Não Computáveis que não consomem estoques de potencial construtivo, pode ser umas relevantes estratégias de qualificação dos projetos, incentivo a políticas consonantes com os objetivos do MR e estímulo à produção.

Ainda que esta ampliação das áreas não computáveis para além dos elementos de técnica construtiva propriamente dita para transformá-la em um efetiva política tenha seus riscos, as oportunidades de qualificação, tanto do empreendimento quanto das áreas nas quais eles se inserem, torna a questão um aspecto importante a ser debatido ao longo da análise técnica e processo participativo. Em particular, pode ser um instrumento importante para

ampliar as possibilidades de viabilidade da produção de moradia popular em áreas de maior qualificação.

A adequação destes números depende por um lado dos objetivos e diretrizes definidos para o novo MR a ser construído ao longo dos estudos e debate do processo participativo, e por outro da avaliação técnica quanto aos efeitos desejados para que estes objetivos sejam atingidos. Não se pretende aqui determinar quais devem ser estes parâmetros, porém há alguns pontos relevantes, os quais cumpre ser destacado que o processo de reurbanização e regularização das ZEIS A e D podem exigir coeficientes máximos mais elevados para viabilizarem-se, casos para os quais deve haver previsão na lei, bem a determinação dos procedimentos para validação e avaliação destas condições especiais.

3.2.3.2 Gabarito e recuos

Os Gabaritos e Número máximo de pavimentos estabelecidos pelo MR vigente organizam-se na forma de uma regra geral, alterada para uma regra mais restritiva, visando criar uma zona de amortecimento no entorno de áreas verdes importantes (Parque do Pedroso) e vias com largura inferior a 7 m e uma ampliação em áreas de centralidade.

A definição destes parâmetros é fortemente dependente dos parâmetros de aproveitamento discutidos no item anterior, até para que os gabaritos sejam tais que viabilizem a produção dentro dos parâmetros de aproveitamento estabelecidos, bem como da definição de objetivos e padrões de adensamento nos diversos territórios. Assim, só poderão ser adequadamente avaliados em termos de números específicos conforme o desenho urbano desejado for sendo melhor definido pelo debate do MR. Importante apontar que o próprio PD reconhece certo caráter transitório nas regras vigentes ao prever, em seu artigo 100, a necessidade de uma Lei Específica para a definição dos parâmetros para a MZU.

3.2.4 Instrumentos Urbanísticos

3.2.4.1 Considerações gerais

A Tabela VIII: Instrumentos Urbanísticos previstos no PD lista os instrumentos para os quais há previsão legal no PD. Contudo, a situação de cada Instrumento não é equivalente. Há dois instrumentos já plenamente aplicados no município, para os quais há histórico, experiência acumulada, dados e desempenho pelos quais podem ser avaliados – OODC e EIV. Há também instrumentos cuja definição e aplicação tem importância central para as estratégias da política urbana – instrumentos indutores da Função Social da Propriedade e TDC, conforme já discutido à página 33 em Considerações gerais. Há ainda um Instrumento importante e inovador mencionado quando das políticas a serem aplicadas a MZPA – o Pagamento por Serviços Ambientais – o qual não é definido, sendo, portanto, uma das tarefas da revisão do MR delimitar, definir regras de aplicação e fontes de financiamento para este instrumento.

Tabela VIII: Instrumentos Urbanísticos previstos no PD

| Instrumento | Território de Aplicação | Obs |
|--|---|---|
| Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsória | MZU | área > 1000m ² |
| IPTU progressivo no Tempo | MZU | Áreas não atendendo requisitos da PEUC |
| Outorga Onerosa do Direito de Construir | MZU | Áreas com distinção entre o CA Básico e Máximo (*), vinculado a capacidade de Suporte |
| Transferência do Direito de Construir | Emissores: MZU exceto ZEI ZCA imóveis tombados imóveis na faixa de 40m no entorno dos parques urbanos e unidades de conservação municipais e estaduais, nos quais se aplica limitação de gabarito Receptores: Zonas de Qualificação e Reestruturação (desde que não integrem OUC) | |
| Operação Urbana Consorciada | Todo o território do Município | |
| Consórcio Imobiliário | Zona de Reestruturação Urbana, na Zona de Recuperação Urbana e nas ZEIS B e C. Em especial áreas atingidas por PEUC. | |
| Direito de Preempção/Preferência | Zonas de Reestruturação Urbana, Recuperação Urbana e Macrozona de Proteção Ambiental | |

| Instrumento | Território de Aplicação | Obs |
|---------------------------------|--------------------------------|---|
| Direito de Superfície | Todo o território do Município | |
| Estudo de Impacto de Vizinhança | MZU | |
| Zoneamento Ambiental | Todo o Município | Definido pelo Plano de Saneamento Ambiental Integrado |

