Proempi
Associação das Empresas e Profissionais do Setor Imobiliário JUNDIAÍ

SMPMA/GS
28/01/16
Reg. Nº 10212

PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO

CONTRIBUIÇÕES DA PROEMPI

(Associação de Empresas e Profissionais do Setor Imobiliário de Jundiaí e Região)

PARA A AUDIÊNCIA PÚBLICA DE 25/01/2016

De acordo com o Conselho das Cidades, órgão criado pelo Governo Federal com o objetivo de implementar políticas eficientes de desenvolvimento urbano, o Plano Diretor 'deve conter conteúdos diferenciados, de forma a respeitar o porte do município, sua história e a região onde se insere, bem como áreas para todas as atividades econômicas'.

Sendo assim, a PROEMPI, entidade que representa o setor imobiliário de Jundiaí, com atuação sólida e responsável na cidade, pretende contribuir à elaboração do anteprojeto do novo Plano Diretor Participativo com duas intenções fundamentais: transferir seus conhecimentos em benefício de toda a cidade, e contribuir na eliminação da especulação imobiliária que, antes de prejudicar a cidade, prejudica esta Associação, preocupada com a honorabilidade e o papel social de seus associados.

A Secretaria de Planejamento e Meio Ambiente disponibilizou pela internet o anteprojeto de lei no final do dia 18 de dezembro, uma sexta-feira da semana que antecedia o período de festas de fim de ano. O curto espaço de tempo disponibilizado para análise de um documento tão extenso e tão abrangente foi suficiente apenas para que, neste momento, a PROEMPI conseguisse se posicionar contrariamente ao cronograma de encaminhamento do Projeto de Lei à Câmara na forma como apresentado. É necessário um aprofundamento de inúmeros pontos que merecem simulações, discussões e esclarecimentos.

Conforme o texto citado do Conselho das Cidades, um Plano Diretor deve considerar a base econômica e o histórico de desenvolvimento do Município a que se refere. Ao verificar o anteprojeto de Plano Diretor Participativo de Jundiaí, não é possível perceber qual análise da base econômica deu suporte às propostas, uma vez que são desconsiderados pontos que, ao entendimento da PROEMPI, são cruciais para a sustentabilidade da cidade. A posição geográfica e a forte presença econômica dos serviços e da logística pressionam o desenvolvimento de Jundiaí. Em vez de ordenar esse processo, a atual proposta engessa o crescimento.

A possibilidade de recorrer à Outorga Onerosa, como apresentada, reduz o valor das indicações dos zoneamentos e dos parâmetros construtivos. É um instrumento que, ao ser utilizado de forma generalizada, torna-se simplesmente mais um tributo. Em vez de orientar o desenvolvimento urbano, encarece e desestimula projetos para habitação. A necessidade de estudos e relatórios de impactos de vizinhança na aprovação de futuros projetos, tão relevante, não possui normas claras. Mesmo atendendo aos procedimentos previstos, um empreendedor pode não conseguir autorização para executar um projeto. Nesse cenário, fica comprometido o desenvolvimento urbano equilibrado da cidade, uma vez que haverá menos segurança para investimentos nessa área.

As novas restrições impostas com relação à supressão de vegetação e as exigências adicionais de áreas de preservação, numa cidade em que as regras ambientais para o setor já são bastante rígidas, também são preocupantes para a sustentabilidade do setor.

Assim, o Plano Diretor, no lugar de se tornar um instrumento de crescimento, bem-estar e retomada da economia municipal, corre o risco de transformar-se em mais um instrumento burocrático que pode deixar a cidade na paralisia, uma vez que remete qualquer intervenção urbanística a futuras decisões.

Apesar das limitações, que nos impedem uma análise mais aprimorada quanto ao anteprojeto de lei, apresentamos a seguir os principais pontos levantados até o momento:

LINHAS GERAIS

O documento tem 160 páginas e nove mapas, e o texto da lei compreende 445 artigos. Pela primeira vez, a revisão do Plano Diretor de Jundiaí foi formatada de modo a incorporar todo o escopo da atual Lei de Uso, Ocupação e Parcelamento do Solo.

