



**PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ**

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

**PRODUTO 1 – PLANO DE TRABALHO  
PRODUTO 2 – DEFINIÇÃO DE CRONOGRAMA FÍSICO DEFINITIVO  
PRODUTO 3 – AVALIAÇÃO PRELIMINAR DA LEGISLAÇÃO PERTINENTE**

**SÃO PAULO  
NOVEMBRO/2021**

## ÍNDICE

1.	PRODUTO 1 – PLANO DE TRABALHO	1
1.1	APRESENTAÇÃO	1
1.2	CONTEXTO E JUSTIFICATIVA	2
1.3	FORMAÇÃO SOCIOECONÔMICA DO MUNICÍPIO	7
1.4	PROPOSTA METODOLÓGICA	22
1.5	ATIVIDADES E PRODUTOS	26
2.	PRODUTO 2 – DEFINIÇÃO DO CRONOGRAMA FÍSICO DEFINITIVO	34
3.	PRODUTO 3 – AVALIAÇÃO PRELIMINAR DA LEGISLAÇÃO PERTINENTE	37
3.1	INTRODUÇÃO	37
3.1.1	Objeto	37
3.1.2	Escopo	38
3.1.3	Objetivos	38
3.2	METODOLOGIA	39
3.2.1	Diretrizes relativas à boa técnica legislativa	39
3.2.1.1	Atendimento às LCs 95/1998 e 107/2001	39
3.2.1.2	Remissão a normas técnicas	40
3.2.1.3	Uniformidade de definições	43
3.2.1.4	Imprecisão de definições	44
3.2.2	Diretrizes Relativas à Lógica Interna e Eficiência	45
3.2.2.1	Lógica Interna	45
3.2.2.2	Dispositivos Inócuos	45
3.2.2.3	Dispositivos inaplicáveis	46
3.3	APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS	46
3.3.1	Delimitação da aplicação da metodologia	46
3.3.2	Problemas identificados e recomendações	47
3.4	ANÁLISE RELATIVAS AO CONTEÚDO E COMPOSIÇÃO DO MR	51
3.4.1	Escopos	52

3.4.2	Conteúdo mínimo	53
3.4.3	Leis específicas	53
3.4.3.1	Obrigatórias	53
3.4.3.2	Leis Específicas Recomendadas	56
3.4.3.3	Desnecessárias	57
3.5	CONCLUSÕES	58
3.5.1	Definição das peças que obrigatoriamente devem integrar o Marco Regulatório	58
3.5.1.1	Plano Diretor	58
3.5.1.2	Lei de Uso, Ocupação e Parcelamento do Solo	58
3.5.1.3	Código de Obras e Edificações	59
3.5.1.4	Lei da Função Social da Propriedade Urbana	59
3.5.1.5	Direito de Preempção	59
3.5.1.6	Outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso	59
3.5.1.7	Transferência do Direito de Construir	59
3.5.2	Definição das peças eletivas que podem integrar o Marco Regulatório	60
3.5.3	Definição das tarefas das etapas seguintes	60
3.5.3.1	Consolidação da legislação existente	60
3.5.3.2	Elaboração de rascunho primário das minutas	61
3.5.3.3	Estudos específicos necessários à consecução das peças previstas	61

## ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1: Cronograma _____	35
Tabela 2: Delimitação de conteúdo das normas do MR _____	53

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1: População Estimada de Santo André (milhares) _____	13
Gráfico 2: Razão Estimada entre População em Idade Ativa por Idoso em Santo André _____	14
Gráfico 3: Domicílios Ocupados em Santo André – Estimado (Milhares) _____	15
Gráfico 4: Evolução do PIB Real de Santo André (Bilhões de Reais 2018 – Deflator do PIB) _____	17
Gráfico 5: Participação Setorial no Valor Agregado de Santo André _____	18
Gráfico 6: Evolução do Número de Empregos Formais em Santo André (mil empregos) _____	19
Gráfico 7: Evolução do IFDM de Santo André _____	22

## ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1: Fluxo Lógico do Marco Regulatório definido pelo TR _____	52
--	----

## ÍNDICE DE ABREVIATURAS

PD – Plano Diretor

LUOPS – Lei de Uso, Ocupação e Parcelamento do Solo

Coesa – Código de Obras e Edificações de Santo André

EC – Estatuto das Cidades

MR – Marco Regulatório da Política Urbana

## **1. PRODUTO 1 – PLANO DE TRABALHO**

### **1.1 APRESENTAÇÃO**

O presente documento consiste no Plano de Trabalho no âmbito do processo de revisão do marco regulatório da política urbana de Santo André proposto pela Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (Fipe), segundo contrato firmado com a Unidade de Planejamento e Assuntos Estratégicos (Upae) da Prefeitura de Santo André.

Esta contratação tem como principal objetivo revisar o marco regulatório da política urbana de Santo André de forma a orientar a ordenação territorial alinhada às legislações locais e federais. Isso se faz necessário tendo em vista a multiplicidade de regras e existência de legislações que foram elaboradas em diferentes períodos do tempo, gerando inconsistências entre elas. Por exemplo, o Código de Obras e Edificações, que estabelece as normas para licenciamento de obras e serviços, manutenção e utilização de edificações entrou em vigor em 2000 e é anterior aos princípios, objetivos e diretrizes definidas para política urbana e ordenamento territorial do Plano Diretor, aprovado em 2004 e revisado em 2012. A legislação urbana federal também passou por várias alterações sem que a legislação municipal fosse atualizada de forma a se adaptar à primeira. Vale lembrar que vários aspectos da legislação federal requerem regulamentação municipal para serem implementados, sob prejuízo de inviabilizar o acesso aos recursos de financiamento do governo federal. Assim, a falta de sincronia entre os dispositivos legais gera insegurança jurídica para os agentes (cidadão, empreendedor imobiliário, empresário, comerciante, poder público municipal etc.), trazendo desincentivos aos investimentos privados e estimulando a informalidade, nos casos de pequenas empresas e residenciais.

Essa revisão do marco legal deverá ser capaz de definir e delimitar o escopo de cada dispositivo legal e, para isso, deverá levar em consideração o reestabelecimento de um fluxo lógico e respeito à hierarquia das leis, de forma a garantir que uma lei não seja sobreposta à outra. Este fluxo lógico deverá ser estabelecido de maneira que as legislações posteriores detalhem e especifiquem os aspectos da política urbana previamente delimitados, sem contradizê-las, além de trazer maior clareza e simplificação à legislação municipal. A revisão do marco regulatório também deverá levar em consideração as

políticas setoriais existentes de forma a estar alinhada ao contexto urbano atual. Com isso, objetiva-se garantir pleno desenvolvimento da cidade, em conformidade com as estratégias estabelecidas.

Para isso, o trabalho inclui a revisão das seguintes legislações:

- Plano Diretor, Lei nº 8.696/2004 alterada pela lei nº 9.394/2012, atendendo ao art. 181 dessa lei;
- LUOPS (Lei de Uso, Ocupação e Parcelamento do Solo) - Lei 9.924/16;
- Coesa (Código de Obras e Edificação de Santo André) – Lei nº 8.065/2000.

Adicionalmente, deverá ser realizado estudo preliminar indicando os objetivos gerais e a delimitação de território para aplicação do instrumento Operação Urbana Consorciada, tendo como base o Setor Tamandateí da legislação vigente, a ser incluída no Plano Diretor.

## **1.2 CONTEXTO E JUSTIFICATIVA**

Desde o final do século XX, o mundo vive uma transformação acelerada das cadeias produtivas e, mesmo sendo uma evolução natural dos modelos econômicos e seus efeitos nos sistemas políticos, sociais e culturais, nesse momento ela é fortemente influenciada pela revolução tecnológica ligada aos meios de informação e comunicação digitais.

Por um lado, o acesso instantâneo, ubíquo e descentralizado das atividades e da vivência urbana iniciado na década de 1990 foi redefinindo limites e tornou as cidades progressivamente mais unidas por lugares privilegiados de conectividade, além de qualquer restrição geográfica, afirmando o paradigma da rede, ao mesmo tempo em que as próprias cidades aumentaram a sua importância como principais centros de decisão sobre desenvolvimento. Por outro lado, este processo, que vem se caracterizando muito mais como uma ruptura do que como uma transição, tem provocado fortes impactos na estabilidade das comunidades territoriais e na organização espacial das suas cidades, especialmente naquelas que ao longo do seu passado tiveram a sua economia baseada na indústria.

O deslocamento de recursos, infraestruturas chave e sabedorias, a substituição do modelo produtivo, acesso à mão de obra e matéria prima de baixo custo e a consequente competição para a redistribuição de interesses na escala global tornou inevitável a desindustrialização: uma descontinuidade estrutural nos centros manufatureiros e de transformação de matriz Fordista deixou cidades e regiões antes ‘ferventes’ num estado de incerteza, muitas vezes de abandono e contração, precisando ser re-povoadas do ponto de vista econômico.

Esse processo tem se dado em todo o planeta com casos bastante simbólicos das economias avançadas, como Detroit e Seattle nos Estados Unidos, ou Liverpool e Turim na Europa; assim como nos países em desenvolvimento, onde a industrialização foi mais tardia, mais demorada e viveu uma decadência precoce no próprio percurso de desenvolvimento. Entre eles, o Brasil representa um exemplo marcante. Embora tenha havido poucas mudanças no período entre as décadas de 1950 e 1980, com o emprego na manufatura crescendo de 12% a 15%, o período subsequente desencadeou uma desindustrialização difícil de reverter, especialmente devido aos investimentos nacionais mais recentes na agroindústria, na mineração e no fornecimento de matérias-primas para a produção de energia.

Nesse contexto, o ABC Paulista é certamente um dos casos de maior visibilidade e impacto na economia local e nacional. Sendo o espaço de soldagem leste-oeste dessa região industrial – físico e fornecedor de serviços – e o corredor de conexão do mercado paulista com as linhas de exportação marítima de Santos, o município de Santo André, que esteve bastante organizado ao longo de décadas do ponto de vista do marco legal e de suas estruturas institucionais, com forte aderência e indiscutível liderança no contexto destas cadeias produtivas, em especial a metalmeccânica e a metalúrgica, sofre as consequências deste mesmo processo.

Considerando que a capacidade das cidades de se adaptar ativamente às transições para participar nos arranjos territoriais – hoje também redes imateriais – não pode prescindir de uma ligação equilibrada entre comunidades e seus ambientes, a posição de Santo André nos processos produtivos no Brasil ao longo do século XXI depende da elaboração de um marco regulatório de desenvolvimento urbano que consiga dar respostas objetivas

e práticas a uma realidade urbana, mutável e hiperconectada. Esta constatação sugere para que a dependência da cidade de um único processo produtivo e aparato tecnológico seja redimensionada e diferenciada e que a sua renovação aborde as ‘heranças’ do sistema anterior, com particular atenção para uma nova vocação do patrimônio arquitetônico existente, regeneração ou demolição das (infra)estruturas obsoletas e o saneamento da degradação ambiental a elas relacionada.

Neste sentido, se coloca para a cidade o grande desafio de se preparar do ponto de vista institucional e se equipar do ponto de vista instrumental e regulatório para, no mínimo, a manutenção e a ampliação das suas características positivas e a qualidade de vida conquistada até o momento. Este desafio traz consigo a necessidade de que a revisão do sistema regulamentar de planejamento se dê a partir de metodologias atualizadas, onde a participação da cidadania ganha destaque, visando superar paradigmas conceituais e teóricos que já não respondem às necessidades das cidades e seus cidadãos.