Do ponto de vista formal, há alguns instrumentos que mesmo delimitados no PD precisam de uma lei específica requerida pelo EC. Assim, embora a melhor estratégia seria a incorporação de todos os instrumentos no PD, em alguns casos será necessário a redação de leis específicas abordando alguns dos aspectos do Instrumento para o pleno atendimento das exigências legais. A apresentação de quais normas devem ser produzidas e dos documentos legais que devem ser produzidos – enquanto elementos que integram o MR, está descrita na página 58, na seção Definição das peças que obrigatoriamente devem integrar o Marco Regulatório.

3.2.4.2 Outorga Onerosa do Direito de Construir

A OODC é provavelmente o principal instrumento urbanístico de política urbana, não só porque sua modulação permite induzir os padrões de adensamento desejados como porque é também a principal fonte de recursos para investimentos para a política urbana. Seu objetivo central é manter o equilíbrio entre áreas públicas e privadas com o Solo Criado, ou seja, o acréscimo de área passível de construção gerado pela verticalização das áreas. Neste sentido, tem similaridades com as reservas e doações de áreas dos loteamentos horizontais.

Além disso, a OODC tem a importante finalidade econômica, social e urbanística de permitir mecanismo de recuperação, pela sociedade, da valorização imobiliária decorrente dos investimentos públicos e privados – objetivo fixado tanto na LOM quanto no MR – e assim assegurar a “justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização”, princípio geral igualmente salientado nos dois documentos.

Para que atenda a estes aspectos, contudo, a OODC depende em alto grau dos parâmetros urbanísticos fixados para o município, em especial os Coeficientes de Aproveitamento Básico e Máximo, cujas implicações já foram parcialmente discutidas à página 40. Considerações sobre o Coeficiente de Aproveitamento. Como a OODC incide entre a

diferença entre o CAB e o CAMax, seus resultados, tanto em termos de planejamento quanto econômico-sociais, terão performance mais ou menos adequadas em relação aos objetivos do MR, na medida em que a calibragem destes CAs seja mais adequada.

Independente da adoção ou não do CAB Único e igual a 1 para toda a cidade – a qual seria a política mais aderente ao EC – a ser decidida ao longo dos estudos e processo participativo, bem como dos CAs máximos estabelecidos para cada território – a serem definido pelos estudos urbanísticos e avaliação da infraestrutura – há algumas questões operacionais a serem discutidas desde já. Uma delas diz respeito à fixação dos CAMax pelo uso e não pelo território.

A Tabela IX: Áreas Construídas, por Tipo de Uso, segundo a proporção de Acréscimos Gratuitos ou Outorgados, apresenta o desempenho da OODC em relação ao total da área construída, à parcela gratuita da Área Construída e à parcela outorgada da AC. Embora seja possível apresentar os dados desta tabela com a adoção de um CAB único e igual a 1, a validade desta simulação seria questionável, na medida em que pressupõe que a decisão dos atores econômicos seria a mesma, fosse outra a política relativa à OODC. Uma comparação com as áreas construídas até o CA básico, ou seja, aquelas que não utilizam a OODC. Contudo, seria bastante relevante para avaliar a performance da política, mas não há dados disponíveis no momento para esta avaliação.

Tabela IX: Áreas Construídas, por Tipo de Uso, segundo a proporção de Acréscimos Gratuitos ou Outorgados (2016-2020, Santo André-SP)

| Uso | AC Total | AC gratuita | AC Outorgada | % Outorgada/Total | % Outorgada/Gratuita |
|--------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|----------------------|
| Misto | 6.257,36 | 3.968,95 | 2.288,40 | 36,57% | 57,66% |
| Não Residencial | 162.726,36 | 66.886,49 | 95.839,86 | 58,90% | 143,29% |
| Residencial | 391.715,39 | 260.082,19 | 131.633,20 | 33,60% | 50,61% |
| Total Geral | 560.699,10 | 330.937,64 | 229.761,46 | 100,00% | 100,00% |

Na medida em que a própria concepção do instrumento está fortemente associada à uma política estabelecida para os territórios, parece ser mais adequado que esta fixação se dê em função do território. Evidentemente é possível, e até desejável, ajustar os usos em cada território aos objetivos da PU. Por exemplo, incentivando os usos geradores de emprego e renda nas áreas com maior concentração de moradias, para se chegar a um ponto de equilíbrio que reduza deslocamentos, amplie a qualidade de vida e aproxime

locais de moradia, estudo, lazer e trabalho. Mas esta diferenciação é melhor obtida pela adoção de fatores de indução que alterem os custos da outorga para os usos que se deseja incentivar ou limitar.

