

Conselho de Planejamento Urbano e Meio Ambiente do município de Natal Conplam

Parecer referente ao Pprocesso 00000.036874/2013-30

Interessado: Haroldo Maranhão de Brito

NOTA INTRODUTÓRIA

Protocolado em 16 de julho de 2013, o processo objeto da presente análise tem como objetivo a obtenção do parecer do CONPLAM sobre uma **Consulta Prévia** para a construção de um condomínio residencial multifamiliar, composto por 24 (vinte e quatro) unidades habitacionais, distribuídos em 12 (doze) andares, a ser edificado no lote I-D do Loteamento Ponta Negra da F. G. Pedrosa Imóveis LTDA, Rua Aníbal Leite Ribeiro, Ponta Negra, Natal/RN, limítrofe à Zona de Proteção Ambiental 5 – ZPA-5; estando inserido na subzona de conservação da chamada Duna 04.

Além dos documentos processuais iniciais que incluem os requerimentos para o pedido de licenciamento, a escritura pública, as plantas do projeto arquitetônico, uma consulta sobre o estudo de mapeamento de Dunas remanescentes e outros procedimentos administrativos, o processo está instruído com pareceres técnicos e jurídicos de vários setores da Semurb que, em vários momentos analisaram o pleito do interessado e os recursos apresentados pelos seus advogados, especialmente na contestação às negativas do pedido de licenciamento, desde que foram iniciados os trâmites processuais. Por fim, diante do impasse entre os pareceres e os recursos apresentados pelo interessado, o encaminhamento ao Conselho e os trâmites daí decorrentes.

Convêm salientar que Câmara Técnica enfrentou algumas dificuldades para a compreensão de partes do processo, especialmente aquelas relacionadas com o uso excessivo de siglas nos pareceres técnicos, quando se referem aos setores técnicos da Semurb que emitiram os pareceres.

PARTE I. O RELATO DO PROCESSO – PARECERES TÉCNICOS E JURIDICOS SOBRE A MATÉRIA

Entre os documentam que fundamentam o processo a Câmara de Urbanismo entende importante destacar na forma de resumo, alguns conteúdos dos pareceres técnicos da Semurb e as argumentações contestatórias do interessado sobre a matéria, conforme segue:



Parecer Técnico 007/2014 - Saipua /SPPUA/GT- Dunas

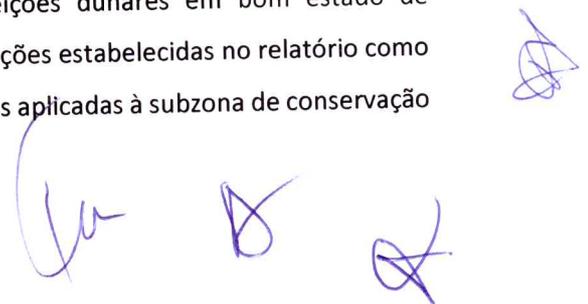
Trata de uma análise sobre o enquadramento do objeto de licenciamento no relatório de Dunas remanescentes (Semurb, 2008) (págs. 49 a 60). Ele é inserido no processo como instrução para a análise da Consulta prévia encaminhada à Semurb em 24 de setembro de 2013.

Na introdução do Parecer há uma referência a um “despacho enviado pelo DLOS” (Departamento de Licenciamento e Obras e Serviços) que, embora não esteja claro, pode ser interpretado como o constante no verso da folha 48, o qual pede informações sobre as possibilidades de ocupação do terreno, considerando o “grau de antropização” da área e a “atual política de uso e ocupação do solo”. Na apresentação fica claro que se trata de uma análise do enquadramento da área objeto de licenciamento no estudo (denominado) “DUNAS- Relatório e atlas do mapeamento e caracterização dos remanescentes de Dunas do município de Natal/RN”.

O parecer reconhece a inserção da área objeto de análise na fração delimitada como Duna 4, com classificação de Dunas semifixa (p.49) e adiciona uma breve descrição sobre as suas características geomorfológicas e bióticas, relacionando com as suas coordenadas geográficas e o processo de ocupação do entorno. Respeito a essa descrição, cabe citar o destaque dado a relação com a ZPA5 e ao estado de preservação do seu meio físico:

“Toda a área estudada tem grande importância ambiental por estar no entorno da ZPA5 (...). A cobertura vegetal densa proporciona excelente ambiente de reprodução da fauna e flora local. O relevo sinuoso permite a passagem dos ventos (...). O solo propício à infiltração alimenta o aquífero, ajudando a capacidade de absorção das águas pluviais (...) diluição do nível de nitrato encontrado nas águas do subsolo.” (fl 50).

O parecer também faz referência a uma nova visita à área realizada pela equipe técnica em 17 de novembro de 2008, após a publicação do relatório de Dunas - Relatório e atlas do mapeamento (...) referido. No relato da visita consta que, a despeito de que a própria Semurb afirma na apresentação do relatório de Dunas remanescentes o seu caráter não conclusivo, a equipe constatou que a fração da Duna 4 mantinha as suas feições dunares em bom estado de conservação. A partir dessa visita a Semurb ratificou as indicações estabelecidas no relatório como área passível de ocupação, desde que observadas às restrições aplicadas à subzona de conservação nele estabelecida.



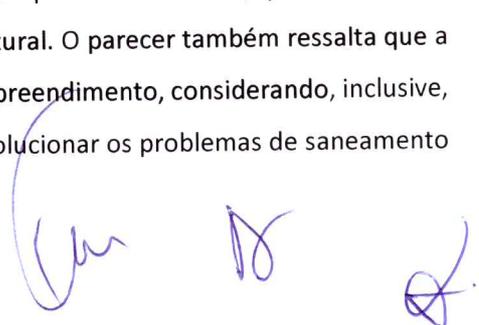
Quando se remete a situação atual, no contexto do pedido da licença prévia ora objeto de análise, e após nova visita realizada em 12 de novembro de 2014, os técnicos da DLOS reafirmam as características geomorfológicas, não identificando significativas alterações. Entre as conclusões da análise, que se fundamentou em observações de campo e comparação de imagens digitais entre os anos de 2006 e 2013, o parecer destaca que, apesar da ocorrência de ações antrópicas de distintas naturezas, a área mantinha características dunares e “o campo dunar, a qual fica sobreposta, apresenta-se preservado em sua morfologia e parcialmente preservado em sua vegetação, apesar da abertura de acessos próximos, da área cercada da CAERN e da área de aterro em seu limite norte.” (fl. 53).

