



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE LONDRINA
INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO DE LONDRINA



DIRETORIA DE PLANEJAMENTO URBANO
GERÊNCIA DE PLANEJAMENTO FÍSICO TERRITORIAL

COMPLEMENTAÇÃO AO
RELATÓRIO TÉCNICO Nº. 02/2017
PROCESSOS DE APROVAÇÃO DE PARCELAMENTO DO SOLO
URBANO

Londrina
Fevereiro de 2017

Página 1 de 9

RESUMO

A complementação deste estudo tem por escopo analisar a proposta de revisão do Art. 39 da Lei Municipal 11.672/2012, a fim de resgatar a redação aprovada nas Conferências, realizadas nas datas de 25 e 26 de junho de 2010, que originaram as Leis Complementares do Plano Diretor da Cidade de Londrina, e definir de maneira clara e objetiva o percentual de áreas públicas que serão destinadas ao Município, no momento do Parcelamento do Solo Urbano.

Com o resgate dos critérios técnicos definidos na Lei Municipal de Parcelamento do Solo Para fins urbanos, asseguramos, de forma técnica e planejada, às necessidades urbanísticas do Município, definindo as áreas mínimas para o uso Institucional (destinadas à implantação de equipamentos públicos urbanos como escolas, postos de saúde, creches e congêneres) e para a implantação de praças, parques e demais áreas de lazer.

Pela análise da matéria identificou-se a necessidade de reformulação do Art. 39 da Lei 11.672/2012, eis que com a supressão da proposta encaminhada no texto base aprovado em conferência, que previa os percentuais mínimos de espaços livres de uso público e de equipamentos comunitários, os procedimentos administrativos de aprovação de Diretrizes Urbanísticas de loteamentos carecem de segurança jurídica, eis que muitos empreendimentos transferem à Municipalidade tão somente 35%, sem necessariamente resguardar a existência de áreas destinadas aos usos supramencionados.

1. Complementação ao Relatório Técnico 02/2017

A Lei 6766/79 é lei federal, com natureza jurídica de norma nacional que estabelece normas gerais de parcelamento do solo urbano. Representou uma grande inovação no ordenamento jurídico pátrio, vez que acentuou a publicização do parcelamento do solo urbano, reconhecendo o Estado como principal sujeito interessado na adequada ocupação do espaço urbano, imputando-lhe deveres e direitos na dinâmica firmada com o proprietário e a coletividade, moradora e usuária da região.

A Lei Lehman, como ficou conhecida a Lei 6766/79, em homenagem ao Senador paulista Otto Cyrillo Lehmann, autor do projeto de lei, estabeleceu exigências mínimas de padrões urbanísticos para aprovação da implantação de loteamentos, tais como drenagem de águas pluvias, redes de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, energia elétrica pública e domiciliar, bem como definiu critérios técnicos para o resguardo dos espaços públicos, da preservação do meio ambiente e de proteção às funções urbanísticas elementares.

A implantação de loteamentos, assim como todo processo de urbanização, irradia efeitos sobre todo o meio ambiente urbano, de modo que o seu regular planejamento afeta, de um modo geral, a toda coletividade, proporcionando o lazer, a infraestrutura e a integração do homem com o meio ambiente.

A lei 6766/79 em sua redação originária previa que as áreas destinadas ao sistema de circulação e a implantação dos equipamentos urbanos e comunitários não poderiam ter percentual inferior a 35% (trinta e cinco por cento) da gleba, cabendo à Municipalidade fixar referido percentual diante do caso concreto, respeitado o piso fixado pelo mencionado diploma.

Com o advento da lei 9785/99, houve a supressão deste percentual mínimo antes determinado pela lei 6766/79, cabendo à legislação municipal fixar os índices urbanísticos de parcelamento e de ocupação do solo urbano.