Também é importante destacar que, apesar de ser a fonte prioritária dos recursos para investimentos, a OODC é uma política atendendo aos objetivos do MR, não um tributo. Esta consideração é essencial na medida em que, eventualmente, uma grande produção de empreendimentos em oposição aos objetivos da PU pode levar a um aumento de arrecadação da OODC, enquanto uma grande produção em conformidade com as diretrizes da PU pode levar à uma redução dos valores arrecadados.

Exemplificando, uma explosão imobiliária de imóveis de alto padrão com diversas garagens e ampla área construída gerará mais OODC, enquanto a produção de empreendimentos com fachada ativa destinados à demanda HIS, arrecadaria menos.

É preciso, então, ter a clareza de que o objetivo da OODC é direcionar o desenvolvimento da cidade naquelas linhas que a sociedade e o corpo técnico compreenderam como o mais adequado para assegurar os objetivos estabelecidos e atendimento aos princípios pactuados. Este reconhecimento implica em preferir que seja feito aquilo que é aderente à política urbana, mesmo que isto implique em menor arrecadação em curto prazo, porque se compreende que a ruptura com os padrões da política implica em maiores custos tanto para o poder público quanto para os cidadãos – inclusive em termos de qualidade de vida – no médio e longo prazo.

Exemplificando o conceito, vale mais – do ponto de vista da cidade que se deseja – estimular a produção de moradia nas áreas dotadas de infraestrutura e oferta de emprego – mesmo que isto resulte de incentivos urbanísticos, econômicos e fiscais – do que conformar-se com um adensamento periférico.

Além de um fator de planejamento, que amplie ou reduza os incentivos conforme a aderência do projeto ao desenho de cidade expresso nos objetivos do MR e de um fator social, que reduza o preço da outorga para projetos que atendam à demanda social por moradia, a fórmula a ser aplicada para o cálculo de outorga poderia levar em conta um incentivo ao máximo aproveitamento do potencial.

A adoção deste mecanismo de incentivo, o qual faria o preço unitário do m² da outorga ser menor quando todo o potencial para o território é utilizado – obtido por algum número que expresse a relação entre o CA utilizado e o máximo – permitiria que o recurso mais escasso da política urbana, a terra, tenha o máximo de utilização adequada a cada região.

3.2.4.3 Estudo de Impacto de Vizinhança

O Estudo de Impacto de Vizinhança é um instrumento completamente implantado, funcional e com experiência acumulada no município de Santo André, ao contrário do que ocorre em outras cidades. Qualquer avaliação do instrumento, portanto, deve partir da análise de sua aplicação, performance e efeitos na Política Urbana como primeiro passo, experiência esta que inclusive seria de utilidade para outros municípios nos quais a efetivação do EIV é em geral limitada.

A legislação prevê uma ampla gama de empreendimentos considerados como causadores de impacto de vizinha. Estes empreendimentos estão sujeitos a três tipos diversos de EIV, uma forma simplificada, acessada através de formulário e em geral associada ao pagamento de um valor fixo de 2,5% do custo total do empreendimento, e outros dois tipos de maior impacto, sujeitos às mesmas obrigações e ao pagamento – em dinheiro ou obras destinadas a mitigar os efeitos do empreendimento – entre 1 a 4% do custo do empreendimento. A principal diferença entre eles diz respeito à necessidade de aprovação do Tipo III pelo CMPU, o qual pode determinar medidas adicionais além das previstas no EIV. A Tabela X: Tipos, Custos e Usos aplicáveis de EIV resume os tipos de uso considerados como causadores de impacto em cada Tipo.