Parecer Nº 006/2015 – SAIPUA/SPPUA- Semurb, emitido em 11 de fevereiro de 2015

O parecer objetiva atender a uma demanda do Setor de Licenciamento de Obras Privadas (SLOPR) também da Semurb (fl nº 42), para elucidar dúvidas quanto à caracterização do entorno do terreno e as divergências em relação ao marco regulatório aplicado ao controle urbanístico e ambiental, notadamente as prescrições referentes ao macrozoneamento do Plano Diretor e a proposta de zoneamento ambiental constante do Relatório de Dunas Remanescentes.

O parecer (folhas 62 a 73) contém uma descrição detalhada do processo de ocupação do solo do entorno e a infraestrutura ali instalada, com base numa orientação metodológica que considera um raio de 500m e uma perspectiva histórica de uma década (2004 -2014). Nele também se informa que a mancha de ocupação consolidada em 2006 sofreu poucas alterações até 2014, constatando um processo de “estagnação da antropização” (fl. nº 63) e a ausência de infraestrutura. Além disso, quando se refere às características geomorfológicas da área, remete a outro parecer, de nº 007/2014 do GT-Dunas, constante nas folhas nº 48-59 e reafirma o estado de preservação parcial das feições dunares (fl. 68).

Entretanto, o parecer também destaca a necessidade de manter-se o controle da ocupação do lugar, realçando a inadequação do projeto objeto de análise, expresso numa unidade residencial multifamiliar de 12 pavimentos. Nesse sentido, destaca, especialmente, o impacto do empreendimento na paisagem, especialmente na relação com a ZPA 5 das dunas da Lagoinha e a inadequação da sua instalação numa área totalmente carente de infraestrutura. Além disso, destaca os impactos decorrentes do movimento de terra que precisará ser feito, que se traduzirá no abate da vegetação e na desestabilização do terreno natural. O parecer também ressalta que a vulnerabilidade do terreno impossibilita a instalação do empreendimento, considerando, inclusive, as dificuldades de adoção de medidas estruturantes para solucionar os problemas de saneamento



básico, que se define no Plano Diretor como condicionador do processo de ocupação do solo em Natal.

Parecer do advogado do interessado (fls. 75 a 96)

A partir dos pareceres 007/2015 e 006/2015, emitidos pela SAIPUA e DLOS, respectivamente, e após solicitar cópia do processo (fl. 74) o interessado apresenta uma contestação dos pareceres referidos. Neste documento (fls. 75 a 96), emitido em 17 de março de 2015, os advogados do interessado alegam que os argumentos apresentados nos pareceres 006 e 007 não encontram base jurídica e, principalmente, submetem as determinações do Plano Diretor do município (Lei 082/87), definido como 'lei formal de estatura constitucional e fundamental do ordenamento urbano' (fl. 90) aos estudos sobre os remanescentes de dunas que, embora tenham sido elaborados sob critérios técnicos para proteger feições dunares que ficaram fora do alcance da proteção das ZPAs, não "foram submetidos à participação da sociedade como convém à política urbana".

Na contestação os advogados destacam alguns aspectos: implicados no processo, tais como: breve retrospectiva do processo, o direito ao contraditório em processos administrativos, a natureza da análise de uma consulta previa e seu respectivo deferimento; o princípio da legalidade, realçando o papel do Plano Diretor como instrumento básico de ordenamento urbano, a incidência da legislação ambiental nas áreas urbanas de Natal, destacando a incoerência dos pareceres frente ao disposto no Plano Diretor do município e a inadequação ao Código do Meio Ambiente de Natal (Lei 4100/92) no que tange a proteção Dunas; a inconsistência dos pareceres na análise das feições dunares existentes no terreno objeto da consulta previa; e algumas considerações sobre o conteúdo econômico implicado nos pareceres. Por fim, acrescenta um requerimento solicitando deferimento da consulta previa;

Parecer da assessoria jurídica da Semurb nº 083/2015, emitido em 29 de abril de 2015.

O parecer da assessoria jurídica da Semurb (pg, 97-104) contém uma descrição do objeto da consulta e destaca a indicação da localização na subzona de conservação da "Duna 4" e na Zona de adensamento básico, segundo o Plano Diretor de Natal (p.97). Também apresenta uma breve discussão sobre o conceito de Dunas e os dispositivos legais que orientam a sua proteção nos âmbitos municipal e federal, destacando as definições do Código do Meio Ambiente (Lei 4.100/92) e o Código Florestal (Lei 12.727/12), respectivamente. Além disso, faz um contraponto com o disposto no Plano Diretor de Natal (Lei 082/07) para a área, que excluiu da categoria de preservação permanente as outras frações de Dunas que não estão inseridas nos perímetros das ZPAs, gerando um conflito com a legislação ambiental e, por conseguinte, discussões na 9ª Vara Criminal da Comarca de Natal (p. 103). Por fim, mesmo reconhecendo a importância do estudo como referência balizadora para análise de processos sobre áreas de Dunas, o parecer destaca que o mesmo não

possui função normativa. Com isso, sem sugerir nenhuma deliberação conclusiva sobre a consulta, remete a aplicação do relatório de Dunas a uma avaliação criteriosa da secretaria sobre as funções ecológicas e o “seu respectivo enquadramento legal como área de preservação.” (p.104). Após o parecer o processo foi remetido à Assessoria Técnica (ATEC) em 12/05/2015 para providências.

Nova defesa do interessado (105-110).

Em 25/05/2015 o interessado contesta os pareceres 006 e 007/2015 no tange as afirmações de que a área se encontra em processo de estagnação e solicita a inclusão de copias de fotos e material publicitário de novos empreendimentos que estão sendo construídos nas proximidades do terreno objeto de análise. O interessado, por meio do seu advogado, alega não entender as razões para a negativa no seu pedido de licenciamento e reforça que a área está em “pleno processo de desenvolvimento” (pg.105) e apresenta características de antropização que não atendem ao disposto no Código do Meio Ambiente, como o arruamento, a infraestrutura e diversas atividades instaladas (postos de gasolina, condomínios residenciais, entre outros).

