

ERDWEIT

Plano Diretor Municipal de Londrina

PDML - Leis Específicas
Revisão 2018-2028

Caderno Técnico da Lei de Uso e Ocupação do Solo

Caderno 8 – Uso do Solo e Parâmetros Urbanísticos
Emissão: 07/10/2022





MUNICÍPIO DE LONDRINA – PR
PREFEITO MUNICIPAL – MARCELO BELINATI MARTINS



JOSE ANTONIO TADEU FELISMINO
Diretor-Presidente do IPPUL

ANA FLÁVIA GALINARI
Diretora de Planejamento Urbano
Coordenadora da Revisão do PDML

MARIA EUNICE GARCIA FERREIRA
Gerente de Pesquisa e Plano Diretor

LEVANTAMENTO, ANÁLISE DE DADOS E REDAÇÃO
Vinícius Biazotto Gomes

Outubro de 2022



Os Cadernos Técnicos são materiais preliminares sobre aspectos diversos das Leis Específicas do PDML. Deverão ser revisados e complementados a partir das contribuições das equipes que fazem parte do trabalho de revisão dessas leis, bem como as contribuições apresentadas nos eventos de participação popular, para compor o Relatório 2 como previsto na metodologia.

O Caderno Técnico 8 refere-se à revisão da Lei nº 12.236/2015 – Lei de Uso e Ocupação do Solo do Município de Londrina. Corresponde ao aprofundamento do diagnóstico técnico realizado por ocasião da revisão da Lei Geral do Plano Diretor e das Diretrizes e Estratégias aprovadas nas conferências municipais.

O objetivo geral deste documento é apresentar Parâmetros Urbanísticos de Uso do Solo.

O conteúdo deste Caderno está organizado da seguinte forma:

SUMÁRIO

1.	USOS NÃO RESIDENCIAIS.....	4
1.1	Os usos não residenciais das zonas urbanas	4
1.2	A classe de uso de Processo Econômico.....	8
1.3	A classe de uso de Restrição Locacional Ambiental	13
1.4	Impactos e incomodidades (possíveis ou intrínsecas).....	14
1.5	O Licenciamento de atividades econômicas	16
1.6	As atividades econômicas tradicionais em zonas residenciais de baixa densidade.....	17
1.7	As classes de uso de processo econômico das zonas urbanas e as suas permissões por zona.....	22
1.7.1	Comércio e serviços a (CS-a)	24
1.7.2	Comércio e serviços b (CS-b)	25
1.7.3	Comércio e serviços c (CS-c).....	25
1.7.4	Comércio e serviços d (CS-d)	25
1.7.5	Comércio e serviços e (CS-e)	26
1.7.6	Comércio e serviços f (CS-f)	26
1.7.7	Indústria a (Ind-a).....	29
1.7.8	Indústria b (Ind-b).....	30
1.7.9	Indústria c (Ind-c)	30
1.7.10	Indústria d (Ind-d).....	30
1.7.11	Indústria e (Ind-e).....	31
1.7.12	Agropecuária e Extrativa Mineral	34
1.8	Os usos não residenciais da área de expansão urbana	34
2.	A LEI DE LIBERDADE ECONÔMICA (LEI FEDERAL Nº 13.784/2019)	36
2.1	Risco quanto a prevenção de incêndio, pânico e emergências	36
2.2	Risco na temática de controle sanitário e ambiental	38
2.3	O controle por risco no Decreto Municipal nº 1.167/2020.....	40
2.4	Conclusões sobre a Lei de Liberdade Econômica (Lei Federal nº 13.784/2019)....	42



Lista de Figuras

Figura 1 - Estrutura de divisão dos usos não residenciais do processo de revisão da LUOS – Zona Urbana.	5
Figura 2 - Elementos fundamentadores da proposta das classes de uso	7
Figura 3 - Área máxima utilizada (m ²) das atividades industriais com permissão de reequadramento para IPP – Por zona.	10
Figura 4 - Atividades tradicionais em zonas residenciais de baixa densidade – Grande Proporção e Grande Quantidade.....	19
Figura 5 - Atividades tradicionais em zonas residenciais de baixa densidade – Grande Proporção.....	19
Figura 6 - Atividades tradicionais em zonas residenciais de baixa densidade – Grande Quantidade.....	20
Figura 7 - Síntese das permissões de uso por zona da proposta de usos do solo.....	23
Figura 8 - Classes de atividades econômicas do setor secundário e as respectivas subclasses que as compõem.....	28
Figura 9 - Classes de atividades econômicas do setor secundário e as respectivas subclasses que as compõem.....	33
Figura 10 - Quantitativo de atividades enquadradas por tipo de risco - Legislação municipal e federal.....	41



1. USOS NÃO RESIDENCIAIS

O art. 6º da Lei Geral do Plano Diretor (Lei Municipal 13.339/2019) define a função social da cidade como:

A função social da cidade compreende o pleno exercício do direito à cidade por todos os cidadãos, entendido como direito ao trabalho e renda, à saúde, à educação, à cultura, à moradia, à proteção social, à segurança, ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, ao saneamento, ao transporte público, ao lazer, à informação, à acessibilidade e demais direitos assegurados pela legislação vigente.

A revisão das atividades econômicas permitidas nas diferentes zonas do espaço urbano tem desdobramentos em todo o conjunto de direito à cidade para o cidadão e influencia mais diretamente em quatro de seus temas:

1. Trabalho e renda, pois as permissões de uso não-residenciais têm implicações diretas na formalização de atividades econômicas, nos custos do empreender e trabalhar, bem como nas possibilidades locacionais dos estabelecimentos;
2. Saúde, educação, cultura e lazer, pois as permissões de uso não-residenciais têm implicações diretas na localização e, conseqüentemente, na facilidade de acesso aos serviços de saúde, educação, cultura e lazer por parte da população;
3. Moradia, pois os usos não-residenciais também têm a função de suporte às necessidades de consumo pessoais e familiares em âmbito domiciliar e porque existe a necessidade de que as permissões de usos sejam equilibradas, permitindo a convivência harmônica de domicílios e estabelecimentos em suas respectivas funções;
4. Meio ambiente ecologicamente equilibrado, pois os diferentes usos não residenciais podem possuir riscos ou impactos ambientais potenciais ou intrínsecos sobre os quais pode haver necessidade de restrição de suas possibilidades de localização;
5. Transporte público, pois a dispersão ou concentração espacial das atividades econômicas influencia na necessidade de transporte, no tempo dispendido, nos seus custos, no tipo de modal de transporte utilizado para o deslocamento, dentre outras questões.

A seguir, o leitor poderá acompanhar detalhadamente os elementos de classificação de cada atividade econômica a fim de conferir os motivos pelos quais elas foram tidas como adequadas ou não nas diferentes zonas da cidade.

1.1 Os usos não residenciais das zonas urbanas

Todas as atividades econômicas foram inicialmente analisadas com base nas categorias de uso atuais¹ e da estrutura do CNAE/CONCLA, que foram os pontos de partida para a presente proposta de usos não residenciais. Além disso, para todas elas levantamos o número de menções nos processos de Consulta Prévia da Secretaria Municipal de Fazenda (SMF) realizados entre 2017 e meados de 2021 e os alvarás

¹ A Lei Municipal nº 7.485/1998 não guiou a análise de usos não residenciais pois as atividades comerciais e de serviços eram nela tratadas de maneira genérica, sem especificação por código CNAE, além disso, a sua diferenciação industrial por risco ambiental foi suprida pelas informações incorporadas do Ofício SEMA 069/2017.

ativos para este último ano, que permitiram identificar a disposição das diferentes atividades econômicas na cidade de Londrina. Estes quantitativos também foram a base para a construção de modelagens (processo detalhado em conteúdo a ser disponibilizado) por meio das quais aferimos o desempenho das permissões de usos nas diferentes etapas do trabalho de revisão da LUOS, comparando assim a quantidade, a proporção e a localização de óbices e não óbices para as diferentes operações. Na Figura 1 apresentamos a nova estrutura de divisão dos usos não residenciais das zonas urbanas.

Figura 1 - Estrutura de divisão dos usos não residenciais do processo de revisão da LUOS – Zona Urbana.

NÍVEL	DIVISÃO	AGREGADOR	EXEMPLO
1	CATEGORIA DE USO	Usos não-residenciais	Não-Residencial
2	SUBCATEGORIA DE USO	Setor econômico	Comércio e Serviços (CS)
3A	CLASSE DE USO (U)	Restrições ambientais	Comércio e Serviços b (CS-b)
3B		Zonas permitidas	Básica
4	SUBCLASSE DE USO (PE)	Processos econômicos	Comércio varejista vicinal e local básico a pessoas e famílias (2.1)
5	SEÇÃO (PE) (Apenas para a subcat. de uso CS)		Comércio varejista com foco alimentos, bebidas e afins (2.1.1)
6	ATIVIDADE ECONÔMICA (Código CNAE)	CNAE	Padaria e confeitaria com predominância de revenda (G472110200)

Fonte: IPPUL (2022).

A Figura 1 mostra que os usos foram divididos em seis níveis para as zonas urbanas do Município. O primeiro deles separa os usos residenciais dos não-residenciais que, por sua vez, estão segregados - no segundo nível de análise – nos setores econômicos da Agropecuária e Extrativa Mineral, do Comércio e Serviços (CS) e da Indústria da Transformação (IND)². No terceiro nível analítico constam os agrupamentos das atividades nas classes ambiental (RLA, 3A) e de uso (U, 3B), sendo que nesta última estão unificadas distintas subclasses de uso que objetivamos permitir nas mesmas zonas, ainda que possa haver entre elas diferenças quanto aos processos econômicos (nível 4). Por último, nos níveis 4 e 5 estão os conjuntos de mais baixa ordem, onde as atividades estão agrupadas por semelhanças dos processos econômicos com base no verificado no detalhamento de cada CNAE (sexto nível) estudado individualmente.

A definição das classes (nível 3) que compõem as diferentes subcategorias de uso foi precedida da caracterização de cada um dos 1.508 CNAEs³ quanto a três elementos base: 1) processo econômico e, conforme este; 2) os riscos e impactos ambientais e; 3) os demais impactos e incomodidades possíveis ou intrínsecos à atividade. Por processo econômico entendemos as características fundamentais das práticas operacionais que resultam na produção e comercialização de um bem ou na prestação de serviços, sendo também considerada a função dos diferentes produtos para os consumidores seguindo a diferenciação básica entre empresas (investem com fins produtivos) e pessoas e famílias (gastam com fins consuntivos) como agentes econômicos. Quanto aos riscos e impactos ambientais foram considerados essencialmente as questões de poluição hídrica e atmosférica, enquanto a análise de possíveis impactos e incomodidades focou o tráfego e o ruído (diurno e noturno).

² A indústria da construção civil foi considerada juntamente com os serviços. Esta, por agregar usos basicamente contrapostos ao conteúdo urbano, não requisitou análises específicas para diferenciação de permissão de usos no recorte espacial da cidade.

³ Foram consideradas todas as 1.501 atividades com seleção permitida na Consulta Prévia da Secretaria Municipal de Fazenda, contemplando tanto os CNAEs originais do CONCLA/IBGE, quando as desagregações feitas à nível municipal. Solicitamos a desagregação de sete dos CNAEs originais para melhor distribuição do conteúdo de suas notas explicativas nas diferentes classes de uso definidas para o espaço urbano londrinense.



O enquadramento de cada atividade quanto ao processo econômico é mais uma caracterização das predominâncias e do que delas é tipicamente esperado do que um apontamento terminante de como cada atividade contribui para os desdobramentos dos estabelecimentos que as operem. A própria diferença de nível de capital empregado, que possui reflexos imediatos no porte do empreendimento, na tecnologia aplicada, nas medidas de controle e em inúmeros outros fatores, bem como as questões relacionadas a posturas, de inexequível generalização, invalidariam uma caracterização válida para todo e qualquer estabelecimento que conduza determinada atividade. Na Figura 2 constam os conjuntos analíticos, os elementos considerados para a proposta de cada classe e as possibilidades de enquadramento. Seu detalhamento por CNAE pode ser consultado na Tabela Mestre.

Visando transparecer melhor as nossas decisões de classificação de usos e de distinção das permissões por zona, nosso leitor poderá acompanhar por meio da Tabela Mestre como todas as atividades econômicas (por código CNAE) foram classificadas segundo seu processo econômico, os riscos ambientais e os demais impactos e incomodidades possíveis ou intrínsecos a elas. Caso queira observar uma atividade em específico, frisamos que no mesmo arquivo .XLSX está disponível uma planilha com um sistema prévio de consulta da ferramenta Empreende Londrina⁴, na qual as informações da Tabela Mestre, inclusive as permissões de uso e eventuais condicionantes por zona são retornados conforme CNAE buscado.

⁴ Planejamos completar a ferramenta de consulta do Empreende Londrina com o lançamento da busca por meio de uma ferramenta geoespacial construída em conjunto com o SIGLON. Seu lançamento deve ocorrer antes da audiência pública da LUOS, a ser realizada em 22/10/2022.



Figura 2 - Elementos fundamentadores da proposta das classes de uso

CONJUNTO ANALÍTICO	ELEMENTO		POSSIBILIDADES DE ENQUADRAMENTO
	NÚMERO	DESCRIPTIVO	
SITUAÇÃO ATUAL - LICENCIAMENTO E HISTÓRICO	1	Categoria de uso atual	-
	2	Quantidade de alvarás ativos (2021)	Nº absoluto
	3	Quantidade de Consulta Prévia da SMF (2017-2021)	Nº absoluto
	4	Caráter tradicional da atividade em ZRs de baixa densidade	a) Grande proporção e grande quantidade; b) Grande proporção e; c) Grande quantidade
INDÚSTRIA DA TRANSFORMAÇÃO (IND)	5	Finalidade dos bens produzidos	a) Bem de base; b) Bem de produção; c) Bem de consumo e; d) Bem de consumo e de produção
	6	Vida útil do bem produzido	a) Durável; b) Semi durável e; c) Não durável
	7	Modalidade operacional típica	a) Possível micro indústria artesanal e; b) Não artesanal
COMÉRCIO ATACADISTA (CA)	8	Tipo de produto vendido	a) Produtos primários sem processamento; b) Produtos perigosos e resíduos e; c) Demais produtos
	9	Finalidade dos bens comercializados	a) Bem de consumo; b) Bem de produção e; c) Bem de consumo e de produção
	10	Frequência de compra (bens de consumo)	a) Compra corriqueira; b) Compra ocasional e; c) Compra esporádica
COMÉRCIO VAREJISTA E SERVIÇOS (CS)	11	Principal público atendido	a) Empresarial; b) Pessoas e famílias e; c) Empresas, pessoas e famílias
	12	Frequência de acesso ao estabelecimento (pessoas e famílias)	a) Corriqueira; b) Ocasional e; c) Excepcional
	13	Necessidade de proximidade para acesso ao produto ou serviço (pessoas e famílias)	a) Básica e; b) Acessória
IMPACTOS E INCOMODIDADES (potenciais e intrínsecos)	14	Tráfego	a) Sim e; b) Não
	15	Ruído diurno	a) Sim e; b) Não
	16	Ruído noturno	a) Sim e; b) Não
	17	Risco	a) Sim e; b) Não
RISCO E IMPACTO AMBIENTAL	18	Permitido ZERJ (Lei Municipal nº 12.861/2019)	a) Sim e; b) Não
	19	Restrito pela Lei Estadual nº 8.935/1989 (Consta, Inciso, Alínea)	a) Sim e; b) Não
	20	Restrição pelo Ofício SEMA 069/2017	A) Não consta; b) Risco leve; c) Risco moderado; d) Risco alto; e) Grande impacto
PROPOSTA	PRINCIPAIS ELEMENTOS SUBSIDIADORES DA PROPOSTA		
	SUBCATEGORIAS		
	A	SUBCATEGORIA DE USO - <u>PROCESSO ECONÔMICO (PE)</u>	1, 2, 3 e 4
	A1	Indústria da Transformação (IND)	5, 6, 7, 15, A1.1 e B
	A 1.1	ENQUADRÁVEL COMO <u>INDÚSTRIA DE PEQUENO PORTE (IPP)</u>	5, 6, 7, 15 A1.1 e B
	A2	Comércio Atacadista (CA)	8, 9, 10, 17 e A
	A3	Comércio Varejista e Serviços (CS)	11, 12, 13, 15, 16, 17, 19 e 20
	B	SUBCATEGORIA DE USO - <u>RESTRICÇÃO LOCACIONAL AMBIENTAL (RLA)</u>	18, 19, 20 e A1.1

Fonte: IPPUL (2022).



O detalhamento supracitado de cada atividade foi fundamental para a compreensão individual delas, mas dentre os alvarás ativos em Londrina no ano de 2021, 64,71% dos estabelecimentos possuíam ao menos duas atividades licenciadas e 36,39% pelo menos três. Também é usual a operação conjunta de funções comerciais e de serviços em um único empreendimento, a exemplo das oficinas mecânicas que geralmente possuem as atividades de "G452000100 - Serviços de manutenção e reparação mecânica de veículos automotores" e de "G453070400 - Comércio a varejo de peças e acessórios usados para veículos automotores", ou então de drogarias que tanto comercializam por meio do código "G477170100 - Comércio varejista de produtos farmacêuticos, sem manipulação de fórmulas", quanto entregam as mercadorias a partir de "H532020200 - Serviços de entrega rápida". A indústria da transformação, por sua vez, geralmente executa funções comercial atacadista e de transporte para escoar sua produção e não é raro que empresas com foco comercial varejista também operem na modalidade atacadista de revenda das mercadorias associadas.

Tais fatos suscitaram a necessidade de não apenas diferenciar e caracterizar cada CNAE de forma isolada, mas de também compreender conjuntamente as atividades tipicamente associadas e que são fundamentais para que as operações dos empreendimentos sejam compreendidas em sua totalidade. Enquanto para o senso comum uma empresa é uma "padaria", uma "loja de materiais de construção", uma "serralheria", a operacionalização do licenciamento de atividades econômicas por meio do CNAE requer que os estudos para a definição de quais atividades serão distribuídas em cada classe de uso considerem um quadro mais amplo e com nuances menos nítidas. O fato de não haver uma clara distinção entre conceitual de atacado e varejo (questão detalhada no Caderno Temático de Atividades Atacadistas), que as atividades podem ser licenciadas para outras finalidades que não as operacionais e que como exposto anteriormente o próprio uso pode ser executado de inúmeras formas distintas (dimensões do estabelecimento, nível de tecnologia empregada no processo econômico e medidas de controle, etc.), são outras questões que demandam uma leitura menos rígida do CNAE puro e simples quando eles não forem caracterizados por incômodos, nocividades e riscos exacerbados.