### **Os desafios de Santo André**

Diante deste processo, como era de se esperar, a legislação de Santo André no que tange a organização dos espaços intra-municipais e a organização de suas relações regionais, estaduais, nacionais e internacionais apresenta fragilidades e inconsistências que estão interligadas as mudanças mencionadas anteriormente e que merecem atenção redobrada, levando a apontar as seguintes linhas gerais de revisão:

- Reestabelecer um fluxo lógico e harmônico da legislação urbanística, de acordo com os princípios de hierarquia e competência, incluindo a adequação à legislação federal para possibilitar o acesso público e privado a recursos;
- Simplificar o conjunto regulamentar e eliminar dubiedades e conflitos na sua interpretação, favorecendo a clareza e objetividade do âmbito, o escopo de cada legislação e a tempestividade na aplicação;
- Reconhecer a Cidade Real, com foco na regularização nas áreas de assentamentos precários e nas centralidades de bairro garantindo a segurança de posse, o acesso à moradia e facilitando a geração de novos empregos (também na construção) e negócios;



- Balancear as atividades urbanas aos critérios de impacto ambiental, saneando impasses e dúvidas no uso do território, e reforçar a preservação e o desenvolvimento sustentável das amplas áreas de proteção ambiental como componente integrante do sistema urbano, garantindo o direito ao meio ecologicamente equilibrado;
- Reduzir a desigualdade e garantir o acesso universal e democrático à cidade e à cidadania;
- Preservar e ampliar o parque industrial, garantindo a regularidade de uso para estabelecimentos existentes assim como a busca de novas vocações funcionais adequadas ao local, tornando ele possível espaço de redefinição de um vetor econômico para a cidade.

A abordagem a essas temáticas será importante para permitir a cidade de Santo André, a par de outras no mundo, permitir transições suaves ao longo do tempo.

### **Princípios de revisão do marco regulatório**

Para garantir diretrizes de desenvolvimento socioeconômico sustentável na ordenação do território “modernas, consistentes, viáveis e simples” para os setores público e privado e, alinhadas aos princípios do Estatuto das Cidades (Prefeitura de Santo André, 2021: 6), a revisão do marco regulatório deve privilegiar a elaboração de um novo conjunto de leis que restabeleça uma condizente entre o planejamento e as instâncias da cidade do seu tempo, quais é o século XXI.

À luz das interdependências urbanas em redes físicas e imateriais que superam os limites da geopolítica e seus impactos nos equilíbrios planetários, Santo André precisa se desenvolver em concordância com os objetivos internacionais da Agenda 2030 (ONU, 2015) para construir assentamentos humanos que sejam inclusivos, seguros, duráveis e sustentáveis. Destacam-se entre eles a resiliência ecossistêmica das comunidades e dos *habitats* aos estresses crônicos e os transtornos da urbanização, das mudanças climáticas e das transições econômicas, evitando crises, e a preservação do patrimônio cultural e histórico que define o território como produto do indivíduo e da coletividade.

Com atenção para a consolidação da paisagem econômica, é preciso que o novo marco regulatório acompanhe um modelo de conectividade por cadeias trans-territoriais de produção e distribuição, incluindo o controle virtual de atividades e processos, em direção de tal chamada Indústria 4.0 e da Quarta Revolução Industrial.

De igual modo, é fundamental que o marco regulatório ressalte relações historicamente consolidadas pelos fluxos de produtos, serviços, trabalho e conhecimento dentro Santo André com a sua região e, no território macrometropolitano, que possibilite associações funcionais com outras cidades em sistemas especializados e cooperativos em múltiplas escalas a favor da prosperidade urbana.

No mesmo enfoque, é necessário que o município respeite um equilíbrio entre os elementos essenciais ao Direito à cidade (segurança alimentar, a moradia, a educação, o emprego, a saúde e a voz política) e as pressões das atividades urbanas dentro dos limites de sustentação do ambiente, dedicando atenção específica para a reciclagem e reuso de recursos no ciclo de produção e consumo no longo prazo. Uma economia saudável no século XXI deve ser projetada para prosperar, superando o paradigma do crescimento sem limites.

Entendendo também o solo como um recurso não-renovável, Santo André precisa limitar o consumo de novo território estimulando a regeneração de áreas ociosas e regulamentando o desenvolvimento urbano de acordo com a diferente aptidão dos lugares de acolher novos assentamentos e atividades. Enquanto precisa respeitar as preexistências, as singularidades e os valores paisagísticos e ecológicos presentes – quais o sistema natural da Serra e testemunho da Mata Atlântica –, a demanda de habitação tem que ser atendida de modo diferenciado, tanto em termos quantitativos quanto de faixa de renda.

A cidade precisa se desenvolver na escala correta, de maneira compacta, racionalizando as infraestruturas e suas capacidades de modo a garantir a acessibilidade à vida urbana e aos seus recursos através da mobilidade intermodal, doce e ativa, promovendo o que chamamos de “Cidade de 15 minutos”.

Enfim, para uma gestão democrática e equitativa do desenvolvimento local é importante que o marco regulatório defina métodos e processos participativos e colaborativos abertos a todos os atores que constroem o espaço público e privado e que corresponda às necessidades reais de quem vive a cidade. Neste sentido, o território deverá ser capaz de forma dinâmica, de dar respostas e criar condições para que as atividades econômicas, políticas, sociais e culturais sejam articuladas entre si e geradoras de riqueza, emprego, renda e qualidade de vida para a população.

A produção dos espaços públicos também deve valorizar processos colaborativos como o Urbanismo tático estratégico. O Marco Regulatório deve promover estas dinâmicas que buscam, através do caráter experimental e comunitário, abraçar as múltiplas necessidades dos atores na cidade.

Dito isso, é importante ressaltar que a cidade heterogênea não deve buscar por uma solução única que seja capaz de corresponder às suas inúmeras demandas de transformação e as possibilidades do lugar e do ambiente onde se aplicam. Neste sentido, ela deve reconhecer que a descentralização administrativa viabiliza a valorização das leituras nas dinâmicas locais e acaba por contribuir para a construção de uma urbanidade.

Para que estes princípios sejam aplicáveis e traduzidos em objetivos estratégicos de desenvolvimento urbano, o sistema regulamentar existente no Brasil, que é essencialmente repressivo e fundamentado na proibição, precisa ser superado por uma lógica incentivadora e que busca criar mais conexões com a cidade real, possibilitando que a cidade como um todo seja desenhada não apenas pelos grandes empreendedores.

### **1.3 FORMAÇÃO SOCIOECONÔMICA DO MUNICÍPIO**

Santo André é uma cidade localizada entre a baixada santista e a capital São Paulo, com uma área de aproximadamente 175.782 km<sup>2</sup> e população estimada de 723.889 habitantes, segundo dados do IBGE para o ano de 2021. Distante apenas 17 km da capital paulista, a compreensão da trajetória econômica de Santo André não pode estar desvinculada de sua posição geográfica e vínculos estreitos sociais e econômicos estabelecidos com a cidade de São Paulo.

Pertencente à Região Metropolitana de São Paulo<sup>1</sup>, Santo André também compõe a região do Grande ABC<sup>2</sup>, conhecida nacionalmente pela sua vocação industrial no setor automobilístico e forte atuação dos sindicatos. Compreender a economia de Santo André hoje e seu processo de desenvolvimento econômico passa necessariamente pelo reconhecimento dos aspectos comuns que marcaram a região em que a cidade está inserida, tendo a capital São Paulo como centro irradiador de dinamismo econômico para as cidades circundantes.

A Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) concentra 39 municípios e é o maior polo de riqueza nacional, concentrando 16,9% do PIB brasileiro e 53,4% do PIB do estado de São Paulo, conforme dados do IBGE para 2018. Em São Paulo estão localizadas as principais sedes das corporações e complexos industriais, comerciais e financeiros, que atuam na região metropolitana e no restante do Brasil, o que faz com que as principais decisões de investimentos e gerência do capital privado ocorram nesta cidade. A cidade atua como ponte entre o país e o restante do mundo, o que reforça seu papel regional de centro de negócios internacionais.

Ao longo do século XX a RMSP passou por vigoroso processo de desenvolvimento econômico, ultrapassando, ainda na primeira metade do século, a metrópole carioca como principal centralidade econômica do país, com uma concentração expressiva de empresas. Isso contribuiu para atrair um fluxo migratório crescente de pessoas, em busca de melhores oportunidades de trabalho e renda. Hoje, com uma população de mais de 21,2 milhões de pessoas, segundo estimativa da Fundação Seade para 2021, a RMSP é a maior aglomeração urbana do país, constituindo um dos mercados consumidores de maior

---

<sup>1</sup> A RMSP foi criada em 1973 e reorganizada em 2011 pela LC 1.139 que instituiu o Conselho de Desenvolvimento e agrupou seus municípios em sub-regiões: (i) Norte: Caieiras, Cajamar, Francisco Morato, Franco da Rocha e Mairiporã; (ii) Leste: Arujá, Biritiba-Mirim, Ferraz de Vasconcelos, Guararema, Guarulhos, Itaquaquecetuba, Mogi das Cruzes, Poá, Salesópolis, Santa Isabel e Suzano; (iii) Sudeste: Diadema, Mauá, Ribeirão Pires, Rio Grande da Serra, Santo André, São Bernardo do Campo e São Caetano do Sul; (iv) Sudoeste: Cotia, Embu das Artes, Embu-Guaçu, Itapeverica da Serra, Jiquitiba, São Lourenço da Serra, Taboão da Serra e Vargem Grande Paulista; (v) Oeste: Barueri, Carapicuíba, Itapevi, Jandira, Osasco, Pirapora do Bom Jesus e Santana de Parnaíba.

<sup>2</sup> A região do Grande ABC, também conhecida pelos termos ABC Paulista ou ABCD, é delimitada por um território formado por sete municípios da Região Metropolitana de São Paulo: Santo André (A), São Bernardo do Campo (B), São Caetano do Sul (C), Diadema (D), Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra.

volume, além de ser responsável pela geração de uma parcela significativa da renda nacional.

As empresas que se instalaram na região foram atraídas pelas vantagens locacionais e mercado consumidor garantido para seus produtos. Estas empresas se organizaram estabelecendo (i) relações de dependência, através da construção de uma rede de fornecimento de insumos e constituição de cadeias produtivas; (ii) relações de concorrência, disputando mercados locais, regionais e nacionais; e (iii) relações de cooperação, compartilhando recursos produtivos na região, como mão de obra capacitada, conhecimento e tecnologia.

As atividades econômicas não se distribuíram de forma homogênea na Região Metropolitana: São Paulo, por exemplo, concentra os serviços mais sofisticados, intensivos em conhecimento; no Grande ABCD se consolidou os parques industriais de diferentes ramos produtivos (indústria moveleira e tecelagem a princípio e, a partir dos anos 1950, indústria automobilística e sua cadeia de suprimentos). Diferentes municípios da região metropolitana também exercem função de dormitório para população trabalhadora da região, principalmente em porções intraurbanas, periferias e subúrbios, onde a atividade econômica é menos dinâmica.

A instalação dos complexos industriais, bem como o deslocamento diário da população trabalhadora foi viabilizado por uma estrutura viária importante e diversificada que propiciou e tem propiciado o fluxo de transporte de pessoas e mercadorias, como por exemplo a ferrovia Santos-Jundiaí, principal via de circulação de mercadorias até a década de 1950; as rodovias Anchieta e avenida do Estado, no caso de Santo André, responsáveis por conectar municípios do ABC a partir dos anos 1990; e os sistemas de transporte metropolitanos (trens e metrô), principal meio de transporte de pessoas em operação atualmente.

