

# A IRREGULARIDADE DA DISPENSA DE RESERVA DE ÁREA INSTITUCIONAL EM PROJETOS DE LOTEAMENTO: OS CASOS DO "CONDOMÍNIO TERRAMÉRICA HOME PREMIUM – TAQUARAL I" E DO "JARDIM AMÉRICA" NA CIDADE DE PIRACICABA-SP<sup>1</sup>

Roberto Braga<sup>2</sup>  
Denise Helena Baldisseri<sup>3</sup>

**Resumo:** Este trabalho discute o caso do PLC 013/2012 do município de Piracicaba-SP, que dispensa a reserva de áreas institucionais em dois projetos de loteamentos. A dispensa de áreas institucionais só é possível mediante a realização de uma operação urbana consorciada e deve ser objeto de estudo de impacto de vizinhança. Problemas revelados: o procedimento não era feito por meio de operação urbana, a compensação proposta em troca da dispensa das áreas institucionais previa a doação de duas áreas com severas restrições à urbanização e; o desequilíbrio econômico na operação, pois o valor estimado das áreas a serem doadas era 40% menor do que o das áreas originais. O estudo demonstrou a importância da participação cidadã para a aplicação do Estatuto da Cidade e do Plano Diretor e revelou alguns dos mecanismos de especulação imobiliária na implantação de loteamentos fechados nas relações entre o poder público e o capital imobiliário.

**Palavras-chave:** Parcelamento do Solo Urbano; Áreas Institucionais; Operação Urbana Consorciada; Planejamento Urbano.

## THE IRREGULARITY OF THE EXEMPTION OF INSTITUTIONAL AREA IN URBAN DEVELOPMENT PROJECTS: THE CASE OF "CONDOMÍNIO TERRAMÉRICA HOME PREMIUM – TAQUARAL I" AND "JARDIM AMÉRICA" IN THE CITY OF PIRACICABA, SP

**Abstract:** This paper discusses the case of Complementary Bill 013/2012 of Piracicaba-SP, which eliminates the reserve of institutional areas in two subdivisions projects in the city. This Exemption is only possible through the implementation of a urban operation, instrument provided in the Statute of the City. Still, the operation should demonstrate the existence of public interest and social and environmental

---

<sup>1</sup> Trabalho desenvolvido com apoio da FAPESP (Processo 2013/02853-0).

<sup>2</sup> Docente da Universidade Estadual Paulista (UNESP) – Campus de Rio Claro. rbraga@rc.unesp.br.

<sup>3</sup> Mestre em Geografia pela Universidade Estadual Paulista (UNESP) – Campus de Rio Claro. debaldisseri@yahoo.com.br.  
*Estudos Geográficos*, Rio Claro, 13(2): 139-148, jul./dez. 2015 (ISSN 1678—698X)  
<http://www.periodicos.rc.biblioteca.unesp.br/index.php/estgeo>

benefits for the community. The analysis revealed the following problems: the procedure was not done through urban operation, but a ordinary permission; compensation offered by entrepreneurs in exchange for the waiver of the institutional areas provided for the donation two areas with severe restrictions for the urbanization, the occurrence of economic imbalance in the operation, because the estimated value of the areas to be donated in compensation was 40% smaller than the original areas. The study demonstrated the importance of citizen participation for the application of the Statute of the City and the Master Plan and ensuring urban order. Similarly, revealed some of the mechanisms of speculation in relations between the government and the real estate capital.

**Keywords:** Urban Land Subdivision; Institutional Areas; Urban Operation; Urban Planning.

## INTRODUÇÃO

A reserva de áreas institucionais em loteamentos urbanos é importante para a manutenção da qualidade de vida no processo de crescimento urbano, para a qual a disponibilidade de áreas públicas para a implantação de equipamentos comunitários e de áreas verdes é fundamental. Portanto tais áreas cumprem um papel importante não só para os futuros moradores dos loteamentos, mas para a cidade como um todo, na medida em que sua supressão geraria um aumento na demanda em outras áreas, o que, além de sobrecarregar os equipamentos existentes, geraria também pressões negativas sobre a mobilidade urbana. Assim sendo, a reserva dessas áreas em projetos de loteamento se coaduna com o princípio geral constitucional da política urbana que é a garantia do direito à cidade<sup>4</sup> e do bem estar de seus habitantes.