Parecer técnico da ATEC em resposta ao advogado do interessado

O parecer Técnico da Semurb contido nas paginas 113 a 149, em resposta aos questionamentos do interessado está estruturado em 04 partes: Na primeira (pg. 113 a 116) retoma o histórico do processo e os documentos produzidos pela Semurb para sua análise até a p.102. Ressalta que o licenciamento em análise já havia sido objeto de outra consulta prévia em 2005 e que esta, embora tenha sido aprovada (Consulta prévia nº 120/2005), “teve seu prazo expirado sem que fosse formalizado, junto à Semurb, a solicitação do Alvará de Construção” (p. 114). Respeito a isso, é importante lembrar que a tramitação desse processo é anterior ao Plano Diretor vigente e ao estudo denominado “Dunas - Relatório e Atlas do mapeamento e caracterização dos remanescentes de dunas no município de Natal”, referido como impeditivo do atual pedido de licenciamento. O novo pedido de licenciamento só foi protocolado em 16/07/2013 e o seu trâmite consta no processo até a folha 104.

A segunda parte do parecer consiste da análise da defesa do interessado, destacando o que denomina “sob o ponto de vista meramente técnico” (p.116). Nesse sentido, alerta que parte dos argumentos do interessado não se aplica ao resultado final da análise e sim ao conteúdo dos pareceres parciais aos quais teve acesso antes da conclusão da análise. Faz uma defesa dos pareceres 006 e 007/20105, realçando que os mesmos tinham o objetivo de subsidiar a análise urbanística e que os dois pareceres contribuíram sobremaneira para esclarecer diversos aspectos relativos à caracterização do terreno e do seu entorno, tanto nos aspectos ambientais como da ocupação do solo como da infraestrutura (p. 117). Na terceira parte a ATEC comenta sobre o parecer da Assessoria Jurídica (pg. 97 a 104) e destaca que, “devido às condições técnicas para

elaborar o novo estudo sugerido, a própria equipe da Semurb decidiu realizar estudos complementares sobre a área objeto do licenciamento, os quais indicaram ser a mesma uma "remanescente de dunas." Segundo este parecer os estudos realçaram as características ambientais da área subsidiaram "a identificação de Áreas de Preservação Permanente estabelecidas na legislação vigente, remetendo para a necessidade da sua Proteção integral, ainda que não sejam confirmadas pelo Plano Diretor. Em razão disso, na sua quarta parte, o parecer especifica as funções ambientais da gleba em análise, destacando que estas contribuem para: a preservação dos recursos hídricos, a estabilidade geológica, hídricos, a preservação da biodiversidade, a necessidade de facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, a paisagem, a segurança do bem-estar das populações (págs. 120 a 134). Para fundamentar a análise o parecer acompanha um anexo com citações das referências normativas utilizadas (p. 137-145). Por fim, o parecer opina pelo INDEFERIMENTO do pedido de licença previa, sugerindo que seja dado tratamento similar aos processos que apresentem características similares (p.134), remetendo para a Secretaria Adjunta de Fiscalização e Licenciamento (SAFL) adotar os procedimentos cabíveis para a finalização da Consulta Prévia.

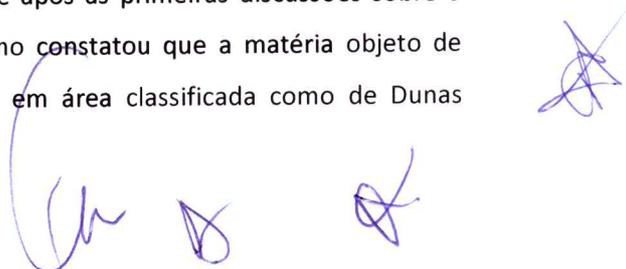
O despacho do processo a SAFL, assim como a outros departamentos da SEMUB constam das páginas 146 a 148. Na página 149 a ATEC recomenda ao gabinete da Semurb que o processo seja encaminhado ao Conplam, assim como outros processos em situações similares. Além disso, adiciona dois despachos de outros processos analisados em 2013 que tiveram os seus pedidos de licenciamento negados, sendo um deles (00000.033483/2007-'5- construção), apreciados pelo Conplam, que emitiu parecer favorável ao indeferimento (pg. 151 e 152).

PARTE III. ENCAMINHAMENTO DO PROCESSO AO CONPLAM (153- 172)

Novo parecer da Assessoria Técnica fundamentando o envio do processo ao Conplam

A partir do direcionamento processual referido a ATEC elabora outro documento (págs. 153 a 172) encaminhando o processo ao Conplam, desta vez incorporando outros processos que, segundo a avaliação da equipe encontram-se em situação similar ao que está em análise. Desde que os processos foram distribuídos para análise pela Câmara Técnica de Urbanismo estes foram objeto de diversas reuniões e correspondentes relatos (informes) no Plenário do Conselho, que resultaram em encaminhamentos e respostas da ATEC, conforme consta a seguir:

1. Em reunião realizada no dia 13 de outubro de 2016 e após as primeiras discussões sobre o conteúdo dos processos, a Câmara Técnica de Urbanismo constatou que a matéria objeto de apreciação, que se trata de pedidos de licenciamentos em área classificada como de Dunas



Remanescentes¹, já havia sido objeto de deliberação pelo Conselho em outra legislatura. Em razão disso, em reunião Extraordinária do Conselho realizada no dia 20 do mesmo mês apresentou um breve relato, solicitando esclarecimentos e destacando que,

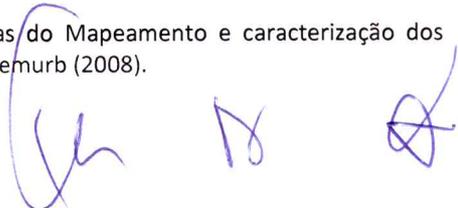
“(…) havia uma semelhança entre estes processos e outro de natureza similar registrado como 033483/2007-15, empreendimentos Torres D’ITÁLIA II, localizado na duna 04. Os membros da comissão tiveram conhecimento que tal processo não foi aprovado pelo conselho, em razão disso solicitam: que seja resgatado o referido processo, incluindo o parecer do conselho e Ata de aprovação; que a Semurb esclareça os procedimentos adotados para licenciamento a partir da emissão do parecer, notadamente o que se refere à revisão da regulamentação da ZPA5 e uma reunião da comissão técnica com o setor de análise ambiental e assessoria técnica da Semurb (CONPLAM, Ata da 209ª reunião extraordinária).