1.2A classe de uso de Processo Econômico

Para a indústria da transformação identificamos a: 1) finalidade dos bens produzidos; 2) vida útil do bem produzido (na função de bens de consumo) e; 3) a modalidade operacional típica. O primeiro elemento, dividido em a) Bem de base; b) Bem de produção; c) Bem de consumo e; d) Bem de consumo e de produção, permite identificar qual a relação da indústria com o consumidor, se seus produtos são mais ou especificamente destinados a empresas, ou então dedicados e a que medida ao consumidor final.

Via de regra, as indústrias de base (BA), exemplificadas pelas siderúrgicas e petroquímicas, são empreendimentos de grande porte e capital intensivos, contam com maior risco e impacto ambiental e não se relacionam diretamente com pessoas e famílias na função consumidora, o que forma, para elas, um conjunto de características que justifica maiores restrições locacionais. As indústrias de bens de consumo (BC) são o outro extremo do segmento da transformação, com a maioria delas sem risco, impacto ambiental ou geração de ruído notáveis, não raro operadas



como microindústrias artesanais⁵ e/ou associadas à prestação de serviços ou comércio varejista, - como ocorre com as padarias ou sorveterias – expressando um conjunto de características que denota maior possibilidade de compatibilização com usos residenciais. Por último, embora as indústrias de bens de produção (BP) possam ser de porte micro e pequeno, a exemplo de serralherias e marcenarias, elas possuem relação menos íntima com o consumo de pessoas e famílias e algumas delas tem maiores potenciais de emissão de ruído diurno, geração de tráfego pesado ou impacto ambiental, o que, em conjunto, constitui um rol de características que as coloca em posição intermediária quanto a restrição de localização.

Quanto à vida útil dos bens produzidos, os semi duráveis (SD) (ex: produtos de confecção e gráficos) e, especialmente, os não duráveis (ND) (ex: alimentos, medicamentos e produtos de limpeza) são comprados mais recorrentemente por pessoas e famílias pois ao longo de um curto espaço de tempo o seu consumo faz com que o bem se extinga, já os bens de consumo duráveis (D) (ex: veículos automotores e materiais de construção) se desgastam em menor velocidade ao longo do uso e, por isso, normalmente sua compra se dá com menor recorrência. Considerando os pressupostos de frequência de acesso ao estabelecimento de venda e a necessidade de proximidade para acesso ao produto ou serviço, empregados na definição de usos comerciais varejistas (ver a seguir), há justificativa para atribuir mais amplas permissões de usos para os produtores de bens não duráveis e semiduráveis do que para a indústria de bens duráveis.

A modalidade típica de operação para as indústrias é dividida em Não Artesanal (NART), para aquelas que normalmente demandam grandes extensões de áreas, seja por conta dos procedimentos do processo econômico, seja pelos bens dele resultantes serem de maiores dimensões (ex: fabricantes de tratores agrícolas e fabricação de cimento) e, em Possível Microindústria Artesanal (PMIA) para as que costumam estar contidas em pequenas dimensões de área, (ex: confecções e indústrias alimentícias).

Concordamos com Sandroni (1999, p.33) para quem o artesanato tem como características o uso de instrumentos rudimentares, divisão do trabalho em nível elementar e com o trabalhador ou pequenos grupos de pessoas sendo proprietárias dos meios de produção, características que também são típicas de operações de porte micro e pequeno. Ainda assim, não é razoável fundamentar uma categoria industrial mais permissiva – tal como hoje é feito por meio do Decreto Municipal nº 35/2020 - a partir de um conceito fundamentado no nível tecnológico dos instrumentos de trabalho e na divisão do trabalho no âmbito da empresa, portanto, optamos por operacionalizar o aspecto artesanal como um guia de identificação das atividades industriais tipicamente operadas como Indústria de Pequeno Porte (IPP), propondo, para elas, um reenquadramento que possibilita a ampliação de suas permissões locacionais.

As IPPs são o nível industrial mais elementar conforme as características do processo econômico, abrangendo apenas as operações do setor secundário com menores potenciais de nocividades, impactos e incomodidades, compreendendo essencialmente as indústrias alimentícia, farmacêutica, as operações de facção e confecção. É também por este motivo que não está aberta a possibilidade de reenquadramento como Indústria de Pequeno Porte para atividades que embora sejam costumeiramente operadas com pequeno porte, também são tipicamente relacionadas à maiores emissões de ruído, como serralherias e marcenarias.

⁵ A análise dos três elementos básicos da indústria da transformação permite a incorporação de normas vigentes que regem o uso do solo além da Lei Municipal nº 12.236/2015, como o Decreto Municipal 35/2020 que regulamenta a produção artesanal e micro industrial em Londrina, trazendo esta questão de suma importância para a LUOS.

Só existe necessidade de ampliação de permissão locacional para a atividade conduzida como IPP se a sua respectiva classe de uso não estiver compreendida no rol permitido na zona, por isso, para uma atividade classificada como Ind-a ser licenciada em uma ZR-3, - na qual a classe de uso não está originalmente contida entre as permissões - precisará ser cumprido o requisito de área máxima utilizada, mas caso sua implantação seja pretendida em ZC-1, - zona em que a classe de uso é permitida - não haverá necessidade para tal. Outra questão é que cada zona possui um objetivo específico quanto ao uso do solo com o intuito de compatibilizar as concentrações e os tipos de usos residenciais e não residenciais, portanto, o requisito de área máxima utilizada para uma atividade IPP é menor naquelas com mais concentrações residenciais e menores (ou mesmo inexistentes, como no exemplo da ZC-1 deste parágrafo) naquelas mais voltadas a atividades econômicas (Figura 3).

Figura 3 - Área máxima utilizada (m²) das atividades industriais com permissão de reenquadramento para IPP – Por zona.

ZONA	ÁREA MÁXIMA UTILIZADA (M ²)
ZR-1	500
ZR-2	500
ZR-3	500
ZRC	1.000
ZUM-1	1.000
ZUM-2	1.000
ZEIC	1.000
ZC-1	1.500
ZC-2	1.500
ZC-3	1.500
ZI-1	3.000
ZI-2	N/A
ZIJ	N/A

Fonte: IPPUL (2022).

Os estabelecimentos industriais possuem função acessória na aquisição de bens e serviços por pessoas e famílias, o que ocorre somente quando também estão vinculados ao segmento terciário voltado a este público. A prática comercial atacadista, por sua vez, tem a função seguinte, de intermediar as relações entre produtores e consumidores, sendo que o seu tipo de comprador (geralmente intermediários da distribuição ou consumidores institucionais), a destinação dada às mercadorias, bem como a quantidade de comercializada por processo de venda, são, à priori, seus elementos de distinção mais comuns para o varejo. Como identificado no Caderno Temático de Atividades Atacadistas, é comum que tanto as práticas atacadistas quanto varejistas sejam executadas no mesmo estabelecimento, não há impedimentos legais para que um consumidor final adquira bens de consumo em um comércio atacadista e mais da metade das consultas prévias para atividades deste conjunto prospectou terrenos de pequeno porte (com menos de 575m²), o que mostra a necessidade de uma compreensão da prática comercial menos focada na modalidade de venda como elemento principal. Por conta disso, selecionamos os seguintes tópicos como definidores do processo econômico das diferentes atividades atacadistas: 1) Tipo de produto vendido; 2) Finalidade dos bens comercializados e; 3) Modalidade operacional típica.



Reconhecendo tanto os aspectos de maior quantidade e foco no público empresarial apontados no parágrafo anterior, mas também a comum vinculação com práticas varejistas e o consumidor final, a diferenciação por tipo de produto vendido permitiu uma definição de quais mercadorias requerem maior distanciamento de porções concentradoras de habitações quando vendidas na modalidade atacadista. Neste sentido, diferenciamos os CNAEs atacadistas como Produtos Perigosos e Resíduos (PR), a exemplo daqueles que revendem combustíveis, defensivos agrícolas e resíduos e que, quando comercializados em grande quantidade, - uma possibilidade, embora não uma certeza do atacadista - oferecem proporcionalmente mais riscos ao entorno; os Produtos Primários Sem Processamento (PSP), como mármore e granitos, soja, madeira e produtos derivados, que pelas características de peso e dimensões próprias ao bem e/ou pela quantidade tipicamente associada ao atacado, geram tráfego de veículos pesados nas vias do entorno e, por outro lado, os Demais Produtos (DP), aqueles para os quais inexitem riscos substanciais de sua comercialização em maiores quantidades e que pela indefinição à priori das dimensões do bem revendido, requerem ponderações adicionais para caracterizar a necessidade de maiores restrições de localização por possível geração de tráfego pesado⁶.

A finalidade dos bens revendidos é um complemento ao quesito anterior e sua análise se justifica pela comum vinculação do comércio atacadista com o varejista em um único estabelecimento. Separamos o comércio atacadista de Bens de Produção (BP), como caminhões, máquinas e resíduos, produtos demandados exclusivamente por empresas e, por isso, não possuindo necessidade de serem ofertados em zonas onde majoram usos residenciais e, em contrapartida, aqueles que revendem Bens de Produção/Bens de Consumo (BP/BC), a exemplo de embalagens e equipamentos de informática, itens de caráter ambíguo, aplicáveis tanto na produção de outros bens, quanto ao consumo final e, especialmente, os Bens de Consumo (BC), que após a distribuição comercial serão utilizados por pessoas e famílias nas suas demandas consuntivas⁷, como pães, bolos e biscoitos ou mesmo produtos de higiene e limpeza domiciliar. Pelos bens de tipo BP/BC e os BC serem demandados por pessoas e famílias, justifica-se maiores permissões de usos para as atividades que os revendam, incluso as atacadistas.

O terceiro caracterizador do processo econômico do comércio atacadista é a frequência de compra, especificada apenas para aqueles itens parcial ou totalmente dedicados ao consumo de pessoas e famílias. Sua diferenciação foi feita entre bens de Compra Esporádica (CE), como automóveis, tecidos, materiais de construção, os de Compra Ocasional (CO), como artigos do vestuário, calçados, equipamentos de informática, ou então de Compra Corriqueira (CC), como os itens e alimentação, higiene e de farmácia. Os bens CC têm menor durabilidade e são de necessidade mais básica, portanto, tem mais fácil definição quanto a frequência de compra, mas a diferenciação para produtos CE e CO é menos clara, visto que questões sociais, econômicas e culturais de âmbito individual e familiar influenciam na capacidade de consumo e nos bens demandados para tal prática. Por isso, apesar de a frequência de compra servir como caracterizador da atividade, o fato de todas as atividades

⁶ Todas as atividades atacadistas foram apontadas com potencialidade de impacto no tráfego na Tabela Mestre, mas a efetivação e a intensidade deste desdobramento é fato intrínseco ao tamanho das operações de revenda destes produtos. Destacamos também que o Diagnóstico Temático das Atividades Atacadistas identificou que é mais comum que seus estabelecimentos sejam de porte pequeno, especialmente quando eles buscam se instalar em zonas mais dedicadas à moradia, corroborando com a menor necessidade de intervenção prévia sobre estas atividades meramente pela comercialização ser na modalidade atacadista.

⁷ Como demonstrado por Gomes (2017), os atacados de serviço a exemplo do Atacadão S.A e da Sendas Distribuidora (Assaí Atacadista) são uma tipologia integrada à atividade supermercadista pela sua receptividade cada vez maior ao consumidor final que, em muitos casos, representa mais da metade de venda de suas lojas.



investigadas neste caracterizador serem bens com finalidade ao consumo de pessoas e famílias, entendemos que existem justificativas para que as permissões de uso para a modalidade atacadista delas seja paritária aos do varejo da mesma mercadoria, exceto para os produtos perigosos e primários sem processamento.

O comércio varejista é o elo final de distribuição da produção agropecuária e industrial e, juntamente dos serviços, constitui o conjunto de atividades econômicas que estabelece a mais íntima relação com pessoas e famílias na dimensão consuntiva, sendo bastante expressivas também no que toca o trabalho. Os usos comerciais e de serviços da atual LUOS são tratados em categorias separadas (Ex: CG-1, SG-1), mas pela associação comum de atividades de ambos os tipos em um único estabelecimento e com o objetivo de simplificar a compreensão das categorias de uso, optamos pela sua unificação na proposta aqui apresentada. Além disso, justamente por abrigar o conjunto de atividades mais relacionado ao consumidor final, foi importante diferenciá-las em níveis de frequência de acesso e necessidade de proximidade, permitindo a identificação de sua conveniência junto às diferentes zonas conforme a proposta de cada uma delas e a participação dos usos de moradias⁸.

O primeiro elemento analítico, o "principal público atendido", foi base de identificação de quais usos terciários requisitariam o aprofundamento nestes dois aspectos da conveniência, pois entendemos que aquelas atividades voltadas à empresas (E), via de regra, não possuem a concentração de consumidores nas imediações como justificativa para uma maior proximidade de usos residenciais, estando neste conjunto, por exemplo, atividades como as de representantes comerciais, obras de irrigação, edição de revistas, dentre outros, voltadas essencialmente ao atendimento de pessoas jurídicas. Por outro lado, é importante destacar estes exemplos pois mesmo não havendo justificativa para a permissão de uma atividade em um maior rol de zonas com base na proximidade dos consumidores, o mero fato dela ser voltada a empresas não constitui algo que necessariamente implique na necessidade de seu maior distanciamento dos usos residenciais, medida esta que precisa ser justificada mediante a consideração complementar dos impactos e incomodidades possíveis ou intrínsecos da operação. Já as atividades voltadas a pessoas e famílias, seja de forma mais exclusiva (PF), como o transporte escolar, o comércio varejista de calçados e o ensino de esportes, e também aquelas de caráter misto, dedicadas a empresas, pessoas e famílias (EPF), como o comércio de artigos de papelaria, a instalação e manutenção elétrica e as imobiliárias, possuem uma justificativa adicional para serem permitidas em um maior conjunto de zonas, o que se constitui como uma ponderação adicional ao peso atribuído a seus eventuais impactos e incomodidades.

Quanto à frequência de acesso aos estabelecimentos voltados a pessoas e famílias, foi feita a separação entre atividades acessadas corriqueiramente (C), para as quais esperamos pelo menos um acesso dos membros das famílias a cada mês, como as padarias, as farmácias, as escolas e academias de ginástica; as de caráter ocasional (O), que são requisitadas com uma frequência menor, talvez uma ou algumas vezes a cada semestre, como as clínicas médicas, os bancos, os cinemas, ou mesmo o comércio varejista de GLP e, por último, aquelas de acesso excepcional (E), que acreditamos ter intervalos de acesso ainda maior (Ex: cartórios, comércio varejista de discos, planos de auxílio funeral) ou sejam aquelas para as quais há maiores chances de seus estabelecimentos nunca serem procurados por muitas

⁸ Nosso leitor poderá acompanhar na Tabela Mestre e na Figura 8 a segmentação detalhada das atividades comerciais ou de serviços nas classes de processo econômico. Por representar 61,45% (834 dos 1.357) dos usos urbanos e por serem muito mais díspares do que os usos IND, as atividades terciárias também requisitaram um nível de divisão específico (Seção) e mais aprofundado para sua melhor identificação e posterior agrupamento em classes de uso.



peças e famílias (Ex: obras de terraplenagem, adestramento de cães de guarda, atividades de saunas e banhos, dentre outras). Ressaltamos que as estimativas de acesso tratam-se de generalidades baseadas em um ideal de consumidor e esperamos que sejam válidas para o conjunto mais expressivo de pessoas e famílias, não necessariamente para todas. Desta forma, famílias que não tenham indivíduos em idade escolar não acessarão serviços de educação básica de forma corriqueira, mas aquelas que contam com algum de seus membros em tratamento de saúde requisitarão acesso a seus serviços em frequência maior do que o estimado na Tabela Mestre.

A "necessidade de proximidade para acesso ao produto ou serviço" é parte integrante, senão indissociável da frequência de acesso. Nela estão divididas as atividades terciárias cuja conveniência de acesso deve ser reforçada pelo caráter básico (B) do serviço, como padarias, clínicas médicas, bancas de jornais, e outras cuja necessidade de proximidade do estabelecimento é acessória (A), ou seja, não tem estímulo adicional para que necessariamente estejam localizados em porções concentradoras de residências, mesmo sendo voltadas a pessoas e famílias, a exemplo do comércio varejista de móveis, as estações de rádio, os serviços de filmagem de festas e eventos, dentre outros. Tanto a consideração de uma atividade ser básica quanto acessória foram ponderadas com outros quesitos, em especial quanto aos possíveis ou intrínsecos impactos e incomodidades, mas, em linhas gerais, aquelas do primeiro tipo, por possuírem mais uma justificativa para sua proximidade junto a porções concentradoras de residências, geralmente constam em nossa proposta como permitidas em mais zonas.

Explicados os caracterizadores que fundamentaram a divisão das atividades industriais, comerciais atacadistas, varejistas e de serviços em classes quanto a Processo Econômico (PE), apresentamos a seguir aqueles que definiram a segunda classe de usos não-residenciais, de Restrição Locacional Ambiental (RLA).

1.3 A classe de uso de Restrição Locacional Ambiental

A definição das classes de Restrição Locacional Ambiental (RLA) foi baseada em três documentos, a Lei Municipal nº 12.861/2019 e a Lei Estadual nº 8.935/1989⁹, que definem em âmbito municipal (na Zona Especial do Ribeirão Jacutinga, hoje vigente) e estadual, respectivamente, as atividades permitidas em imóveis localizados em bacias de manancial de abastecimento, sendo as nossas principais bases sobre questões de ordem hídrica (RH). Já o Ofício Sema 069/2017 complementou a identificação de indústrias com potencial de poluição hídrica, servindo também para a identificação daquelas com impacto ou risco de ordem atmosférica (RAT), ou seja, empreendimentos com emissão de material particulado que possa trazer risco à saúde e à vida, bem como odores à vizinhança. Além destes três guias, foi feita uma revisão minuciosa em todas as atividades econômicas, sendo esta a razão pela qual certas atividades como fabricação de papel, coleta de resíduos perigosos e produção e processamento de gás natural, foram apontadas por nós como empreendimentos restritos mesmo não constando nestas três listas base. Completam a lista de classes RLA as atividades RHAT, que possuem os dois tipos de restrição, e as atividades de

⁹ Tendo em vista a época de sua produção, foi necessária uma compatibilização da Lei Estadual nº 8.935/1989 com a estrutura de tabulação, análise e operacionalização por códigos CNAEs que foi utilizada para as demais etapas do trabalho. Por isso a nossa Tabela Mestre conta com a referência de inciso e alínea em que podem ser consultados a razão de enquadramento das atividades restritas por tal legislação.

tipo Básico, que não demandam controle de uso e ocupação específico por este critério.