Com um mercado consumidor robusto aliado a um sistema de transporte eficiente, o Grande ABC e, em particular Santo André, logrou grande desenvolvimento econômico ao longo do século XX, hospedando um dos polos industriais mais importantes do estado de São Paulo, o setor industrial automobilístico e seus setores derivados, como o setor de autopeças e de embalagens. Este setor recebeu impulsos decisivos do governo federal a

partir da década 1950, vivendo seu apogeu na década de 1970, quando o transporte rodoviário se tornou o principal meio utilizado tanto para o transporte de cargas quanto o de passageiros no Brasil.

Contudo, desde os anos de 1990, a região tem passado por transformações econômicas impactantes fruto de uma combinação de fatores, os quais se destacam: introdução progressiva de processos de tecnologia de automação nas plantas industriais da região; desindustrialização em favor do setor terciário nos anos 1990; guerra fiscal e migração de unidades fabris para outras regiões do ESP e do país; e outros aspectos de âmbito macroeconômico, como a abertura comercial, a desregulamentação da economia, a política monetária e cambial (valorização do câmbio), o baixo crescimento econômico. Estas transformações têm causado uma dispersão das atividades econômicas antes predominantes na região. Apesar disso é uma região que ainda mantém importante capacidade de geração de renda e manutenção de postos de trabalho.

Embora a criação do município de Santo André seja relativamente recente, a formação e a ocupação de seu território remontam ao início do processo de colonização de São Paulo, no início do século XVI. O nome Santo André remete à Vila de Santo André da Borda do Campo, fundada em 1553 pelo português João Ramalho. Por conflitos com os padres jesuítas de Piratininga, a Vila de Santo André foi transferida para os campos de Piratininga, onde já se localizava o Colégio de São Paulo (atual Pátio do Colégio), fundando a Vila de São Paulo de Piratininga. A antiga vila de Santo André, localizada entre o litoral – a histórica “Vila de São Vicente” – e o planalto – a “Vila de São Paulo de Piratininga”, permaneceu durante longo tempo relegada ao abandono, sem qualquer papel de destaque local, funcionando como terra de passagem entre o porto de Santos, a capital e o interior.

Em meados do século XIX, com a instalação da Estrada de Ferro Santos-Jundiaí voltada para o transporte de produtos agrícolas, em especial o café, do interior ao porto de Santos, passou a atrair indústrias que se aproveitavam do transporte e da disponibilidade de áreas próximas às linhas de ferro e do rio Tamanduateí. Na segunda metade do século XIX, os ingleses da *São Paulo Railway* fundam o povoado de Alto da Serra ou Vila de Paranapiacaba para abrigar seus funcionários durante a construção da Estrada de Ferro

Santos – Jundiaí. Com a inauguração da estação de trem São Bernardo em 1867 um núcleo urbano e industrial importante começa a se desenvolver na região. Em 1910 o bairro da estação São Bernardo torna-se o Distrito de Paz de Santo André, pertencente ao município de São Bernardo. Em 1939, o município teve sua sede transferida para o distrito de Santo André, acompanhada pela alteração de seu nome município de Santo André. Na década de 1940, surgem movimentos emancipacionistas dos distritos de Santo André. São Bernardo foi o primeiro a se separar, em 1945, criando o município de São Bernardo do Campo. Motivados por esta separação, outros distritos também reivindicam sua emancipação, como São Caetano do Sul em 1949 e Mauá e Ribeirão Pires em 1953<sup>3</sup>. A partir de então Santo André passou a ter uma área reduzida a cerca de 174,38 km<sup>2</sup>, contando com os seguintes distritos: Sede, Capuava e Paranapiacaba.

A partir da década de 1950, o modelo de desenvolvimento e crescimento das cidades estruturado no entorno das ferrovias sofre transformações impactantes com a mudança de direcionamento dos investimentos do governo federal para infraestrutura rodoviária. O Plano de Metas adotado no governo Juscelino Kubitschek objetivava avançar a industrialização brasileira, com um plano ambicioso de investimentos em infraestrutura de energia, transportes e indústria de base. Com investimentos estatais e estrangeiros, os setores automobilístico, mecânico, metalúrgico e de material elétrico despontaram sobremaneira no país, tendo a região do ABC como principal polo industrial. Aproveitando a infraestrutura existente devido à ferrovia Santos-Jundiaí e a Via Anchieta, a região recebeu a instalação de grandes indústrias automobilísticas, muitas delas importantes multinacionais, estimulando a instalação de indústrias subsidiárias fornecedoras de peças e outros insumos. Devido à grandeza do parque industrial que foi se consolidando, outros segmentos da indústria metal-mecânica, de bens de capital e de insumos, principalmente a cadeia química e petroquímica também foram atraídas para a região, como a Petroquímica União (PQU), localizada nos limites dos municípios de Santo André e Mauá.

---

<sup>3</sup> Os demais municípios que atualmente compõem a Região do ABC Paulista, Diadema e Rio Grande da Serra tornam-se municípios emancipados posteriormente: Diadema emancipa-se de São Bernardo do Campo em 1963 e Rio Grande da Serra emancipa-se de Ribeirão Pires em 1964.

A partir dos 1970 o espaço industrial brasileiro ampliou-se para outras regiões do país, como por exemplo a Zona Franca de Manaus, que abrigou parte da cadeia produtiva do setor elétrico e eletrônico e da produção de motocicletas; os polos petroquímicos de Cubatão (SP), Paulínia (SP) e Camaçari (BA), estimulando a indústria química nestes locais; a instalação da fábrica da Fiat em Betim (MG), estimulando a formação do complexo industrial de Betim-Contagem; a criação do complexo aeronáutico militar de São José dos Campos, entre outros. Já no final da década de 1970 e ao longo da década de 1980, as indústrias da região do ABC, passaram a enfrentar um processo de estagnação tecnológica e problemas de saturação. O adensamento populacional e crescimento econômico acelerado na região nas décadas anteriores a 1980, além das medidas restritivas quanto ao uso do solo urbano em relação às áreas de mananciais contribuíram para a falta de áreas para novas indústrias na região, além de elevar o custo da terra.

A década de 1990 foi marcada por uma série de transformações que impactaram fortemente o parque industrial da região do ABC: mudanças tecnológicas introduzidas no processo de produção fabril, com progressiva automatização na produção industrial; políticas de incentivos fiscais de municípios do interior do estado de São Paulo e de outras regiões do país, processo que ficou conhecido como “Guerra Fiscal”; perda de participação da produção industrial no valor agregado da economia em favor do setor terciário; aspectos macroeconômicos como abertura comercial, valorização cambial, baixo crescimento econômico. A combinação destes fatores ocasionou um processo de decréscimo e descentralização da produção industrial do Grande ABC, mais marcante entre meados dos anos 1990 e início de 2000. Em Santo André, em particular, muitas áreas antes industriais foram transformadas em empreendimentos comerciais. Como exemplo, destacam-se o Sam’s Club no lugar da Elevadores Otis; o Shopping ABC Plaza no lugar da Black & Decker; o Carrefour no lugar da Volkswagen Caminhões, entre outros exemplos.

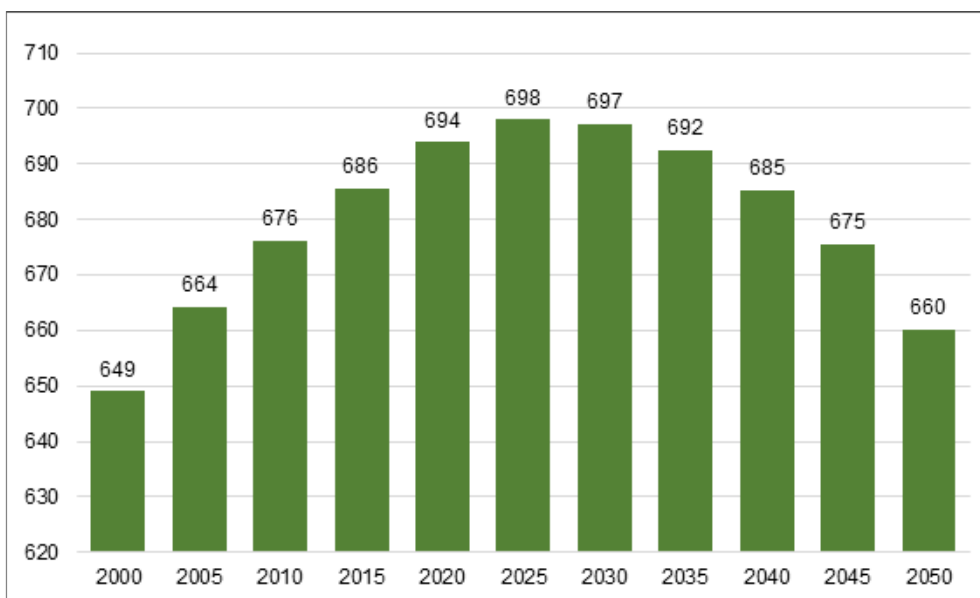


## Características Demográficas e Socioeconômicas

### a) Aspectos demográficos

Dados do IBGE apontam que, entre 2001 e 2021, a população de Santo André passou de 652 mil para 724 mil cidadãos, o que representa uma taxa média de crescimento anual de 0,6% (inferior à taxa observada no estado de São Paulo, que foi de 1,2%). Seguindo a tendência demográfica (ou seja, desconsiderando a indução que pode ser gerada por políticas de planejamento urbanas), este ritmo deve ser ainda menor nos próximos anos: a população de Santo André deve atingir 685 mil habitantes por volta de 2040 e então apresentar redução, chegando a 660 mil em 2050<sup>4</sup>.

**Gráfico 1: População Estimada de Santo André (milhares)**



Fontes: IBGE e Seade. Elaboração: Fipe.

Essa tendência será acompanhada por alterações profundas na estrutura etária da população. Em 2020 a estimativa era de que 71% da população de Santo André possuíam entre 15 e 64 anos e 12% possuíam 65 ou mais. As projeções indicam que essas participações atinjam, respectivamente, 62% e 24% em 2050. Em outras palavras,

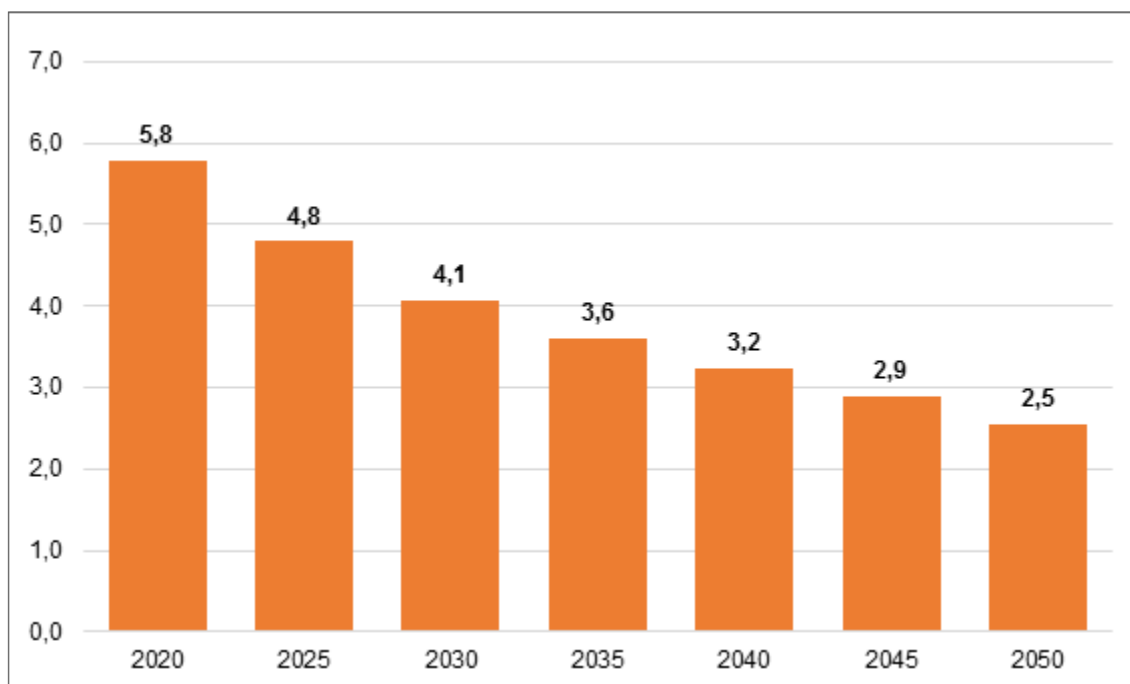
---

<sup>4</sup> Para se chegar a esses números foi utilizada a estimativa da população do IBGE e o crescimento populacional projetado pela Fundação Seade.

atualmente há cerca de 5,8 pessoas em idade ativa para cada idoso, e essa relação deve chegar 2,5 em 2050.