2. Após a reunião do Conselho a Câmara Técnica deu prosseguimento às discussões sobre os processos, que ocorreram também com a participação de representantes da ATEC e do setor de licenciamento da Semurb. As discussões contemplaram os quatro processos, cujos conteúdos foram resumidos no despacho/encaminhamento da ATEC (págs. 153 a 172) para o Conselho. Ao aprofundar as discussões sobre este documento a Câmara Técnica constatou que houve um equívoco no seu conteúdo, especialmente quanto às expectativas das respostas do Conselho, quando solicita a realização de estudos técnicos que excedem as suas competências e a falta de clareza quanto à natureza do parecer do Conplam sobre a matéria. A partir desse entendimento a Câmara Técnica reunida no dia 08 de dezembro deliberou por encaminhar ao Conselho um parecer, solicitando que os processos fossem devolvidos à Semurb, para melhor explicitação do que se espera do Conselho, conforme consta nas páginas 173-178. O encaminhamento da Câmara Técnica sobre os quatro processos até então analisados foi aprovado pelo plenário do Conselho em reunião do dia 15 de dezembro de 2015, cujas observações finais, destacam que:

(…) o despacho ao Conselho solicita um parecer específico sobre processo A ou B. Por outro lado, enfatiza uma expectativa de solução para um problema que é real, mas o apresenta de uma forma muito genérica, sem objetividade, dificultando a apreciação e emissão dos pareceres da Câmara sobre o conteúdo dos pedidos de licenciamentos que fundamentam processos.

(…) solicita que seja feito novo encaminhamento dos mesmos ao Conselho. Recomenda ainda que, mesmo entendendo a necessidade de compreensão dos respectivos conteúdos numa perspectiva de análise integrada, os despachos sejam individualizados, de modo que seja possível considerar as particularidades de cada um na emissão dos respectivos pareceres, separadamente (p.187).

¹ Conforme documento denominado “Dunas – Relatório e Atlas do Mapeamento e caracterização dos remanescentes de dunas no município de Natal” elaborado pela Semurb (2008).



3. Após a aprovação do parecer referido os processos foram devolvidos à Semurb e somente três deles reapresentados ao Conselho em 28 de março de 2016, com despachos individuais e, atendendo também a solicitação da Câmara Técnica de Urbanismo, com os mapas de localização dos terrenos. No caso do processo objeto da presente análise esses despachos constam das páginas 179 a 183.

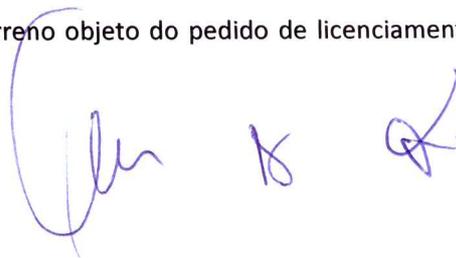
Orientados pelo novo encaminhamento, solicitando que o Conplam se debruçasse sobre o parecer da ATEC, os membros da Câmara técnica se debruçaram sobre a análise dos processos. Cabe salientar, entretanto, que, no caso do presente processo o encaminhamento ainda se manteve confuso, quando remete a um Parecer da ATEC constante nas páginas 58 a 68, que não se reconhece no processo. Ainda assim, a Câmara Técnica fez um esforço para entender a solicitação e localizou o referido parecer nas páginas 113 a 149 e, especialmente na página 134, quando a ATEC, respondendo a defesa anexada pelo interessado, conclui que é.

(...) não é recomendável à utilização da área em questão, especialmente devido aos aspectos legais, urbanísticos e ambientais que subsidiaram a sua ocupação, visando à preservação do bem público, da qualidade de vida e da coletividade. Portanto, opina-se pelo INDEFERIMENTO do pleito, sugerindo tratamento semelhante aos processos, cujos terrenos possuam características similares.

Cabe salientar, conforme consta nos autos do processo, que a Semurb, através dos seus setores técnicos de planejamento e licenciamento, entre eles a assessoria técnica e a assessoria jurídica, já haviam emitido outros pareceres (006 e 007/2014 - Saipua /SPPUA/GT- Dunas, páginas 49 a 63), expondo os fundamentos que justificaram a negativa ao pedido de licenciamento, os quais foram questionados na defesa do interessado referida, constante nas páginas 97 a 111.

Entre os argumentos técnicos da Semurb para negar o pedido de licenciamento destaca-se os estudos ambientais realizados, fundamentado, inclusive em visitas de campo para avaliar o grau de antropização do lugar e confirmar as restrições indicadas no documento denominado "Dunas- Relatório e Atlas do Mapeamento e caracterização dos remanescentes de dunas no município de Natal", publicado pela Semurb (2008), que tem sido utilizado como referência para a adoção de restrições urbanísticas e ambientais em áreas não classificadas ou delimitadas pelo Plano Diretor como objeto de proteção.

4. Na análise do processo a Câmara Técnica entendeu que havia lacunas nos argumentos da ATEC que justificaram o seu indeferimento, no que se refere aos aspectos normativos aplicados à área onde está localizado o terreno e seu entorno territorial, notadamente no que se refere às proximidades da Zona de Proteção Ambiental 05, também conhecida como ZPA das Dunas da Lagoinha. Nesse sentido a Câmara constatou que o terreno objeto do pedido de licenciamento,



conforme consta na Figura 1 mesmo estando localizado na chamada “Duna 4”², também está localizado em área contígua a uma das subzonas da ZPA 05, a Subzona 3 (SZ3), cujas prescrições urbanísticas são as aplicadas a Zona de Adensamento Básico do município. Diante desse contexto, mesmo entendendo o esforço da SEMURB em ampliar a proteção ambiental das áreas não protegidas pelo Plano Diretor e, por isso, negar os pedidos de licenciamento para construção nessa área, a Câmara se perguntou sobre as razões que fundamentavam o tratamento diferenciado para as duas áreas, considerando as semelhanças das características urbanísticas e ambientais.

