

Conselho da Cidade de Natal - CONCIDADE NATAL

PROCESSO: Nº 00000.056181/2012-82

CONSELHEIROS (AS): Ruth Maria da Costa Ataíde - Representante Titular da UFRN.

Maria Florésia Pessoa Albino - Representante Titular da Semurb.

RELATO E PARECER

NOTA INTRODUTÓRIA

O relato e parecer ora apresentado trata da apreciação pelo CONCIDADE Natal da proposta de regulamentação da Zona de Proteção Ambiental 10 – ZPA 10, que corresponde a área do “Farol de Mae Luiza e seu entorno (envolvendo) as encostas dunares adjacentes à Via Costeira, entre o Farol de Mãe Luiza e a Avenida João XXIII.”(NATAL, 2007) Esta ZPA integra o macrozoneamento territorial do município estabelecido pela Lei Complementar Municipal nº 082, de 21 de junho de 2007, que dispõe sobre o Plano Diretor do Município e dá outras providências. O Processo está organizado em dois volumes que reúnem diferentes momentos / documentos, entre os quais se destacam:

1. Volume I (123 folhas): reúne os produtos da discussão matéria no período correspondente aos anos 2012 e 2014, que corresponde ao envio da proposta de regulamentação ao Conplam em 14 de setembro de 2012 (fls. 1 a 105) e a sua recepção pelo Concidade Natal em abril de 2014 (fls. 106 a 123).
2. Volume II (598 folhas): reúne os produtos resultantes da discussão da matéria no âmbito do Concidade Natal, incluindo pareceres da comissão relatora designada pelo Conselho para a sua apreciação, assim como os resultantes das diligências à Semurb com solicitação de esclarecimentos sobre alguns conteúdos do processo. Este Volume contém ainda as contribuições da sociedade que foram enviadas à Semurb na fase de discussão em audiências públicas, realizada entre os meses de junho 2011 e fevereiro de 2012, que antecedeu o envio da matéria ao Conplam, (fls. 194 a 462) e na 2ª fase de discussão aberta pelo Concidade Natal, realizada entre os meses de junho a julho de 2016 (fls. 618 a 666).

Ressalte-se que a análise é resultado de um PEDIDO de VISTA do Processo, cujo relato e “Parecer Final” foram apresentados ao Plenário do Concidade, em 31 outubro de 2016. Além do parecer, elaborado pela comissão constituída pelas representantes da Procuradoria do município e da FIERN, Cassia Bulhões de Souza e Ana Adalgisa Dias

respectivamente, conforme consta nas folhas 678 a 721, o processo está instruído com diversas versões da proposta de regulamentação, desde a inicial, elaborada pelo órgão gestor (Semurb) e submetida à discussão em audiência pública ainda em 2011 e 2012 (julho de 2011 e fevereiro de 2012), até as discussões e ajustes ocorridos durante a sua apreciação pelo Conplam entre os anos de 2012 e 2014, conforme consta nas folhas 02 a 108. Além disso, o processo também contém pareceres técnicos que foram emitidos pela Semurb em resposta às demandas dos agentes sociais envolvidos com o tema quando da realização do processo de consulta pública por meio dos recursos virtuais colocados à disposição da população em diversos momentos da discussão da matéria.

Convém esclarecer que o PEDIDO de VISTA que resultou na apresentação deste parecer, foi motivado, principalmente, por dois aspectos:

1. A necessidade de complementação e ajustes no parecer em conteúdo e forma apresentado pela comissão relatora. As representações signatárias do presente relato e parecer, UFRN e Semurb, entenderam que o parecer final da comissão designada pelo Concidade apresentava algumas lacunas na delimitação cartográfica do subzoneamento da nova proposta de anteprojeto de lei (anexos não correspondentes ao texto) e na estruturação dos seus conteúdos, dificultando a compreensão das modificações e ajustes propostos. Entendem também que, sendo o Concidade o último espaço de controle social no âmbito do executivo, as propostas aprovadas pelo seu pleno, especialmente as que tratam de conteúdos normativos, devem ser apresentadas de forma clara e objetiva para evitar interpretações equivocadas na etapa de formatação do Projeto de Lei pelo órgão do executivo responsável.
2. A discordância do novo subzoneamento proposto e de algumas prescrições urbanísticas adicionais para as Subzonas de Conservação (SC) e de Uso Restrito (SUR), que não observam adequadamente os objetivos de proteção ambiental estabelecidos pelo Plano Diretor do município (Lei 082/2007) com vistas à regulamentação ao controle da ocupação dessas frações territoriais, de modo a assegurar a sua função sócio ambiental e, no caso da ZPA 10, as características do sítio físico onde está assentada.