Tabela X: Tipos, Custos e Usos aplicáveis de EIV

| Tipo | Definição | Valores | Usos Aplicáveis | Instância Deliberativa |
|-------------|---|--|---|-------------------------------|
| Tipo I | Estudo simplificado elaborado por meio do preenchimento de formulário a ser disponibilizado pela prefeitura, | 2,5% do Custo total do empreendimento | 3 a 200 unidades habitacionais | Formulário |
| Tipo II | Estudo elaborado por meio da identificação dos impactos e das medidas preventivas, compensatórias, corretivas e mitigadoras cuja análise e aprovação se darão pelos órgãos técnicos responsáveis; | 1 a 5% do custo total do empreendimento Valor Fico de 3,5% para empreendimentos acima de 300 unidades | Mais de 200 unidades habitacionais supermercados e hipermercados com área de venda igual ou superior a 1.500,00m ² estabelecimentos de lazer e diversão, com música ao vivo ou mecânica, instalados em área de terreno igual ou superior a 2.000,00m ² ou com área construída igual ou superior a 750,00m ² loteamentos com área de terreno maior ou igual a 10.000,00m ² central de carga central de abastecimento estação de tratamento; concessão de uso do subsolo nas áreas públicas heliporto hospital e maternidade estações de transbordo e triagem | Órgão Técnico |
| Tipo III | Acresce ao definido para TIPO II a aprovação pelo Conselho Municipal de Política Urbana - CMPU | 1 a 5% do Custo Total do empreendimento | edificações não-residenciais localizadas em terreno com área igual ou superior a 10.000,00m ² ou com área construída igual ou superior a 5.000,00m ² terminal de transporte cemitério ou crematórios presídios, locais de detenção provisória e unidades de reeducação de menores empreendimentos com uso extraordinário, destinado a esportes e lazer usina de geração de energia | CMPU |

O longo histórico de aplicação do EIV, já mencionado, envolve no período de 2016-2020 (vigência da LUOPS revisada com novas regras para o instrumento) 610 m² de Terreno e 680 mil m² de Área Construída – demonstrando baixo aproveitamento das áreas. A Tabela XI: Área de Terreno e Construídas, por tipo de Uso, com aplicação do EIV (2016-2020, Santo André-SP) apresenta os dados referentes às 45 aplicações do Instrumento no período mencionado.

Tabela XI: Áreas de Terreno e Construídas, por tipo de Uso, com aplicação do EIV (2016-2020, Santo André-SP)

| Tipo de Uso | Área de Terreno | % AT | Área Construída | % AC | % AC/AT |
|--------------------|------------------------|----------------|------------------------|----------------|----------------|
| Não Residencial | 488.781,94 | 80,07% | 323.982,83 | 47,61% | 66,28% |
| Residencial | 121.623,65 | 19,93% | 356.510,20 | 52,39% | 293,13% |
| Total Geral | 610.405,59 | 100,00% | 680.493,03 | 100,00% | 111,48% |

3.2.4.4 Instrumentos Urbanísticos dependentes de autoaplicabilidade

Os instrumentos indutores da Função Social da Propriedade Urbana (PEUC, IPTU Progressivo, Desapropriação com Pagamento em Títulos da Dívida Pública) e a TDC já estão definidos de forma satisfatória no PD. Contudo, falta dar a estes instrumentos a sua plena aplicabilidade produzindo as definições e procedimentos necessários. Nos itens seguintes, são apresentadas algumas considerações sobre os dois instrumentos.

3.2.4.4.1 Considerações sobre os Instrumentos Indutores da Função Social da Propriedade

Em relação aos Instrumentos Indutores da Função Social há alguns pontos importantes a considerar, na medida em que esta política tem buscado mais incentivar a produção nas áreas identificadas como não cumpridoras da função social do que nos elementos punitivos. O principal efeito da política é uma redução do valor da terra mantida como reserva especulativa, na medida que as obrigações associadas colocam uma pressão pelo aproveitamento da área.

Neste sentido, o objetivo de gerar volume significativo de novas unidades habitacionais destinadas à população de baixa renda é muito mais relevante, consoante os objetivos do MR e da busca da sustentabilidade, do que um pequeno aumento transitório da arrecadação do IPTU ou até mesmo a aquisição por baixo custo – via pagamento em títulos – de grandes áreas nas quais o poder público teria pouca possibilidade de investimento na produção de habitação.

Esta abordagem parece ser também adequada ao município de Santo André, sendo para isto necessário levar alguns pontos em consideração para um resultado efetivo:

- 1) Sistema eficiente de identificação, cadastramento, acompanhamento e monitoramento das áreas sub ou não utilizadas, preferencialmente com órgão dedicado especificamente a tarefa e apoio de suporte tecnológico;
- 2) Adequada identificação das áreas passíveis de aplicação dos instrumentos indutores, com uma política sólida de priorização de territórios para aplicação. Como a tendência geral é produzir onde a terra é mais barata, uma definição muito ampla das áreas de aplicação acabará por dispersar o adensamento, muitas vezes por áreas sem a necessária infraestrutura, ao invés de atender ao objetivo sustentável de oferecer moradia exatamente nas áreas com oferta de emprego, transporte e emprego;
- 3) Adequada calibragem dos incentivos urbanísticos para produção de HIS, assegurando tanto quanto possível a viabilidade econômica desta produção, de forma a atrair capitais privados para este investimento;
- 4) Estabelecer parcerias e qualificações para estimular entidades ligadas à questão da moradia para produção de unidades nestas áreas, em conformidade com as recomendações da LOM;
- 5) Incentivar tipologias de Uso Misto, associando geração de emprego e renda para ampliar o potencial indutor do adensamento demográfico nas áreas de aplicação dos instrumentos indutores;
- 6) Estabelecer como objetivo da política a produção de novos projetos, mais do que os resultados fiscais.