O presente trabalho visa discutir o caso do Projeto de Lei Complementar (PLC) 013/2012, que Autoriza a Prefeitura do Município de Piracicaba a aprovar os loteamentos “*Condomínio Terramérica Home Premium – Taquaral I*” e “*Jardim América*”, implantados nos Bairros Taquaral e Nova Piracicaba, dispensando a reserva de área institucional, mediante compensação por permuta com terrenos localizados em outro bairro da cidade.<sup>5</sup>

A legislação municipal de parcelamento do solo (Lei Complementar nº 207/2007) determina que os projetos de loteamentos para fim residencial devem reservar o percentual de 5% da área total do empreendimento (excluída a Área de Preservação Permanente – APP - quando houver) a serem doadas para a Prefeitura Municipal para a implantação de equipamentos comunitários. Essas áreas constituem 15.903,715 m<sup>2</sup> para o loteamento “*Condomínio Terramérica Home Premium – Taquaral I*”, e 4.370,045 m<sup>2</sup> para o loteamento “*Jardim América*”, perfazendo o total de 20.273,76 m<sup>2</sup>.

Pelo processo autorizado pelo PLC 013/2012, a Prefeitura Municipal dispensaria a reserva de áreas institucionais dos dois loteamentos em troca da doação de duas partes de um imóvel localizado no Bairro Chicó, na periferia sul da

---

<sup>4</sup> O Estatuto da Cidade define que uma das diretrizes da política urbana é o Direito a Cidades Sustentáveis, entendido como entendido como "o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações" (Artigo 2º, inciso I);

<sup>5</sup> As análises contidas no presente trabalho compuseram um parecer encaminhado pelos autores à Câmara Municipal de Piracicaba, que resultou no arquivamento do PLC 013/2012.

cidade, uma com 34.024,57 m<sup>2</sup>, e outra com 98.317,13 m<sup>2</sup>, perfazendo um total de 132.341,70 m<sup>2</sup>. O PLC 013/2012 também autorizaria o Município a destinar 20.300 m<sup>2</sup> dessa área para a implantação de Equipamentos Comunitários, ficando os 112 mil m<sup>2</sup> restantes com destinação aberta.

## **AS ÁREAS INSTITUCIONAIS EM PROJETOS DE LOTEAMENTO**

A obrigatoriedade da reserva de áreas destinadas à implantação de equipamentos sociais em projetos de loteamentos, as chamadas áreas institucionais, foi definida em 1979 pela Lei Federal 6.766, também conhecida como Lei Lehmann. Esta lei determinava originalmente que os loteamentos deveriam obrigatoriamente reservar, no caso de loteamentos residenciais, o percentual de 35% da gleba para a implantação de sistema viário, de equipamentos urbanos e comunitários, bem como de espaços livres de uso público.

Muito embora a Lei Lehmann estabelecesse que os percentuais específicos para cada modalidade de uso deveriam ser definidos pelos municípios em função da densidade de ocupação, as leis municipais de parcelamento adotaram uma proporcionalidade fixa, estabelecendo usualmente o requisito mínimo de 10% para os espaços livres de uso público (área verdes) e 5% para as áreas institucionais (equipamentos urbanos e comunitários). Em 1999, com a Lei Federal 9.785/99, a exigência do percentual mínimo de 35% foi revogado, ficando os municípios livres para definirem os percentuais para essas áreas.

No município de Piracicaba, o parcelamento do solo urbano é regido pela Lei Complementar 207/2007, que determina a destinação do percentual mínimo de 5% da área total da gleba (excluídas as áreas de preservação permanente) à implantação de Equipamentos Comunitários, podendo tal percentual ser ampliado em função da densidade de ocupação. A lei determina também que as áreas institucionais deverão possuir declividade inferior a 10%.

## **A DISPENSA DA RESERVA DE ÁREAS INSTITUCIONAIS EM PROJETOS DE LOTEAMENTOS**

A reserva de áreas institucionais em projetos de loteamento é obrigatória e sua dispensa não está prevista objetivamente em nenhuma outra lei. No entanto, o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) ao instituir a figura da Operação Urbana Consorciada abre espaço para essa possibilidade. Esse tipo de operação consiste em intervenções e medidas coordenadas pelo poder público municipal, com a participação do setor privado (proprietários, empreendedores e investidores) nas quais o setor público pode modificar índices e características de parcelamento, de uso e ocupação do solo ou normas edilícias, como contrapartida à intervenções ou ações do setor privado de interesse da coletividade, considerando o impacto ambiental decorrente.