Cabe esclarecer ainda que, embora o procedimento de apresentação do parecer do Pedido de Vista numa peça única não esteja prevista no regimento do Concidade Natal, as duas representações que o assinam resolveram assim proceder, tendo em vista a coincidência das motivações e argumentos que o fundamentam. Para a construção do relato e parecer, que está organizado em duas partes, foram adotados alguns procedimentos metodológicos:

1. Análise conjunta da integralidade do processo físico desde o início da sua tramitação no Conplam, destacando aspectos relevantes da sua tramitação;
2. Discussão dos argumentos das duas representações signatárias para o estabelecimento de consensos sobre as motivações do Pedido de Vista;



3. Análise dos estudos e das contribuições que fundamentaram o parecer da comissão nas duas versões (preliminar e final) do parecer apresentado ao Concidade;
4. Análise detalhada dos pareceres (preliminar e final) para entender os argumentos das alterações adotadas. Para isso foi necessário solicitar à secretaria do Concidade a montagem da versão final do projeto de lei resultante da proposta da comissão;
5. Construção da nova proposta do anteprojeto de lei constante do Parecer Final do Pedido de Vista, conforme consta nos anexos 1 e 2 da Parte II do presente relato e parecer. A proposta do anteprojeto de lei está apresentada de duas formas: Anexo 1 – versão com os destaques das modificações realizadas tanto pela Comissão do Concidade como pelos signatários do Pedido de Vista, apresentando legendas e notas explicativas; e Anexo 2 - versão final da nova proposta do anteprojeto de Lei.

PARTE I. O RELATO DO PROCESSO

1. Síntese dos antecedentes do processo antes da sua análise pelo Concidade.

Conforme referido na introdução à discussão da proposta de regulamentação da ZPA 10 teve início em junho de 2011 quando a mesma foi apresentada à sociedade para conhecimento (Vol. II, fl. 126) juntamente com outras propostas de regulamentação para outras ZPAs e instrumentos de gestão urbana. Em fevereiro de 2012 (Vol. II, fl. 126) a proposta foi reapresentada em nova audiência pública, específica sobre a ZPA 10, momento em que também foram apresentadas algumas contribuições de agentes privados e públicos que, conforme constam na ata da audiência (fl. 125) e nos documentos constantes no Volume II (fls. 194 a 259; fls. 260 a 324; fls. 331 a 435; fls. 479 a 497), foram posteriormente enviadas à Semurb para apreciação. Entre essas propostas destacam-se as contribuições da comunidade de Mãe Luiza, do Ministério Público do Rio Grande do Norte do Norte e de um dos proprietários privados

A partir da apreciação dessas contribuições a proposta original da Semurb, constante no Volume II (fls. 128 a 193), sofreu alterações na delimitação do subzoneamento e de algumas prescrições urbanísticas correspondentes. A proposta resultante desses ajustes foi enviada ao Conplam para apreciação em 14 de setembro de 2012 (Volume I, fls. 02 a 44).

Após dois relatos (primeiro relator e pedido de vista) a proposta foi aprovada pelo Conplam em 04 de junho de 2013 com algumas alterações, inclusive de prescrições urbanísticas na Subzona de Conservação 2 (Volume I, fls. 44 e 46 a 106). Cabe ressaltar que, o processo também havia sido enviado ao Concidade no mesmo período sem a prévia apreciação do Conplam, fato que gerou a sua devolução à Semurb (fls. 45 e 109) para juntada do parecer deste último.