Por outro lado, sabe-se que há uma sobreposição de regulamentação urbanística sobre a ZPA 05, expressas nos dois regramentos incidentes sobre a área, Leis 5.565/2004 e 228/2004. Esta sobreposição evidencia imprecisões que carecem de atualizações, fato que fundamentou o parecer do processo aprovado pelo Conplam em setembro de 2013 aqui referido e discutido na Câmara Técnica no primeiro momento de análise do presente processo. Analisando essa sobreposição e entendendo que precisaria de esclarecimentos sobre tais imprecisões pois incidem sobre os pedidos licenciamentos, a Câmara Técnica encaminhou à Secretaria adjunta de fiscalização e licenciamento ambiental e urbanístico da Semurb - (págs 184 e 185), em 11 de maio de 2016, um conjunto de questionamentos relacionados com as prescrições urbanísticas dessa ZPA, conforme segue:

1. Qual o zoneamento da ZPA 5 tem orientado o licenciamento das edificações localizadas nos seus limites? Qual ou quais as Subzonas que se limitam com a chamada da Duna 4 no bairro de Ponta Negra (limite sudoeste da ZPA)?
2. Sendo observado o zoneamento da Lei 5.665/04 qual Coeficiente de Aproveitamento Básico tem sido aplicado à Subzona 3, 1, 8 ou 1,2?
3. Sendo observado o zoneamento modificado pela Lei 00228/04 quais as prescrições para a Subzona 2 têm sido aplicadas (taxa de ocupação, coeficiente de aproveitamento e gabarito)? As constantes no anexo III, conforme especifica a Lei 5.665/04 ou as estabelecidas na lei modificada, apesar das imprecisões? Nesse contexto, questiona-se também, como o órgão de licenciamento tem interpretado a modificação da Lei 00228/04 referente ao gabarito máximo para esta Subzona quando estabelece que o “Gabarito permitido é de 2(dois) pavimentos, limitados altura de 35 (trinta e cinco metros)”. A Lei anterior estabelecia limite de 7,5 metros.
4. Ainda sobre Subzona 2 as alterações referentes à permissividade de “novo loteamento ou simples desmembramento” estão sendo aplicadas? A Lei anterior (§ 2º e parágrafo único que remete para o anexo III) estabelecia o inverso, proibindo essas ações;

² Classificação dada as Chamadas “Dunas remanescentes “ localizadas no bairro de Ponta Negra, de acordo com o “Relatório e Atlas do Mapeamento e caracterização dos remanescentes de dunas no município de Natal” referido.

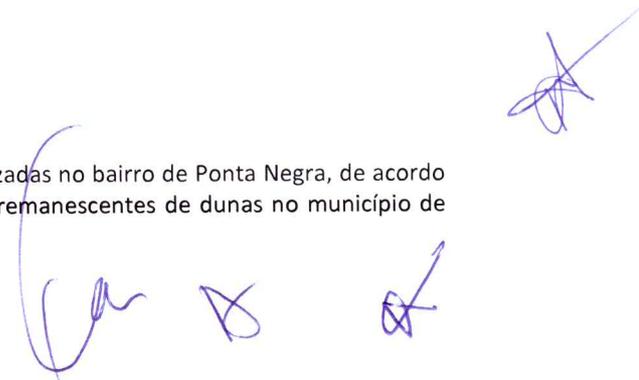
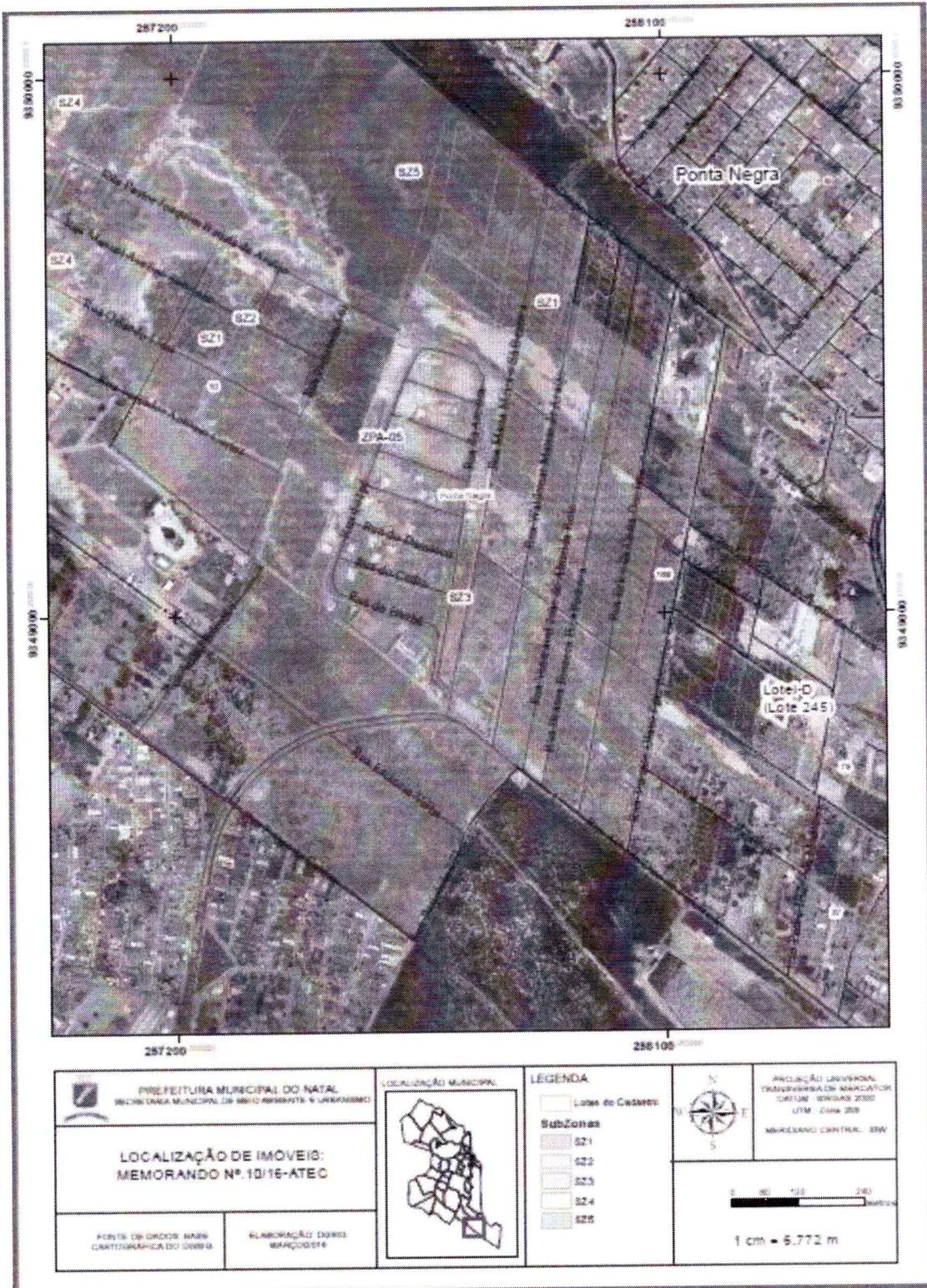