A essência de ser anotada como atividade com potencial de impacto ou risco ambiental é a implicação de restrições locais para a sua instalação. Em termos de números, 120 das 129 (93,03%) atividades RA, RH ou RHAT são permitidas apenas a partir de zonas industriais, para as quais não estão projetados usos residenciais em novos parcelamentos do solo. Das nove atividades restantes, cinco são referentes a hospitais, permitidos já a partir de nova ZR-2¹⁰, e as quatro demais, permitidas a partir de zonas comerciais, havendo duas (Q872040100 e Q872049900) de assistência psicossocial, além da descontaminação e outros serviços de gestão de resíduos (E390050000), tipicamente prestada no local do contratante, e os serviços de tratamento e revestimento em metais (C253900200), atividade geralmente de pequeno porte e tradicionalmente presente em ZCs (concentravam 20 dos 41 estabelecimentos ativos em 2021).

A restrição de todas as nove atividades citadas no parágrafo anterior é de cunho hídrico, sendo que os eventuais impactos e riscos dessa ordem também estão controlados pelo fato de nenhuma atividade do tipo ser permitida em imóveis de inseridos em bacias mananciais de abastecimento, independente da zona. Já quanto às restrições atmosféricas, nenhuma das 76 atividades definida como RAT ou RHAT possui permissão para operação fora de zonas industriais, exceto nove indústrias alimentícias quando operadas dentro dos limites de área máxima utilizada das Indústria de Pequeno Porte das respectivas zonas. Esse controle de área utilizada foi planejado considerando que os ventos predominantes de Londrina se dão no sentido leste-oeste (PEREIRA, et. al, 2009) e mesmo a Zona Industrial 1, cujas principais porções estão localizadas no entorno das rodovias PR-445 e BR-369, que atravessam a cidade no sentido leste-oeste, tem restrições para este tipo de atividade. É por isso que a categoria Ind-c, - de processo econômico permitida partir desta zona – também requer o obediência de metragem de IPPs para anuência simplificada de uso caso as suas atividades pretendidas tenham anotação de restrição atmosférica. Feito o detalhamento quanto a processo econômico e restrição locacional ambiental, apresentamos a seguir a nossa proposta de operacionalização das classes de processo econômico e restrição locacional ambiental para o licenciamento de empreendimentos.

1.4 Impactos e incomodidades (possíveis ou intrínsecas)

Neste tópico levantamos situações em que os processos econômicos típicos de cada atividade têm o potencial ou intrinsecamente produzem externalidades negativas relacionadas a tráfego, ruído (diurno e noturno) e risco - este último item deve ser

¹⁰ Identificamos preliminarmente duas situações distintas para os estabelecimentos que operam CNAEs hospitalares em Londrina: 1) A de grandes hospitais não operados pelo poder público, como o Hospital Evangélico e a Santa Casa de Londrina, por exemplo, que além das grandes dimensões, são vetores de desenvolvimento das atividades de saúde correlatas no seu entorno e que possuem requisitos locais próprios raramente disponíveis em áreas concentradoras de usos residenciais e; o tipo: 2) Operações de tipologia assemelhada à das clínica médica, de pequeno porte e menor complexidade dos serviços oferecidos, mas que pela realização de certos procedimentos precisam licenciar os CNAEs hospitalares. Sua localização é mais dependente dos outros hospitais do primeiro tipo e da concentração de serviços de saúde que eles promovem, pois isso facilita o deslocamento dos consumidores e de seus profissionais entre as unidades do ramo, permitindo também um acesso mais rápido a serviços de maiores complexidades em caso de necessidade. A maioria dos estabelecimentos com atividades hospitalares licenciadas em Londrina no ano de 2021 era desde último tipo.



considerado de forma complementar aos apontamentos sobre RLA. Existem uma série ponderações na definição de se um estabelecimento é de fato gerador desses desdobramentos, sendo que o mero licenciamento ou execução de uma atividade inicialmente definida com “Sim” para estes fatores na Tabela Mestre dificilmente é suficiente para o enquadramento de qualquer estabelecimento que a opere como Polo Gerador de Tráfego, Ruído ou Risco. Tratamos, portanto, mais de potencialidades com base nas características esperadas de atividades operadas de maneira genérica do que uma certeza de que em todos os casos elas causem tais impactos, sendo que dimensões e localização do estabelecimento, a tecnologia dos instrumentos de trabalho e medidas de controle adotadas, dentre outras questões, influenciam na ocorrência e no seu eventual grau. Por outro lado, quando algum dos três elementos listados na Tabela Mestre estão marcados com “não”, significa que há aptidão nula ou inócua de a atividade causar tais desdobramentos ou que só os promoveriam em situações bastante incomuns.

A definição dos impactos e incomodidades potenciais e intrínsecos se amparou nos elementos identificados para o processo econômico das diferentes classes de uso e que permitiram a caracterização de cada CNAE, sendo contemplado por outras questões não tabuladas que também foram estudadas para as diferentes atividades. Este levantamento foi de suma importância para que com a sintetização em classes de uso PE e RLA e a atribuição das diferentes permissões de usos da zona, fossem estabelecidos parâmetros generalistas de compatibilização, à priori, dos usos residenciais e os não residenciais nas diferentes porções da cidade. Frisamos que o Estudo de Impacto de Vizinhança é um instrumento urbanístico por meio do qual podem previamente ao licenciamento do estabelecimento ser solicitados detalhamentos mais específicos de seu funcionamento e, caso necessário, a implantação de mecanismos de compatibilização, mitigação e compensação com o entorno.

Se as incertezas quanto aos impactos e incomodidades das atividades operadas por diferentes empreendimentos corroboram com nossa visão de que em um nível prévio deve ser estabelecido um controle mais brando sobre a maioria das atividades econômicas, salvo, evidentemente, juízos especificamente comprovados, é importante que em contrapartida também estejam previstos controles à posteriori, para que após o início das atividades os estabelecimentos possam ser fiscalizados e, se constatados incômodos, perigosos ou nocivos à vizinhança, que eles sejam autuados para adequação ou mesmo interditados na impossibilidade ou não execução das medidas solicitadas.

O levantamento de atividades potencialmente geradoras de tráfego contemplou aquelas que possam gerar tráfego intenso de veículos pesados como caminhões e ônibus, melhor exemplificados por grandes estabelecimentos industriais, comerciais atacadistas ou serviços especializados no transporte coletivo e de cargas, ou então aquelas que atraem grande quantidade de veículos leves, como hipermercados, hospitais, universidades, dentre outros. Outra diferenciação importante é que certas operações atraem tráfego de maneira diluída ao longo do dia enquanto outras, como as instituições de ensino regular e as instituições religiosas, costumam ter desdobramentos concentrados em certos horários. Os impactos de trânsito requerem análise conjunta tanto da atividade quanto de uma linha de corte que permita identificar quais estabelecimentos da atividade de fato são polos geradores de tráfego, pois as dimensões das operações, a quantidade comercializada, produzida, manipulada ou do serviço prestado, bem como a organização interna ao imóvel e na infraestrutura viária externa a ele são agravantes ou atenuadores de eventuais impactos do tipo.



Os ruídos diurnos e, especialmente, os ruídos noturnos, são os principais alvos de conflitos dos usos residenciais e não residenciais identificados na análise dos processos de ouvidoria de 2017 a 2021, sendo elemento comum de reclamações de moradores sobre atividades econômicas próximas a seus domicílios. Este tipo de desdobramento pode ser esperado de maneira intrínseca a estabelecimentos que continuamente operem equipamentos como serras ou britadeiras, que executem música ao vivo ou gravada, que tenham guarda de animais, ou ainda que sediem práticas esportivas, sendo muitas vezes de difícil fiscalização e mensuração. Este caráter, aliado ao alto custo de tecnologias de controle para algumas dessas atividades ou mesmo a inviabilidade para outras, suscitam maior necessidade de restrição sobre as atividades caracterizadas por impactos deste tipo pelo instrumento de zoneamento, mas há que se ponderar que muitas delas são relevantes na difusão da cultura e do esporte e outras apenas raramente emitem ruídos significativos em seus processos.

As atividades listadas como potenciais polos de risco também são, em grande medida, apontadas com restrição locacional ambiental. Por isso quase a totalidade delas está enquadrada em classes de uso não permitidas no espaço urbano, como as de extração e beneficiamento mineral ou então liberadas a partir de zonas concentradoras ou exclusivamente voltadas a atividades comerciais e de serviços (CS-e, CS-f, além de Ind-b e Ind-c), em zonas comerciais, como o comércio atacadista de certos produtos e, especialmente, zonas industriais, como a indústria petroquímica. As poucas atividades incluídas em classes de uso mais permissivas são aquelas que embora possam armazenar determinados produtos para a venda ou prestação de serviços, não as produzem, e que também são passíveis de controle de risco a partir de outras normativas.

1.5 O Licenciamento de atividades econômicas

Nossa proposta para o licenciamento de novas atividades econômicas leva em consideração dois elementos base, sendo: 1) Classes de uso quanto a Processo Econômico (PE) e; 2) Classes de uso quanto a Restrição Locacional Ambiental. A aprovação de qualquer novo uso não-residencial requer que o imóvel que abrigará as operações do estabelecimento esteja em localização compatível com ambos, sendo que no que abrange a categoria de processo econômico a diferenciação das permissões se dá por zoneamento, enquanto as restrições sobre a questão ambiental foram estabelecidas também por zoneamento para as atividades com restrição atmosférica e pela inserção ou não do imóvel em bacias de manancial de abastecimento para aqueles usos com restrição de ordem hídrica. Um terceiro elemento complementar é a modalidade de Indústria de Pequeno Porte, que excepcionaliza certos usos industriais de pequeno porte, ampliando a possibilidade de instalação desses empreendimentos para um maior rol de zonas.

Também formalizamos à nível de legislação de uso e ocupação do solo a diferenciação de permissões locacionais quanto à modalidade operacional do estabelecimento, diferenciando em: 1) Integral, quando todas as funções da atividade que constam nas notas explicativas e na lista de descritores do respectivo CNAE poderão ser operadas no local de licenciamento; 2) Escritório Administrativo, que compreende as etapas exclusivamente dedicadas à administração do negócio e também o comércio com atendimento exclusivo por internet/ou telefone, desde que sem estoque de mercadorias no local e; 3) Domicílio Fiscal, quando o estabelecimento é restrito a ponto de referência e recebimento de correspondências. Esta diferenciação se justifica pois os eventuais impactos, riscos e nocividades esperados de uma



atividade a partir de seu processo econômico dependem da modalidade operacional em que os usos são efetivados no local, por isso, uma empresa que opere uma atividade como a fundição de ferro e aço no local em que está sediada (modalidade integral), tem desdobramentos obviamente diferentes de outra que apenas administre (escritório administrativo) as funções industriais deste tipo executadas em outro endereço.

Como os serviços técnicos tipicamente realizados em gabinete (escritório) pertencem à classe CS-b, permitida em qualquer zona, entendemos que todas as atividades quando realizadas na modalidade de escritório administrativo são essencialmente um serviço técnico de gabinete, independente dos códigos licenciados e devem, portanto, também ser permitidas em qualquer zona da cidade. A atribuição da mesma classe de uso é válida para os domicílios fiscais. Os estabelecimentos que operar atividades na modalidade integral, por outro lado, ficam dependentes de que suas atividades sejam compatíveis com tanto quanto a processo econômico, quanto em termos de restrição locacional ambiental, como exposto anteriormente.

A temática do "direito adquirido" é atualmente mais representada pelo Art. 271 da Lei Municipal 12.236/2015, que em síntese abre a possibilidade de que na existência de documentação (alvarás de construção, alvarás de licença ou habitasses) expedida na vigência da Lei Municipal nº 7.485/1998 para um determinado lote, que as análises de uso do solo para novos estabelecimentos que o prospectam também possam se dar pelos parâmetros desta lei. Na prática, quanto a usos do solo, este artigo cria a situação de que um duplo - e contraditório - parâmetro de uso do solo possa estar vigente sobre um mesmo lote. Na nova LUOS, os usos não residenciais são tratados sob o conceito de "uso desconforme", que conforme Ferrari (p. 2004, 371):

"Trata-se de construção em desacordo com o uso e ocupação do solo urbano permitidos pela lei de zoneamento para a zona em que se situa o imóvel. No caso do uso desconforme preexistir à lei de zoneamento, não pode sofrer reforma com acréscimo de área construída, por representar tal ato um aumento da desconformidade. É um uso tolerado".

Propomos a abertura de duas possibilidades para usos desconformes, sendo a primeira para os estabelecimentos existentes e devidamente licenciados em legislações anteriores que incluir novas atividades, ampliar a área utilizada ou alterar o seu endereço, objetivando garantir a continuidade daqueles empreendimentos com alvarás ativos na eventualidade de não cumprirem os novos requisitos de usos do solo para a zona em que estiverem instalados. A segunda possibilidade é mais parecida com o atual Art. 271 e válida para novos estabelecimentos ainda não licenciados, que seriam permitidos desde que com usos idênticos aos já devidamente licenciados no lote em legislações anteriores, e pertencentes às classes CS-a, CS-b, CS-c, CS-d, IPP e Ind-a, excetuando as atividades com restrição locacional de tipo hídrico para imóveis localizados em bacias de manancial de abastecimento.

1.6 As atividades econômicas tradicionais em zonas residenciais de baixa densidade.

O levantamento das atividades tradicionais em ZR-1, ZR-2 e ZR-3 permitiu identificar os usos não residenciais típicos das zonas residenciais (ZRs) de baixa densidade. Tal permanência histórica tem como requisitos: 1) Permissões pretéritas ou atuais em leis de uso e ocupação do solo que subsidiaram o licenciamento de seus



estabelecimentos, seja em categorias de uso, seja por artigos excepcionalizantes e; 2) Interesse dos empreendedores que entendem que nestas localidades terão acesso a "pontos" adequados para as necessidades de seu negócio. Este último fator está ligado à duas formas de coadunação dos estabelecimentos com suas respectivas vizinhanças residenciais, tanto nos casos daquelas atividades de reduzido alcance espacial típico que, por isso, tem ou esperam ter nessas localidades próximas, uma grande parte de seu mercado mínimo (CHRISTALLER, 1966) e também para aqueles empreendimentos menos voltados ao público residencial, normalmente de mais amplo alcance espacial, mas que pela natureza do negócio geralmente não produzem externalidades negativas de vulto para a vizinhança.



Figura 4 - Atividades tradicionais em zonas residenciais de baixa densidade – Grande Proporção e Grande Quantidade

Código	CNAE Descritivo	ZONAS			ZR-1, ZR-2 e ZR-3		RESULTADO
		ZR-1	ZR-2	ZR-3	Absoluto	%	
P8512100	Educação infantil - pré-escola	4	27	57	88	50,87	GP/GQ
G4712100	Comércio varejista de mercadorias em geral, com predominância de produtos alimentícios - minimercados, mercearias e armazéns	3	19	346	368	49,66	GP/GQ
G4784900	Comércio varejista de gás liquefeito de petróleo (GLP)	0	5	59	64	48,12	GP/GQ
P8511200	Educação infantil - creche	0	13	38	51	48,11	GP/GQ
G4722901	Comércio varejista de carnes - açougues	0	9	80	89	40,83	GP/GQ
S9491000	Atividades de organizações religiosas ou filosóficas	0	14	79	93	40,61	GP/GQ
C1412603	Fabricação de peças do vestuário, exceto roupas íntimas	0	4	46	50	40,32	GP/GQ
G4721102	Padaria e confeitaria com predominância de revenda	0	3	105	108	33,44	GP/GQ
C1091102	Fabricação de produtos de padaria e confeitaria com predominância de produção própria	0	7	62	69	32,70	GP/GQ
G4789004	Comércio varejista de animais vivos e de artigos e alimentos para animais de estimação	1	8	75	84	29,47	GP/GQ
S9430800	Atividades de associações de defesa de direitos sociais	3	21	32	56	27,72	GP/GQ
I5611204	Bares e outros estabelecimentos especializados em servir bebidas (sem entretenimento)	2	13	116	131	27,29	GP/GQ
S9609208	Higiene e embelezamento de animais domésticos - sem alojamento	0	11	39	50	25,38	GP/GQ
C1412601	Confecção de peças do vestuário, exceto roupas íntimas e as confeccionadas sob medida	1	9	52	62	24,41	GP/GQ
G4723700	Comércio varejista de bebidas	3	37	181	221	23,79	GP/GQ
S9499500	Atividades associativas não especificadas anteriormente	5	24	27	56	23,53	GP/GQ

Fonte: IPPUL (2022)

Figura 5 - Atividades tradicionais em zonas residenciais de baixa densidade – Grande Proporção