Concluída discussão no Conplam o processo foi enviado ao Concidade em 21 de março de 2014, cujo andamento da apreciação da matéria consta da seção seguinte. Destaca-se que, mesmo estando neste Conselho, à matéria somente foi distribuída para relato após a juntada das apreciações da Semurb ao processo sobre as alterações propostas pelo Conplam (abril de 2014) e a alteração da composição da comissão relatora em agosto de 2014 (fls. 119 a 121).

2. O processo no Concidade até o Pedido de Vista

A discussão da proposta de regulamentação da ZPA 10 foi enviada pela segunda vez ao Concidade em março de 2014 e distribuída para relato em abril do mesmo ano. Conforme consta nas fls. 119 a 121 do Volume I o início dos trabalhos da comissão relatora tardou alguns meses tendo em vista a necessidade de substituição dos seus membros que somente se efetivou em agosto de 2014 e a inclusão de documentos relativos a apreciação da Semurb sobre as alterações propostas pelo Conplam, que havia sido solicitada pela primeira comissão, logo depois do recebimento da matéria pelo conselho.

A comissão relatora designada para apreciação da matéria e relato da proposta objeto do presente pedido de vista foi constituída inicialmente pelas conselheiras Cassia Bulhões de Souza (presidente), Ana Adalgisa Dias Paulino e o conselheiro Jair Marinho Cota, mas o parecer final foi assinado apenas pelas duas primeiras conselheiras. A análise da matéria pela comissão ocorreu entre os meses de agosto de 2014 e outubro de 2016. Os primeiros registros da apreciação da matéria pela comissão são encontrados a partir das fls. 476-477 com um requerimento enviado à Semurb (março de 2015), solicitando diversos esclarecimentos sobre a matéria. Sobre os resultados da apreciação da matéria houve, no período referido, alguns momentos de discussão e avaliação parcial do andamento dos trabalhos pelo Concidade, entre os quais se destacam três: O primeiro e o segundo que consistiram de um relato (outubro de 2015) sobre o andamento dos trabalhos e uma síntese de um “parecer preliminar” da proposta ao conselho (abril de 2016) e o terceiro que consistiu de uma apresentação do Parecer Preliminar em audiência pública na comunidade de Mãe Luiza (04 junho de 2016), atendendo solicitação da mesma enviada em maio de 2015 (fls. 479 a 497); após o segundo momento foi aberto um novo momento de contribuições à proposta, que foram enviadas ao Concidade (fls. 618 a 666) entre os meses de junho a julho de 2016.

Após recebimento das novas contribuições a secretaria do Concidade realizou a sistematização das mesmas (fls. 667-677) e as enviou a comissão relatora, que elaborou o seu parecer final sobre a proposta de regulamentação em análise denominando-o de:




“Parecer final da comissão técnica sobre a minuta do anteprojeto de Lei da ZPA 10”. Este Parecer Final (fls. 678 a 721), apresentado em reunião do dia 31 de outubro de 2016, incorpora comentários acerca das contribuições recebidas e contém um anexo com um quadro comparativo (fls. 689 a 716) das propostas analisadas e produzidas pela comissão com destaque para três: a aprovada pelo Conplam e enviada ao Concidade; a produzida pela Semurb, utilizando, contudo, uma sugestão de alteração do subzoneamento anexada ao pedido de diligências, constante do documento denominado “Parecer Técnico SPPUA” (fls. 498 a 533) e o Parecer Final da comissão. Sobre essas, é proposta importante ressaltar alguns aspectos do conteúdo e considerações da comissão:

1. A proposta aprovada pelo Conplam acatou quase a integralidade dos argumentos e condições para edificar da proposta original enviada pela Semurb, cujo subzoneamento (06 subzonas) e prescrições adicionais observavam as diretrizes e objetivos do Plano Diretor do município (Lei 082/2007), no que se refere à capacidade de suporte e fragilidades socioambientais (meio físico, biótico e social), que justificam a necessidade de proteção das áreas delimitadas como ZPAs. Entre as alterações da proposta do Conplam e que foram acatadas no “Parecer Técnico” destaca-se como de maior gravidade a que incide sobre prescrições urbanísticas adicionais aplicadas a Subzona de Conservação 2 (SC2), que envolve a área militar da Marinha do Brasil. As representações signatárias deste Pedido de Vista, embora concordem com grande parte dos conteúdos da proposta aprovada no Conplam, discordam dessas alterações pelas razões que são explicitadas na parte II do presente parecer
2. A proposta do subzoneamento da Semurb inserida no quadro, que integrou o “Parecer Técnico SPPUA” (fls. 498 a 533) para fornecer subsídios aos trabalhos da comissão, embora não devesse ser considerada referência desde a perspectiva formal da tramitação da matéria, ratificou as fragilidades ambientais do lugar na medida em que classifica e aplica no subzoneamento a categoria de proteção integral para toda a área da ZPA 10;
3. O “Parecer Final da comissão técnica sobre a minuta do anteprojeto de Lei da ZPA 10”, sobre o qual se detém o presente relato e parecer, apesar de lançar mão das citadas referências ao incluir o quadro comparativo, se detém na apreciação das contribuições da sociedade enviadas ao Concidade no segundo momento de consulta pública, após a audiência realizada em Mãe Luiza em 04 junho de 2016. Ressalte-se, que embora a comissão observe com certo rigor a sobreposição dessas contribuições com a proposta preliminar apresentada na audiência pública referida, a justificativa da incorporação das mesmas nem sempre corresponde aos condicionantes socioambientais do lugar expressos na capacidade de suporte do meio físico, biótico e social constante nos estudos que fundamentam a proposta de regulamentação nos diferentes momentos em que foram realizados, inclusive quando solicitados pela própria comissão e, às vezes, apropriados por ela mesma. A não observância desses condicionantes orientam o parecer do presente pedido de vista conforme segue:

Parte II - O PARECER FINAL DA COMISSÃO E AS ALTERAÇÕES PROPOSTAS PELO PEDIDO DE VISTA

Conforme referido anteriormente o Parecer Final da comissão técnica constante no processo foi apresentado em dois momentos / contextos distintos: como uma proposta preliminar e quadro comparativo das propostas então em análise enviada ao Concidade em abril de 2016 e submetida à audiência pública realizada em Mãe Luiza em 04 de junho de 2016 (fls. 552 a 603); como Parecer Final apresentado ao Concidade em 31 de outubro de 2016 (fls. 678 a 721). Na avaliação dos signatários do presente Pedido de Vista, representados pela UFRN e Semurb, além dos aspectos formais já referidos, o parecer apresenta algumas inconsistências na aplicação dos condicionantes para a proteção ambiental da área, as quais estão expressas nas delimitações do subzoneamento e nas condições para edificar e restringir a ocupação de algumas subzonas. As concordâncias e discordâncias entre os dois pareceres, assim como propostas de alterações estão destacadas e justificadas nos anexos 1 e 2 que correspondem, respectivamente, ao novo anteprojeto de lei comentado e a proposta final do anteprojeto alterado a partir do presente Parecer e que envolvem o subzoneamento, as prescrições urbanísticas adicionais de algumas subzonas e ajustes formais em alguns artigos, inclusive das disposições transitórias e gerais. Sobre estas destacam-se:

Sobre o Subzoneamento: concordâncias

1. A UFRN e Semurb concordam com a alteração nas denominações do subzoneamento, e reconhecem como adequada a aplicação do nível de proteção Subzona de Uso Restrito (SUR) sobre três das subzonas antes classificadas como Subzonas de Conservação, especificamente SC2, SC4 e SC5 que passaram a serem denominadas de SUR 1, SU2 e SUR 3. A UFRN e a Semurb entendem que, embora toda a área da ZPA seja classificada como de proteção integral, a aplicação do nível de proteção da SUR é compatível com as condições atuais de ocupação das áreas envolvidas por estas subzonas, que correspondem a algumas das frações sobrepostas a AEIS de Mãe de Luiza e que possuem potencial construtivo consolidado.