O texto apresenta regulamentações para 13 instrumentos de política urbana e 19 instrumentos de Gestão Ambiental e de Desenvolvimento Rural. Essas regulamentações estão desenvolvidas de forma não homogênea: enquanto algumas são praticamente autoaplicáveis, outras dependeriam de regulamentações complementares para sua utilização efetiva.

NORMAS DE USO E OCUPAÇÃO

Impacto de novos procedimentos para implantação de empreendimentos

Nos artigos, tabelas e anexos dedicados às Normas de Uso e Ocupação do Solo, há mudanças bastante radicais em relação ao que vem sendo praticado por meio da legislação vigente. As mais evidentes são:

- a criação de novas arrecadações municipais sobre a aprovação e implantação de empreendimentos;
- grandes mudanças nos parâmetros de projeto e sua distribuição espacial, com especial ênfase numa redução drástica da altura das edificações na quase totalidade da cidade;
- procedimentos e estudos exigidos para aprovações.

Esse conjunto de regras terá profundo impacto sobre a atividade imobiliária. De início, promovem uma grande alteração no formato dos produtos, aos quais os produtores e consumidores - que compõem o mercado imobiliário - estão acomodados. Além disso, todos esses procedimentos seriam novos componentes de custos significativos na elaboração de projetos, o que impactaria de modo relevante o preço final dos imóveis em Jundiaí.

Contradições nas regras de ocupação do solo

Há inúmeras contradições entre os objetivos para as zonas e as condições reais de projeto que poderiam ser viabilizadas. Os próprios parâmetros são contraditórios entre si. A título de exemplo, simulações indicam que, na Zona de Qualificação de Bairros (ZQB), o objetivo de "estímulo ao adensamento de áreas vazias" e a densidade obtida pela quota mínima de 30 m² de terreno por habitação são inviabilizadas pelo parâmetro de altura das edificações. Ou seja, a possibilidade de adensar regiões de interesse do Município, com infraestrutura adequada para isso, não é permitida.

Essas contradições se aplicam, inclusive, aos parâmetros definidos para ZEIS-2 (Zonas Especiais de Interesse Social 2). Neste caso, o parâmetro de máximo de ocupação é 4, e a altura máxima da edificação é equivalente a 4 pavimentos. Isso significaria que a ocupação máxima somente seria atingida numa edificação de 4 pavimentos com a ocupação integral do terreno, sem qualquer recuo ou espaço para permeabilidade, que também são exigidos por outros parâmetros.

Estes fatos deixam claro que faltou apuro técnico na definição do conjunto de parâmetros para cada zona. Indicam também que a imposição de um padrão horizontal (máximo de 10,5 m de altura) para a ocupação de cerca de 90% da cidade é um impedimento à própria obtenção de muitos dos objetivos urbanísticos definidos pelo Plano Diretor Participativo.

Implantação de indústrias

Em comparação aos limites de zoneamento vigentes, a delimitação das ZIDRU (Zonas Industriais e de Desenvolvimento Regional Urbano) reduziu significativamente o espaço destinado ao uso industrial e de logística. Adicionalmente, os usos permitidos e as regras de ocupação para esta zona – coeficiente 3 e gabarito de 8 pavimentos – incentivam o estabelecimento nestas áreas de atividades de comércio e serviços, que gerarão conflitos de vizinhança, competição pelo espaço e aumento de custos de terrenos disponíveis às indústrias. A exigência de expedição de diretrizes para a elaboração de projetos em áreas superiores a 10.000 m², dimensão bastante comum em zonas industriais, desestimulam a ampliação e o estabelecimento de novas indústrias no Município, já que exigirá cronogramas mais longos e encarecerá todo o processo de implantação industrial.

Outro aspecto a ser considerado é a área de desenvolvimento regional, criando um corredor ao longo da Rodovia Anhanguera que permitirá a implantação de indústrias próximas a áreas residenciais já consolidadas, o que certamente trará conflitos futuros.