Código	CNAE Descritivo	ZONAS			ZR-1, ZR-2 e ZR-3		RESULTADO
		ZR-1	ZR-2	ZR-3	Absoluto	%	
H4924800	Transporte escolar	0	2	13	15	48,39	GP
P8513900	Ensino fundamental	3	20	16	39	48,15	GP
C1053800	Fabricação de sorvetes e outros gelados comestíveis	0	3	13	16	42,11	GP
Q8800600	Serviços de assistência social sem alojamento	1	8	27	36	41,38	GP
C1412602	Confecção, sob medida, de peças do vestuário, exceto roupas íntimas	0	10	25	35	35,00	GP
S9601701	Lavanderias	0	11	6	17	30,36	GP
G4724500	Comércio varejista de hortifrutigranjeiros	0	10	38	48	30,19	GP
C1413401	Confecção de roupas profissionais, exceto sob medida	0	9	13	22	30,14	GP
G4711302	Comércio varejista de mercadorias em geral, com predominância de produtos alimentícios - supermercados	0	1	23	24	29,63	GP
G4721103	Comércio varejista de laticínios e frios	0	4	31	35	28,46	GP
F4322302	Instalação e manutenção de sistemas centrais de ar condicionado, de ventilação e refrigeração	1	4	29	34	28,33	GP
S9493600	Atividades de organizações associativas ligadas à cultura e à arte	3	18	23	44	28,03	GP
S9529105	Reparação de artigos do mobiliário	0	7	37	44	27,50	GP
G4729601	Tabacaria	1	4	39	44	26,83	GP
Q8650004	Atividades de fisioterapia	3	32	4	39	25,66	GP
P8541400	Educação profissional de nível técnico	0	8	7	15	25,00	GP
F4330403	Obras de acabamento em gesso e estuque	0	3	16	19	23,46	GP
G4613300	Representantes comerciais e agentes do comércio de madeira, material de construção e ferragens	0	10	6	16	23,19	GP
H4930204	Transporte rodoviário de mudanças	0	4	12	16	23,19	GP
M6920602	Atividades de consultoria e auditoria contábil e tributária	0	19	5	24	22,64	GP

Fonte: IPPUL (2022)



Figura 6 - Atividades tradicionais em zonas residenciais de baixa densidade – Grande Quantidade

Código	CNAE Descrição	ZONAS			ZR-1, ZR-2 e ZR-3		RESULTADO
		ZR-1	ZR-2	ZR-3	Absoluto	%	
I5611203	Lanchonetes, casas de chá, de sucos e similares	4	59	208	271	17,34	GQ
G4781400	Comercio varejista de artigos do vestuário e acessórios	6	51	154	211	10,08	GQ
M6911701	Serviços advocatícios	20	157	23	200	14,11	GQ
G4755502	Comercio varejista de artigos de armarinho	1	17	115	133	21,11	GQ
G4729699	Comercio varejista de produtos alimentícios em geral ou especializado em produtos alimentícios não especificados anteriormente	4	25	101	130	14,57	GQ
G4751201	Comercio varejista especializado de equipamentos e suprimentos de informática	2	44	83	129	13,59	GQ
S9602501	Cabeleireiros, manicure e pedicure	3	33	86	122	21,25	GQ
G4772500	Comercio varejista de cosméticos, produtos de perfumaria e de higiene pessoal	1	30	90	121	13,37	GQ
I5611201	Restaurantes e similares	2	38	74	114	11,49	GQ
F4321500	Instalação e manutenção elétrica	1	26	83	110	20,30	GQ
G4753900	Comercio varejista especializado de eletrodomésticos e equipamentos de áudio e vídeo	8	25	73	106	13,27	GQ
G4789099	Comercio varejista de artigos religiosos	3	16	87	106	12,82	GQ
S9602502	Atividade de estética e outros serviços de cuidados com a beleza	5	45	39	89	19,10	GQ
G4759899	Comercio varejista de outros artigos de uso pessoal e doméstico não especificados anteriormente	3	26	58	87	12,63	GQ
G4789001	Comercio varejista de suvenires, bijuterias e artesanatos	2	17	66	85	10,08	GQ
G4530703	Comercio a varejo de peças e acessórios novos para veículos automotores	3	15	62	80	10,46	GQ
F4120400	Construção de edifícios	2	38	38	78	13,38	GQ
N8219999	Preparação de documentos e serviços especializados de apoio administrativo não especificados anteriormente	3	40	35	78	11,91	GQ
G4520001	Serviços de manutenção e reparação mecânica de veículos automotores	1	10	66	77	12,52	GQ
S9511800	Reparação e manutenção de computadores e de equipamentos periféricos	0	25	50	75	17,44	GQ
G4742300	Comercio varejista de material elétrico	2	11	60	73	16,59	GQ
N8211300	Serviços combinados de escritório e apoio administrativo	6	41	26	73	10,55	GQ
G4744001	Comercio varejista de ferragens e ferramentas	3	16	53	72	14,20	GQ
M7020400	Atividades de consultoria em gestão empresarial, exceto consultoria técnica específica	3	44	24	71	10,76	GQ
G4754701	Comercio varejista de móveis	2	23	45	70	12,39	GQ
G4721104	Comercio varejista de doces, balas, bombons e semelhantes	3	12	54	69	18,35	GQ
M6920601	Atividades de contabilidade	5	36	28	69	16,71	GQ
G4744099	Comercio varejista de materiais de construção em geral	0	8	61	69	15,72	GQ
H4930202	Transporte rodoviário de carga, exceto produtos perigosos e mudanças, intermunicipal, interestadual e internacional	2	15	52	69	11,79	GQ
S9521500	Reparação e manutenção de equipamentos eletroeletrônicos de uso pessoal e doméstico	0	17	48	65	15,05	GQ
G4757100	Comercio varejista especializado de peças e acessórios para aparelhos eletroeletrônicos para uso doméstico, exceto informática e comunicação	1	13	50	64	13,70	GQ
P8599604	Treinamento em desenvolvimento profissional e gerencial	3	39	21	63	12,52	GQ
Q8630503	Atividade médica ambulatorial restrita a consultas	14	44	4	62	14,66	GQ
G4761003	Comercio varejista de artigos de papelaria	1	15	44	60	12,35	GQ

Fonte: IPPUL (2022).



Antes de analisar os dados das figuras 5, 6 e 7, é importante detalhar a metodologia de recorte das atividades tradicionais, feita com base no desvio padrão, uma medida de dispersão que reflete a aglutinação dos dados junto à média. Um desvio padrão contempla 68,2% dos dados (atividades) entorno da média, sendo que os 31,8% restantes são aqueles em situação particularmente incomum, tanto para menos, quanto para mais e, para os objetivos do trabalho, selecionamos apenas o estrato superior - ou seja, os 15,9% principais - das atividades que possuem concentração exagerada na ZR-1, ZR-2 e ZR-3 em comparação às demais, permitindo a identificação tanto pela maior quantidade, com ao menos 60 operações licenciadas, quanto pelas maiores proporções, com ao menos 22,23% de todos os alvarás ativos em lotes destes zoneamentos, e que, portanto, melhor caracterizam seus usos não residenciais. Trabalhando tanto com dados absolutos quanto relativos, nossa preocupação também foi a de eliminar atividades pouco licenciadas, portanto, foram previamente retiradas aquelas com menos de 30 licenciamentos no município e, posteriormente, as que mesmo tendo pelo menos 22,23% dos alvarás expedidos nas ZRs em questão, eram nelas operadas em menos de 15 estabelecimentos.

Das 70 atividades definidas com esta metodologia como atipicamente importantes nestas zonas, é possível identificar grupos relacionados aos serviços vicinais e locais de acesso corriqueiro (restaurantes, salões de beleza, lavanderias, creches e pré-escolas), ao comércio varejista vicinal e local de acesso corriqueiro (minimercado, padaria, bares sem entretenimento, açougues, quitandas, tabacarias, *pet shop*, dentre outros), do comércio varejista acessório a pessoas e famílias (equipamentos de áudio e vídeo, artigos religiosos, de GLP), ou então atividades de cunho misto ou prestadas principalmente à empresas, como serviços de reparação de bens (oficinas mecânicas, computadores, artigos do mobiliário), serviços técnicos de gabinete (advocacia, contabilidade, apoio administrativo) e serviços tipicamente prestados no local do contratante, (transporte escolar, instalação elétrica, construção de edifícios, obras de acabamento em gesso). Praticamente todas essas atividades são comumente - ainda que não exclusivamente - de pequeno porte, não raro executadas por profissionais autônomos, de risco e incomodidade nula ou inócua, pequeno alcance espacial e voltadas ao atendimento de demandas pessoais e familiares muitas vezes originadas nos próprios domicílios, ou então, quando dedicadas a público misto ou empresarial, não possuem notáveis riscos ou impactos. Não foram identificadas atividades atacadistas e as poucas industriais de maior relevância são aquelas de base ao respectivo terciário (fabricação de sorvetes e produtos de panificação) ou de confecção.

Este é o quadro geral das atividades tradicionais de ZRs de baixa densidade, mas lembramos o estudo temático dos processos de ouvidoria contra atividades econômicas em que os serviços de entretenimento foram identificados como os mais reclamados. Ainda que os bares sejam reconhecidamente fontes de incomodidade, tal atividade tem um forte caráter histórico nestas zonas, visto que 131 (27,29% do total) deles encontravam-se nelas licenciados. Restaurantes, salões de beleza e oficinas mecânicas também são atividades que tiveram algum volume de queixas, mas acreditamos que provavelmente mais por serem muito comuns e por posturas específicas de certos estabelecimentos do que por riscos e impactos intrínsecos a todos eles. As instituições religiosas, por sua vez, também possuem presença destacada nestas ZRs, que concentravam 40,61% daquelas com alvará ativo em 2021. Ainda assim, como pode ser consultado na Tabela Mestre, quase a totalidade (65) das 70 atividades tradicionais das zonas em voga não foram anotadas como possíveis fontes de incomodidades oriundas de ruído (diurno e noturno) e nenhuma delas como de risco de ordem ambiental.



O levantamento de atividades tradicionais serviu justamente para trazer uma ponderação na atribuição da permissão de usos e que se fosse desconsiderado este elemento poderiam ser realçados de maneira exacerbada certas características que orientariam restrição em demasia sobre algumas operações, indo contra a realidade instalada da parte dos estabelecimentos e das demandas de consumo de pessoas e famílias e, com isso, trazendo mais prejuízo do que benefício social. Reconhecemos também que ainda que o levantamento de atividades tradicionais em ZRs de baixa densidade possa trazer um quadro mais amplo de tipos de estabelecimentos demandados especialmente por pessoas e famílias, que há uma notável diferença do conteúdo não residencial entre as zonas residenciais 1 e as ZRs-2 e ZR-3 atuais, com certas atividades típicas de uma não se fazendo presente com a mesma relevância em outras. Por conta disso as propostas de permissões de uso para as novas zonas residenciais de menor densidade não é a mesma.

Por último, o levantamento das figuras 5, 6 e 7, e as considerações anteriores mostram a principal face do quadro existente de atividades econômicas das zonas residenciais de baixa densidade, mas não abarca sua totalidade, pois ao tomar como ponto de partida o estrato superior ao desvio padrão destacamos apenas as atividades quantidade e/ou concentração atipicamente acima da média. Devem ser frisadas as atividades que possuem funções relevantes para a vizinhança mas que ainda assim não estão tão concentradas nestas zonas, os estabelecimentos não formalizados, - inclusive pelas restrições da própria LUOS vigente - ou mesmo de outras operações assemelhadas às tradicionais destacadas nos parágrafos anteriores e que não possuem risco ou incomodidade relevantes, - e que, por isso, também podem ter maiores permissões de usos justamente em zonas residenciais e de uso misto - que também devem ser levadas em consideração. A limitação aos estabelecimentos formais é outra limitação que precisa ser considerada na leitura dos dados apresentados.

1.7 As classes de uso de processo econômico das zonas urbanas e as suas permissões por zona

Explicados os elementos que fundamentaram a análise de cada atividade econômica conforme o que entendemos pelas diferentes subcategorias não-residenciais, nesta parte do trabalho expomos uma síntese das diferentes classes de uso e daquilo que as compõem. Por classe de uso na nova estrutura dos usos do solo não residenciais nos remetemos ao que na atual LUOS são desagregações de diferentes categorias, o que entendemos serem, então, suas subcategorias.

Uma diferença substancial é que enquanto as subcategorias de uso vigentes expressam a divisão dos setores econômicos também em questões de alcance espacial ou frequência de compra (local, ocasional, etc.), tipo de serviço (geral, especial, etc.), ou de produto (grande porte, perigosos, etc.), em nossa proposta as classes de uso são instrumentos para agrupamento de subclasses ou seções de usos que devem ser permitidas na mesma zona, ainda que sejam diferentes quanto ao processo econômico. Caso queira analisar as atividades que integram os distintos conjuntos que compartilham semelhanças de processo econômico, nosso leitor poderá observar as diferentes subclasses (indústrias) ou subclasses e seções (comércio e serviços, conjunto que requisitou maior detalhamento). Esta é a razão das classes de uso aqui propostas possuírem nomes genéricos, ficando o seu conteúdo detalhado por meio deste caderno e exposto em seus principais termos na própria Lei de Uso e Ocupação do Solo.



Com este procedimento mantemos o rigor no agrupamento e na distribuição das atividades econômicas conforme diferentes zonas nas quais elas devem ou não ser permitidas, mas reduzimos de 44 para 13 a quantidade de conjuntos (agora classes) que o cidadão deve estar atento quando pretende verificar se um uso é liberado em dado zoneamento, simplificando o entendimento da legislação. A hierarquização, outra questão importante para a compreensão das permissões de uso, também foi cuidadosamente revisada, pois quando tratamos de possibilidade de automatização da emissão de consultas de uso do solo, os fundamentos técnicos e políticos da legislação precisam estar alinhados com as ferramentas e linguagens computacionais que converterão “do papel para o computador” o conteúdo analítico, dando mais peso às análises feitas automaticamente para questões relativamente simples e que caracterizam o grande volume dos pedidos de licenciamento. Atualmente, pela complexidade e tortuosidade da estrutura da LUOS vigente, qualquer iniciativa do tipo ficaria basicamente impossibilitada.

A seguir apresentamos a síntese das permissões de uso, que planejamos também constar como anexo da Lei de Uso e Ocupação do Solo e, na sequência, consta um detalhamento de seus aspectos mais relevantes.

Figura 7 - Síntese das permissões de uso por zona da proposta de usos do solo.

QUADRO DE PERMISSÕES DE USO CONFORME SITUAÇÃO LOCACIONAL DO LOTE NOS DIFERENTES ZONEAMENTOS E QUANTO A BACIAS DE MANANCIAIS DE ABASTECIMENTO - ÁREA URBANA																		
SUBCATEGORIAS DE USO			AMBIENTAL (RLA)	CNAES	ZR-1	ZR-2	ZR-3	ZRC	ZUM-1	ZUM-2	ZEIC	ZC-1	ZC-2	ZC-3	ZI-1	ZI	ZI-2	
PROCESSO ECONÔMICO (PE)	NOME	ACRÔNIMO																
Agropecuário e Extrativa Mineral	AEM	Básica	152	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Comércios e Serviços a	CS-a	Básica	7	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Comércios e Serviços b	CS-b	Básica	288	1/2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Comércios e Serviços c	CS-c	Básica	431	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
		RH	5	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Comércios e Serviços d	CS-d	Básica	73	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Comércios e Serviços e	CS-e	Básica	115	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
		RH	3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Comércios e Serviços f	CS-f	Básica	20	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
		RAT	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	
		RH	4	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
		RHAT	4	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	
Indústria a	Ind-a	Básica	121	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-		
Indústria b	Ind-b	Básica	152	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
		RH	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Indústria c	Ind-c	Básica	20	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
		RAT	19	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	
		RH	30	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
		RHAT	4	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	
Indústria d	Ind-d	RAT	10	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
		RH	10	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
		RHAT	27	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Indústria e	Ind-e	RHAT	11	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-		
EXCLUSIVO REENQUADRAMENTO INDÚSTRIA DE PEQUENO PORTE (IPP)																		
Indústria de Pequeno Porte (Origem IND-a)	IPP	Básica	90	1/2	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	N/A	N/A	
Indústria de Pequeno Porte (Origem IND-c)	IPP	Básica	8	1/2	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	N/A	N/A	
		RAT	7	1/2	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	N/A	N/A	
		RH	5	1/2	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	N/A	N/A
		RHAT	2	1/2	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	N/A

ÁREA MÁXIMA UTILIZADA POR ZONA EM M ² (QUANDO APLICÁVEL PARA A ATIVIDADE)													
ZONA	ZR-1	ZR-2	ZR-3	ZRC	ZUM-1	ZUM-2	ZEIC	ZC-1	ZC-2	ZC-3	ZI-1	ZI	ZI-2
ÁREA MÁXIMA UTILIZADA (M ²)	500	500	500	1.000	1.000	1.000	1.000	1.500	1.500	1.500	3.000	N/A	N/A

LEGENDA - Zona Urbana	
CONFORME ZONEAMENTO - CDR	
VERDE	Atividade permitida nos lotes da zona inclusive na modalidade de operação integral.
VERMELHO	Atividade não permitida nos lotes da zona na modalidade de operação integral.
CONFORME LOCALIZAÇÃO EM BACIA DE MANANCIAL DE ABASTECIMENTO - HACHURA	
SEM HACHURA	Atividade permitida em lotes localizados em bacias de mananciais de abastecimento inclusive na modalidade de operação integral.
COM HACHURA	Atividade não permitida em lotes localizados em bacias de mananciais de abastecimento na modalidade de operação integral.
REQUISITO DE USO MISTO E LIMITAÇÃO DE ÁREA UTILIZADA - CONDICIONES	
-	Não se aplicam restrições do tipo.
1	Permissividade condicionada ao respeito da área máxima utilizada na zona.
2	Permissividade condicionada ao respeito da área máxima utilizada na zona e ao uso misto do lote/domicílio.

Fonte: IPPUL (2022).



Na Figura 7 consta a síntese das permissões de uso por zona, em cores. Enquanto a cor verde indica que a atividade poderá ser permitida nas três modalidades operacionais, domicílio fiscal, escritório administrativo e integral, o vermelho implica no impedimento desta última e em permissão apenas para as duas primeiras. É com base nesta figura, da lista de CNAEs que pretende operar e após identificar o zoneamento e as respectivas classes de uso, que o cidadão poderá identificar manualmente se seu estabelecimento é ou não permitido em dado endereço.

Quando contemplam atividades econômicas com restrições locais ambientais - RH, RAT e RHAT, que estão hachuradas na Figura 7, as classes de uso requisitaram desagregações internas para que as especificidades deste tema também ficassem claras. Por isso a classe de “comércio e serviços c” possui dois conjuntos de permissão, a primeira para aquelas atividades de tipo “Básica”, ou seja, cujas questões ambientais não implicam controle adicional de sua localização, além das permissões por zona e, a segunda, de classe “RH”, para aquelas atividades impedidas de licenciamento em bacias de manancial de abastecimento¹¹. Neste exemplo, ambas as atividades são permitidas a partir das mesmas zonas (uso misto, comerciais ou industriais), mas apenas a primeira também estará liberada em lotes localizados em bacias de manancial de abastecimento. É importante ressaltar que a regra (91,44%) é que as atividades econômicas sejam de ordem “Básica” e que praticamente todos os usos RLA são industriais. Mesmo com essa divisão necessária para trazer evidência ao controle ambiental, reduzimos para 28 o número de classes quando combinadas as questões ambientais e de uso.