Assim sendo, em tese, a municipalidade poderia reduzir a zero o percentual de áreas institucionais em um projeto específico de loteamento, tendo como contrapartida uma melhoria social ou ambiental promovida pelo loteador, que fosse considerada de interesse público.

Para Maricato e Ferreira (2002) a operação urbana consorciada é uma modalidade de parceria público-privada cuja implantação tem gerado certa polêmica

na medida em que, ao mesmo tempo em que pode trazer melhorias sociais e ambientais, pode também ser fonte de operações imobiliárias lucrativas, em detrimento do interesse público. Nesse último aspecto, vale citar o caso da Operação Urbana Faria Lima, instituída no final da década de 1990 na cidade de São Paulo, cujo beneficiário maior foi o capital imobiliário, na medida em que a valorização dos imóveis na região foi maior do que as compensações previstas. Nesse sentido, Maricato e Ferreira (2002, 10) consideram que os resultados dessa operação urbana apresentaram resultados sofríveis no que se refere ao desenho urbano e a qualidade dos espaços públicos resultantes:

[...] a falta de uma regulamentação mais exigente fez com que o resultado comprometesse os caminhos dos pedestres e a paisagem resultante: grades, muros ou plantas espinhosas demarcando o lote privado junto à via pública, jardins elevados que dificultam o acesso, praças “de esquina” completamente cercadas e intransitáveis a não ser a partir de dentro do lote, calçadas estreitas e sem acessibilidade para deficientes ou espaço para bancas, pontos de ônibus, lixeiras e outros equipamentos, poucos ou nenhum edifício com espaços térreos públicos. Enfim, mais uma vez, vê-se que a simples menção na lei de algumas normas não garante que elas alcancem seu objetivo de democratizar o uso e a apropriação do espaço público.

Considerando-se esse tipo de possibilidade, uma operação urbana só pode ser justificada na medida em que traga efetivamente benefícios sociais e ambientais para a cidade, além da necessidade de equilíbrio entre o benefício público e o ganho privado resultante.

No município de Piracicaba, o Plano Diretor (Lei Complementar 186/2006) também prevê a possibilidade da realização de Operações Urbanas Consorciadas. Nesse caso, a lei específica que aprovar a operação deverá conter, conforme seu artigo 150:

- I - definição da área a ser atingida;
- II - coeficiente máximo de aproveitamento da Operação Urbana;
- III - critério e limites de estoque de potencial construtivo;
- IV - programas e projetos básicos de ocupação da área;
- V - programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação;
- VI - solução habitacional dentro do seu perímetro ou vizinhança próxima, nos casos de remoção dos moradores de favelas;
- VII - finalidades da operação;
- VIII - Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) e, quando necessário, o Estudo de Impacto Ambiental (EIA);
- IX - contrapartida a ser exigida dos proprietários, usuários permanentes e investidores privados, em função da utilização dos benefícios previstos no art. 146 da presente Lei Complementar;
- X - forma de controle e monitoramento da operação, obrigatoriamente compartilhado com representação na sociedade civil;
- XI - conta ou fundo específico que deverá receber os recursos de contrapartidas financeiras decorrentes dos benefícios urbanísticos concedidos.

Desse modo, a dispensa de reserva de área institucional em projeto de loteamento só é possível mediante Operação Urbana Consorciada, conforme o Estatuto da Cidade e o Plano Diretor Municipal e por força de uma lei específica para cada caso, em que deverá haver interesse público comprovado e considerando os impactos urbanísticos e ambientais gerados.

## ESTUDO DE CASO

Piracicaba é uma cidade paulista de porte médio, com cerca de 370 mil habitantes e localizada a 170 km da Capital do Estado, na região administrativa de Campinas. Na última década, a cidade vem apresentando forte expansão do mercado imobiliário, resultante, não só da tendência nacional, ligada ao programa federal Minha Casa Minha Vida, mas ao crescimento econômico industrial vivenciado pelo município, sobretudo com a implantação de uma planta da montadora coreana de automóveis Hyundai.