Nesse sentido, a atual redação do Art. 4º da Lei Federal 6766/79 assegura que:

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

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

§1º A legislação municipal definirá, para cada zona em que se divida o território do Município, os usos permitidos e os índices urbanísticos de parcelamento e ocupação do solo, que incluirão, obrigatoriamente, as áreas mínimas e máximas de lotes e os coeficientes máximos de aproveitamento

Ocorre, no entanto, que a Lei Municipal 11.672, de 24 de Julho de 2012, ao dispor sobre o parcelamento do solo para fins urbanos no Município de Londrina prevê tão somente o percentual total a ser destinado ao

Poder Público, omitindo-se de disciplinar, de forma discriminada as áreas públicas de acordo com suas diferentes finalidades:

1. **Praças e Espaços Livres de Uso Público** - área de uso comum do povo, destinada à recreação, lazer ou outra atividade ao ar livre;
2. **Área Institucional** - espaço destinado a equipamento público comunitário tais como educação, cultura, saúde, segurança e lazer
3. **Sistema viário** - vias de circulação e demais elementos como canteiros e rotatórias.
4. **Setores especiais de fundo de vale** - áreas ambientais conforme Artigo 142 da do Código Ambiental Municipal, destinadas, prioritariamente, à implantação de parques lineares, à proteção das matas nativas, à drenagem e à conservação de áreas críticas.

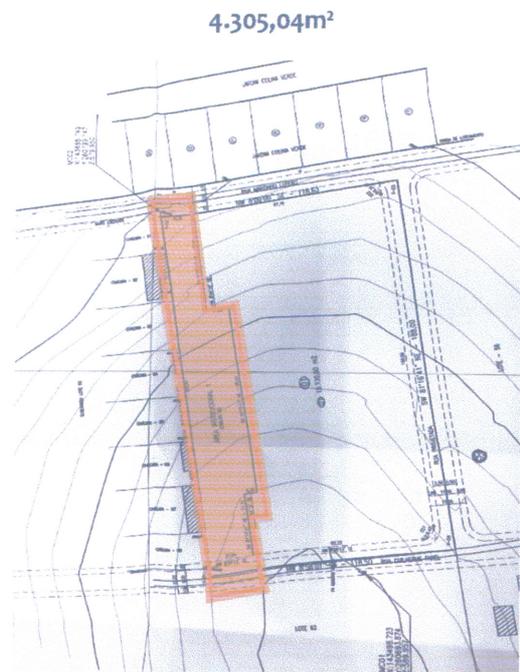
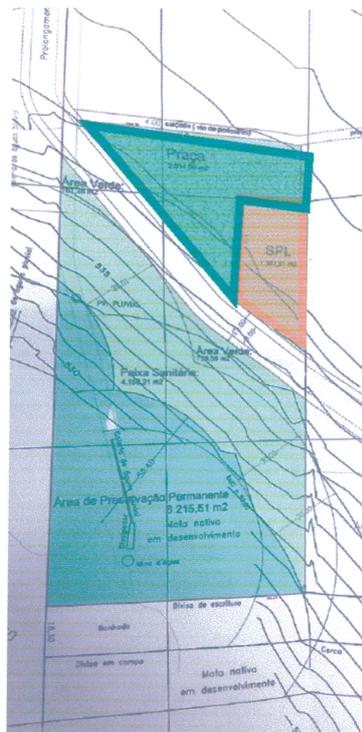
Vejamos a atual redação do Art. 39 da Lei Municipal 11.672/2012:

Art. 39. A percentagem de áreas a serem transferidas ao domínio público deverá obedecer aos seguintes critérios:

I – áreas maiores que 20.000,00m² (vinte mil metros quadrados): 35% (trinta e cinco por cento) do total a ser parcelado; e

II – áreas iguais ou inferiores a 20.000,00m² (vinte mil metros quadrados):15% (quinze por cento) do total a ser parcelado.