Também é importante notar que algumas células estão com numeração interna, sendo que o número 1 indica a que a permissão para a atividade está vinculada ao obedecimento da área máxima utilizada para a zona¹², enquanto o número 2 coloca além dessa restrição, a necessidade de que a exploração do uso não residencial se dê concomitante ao uso do imóvel na função de moradia, restrição esta, exclusiva da ZR-1. A anotação de um traço, por sua vez, se deu para aquelas classes de uso que não possuem restrições do tipo para a respectiva zona. Passado pela explicação geral da leitura das permissões por zona, seguimos com o descritivo das diferentes classes de uso.

1.7.1 Comércio e serviços a (CS-a)

A classe CS-a abarca os usos residenciais de longa duração ou permanente, como instituições de longa permanência para idosos, orfanatos e centros de apoio a enfermos. Sua consideração como “não-residencial” em termos de classe de uso foi motivada por elas também serem atividades parametrizadas por código CNAE. Ainda

¹¹ Como explicado anteriormente, a aprovação de instalação de um empreendimento requer que suas atividades estejam em classes de uso conformes com sua zona e em classes ambientais também em conformidade à condição ambiental do lote. Ressaltamos que apenas as restrições de ordem hídrica são impeditivas terminantes por serem uma determinação fundamentada em norma estadual (Lei Estadual nº 8.935/1989) e tanto a situação da zona, quanto a inserção ou não do lote em bacias de manancial de abastecimento estarão disponíveis para consulta na ferramenta Empreende Londrina, que planejamos lançar antes da realização da audiência pública da LUOS, a ser realizada em 22/10/2022.

¹² O reenquadramento como Indústria de Pequeno Porte permite controlar o tamanho das operações e, com isso, espera-se, também as suas externalidades negativas, sendo uma maneira pela qual permitiu-se a ampliação das possibilidades locais de certos tipos de usos industriais. Como apontado anteriormente, o obedecimento a estes limites se aplica apenas na condição de a classe de uso da atividade não estar originalmente permitida na zona, portanto, o controle de área se faz necessário apenas nestes casos e a sua função é permitir que certas atividades tenham acrescidas e não reduzidas as opções de localização.



assim, entendemos que o seu processo econômico é essencialmente residencial, por isso, sua instalação é permitida em todas as zonas em que novos parcelamentos do solo para moradia também são permitidos, ou seja, todas elas com exceção da ZI-1 e da ZI-2.

1.7.2 Comércio e serviços b (CS-b)

A partir da classe CS-b estão agrupados conjuntos de subclasses e seções que mesmo apresentando diferenças processo econômico, foram projetadas para serem permitidas no mesmo conjunto de zonas. Essas são as atividades econômicas de fato mais elementares e para elas também projetamos sua liberação na modalidade integral em qualquer zoneamento, ainda que na ZR-1 seja requisitado o uso misto da edificação, compartilhando-a com as funções residenciais. Por “mais elementar”, entendemos especialmente aquelas atividades cuja necessidade de proximidade é de cunho básico, sendo composta pelos serviços de ensino e pelos serviços de estética e saúde complementar, excetuado o segmento médico e laboratorial, além do comércio varejista de frequência de acesso mais corriqueira e cuja necessidade do estabelecimento é de ordem mais básica, como padarias, farmácias e bancas de jornais. Seu último componente de destaque são os serviços técnicos tipicamente realizados em gabinete (escritório), a exemplo de atividades de contabilidade, advocacia e programação, de cunho essencialmente intelectual e com baixo potencial de atração de trabalhadores e consumidores. A ausência de potencial de geração de ruído diurno, noturno e de risco é um elemento comum a basicamente todas as atividades unificadas nesta classe de uso terciária.

1.7.3 Comércio e serviços c (CS-c)

As atividades dessa classe de uso são aquelas que completam as demandas pessoais e familiares com exceção de usos com maior potencial de geração de ruído ou risco ambiental. E justamente por agregar o comércio e serviços acessório a pessoas e famílias, não há necessidade de que estejam em todas as zonas, sendo estes usos liberados a partir da ZR-2. Este segmento terciário é exemplificado pelas lojas de roupas, de móveis, de material construção e os serviços pelas igrejas, oficinas mecânicas, bares sem entretenimento e aqueles médicos e laboratoriais. Abre-se também, a partir desta classe de uso, possibilidades para que atividades econômicas voltadas a empresas sejam desenvolvidas, ainda em caráter excepcionalizante, como para o comércio atacadista de produtos iguais aos do varejista contemplado em CS-b e CS-c (produtos alimentícios, medicamentos e de higiene pessoal), e os serviços técnicos tipicamente prestados no local do contratante, cujas eventuais incomodidades serão concentradas onde o serviço for prestado, representados pelos serviços de apoio à agropecuária, a construção de instalações esportivas e recreativas, os serviços de restauração e conservação de lugares e prédios históricos, dentre outros.

1.7.4 Comércio e serviços d (CS-d)

A classe de uso de comércio e serviços d (CS-d) é permitida apenas a partir das zonas de uso misto, visando proteger as zonas mais dedicadas a usos residenciais de certas atividades com pouca nenhuma relação a pessoas com famílias e para as quais haja uma maior possibilidade de emissão de ruídos em período diurno,



como serviços de lava-rápido ou de manutenção de equipamentos comerciais e industriais. Seu comércio é definido também por uma relação mais próxima às empresas desde que sejam de produtos que não gerem risco ao seu entorno, especialmente de máquinas e equipamentos. Não há nenhum uso com potencial de geração de ruído noturno incluído nesta classe de uso

1.7.5 Comércio e serviços e (CS-e)

As atividades de comércio e serviços e (CS-e) são aquele conjunto terciário permitido apenas a partir de zonas comerciais. Abarca atividades que demandam certa flexibilidade de localização, mas que pela natureza da atividade no caso dos serviços, ou das mercadorias vendidas, no caso do comércio, precisam ficar restritas a partir de zoneamentos especificamente voltados a atividades econômicas. Nela estão compreendidos os serviços de entretenimento e saúde com maior potencial de geração de ruído, inclusive em horário noturno, como os de UTI móvel, casas de festas e bares com entretenimento, as atividades de transporte de passageiros (garagens) e de transportadoras, o comércio e os serviços com manipulação de produtos como armas e munições, defensivos agrícolas ou lubrificantes, bem como de produtos primários sem processamento, como soja, algodão ou café em grão.

1.7.6 Comércio e serviços f (CS-f)

Esta classe de uso concentra as atividades terciárias mais pesadas, capazes de gerar maiores incomodidades e riscos à sua vizinhança e que, por isso, mesmo que se tratem de usos comerciais e de serviços, estão permitidas apenas a partir das zonas industriais, que não contemplam permissão para novos parcelamentos com fins residenciais. São representativas dessa classe de uso as atividades de cemitérios, as penitenciárias, as atividades de coleta, tratamento, disposição e comercialização de resíduos e também o comércio atacadista de combustíveis.

A Figura 7 apresentou o quantitativo de cada classe de uso comercial e de serviços, mostrando que as maiores são justamente aquelas permitidas em um maior rol de zonas (CS-b e CS-c), o que ocorre por alguns motivos: 1) elas concentram as atividades essencialmente voltadas ao atendimento de pessoas e famílias, ainda que diferenciadas quanto à frequência e necessidade de acesso; 2) seus serviços, quando voltados parcial ou totalmente à empresas, ou são tipicamente executados em gabinete, ou seja, de incomodidade inócua, ou suas eventuais externalidades negativas concentram-se no local onde prestam os serviços, para aqueles exercidos em local destinado pelo contratante e; 3) o comércio atacadista da classe CS-c, abarca a comercialização de bens cuja venda varejista também é enquadrada nesta classe de uso ou em CS-b, sendo também comum que as duas modalidades de venda sejam executadas de maneira associada no mesmo estabelecimento.

Destacamos que embora a permissão de uso seja condição básica para que uma atividade seja legalmente desenvolvida em dada porção do espaço, ela não é suficiente para tal, sendo que a sua efetivação deve estar vinculada à lógica e às possibilidades econômicas do empreendedor, obviamente ligada às necessidades dos distintos empreendimentos que, em nossos estudos, vem se mostrando um fator proeminente na escolha locacional. Adiciona-se que um imóvel só recebe uma atividade econômica se houver interesse de seu proprietário para isso, seja ele na função de empreendedor, seja na de locador para terceiros.



Além desses vários “ses” que precisam ser cumpridos para que um uso seja efetivado em dado lote, especialmente as classes de uso CS-a, CS-b e CS-c são formadas por atividades que, via de regra, não possuem impactos e incomodidades notáveis quanto ao ruído diurno e, especialmente, ruído noturno e risco¹³. Conjuntamente, ambos os elementos nos trazem a segurança de que as porções concentradoras de usos residenciais consideradas pelo mercado como inadequadas para o surgimento de novas centralidades pouco serão objeto de novos estabelecimentos e que na eventualidade deles se interessarem incomumente por estas zonas, o controle de permissões de uso da presente proposta e as posteriores definições do Estudo de Impacto de Vizinhança terão condições de trazer o devido resguardo às zonas residenciais em que tais atividades estão com permissões projetadas.

Soma-se a isto que uma ampliação de permissões de uso de maneira mais geral, como a proposta para as diferentes zonas da lei de uso e ocupação do solo, é uma forma de se estimular a desconcentração de atividades econômicas daquelas áreas ou eixos em que elas tradicionalmente mais se concentram e não uma proposta para novamente concentrá-las em outras áreas, sendo que a formação de novas centralidades expressivas depende de muitas outras ocorrências que, novamente, vão além da permissão de uso do solo. O próprio histórico londrinense da genérica Lei Municipal 7.485/1998 que permitia e, em muitos casos, ainda libera uma grande quantidade de estabelecimentos em zonas residenciais, e as amplas permissões de uso vigentes para muitas localidades como os jardins Bancários, Gayon, Morumbi, Veraliz e a Vila Agari, que se preservam essencialmente residenciais, podem ser tomados como exemplos de que a permissão de certo rol de usos do solo não significa que eles se efetivarão e, muito menos, terão presença significativa no total de imóveis de seu bairro para caracterizar uma mudança de função mais ampla¹⁴.

Na contramão das atividades CS-a, CS-b e CS-c, que requerem menos restrições de localização, as classes de uso CS-e e, em especial, CS-f, concentram uma menor quantidade de usos terciários, mas por conta de características próprias às atividades em si e que não dependem das dimensões ou da postura do estabelecimento, tiveram um mais rígido controle locacional, sendo por isso que tais classes de uso tem instalações restritas a um menor conjunto de zonas. Também é sintomático do tratamento de exceção dado aos CNAEs destas categorias que mesmo que sejam em quantidade muito menor, houve a necessidade de desagregá-los em mais (e menores) subclasses e seções de uso.

Na Figura 8 poderá ser consultada a composição das diferentes classes de uso das atividades econômicas terciárias.

¹³ Os eventuais impactos relacionados a tráfego dependem de parametrização do Estudo de Impacto de Vizinhança, que estipulará linhas de corte a partir das quais se poderá caracterizar um empreendimento com base não apenas nas atividades operadas, mas também em suas dimensões e outros fatores.

¹⁴ No sentido contrário, em localidades nas quais há interesse do mercado pela exploração de atividades econômicas, um zoneamento restritivo pode não conseguir impedir em absoluto a transformação dos usos predominantes. Essa situação ocorre em porções hoje zoneadas como ZR-1 (Avenida Adhemar de Barros), ZR-2 (Jardim Lago Parque) e continua a se consolidar em muitos dos eixos comerciais sobrepostos ZC-6 não renovados para a atual LUOS, transformados em ZR-3. Em todas estas porções os usos residenciais vêm perdendo participação ao longo dos últimos anos face a ascensão dos não residenciais.



Figura 8 - Classes de atividades econômicas do setor secundário e as respectivas subclasses que as compõem

		PÚBLICO PRINCIPAL		
		Famílias (F)	Misto (EF)	Empresas (E)
CS-a	Serviços de moradia permanente ou de longa duração			
1.1	Residencial permanente ou de longa duração	Principal	Não há	Não há
CS-b	Atividades terciárias não incômodas voltadas à vizinhança, de atendimento às demandas básicas de pessoas e famílias, além dos serviços técnicos de gabinete			
2.1	Comércio varejista vicinal e local básico a pessoas e famílias	Principal	Secundário	Não há
2.2	Serviços vicinal e local básico a pessoas e famílias	Principal	Secundário	Não há
2.3	Serviços técnicos tipicamente realizados em gabinete (escritório)	Secundário	Principal	Principal
2.4	Serviços operacionais básicos a atividades econômicas	Não há	Secundário	Principal
CS-c	Comércio varejista acessório às demandas das pessoas e famílias e o comércio atacadista tipicamente associado a ele, as atividades de serviços acessórios a pessoas e famílias, incluso o segmento médico e laboratorial, e também os serviços técnicos tipicamente realizados no local do contratante			
3.1	Comércio varejista acessório a pessoas e famílias	Principal	Secundário	Não há
3.2	Serviços acessórios a pessoas e famílias	Principal	Secundário	Secundário
3.3	Serviços médicos e laboratoriais	Principal	Secundário	Não há
3.4	Serviços técnicos tipicamente realizados no local do contratante	Não há	Principal	Secundário
3.5	Comércio atacadista ligado ao varejista de acesso correio	Não há	Não há	Principal
3.6	Comércio atacadista vinculado ao varejista de acesso ocasional e excepcional	Não há	Não há	Principal
CS-d	Atividades de comércio e manutenção de bens de produção			
4.1	Serviços de lavagem e pintura de veículos e outros bens	Não há	Secundário	Principal
4.2	Serviços de manutenção de bens de produção	Não há	Não há	Secundário
4.3	Comércio varejista e atacadista de bens voltados a empresas	Não há	Não há	Secundário
CS-e	Atividades terciárias voltadas a pessoas e famílias que manipulem produtos perigosos ou tenham maior potencial de geração de ruído, além dos serviços de transporte regular de passageiros e de mercadorias e do comércio atacadista de bens primários, para os quais há maior potencial de geração de tráfego pesado			
5.1	Serviços de entretenimento e saúde com potencial de geração de ruído	Principal	Secundário	Não há
5.2	Serviços de transporte regular de passageiros	Principal	Secundário	Não há
5.3	Comércio e serviços com manipulação de produtos perigosos	Secundário	Secundário	Principal
5.4	Serviços de transporte de mercadorias e atividades auxiliares dos transportes	Não há	Principal	Secundário
5.5	Comércio atacadista de bens primários	Não há	Não há	Principal
CS-f	Atividades terciárias que exigem maior controle de localização por seu potencial de risco, nocividade ou incomodidade projetados			
6.1	Serviços de cemitérios e afins	Sim	Não há	Não há
6.2	Penitenciárias e centros correccionais	Principal	Não há	Não há
6.3	Coleta, tratamento, disposição e comercialização de resíduos	Não há	Secundário	Principal
6.4	Comércio atacadista de combustíveis	Não há	Não há	Principal

Fonte: IPPUL (2022).



Os 405 diferentes usos da indústria da transformação estão distribuídos em cinco classes de uso, sendo quatro delas (Ind-a, Ind-b, Ind-c e Ind-d) permitidas nas diferentes zonas urbanas, enquanto a Ind-e, na qual estão a engorda, o abate animal e os curtumes, não pode ser operada dentro dos perímetros urbanos municipais por força do Art. 137 da Lei Orgânica do Município. Dos 129 usos com restrição locacional ambiental, 112 deles (86,82%) são industriais, proporção esta que fez com que além das características de processo econômico, suas classes de uso também fossem fundamentadas no componente ambiental. É por isso que na categoria Ind-a não há nenhuma atividade de tipo RAT, RH ou RHAT e na Ind-b há apenas uma atividade cuja instalação é tradicional em ZCs e em estabelecimentos de pequeno porte.

Em relação à atual LUOS, além da citada inclusão de nova classe para segregar indústrias não permitidas nas zonas urbanas, reorganizamos a hierarquia com a inversão da ordem de agrupamento das atividades, anteriormente de Ind-d para Ind-a, considerando das mais leves para as mais pesadas, definindo as mais leves como Ind-a e as mais pesadas em Ind-d.

Pelo fato de não ser comum que os usos industriais estejam relacionados a pessoas e famílias em sua função consuntiva, ao menos diretamente, não há usos seus, à priori, permitidos em zonas residenciais. Sua maior probabilidade de movimentação de veículos pesados e de emissão de ruídos em período diurno, por serem quase a totalidade dos usos com restrição locacional ambiental e, eventualmente, outros tipos de riscos, foram outros fatores que pesaram nesta decisão, contudo, como explicado na descrição da Ind-a, há um conjunto de usos industriais de bens de consumo não duráveis e semiduráveis, como a alimentícia, de confecção e gráfica, que, excepcionalmente, na condição de cumprirem a área máxima utilizada de IPP, - que em zonas residenciais é de até 500m² - podem ser executados em ZRs.

1.7.7 Indústria a (Ind-a)

A indústria a (Ind-a) é o primeiro nível de permissão industrial, compreendida a partir das zonas de uso misto, onde não possui requisito de área máxima utilizada¹⁵, sendo que muitos de seus CNAEs ainda tem a possibilidade de serem analisados como IPPs para operação em ZRs. Nenhuma de suas atividades possui qualquer risco ambiental, estando nela concentrados nos ramos da indústria alimentícia, de confecção, produtos farmacêuticos e de higiene pessoal e gráficas, ou seja, bens de consumo não duráveis e semiduráveis e voltados ao consumidor final. Completam seus usos as indústrias que produzem bens de consumo duráveis de uso pessoal e doméstico.