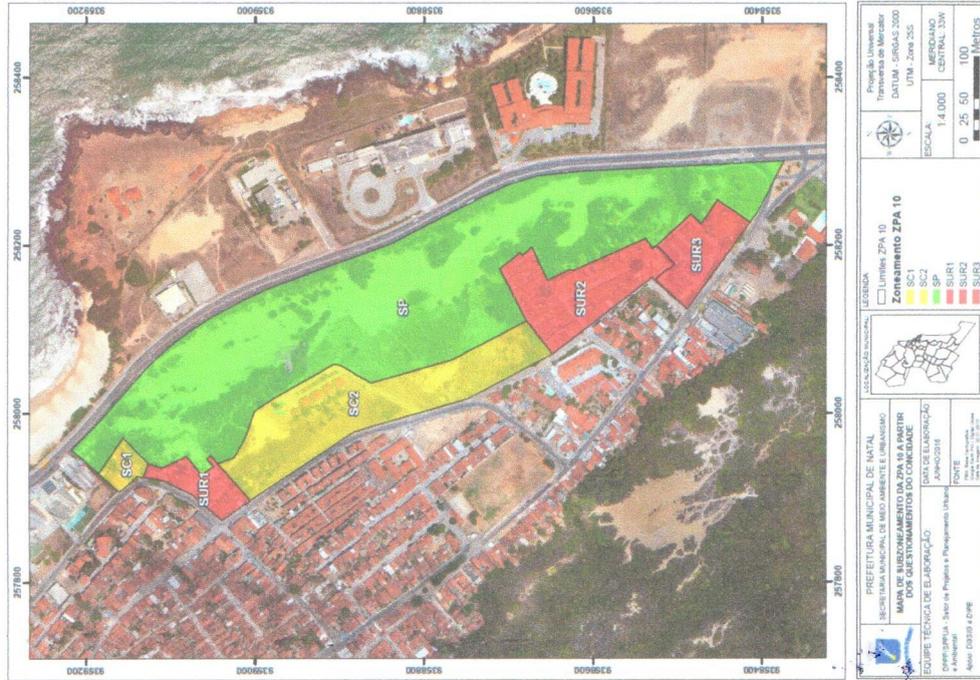
Sobre o Subzoneamento: discordâncias

2. A UFRN e Semurb discordam das alterações propostas nas coordenadas de algumas subzonas, especificamente a Subzona de Conservação 1 (SC1) e as Subzonas de Uso Restrito 1 e 2 (SUR 1 e SUR 2) por entender que estas não estão compatíveis com as características do meio físico e biótico das áreas que envolvem e contrariam os objetivos de proteção da ZPA 10 aplicados à Subzona de Preservação (SP). Conforme demonstrado nos estudos que fundamentaram a proposta (fls. 128 a 192; 331 a 474) de regulamentação desde a sua origem, as coordenadas mais favoráveis à garantia da proteção do lugar são as demarcadas na proposta que foi ratificada pelo Conplam e pela proposta preliminar da própria comissão apresentada na audiência pública de 04 de junho de 2016. Ressalte-se, ainda, que as coordenadas indicadas no Parecer Final, embora tenham sido sugeridas no "Parecer Técnico SPPUA" (fls. 498 a 533), foram aplicadas de forma