Ocorre, no entanto, que após mapeamento e análise de uma amostragem de 42 processos de diretrizes urbanísticas para loteamento urbano em Londrina, que tramitaram ou ainda estão em trâmite entre 2013 e 2016, é possível concluir que a ausência de tais percentuais prejudica sobremaneira a agilidade do procedimento de aprovação e a qualidade do projeto aprovado. A imprecisão sobre um percentual mínimo para cada equipamento resulta em áreas impróprias para o seu uso. Vejamos alguns exemplos de diretrizes aprovadas:



Figuras 01 e 02: Exemplos de Áreas Institucionais (em amarelo) com dimensões e formato inadequado para a implantação de edifícios públicos, bem como ausência de área verde de praça.

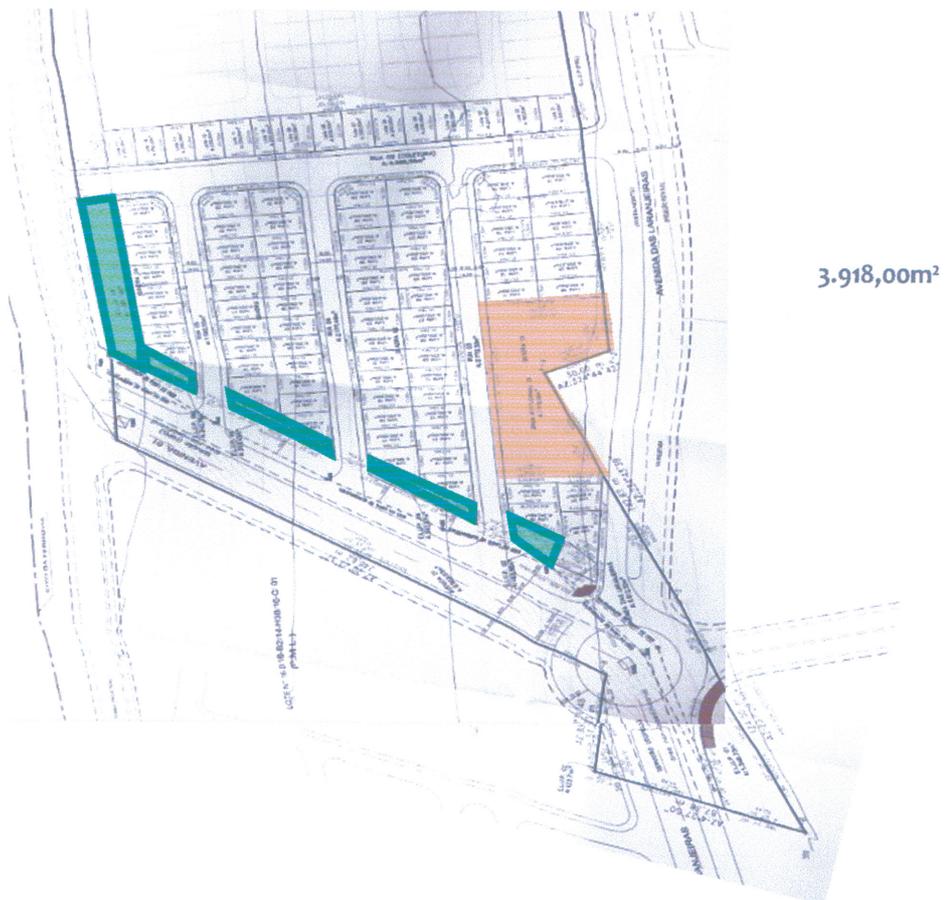


Figura 03: Exemplos de Área Institucional (em amarelo) com formato desfavorável para a implantação de equipamentos comunitários e praças (em verde) com localização e dimensões desfavoráveis à recreação e lazer, junto a uma avenida arterial.