Essa característica imporá ao município, e ao Brasil como um todo, grandes desafios para o crescimento econômico. Para que o PIB per capita seja crescente será preciso aumentar de forma robusta a produtividade do trabalho (por meio de capital físico e humano, por exemplo) e o número de trabalhadores (facilitando a inserção de cidadãos mais velhos no mercado de trabalho, por exemplo).

**Gráfico 2: Razão Estimada entre População em Idade Ativa por Idoso em Santo André<sup>5</sup>**



Fonte: IBGE e Seade. Elaboração: Fipe.

Outra tendência importante é a de redução do número de moradores em cada domicílio. Segundo o Seade, atualmente (2020) essa relação é de 2,9 e deve se reduzir para 2,5 em 2050. Essa expectativa indica que o número de domicílios em Santo André, que atualmente é estimado em cerca de 240 mil, deve se aproximar de 260 mil em 2050. Ou

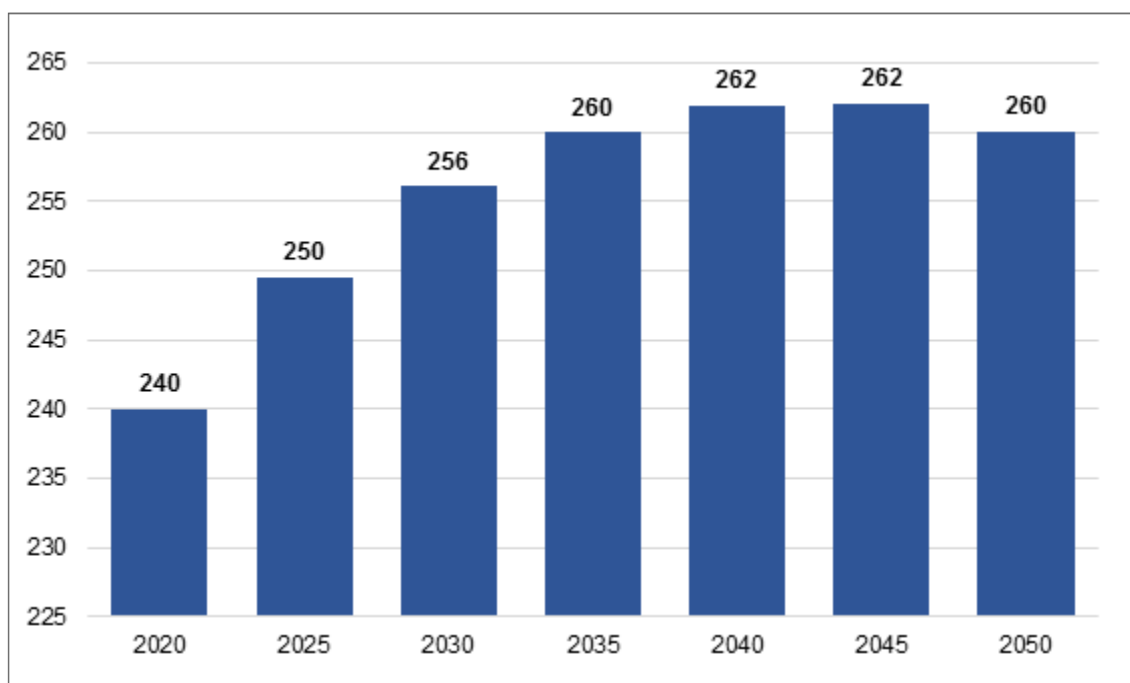
---

<sup>5</sup> Foram consideradas pessoas em idade ativa aquelas entre 15 e 64 anos de idade e foram consideradas idosas aquelas com 65 anos ou mais de idade.

seja, a necessidade de moradias deve aumentar cerca de 20 mil unidades, o que representa algo próximo a 8% do atual estoque de domicílios.

Dessa forma, além do crescimento populacional esperado para os próximos anos, a alteração da estrutura domiciliar também deve contribuir para aumentar a demanda de novas residências, gerando pressões sobre o preço da terra e o mercado imobiliário e criando a necessidade de adequações no planejamento urbano para lidar com essa perspectiva.

**Gráfico 3: Domicílios Ocupados em Santo André – Estimado (Milhares)**



Fonte: IBGE e Seade. Elaboração: Fipe.

#### **b) Aspectos econômicos**

A região de Santo André possui um posicionamento estratégico, situando-se a apenas 17 km da capital paulista e a 55 km da baixada santista, onde se situa o porto de Santos, importante eixo de importação e exportação do país. Pertencente à Região Metropolitana de São Paulo e também ao Grande ABC paulista, Santo André abriga um dos principais polos da indústria automobilística no país. A região conta com uma infraestrutura logística eficiente, com uma rede de infraestrutura de transporte desenvolvida: linhas de metrô e trem da CPTM e rodovias, como a Avenida do Estado, que conectam o município à capital paulista, Anel Viário Rodoanel, que circunda a região central da Grande São

Paulo, dando acesso a importantes rodovias de conexão com o interior e com o Porto de Santos, além da proximidade com outras rodovias importantes que dão acesso ao litoral, como via Anchieta e via Imigrantes.

Os municípios do Grande ABC paulista possuem uma economia robusta e diversificada, abrigando grandes empresas, notadamente da indústria petroquímica e da indústria automobilística, que atendem aos mercados interno e externo. A economia de Santo André, em particular, destaca-se como a segunda mais relevante da região, atrás somente da de São Bernardo do Campo. Os segmentos econômicos industriais de maior destaque na economia andreense são o setor automobilístico, produtos químicos, borracha e plásticos, metal mecânico e o metalúrgico.

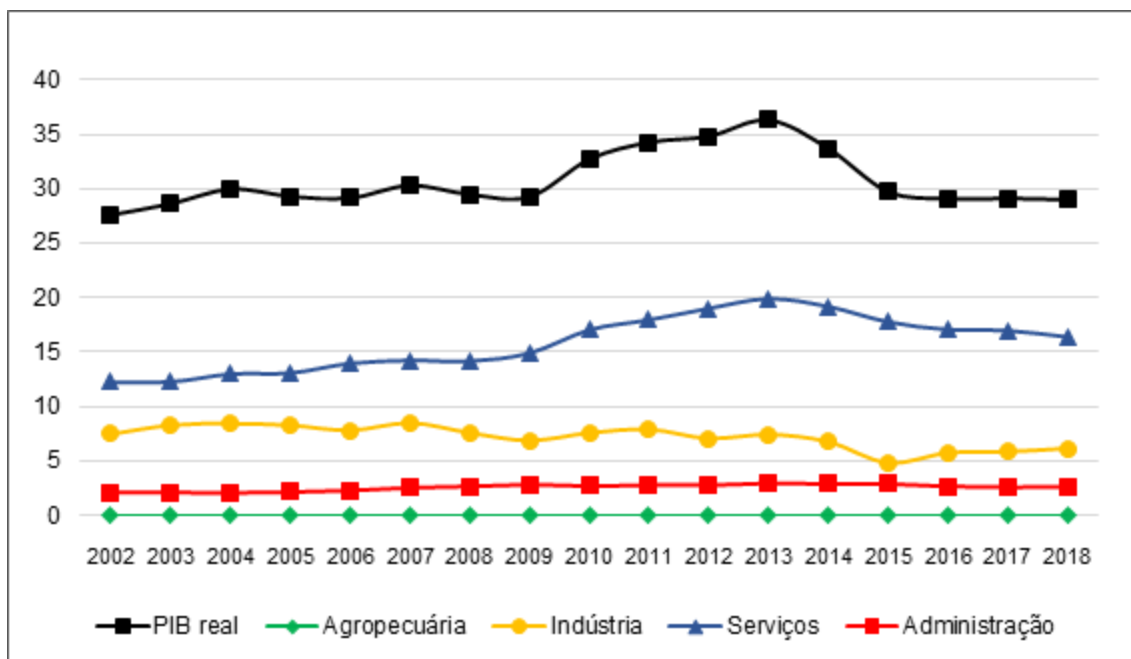
Apesar do setor de serviços apresentar o maior percentual de participação no valor agregado (65,1% em 2018), a indústria na economia andreense participa com percentual maior que a média do Estado de São Paulo, refletindo a importância ainda forte da petroquímica e da indústria automotiva na economia municipal.

Santo André também possui um comércio varejista importante com diversas lojas de departamento e shopping centers, além de centros médico-hospitalares e educacionais de destaque. Como consequência, exerce grande poder de influência econômica e de integração regional, atraindo um fluxo significativo de pessoas em busca de consumo e oportunidades de trabalho e renda.

Conforme já explorado no tópico sobre formação econômica, o setor industrial de Santo André se colocou como eixo dinâmico para o desenvolvimento do Município (em 2018 o PIB industrial de Santo André representava 24,5% do total, sendo de 21,4% a representatividade no Estado de São Paulo como um todo).

Entre 2002 e 2009 a produção econômica total de Santo André permaneceu praticamente estagnada, apresentando crescimento a partir entre 2010 e 2013 (com taxa média de 3,5% ao ano neste período). Essa tendência favorável, entretanto, foi interrompida pelo impacto negativo da crise iniciada em 2014, com redução expressiva de 11,8% no PIB em 2015 e estagnação até 2018 (último ano da série), quando atingiu R\$ 29,9 bilhões (patamar próximo ao de 2009).

**Gráfico 4: Evolução do PIB Real de Santo André  
 (Bilhões de Reais 2018 – Deflator do PIB)**

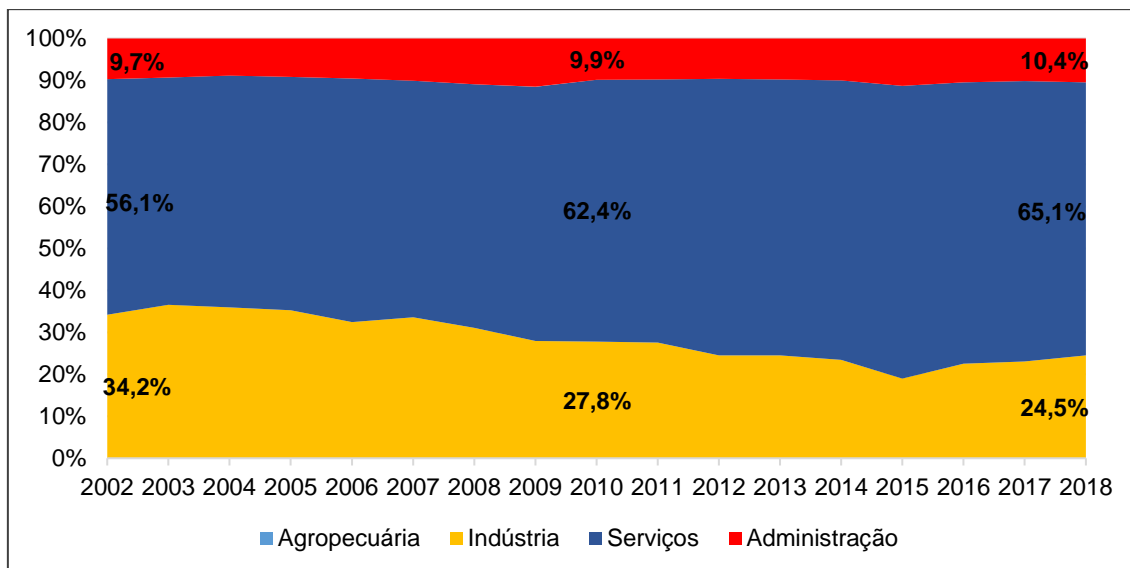


Fonte: IBGE. Elaboração: Fipe.