Figura 1. Localização do empreendimento (Lote 1-D - Loteamento Ponta Negra)



Fonte: Semurb, 2016.

[Handwritten signatures and marks in blue ink]

5. As respostas aos questionamentos (p. 185 1 186) só foram encaminhadas à Câmara em 21 de junho de 2016 e dadas ao conhecimento do Conselho na reunião do dia 05 de julho do corrente ano. Dessas respostas destacam-se as que se referem ao zoneamento e ao coeficiente de aproveitamento, tendo em vista as implicações diretas com área onde está localizado o terreno objeto do pedido de licenciamento em análise. Com respeito ao zoneamento a SEMURB afirma que, “considerando o Acórdão do STF, datado de 24/06/2014, o qual considerou válida a Lei municipal 228/04 (Lei de Pio)” prevalece o zoneamento desta Lei, que divide a ZPA em cinco subzonas e que o limite da ZPA 05 com a Duna 04 se dá pela rua Tenente Olavo Francisco dos Santos. Sobre o Coeficiente de Aproveitamento a Semurb também informa que “considerando que a Lei 5.565/04 menciona apenas a expressão ‘Plano Diretor’ sem especificar o número da lei ou data da publicação, entende-se que deve ser aplicado o Coeficiente de Aproveitamento básico, conforme o Plano Diretor vigente, ou seja, 1,2³. A esse respeito cabe destacar que a Lei 228/04 não alterou as prescrições aplicadas a esta subzona, mantendo, por conseguinte, as estabelecidas na Lei 5.565/04, conforme segue:

Art. 8º. A Subzona SZ3 é representada por alternância de cordões de dunas e tabuleiro costeiro, localmente com áreas sujeitas a inundações. Limita-se ao Norte com terrenos de terceiros, inseridos no loteamento Ponta Negra (Zona de Adensamento Básico) e com a SZ1, ao sul (...) situadas no Loteamento Lagoinha.

§1. Na Subzona de que trata o caput deste artigo, todo o uso B permitido, desde que precedido de licenciamento ambiental;

§2. Fica estabelecido para Subzona SZ3 o lote mínimo de 300m² (trezentos metros quadrados), adotando como demais prescrições urbanísticas aquelas aplicadas para a Zona de Adensamento Básico definida no Plano Diretor;

§3. Somente será permitido o parcelamento do solo, loteamento, desmembramento e construção em terreno com cotas altimétricas inferiores a 35m (trinta e cinco metros) na subzona SZ3 (...);

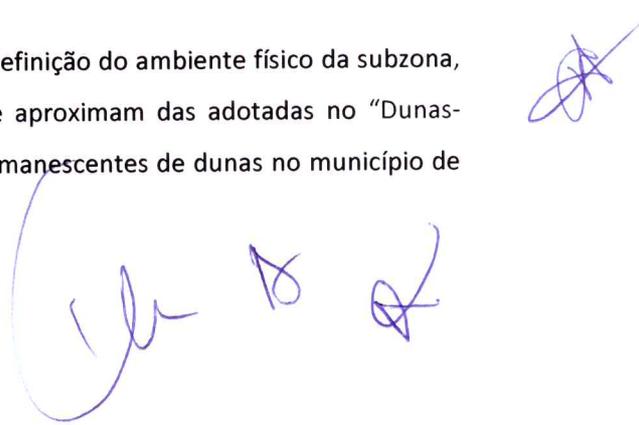
§4. Nos casos dos novos parcelamentos, tais como loteamentos, desmembramentos, loteamentos abertos ou fechados, ou conjuntos habitacionais, deverão implantar, obrigatoriamente, mediante aprovação do órgão ambiental, o seu próprio sistema de drenagem pluvial;

§5. A instalação dos usos definidos no § 4 deste artigo só poderá ser executada com a garantia da presença dos serviços de abastecimento d'água e de esgotos sanitários;

§6. Na ausência dos serviços públicos referenciados no §5 deste artigo, cabe ao empreendedor, as suas custas, ampliar os sistemas até o empreendimento, devendo os projetos contemplar as normas técnicas adotadas pelas concessionárias dos serviços públicos de abastecimento d'Água e esgotos.

A partir dos enunciados acima é possível observar que a definição do ambiente físico da subzona, assim como as referências às condições para edificar se aproximam das adotadas no “Dunas-Relatório e Atlas do Mapeamento e caracterização dos remanescentes de dunas no município de

³ Explicar que não é assim para todas as subzonas.