Ainda que seja incomum para a indústria, de maneira geral, ter relações diretas com os consumidores, nesta classe estão algumas das poucas atividades do setor secundário que estabelecem relações com pessoas e famílias na função de consumo, como a produção de itens de panificação (padarias), sorvetes (sorveterias), de próteses dentárias (protéticos), roupas sob medida (alfaiates), artigos óticos (ópticas), dentre outros, fato este que reforça que o controle estabelecido de maneira geral

¹⁵ Todas as empresas com atividades industriais ativas em seus alvarás de funcionamento em Londrina no ano de 2021 estavam em lotes com menos de 1.200m² ou utilizavam área inferior a esta para seus processos industriais, o que mostra que os lotes deste zoneamento são preteridos por indústrias de porte mais expressivo. Por conta destes dados, entendemos adequado aplicar a limitação de área utilizada apenas na ocasião de o uso industrial poder ser permitido exclusivamente na modalidade de IPP para a respectiva zona.



sobre os usos residenciais seja contrabalanceado pela possibilidade e reenquadramento como IPP para permitir que tais usos voltados a pessoas e famílias sejam, na ocasião de executados em pequeno porte, também liberados em zonas residenciais, à exemplo de como também tratamos o comércio e serviços voltado a este público quando não notadamente caracterizado por potencial ou intrínseca incomodidade ou risco.

1.7.8 Indústria b (Ind-b)

A classe de usos Ind-b é permitida a partir de zonas comerciais e concentra a produção de bens destinados à outras atividades econômicas, especialmente a partir do aço produzido pelas siderúrgicas, como na produção de artigos de serralheria, fabricação de ferramentas, tubos e laminados de aço, chassis para caminhonetes, dentre outros, ou então a produção de bens de madeira e metal de consumo final, como feito por carpintarias, marcenarias, ou na indústria moveleira que produz com base em madeira. A opção pela permissão dessas indústrias a partir de ZCs buscou coerência com as permissões para atividades comerciais e de serviços para atividades com maior potencial de geração de ruído ocorrer apenas a partir deste conjunto de zonas. Com exceção do CNAE C253900200 - Serviços de tratamento e revestimento em metais – Tradicional em zonas comerciais, não há nenhuma atividade com restrição locacional ambiental e pelo processo econômico típico, nenhuma atividade Ind-b pode ser analisada como Indústria de Pequeno Porte.

1.7.9 Indústria c (Ind-c)

A Indústria c (Ind-c) concentra as atividades de transformação com permissão projetada a partir da zona industrial 1 que, lembramos, foi concebida nessa LUOS pra não permitir novos parcelamentos do solo para fins residenciais. A segregação destas indústrias se deve, em grande medida, às restrições locacionais ambientais compartilhadas pela maioria de suas atividades, como as indústrias alimentícia e de produção de máquinas e bens intermediários, especificamente aquelas RAT, RH ou RHAT e que, por isso, não compuseram, respectivamente, a Ind-a Ind-b, além da produção de itens cerâmicos, rochosos ou de concreto para materiais de construção, bem como os produtos químicos para uso industrial e doméstico. Pelas grandes dimensões requisitadas e o tráfego de veículos pesados intrínsecos ao processo econômico, a subclasse de beneficiamento inicial de produtos agropecuários foi a única que precisou ser agrupada nesta classe de uso mesmo tendo a maioria das atividades de tipo “Básica” para fins de Restrição Locacional Ambiental.

1.7.10 Indústria d (Ind-d)

O grupo de indústrias d (Ind-d) concentra as operações do setor secundário com maior necessidade de afastamento de usos residenciais, à priori permitidas apenas na Zona Industrial 2, que é o zoneamento urbano mais potente de nossa proposta. Estão classificadas como Ind-d indústrias como siderúrgicas, refinarias, fabricantes de cimento, que pertencem ao conjunto industrial de base, de fabricação de produtos perigosos, além de outras com maior potencial de incomodidade e/ou risco, sendo que todas elas estão apontadas como atividades com Restrição

Locacional Ambiental, muitas delas de grande risco ou alto impacto pelo Ofício SEMA 069/2017.

Como pode ser observado no mapa de zonas, pertencem ao zoneamento industrial 2 somente a porção noroeste da zona urbana, entorno do Pool de Combustíveis e dos terminais rodoferroviários, além de lotes da Adama Brasil SA¹⁶, empresa produtora de defensivos agrícolas com longo histórico de ocupação onde sedia suas atividades produtivas. Deixam de fazer parte do zoneamento industrial mais potente as porções ao sul da Rodovia Luiz Beraldi (Estrada do Saltinho), que é em grande parte sobreposta à Zona de Amortecimento da Mata dos Godoy e, por isso, foi retirada do perímetro urbano¹⁷, além de não ter sido alvo de consolidação dos usos industriais hoje permitidos, e o polígono do Parque das Indústrias Leves, que mesmo sendo uma porção já consolidada voltada ao setor secundário, encontra-se em continuidade com o Parque Waldemar Hauer B, concentrador de usos residenciais, além de que lotes localizados ao seu norte vem sendo objeto da implantação de novos loteamentos residenciais. Em suma, considerando isoladamente a atividade econômica, nossa proposta estabelece uma concentração das possibilidades de localização dos usos industriais mais pesados em áreas nos quais há número relativamente pequeno de imóveis de usos exclusivamente não residenciais e os existentes são de grande porte e permanecem muitos sequer parcelados para fins urbanos.

Tal situação pode criar dificuldades em específico para indústrias de pequeno porte que operem estas atividades. Também há de ser considerado que em muitos casos não são executadas no estabelecimento todas as possibilidades contidas na lista de descritores e nas notas explicativas do CONCLA/IBGE para o CNAE e que instrumentos tecnológicos podem ser utilizados para controle de riscos e incomodidades destas atividades. Considerando este quadro, optamos por abrir a possibilidade de instalação de Ind-d em ZI-1 desde que restrito à área máxima de IPP da zona e com a anuência da SEMA, AMS, CODEL e IPPUL nos temas de sua competência, mediante análise do relatório de caracterização produtiva do empreendimento.

1.7.11 Indústria e (Ind-e)

Compõem o rol de indústrias e (Ind-e) apenas as atividades proibidas nos perímetros urbanos do município por força do Art. 137 da Lei Orgânica do Município, que veda nestas porções a implantação e o funcionamento de atividades de engorda e abate de animais.

À exemplo do ocorrido para as atividades comerciais e de serviços, a maior parte dos usos industriais (274 ou 67,65%) está concentrada em suas categorias mais leves, Ind-a e Ind-b. Para estes destacamos que a ausência de risco ou impacto ambiental, a impossibilidade de apontar outros impactos e incomodidades notáveis intrínsecas à natureza da atividade e a ausência de dados específicos da operação de

¹⁶ A Lei Municipal nº 12.540/2017 procedeu a alteração do zoneamento dos lotes da Adama para ZI-4, a atual zona industrial voltada aos usos mais pesados permitidos na cidade. Além disso, a empresa cumpriu as medidas estipuladas no Estudo de Impacto de Vizinhança tramitado sob Processo SIP nº 39307/2016 e Processo SEI 84.001264/2017-54, desta forma, a proposta de ZI-2 para seus lotes vem no sentido de manter o quadro atualmente estabelecido para as atividades produtivas da empresa.

¹⁷ A face oeste desta ZI-4, defronte à Rodovia PR-445, tem as mesmas permissões de uso da ZEU-IND, observados o atendimento aos requisitos de parcelamento do solo. Desta maneira, acreditamos que está suprida a necessidade de áreas industriais em porções com condições mais efetivas de ocupação como essa de frente para a rodovia estadual.



cada estabelecimento não implicam na necessidade de permiti-los apenas em zonas industriais a partir de sua classe de uso PE. Ressaltamos, por outro lado, que embora haja atividades comerciais e de serviços permitidas em qualquer zona (CS-a e CS-b), os usos industriais são liberados apenas a partir de zonas de uso misto, exceção feita às IPPs que são atividades por vezes vinculadas ao segmento terciário e, em muitos casos, operados em caráter doméstico. As 120 atividades Ind-c e Ind-d, por sua vez, contam com permissão específica para zonas industriais seja por conta das incomodidades ou de riscos intrinsecamente esperadas pelo seu processo econômico e que, por isso, demandaram maior controle locacional já na etapa de definição de classes de uso.

Na Figura 9 poderá ser consultada a composição das diferentes classes de uso das atividades econômicas do setor secundário.



Figura 9 - Classes de atividades econômicas do setor secundário e as respectivas subclasses que as compõem

		ATIVIDADE COM RESTRIÇÃO LOCACIONAL AMBIENTAL	EXEMPLOS
IND-a	Indústrias de menor potencial de risco, nocividade ou incomodidade, compreende a maior parte da produção de bens de consumo final a partir de matéria prima transformada, especialmente os não-duráveis e semi-duráveis		
8.1	Indústria alimentícia	Nenhuma	Massas alimentícias, sorvetes, vinhos...
8.2	Façções, confecções e atividades industriais complementares	Nenhuma	Uniformes profissionais, calçados, roupas íntimas...
8.3	Indústrias auxiliares tipicamente vinculadas ao terciário	Nenhuma	Prótese dentária, aparelhos físicos, joalheria...
8.4	Demais indústrias tradicionais	Nenhuma	Gráficas, tapeçarias...
8.5	Produtos farmacêuticos e de higiene pessoal	Nenhuma	Medicamentos, cosméticos, absorventes íntimos...
8.6	Aparelhos eletroeletrônicos e demais bens de consumo pessoal e doméstico	Nenhuma	Telefones, cronômetros, componentes eletrônicos...
IND-b	Indústrias de baixo potencial de risco, nocividade ou incomodidade, compreende grande parte da produção de bens de consumo duráveis e os bens de produção		
9.1	Máquinas e bens intermediários	Raro	Serralherias, máquinas industriais, peças para veículos, embalagens...
9.2	Bens de madeira e metal de consumo final	Nenhuma	Serviço de marcenaria, fabricação de esquadrias de metal, mesas de bilhar...
IND-c	Indústrias de processamento inicial de matéria prima natural, além das alimentícias ou químicas com restrição locacional de ordem hídrica (RH) ou atmosférica (RAT)/(RHAT)		
10.1	Indústria alimentícia (com restrição ambiental)	Todas	Conservas de palmito, produção de amido, farinha de mandioca...
10.2	Beneficiamento inicial de produtos agropecuários	Algumas	Moagem de trigo, beneficiamento de café, serrarias...
10.3	Produtos químicos para uso industrial e doméstico	Maioria	Tintas, aditivos industriais, desinfetantes...
10.4	Materiais cerâmicos, rochosos ou de concreto para construção	Maioria	Tijolos, massa de concreto, aparelhamento de rochas...
10.5	Máquinas e bens intermediários (com restrição ambiental)	Todas	Fabricação de elastômeros, forjados de metais não ferrosos, fibras artificiais e sintéticas...
IND-d	Indústrias de maior potencial de risco, nocividade ou incomodidade projetados, incompatíveis com o uso residencial		
11.1	Indústria de base	Todas	Britamento de pedras, fabricação de cimento, metalurgia do cobre...
11.2	Fabricação de produtos perigosos	Todas	Formulação de combustíveis, defensivos agrícolas, pólvora...
11.3	Demais indústrias com maior potencial de incomodidade e/ou risco	Todas	Preparação do leite, fabricação de papel, usinas de compostagem...
IND-e	Indústrias de abate de animais, curtumes e atividades afins		
12.1	Indústria do abate	Todas	Abate de animais, frigoríficos, curtumes...

Fonte: IPPUL (2022).

1.7.12 Agropecuária e Extrativa Mineral

Todos usos do solo das subcategorias Comércio e Serviços (CS) e Indústria da Transformação (IND) apresentados anteriormente são eminentemente urbanos e os procedimentos de constituição de classes de uso e a definição de quais deles serão permitidas por zona são necessários não apenas pelo controle dos usos do solo nas diferentes porções da cidade, mas também por conta dos procedimentos de licenciamento destes usos na zona urbana, realizados pela Secretaria Municipal de Fazenda. Já os usos de Agropecuária¹⁸ e Extrativa Mineral, que compreende a agricultura, a pecuária e a extração mineral, são, em oposição ao conteúdo urbano, próprios do espaço rural e, portanto, no nosso entendimento, sua execução deve ser priorizar as áreas que lhe são próprias.

Independentemente da porção espacial ocupada pela propriedade, os procedimentos para o licenciamento de atividades e emissão de nota fiscal da produção rural são específicos e realizados pela Secretaria Municipal de Agricultura em conjunto com o Governo do Estado do Paraná. Na Seção III da Norma de Procedimento Fiscal nº 031/2015, que estabelece os documentos prévios à inscrição ao Cadastro de Produtores Rurais (CAD/PRO), que é necessário para a circulação de mercadorias relativas à atividade agropecuária, não existe a necessidade de anuência das instâncias municipais quanto ao uso e ocupação do solo para este tipo de atividade. Também neste tema, a página "Nota Fiscal do Produtor (LONDRINA, 2022) não traz menção à documentos do tipo como requisitos, portanto, entendemos que não cabe ao Município emitir certidões de uso e ocupação do solo para este tipo de atividade e, portanto, anuir quanto a usos rurais, inclusive em zonas urbanas.

1.8 Os usos não residenciais da área de expansão urbana

As Áreas de Expansão Urbana dividem-se basicamente em três tipos de zonas conforme os seus objetivos. A Zona de Expansão Urbana Residencial (ZEU-RES) destina-se ao uso residencial unifamiliar de baixíssima densidade, além dos demais usos não incômodos de apoio a pessoas e seus domicílios, abrangendo as áreas contíguas aos Perímetros Urbanos de Londrina e do Espírito Santo. A Zona de Expansão Urbana do Limoeiro (ZEU-LIM) destina-se à ampliação do Aeroporto Governador José Richa e atividades complementares, ao passo que as Zonas de Expansão Urbana Industrial (ZEU-IND) destinam-se às atividades industriais e aos usos comerciais e de serviços de maior risco ambiental e incomodidade, dividindo-se em norte e sul conforme sua localização perante o perímetro urbano de Londrina. Lembramos os dados apresentados na Audiência Pública sobre a Lei da Divisão Territorial do Município de Londrina, de que por volta de 20% do perímetro urbano do distrito sede estava na condição de vazio urbano líquido apto para a construção de moradias e que salvo a exceção da conurbação com Cambé, as parcelas mais externas ao perímetro urbano londrinense não são caracterizadas por intensa presença de usos urbanos.

Pela condição atual da área abarcada pela expansão urbana, seus usos não residenciais mais característicos são os rurais, aqui compreendidos principalmente pela produção agropecuária, e, de maneira complementar, pelos demais usos agroindustriais, comerciais e de serviços associados a eles e que são fundamentais para a sua efetivação, pelas operações agroindustriais de processamento da produção agropecuária e os comércios e serviços com localização conveniente junto aos ativos típicos rurais, a exemplo de restaurantes, buffets e afins. Observa-se que as atividades rurais e agroindústrias são mais fáceis de definir como tipicamente rurais, dotadas de características e possuidoras de requisitos locacionais específicos para a sua execução, já as demais poderiam, à princípio, ser consideradas como eminentemente urbanas, mas associam-se e dão suporte à produção agropecuária e extrativa mineral, ou então embora sejam executados no espaço urbano, também podem se beneficiar ou mesmo requisitar os ativos típicos rurais. Ainda assim, os usos

¹⁸ Por força do Art. 174 da Lei Municipal nº 11.468/2011, não é permitida a aplicação de agrotóxicos em plantações localizadas em áreas urbanizadas dentro do perímetro urbano.

agropecuários abarcam basicamente a totalidade do espaço dedicado aos usos não residenciais nesta área.

Da mesma forma como a atividade 5211799 - Depósitos de mercadorias para terceiros, exceto armazéns gerais e guarda móveis, onde estão compreendidos também os serviços de armazenamento em silos, pode ser operada no perímetro urbano, ainda que usualmente se instale próximo aos seus limites, pelos procedimentos de produção e estocagem da produção agropecuária, ela também é executada no espaço rural onde pelas questões econômicas relacionadas pode inclusive ser prestada de um produtor rural para outro. Considerando as zonas urbanas apresentadas anteriormente, esta atividade pertence à classe de uso CS-e, que também contempla atividades como 221290000 - Reforma de pneumáticos usados, de evidente caráter urbano. Este exemplo de duas atividades radicalmente diferentes em relação à expansão urbana, mas pertencentes à mesma classe de uso urbana mostra como os usos não residenciais da expansão urbana são incompatíveis com os das zonas urbanas e, portanto, requisitam classificação específica, pois na expansão urbana londrinense, pela sua características históricas de usos do solo, devem estar contempladas permissões de uso tanto para as atividades eminentemente rurais, como aquelas que são ambíguas e podem ser operadas tanto no espaço urbano quanto no rural para que as diferentes funções de cada porção sejam efetivadas.

Compreender o quadro histórico e as limitações de aplicação das classes de uso urbanas foi basilar para propor que na ZEU-RES e na ZEU-LIM, que pela localização pertencem à expansão urbana independente da realização de desmembramento - ao contrário do que ocorre para os lotes da ZEU-IND, que são incluídos na Expansão Urbana após a efetivação deste procedimento (como detalhado adiante) - que com a devida anuência dos órgãos responsáveis, estejam nela contempladas permissões de usos para as atividades intrinsecamente rurais da Agropecuária e Extrativa Mineral, bem como as aquelas associadas à produção rural ou com localização conveniente junto aos ativos típicos rurais. Em virtude de todas as especificidades elencadas, nomeamos esta classe de uso de Atividade Econômica da Expansão Urbana 1 (AEX-1) e, por oposição, as atividades econômicas eminentemente urbanas foram enquadradas na classe de uso Atividade Econômica da Expansão Urbana 2 (AEX-2)¹⁹, não sendo permitidas na ZEU-RES. Ressaltamos que estas duas categorias de uso contemplam a totalidade dos códigos CNAEs e aplicam-se apenas à expansão urbana.

Como a ZEU-IND é dedicada à implantação de atividades industriais, além das comerciais e de serviços de maior incomodidade e risco ambiental, apenas para as porções por ela abarcadas para as quais forem previamente cumpridos os requisitos do desmembramento do solo é que efetivamente fazem a sua integração à expansão urbana, tendo, a partir daí, permissões de usos exclusivamente não residenciais que incluem as classes de uso AEX-1 e AEX-2. Como acreditamos que as porções mais próximas ao perímetro urbano devam ser as preferidas para a implantação destes usos e, lembrando das restrições de ordem atmosférica que impõem um limite de 3.000m² de área máxima utilizada para as atividades com restrição atmosférica em ZI-1, a possibilidade para que as indústrias com restrição do tipo sejam aprovadas nesta zona fica condicionada a parecer do IPPUL, SEMA, AMS e CODEL nos temas de sua competência. Além disso, da mesma maneira como para o perímetro urbano, nos seus lotes localizados em bacias de manancial de abastecimento não são permitidos usos caracterizados por restrição de tipo hídrico.