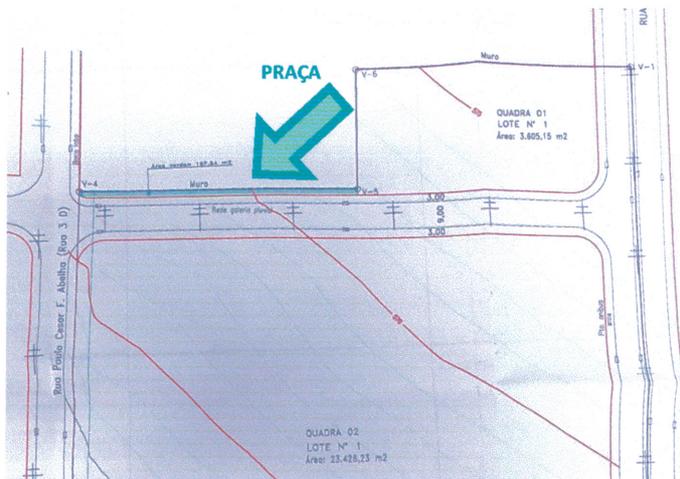


Figura 04: Exemplo de Praça com formato e dimensões inadequados para atividades de recreação e lazer.

A definição das funções que terão as áreas públicas é fundamental para o processo de planejamento urbano, eis que uma vez aprovado o loteamento e, submetido a registro público, o particular compulsoriamente transfere essas áreas para o poder público municipal, conferindo-lhes afetação, de modo que sua finalidade fica vinculada à satisfação do interesse público. Trata-se da inteligência do art. 17 da Lei 6766/79, que vedou a possibilidade de alterações dos espaços destinados às áreas institucionais, em virtude do potencial risco de lesividade à ordem urbanística.

Calha discriminarmos as espécies e suas respectivas funções das áreas públicas compostas, sinteticamente, pelo sistema interno de circulação, equipamentos urbanos, equipamentos comunitários e áreas verdes.

O sistema interno de circulação da gleba é necessário para dar acesso à população residente no futuro loteamentos aos seus respectivos lotes e ao restante da área do município. Trata-se da área pública que confere verdadeira ligação física entre o loteamento e à cidade, na medida em que, é por meio do sistema viário projetado e aprovado, que haverá o acesso recíproco entre a urbe e os moradores do loteamento.

O sistema viário desempenha diversas funções na vida social das cidades, marcadas, sobretudo, pelo deslocamento; circulação e acesso, conferindo acessibilidade e mobilidade dentro do perímetro urbano. O sistema viário de um loteamento deverá comportar características compatíveis com o desenvolvimento ordenado da cidade, tornando-se indispensável, para tanto, a instalação de infraestrutura própria ao deslocamento seguro das pessoas e dos diversos tipos de veículos, incluindo o transporte coletivo.

Segundo Diógenes Gasparini¹

As vias de circulação do loteamento deverão, por força dessa norma, integrar o sistema viário oficial existente ou o projetado. Articulam-se as vias do loteamento com rede viária oficial já implantada e a implantar. Essa articulação há de ser conseguida naturalmente, mantendo-se no loteamento as características das vias e do sistema viário existente ou projetado.

¹ GASPARINI, Diógenes. O município e o parcelamento do solo. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 1.988. P. 40.

Além disso, a largura dessas vias internas deverá ser adequada à intensidade do tráfego (de pessoas e veículos) que o empreendimento receberá, quantificada em razão do tipo de edificação a que os lotes se destinarão, e, ainda, garantir a higienização e conforto do ambiente urbano por meio da ventilação e insolação adequadas da área interna do loteamento.

Os equipamentos Urbanos, por sua vez, destinam-se à implantação da infraestrutura do loteamento, em especial, de abastecimento de água, serviço de esgoto, energia elétrica e coleta de águas pluviais, com o objetivo de tornar o local viável para abrigar o contingente populacional que ocupará os lotes.

A Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT, no documento NBR 9284², classifica os equipamentos que dão sustentação às funções urbanas dos loteamentos, definindo-os enquanto equipamento urbano, extraíndo, por conseguinte, a seguinte definição: *“todos os bens públicos ou privados, de utilidade pública, destinados à prestação de serviços necessários ao funcionamento da cidade, implantados mediante autorização do poder público, em espaços públicos e privados”*.

De outro norte, as áreas públicas também são compostas por áreas institucionais, destinadas à implantação de equipamentos comunitários, cuja definição a própria legislação de parcelamento do solo urbano, especificamente em seu §2º do art. 4º prescreveu: *“Consideram-se comunitários os equipamentos públicos de educação, cultura, saúde, lazer e similares.”*

Tratam-se de espaços destinados à estruturação dos espaços de saúde, educação, segurança, cultura, lazer e esporte, que integram e estimulam as vivências cívica, comunitária e comercial.