Implantação de comércios e serviços

As propostas de distribuição de usos inviabilizam a distribuição de estabelecimentos comerciais e de serviços de uma forma mais abrangente na cidade, incentivando a centralização de estruturas comerciais de médio e grande porte. A principal consequência é o aumento da necessidade de deslocamentos para a utilização desses estabelecimentos. A título de exemplo, ao definir que usos não residenciais com mais de 250 m² somente poderão estar localizados em vias de concentração ou vias estruturais, não se permite que estabelecimentos como pequenos

supermercados possam se instalar em todas as vias existentes entre as rodovias Anhanguera e Bandeirantes, com exceção feita apenas ao corredor da Antonio Pincinato/Osmundo Pelegrini.

ZEIS-2

Os imóveis inseridos nos perímetros enquadrados como ZEIS-2 terão seu uso restrito a empreendimentos de habitação de interesse social. Mas, de acordo com as condições de financiamento de habitação popular hoje vigentes, não haveria condição de financiamento para empreendimentos de iniciativa privada. Portanto, o uso desses imóveis estaria congelado até que uma solução seja dada, seja por desapropriação ou por uma improvável liberalização de crédito. Sendo assim, a definição de perímetros de ZEIS-2 deveria estar pautada por critérios claros e irrefutáveis de seleção que viabilizem seu uso imediato para empreendimentos de baixa renda, ou dispositivos que ofereçam alternativas de uso ao proprietário do imóvel.

O Plano Local de Habitação de Interesse Social, que orientou a seleção de áreas inseridas no anteprojeto de lei do Plano Diretor Participativo, baseia-se no valor de R$ 150 por metro quadrado para os seus cálculos de viabilidade, inferior ao valor de mercado das áreas selecionadas. Adicionalmente afirma ter se utilizado dos dados de cadastros municipais para identificar não apenas os terrenos vazios, mas se sua situação compreende dívida ativa (mais favoráveis à negociação para aquisição pela municipalidade) ou processo de aprovação de projetos (menos favoráveis). Apesar destas considerações, o mapeamento das ZEIS-2 inclui terrenos localizados em áreas altamente valorizadas que já possuem projetos protocolados e alguns aprovados na iminência de execução.

NORMAS DE PARCELAMENTO

Definição de gleba ou lote

As normas de parcelamento, na forma como redigidas, geram dúvidas sobre os enquadramentos dos terrenos nas categorias de gleba ou lote. É essencial que estes enquadramentos sejam feitos com absoluta clareza, por serem pré-requisitos para a aplicação das exigências de doação de áreas públicas e a avaliação de potencial de aproveitamento e viabilidade de empreendimentos.

Regras para loteamentos e a possível elitização do mercado

As regras propostas para loteamentos reduzem o aproveitamento dos terrenos. Foram aumentados os percentuais exigidos para espaços livres e, por outro lado, muito acrescidas as exigências de áreas de preservação e de manutenção de vegetação. São regras muito mais rígidas do que as já existentes no âmbito federal e estadual.

Além disso, há uma maior necessidade de obras realizadas pelos empreendedores nos loteamentos: são acrescentadas exigências relacionadas à execução de equipamento público e das infraestruturas (pavimentação de calçadas, ciclovias e fiação subterrânea). Estes novos ônus, obviamente, terão impacto obrigatório sobre os custos de execução, que se refletirão nos preços finais dos lotes. Uma consequência prevista dessas medidas é a inviabilização de loteamentos destinados às classes médias em Jundiaí, elitizando esse mercado.

Regras para loteamentos com controle de acesso

A nova legislação não propõe regulamentações para a concessão de uso e manutenção de áreas públicas e para o controle de acesso a associações de moradores de loteamentos. Entendemos que este formato de empreendimento deve ter sua viabilização garantida pela legislação, que deve incluir todas as regras necessárias aos mesmos. Isso justifica-se tendo em vista que praticamente todos os loteamentos implantados no município nas últimas décadas adotaram o formato de controle de acesso por clara exigência do mercado, e atenderam à legislação municipal específica a respeito, sem geração de qualquer ônus às finanças públicas.