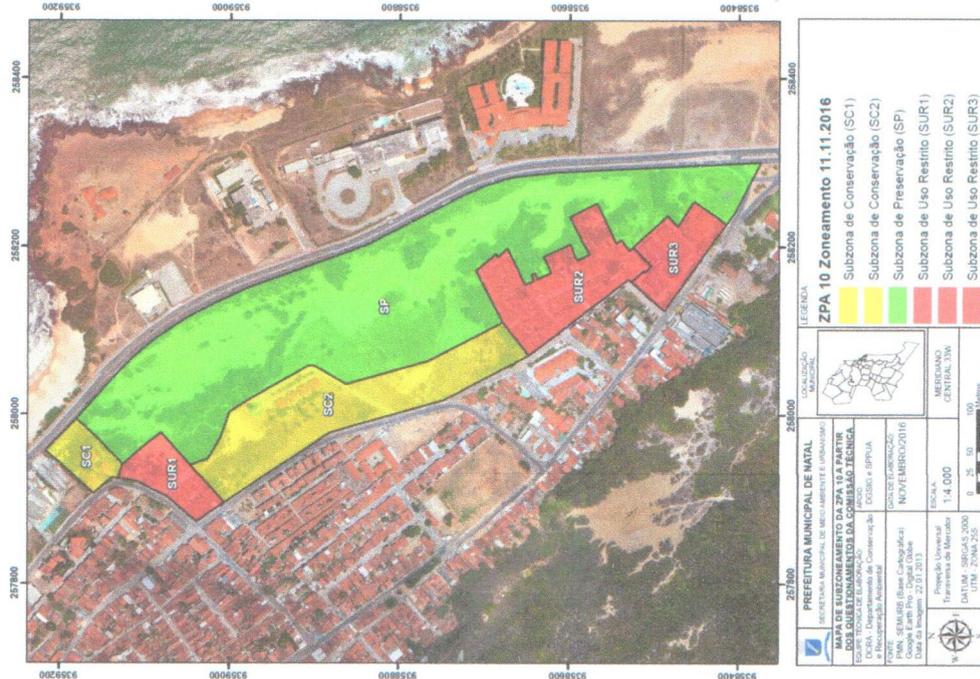
equivocada, pois avançam sobre a Subzona de Preservação (SP) em condições para edificar absolutamente diferentes daquelas indicadas pelo citado parecer, que classificou toda a área como de Preservação. Além disso, ao ampliar os limites da SUR 2, incorporando áreas de risco que estão sob processo judicial e são indicadas para remoção no Plano Municipal de Redução de Riscos (PMMR), reforça o reconhecimento dos graus de ocupação existentes, dificultando a aplicação da própria Lei de regulamentação da ZPA, no que tange a reversão do quadro de degradação ambiental e a conseqüente reincorporação destas à SP (Figuras 01, 02 e 03).

Figura 01 – Mapa conforme proposição da Semurb, ratificada pelo Conplam e pela Comissão Concidade em 04 de junho de 2016.



Fonte: SEMURB, 2016

Figura 02 – Modificação das Coordenadas da SC1, SUR1 e SUR2 proposta pela Comissão Concidade em 31 de outubro de 2016.



Fonte: SEMURB, 2016

As modificações das coordenadas da SC1 e SUR 1 e 2 indicadas no Parecer Final da Comissão adentram na Subzona de Preservação originalmente proposta (Figura 02). Contudo, de acordo com os pareceres técnicos da Semurb constantes no processo nenhuma nova intervenção deve ser realizada na duna situada na Subzona de Preservação para evitar processos erosivos e a movimentação de sedimentos na duna. Além disso, as áreas verdes presentes em toda a Subzona de Preservação aumentam a possibilidade de infiltração da água pluvial, diminuindo a água que escorre pela superfície.

Em razão dessas ponderações a UFRN e a Semurb propõem a manutenção das denominações do subzoneamento (06 subzonas) proposto pelo "Parecer final da comissão técnica sobre a minuta do anteprojeto de Lei da ZPA 10". Entretanto, indicam para o reestabelecimento das coordenadas do subzoneamento constante no Parecer do Conplam e do parecer preliminar da mesma comissão, conforme consta na nova proposta de Minuta e anteprojeto de Lei resultante do Pedido de Vista.

Sobre o Subzoneamento: das áreas de risco passíveis de remoção (PMRR)