3.2.4.4.2 Considerações sobre a Transferência do Direito de Construir

A TDC é um instrumento de importância fundamental para Santo André, em particular com relação ao patrimônio Cultural e Ambiental muito relevante do município. Do sucesso da implementação da TDC depende em grande parte a viabilização das políticas desenhadas para as ZEIAS e ZEIPs, bem como para a regularização fundiária de diversas ZEIS-As estabelecidas em áreas privadas.

Tendo sido informado a existência de estudos e de projeto de lei preliminar relacionado a regulamentação dos incentivos fiscais e urbanísticos para o patrimônio cultural

municipal reconhecido, a incorporação desta discussão a formulação de um TDC permitirá avançar rapidamente nesta discussão, uma vez que os parâmetros e índices sejam fixados pelo PD.

Uma das considerações importantes em relação ao instrumento, é que em certo sentido ele é um concorrente da OODC, sendo que, enquanto o direito de construir oferecido pela OODC é emitido pelo poder público, a TDC é emitida por agente privado, ainda que sob o controle do poder público. Esta contradição é apenas aparente; contudo, quando se compreende que o objetivo da TDC também é público, tratando-se de compensar o proprietário de área que pelas suas qualificações – seja a relevância cultural, histórica, ambiental ou o interesse público na área para atender a objetivos urbanísticos – tem seu direito de propriedade limitado. Neste sentido, é uma importante fonte de financiamento, por exemplo, da preservação de imóveis tombados.

Há alguns pontos a serem considerados quanto a aplicação bem-sucedida da política:

- 1) É interesse tanto do poder público quanto do proprietário do imóvel manter o valor da TDC tão próximo quanto possível dos valores de referência, evitando deságio significativo, o qual implicaria em redução do consumo da OODC e resultaria em menos recursos para compensar o proprietário e garantir a ele os recursos necessários para a preservação do imóvel;
- 2) Uma das formas de assegurar um ponto mais próximo da paridade entre TDC e OODC é conseguir estabelecer em algum grau um mercado secundário de TDC, visando desburocratizar ao máximo a emissão e circulação do direito de construir associado;
- 3) Outro aspecto importante nesta busca da paridade é fixar o montante de TDC a ser emitido anualmente em uma proporção da OODC do ano anterior, ancorando o volume de TDC em circulação. Isto requer a definição de critérios claros e objetivos para estabelecer estes limites, levando-se em conta alguns pontos:
 - a. A proteção dos pequenos proprietários, em especial de imóveis tombados e de interesse do patrimônio. Uma vez que é mais simples adquirir um volume alto de TDC de um único proprietário de uma grande área do que de dezenas e

- pequenos proprietários, alguma medida compensatória de incentivo, como a prioridade na emissão, deve ser estabelecida;
- b. Deve haver um adequado escalonamento, consonante com os objetivos do MR, dos territórios e tipos de áreas escalonados segundo prioridades bem estabelecidas;
 - c. Considerados os pontos acima, deve haver um aspecto cronológico de atendimento;
 - d. As TDCs referentes à doação de área para infraestrutura, regularização fundiária, implantação de equipamentos e pontos similares, não tem o elemento de “concorrência” com a OODC, visto que, se não fosse a doação seriam pagos com recursos em sua maior parte vindos da OODC. Podem, portanto, ser emitidos sem limitação.
- 4) Em especial, no caso dos Imóveis tombados e de interesse do patrimônio cultural, é necessário avaliar por um lado que os recursos gerem a preservação do imóvel, e por outro discutir, tema sobre o qual não há ainda consenso, a possibilidade de revalidação a cada 25 ou 30 anos, permitindo nova emissão de TDC se as obrigações de conservação forem atendidas.

3.3 CONTEÚDO MÍNIMO

Só há uma definição legal de conteúdo mínimo para o PD, estabelecida pelo EC em seu artigo 42:

“Art. 42. O plano diretor deverá conter no mínimo:

I – a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infraestrutura e de demanda para utilização, na forma do art. 5º desta Lei;

II – disposições requeridas pelos arts. 25, 28, 29, 32 e 35 desta Lei;

III – sistema de acompanhamento e controle”.