Em novembro de 2012, a Prefeitura Municipal de Piracicaba encaminhou projeto de Lei Complementar (PLC 13/2012) à Câmara Municipal autorizando a dispensa do percentual de 5% destinado à implantação de equipamentos comunitários em dois projetos de loteamentos, o “Condomínio Terramérica Home Premium – Taquaral I”, no Bairro Taquaral e o “Jardim América”, no Bairro Nova Piracicaba. Como compensação pela dispensa das áreas institucionais, os loteadores doariam à municipalidade duas áreas localizadas no Bairro Chicó (ver Figura 1).

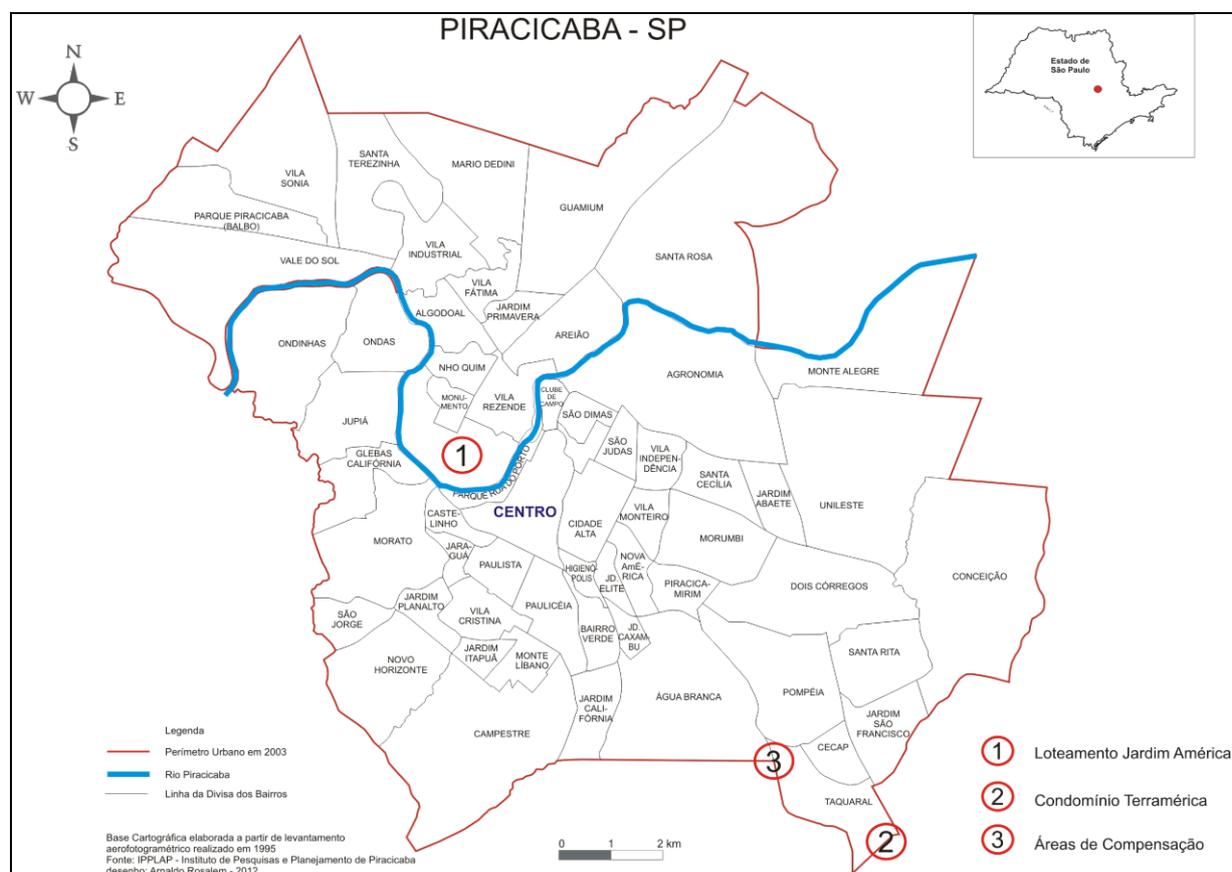


Figura 1 – Localização das áreas de estudo

As áreas institucionais dispensadas nos loteamentos totalizariam 20,2 mil m<sup>2</sup> e as áreas a serem doadas em compensação totalizariam 127,3 mil m<sup>2</sup> (ver tabela 1). À primeira vista, a permuta seria vantajosa para o município, que ganharia uma área seis vezes maior do que a original.