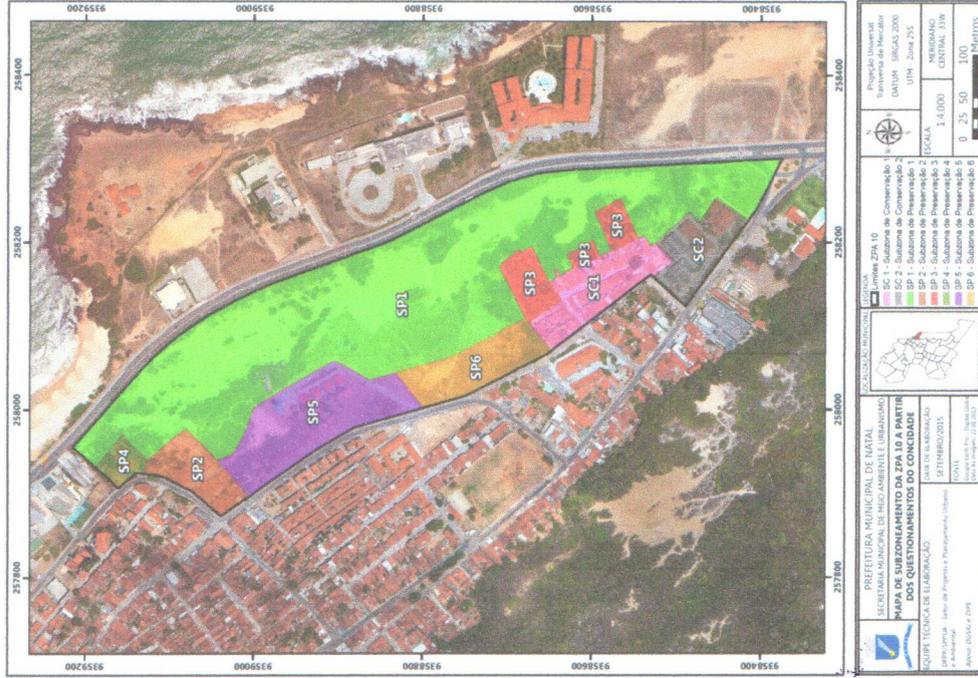
Quanto às áreas de risco indicadas para remoção pelo Plano Municipal de Redução de Risco (PMRR), e que em parte adentram na Subzona de Preservação, propõe-se a inclusão de um novo mapa (Figura 03) com a Sobreposição dessas áreas de risco ao subzoneamento e a redação de novos parágrafos tratando dessa temática:

§ xxº. As Subzonas de Uso Restrito 1 e 2 serão prioritárias para execução de projeto de Regularização Fundiária, devendo-se observar o Plano Municipal de Redução de Riscos (PMRR).

§ xxº. As áreas de riscos indicadas para remoção pelo Plano Municipal de Redução de Riscos constantes nas SUR1 e SUR2, conforme Mapa 9, Anexo IX, deverão ser revisadas na elaboração do projeto de Regularização Fundiária.

§ xxº. Os lotes das edificações que venham ser removidas devido à confirmação do risco pelo projeto de Regularização Fundiária deverão passar a integrar a Subzona de Preservação.

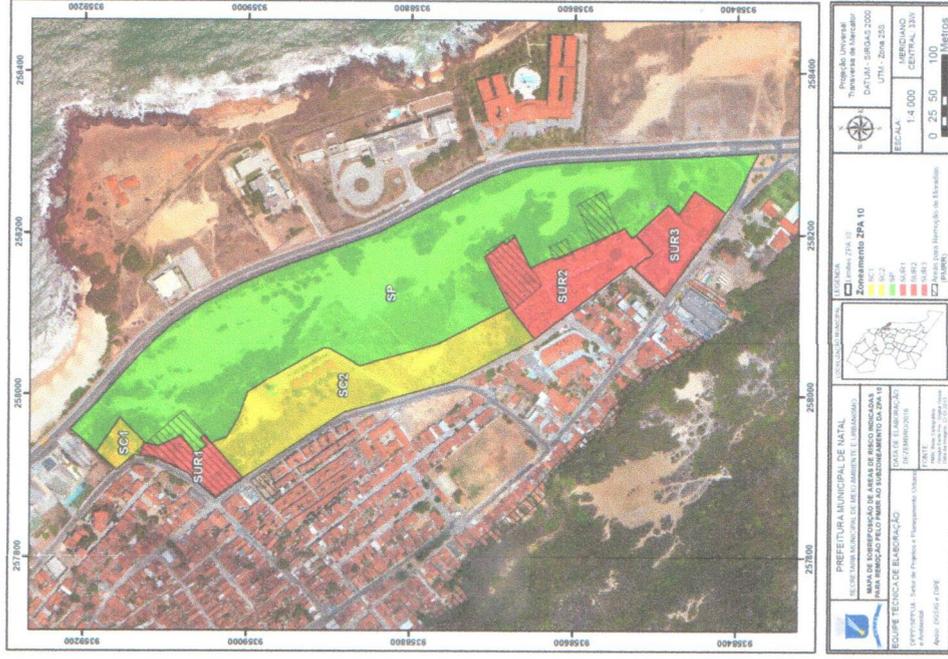
Figura 03- Mapa constante no Parecer Técnico SPPUA incorporando a forma das áreas de risco indicadas para remoção pelo PMRR nas coordenadas propostas para SP 2 e SP3