As referências do Inciso II dizem respeito, respectivamente ao Direito de preempção, Coeficientes de Aproveitamento básico e máximo, definição de áreas nas quais a Mudança de Uso é permitida, Operações Urbanas Consorciadas e Transferência do Direito de Construir.

Importante considerar que, em um exame mais rigoroso, o PD em vigor não atende plenamente estes requisitos mínimos, devendo seu atendimento expresso ser a preocupação prioritária do processo de revisão.

3.4 LEIS ESPECÍFICAS

3.4.1 Obrigatórias

São consideradas Leis específicas obrigatórias pelo EC:

3.4.1.1 Lei da Função Social da Propriedade Urbana

Estabelecida pelo (artigo 5º do EC): determinando o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsória do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, devendo fixar as condições e os prazos para implementação da referida obrigação. Observe-se que as áreas nas quais a referida lei será aplicada deve constar do PD, sendo elemento mínimo obrigatório, como já mencionado acima.

3.4.1.2 Direito de Preempção

Previsto pelo Art. 25 do EC, o direito de preempção estabelece preferência para aquisição de imóvel urbano objeto de alienação onerosa entre particulares, havendo exigência no referido artigo de lei específica estabelecendo as áreas nos quais o direito será exercido e sua vigência.

3.4.1.3 Outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso

Prevista pelo Art. 30 do EC como Lei Específica, embora a prática seja sua inclusão no corpo do próprio PD, tal como ocorre na legislação de Santo André. Por medida de cautela bem como de boa técnica legislativa – visto ser elemento sujeito a maior possibilidade de alteração que o PD, seria recomendável que o PD criasse o instrumento e estabelecesse parâmetros gerais, mas as regras específicas do instrumento sejam estabelecidas em Lei Específica integrante do MR.

A transcrição de referido artigo do EC, considerada necessária visto não ser a prática corrente nem a situação vigente, deixa claro a necessidade de partes do PD, bem como da Lei de Zeis, serem movidos para esta Lei Específica:

“Art. 30. Lei municipal específica estabelecerá as condições a serem observadas para a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso, determinando:

I – a fórmula de cálculo para a cobrança;

II – os casos passíveis de isenção do pagamento da outorga;

III – a contrapartida do beneficiário”.

3.4.1.4 Transferência do Direito de Construir

Prevista pelo Art. 35 do EC, a Transferência do Direito de Construir estabelece a possibilidade de transferência do Potencial Construtivo nos casos de implantação de equipamentos urbanos e comunitários, preservação de imóvel considerado de interesse histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural e atendimento a programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social.

A exigência de lei específica cai no mesmo caso da OODC mencionado no item referente a esse instrumento, sendo usualmente é parte integrante do PD e é a opção adotada na legislação vigente, mas seria mais adequado que o PD definisse o instrumento, mas sua regulamentação específica fosse alvo de lei específica, bem como os elementos necessários aos procedimentos sejam direcionados para regulamentação via decreto.

Importante destacar a grande relevância deste instrumento como elemento de financiamento de políticas de moradia, preservação do patrimônio histórico, cultural e ambiental, ao permitir que sejam captados recursos privados para esta preservação através da venda de potencial construtivo. No contexto de Santo André, no qual boa parte da área do município é destinada à preservação ambiental, há importantes elementos de caráter histórico a serem preservados e há áreas de assentamentos precários a serem urbanizados, o adequado uso e calibragem deste instrumento pode ser um elemento fundamental para a consecução dos objetivos da Política Urbana. Recomenda-se, portanto, uma especial atenção para a formulação desta política baseada na TDC, a qual realmente seria melhor delineada se objeto de lei específica.

3.4.2 Leis Específicas Recomendadas

Alguns aspectos não diretamente relacionados à legislação urbanística propriamente dita, mas com forte relação com os objetivos perseguidos por ela, teriam seus efeitos amplificados se regulados por lei específica apresentada em conjunto com o MR. Da mesma forma, há problemas bastante específicos que o MR teria dificuldades de lidar, caso não seja complementado por alguns instrumentos criados por outras leis, às quais, por sua vez, fugiriam dos escopos e conteúdos estabelecidos pelas peças do MR.

3.4.2.1 Regularização Fundiária

A LEI Nº 13.465, DE 11 DE JULHO DE 2017, alterou significativamente os requisitos, procedimentos e possibilidades de regularização fundiária. Tal situação torna necessária uma revisão da legislação municipal sobre o assunto, a qual seria potencializada por uma maior integração ao MR, inclusive com o estabelecimento de prioridades e incentivos. Assim, embora não seja a rigor um elemento considerado integrante do MR, seria altamente recomendado esta integração no presente desenho deste projeto.