**Tabela 1 – Áreas institucionais e de compensação previstas no PLC 13/2012**

<b>Loteamento</b>	<b>Áreas Institucionais a serem dispensadas (m<sup>2</sup>)</b>	<b>Áreas doadas em compensação no bairro Chicó (m<sup>2</sup>)</b>
Condomínio Terramérica Home Premium Taquaral - I	15.903,715	98.317,13
Jardim América	4.370,045	34.024,57
<b>Total</b>	<b>20.237,760</b>	<b>127.341,70</b>

Fonte: Elaborado pelo autor

A Municipalidade justificou a proposta de permuta alegando que o projeto seria de interesse público em função de:

- 1) A área a ser doada ao Município de Piracicaba situada no Bairro Chicó seria muito superior à reserva legal que seria destinada originalmente nos projetos dos loteamentos (6,5 vezes maior).
- 2) Nessa nova área seria possível destinar área equivalente aos projetos originais para a implantação de equipamentos comunitários (20.300 m<sup>2</sup>).
- 3) Restariam para a Prefeitura, ainda, 112.067,94 m<sup>2</sup>, que poderiam ser destinados à implantação de outros equipamentos de interesse público, ou mesmo habitações populares do programa Minha Casa Minha Vida.

Não obstante os argumentos da municipalidade, o PLC 13/2012 não conduz o processo de acordo com as determinações do Plano Diretor do município, que estabelece, entre outras diretrizes, que:

- 1) a operação urbana deverá ser criada por lei específica;
- 2) as operações urbanas deverão ser aprovadas previamente pelo Conselho da Cidade;
- 3) a operação urbana deverá ser objeto de Estudo de Impacto de Vizinhança e, se necessário, de Estudo de Impacto Ambiental.

O principal equívoco é que o instrumento adotado no referido Projeto de Lei não é a Operação Urbana Consorciada, mas uma simples operação de permuta entre os empreendedores e a prefeitura, o que não é admissível. No entanto, mesmo que o referido projeto de lei utilizasse o instrumento da Operação Urbana, ainda assim a operação apresentaria problemas quanto à valorização social e ambiental resultante do acordo, bem como do equilíbrio econômico da operação, como se pode observar adiante.

## A APTIDÃO À URBANIZAÇÃO DAS ÁREAS A SEREM DOADAS EM COMPENSAÇÃO

A aptidão à urbanização foi avaliada expeditamente com base em análise documental, cartográfica e visitas de campo. Através da análise de carta topográfica (1:10.000) e de imagem de satélite (Google Earth) foi possível identificar preliminarmente as áreas de Preservação Permanente, bem como as áreas de várzea, confirmadas posteriormente por visita de campo.

As áreas que seriam doadas em compensação situam-se no Bairro Chicó, entre o Ribeirão Piracicamirim e os bairros Residencial Água Branca (I e II), Jardim Oriente e Residencial Serra Verde (ver Figura 2). Essas áreas são ocupadas por vegetação natural e canaviais (ver Figuras 3 e 4) e situam-se na várzea (leito maior e menor da calha fluvial) do Ribeirão Piracicamirim, sendo que cerca de 30% das mesmas são Áreas de Preservação Permanente (APPs), portanto inaptas à quaisquer tipos de edificação.



**Figura 2** – Localização aproximada das áreas 1 e 2 em consideração para permuta no Bairro Chicó.

Área 1 - 98.317,13 m<sup>2</sup> / Área 2 – 34.024,57 m<sup>2</sup>

Fonte: [http:// www.Google Earth.com](http://www.Google Earth.com). (Acessado em 03/04/2013).



**Figura 3** – Bairro Chicó (fotos da área 1), margem esquerda do Ribeirão Piracicamirim

**Fotos:** Roberto Braga. Data: 30/03/2013.



**Figura 4** – Bairro Chicó (fotos da área 2), margem esquerda do Ribeirão Piracicamirim

**Fotos:** Roberto Braga. Data: 30/03/2013

Conforme pôde ser verificado, por meio de análise de material cartográfico, visitas de campo e depoimento de moradores, tais áreas sofrem inundações periódicas devido à própria dinâmica fluvial do Ribeirão Piracicamirim, bem como em função do tipo de solo e vegetação ali presentes. Desse modo, essas áreas possuem severas restrições à urbanização, o que as torna inadequadas à implantação de Equipamentos Comunitários ou mesmo de habitações populares, fatos que contrariam os argumentos propostos pela Municipalidade para a aprovação do PLC 13/2012.