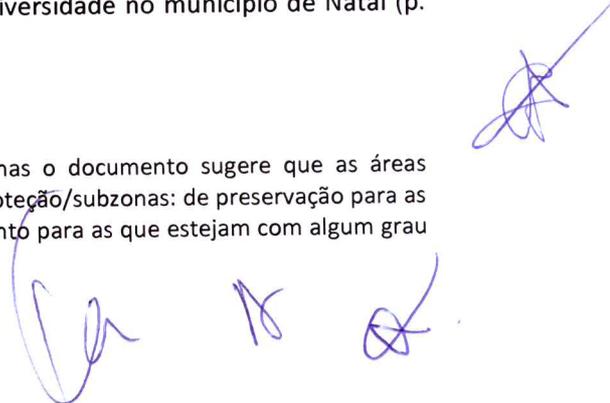


Natal” (Semurb, 2008), quando classifica essa área como subzona de conservação, estando, portanto, sujeita algum tipo de ocupação⁴. Posição similar é assumida pelos subseqüentes pareceres dos diferentes setores da Semurb inseridos no processo, quando ratificam a caracterização ambiental do terreno, especialmente nos seus aspectos geomorfológicos, que fundamenta o Parecer Técnico 007/2014 (p.51 a 60) e (...) e no Parecer Técnico em resposta a defesa do interessado constante nas paginas 113 a 149. Por outro lado, estes não coincidem quanto ao entendimento sobre os riscos a ocupação: no Parecer 007/2004 fica demonstrado que na gleba de interesse “a declividade varia de 5,71 a 12,13 graus, existindo uma parte plana com declividade menor que 5,71 graus no topo da Duna e que não se verifica “declividade acima de 45º no flanco da Duna.”(p.52). Em outra direção, o Parecer Técnico em resposta à defesa do interessado, reconhecendo que o Relatório e Mapeamento de Dunas citado é um estudo preliminar, adiciona outros estudos geomorfológicos e realça a importância da área para diferentes funções ambientais, entre elas a de captação de águas pluviais para alimentação do lençol subterrâneo que abastece a cidade (p.121).

Além disso, destaca as fragilidades geomorfológicas da área, afirmando que o terreno está assentado sobre uma Duna com altura de 51 metros em relação ao nível do mar e que apresenta graus de “declividade que podem representar riscos críticos” (...). Acrescenta ainda que “a geomorfologia existente na área não proporciona ao solo capacidade de suporte adequada a ações antrópicas que modifiquem bruscamente o comportamento do relevo local.” Assim, considera que “apesar de alguns dos pontos e trechos já antropizados, a área repousa sobre uma boa estabilidade geológica a qual poderá sofrer interferência a partir de quaisquer ocupações que possam vir a ocorrer. ” (p. 121). Este parecer também introduz uma leitura sobre as áreas prioritárias para conservação da biodiversidade no município de Natal (p.123 a 132) que reforçam a necessidade de sua proteção.

Por outro lado, relacionando os enunciados dos dois pareceres destacados observa-se que, mesmo havendo concordância quanto à localização em Dunas e os graus de declividades com diferenças nas ênfases quanto à natureza das suas respectivas fragilidades e riscos ambientais decorrentes das ações antrópicas, não ficam claras as diferenças geoambientais entre a área onde está localizado o terreno e a delimitada como Subzona 3 na referida ZPA. Ressalte-se que os mapas que destacam a classificação das áreas prioritárias para conservação da biodiversidade no município de Natal (p.

⁴ Quando estabelece atribuições para os remanescentes de Dunas o documento sugere que as áreas localizadas na Duna 4 sejam anexadas a ZPA 5 em dois níveis de proteção/subzonas: de preservação para as que se encontram em bom estado de conservação e de adensamento para as que estejam com algum grau de antropização.

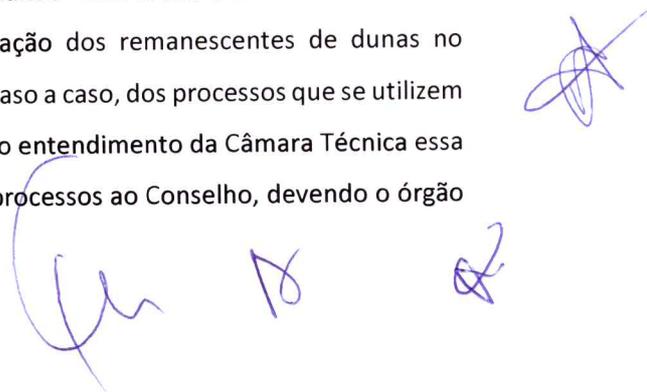


123, 124 e 132), também envolvem a fração da ZPA da Lagoinha correspondente e a subzona 3 como objeto dessa proteção.

Cabe salientar que, além das diferenças no tratamento dessas áreas do ponto de vista ambiental, enquanto não se proceda a uma atualização da proteção sobre toda a área classificada como “prioritária para conservação da biodiversidade no município de Natal”, envolvendo, entre outras, essa fração territorial localizada entre a ZPA 5 e a ZPA6 (Morro do Careca), com fins de criação de um corredor ecológico, deve-se considerar a possibilidade de tratamento similar para toda área, incluindo o potencial construtivo dado pelo coeficiente de aproveitamento básico estabelecido pelo atual Plano Diretor que é de 1,2, mais restritivo do que estabelecido no momento da regulamentação da ZPA (1,8). Uma revisão dos condicionantes ambientais do município e do grau de ocupação do solo do lugar pode significar uma ampliação do perímetro da ZPA 5 para a fração territorial denominada “Duna 04” no relatório de Dunas referido e, conseqüentemente, uma revisão dos graus de proteção estabelecidos para o seu subzoneamento.

6. Outro aspecto a destacar diz respeito, especificamente, ao documento denominado “Dunas- Relatório e Atlas do Mapeamento e caracterização dos remanescentes de dunas no município de Natal”, publicado pela Semurb em 2008. Este constituiu a motivação do envio deste e de outros processos localizados na denominada “Duna 4” ao Conplam para apreciação. Conforme consta nos pareceres técnicos e jurídicos da Semurb e da Procuradoria do município, o relatório, embora tente preencher lacunas no Plano Diretor quanto à proteção das áreas de dunas não inseridas nas dez Zonas de Proteção Ambiental ZPA, se configura como um documento preliminar pouco substanciado para ser reconhecido como de validade jurídica. Em razão disso, utilizando das prerrogativas do próprio Plano Diretor quanto as competências do Conselho para opinar e/ou deliberar sobre matérias não regulamentadas, a Semurb encaminha a matéria, que foi amplamente fundamentado no relatório, para a sua apreciação do seu plenário.