3.4.2.2 Direito de Laje

Criado pela referida lei 13.465/2017, o Direito de Laje requer regulamentação municipal para ser efetivamente aplicado, segundo o Art. 1510-A, § 5º da LEI Nº 10.406, DE 10 DE JANEIRO DE 2002 – Código Civil - modificada pela lei mencionada de 2017 – “*Os Municípios e o Distrito Federal poderão dispor sobre posturas edilícias e urbanísticas associadas ao direito real de laje*”.

A adoção deste instrumento seria importante para a consolidação e regularização de imóveis no município, dando a ele importante vantagem competitiva e estabelecendo um critério mais moderno de legislação que consagra a prática real.

3.4.2.3 Condomínio de Lotes

Também criada pela Lei 13.456/2017, através de inclusão do artigo 1358-a no Código Civil, os condomínios de lotes são uma alternativa relevante, em especial para áreas nas quais se projeta baixas densidades de ocupação. A regulamentação na legislação local

deste instrumento também seria um elemento importante para modernizar a legislação urbanística, a qual deve prever o instrumento para que ele possa existir no município.

3.4.3 Desnecessárias

Serão consideradas desnecessárias as Leis Específicas que não tem previsão obrigatória na legislação urbanística, em particular aquelas que estariam melhor alocadas dentro das próprias peças centrais do MR, visto não existir uma justificativa quanto ao tema ou território que revele seu caráter especial e o objetivo geral de manter o MR tão simples quanto possível.

É o caso, em especial, da Lei Ordinária nº 8867 de 07/07/2006 e suas modificações posteriores, a chamada Leis de ZEIS, as quais invadem diversas áreas de todas as peças do MR afetando parâmetros, usos e licenciamento, sem que exista necessidade legal de distinguir estas tipologias das demais.

Adicionalmente, a referida lei estabelece diversos procedimentos que seriam melhor regulados através de decreto do que na legislação.

A proposta é a incorporação dos diversos elementos desta lei nas peças centrais do MR onde devem estar, distribuindo-as no PD quanto aos parâmetros urbanísticos, à LUOPS quanto ao zoneamento e uso e à Coesa quanto a exigências construtivas e de licenciamento, bem como remetendo a decreto as regras procedimentais e a análise de casos específicos.

4. CONCLUSÕES

4.1 DEFINIÇÃO DAS PEÇAS QUE OBRIGATORIAMENTE DEVEM INTEGRAR O MARCO REGULATÓRIO

4.1.1 Plano Diretor

Contendo pelo menos os Princípios, Diretrizes e Objetivos da Política Urbana, definição dos Instrumentos Urbanísticos a serem aplicados, com definições dos territórios onde se aplicarão, além dos Parâmetros Urbanísticos gerais.

4.1.2 Lei de Uso, Ocupação e Parcelamento do Solo

Contendo pelo menos as regras para Parcelamento do Solo, caracterização e delimitação das Zonas, parâmetros relativos aos Usos permitidos em cada Zona, Parâmetros urbanísticos aplicáveis a cada Zona para incentivar o tipo e intensidade de uso apontados pelo Plano Diretor, regras para Zonas Especiais em consonância com os princípios e diretrizes estabelecidas pelo PD.

4.1.3 Código de Obras e Edificações

Contendo as normas técnicas aplicáveis às construções e procedimentos de aprovação de projeto e licenças para execução de obras, bem como os parâmetros para fiscalização do andamento da obra e aplicação de penalidades.

4.1.4 Lei da Função Social da Propriedade Urbana

Regulamentação do parcelamento, a edificação ou a utilização compulsória do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, fixando condições e prazos para implementação nos territórios previsto no PD para aplicação do instrumento.

4.1.5 Direito de Preempção

Regulamentação do Direito de Preempção definindo territórios e prazos de vigência para aplicação do instrumento.

4.1.6 Outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso

Regulamentando, para as áreas definidas no Plano Diretor nas quais o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado até o Coeficiente Máximo, também definido pelo PD para áreas específicas, ou poderá ser permitida alteração de uso do solo. Deve determinar as condições a serem observadas para a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso, incluindo pelo menos: a fórmula de cálculo para a cobrança, os casos passíveis de isenção do pagamento da outorga e a contrapartida do beneficiário.

Não parece ser o caso de aplicação também da OOAU, visto o caráter moderno da legislação andreense quanto ao USO, estando vedados na MZU apenas aqueles usos de elevada incomodidade. Contudo, há previsão no EC para a definição dos dois Instrumentos.