## **SOBRE A EQUIVALÊNCIA ECONÔMICA DA OPERAÇÃO**

Assim como as áreas que seriam oferecidas em permuta às áreas institucionais dos loteamentos não se configuram como áreas adequadas à urbanização, também não se observa equilíbrio econômico na operação. Conforme se pode observar na tabela 2, as áreas institucionais possuem valor de mercado superior às áreas que seriam doadas em compensação.<sup>6</sup>

**Tabela 2 – Valor estimado das áreas institucionais e de compensação\***

Loteamento	Área Institucional a ser dispensada		Área para Compensação no bairro Chicó	
	Área (m <sup>2</sup> )	Valor estimado após parcelamento*	Área (m <sup>2</sup> )	Valor estimado**
Condomínio Terramérica Home Premium Taquaral - I	15.903,715	R\$4,77 milhões (R\$300,00/ m <sup>2</sup> )	98.317,13	R\$3,44 milhões (R\$35,00/ m <sup>2</sup> )
Loteamento Jardim América	4.370,045	R\$2,84 milhões (R\$650,00 / m <sup>2</sup> )	34.024,57	R\$1,19 milhões (R\$35,00/ m <sup>2</sup> )
Total	20.237,76	R\$ 7,61 milhões	127.341,70	R\$4,63 milhões

\* estimativa feita pelos autores com base nos valores médios para os bairros em questão anunciados divulgados na imprensa pelo mercado imobiliário local.

\*\* estimativa feita pela Prefeitura.

Percebe-se que a operação beneficiaria de maneira desproporcional os empreendedores, ficando a municipalidade com o ônus de uma área desvalorizada e pouco adequada à urbanização.

## **CONCLUSÕES**

O processo de dispensa de áreas institucionais em projeto de loteamentos pretendido pela Prefeitura Municipal de Piracicaba, por meio do PLC 013/2012, revelou-se repleto de irregularidades, a saber:

<sup>6</sup> A discrepância entre os valores observados na estimativa da prefeitura e na estimativa dos autores deve-se muito provavelmente ao fato que a municipalidade não deve ter levado em consideração a valorização das glebas após o loteamento, não deixando transparecer assim a potencial vantagem econômica dos loteadores com o processo.

Primeiramente, o não cumprimento do Estatuto da Cidade e do Plano Diretor Municipal ao não utilizar o instrumento da Operação Urbana Consorciada, único meio possível para operações desta natureza.

Em segundo lugar, as áreas a serem doadas em compensação apresentavam sérias restrições à urbanização, comprometendo a viabilidade urbanística e ambiental da permuta.

Em terceiro lugar não ficou demonstrado o equilíbrio econômico da operação, antes pelo contrário, na medida em que haveria uma vantagem econômica desproporcional para os empreendedores.

Tais conclusões compuseram um parecer apresentado pelos autores à Câmara Municipal de Piracicaba, que resultou no arquivamento do referido Projeto de Lei Complementar.

Este caso exemplifica a importância da participação cidadão na condução da política urbana, sem a qual, tanto o Estatuto da Cidade, quanto os Planos Diretores Municipais tendem a tornar-se letra morta. Do mesmo modo, fica evidenciada a necessidade de controle social em operações que envolvam parceria público privado, como é o caso das operações urbanas consorciadas.

O caso aqui analisado exemplifica também uma das tendências negativas da proliferação dos loteamentos fechados, que é a diminuição da oferta de áreas institucionais nas cidades brasileiras embora, no caso em questão, não se tenha concretizado devido aos problemas apontados.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Estatuto da Cidade**. Lei 10.257 de 10 de julho de 2001.

MARICATO, Ermínia; FERREIRA, José Whitaker. Operação Urbana Consorciada: Diversificação Urbanística Participativa ou Aprofundamento da Desigualdade? In: OSÓRIO, Leticia Marques. (org.) **Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: Novas Perspectivas para as Cidades Brasileiras**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2002. p. 215-250.

MUKAI, Toshio. **O Estatuto da Cidade**. São Paulo: Ed. Saraiva, 2001.

PINTO, Victor Carvalho. **Direito Urbanístico: Plano Diretor e Direito de Propriedade**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2010.

PIRACICABA (SP). **Plano Diretor**. Lei Complementar 186 de 10 de outubro de 2006.

Artigo submetido em: 22/02/2016

Aceito para publicação em: 24/02/2016

Publicado em: 27/02/2016