O valor agregado de serviços chegou, no seu auge em 2014, a R\$ 19,9 bilhões e caiu para R\$ 16,4 bilhões em 2018, apresentando uma redução de 14,5% no período. Dessa forma, perdeu participação de cerca de 69,7% do valor agregado total em 2014 para 65,1% em 2018. Neste último ano da série, o setor industrial representou 24,5% do valor adicionado, a agropecuária 0,003% e a administração pública 10,4%.

Os gráficos a seguir apresentam a evolução do PIB incluindo a quebra por segmento e a participação de cada setor na evolução do valor agregado.

**Gráfico 5: Participação Setorial no Valor Agregado de Santo André**

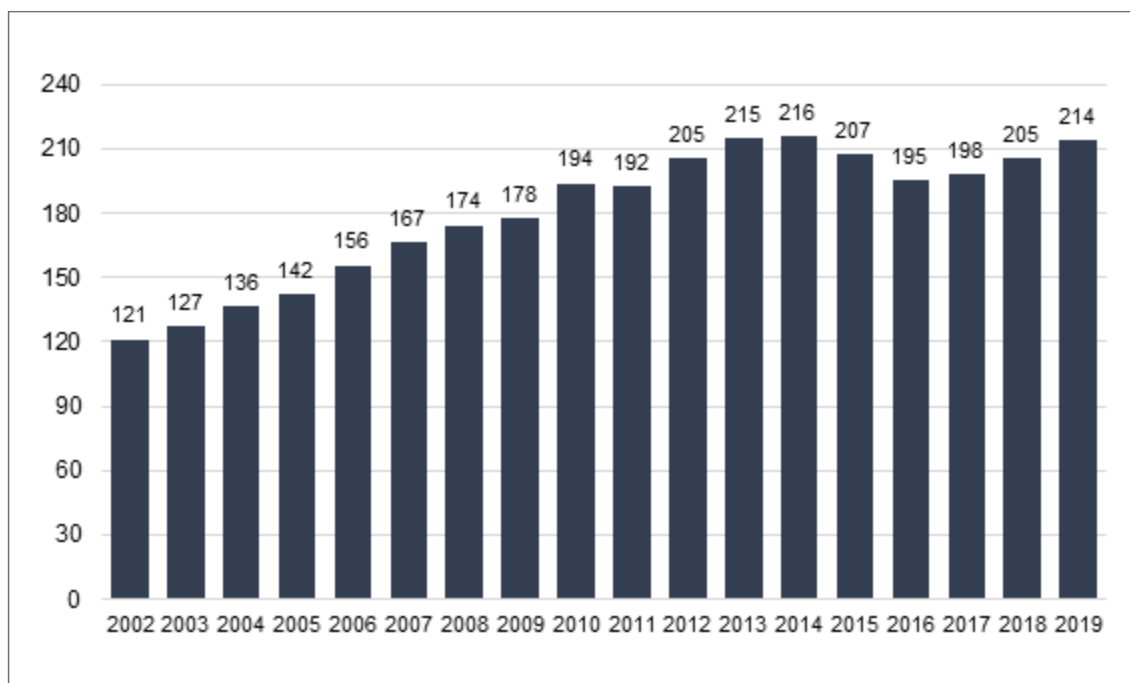


Fonte: IBGE. Elaboração: Fipe.

A evolução do PIB municipal foi acompanhada pelas movimentações no mercado de trabalho. Segundo dados da Rais<sup>6</sup>, divulgada pelo Ministério da Economia, o número de empregos formais de Santo André, que era de 121 mil em 2002, cresceu de forma consistente até atingir seu maior nível em 2014, com 216 mil postos de trabalho. Após a crise, esse número chegou a 195 mil e alcançou a marca de cerca de 214 mil postos de trabalho em 2019 (último ano da série).

<sup>6</sup> Relação Anual de Informações Sociais.

**Gráfico 6: Evolução do Número de Empregos Formais em Santo André (mil empregos)**



Fonte: Rais/Ministério da Economia. Elaboração: Fipe.

Embora a classificação dos postos de trabalho em setores de atividade siga metodologia distinta da de cálculo do PIB, sua análise nos permite validar e explorar em maiores detalhes alguns dos pontos abordados anteriormente:

- Os segmentos com maior participação no total de postos de trabalho em 2019 são aqueles ligados ao setor de serviços (comércio varejista -15,1% do total, serviços para edifícios e atividades paisagísticas -12,5%, atividades de atenção à saúde humana -9,5%, e educação -5,5%);
- Entre os segmentos ligados ao setor industrial, os mais relevantes são (fabricação de produtos de borracha e de material plástico (3,2% do total), fabricação de produtos químicos (1,1%), indústria mecânica (1,1%), manutenção, reparação e instalação e de máquinas e equipamentos (0,9%), metalurgia (0,8%) e fabricação de veículos automotores (0,7%).

A análise dos dados permite observar que os últimos anos (a partir de 2014) caracterizaram um arrefecimento do crescimento econômico do município de Santo André, tanto representado pela queda do PIB como pela estagnação do mercado de

trabalho. Certamente esse resultado é reflexo da crise econômica que assolou o país a partir de meados da década – o PIB do Brasil e do estado de São Paulo apresentaram queda em 2015 de, respectivamente 3,5% e de 3,8% após alguns anos de crescimento contínuo. Dessa forma, é importante monitorar com atenção a evolução da capacidade produtiva e a geração de postos de trabalho no município, buscando atrair empresas e fomentar o investimento produtivo para evitar que esse recuo momentâneo possa se aprofundar nos próximos anos.

### **c) Aspectos sociais**

Existem aspectos sociais que são fundamentais para a análise da qualidade de vida dos cidadãos de Santo André além dos elementos estritamente econômicos, como produção e trabalho. Neste contexto, a situação da saúde e educação são particularmente relevantes.

A saúde é direito social básico e é também considerada elemento estruturante do Estado de Bem-Estar Social, tendo sido estabelecido que cabe ao Estado brasileiro garantir, por meio de políticas adequadas, o acesso igualitário, universal e gratuito à saúde, prevenção, tratamento e recuperação de doenças.

A busca por melhores indicadores na área da saúde (maior esperança de vida, redução da taxa de mortalidade infantil, mortalidade materna etc.) tem repercussões importantes também sob o ponto de vista da atividade econômica. Deve-se ressaltar que o conceito de saúde neste contexto incorpora as condições necessárias para que indivíduos estejam aptos a desenvolver suas potencialidades ao longo da vida, inclusive a condição de poder fazer uso de todo o seu potencial produtivo. A educação, por sua vez é um dos maiores pilares para o desenvolvimento social e econômico dos indivíduos, e gera externalidades positivas que beneficiam toda a comunidade. Atualmente, diversos estudos relatam a importância da educação nas mais diversas dimensões das vidas dos cidadãos. Segundo esses estudos a educação está relacionada, por exemplo, ao crescimento econômico, ao rendimento e à empregabilidade dos trabalhadores, à saúde das pessoas e, até mesmo, aos níveis de criminalidade.



Buscando mensurar essas externalidades, Moretti (2004)<sup>7</sup> relata que um aumento de 1 ponto percentual na parcela da população com ensino superior no município aumenta o salário médio de 0,6% a 1,2%, acima do retorno privado da educação – ou seja, além do aumento salarial para aqueles que se fazem o ensino superior há um efeito positivo na produtividade geral de outros trabalhadores<sup>8</sup>.

Um dos indicadores existentes para quantificar essas questões é o Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM)<sup>9</sup>, publicado pela Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (Firjan). Ele é formado por três índices complementares: i) educação;<sup>10</sup> ii) saúde;<sup>11</sup> e iii) emprego e renda<sup>12</sup>. Adicionalmente, também é calculado um índice geral.

Cada uma das dimensões do IFDM tem valores de 0 (zero) até 1 (um). Quanto maior o indicador, melhor é a situação do município naquela dimensão. Com o objetivo de estabelecer valores de referência, a Firjan convencionou os seguintes critérios:

- Municípios com IFDM entre 0,0 e 0,4 – baixo estágio de desenvolvimento;
- Municípios com IFDM entre 0,4 e 0,6 – desenvolvimento regular;
- Municípios com IFDM entre 0,6 e 0,8 – desenvolvimento moderado;
- Municípios com IFDM entre 0,8 e 1,0 – alto estágio de desenvolvimento.

O gráfico abaixo apresenta a evolução dos indicadores para o município de Santo André.

---

<sup>7</sup> MORETTI, E. (2004). *Human capital externalities in cities*. Handbook of Regional and Urban Economics, in: J. V. Henderson & J. F. Thisse (ed.), Handbook of Regional and Urban Economics, edition 1, volume 4, chapter 51, pages 2243-2291 Elsevier.

<sup>8</sup> Esse efeito é conhecido como externalidade positiva da educação.

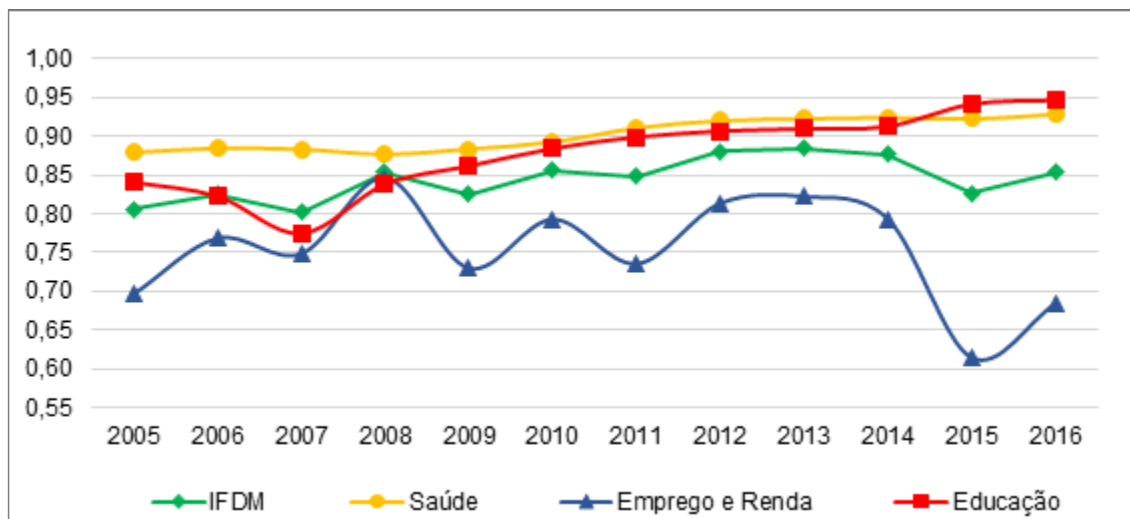
<sup>9</sup> Mais detalhes sobre os resultados e metodologia podem ser acessados pelo seguinte link: <https://www.firjan.com.br/ifdm/downloads/>. Último acesso em 02/11/2021.