Especificamente a ZEU-RES tem a possibilidade de parcelamento do solo para fins urbanos na modalidade de loteamento com permissão para usos residenciais de chácaras de lazer com tamanho de lote mínimo ou unidade autônoma mínima de 1.750m². Consideramos que a porção que passar pelo processo de parcelamento efetiva sua integração a uma configuração espacial mais urbana, passando, por isso, suas permissões de uso serem as mesmas da ZR-1.

¹⁹ Pela finalidade especial da Zona de Expansão Urbana do Limoeiro quanto a ampliação do Aeroporto Governador José Richa, para ela também estão adicionadas permissão para usos relacionados ao aeroporto.

2. A LEI DE LIBERDADE ECONÔMICA (LEI FEDERAL Nº 13.784/2019)

Nesta parte do trabalho analisamos a Lei de Liberdade Econômica (Lei Federal nº 13.874/2019), alguns dos regulamentos do Ministério da Economia que visam definir sua classificação de risco de atividades econômicas e o Decreto Municipal nº 1.167/2020, que traz os enquadramentos e os operacionaliza para a emissão do Alvará de Licença de Localização e Funcionamento na realidade londrinense. O presente trabalho se justifica pois propomos que após a revisão da Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS) seja otimizado o processo de licenciamento de empresas e também por que a atual Consulta Prévia da Secretaria Municipal de Fazenda precisará ser profundamente remodelada com estas alterações. Um dos focos da Lei da Liberdade Econômica é instituir diferentes níveis burocráticos para o licenciamento e fiscalização de empreendimentos com base no seu risco e, por isto, ao menos em princípio, seria ideal providenciar o compartilhamento de parâmetros entre as normas federais e municipais, unificando e simplificando todo o processo de abertura, mudança ou ampliação de empreendimentos econômicos.

São dois os elementos que classificam uma atividade em níveis de baixo, médio e alto risco conforme a Lei Federal nº 13.874/2019, sendo: 1) Sanitário e Ambiental e; 2) Incêndio, Pânico e Emergências. Embora tenhamos considerado especialmente o critério ambiental na caracterização das atividades e no enquadramento das categorias de usos permitidas, servindo inclusive de forma imperativa no que planejamos para a permissão ou não das atividades nas diferentes zonas, ele ainda não foi objeto específico de nenhum regulamento do Ministério de Economia que aponte quais são os empreendimentos de médio ou alto risco, estando definidos no Anexo I da Resolução CGSIM nº 57/2020 apenas as atividades de “baixo risco” ambiental e ainda de forma unificada ao critério sanitário.

Ao contrário deste documento normativo anterior que trata o controle ambiental e a segurança sanitária de forma única, a Resolução CGSIM nº 62/2020 aborda exclusivamente a questão sanitária, a qual recebeu uma complementação da desagregação em atividades de médio e alto risco, ainda assim deixando várias atividades sem classificação alguma. O controle ambiental sequer é mencionado neste documento e também não foi especificado em resoluções posteriores do CGSIM. Portanto, entendemos que a questão que poderia trazer contribuições mais para a LUOS – o controle ambiental – e justamente para aquelas atividades requerem mais atenção, não foi suficientemente esmiuçada no conjunto de normas da Lei de Liberdade Econômica.

Os critérios de incêndio, pânico e emergências, com definições de baixo, médio e alto risco estipuladas pela Resolução CGSIM nº 58/2020 e o de segurança sanitária (comentada anteriormente), são de interesse secundário à Lei de Uso e Ocupação do Solo e melhor tratados respectivamente pelo Corpo de Bombeiros e pela Secretaria Municipal de Obras e Pavimentação (SMOP) para a primeira e, no segundo caso, pela Diretoria de Vigilância em Saúde da Autarquia Municipal de Saúde (AMS-DVS). Ambas as entidades municipais especializadas compõem a Equipe Técnica Municipal, podendo contribuir para um melhor controle especialmente nestas temáticas de seu maior interesse.

2.1 Risco quanto a prevenção de incêndio, pânico e emergências

Na Resolução CGSIM nº 58/2020, atualmente em vigor, a definição de risco pelo critério de prevenção contra incêndio, pânico e emergências é feita com base em mais de uma dezena de fundamentos aplicáveis especialmente ao *estabelecimento*, não considerando a atividade econômica isoladamente. Eles tratam sobre temas como a área total construída e quantidade

de pavimentos da edificação, capacidade de público e comercialização do negócio, ou a quantidade armazenada de alguns produtos perigosos. Separados por código CNAE estão apenas 10 atividades de intrínseco alto risco neste tema, enquanto os restantes, por exclusão, são dependentes da análise dos critérios citados anteriormente para o estabelecimento para então serem classificadas em baixo, médio ou alto risco.

Comparando à nossa proposta de 31/03/2022, dos CNAEs classificados em alto risco quanto a incêndio, pânico e emergências, um deles não era permitido na zona urbana (extração de petróleo e gás natural); todos os quatro de fabricação ou comércio atacadista pertencem ao conjunto comercial atacadista para o qual foi previamente diferenciado e endurecido as permissões - frente seus pares varejistas, estando liberados apenas em zonas industriais; dois dos comerciais varejistas, sendo o comércio varejista de fogos de artifício e artigos pirotécnicos e o de postos de combustíveis, estavam concebidos apenas a partir de zonas comerciais e; somente as três atividades mais ligadas à demanda corriqueira dos consumidores finais a partir de estabelecimentos comumente de pequeno porte - sendo o comércio varejista de gás liquefeito do petróleo (GLP), o comércio varejista de lubrificantes, que é muito utilizado por oficinas mecânicas, e o comércio varejista de outros produtos não especificados anteriormente, que dentre uma miríade de quinquilharias contempla também o de cartão e lenha, raras em nossa cidade - foram enquadrados em CSC. Ainda que pela demanda desconcentrada espacialmente e da venda costumeira de pequenos volumes (há correspondentes atacadistas, de localização mais restrita em nossa proposta de LUOS), eles tenham uma maior necessidade e vocação de dispersão no espaço urbano, ressaltamos que estes três últimos CNAEs ainda serão alvo de estudos futuros de limitações a partir do Estudo de Impacto de Vizinhança.

Alguns dos critérios adotados pela Resolução CGSIM nº 58/2020 são aproximados, mas não exatamente iguais aos de controle e permissividade propostos para a Lei de Uso e Ocupação do Solo, não havendo correspondência adequada tanto no objeto que tratam, quanto nas linhas de corte estipuladas. Um exemplo do primeiro caso é que o "Baixo Risco" da Lei Federal nº 13.874/2019, se aplica quando a empresa estiver *na residência do empreendedor, sem recepção de pessoas*, enquanto na proposta da LUOS se prevê limitar o *atendimento presencial* nas modalidades de Escritório Administrativo e Domicílio Fiscal, não havendo interesse em aplicar esta condicionante para outras modalidades e muitas das atividades econômicas. Exemplifica o segundo caso que um dos definidores de baixo risco da Resolução CGSIM nº 58/2020 seja que a atividade esteja em *edificações com área total construída de até 200m²*, de maneira genérica, enquanto a proposta para a LUOS é que seja empregado o critério de *área utilizada* e, por conta das diferentes características históricas e projetadas para uso e ocupação do solo, variando conforme a zona.

Adicionalmente há critérios que constam na Lei Federal 13.874/2019 que não interessam na análise da compatibilidade da atividade quanto as permissões de usos não residenciais, como "Quantidade de pavimentos da edificação" e também pontos mal definidos, como locais em que "pacientes necessitam de cuidados especiais", que é um limitante mesmo não havendo especificação do que sejam esses cuidados. Também estranhamos a ausência de certos CNAEs de evidente risco quanto a incêndio na lista de "alto risco", como 1922501 - formulação de combustíveis, 1931400 - fabricação de álcool, 2051700 - fabricação de defensivos agrícolas e, 3520401 - produção de gás, processamento de gás natural, que são bastante similares a outros que possuem restrições²⁰.

Em suma, os critérios que a Lei Federal 13.874/2019 e suas resoluções estipulam para a diferenciação de risco quanto a prevenção contra incêndio, pânico e emergências e a proposta atual para a Lei de Uso e Ocupação do Solo são incompatíveis entre si e a sua adoção unificada em prol da implantação de um sistema de licenciamento mais abrangente

²⁰ Uma dessas incoerências é que embora o 4784900 - comércio varejista de gás liquefeito de petróleo (GLP) seja classificado como uma atividade de alto risco, a atividade de 4682600 - comércio atacadista de gás liquefeito de petróleo (GLP) não pertence à categoria de alto risco, mesmo que conforme definições do IBGE as atividades atacadistas sejam destacadas como aquelas tipicamente voltadas à grande quantidade de produtos de mesmo tipo.

seria inadequada e inoportuna, tornando mais restritas as normas previstas ao município por conta das determinações federais já estipuladas e engessando as possibilidades de alteração em âmbito local. Além destas objeções conceituais e de propósito, uma eventual união destas normas traria complexidade desnecessária à ferramenta de análise de uso e ocupação do solo, o que implicaria em dificuldades de operacionalizá-la, além de requisitar ao empreendedor muitas informações em um nível ainda inicial de análise e que muitas vezes não passa disso, visto que nem toda prospecção de localização resulta em Alvará de Licença de Localização e Funcionamento.

2.2 Risco na temática de controle sanitário e ambiental

Lembramos que as atividades desta temática estão desagregadas em baixo (372 CNAEs), médio (125 CNAEs) e alto risco (90 CNAEs) apenas quanto ao controle sanitário pela Resolução CGSIM nº 62/2020 e que as restrições de ordem ambiental foram estipuladas previamente junto do controle sanitário somente para as de "baixo risco" (372 CNAEs) pela Resolução CGSIM nº 57/2020 (Figura 1). Por serem colocadas juntas neste último documento e em uma série de outros é que neste tópico tratamos o controle sanitário e o ambiental de forma unificada.

Um problema da classificação de risco sanitário é que segundo o Inciso II do Art. 2º da Resolução CGSIM nº 57/2020, o nível médio compreenderia as "atividades cujo grau de risco não seja considerado alto e que não se enquadrem no conceito de nível de risco I, baixo risco, "baixo risco A", risco leve, irrelevante ou inexistente", o que coloca pouco mais de 1.000 atividades neste nível médio definido por exclusão. Já no Art. 8º da Resolução CGSIM nº 62/2020, publicada posteriormente, o risco médio abarca apenas 125 CNAEs específicos. Não encontramos nenhuma atualização no documento da Resolução CGSIM 57/2020 que indique a substituição de seu rol de atividades de médio nível, podendo haver então duplicidade de normatização das atividades desta categoria de risco sanitário e, mesmo se realmente houve tal substituição, não localizamos nenhuma anotação de qual seria o patamar atualizado daquelas atividades outrora classificadas como médio risco por exclusão na Resolução CGSIM nº 57/2020 e que não foram enquadradas em médio ou alto risco na Resolução CGSIM nº 62/2020.

É uma diferença notável em relação à classificação de risco de prevenção de incêndio, pânico e emergências, que o risco sanitário esteja estipulado por código CNAE. Ainda assim, 85 atividades podem ser enquadradas de maneira condicionada em ao menos dois níveis conforme o tamanho da área construída, tipo de bem produzido/serviço prestado ou seu método de produção/prestação, dentre outros critérios, o que é um dificultador das iniciativas de automatização.

Grande parte das atividades com risco sanitário de níveis médio e alto da Resolução CGSIM 62/2020 envolvem a produção e comercialização de alimentos e medicamentos ou a prestação de serviços de saúde e laboratoriais. Quanto às atividades, duas coisas mais nos chamaram a atenção: 1) Muitas delas não possuem risco ambiental apontado no Ofício 069/2017 - SEMA, a exemplo de 8630504 - atividade odontológica, 9609205 - Atividades de sauna e banhos, 4637106 - comercio atacadista de sorvetes, 8513900 - ensino fundamental e 7120100 - testes e análises técnicas, um indício de que nos níveis médio e alto não há vinculação entre necessidade de controle de risco sanitário e ambiental, ao contrário do inicialmente foi proposto pela Resolução CGSIM nº 57/2020, na qual estes critérios ainda estavam unificados²¹ e; 2) há atividades econômicas semelhantes a outras de maior risco que não encontram-se explicitamente definidas nos riscos médio e alto, a exemplo de 1052000 -

²¹ Das 104 atividades que classificamos com algum tipo de restrição no critério locacional ambiental, apenas 27 (74,03%) constam na Resolução CGSIM nº 57/2020 como de níveis médio ou alto de risco sanitário.

fabricação de laticínios e da 1013901 - fabricação de produtos de carne, - que inclusive demandam parecer técnico da Diretoria de Vigilância em Saúde da Autarquia Municipal de Saúde nos processos de Certidão Prévia Unificada. Além disso, há atividades classificadas em mais de um nível de risco sem razão explícita, como a 5612100 - Serviços Ambulantes de Alimentação (baixo e médio) e imprecisões conceituais e terminológicas, a exemplo do requisito da Resolução nº CGSIM 62/2020 que requer a não execução de “procedimentos invasivos” para que certas atividades de saúde sejam enquadradas em risco moderado, sendo que estes procedimentos não estão caracterizados na norma.

Se para risco sanitário não fica claro se a Resolução CGSIM nº 62/2020 substituiu ou complementou a Resolução CGSIM nº 57/2020, quando abordamos a questão ambiental as dúvidas são ainda maiores. Enquanto no documento mais antigo ambos os critérios eram tratados juntos e, por isso, o Anexo I que classificava o “baixo risco” abarcava inclusive o controle ambiental, a mais recente os separa e traz o complemento de médio e alto risco apenas para a questão sanitária. Por este motivo, no nosso entendimento, a classificação de controle ambiental permanece ainda mais incompleta já que sobre ela estariam definidos apenas os CNAEs de baixo risco e não os de médio ou alto.

Outro problema relacionado é que como a Resolução CGSIM nº 57/2020 também considera algumas atividades de baixo risco apenas se seguissem critérios limitantes como área útil máxima, tipo de produção e bens resultantes, etc., e somente na Resolução CGSIM nº 62/2020 é que estão colocados a qual nível elas pertencem caso não obedeçam tais linhas de corte, por isso, a definição de quais seriam os níveis de risco delas foi estabelecido unicamente para o elemento sanitário, explicitando outra omissão relevante quanto ao critério ambiental²². O Inciso II do Art. 2º da Resolução CGSIM nº 57/2020 até poderia garantir que seria o nível médio o atribuído a estes casos, mas em sua redação o nível médio seria dependente de as atividades também não serem classificadas como de alto risco, o que não foi feito em nenhum documento até então.

Não identificamos muitos desalinhamentos entre o que propomos como atividades de categoria ambiental “Básica”, ou seja, sem restrição locacional para a instalação e aquelas definidas na Resolução CGSIM nº 57/2020 como de risco ambiental leve. As divergências se deram apenas para hospitais veterinários, que seguimos a restrição de instalação junto a bacias de mananciais de abastecimento público pelo estipulado pela Lei Estadual nº 8.935/1989 no Inciso II de seu Art. 3º e, também para a atividade de fabricação de gelo, considerada de alto risco ambiental pelo Ofício nº 069/2017 – SEMA caso use amônia em seu processo produtiva, enquanto no Anexo I da Resolução CGSIM nº 57/2020 ela é tida como de “baixo risco” desde que não seja para consumo humano, restrição aparentemente mais ligada ao critério sanitário do que ao ambiental. Mesmo que sejam apenas essas duas discrepâncias mais expressivas, o desencontro entre a norma federal e a municipal evidencia outras dificuldades na eventual importação de um critério único da instância federal, fora que caso enfim fosse completada a classificação de médio e alto risco de controle ambiental para a Lei de Liberdade Econômica, esses desacordos poderiam ser ainda mais expressivos²³.

²² Mesmo no controle sanitário há cinco CNAEs (1354500, 1521100, 1531901, 2319200 e 2539001) atividades que parecem ter sido esquecidos quando publicada a resolução classificatória mais recente do tema, visto que embora a Resolução CGSIM nº 57/2020 as aponte como de baixo risco com condicionantes, a Resolução CGSIM nº 62/2020 que complementou a classificação de controle sanitário sequer os mencionou, se omitindo na definição de a qual nível pertencem tais atividades se não atenderem os requisitos para enquadramento no mais baixo. Também no Decreto Municipal nº. 1.167/2020 que esclarece em âmbito londrinense quais são as atividades de baixo risco condicionado sanitário e ambiental – no contexto municipal classificadas conjuntamente, como detalhado adiante - não constam explicitamente qual risco os empreendimentos passariam a ter caso não sigam os limitantes para o nível baixo. Acreditamos que a definição de “médio risco” do Inciso II do Art. 11 do Decreto nº 1.167/2020, agrupando no nível médio as atividades não classificadas nem como baixo e nem como de alto risco sanitário e ambiental tenha sido uma solução simples para se evitar os equívocos e omissões da legislação federal sobre o tema.

²³ Há uma pequena divergência com outras três indústrias alimentícias que são tidas como de risco baixo quanto ao controle ambiental, mas que se forem de pequeno porte também seriam consideradas na categoria “Básica” quanto à restrição ambiental.



No conjunto, mesmo que o ordenamento desta temática por CNAE facilite, em tese, a automatização do processo de licenciamento, a série de dúvidas e empecilhos supracitados tornam problemática a unificação do critério controle sanitário e ambiental que estabelecem as diretrizes federais com o que propomos na LUOS. As observações anteriores se referem ao disposto pelas resoluções federais sobre o enquadramento de atividades econômicas quanto ao risco em relação ao controle sanitário e ambiental, bem como quanto a incêndio, pânico e emergências. A seguir apresentamos como o Município de Londrina atualmente trata essas questões.