Cabe aqui destacar que, conforme se pode atestar ao longo deste relato, a Câmara Técnica de Urbanismo, no período em que esteve analisando este processo, também apoiou grande parte dos seus procedimentos de análise e argumentações no referido relatório. Entretanto, já na fase final dos procedimentos, após enviar consulta à Secretaria adjunta de licenciamento ambiental, a Câmara e o Conselho foram surpreendidos com a publicação da Portaria Nº 018/20016 / Semurb, no dia 24 de maio de 2016(DOM, 27 de maio de 2016), tornando “sem efeito o estudo denominado “Dunas- Relatório e Atlas do Mapeamento e caracterização dos remanescentes de dunas no município de Natal/RN” (Art. 1º) e autorizando “a análise, caso a caso, dos processos que se utilizem das áreas mapeadas pelo publicado em 2008.” (Art. 2º). No entendimento da Câmara Técnica essa Portaria neutraliza a ação que fundamentou o envio dos processos ao Conselho, devendo o órgão



gestor assumir os riscos da autorização dos licenciamentos nas áreas ali delimitadas como Dunas remanescentes e que, também, sujeitas a um controle ambiental que excede os limites do controle urbanístico estabelecido pelo Plano Diretor (Lei 082/2007), conforme atestam análises anteriores da matéria e entendimentos do Ministério Público do Rio Grande do Norte.

III. O Parecer

A partir do exposto a Câmara Técnica Expressa o seu entendimento sobre o processo

1. Mesmo tendo iniciado as discussões a partir das motivações da Semurb, fundamentadas no documento intitulado “Dunas-Relatório e Atlas do Mapeamento e caracterização dos remanescentes de dunas no município de Natal/RN”, a Câmara Técnica tentou ampliar a leitura sobre a matéria a partir de outros condicionantes, incluindo a relação com os regramentos urbanísticos e ambientais aplicados ao entorno do terreno objeto do licenciamento com destaque para o próprio Plano Diretor do município (Lei 082/07 e a Lei 228/04 aplicada a ZPA 5, da região da Lagoinha;
2. A relação com o processo 033483/2007-15 (empreendimento *Torres D'Itália II*), destacado no início das atividades da Câmara, cujo parecer negando o licenciamento foi aprovado pelo Conselho em 13 de setembro de 2013, resultou não apropriada, considerando a falta de perspectiva de revisão da regulamentação da ZPA 5 em curto ou mesmo médio prazo, conforme indicava o parecer como prerrogativa para aprovação de outros pedidos de licenciamento. Desde 2010 o município retomou o processo de regulamentações das ZPAs, ainda sem previsão de conclusão. Nesse sentido, embora entendendo como urgente a revisão da regulamentação da ZPA 5, tendo em vista a sua classificação e do seu entorno como “áreas prioritárias para conservação da biodiversidade no município de Natal” e possibilidade de criação de corredores ecológicos, a Câmara vê dificuldades na inclusão de demandas associadas à revisão das regulamentações em vigor, em curto prazo. Por essa razão, embora não condicionemos a autorização ou não do licenciamento á atualização da regulamentação da ZPA, recomendamos que a Semurb estabeleça um cronograma, priorizando à realização de estudos direcionados a atualização do atual regramento da ZPA 5 e seu entorno imediato. Estes também devem incluir, observando destaques constantes do Parecer 007/2014 quanto aos impactos decorrentes da altura do empreendimento (12 pavimentos), estudos de proteção da paisagem de maneira similar às adotadas nas áreas de controle de gabarito para outras áreas da cidade;
3. A área onde está localizado o terreno é definida pelo Plano Diretor do município de Natal como Zona de Adensamento Básico e esta mesma delimitação também é aplicada a uma das Subzonas da ZPA 5, a Sz3, onde se admite a ocupação do solo com edificações. Por outro lado, mesmo o terreno apresentando níveis de declividade considerado elevados, o projeto apresentado

constante nas paginas 21 a 38, observa o disposto para a Sz3, no seu parágrafo 3 da lei da ZPA 5, com aproveitamento do terreno ajustado às condições topográficas. Nesse sentido, conforme destacado no Parecer 007/2004, embora exista uma declividade acentuada do terreno, variando de 5,71 a 12,13 graus, a instalação da edificação deverá ser concentrada na cota mais alta, definida como parte plana com declividade menor que 5,71 graus. O mesmo parecer também registra que não há declividade acima de 45º no flanco da Duna, que implique em riscos de deslizamentos, nos termos definidos pelo Código Florestal brasileiro, quando especifica as restrições de ocupação do solo em Áreas de Preservação Permanente (APPs);

4. Por fim, tentando sintetizar as respostas aos questionamentos formulados pela ATEC no seu encaminhamento ao Conplam, tem-se que:

4.1. Considerando o exposto em todos os procedimentos adotados no presente parecer, a Câmara Técnica não acompanha posição da ATEC quanto à negativa do pedido de licenciamento. Assim, recomenda a aprovação do pleito do interessado, desde que o projeto observe o estabelecido na Lei 228/04 para Sz3 da ZPA 5, inclusive no que se refere às exigências quanto à realização de estudos ambientais correspondentes e que seja assegurada a responsabilidade do interessado pela oferta de infraestrutura prevista no Art. 8, parágrafos 5 e 6, ou seja, que este deve prover a infraestrutura necessária ao atendimento das demandas por serviços decorrentes da instalação da edificação;

4.2. Considerando o exposto acima somos também de parecer favorável a ocupação da área nas mesmas condições edilícias (prescrições urbanísticas) estabelecidas para a Sz3 da ZPA 5 e observadas às exigências referentes à oferta de infraestrutura referida nos parágrafos 4, 5 e 6 d o Art. 8º. Nesse sentido, sugere-se que a análise da consulta previa ora objeto de apreciação seja revista e o projeto arquitetônico ajustado as prescrições da Subzona 3 da ZPA 5 referida.

20 de setembro de 2016

Câmara Técnica de Urbanismo



Ruth Maria da Costa Ataíde

Representante Titular da Universidade Federal do Rio Grande do Norte -UFRN



Ana Adalgisa Dias Paulino –

Representante Titular da Federação das Indústrias - FIERN,



Luciano Luiz Paiva de Barros –

Representante Titular do Instituto de Arquitetos do Brasil –IAB/RN



José D'Arimatea Fernandes –

Representante Titular do Clube de Engenharia