<sup>10</sup> Composto pelos seguintes indicadores: atendimento à educação infantil; abandono no ensino fundamental; distorção idade-série no ensino fundamental; docentes com ensino superior no ensino fundamental; média de horas aula diárias no ensino fundamental e resultado do IDEB no ensino fundamental.

<sup>11</sup> Composto pelos seguintes indicadores: proporção de atendimento adequado de pré-natal; óbitos por causas mal definidas; óbitos infantis por causas evitáveis e internação sensível à atenção básica.

<sup>12</sup> Composto pelos seguintes indicadores: geração de emprego formal; taxa de formalização do mercado de trabalho; geração de renda; massa salarial real no mercado de trabalho formal e índice de Gini de desigualdade de renda no trabalho formal.

**Gráfico 7: Evolução do IFDM de Santo André**



Fonte: Firjan. Elaboração: Fipe.

A análise dos dados mostra que Santo André é considerado um município de alto estágio de desenvolvimento nas dimensões de educação e saúde, tendo apresentado trajetória crescente de melhora nos indicadores de educação e saúde desde 2009. Todavia, a dimensão “Emprego e Renda” apresentou tendência mais irregular, apresentando piora acentuada em 2015, passando para classificação de desenvolvimento moderado.

#### 1.4 PROPOSTA METODOLÓGICA

“Nas atuais condições, os arranjos espaciais não se dão apenas através de figuras formadas de pontos contínuos e contíguos. Hoje, ao lado dessas manchas, ou por sobre essas manchas, há, também, constelações de pontos descontínuos, mas interligados, que definem um espaço de fluxos reguladores. As segmentações e partições presentes no espaço sugerem, pelo menos, que se admitam dois recortes. De um lado, há extensões formadas de pontos que se agregam sem descontinuidade, como na definição tradicional de região. São as *horizontalidades*. De outro lado, há pontos no espaço que, separados uns dos outros, asseguram o funcionamento global da sociedade e da economia. São as *verticalidades*. O espaço se compõe de uns e de outros desses recortes, inseparavelmente”.

(Santos, 2006: 192)

Para cumprir a construção de uma cidade capaz de se adaptar às mudanças rápidas do século XXI, o princípio fundante da proposta metodológica é a superação de um paradigma de análise e operação que hoje é bidimensional e estático, ligado aos modelos do século passado. O que se propõe é um sistema tridimensional e dinâmico, alinhado às

atuais escalas, dimensões virtuais e sistemas de fluxo que sustentam as atividades urbanas. Desse modo, o marco regulatório será mais próximo do cotidiano da cidade e dos cidadãos, mais estável e perene, adaptando-se a si mesmo.

Portanto, o que se pretende para Santo André é uma legislação que seja ágil, que ultrapasse os limites de parcelamento do solo e o uso do lote como unidade mínima geradora de planejamento, baseada essencialmente em taxa de ocupação e coeficiente de aproveitamento. É necessário que se sirva de indicadores dinâmicos – quais densidade, incomodidade e capacidade de suporte da infraestrutura –, que foque na dimensão da quadra, que considere a inserção regional, o papel do meio ambiente como fornecedor de serviços ecossistêmicos e a aderência aos objetivos gerais estratégicos do desenvolvimento urbano municipal.

Assim, deverá ficar claro que a valorização e o respeito às preexistências e o reconhecimento do papel fundamental desempenhado pelas centralidades e subcentralidades organizadoras do território serão, mais do que elementos retóricos, instrumentos metodológicos e de ação projetual. O resgate da cidade policêntrica enquanto conceito e organização, deverá ser verificado.

Para alcançar este objetivo e reconhecendo as dificuldades em descrever as configurações urbanas de hoje, considera-se necessário colocar na discussão os conceitos de Corredor e Arco, sendo eles ferramentas analíticas, de planejamento estratégico e projeto úteis para abordar as mudanças na configuração urbana de Santo André como município componente de sistemas regionais mais amplos. São lugares privilegiados de movimento, de troca de recursos e serviços que acomodam as mobilidades e interações internas das cidades e entre as cidades, que constroem urbanidades e questionam os limites definidos pelas ferramentas de ordenamento do território.

Entendendo respectivamente:

- Corredor como eixo e região de continuidade espacial, física e virtual, em termos de sistema infraestrutural, urbanização linear e paisagem econômica que conecta cidades e regiões, núcleos e periferias, assim como sistema de continuidade ecológica entrelaçado à transformação do espaço urbano e regional; e

- O Arco como figura ideogramática que evidencia continuidades latentes (naturais, patrimoniais ou produtivas) entre lugares vizinhos, antecipando possíveis ‘costuras’ estratégicas de áreas ou regiões fragmentadas que precisam acolher intervenções de desenvolvimento ou reestruturação urbana.

Consideram-se eles como elementos de construção das redes, que hoje se constituem como elemento essencial para os processos econômicos, políticos, sociais e culturais já citados. Cabe destacar que mais do que a habitual materialização dos fluxos como elementos organizadores do espaço e do território, as redes apresentam hoje velocidade e capilaridade nunca antes verificada e trazem na sua própria imaterialidade, geradora, no entanto, de efeitos visíveis e indelévels, sua principal característica.

A partir destes fundamentos conceituais, a pesquisa pretende organizar as ações e produtos necessários a revisão do marco regulatório em **6 etapas** clássicas – (1) Levantamento de dados, (2) Análise, (3) Definição dos objetivos, (4) Definição das diretrizes, (5) Operação e (6) Novo Marco Regulatório –, que serão orientadas por uma matriz **interescolar e multidimensional** a ser desenvolvida de forma **participativa e colaborativa**. Essa define uma base ilustrativa, analítica e operacional para o novo marco regulatório que procura compreender os componentes das transformações urbanas e regionais que influenciam o município de Santo André.

Portanto, essa pesquisa aponta para investigação em **5 escalas** sendo elas entendidas como diferentes geografias, onde:

- O **macrorregional** foca no sistema de relações que liga **São Paulo, Campinas, Santos e São José dos Campos** para compreender o papel de Santo André nas (inter)dependências urbanas que sustentam a prosperidade da Macrometrópole Paulista;
- O **regional** é necessário para destacar a importância de Santo André dentro do desenvolvimento da **Região Metropolitana de São Paulo** e seus cenários futuros;
- O **sub-regional** permite observar a relação de **São Paulo com o Grande ABC** e de **Santo André no Grande ABC** como duas escalas paralelas e distintas que tornam mais explícitos os laços entre metrópoles e satélites, centros médios e pequenos;

- O **municipal** concentra-se na aglomeração urbana e nas funções da **municipalidade de Santo André**; e
- O **local** serve para analisar de forma mais direta as forças, relações e estruturas **intra-urbanas** da cidade.

A ampliação do campo analítico para diversos níveis de interdependências que produzem o espaço urbano e que definem tanto a participação de Santo André nas cadeias de fluxo globais, quanto as ligações das comunidades locais com o próprio território, é funcional ao enriquecimento de qualidade na compreensão dos processos urbanos e regionais, assim como à elaboração de cenários futuros para a cidade que sejam mais abrangentes.

Entendendo assim Santo André para além do contexto meramente local, mas como parte integrante de dinâmicas territoriais amplas, a análise nestas escalas deve se dar em **5 dimensões, respectivamente econômica, política, social, cultural, e territorial**. A inserção da cidade no seu contexto sub-regional, regional e macrorregional é fundamental para que esta conceitualização suporte nas 5 dimensões as diretrizes e as ações preconizadas e que serão definidas no novo marco regulatório.

Para a aplicação eficaz da matriz de leitura e elaboração de objetivos e diretrizes para Santo André, os processos participativos ganham importância específica como acompanhamento transversal e contínuo no percurso de revisão.

No específico, as diferentes percepções e identidades da população podem contribuir muito para o entendimento das condições existentes, das vocações do local e dos obstáculos no desenvolvimento urbano e que, portanto, precisa ser incentivada. Nesse sentido, as Audiências Públicas Temáticas e Territoriais (*Oficinas*) são introduzidas como atividade e ferramenta das 6 etapas mencionadas anteriormente, tendo o caráter de laboratórios operativos entre as equipes e a população.

Elas propõem a interação com as fontes para que a cidadania, nas suas diferentes instâncias, entre ativamente no desenho da nova legislação desde as primeiras etapas. Inicialmente, são organizadas por tema, tendo o objetivo de troca direta e capacitação para gerar uma primeira coleta de informação base para operação com dados, cuja elaboração será devolvida em Audiências Públicas Devolutivas. Os resultados obtidos

irão embasar o que será produzido no diagnóstico e consolidará a definição de diretrizes a ser apresentado.

Além disso, oferecendo uma retaguarda aos princípios e objetivos de revisão, procura-se conhecimento adicional sobre estratégias de ‘crescimento’, ‘desenvolvimento’ e ‘reestruturação’ urbana e regional a partir do estudo de experiências nacionais e internacionais heterogêneas. Atenção especial será dedicada a casos de desindustrialização e, mais em geral, a especulação projetual e ferramentas de planejamento que aplicam os conceitos de policentrismo e as figuras de Corredores e Arcos como redução de diferenças, exploração ou segregação, superando as abordagens setoriais e a oposição entre centro e periferia. Este conhecimento permitirá reflexões críticas sobre o que se pretende para o planejamento de Santo André e as suas perspectivas de transformação territorial, fornecendo referências teóricas e critérios de leituras úteis ao progresso da revisão regulamentar.

## **1.5 ATIVIDADES E PRODUTOS**

A **etapa 1** consiste na fase de planejamento na qual serão definidos a organização geral do trabalho, contendo as etapas, produtos e atividades a serem realizados e respectivos prazos de entrega. Os produtos a serem entregues nesta etapa são:

### **P1- Plano de trabalho:**

**Definição/Escopo:** Apresentação geral da organização do trabalho, contendo os seguintes itens: (i) histórico do desenvolvimento urbano, econômico e social do município e seus efeitos sobre o desenvolvimento do município, com destaque para o impacto Gerado pela legislação urbanística; (ii) consolidação dos princípios e objetivos definidos para a revisão, demonstrando sua consonância com planos setoriais e legislação federal e estadual pertinente; (iii) descrição detalhada das metodologias a serem utilizadas nas diversas fases da revisão; (iv) especificação do conteúdo discriminado das atividades e produtos a serem desenvolvidos em cada etapa da consultoria; (v) definição de modelo de gerenciamento conjunto entre a contratada e a contratante para condução dos trabalhos, incluindo matriz de responsabilidades entre contratante e contratada; (vi) definição de leis a serem revisadas, de novos instrumentos urbanísticos a serem criados por legislação

específica e esboço inicial de possível(eis) território(s) a serem transformados por Operação Urbana Consorciada; (vii) identificação dos atores sociais, econômicos e políticos afetados pelas transformações propostas.

**Matriz de responsabilidades:**

**PMSA:**

- Suprir a contratada de informações necessárias para elaboração do plano de trabalho;
- Validação do plano de trabalho.

**Fipe:**

- Elaboração do plano de trabalho.

**P2- Cronograma de trabalho:**

**Definição/escopo:** Cronograma detalhado contendo a relação de atividades e produtos a serem entregues em cada etapa e suas respectivas datas de realização.

**Matriz de responsabilidades:**

**PMSA:**

- Suprir a contratada de informações necessárias para elaboração do cronograma;
- Validação do cronograma proposto pela Fipe.

**Fipe:**

- Elaborar proposta de cronograma de trabalho.