VEGETAÇÃO E MEIO AMBIENTE

Mapeamento de vegetação nativa

O mapeamento de remanescentes de vegetação nativa contido no anteprojeto de lei não apresenta a situação real verificada no município. Está longe de apresentar a totalidade da cobertura vegetal nativa, conforme admitido publicamente em oficina de discussão da versão preliminar do Plano Diretor Participativo pelo responsável pelo estudo que orientou sua execução. Há ainda casos concretos de propriedades com áreas de reflorestamento que foram inseridas no mapeamento como áreas de Cerrado.

Adicionalmente, a classificação da cobertura nos ecossistemas de Cerrado e Mata Atlântica não obedeceu a critérios técnicos definidos em normas legais, conforme apontado por delegado representante da Associação dos Engenheiros também em oficina de discussão pública do projeto de lei. Com relação aos Remanescentes de Vegetação Nativa, várias áreas descritas como Cerrado coincidem com o limite fundiário dos imóveis. Tendo em vista que no âmbito estadual e federal existem legislação e sistema de fiscalização e licenciamento a respeito, a que estão sujeitos todos os empreendimentos e propriedades, há conflito de responsabilidade, sem qualquer ganho ambiental e social, quando a municipalidade realiza um mapeamento de remanescentes com critérios discutíveis.

Manutenção de vegetação

Nas normas referentes ao parcelamento, são propostas diversas exigências relativas à manutenção de vegetação e criação de áreas de preservação suplementares às já previstas na legislação estadual e federal. Mais uma vez, essas medidas impactarão no custo final dos lotes e inviabilizarão propriedades inteiras no tecido urbano. Os pontos críticos com relação a este tema são:

- manutenção de todos os remanescentes de vegetação de Mata Atlântica e Cerrado, independente de seu estágio de regeneração;
- manutenção de planícies de inundação, sem critérios nem definições, ao longo de cursos d'água perenes e intermitentes e no entorno de nascentes;

- faixas não edificantes de 30 metros no entorno de brejos e lagoas naturais e artificiais maiores de 100 m^2, que devem ser revegetadas;
- anuência adicional da Prefeitura para intervenções em corpos d'água (córregos, nascentes, lagoas e brejos);
- proibição de supressão de manchas de mata nativa de Cerrado e Mata Atlântica em estágio médio e avançado, exceto para utilidade pública licenciada pelo Estado, com corte de vegetação dependendo ainda de anuência posterior do Município.

O foco da política ambiental municipal deveria ser a preservação e colocação ao usufruto da população dos bens de valor ambiental sob sua responsabilidade direta, por meio da criação de parques, arborização adequada do sistema viário e APPs públicas, entre outros. Deveria buscar também a criação de mecanismos legais de incentivo para que proprietários de terrenos que contenham bens ambientais significativos os protejam e os mantenham, como regulamentação de IPTU verde, aumento do gabarito e outros parâmetros urbanísticos para empreendimentos que contenham vegetação nativa a ser preservada, encostas íngremes etc.

Zoneamento da APA

Uma das propostas do Plano Diretor é compatibilizá-lo com o Decreto que regulamentou a Área de Proteção Ambiental (APA) de Jundiaí (Decreto Estadual 43.284/98). Nesse sentido, seria importante que fosse contemplado o zoneamento da APA, "a jusante da área urbanizada" que preconiza o atendimento de 50% de área permeável ou sistema equivalente.

É importante estender o perímetro urbano em direção ao Bairro Santa Gertrudes, compatibilizando com a Zona de Restrição Moderada da APA. O local já possui uso urbano, comercial e industrial. Lá, não existem remanescentes florestais, pois o local era utilizado para cultivo de eucalipto enquanto a Duratex esteve presente em Jundiaí.

INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS

Impacto nas finanças municipais

Os procedimentos e aparelhamento técnico e administrativo implícitos nas proposições dos artigos que tratam dos instrumentos urbanísticos (32 instrumentos, sendo que a maior parte requer gerenciamento de alta complexidade), das políticas e investimentos estratégicos (36 itens de investimentos estratégicos, muitos dos quais de alta complexidade e custo de implantação e gerenciamento) e do sistema de planejamento (incluindo a criação de nova Secretaria de Meio Ambiente e apoio técnico das secretarias existentes para assessoria dos diversos conselhos e comissões propostos) geram enormes novas necessidades de pessoal, recursos materiais, contratações de serviços externos, sistemas de controle e, consequentemente, verbas orçamentárias para custeá-los.

O documento não apresenta (nem em momento nenhum das apresentações e discussões até agora realizadas) uma estimativa de custos e das implicações destas proposições para as finanças municipais. Dá-se a entender que todos os custos advindos de suas proposições seriam

custeados pelo proposto Fundo Municipal de Desenvolvimento Territorial, mas não é apresentada nenhuma estimativa de suprimento desse fundo pelas diferentes fontes previstas, nelas incluídas as que viriam dos novos instrumentos de arrecadação propostos pelo Plano e de dotações do orçamento geral do Município. São questões ignoradas o quanto se prevê arrecadar com as novas receitas ao longo do tempo e quanto seria necessário suprir a partir do Orçamento Geral da União.

SISTEMA DE PLANEJAMENTO E GESTÃO

Ferramentas para continuidade e independência técnica

O sistema de planejamento e gestão proposto não contempla um componente nos moldes do Centro de Estudos Urbanísticos previsto na lei do Plano Diretor de 2012. Desta forma, o sistema não conta com uma instância técnica que garanta continuidade no planejamento de longo prazo e menos sujeita às mudanças de gestão, vinculando o desenvolvimento e a aplicação das proposições do Plano Diretor Participativo ao Executivo e às Secretarias de Finanças e Planejamento.

Na forma como propostos os instrumentos de política urbana, são levantadas sérias dúvidas sobre os contextos e critérios sociais e urbanísticos que deverão basear sua utilização. Por se tratar de instrumentos cuja aplicação envolve restrições a direitos constitucionais de propriedade e isonomia perante a lei, estes contextos e critérios devem ser absolutamente claros e isentos de interpretações subjetivas, o que não acontece no anteprojeto apresentado.

A título de exemplo, os instrumentos inter-relacionados de utilização compulsória/IPTU progressivo/desapropriação por títulos, da forma como propostos, abrem espaço para que possam ser utilizados de forma generalizada, com critérios não vinculados a interesses urbanísticos, mas à simples arrecadação de tributos. Da mesma forma, permite a imposição de graves ônus à utilização e comercialização de propriedades selecionadas sem critérios claros e transparentes, e sem garantia de que a realização de sua função social seja feita.

DOS DIREITOS E COMPETÊNCIAS

Supressão de vegetação

A Constituição Federal estabelece em seu artigo 24, VI, a competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal para legislar sobre a proteção ao meio ambiente, não atribuindo tal competência aos municípios (artigo 30), aos quais só é dada competência concorrente para a proteção do meio ambiente (art. 23 VI), utilizando-se da legislação editada pelos demais entes federados.

Sob o prisma constitucional, o Plano Diretor não pode estabelecer normas para a definição de critérios para a autorização de supressão de vegetação, tendo em vista se tratar de matéria legislativa de competência exclusiva da União, dos Estados e do Distrito Federal.

ZEIS

O artigo 5º (caput e inciso XXII) da Constituição Federal garante o direito de propriedade, dentre os direitos e garantias fundamentais do cidadão brasileiro, estabelecendo, ainda, que a propriedade deve atender à sua função social (XXIII).

A definição de Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS deve ser estabelecida pela legislação municipal levando-se em conta o direito de propriedade e a necessidade de que o imóvel atenda sua função social.

Contudo, a definição de áreas exclusivamente como ZEIS, por necessidade pública ou interesse social, caracteriza uma restrição ao direito de propriedade e uma limitação ao proprietário para que possa dar função social ao imóvel, de modo que deve ser precedida de justa e prévia indenização, nos termos do artigo XXIV, da Constituição Federal.