Com propriedade, Sérgio Frazão Do Couto³ assevera:

Assim como se exige do empresário o destaque de parte de sua gleba para a implantação de equipamentos urbanos, impõe a Lei, no mesmo dispositivo, a separação de áreas destinadas a equipamentos comunitários, entendidas essas como áreas reservadas a estabelecimentos educacionais, culturais, de saúde, de lazer e similares, cujas considerações mais detalhadas faremos adiante, esclarecendo desde já, no entanto, que mencionados equipamentos desempenharão papel de grande importância para o equilíbrio sócio-político-cultural-psicológico da população e como fator de escape das tensões geradas pela vida em comunidade.

[...] Esses equipamentos, como a própria expressão dá a entender, servirão à comunidade que habitará os lotes criados pelo parcelamento urbano e, por isso mesmo, deverão ser proporcionais à densidade de ocupação prevista para a gleba, tendo por fim satisfazer às necessidades assistenciais e hedonísticas da coletividade.

A praça, como espaço livre de edificação, é uma das áreas que devem ser obrigatoriamente transferidas ao domínio público por ocasião da implantação de um novo loteamento urbano, por força da lei Federal nº 6766/1979. A legislação municipal define, amparada pela literatura especializada, que a função das praças é abrigar atividades de recreação e lazer, diferentes ou complementares às funções das demais áreas verdes que compõem o sistema de espaços livres de Londrina, tais como os parques de fundo de vale.

² ABNT. **Equipamentos Urbanos** NBR 9284. Rio de Janeiro, 1986.

_____. **Índices Urbanísticos** NBR 6505. Rio de Janeiro, 1994.

³ COUTO, Sérgio A. Frazão do. **Manual prático e teórico do parcelamento urbano**. Rio de Janeiro: Forense, 1981. P. 64/72.

Trata-se de espaços urbanos de vegetação formada pelo homem ou já existente, destinados à melhoria da qualidade ambiental, funcional e estética da cidade, livres de impermeabilização, admitindo-se intervenções mínimas como caminhos, trilhas, mobiliário urbano para descanso e recreação e outros meios de passeios e divertimentos leves, ao alcance da vizinhança local.

Sobre o serviço ambiental prestado pelas áreas verdes, Gabriel Montilha⁴ com propriedade sustenta que:

Sabemos que as chamadas áreas verdes contribuem com o aumento da umidade relativa do ar, reduzindo as doenças respiratórias; reduz a poluição sonora; melhora a temperatura do ambiente; auxilia na absorção dos gases expelidos pelos veículos (CO₂), reduzindo a poluição do ar; proporciona efeito positivo no comportamento humano, sendo que as cidades mais arborizadas têm menores índices de violência e problemas psicológicos; favorece no controle sobre a proliferação de vetores de doenças, particularmente os insetos, pois fornece um ambiente adequado para o desenvolvimento dos predadores (pássaros); favorece também a infiltração das águas fluviais evitando as enchentes e proporcionando a recarga do lençol freático.

Diferente dos parques, as praças são espaços inseridos no tecido urbano onde a paisagem urbana é mais presente e devem atender a um grupo mais restrito da população, com abrangência de aproximadamente 1.000 metros de seu entorno.

Além da recreação e lazer, as praças com ampla cobertura vegetal também oferecem áreas de sombreamento, contribuem para retenção de partículas de poluição do ar, a redução do ruído e influenciam positivamente o microclima dos arredores com a redução da temperatura e aumento da umidade relativa do ar. Constituem-se em elementos estratégicos para redução do efeito das ilhas de calor causado pela impermeabilização do solo, com a progressiva pavimentação e edificação das áreas disponíveis da cidades.