2.3 O controle por risco no Decreto Municipal nº 1.167/2020

Algum tempo após o início da vigência da Lei de Liberdade Econômica foram redefinidos os trâmites para a emissão do Alvará de Licença e Localização e Funcionamento em Londrina por meio do Decreto Municipal nº 1.167/2020, diferenciando conforme o nível de risco quais seriam os prazos e a burocracia que os empreendimentos deveriam seguir para iniciar e conduzir suas operações. No Art. 11 deste decreto, é colocado que para o funcionamento de atividades de baixo risco a emissão do Alvará Automático é feito de forma imediata, enquanto para aquelas de médio risco poderá ser obtido Alvará Provisório por 12 meses para que neste prazo seja providenciado os documentos adicionais enquanto a empresa inicia seu funcionamento²⁴. Por último, os empreendimentos de alto risco tem seu alvará de funcionamento condicionado à apresentação prévia de todas as anuências e documentações exigidas.

Outros entes federativos podem criar classificações próprias de risco, mas apenas parcialmente, por isso, antes de analisar como o Município de Londrina lida com as classificações de risco da Lei de Liberdade Econômica, é importante contextualizar que a Resolução CGSIM nº 62/2020, no § 1º de seu Art. 6º e também no seu Art. 8º, respectivamente, faculta aos estados e municípios a liberdade para definição das atividades de baixo e médio risco quanto à segurança sanitária, mas não há esse tipo de abertura para as atividades de alto risco que, por isso, entendemos que invariavelmente devam ser ao menos aquelas enquadradas em seu Anexo II²⁵.

Para fins de prevenção contra incêndio, pânico e emergências, por sua vez, o § 1º do Art. 3º e o Art. 5º da Resolução CGSIM nº 58/2020, também permitem que os Corpos de Bombeiros Militares dos estados estabeleçam sua própria classificação quanto aos empreendimentos de baixo e médio risco, enquanto o Parágrafo Único do Art. 8º define terminantemente que as atividades anexas à resolução são classificadas como de alto risco, não abrindo possibilidade de seu enquadramento distinto por outros órgãos. Em todo o caso, havendo edição de normas próprias por ente municipal ou estadual, elas devem ser encaminhadas ao Ministério da Economia. Na Figura 1 constam os quantitativos de atividades enquadradas por risco conforme as resoluções CGSIM e segundo o que dispõe o Decreto Municipal nº 1.167/2020²⁶.

²⁴ Segundo Londrina (2022) existe ainda a possibilidade de que o Alvará de Licença de Localização e Funcionamento seja expedido inicialmente de maneira não provisória para empreendimentos com ao menos alguma atividade de médio risco e sem nenhuma de alto, quando toda a documentação requerida na Consulta Prévia tiver sido apresentada junto da solicitação.

²⁵ Na Resolução CGSIM nº 57/2019, conforme Parágrafo Único do Art. 5º, havia a possibilidade de que os municípios estipulassem também as atividades de alto risco. Novamente, considerando que a Resolução CGSIM nº 62/2020 é posterior e versa sobre o mesmo tema, entendemos que ao menos para o critério sanitário foi afetada a possibilidade de que sejam criadas outras classificações de empreendimentos de alto risco por parte dos estados e municípios. Estas mesmas observações podem ser estendidas para o critério ambiental caso os dispostos da Resolução CGSIM nº 62/2020 valham para ela, o que não parece ser o caso, mantendo, neste caso, a margem anterior para que os municípios definam as atividades de baixo, médio e alto risco ambiental.

²⁶ Os códigos CNAE considerados foram adaptados tendo em vista a lista mais recente que temos de desagregação da Secretaria Municipal de Fazenda, portanto, é possível que haja pequenas diferenças quantitativas entre o



Figura 10 - Quantitativo de atividades enquadradas por tipo de risco - Legislação municipal e federal

FONTE	TIPO DE RISCO	CATEGORIA	NÍVEL DE RISCO				
			BAIXO	MÉDIO	ALTO	TOTAL CLASSIFICADOS	NÃO CLASSIFICADOS
CGSIM	Sanitário	Original	342	70	90	502	917
		Condicionado	30	55	0	85	
	Ambiental	Original	342	0	0	342	1136
		Condicionado	30	0	0	30	
	Incêndio	Original	0	0	10	10	1494
		Condicionado	0	0	0	0	
SMF	Sanitário e Ambiental	Original	331	772	357	1460	0
		Condicionado	44	0	0	44	
	Incêndio	Original	0	0	0	0	1504
		Condicionado	0	0	0	0	

Fonte: Brasil (2019; 2020) e Londrina (2020). **Org:** Vinícius Biazotto Gomes.

Como pode ser observado na Figura 1, há importantes diferenças na quantidade de atividades classificadas como baixo, médio e alto risco quanto ao controle sanitário e ambiental entre as resoluções federais e a norma municipal. Primeiro, deve ser notado que seguimos a separação implícita dos critérios sanitário e ambiental da Resolução CGSIM nº 62/2020, devendo o quantitativo de atividades ser lido da seguinte maneira: A) Federal: 1) Sanitário: Baixo risco segundo Resolução CGSIM nº 57/2019 e médio e alto risco conforme Resolução CGSIM nº 62/2020. 2) Ambiental: Baixo risco pela Resolução CGSIM nº 57/2019 e médio e alto risco não definidos. B) Municipal: Sanitário e ambiental juntos, com classificação de baixo, médio e alto risco extraídas dos anexos I e II do Decreto Municipal nº 1.167/2020. Este decreto considera os critérios sanitário e ambiental juntos, sendo que na data de sua publicação (20/10/2020) ainda era vigente a Resolução CGSIM nº 57/2019, na qual, lembramos, eles também estavam unificados quanto ao nível de risco. Foi apenas em 23/11/2020 que a Resolução CGSIM nº 62/2020 foi publicada.

No risco sanitário e ambiental há um alinhamento praticamente total entre o risco baixo da resolução federal e do decreto municipal, sendo que todas as atividades assim definidas na Resolução CGSIM nº 57/2019 também o são em âmbito municipal. Já daquelas de baixo risco para o Município, apenas três atividades, sendo a de fabricação de velas, de lojas de variedades, exceto lojas de departamentos ou magazines e de serviços de tratamento e revestimento em metais, não constam com a mesma categorização no âmbito federal. Dos 125 CNAEs de risco médio da Resolução CGSIM nº 62/2020, 90 também são classificadas desta maneira pelo Município e as 35 restantes são apontadas como de "alto risco". As maiores diferenças estão nas atividades originalmente classificadas como de alto risco sanitário (357) no Decreto Municipal nº 1.167/2020, sendo que destas, apenas 37 constam com o mesmo nível também na norma federal, ao passo que a maioria (285 ou 79,83%) nem classificação de risco possui. Dos 90 CNAEs de alto risco sanitário da Resolução CGSIM nº 62/2020, apenas 37 o são também para o Município.

Já no que envolve a prevenção de incêndio, pânico e emergências, o Decreto Municipal 1.167/2020 segue basicamente os mesmos definidores do Art. 4º da Resolução CGSIM nº 51/2019, considerando essencialmente o estabelecimento como um todo, não cada código CNAE, acrescentando a especificidade de que para ser de "baixo risco" a operação deva ser nas modalidades "Ponto de Referência" ou "Escritório Administrativo" e o estabelecimento seja fixo. A diferença mais expressiva da Figura 1, neste quesito, é que enquanto o CGSIM elenca 10 atividades de intrínseco alto risco, elas não foram apontadas especificamente no Decreto Municipal em questão.

constante nas resoluções CGSIM e o aqui apontado. Em todos os casos em que houve desagregações, atribuímos para o novo código a mesma classificação do CNAE da qual ele se originou.



Em suma, enquanto nos níveis de menos risco há uma compatibilização quase ideal e, portanto, uma certeza compartilhada entre o que determinam as normas municipal e federal, no nível intermediário e, especialmente, no de mais alto risco sanitário e ambiental, há grandes diferenças entre elas. A maior parte dessa discrepância pode ser explicada pelo fato de a norma federal sequer classificar 60,97% dos CNAEs se considerarmos o critério sanitário e 77,52% no critério ambiental. Também quanto a prevenção de incêndio, pânico e emergências, existem algumas diferenças, como o não destaque de atividades que o Governo Federal considera de intrínseco alto risco e a adição de mais critérios qualitativos para a definição do empreendimento como um todo. Este conjunto de observações nos levam a concluir que são muitas e significativas as discrepâncias entre os níveis federal e municipal no que tange a classificação de risco das atividades e empreendimentos e que ao menos no que envolve os critérios sanitário e ambiental, o Município possui definições mais precisas.

2.4 Conclusões sobre a Lei de Liberdade Econômica (Lei Federal nº 13.784/2019)

A primeira conclusão deste relatório é óbvia: Mesmo que sejam normas que acabem convergindo para um mesmo tema considerando aquilo ou parte daquilo que respectivamente versam (licenciamento de empreendimentos), a LUOS e a Lei de Liberdade Econômica, junto de seus regulamentos, possuem propósitos radicalmente distintos, portanto, é natural que haja discrepâncias nos limitadores e condicionantes que adotam e, por isso, a unificação forçada dos parâmetros implicaria no não atendimento das necessidades da Lei de Uso e Ocupação do Solo, o que criaria dificuldades para que ela atinja seu objetivo. Isso ocorre, pois, o conjunto de normas da Lei de Liberdade Econômica foi produzido considerando uma escala (Federal) e não as especificidades dos 5.568 municípios brasileiros e, em especial, os espaços urbanos, nos quais ela será aplicada mais frequentemente. Entendemos então que ela é uma legislação genérica e a-histórica que desconsidera as marcas do passado e as propostas de desenvolvimento futuro de cada contexto local.

Além disso, mesmo após dois anos e meio em vigor e com uma série de regulamentações posteriores, parece ter permanecido uma série de inconsistências e lacunas no que toca a Lei de Liberdade Econômica e seus regulamentos, trazendo insegurança em utilizá-la como panorama geral para outras normas, em especial para uma legislação tão específica da escala municipal como a LUOS. Exemplificamos algumas destas inconsistências e lacunas com os seguintes casos:

- 1) Omissão na classificação das atividades que requisitam maior controle ambiental (médio e alto risco), nosso ponto de maior interesse no que envolve a Lei de Liberdade Econômica;
- 2) Omissão ou falta de clareza na classificação de praticamente três quintos das atividades quanto ao controle sanitário;
- 3) Classificação de atividades semelhantes em níveis de risco radicalmente distintos;
- 4) Ausência de clareza terminológica/conceitual e;
- 5) Atividades de baixo risco condicionado para os quais não há indicação de qual nível se enquadram caso não preencham tais requisitos.

Mesmo que ambas as leis impliquem no processo de licenciamento de empreendimentos, entendemos que, pelo próprio escopo, a Lei de Uso e Ocupação do Solo e Lei Federal 13.874/2019 se referem a diferentes momentos. Uma certidão automatizada que ateste quanto a viabilidade ou não de operação de dado negócio em certo lote é o primeiro

passo que qualquer empreendedor requisita logo no início da definição de seu plano de negócios. Além disso, segundo o Inciso I do §1º do Artigo 3º da Resolução CGSIM nº 51, de 11 de junho de 2019, a definição de baixo risco ocorre apenas quando a atividade é executada em áreas nas quais esteja regular quanto ao zoneamento estabelecido, ou seja, mesmo em termos normativos, inclusive para os casos de emissão mais simples de Alvará de Licença de Localização e Funcionamento a anuência do município quanto à localização é um requisito prévio.

Para os casos em que houver compatibilidade e interesse real (e não apenas especulativo) da abertura ou expansão de alguma empresa, é na etapa de emissão do alvará que as demais informações e critérios de risco da Lei de Liberdade Econômica serão úteis e apenas neste momento é que devem ser solicitados, por isso que entendemos que a Certidão de Uso e Ocupação do Solo deve ser um documento prévio que servirá de base para estes trâmites seguintes de regularização do empreendimento junto ao Município, sendo inadequada e inoportuna a compatibilização de seus parâmetros e condicionantes com os federais. Reforçamos que como o empreendimento não está desobrigado a cumprir a LUOS independentemente do seu nível de risco e dos diferentes níveis burocráticos implicados para a sua regularização, a anuência quanto ao uso e ocupação do solo a ser obtida por meio da Certidão - que propomos como substituta da Consulta Prévia da Secretaria Municipal de Fazenda – deverá permanecer como pré-requisito para a sua regularidade.

3. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Lei nº 13.874/2019. **Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica; estabelece garantias de livre mercado; altera as Leis nos 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 6.404, de 15 de dezembro de 1976, 11.598, de 3 de dezembro de 2007, 12.682, de 9 de julho de 2012, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 10.522, de 19 de julho de 2002, 8.934, de 18 de novembro 1994, o Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946 e a Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943; revoga a Lei Delegada nº 4, de 26 de setembro de 1962, a Lei nº 11.887, de 24 de dezembro de 2008, e dispositivos do Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966; e dá outras providências.** Brasília: Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13874.htm>. Acesso em: 21 mar. 2022.

_____. Resolução CGSIM nº 57, de 21 de maio de 2020. **Altera as Resoluções CGSIM nºs 51, de 11 de junho de 2019; 22, de 22 de junho de 2010; 29, de 29 de novembro de 2012; e 48, de 11 de outubro de 2018.** Brasília: Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-n-57-de-21-de-maio-de-2020-258466034>>. Acesso em: 21 mar. 2022.

_____. Resolução CGSIM nº 58, de 12 de agosto de 2020. **Dispõe sobre a classificação de risco das atividades econômicas para fins de prevenção contra incêndio, pânico e emergências e as diretrizes gerais para o licenciamento pelos Corpos de Bombeiros Militares dos Estados e do Distrito Federal.** Brasília: Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-cgsim-n-58-de-12-de-agosto-de-2020-271970555>>. Acesso em: 21 mar. 2022.

_____. Resolução CGSIM nº 62, de 20 de novembro de 2020. **Dispõe sobre a classificação de risco das atividades econômicas sujeitas à vigilância sanitária e as diretrizes gerais para o licenciamento sanitário pelos órgãos de vigilância sanitária dos Estados, Distrito Federal e Municípios e altera a Resolução CGSIM nº 55, de 23 de março de 2020.** Brasília: Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-cgsim-n-62-de-20-de-novembro-de-2020-289584141>>. Acesso em: 21 mar. 2022.

CHRISTALLER, Walter. **Central Places in Southern Germany.** New Jersey: Prentice-Hall, 1966, 230 p.

FERRARI, Celson. **Dicionário do Urbanismo**. São Paulo: Disal, 2004.

GOMES, Vinícius Biazotto. **As atividades das grandes empresas do ramo supermercadista e a rede urbana brasileira no período recente**. 2017. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Presidente Prudente, 2017.

LONDRINA. **Alvará de Licença**. 2022. Disponível em: <<https://portal.londrina.pr.gov.br/alvara-de-licenca?start=1>>. Acesso em: 01 abr. 2022.

_____. Decreto nº 1.167, de 06 de outubro de 2020. **Dispõe sobre a expedição do Alvará de Licença de Localização e Funcionamento no Município de Londrina e dá outras providências**. Londrina: Disponível em: <<http://repositorio.londrina.pr.gov.br/index.php/menu-fazenda/alvara/35976-decreto-1167-2020-alvara-de-licenca/file>>. Acesso em 24 mar. 2022.

_____. Lei nº 13.339, de 7 de janeiro de 2022. **Institui, nos termos da Constituição Federal, da Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e desta lei, as diretrizes da Lei Geral do Plano Diretor Participativo Municipal de Londrina e dá outras providências**: Londrina. Disponível em: <<https://www1.cml.pr.gov.br/leis/2022/web/LE133392022consol.html>>. Acesso em: 28/09/2022

_____. Lei nº 7.485/1998, de 20 de julho de 2020. **Dispõe sobre o Uso e a Ocupação do Solo na Zona Urbana e de Expansão Urbana de Londrina, e dá outras providências**. Londrina: Câmara Municipal, 1998. Disponível em: <<http://www2.cml.pr.gov.br/cons/lnd/leis/1998/L07485.htm>>. Acesso em: 01 mar. 2020.

_____. Lei nº 12.236/2015, de 29 de janeiro de 2015. **Dispõe sobre o Uso e a Ocupação do Solo no Município de Londrina e dá outras providências**. Londrina: Câmara Municipal, 2015. Disponível em: <<http://www2.cml.pr.gov.br/leis/2015/web/LE122362015consol.html>>. Acesso em: 01 mar.2020.

_____. Lei nº 12.861/2019, de 29 de abril de 2019. **Institui, no âmbito do Município de Londrina, a Zona Especial da Bacia do Ribeirão Jacutinga (ZERJ) e introduz alterações na Lei nº 12.236, de 29 de Janeiro de 2015, que dispõe sobre o Uso e a Ocupação do Solo no Município de Londrina e dá outras providências**. Londrina. Câmara Municipal, 2015. Disponível em: <<https://www1.cml.pr.gov.br/leis/2019/web/LE128612019consol.html>>. Acesso em: 06 set. 2022.

_____. **Nota Fiscal do Produtor**. 2022. Disponível em: <<https://portal.londrina.pr.gov.br/produtor-rural/nota-fiscal-do-produtor>>. Acesso em: 04/10/2022.

_____. **Ofício SEMA 069/2017**. Documento físico. Londrina.

PARANÁ. Lei nº 8.935/1989, de 07 de março de 1989. **Dispõe sobre requisitos mínimos para águas provenientes de bacias mananciais destinadas a abastecimento público e adota outras providências**. Curitiba: Disponível em: <<http://portal.assembleia.pr.leg.br/index.php/pesquisa-legislativa/legislacao-estadual?idLegislacao=32711&tpLei=0&idProposicao=33505>>. Curitiba: Assembleia Legislativa, 1989. acesso em: 28 mar. 2022.

_____. Norma de Procedimento Fiscal nº 031/2015. **Estabelece procedimentos relativos ao SPR - Sistema Estadual do produtor Rural e revoga a NPF n. 036/2010**. Curitiba: Assembleia Legislativa, 2015.

PEREIRA. Et al. **Caracterização do regime de ventos no estado do Paraná**. In: XVI CONGRESSO BRASILEIRO DE AGROMETEOROLOGIA - 2009, Belo Horizonte (Brasil), 2009. Disponível em: <<http://www.sbagro.org/files/biblioteca/2285.pdf>>. Acesso em 04 out. 2022.



SANDRONI. Novíssimo dicionário de economia. São Paulo: Editora Best Seller, 1999, 650 p.