Alternativamente, deve a legislação municipal possibilitar a utilização das áreas para outros fins, preservando o direito de propriedade e possibilitando que o imóvel atenda sua função social.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No que pese sua impressionante extensão, o documento apresentado ainda tem lacunas importantes, sendo a mais evidente a ausência de um título sobre disposições finais e transitórias. Entre outros conteúdos, seria necessário que se definissem todas as alterações e revogações necessárias da legislação existente em decorrência da entrada em vigor do novo Plano Diretor, e que explicite-se a manutenção dos direitos adquiridos na tramitação de processos de aprovação de empreendimentos protocolados na vigência da lei atualmente em vigor e nas anteriores.

A Constituição Federal estabelece em seu artigo 5º, XXXVI, que "a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada".

Tal preceito também deve ser respeitado na elaboração do novo Plano Diretor, o qual necessita estabelecer regras de transição para os processos de aprovação atualmente em trâmite na municipalidade, garantido que seja respeitado o direito de protocolo dos munícipes.

Neste sentido, o Plano Diretor da cidade de São Paulo, recentemente atualizado, em seu capítulo Disposições Finais e Transitórias, deixa claro que serão aceitos protocolos emitidos na legislação anterior, com regras objetivas sobre o tema:

> *Art. 380. Os processos de licenciamento de obras e edificações, protocolados até a data de publicação desta lei, sem despacho decisório serão apreciados integralmente de acordo com a legislação em vigor à época do protocolo, exceto nos casos de manifestação formal do interessado, a qualquer tempo, optando pela análise integral nos termos desta lei.*
> *Parágrafo único. Os processos de licenciamento de obras e edificações referidos no "caput" serão indeferidos:*

I - nos casos previstos no Código de Obras e Edificações - COE, Lei nº 11.228, de 25 de junho de 1992, e alterações posteriores;
II - se for requerida a modificação da versão do projeto constante do processo em análise na data de promulgação desta lei para alguma das seguintes finalidades:
a) alteração de uso, categoria de uso ou subcategoria de uso;
b) acréscimo superior a mais de 5% (cinco por cento) nas áreas computáveis ou não computáveis;
c) alteração em mais de 5% (cinco por cento) na taxa de ocupação.
Art. 381. Os projetos de edificação com licenças expedidas nos termos da legislação vigente anteriormente à data de publicação desta lei, na aprovação de projetos modificativos de acordo com a Lei nº 11.228, de 25 de junho de 1992, e alterações posteriores, protocolados após a data de publicação desta lei, serão analisados de acordo com as disposições do art. 380 desta lei.
§ 1º Quando as modificações de projeto forem decorrentes de resoluções dos conselhos de proteção ao patrimônio histórico, artístico, cultural e arquitetônico, nos níveis municipal, estadual ou federal, o projeto modificativo será analisado com base na legislação que serviu de base à expedição do alvará original, caso o proprietário não opte pela análise nos termos desta lei.
§ 2º A incorporação de novos lotes poderá ser admitida desde que para a área correspondente ao acréscimo sejam aplicadas todas as disposições, índices e parâmetros estabelecidos nesta lei.

Com base no que foi aqui apresentado, a PROEMPI defende que, antes do Congresso da Cidade e a conclusão do PL, será necessário um prazo para uma análise meticulosa de cada artigo, item por item, antes de seu envio para a Câmara, uma vez que, pelas próprias disposições contidas no PL, e pelo fato de abarcar toda a legislação de Uso e Ocupação do Solo e Plano Diretor em uma única peça, qualquer alteração ou correção exigirá procedimentos longos para realizar as devidas adequações no texto da lei. A PROEMPI entende que esse prazo deve ser de, na menor das hipóteses, 60 dias, a fim de que seja possível o debate das sugestões e correções.

Jundiaí, 25 de janeiro de 2016.

Márcio Antonio Vioti
Presidente