**P3- Avaliação preliminar da legislação pertinente:**

**Definição/escopo:** Estudo que sintetiza todas as peças de legislação que deverão estar contidas na revisão do Marco Regulatório, bem como aquelas que impreterivelmente deverão ser criadas para cobrir aspectos não previstos na legislação existente no município, mas que precisam fazer parte dele na forma de legislação específica. Este estudo deve apontar os principais problemas formais existentes na legislação em especial contradições, inconsistências, dubiedades, imprecisões, procedimentos técnicos de aplicação difícil ou impossível e elementos burocráticos desnecessários, repetitivos ou

subjetivos. Estas orientações contribuirão para a agilização do processo de revisão, com a eliminação de obstáculos de natureza puramente formal que podem ser facilmente resolvidos, mas que se acumularam com a defasagem cronológica da legislação. Este relatório deve também apontar as legislações federal e estadual pertinentes à revisão do marco regulatório, em especial aquelas que estabelecem pontos que requerem a regulamentação municipal para serem aplicáveis.

**Matriz de responsabilidades:**

**PMSA:** Validação do relatório.

**Fipe:** Elaboração do relatório.

A **etapa 2** consiste no levantamento e análise dos dados para elaboração de um diagnóstico analítico da situação atual do município, a partir do qual serão definidos os eixos estratégicos de revisão do Marco Regulatório. As informações a serem coletadas consistem em dados geográficos, demográficos, ambientais, econômicos e sociais, incluindo cartografia georreferenciada do município de Santo André e, quando pertinente, dados regionais do PDUI da RMSP e do Consórcio Intermunicipal Grande ABC.

Esta etapa também contará com a realização de 3 (três) Seminários Diagnósticos por setores definidos com base na semelhança das características físicas e socioeconômicas dos territórios.

São produtos desta etapa:

**P4- Disponibilização das bases cartográficas em formato aberto:**

**Definição/Escopo:** Apresentação de dados geográficos, demográficos, ambientais, econômicos e sociais territorializados em bases cartográficas referentes ao município de Santo André.

**Matriz de responsabilidades:**

**PMSA:**

- Disponibilização das informações não públicas para elaboração das bases cartográficas, a serem solicitadas pela Fipe;
- Validação do produto apresentado pela Fipe.



**Fipe:**

- Elaboração das bases cartográficas com base nas informações disponibilizadas pela PMSA e outras informações de disponibilidade pública.

**P5- Diagnóstico físico territorial:**

**Definição/Escopo:** Relatório analítico contendo informações sobre os principais aspectos físico-territoriais do município de Santo André, a partir das informações levantadas e disponibilizadas no P4.

**Matriz de responsabilidades:**

**PMSA:**

- Disponibilização das informações não públicas para elaboração das bases cartográficas, a serem solicitadas pela Fipe;
- Validação do produto apresentado pela Fipe.

**Fipe:**

- Elaboração do produto.

**P6- Avaliação do desenvolvimento urbano de 2000 a 2020:**

**Definição/Escopo:** Relatório analítico contendo uma avaliação dos principais aspectos condicionantes do desenvolvimento urbano do município de Santo André no horizonte temporal de 2000 a 2020.

**Matriz de responsabilidades:**

**PMSA:**

- Disponibilização das informações não públicas para elaboração das bases cartográficas, a serem solicitadas pela Fipe;
- Validação do produto apresentado pela Fipe.

**Fipe:**

- Elaboração do produto.

#### **P7- Avaliação das condições atuais, vocações e obstáculos:**

**Definição/Escopo:** Relatório contendo avaliação das condições atuais, vocações e obstáculos ao desenvolvimento econômico do município de Santo André, identificando-se atividades econômicas que se destacam nas áreas analisadas do município, a partir de indicadores de emprego, renda, escolaridade, entre outras pertinentes.

#### **Matriz de responsabilidades:**

##### **PMSA:**

- Disponibilização das informações não públicas para elaboração das bases cartográficas, a serem solicitadas pela Fipe;
- Validação do produto apresentado pela Fipe.

##### **Fipe:**

- Elaboração do produto.

#### **P8- Relatório detalhado das demandas e propostas dos Seminário Diagnósticos:**

**Definição/Escopo:** Sistematização do conteúdo apresentado e discutido nos Seminários Diagnósticos. Serão realizados um total de 3 (três) Seminários Diagnósticos por setores definidos com base na semelhança das características físicas e socioeconômicas dos territórios.

#### **Matriz de responsabilidades:**

**PMSA:** Validação do produto apresentado pela Fipe.

**Fipe:** Sistematização do conteúdo apresentado e discutido nos Seminários Diagnósticos.

#### **Produto 9- Eixos Estratégicos de revisão do Marco Regulatório de Santo André:**

**Definição/Escopo:** Com base nos diagnósticos apresentados nos relatórios anteriores, serão definidos eixos estratégicos que orientarão o processo de revisão do Marco Regulatório.

**Matriz de responsabilidades:**

**PMSA:** Validação do produto apresentado pela Fipe.

**Fipe:** Apresentação dos eixos estratégicos que nortearão o processo de revisão do Marco Regulatório.

A **etapa 3** consiste na construção de cenários futuros de desenvolvimento urbano considerando o horizonte temporal de 2021 a 2030, com base nos eixos estratégicos identificados e seus respectivos objetivos de desenvolvimento definidos na etapa anterior. Estes cenários serão construídos com o foco principal de desenvolvimento econômico do município, de forma a potencializar as vocações regionais estabelecidas, particularmente quanto à geração de empregos e renda. Os cenários alternativos serão construídos a partir de projeções simuladas de indicadores estratégicos a serem definidos. Com base nestes indicadores, serão estabelecidas metas e ações que guiarão as propostas para revisão do Marco Regulatório.

Nesta etapa estão previstos os seguintes produtos:

**P10- Relatório com apresentação dos Cenários e propostas, com indicadores e metas associado:**

**Definição/Escopo:** Apresentação de relatório contendo os cenários, até 2030, a partir dos eixos estratégicos identificados em P9, tendo como foco o desenvolvimento do município. Este produto inclui também a elaboração de propostas que servirão de base para a revisão do marco regulatório. Além disso, o relatório conterà a construção de indicadores e metas que servirão para estruturar o sistema de gestão do marco regulatório.

**Matriz de responsabilidades:**

**PMSA:** Validação do produto apresentado pela Fipe.

**Fipe:** Elaboração do relatório.

**P11- Registro e Sistematização das contribuições apresentadas nas Apresentações e Audiências:**

**Definição/Escopo:** Apresentação de relatório com os registros das contribuições feitas nas Audiências.

**Matriz de responsabilidades:**

**PMSA:** Validação dos registros apresentados pela Fipe.

**Fipe:** Elaboração do relatório.

**P12- Documento revisado após as validações técnicas e públicas:**

**Definição/Escopo:** Apresentação de relatório contendo os cenários e propostas que servirão de base para a revisão do marco regulatório, considerando os registros das contribuições feitas nas Audiências.

**Matriz de responsabilidades:**

**PMSA:** Validação do produto apresentado pela Fipe.

**Fipe:** Elaboração do relatório.

A **etapa 4** tem o objetivo de elaborar as minutas dos projetos de Lei de Revisão do Marco Regulatório, atendendo as propostas pactuadas na fase anterior. As minutas deverão conter em anexo um relatório que demonstre o mecanismo de controle do desempenho e performance dos instrumentos do Marco Regulatório fundamentado nos Eixos Estratégicos previstos, com base em indicadores globais (como por exemplo os indicadores associados aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável estabelecidos pela ONU) e locais (definidos por território conforme especificado no Marco Regulatório, com o objetivo geral de reduzir a desigualdade socioterritorial e avaliar o desempenho do serviço público em regiões específicas).

Nesta etapa estão previstos os seguintes produtos:

**P13- Minuta inicial das leis do Marco Regulatório:**

**Definição/Escopo:** Elaboração de minuta inicial das Leis do marco regulatório, respeitando as regras do processo legislativo. O estudo deve conter, ao menos, a revisão das seguintes legislações:

- Plano Diretor, Lei nº 8.696/2004 alterada pela lei Nº 9.394/2012, atendendo ao art. 181 dessa lei;
- LUOPS (Lei de Uso, Ocupação e Parcelamento do Solo) - Lei 9.924/16;

- Coesa (Código de Obras e Edificação de Santo André) – Lei Nº 8.065/2000.

**Matriz de responsabilidades:**

**PMSA:** Validação do produto apresentado pela Fipe.

**Fipe:** Elaboração das minutas das legislações.

**P14- Registro e sistematização das contribuições apresentadas durante a audiência pública:**

**Definição/Escopo:** Apresentação de relatório com os registros das contribuições feitas nas Audiências.

**Matriz de responsabilidades:**

**PMSA:** Validação do produto apresentados pela Fipe.

**Fipe:** Elaboração do relatório.

**P15- Minuta consolidada após audiências Públicas e apresentação ao CMPU:**

**Definição/Escopo:** Elaboração de minuta consolidada das legislações elencadas no P13, considerando as manifestações ocorridas nas Audiências Públicas e apresentação ao CMPU.

**Matriz de responsabilidades:**

**Fipe:** Elaboração da minuta consolidada.

**PMSA:** Validação do produto apresentado pela Fipe.

## **2. PRODUTO 2 – DEFINIÇÃO DO CRONOGRAMA FÍSICO DEFINITIVO**

A partir do Plano de Trabalho (Produto 1) apresenta-se, a seguir, o cronograma físico definitivo, em semanas, indicando as entregas dos produtos e as atividades associadas a cada um desses produtos.

**Tabela 1: Cronograma**

ETAPAS (E), Subetapas (SE), Atividades (A), Tarefas (T), Produtos (P)	2021												2022																								
	1°		2°			3°			4°				5°				6°				7°				8°				9°				10°				
	Out		Nov			Dez			Jan				Fev				Mar				Abr				Mai				Jun				Jul				
	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4			
<b>E1 - PLANEJAMENTO</b>																																					
A- Reunião para formação do Conselho Gestor																																					
A - Reunião de Avaliação e apresentação Prévia																																					
<b>P1 - Plano de Trabalho</b>																																					
<b>P2 - Cronograma físico</b>																																					
<b>P3 - Avaliação Preliminar da legislação pertinente</b>																																					
A - Reunião para entrega e Apresentação dos produtos																																					
<b>E2 - LEVANTAMENTO DE DADOS E ANÁLISE DA SITUAÇÃO ATUAL</b>																																					
A- Reunião com Grupo Gestor																																					
<b>P4 - Disponibilização das bases cartográficas em formato aberto</b>																																					
A- Apresentação das bases cartográficas																																					
<b>P5 - Diagnóstico Físico-Territorial</b>																																					
<b>P6- Avaliação do Desenvolvimento Urbano de 2000 a 2020</b>																																					
<b>P7- Avaliação das condições atuais, vocações e obstáculos</b>																																					
A- Apresentação dos relatórios de avaliação																																					
A- Seminários diagnósticos com stakeholder por tema																																					
T- Preparação para seminários																																					
T- Seminário Diagnóstico Setor 1																																					
T- Seminário Diagnóstico Setor 2																																					
T- Seminário Diagnóstico Setor 3																																					
<b>P8- Relatório detalhado das demandas e propostas dos Seminários Diagnósticos</b>																																					
A- Apresentação Devolutiva dos Seminários Diagnósticos																																					
<b>P9- Apresentação dos Eixos Estratégicos</b>																																					
A- Apresentação dos Eixos para Grupo Gestor																																					





### **3. PRODUTO 3 – AVALIAÇÃO PRELIMINAR DA LEGISLAÇÃO PERTINENTE**

#### **3.1 INTRODUÇÃO**

##### **3.1.1 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 nº 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 nº 13.465, de 11 de JULHO de 2017, a qual requer Lei Específica Municipal para a aplicabilidade de alguns de seus instrumentos;
  - c. Complementares: tendo em vista o objetivo estabelecido de assegurar um MR robusto, o qual não dependa de outras peças para sua aplicabilidade e, por outro lado, a necessidade de mover elementos relativos a procedimentos específicos ao nível de decretos, deve ser encontrada uma fórmula no qual o regulamento da legislação, ou seja, apresentada 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.