4.1.7 Transferência do Direito de Construir

Regulamentando a autorização para o proprietário de imóvel urbano, privado ou público, a exercer em outro local, ou alienar, mediante escritura pública, o direito de construir previsto na legislação urbanística dele decorrente, segundo os critérios e a definição de áreas passíveis de aplicação estabelecidas pelo PD ou legislação urbanística dele decorrente.

4.2 DEFINIÇÃO DAS PEÇAS ELETIVAS QUE PODEM INTEGRAR O MARCO REGULATÓRIO

Com base nas considerações estabelecidas no item Leis Específicas Recomendadas à Página 56, a produção de uma lei atualizada regulamentando a Regularização Fundiária com a incorporação dos novos elementos trazidos pela alteração da legislação e com maior consonância com o MR sendo construído, seria uma parte importante da Política Urbana do município de Santo André. Deve-se levar em conta que a legislação existente foi tornada em parte obsoleta em função da nova lei federal regulando o assunto, como apontado no item referenciado, e é previsível que novas obsolescências sejam criadas pelo

MR, o qual definirá políticas e territórios nas quais ela será aplicada a partir de outros princípios e diretrizes.

A definição se a regulamentação do Direito de Laje e do Condomínio de Lotes, introduzidos no Código Civil pela alteração na legislação federal supramencionada, será incluída nesta nova lei de regularização fundiária ou em legislação específica, poderá ser estabelecida ao longo dos estudos que embasarão a redação da minuta desta lei.

4.3 SÍNTESE DAS RECOMENDAÇÕES

Tabela XII: Síntese das principais recomendações

| Tema | Principais recomendações |
|---|---|
| Princípios e Objetivos da Política Urbana | Reorganizar objetivos, incorporando alguns dos objetivos previstos para o Desenvolvimento Econômico e Social e a infraestrutura Primária |
| | Definir Diretrizes como estratégias para atingir os objetivos Estabelecidos |
| | Estabelecer Ações e Projetos Estratégicos a serem atingidos na Vigência do Plano |
| | Definir Metas de Avaliação |
| | Reunir os Capítulos diretamente afetados ou capazes de afetar a Política Urbana (Desenvolvimento Econômico E Social, Habitação, Saneamento Ambiental Integrado, Mobilidade Urbana, Patrimônio Cultural e Imóveis Públicos) I a VI do Título II, incorporando seus objetivos, diretrizes, ações e projetos a PU. |
| | MR deve prever como os Planos Setoriais requeridos devem se comunicar com O MR e quais as instâncias de articulação |
| Políticas Setoriais (Capítulos VIII a XIV do Título II) | Incorporar Comunicações entre os Capítulos referentes a Infraestrutura primária. |
| | Revisão deve caber a cada setor específico |
| | MR deve focar nos aspectos territoriais dos Objetivos, Diretrizes e ações das políticas sociais. |
| Ordenação Territorial | A caracterização dos Territórios nas Macrozonas é bastante Qualificada, não deve ser alterada |
| | Necessidade de associar Políticas mais consistentes com cada Zona da MZU, compatibilizadas com os objetivos e mais aderentes ao paradigma da Cidade Compacta |
| | Incorporar legislação de ZEIS no MR |
| | Identificar novas áreas de ZEIS em função dos objetivos |
| Parâmetros Urbanísticos | Reavaliar em função de Objetivos do MR |
| | Debater possibilidade de adoção de CA Básico único |
| | Calibrar CA Máximo em função dos objetivos para cada Território |
| | Associar CA Máximo aos Territórios e não aos usos |
| | Definir critérios, compatíveis com os objetivos para cada território, para definir Cas Máximos |

| Tema | Principais recomendações |
|--|--|
| Instrumentos da Política Urbana | Reavaliar OODC, partindo dos pontos assinalados quanto aos parâmetros urbanísticos, em especial CA |
| | Definir padrões a serem incentivados com desconto na OODC por uso/localização, consistente com objetivos. Em especial incentivar Uso Misto e produção de HIS/HMP |
| | Padronização e objetivação dos critérios do EIV a partir da experiência acumulada |
| | Dar plena aplicabilidade aos instrumentos previstos e ainda não implementados: Instrumentos indutores da Função Social da propriedade, Transferência do Direito de Construir, Pagamento por Serviços Ambientais e Locação Social, preferencialmente no próprio PD (salvo quando existir determinação legal da CF, EC ou LOM de lei específica) |
| Distribuições dos Usos e Incomodidades | Política aplicada na legislação vigente é moderna e adequada, permitindo maioria dos usos. Necessário apenas avaliar atualização normas técnicas de incomodidade e eventual padronização dos tipos de uso não residencial com classificação CNAE, facilitando licenciamento. |