Neste mesmo sentir, José Afonso da Silva⁵, discorre sobre a importância das áreas verdes:

Daí a grande preocupação do Direito Urbanístico com a criação e preservação das áreas verdes urbanas, que se tornaram elementos urbanísticos vitais. Assim, elas vão adquirindo regime jurídico especial, que as distinguem dos demais espaços livres e de outras áreas "non aedificandi", até porque se admitem certos tipos de construção nelas, em proporção reduzidíssima, porquanto o que caracteriza as áreas verdes é a existência de vegetação contínua, amplamente livre de edificações, ainda que recortada de caminhos, vielas, brinquedos infantis e outros meios de passeios e divertimentos leves, quando tais áreas se destinem ao uso público.

O regime jurídico de áreas verdes pode incidir sobre espaços públicos ou privados. Realmente, a legislação urbanística poderá impor aos particulares a obrigação de preservar áreas verdes existentes em seus terrenos, ou mesmo impor a formação, neles, dessas áreas, ainda que permaneçam com sua destinação ao uso dos próprios proprietários. É que, como visto, as áreas verdes não têm função apenas recreativa, mas importam em equilíbrio do meio ambiente urbano, finalidade a que tanto se prestam as públicas como as privadas

⁴ MONTILHA, Gabriel. **A Obrigação de se manter a reserva florestal legal em imóvel urbano**. Disponível em: <http://www.meioambiente.caop.mp.pr.gov.br/arquivos/File/reserva_legal_urbana.pdf> Acesso em: 18/03/17.

⁵ SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 5ª Edição. São Paulo: Editora Malheiros. P.247.

Nesse sentido, mostra-se imperioso o resgate da redação oriunda da Conferência, a fim de assegurarmos a existências destes importantes elementos na formação de novos núcleos urbanos.

2. Conclusões

Como contribuição deste estudo, recomenda-se a revisão da Lei Municipal 11.672/2012 no sentido de prever expressamente os percentuais mínimos de áreas públicas, a fim de assegurar a existência de loteamentos urbanos com áreas satisfatórias para o desempenho de suas diversas finalidades.

É importante reforçar que a redação extraída da Conferência Municipal já previa, no texto base do Projeto de Lei que originou a Lei Municipal 11.672/2012, que as percentagens de áreas loteáveis a serem transferidas ao domínio público são de, no mínimo, o arruamento necessário definido, através de diretrizes expedidas pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Londrina – IPPUL, mais 10% (dez por cento), sendo 7% (sete por cento) para espaços livres de uso público e 3% (três por cento) para equipamentos comunitários ou de uso institucional.

Partilhamos da preocupação sobre as áreas mínimas necessárias para garantir o acesso aos serviços públicos e entendemos que seja imprescindível a definição de parâmetros urbanísticos que representem a realidade da população de Londrina, sobretudo, da população de baixa renda que é maior usuária. É notório, na história recente da cidade que as áreas destinadas aos equipamentos comunitários não abarcam toda a demanda populacional envolvida. É fato que se observa na rotina de trabalhos deste Instituto que as áreas públicas dos loteamentos mais antigos, aprovados sob a vigência da Lei Municipal 7.483/98, frequentemente, não têm capacidade física de absorver a demanda excedente dos loteamentos novos.

Ademais, tal matéria já foi objeto de discussão na Câmara através do Projeto de Lei 80/2013, de autoria do Vereador Gaúcho Tamarrado, recentemente arquivado. À ocasião da tramitação do Projeto de Lei, o Conselho Municipal das Cidades, através do Ofício 072.2016 CMC, manifestou-se favoravelmente ao retorno da redação, advinda da Conferência Municipal, bem como sugeriu que o percentual destinado às áreas institucionais fossem ampliados de 3% para 5%, proposta com a qual este Instituto ratifica sua importância.

Londrina, 20 de Março de 2017.



Ana Flávia Galinari
Gestora de Arquitetura e Engenharia - IPPUL



Claudione Bruschi de Menezes
Assessora Técnico-administrativa – IPPUL



José Vicente Alves do Socorro
Diretor de Planejamento Urbano – IPPUL