### **3.1.2 Escopo**

O escopo do presente relatório é a análise formal da legislação existente, entendida como a avaliação das peças legais existentes quanto a 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.

Como parâmetro básico de adequação formal adota-se a LEI COMPLEMENTAR nº 95, de 26 de FEVEREIRO de 1998, a qual define os elementos e regras básicas relativas à produção de legislação, complementadas por elementos de lógica interna e a hierarquização estabelecida pelo EC e pelas próprias peças analisadas.

Adicionalmente, naqueles aspectos cuja competência está além dos aspectos formais, em especial aqueles que envolvem conhecimento técnico específico para além do processo legislativo, o presente indica os procedimentos necessários para a adequação e reformulação das regras, segundo as diretrizes apresentadas adiante.

### **3.1.3 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.

## 3.2 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.

### 3.2.1 Diretrizes relativas à boa técnica legislativa

#### 3.2.1.1 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”.*

### **3.2.1.2 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 têm 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 exaustiva 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 exaustiva das normas deve estar presente a ressalva relativa a atualizações posteriores.

#### I – 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 detém 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 a impossibilidade de atendimento simultâneo a normas contraditórias.

#### II – Diferenças de Temporalidade:

Há um conflito latente entre a natureza mais estável que as peças legais devem ter visto que a mudança constante na legislação, sem graves alterações no cenário que as justifiquem, são um elemento a ser evitado e a estabilidade é uma qualidade desejada em

relação às leis; e, por outro lado, à natureza de permanente aperfeiçoamento necessário às normas técnicas.

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.

### III – 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.

### IV – 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.

V – Economicidade e não repetição:

A inclusão de normas técnicas no texto levaria a 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.

### **3.2.1.3 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.

#### **3.2.1.3.1 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 Diretrizes Relativas à hierarquização e escopo.

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.

#### **3.2.1.3.2 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 a 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, 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 tem 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.

#### **3.2.1.4 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 pontos específicos nos quais a definição existente é insatisfatória.

Em particular isto é relevante para diversos artigos da Luops e do Coesa que fazem referência ao não agravam então da desconformidade quando de reforma ou alteração de imóvel tornado desconforme pela mudança da legislação. A imprecisão desta definição é o elemento que tem mais gerado dúvidas e recursos nos procedimentos de licenciamento.

### **3.2.2 Diretrizes Relativas à Lógica Interna e Eficiência**

#### **3.2.2.1 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 Diretrizes Relativas à hierarquização e escopo.

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.

#### **3.2.2.2 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.

### **3.2.2.3 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.

## **3.3 APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS**

### **3.3.1 Delimitação da aplicação da metodologia**

Com objetivo de atender ao determinado no escopo quanto a apontar problemas formais, em especial contradições, inconsistências, dubiedades, imprecisões, procedimentos técnicos de aplicação difícil ou impossível e elementos burocráticos desnecessários, repetitivos ou subjetivos foi aplicada à legislação, com especial destaque em relação ao Coesa, os procedimentos metodológicos descritos na Metodologia.

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 Análise Relativa ao conteúdo e composição do MR.

### 3.3.2 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 CMPU, órgão colegiado com legitimidade para exprimir decisão sobre temas relacionados a Política Urbana, mas que não tem natureza técnica.

**Recomendação:**

**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 CMPU, 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 LPUOS.

**Recomendação:** Remoção. Esta definição deve estar exclusivamente na LPUOS, 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 por 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.

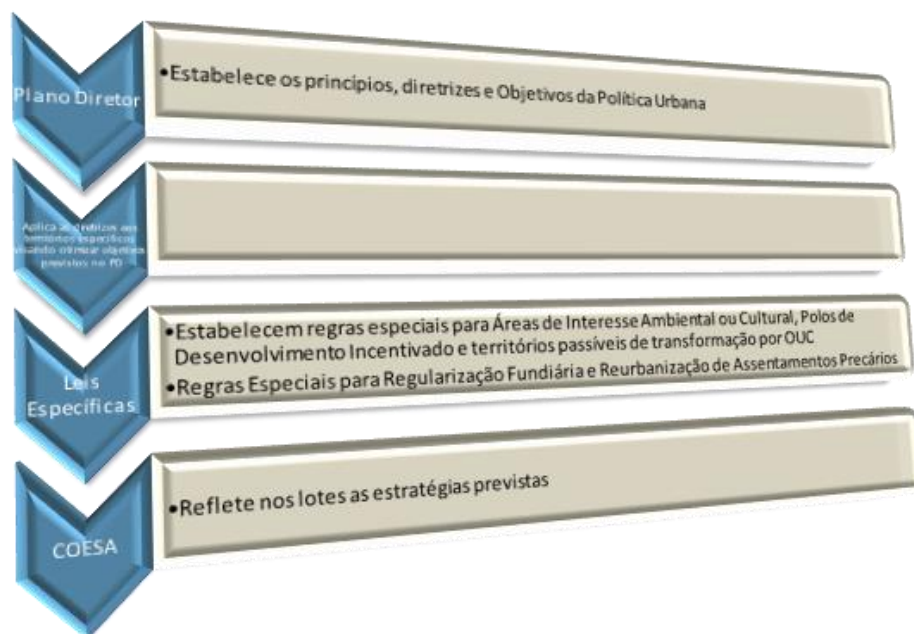
**Descrição do problema:** Diversos pontos referentes aos Procedimentos a serem adotados deveriam constar de regulamento emitido por decreto, não da lei.

**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.

### **3.4 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 à 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, LPUOS e Coesa, assim como em alguns casos em legislação específica relativa à Regularização Fundiária.

### 3.4.1 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 2: 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, há, contudo, alguns elementos nos quais a classificação exata está sujeita a interpretações e dificuldades operacionais, as quais estão apontadas na análise.



**Tabela 2: 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

### 3.4.2 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”.*

Sendo que 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.

### 3.4.3 Leis específicas

#### 3.4.3.1 Obrigatórias

São consideradas Leis específicas obrigatórias pelo EC:

#### **3.4.3.1.1 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.

#### **3.4.3.1.2 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.

#### **3.4.3.1.3 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 estabelece 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”.*

#### **3.4.3.1.4 Operações Urbanas Consorciadas**

O artigo 32 do EC estabelece a necessidade de lei específica para a implementação de Operação Urbana Consorciada. Contudo a complexidade da elaboração de uma lei relativa a este tema ultrapassa os objetivos da presente revisão do MR. A delimitação, ao menos indicativa, dos territórios sujeitos a aplicação de Operações Urbanas Consorciadas, contudo, deverá ser estabelecido no PD.

Embora exista a necessidade de maiores estudos urbanísticos, o conteúdo atual da legislação municipal aponta claramente a necessidade de um tratamento especial e reurbanização no Setor Tamanduateí, o qual já dispõe de incentivos e, inclusive, de dispositivo legal destinando os recursos arrecadados pelo OODC no setor ao próprio território. Norma esta sujeita a questionamento, visto que a destinação específica de recursos é mais adequadamente realizada através de OUC.

Neste sentido recomenda-se nas fases seguintes de desenvolvimento do projeto a realização de estudos que melhor conceituem o território e avaliem a oportunidade de delimitá-lo como alvo de OUC a ser desenvolvida em Lei Específica em momento posterior ao da revisão.

Não parece haver, levando-se em conta apenas a análise formal da legislação, outras áreas passíveis de, no curto prazo, caracterizarem os territórios que poderiam se aproveitar de regras especiais de OUC, esta análise, contudo, deve ser feita pelos estudos urbanísticos em caráter definitivo.

#### **3.4.3.1.5 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, usualmente é parte integrante do PD e esta 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 seja direcionado 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 a 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.

### **3.4.3.2 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.

#### **3.4.3.2.1 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.

#### **3.4.3.2.2 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.

#### **3.4.3.2.3 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.

#### **3.4.3.3 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 justifique 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, a LPUOS 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.

Com relação à Lei Ordinária Nº 9018 de 21/12/2007, que regulamenta a Zona Especial de Interesse do Patrimônio de Paranapiacaba, dada a especificidade do tema e necessidades particulares da área, sua integração à LUOPS dos elementos centrais e a remissão a decreto dos elementos procedimentais é uma possibilidade a ser avaliada com mais atenção, estando, portanto, sujeita a um exame mais apurado, não se fazendo no momento nenhuma recomendação em relação a ela.

### **3.5 CONCLUSÕES**

#### **3.5.1 Definição das peças que obrigatoriamente devem integrar o Marco Regulatório**

##### **3.5.1.1 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.

##### **3.5.1.2 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.

### **3.5.1.3 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.

### **3.5.1.4 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.

### **3.5.1.5 Direito de Preempção**

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

### **3.5.1.6 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.

### **3.5.1.7 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.

### **3.5.2 Definição das peças eletivas que podem integrar o Marco Regulatório**

Com base nas considerações estabelecidas no item Leis Específicas Recomendadas, 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 supra mencionada, 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.

### **3.5.3 Definição das tarefas das etapas seguintes**

O exame apresentado no presente relatório indica com os passos seguintes ao desenvolvimento do trabalho legislativo um conjunto de tarefas a serem desenvolvidas neste campo do processo de revisão, sendo os dois primeiros pontos tarefas essencialmente do grupo de trabalho de legislação e as seguintes a serem desenvolvidas em articulação com os outros grupos.

#### **3.5.3.1 Consolidação da legislação existente**

Na forma atualmente apresentada pelas peças do MR, em especial o PD, o processo de consulta é complexo em função dos documentos originais terem sido modificados por acréscimos, exclusões e modificações produzidas ao longo de sua vigência, sem que uma versão consolidada esteja disponibilizada em fácil acesso. A situação é particularmente complexa em relação ao PD visto que a Revisão de 2012 optou por introduzir alterações ao invés de produzir novo documento.



A produção de uma versão consolidada de acesso público, com a clara indicação das alterações deve ser um elemento fundamental das etapas seguintes de análise.

### **3.5.3.2 Elaboração de rascunho primário das minutas**

A partir da consolidação e com a aplicação das regras metodológicas de boas práticas, descritas em Metodologia e em especial adotando as providências recomendadas em relação aos problemas formais já apontados em Problemas identificados e recomendações deverão ser produzidas minutas de trabalho sobre as quais se estruturarão as alterações requeridas pelo processo participativo, estudos técnicos e novas definições.

### **3.5.3.3 Estudos específicos necessários à consecução das peças previstas**

Os estudos mencionados são necessários à definição de elementos essenciais às peças que obrigatoriamente deverão integrar o Marco Regulatório, visando a definição de áreas de aplicação de instrumentos urbanísticos previstos no Plano Diretor, ainda que, como no Caso das OUCs, não integrem o MR no momento da entrega.

- a) Estudo preliminar indicando os objetivos gerais e a delimitação de território para aplicação do instrumento Operação Urbana Consorciada, tendo como base o Setor Tamandateí da legislação vigente, a ser incluída no Plano Diretor;
- b) Estudo indicando as áreas de aplicação do Instrumento PEUC;
- c) Estudo indicando as áreas onde incidirá o Direito de Preempção.