Fonte: SEMURB, 2016

Figura 04 – Novo mapa proposto no presente parecer com a sobreposição das áreas de risco indicadas para remoção pelo Plano Municipal de Redução de Risco (PMRR) ao subzoneamento da ZPA

10



Fonte: SEMURB, 2016

Sobre as prescrições urbanísticas adicionais: concordâncias e discordâncias

A UFRN e a Semurb concordam com maioria das prescrições aplicadas às subzonas, conforme pode ser observado na versão do anteprojeto de lei comentado (anexo 1). Entre as discordâncias destacam-se as relativas às alterações propostas para a SC1, a SC2, a SUR 2 e a SUR 3.

- Para a SC1: UFRN e Semurb discordam das alterações relativas a permissividade de novas ocupações e/ou ampliações previstas no Inciso 1 do artigo 7º e propõem a volta ao texto original da proposta do Conplam que estabelece que “Nenhuma nova construção e/ou edificação e/ou ampliação poderá ser realizada no local” (Artigo 1º, I), tendo em vista os riscos de deslizamentos na área das encostas dunares. Cabe salientar que para esta subzona, o presente parecer admitiu a possibilidade de novos usos (ver quadro de prescrições) que não estavam previstos no parecer Final da Comissão do Concidade, observando as restrições indicadas, ou seja, mediante reformas e adequações das edificações existentes, evitando-se maiores movimentações de terra na APP que seriam resultantes de demolições totais e novas construções;
- Para a SC2: UFRN e Semurb também discordam da adoção de diferentes prescrições na subzona por entender que, do ponto de vista da regulação urbanística e da proteção ambiental da área, tal aplicação não se justifica e que as condições de ocupação devem ser mínimas, respeitando o padrão atual. Considerando os conflitos socioambientais existentes na área também propõem manter as mesmas prescrições para toda subzona, constantes da proposta do Conplam e de parte da proposta do parecer final, e incluem novos parágrafos que contemplam a possibilidade de ampliações de índices na subzona, mediante parcerias para garantir o uso público, nos termos explicitados na nova proposta de anteprojeto de Lei comentada (anexo 1).
- Para a SUR 2 e SUR 3: UFRN e Semurb concordam com as prescrições estabelecidas, entendendo que estão ajustadas a Lei da AEIS de Mãe Luiza (Lei 4.663/95). Também adicionam algumas novas permissividades relativas aos desmembramentos para fins institucionais (SUR 2 e SUR 3) e aos usos residenciais (SUR3), de modo a ajustar a proposta do anteprojeto a referida Lei e as necessidades socioambientais do lugar. No caso da SUR 3 o propõem a inclusão de um inciso admitindo a possibilidade do desmembramento “somente para fins de Habitação de Interesse Social (HIS) e usos institucionais públicos”. Para os projetos de HIS o anteprojeto de Lei também limita tal permissividade aos “destinados à construção de Habitação de Interesse Social constante de programas e projetos de interesse público que objetivem a relocação de



moradores do bairro de Mãe Luiza que vivem em situação de risco, conforme recomendações do Plano Municipal de Redução de Risco do município de Natal.”

Outras alterações e ajustes de textos nos artigos também são destacados na nova proposta de anteprojeto que acompanha este parecer e que resultou do Pedido de Vista, conforme consta nos anexos que seguem. A UFRN e a Semurb entendem que as sugestões propostas cumprem os objetivos de recuperar os fundamentos da proteção ambiental prevista nos objetivos do Plano Diretor de Natal para as ZPAs e nos estudos e argumentos que fundamentaram a regulamentação da ZPA 10 desde o início do seu processo de elaboração e discussão.

Natal, 29 de dezembro de 2016



Ruth Maria da Costa Ataide

Representante titular da UFRN no Concidade Natal



Maria Florésia Pessoa Albino

Representante Titular da Semurb no Concidade Natal