

EXCELENTÍSSIMO SENHOR DESEMBARGADOR PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

O PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO vem, com fulcro no artigo 125, § 2º, da Constituição da República, artigo 162, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, artigo 29, inciso I, da Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, artigo 39, inciso I, da Lei Orgânica do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, e nos termos dos artigos 104 e 109, do Regimento Interno do Tribunal de Justiça, propor

REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE
com pedido de medida cautelar

da Lei Complementar n.º 219, de 19 de agosto de 2020, e, por arrastamento, do Decreto n.º 47.796, de 19 de agosto de 2020, ambos do Município do Rio de Janeiro, pelos fundamentos jurídicos a seguir expostos.

DA NORMA IMPUGNADA

Lei Complementar nº 219, de 19 de agosto de 2020.

Estabelece incentivos e benefícios para pagamento de contrapartida no licenciamento e legalização de construções no Município do Rio de Janeiro, em caráter temporário, mediante benefícios urbanísticos com cobrança de contrapartida como forma de viabilizar recursos para o enfrentamento das crises sanitária e econômica oriundas da COVID-19 e dá outras providências.

Autor: Poder Executivo.

O PREFEITO DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO

Faço saber que a Câmara Municipal decreta e eu sanciono a seguinte Lei Complementar:

Art. 1º Esta Lei Complementar dispõe sobre incentivos para pagamento da contrapartida estabelecida na Lei Complementar nº 192, de 18 de julho de 2018, que “estabelece condições especiais para o licenciamento e a legalização de construções e acréscimos nas edificações no Município do Rio de Janeiro e dá outras providências”, através das modificações que apresenta, bem como dispõe sobre novas condições especiais de uso e ocupação do solo mediante pagamento de contrapartida, visando gerar recursos para o enfrentamento das crises sanitária e econômica oriundas da pandemia da Covid-19.

§ 1º Considerando o estado de calamidade pública no Município do Rio de Janeiro determinado pelo Decreto Rio nº 47.355, de 08 de abril de 2020, os recursos advindos da aplicação desta Lei Complementar serão destinados a suprir as necessidades financeiras do Município no custeio das ações emergenciais relativas à saúde pública, provisão de infraestrutura, habitação e assistência social para a população vulnerável aos riscos da Covid-19, bem como da folha de pagamento dos servidores.

§ 2º A contrapartida a que se refere esta Lei Complementar será calculada com base nos critérios da Lei Complementar nº 192, de 18 de julho de 2018, observadas as modificações desta.

§ 3º Nos pedidos de legalização e licenciamento formulados com base nesta Lei Complementar, deverão ser observadas todas as condições da legislação vigente, exceto no que expressamente excepcionalizado na presente norma.

§ 4º Não serão permitidas legalizações ou licenciamentos em lotes ou terrenos de origem clandestina ou irregular, bem como legalização ou licenciamento de acréscimos em edificação clandestina ou não licenciada

Art. 2º O § 5º do art. 8º da Lei Complementar nº 192, de 18 de julho de 2018, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 8º (...)
(...)”

§ 5º Incluem-se no disposto neste artigo as edificações licenciadas com os benefícios da Lei Complementar nº 108, de 25 de novembro de 2010." (NR)

Art. 3º O § 4º do art. 9º da Lei Complementar nº 192, de 18 de julho de 2018, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 9º (...)

(...)

§ 4º Será concedido desconto de quarenta por cento para os pagamentos efetuados à vista nas seguintes situações:

I - pagamento do total da contrapartida calculada no prazo de até trinta dias da publicação do laudo de contrapartida; e

II - pagamento da totalidade do valor ou do valor remanescente nas contrapartidas parceladas com base em Leis anteriores." (NR)

Art.4º Fica permitida a aplicação do disposto no art.7º da Lei Complementar 192/2018 aos casos de legalização de edificações, conforme Seção III da mesma norma.????

Art. 5º Fica estabelecido prazo máximo de sessenta dias sem previsão de prorrogação, a contar da data do lançamento do sistema de requerimento on line a ser informado no Diário Oficial do Município, para a apresentação dos pedidos de licenciamento ou legalização por contrapartida com base nesta Lei Complementar.

Parágrafo único. O desconto a que se refere o § 4º do art. 9º da Lei Complementar nº 192, de 18 de julho de 2018, com a redação dada por esta Lei Complementar, é válido para os requerimentos apresentados em até trinta dias após a publicação de norma do Poder Executivo regulamentando a aplicação desta Lei Complementar, abrangendo, ainda, as solicitações oriundas de normas anteriores referentes à legalização por mais valia ou contrapartida.

Art. 6º Fica permitido mais de um tipo de uso numa mesma edificação multifamiliar existente, caracterizando o uso misto, através da permissão de transformação de uso das unidades residenciais, apartamento de zelador ou área comum situados no pavimento térreo, mediante pagamento de contrapartida relativa à área da unidade com uso transformado.

§ 1º Serão permitidas nessas unidades as atividades admitidas em lojas e salas pela legislação em vigor, dispensada a exigência de uso exclusivo, desde que não cause incômodos e riscos ao uso residencial.

§ 2º O disposto neste artigo não se aplica às zonas de uso exclusivamente residencial unifamiliar, exceto no que já for permitido por normas especiais vigentes para o local de situação do imóvel.

§3º Será exigida a anuência dos condôminos quando se tratar de transformação de uso em imóvel sujeito a regras de propriedade em condomínio.

Art. 7º Fica permitida a conversão do apartamento do zelador em unidade autônoma ou sua incorporação a outra unidade do mesmo condomínio, mediante pagamento de contrapartida relativa à área da unidade não computada na Área Total Edificável - ATE no licenciamento da edificação.

Parágrafo único. Será exigida a anuência dos condôminos quando se tratar de transformação de uso em imóvel sujeito a regras de propriedade em condomínio.

Art. 8º Fica permitida, no lote, mais de uma edificação colada nas divisas, aplicando o gabarito definido pela legislação em vigor, computando, para o cálculo da contrapartida, o afastamento lateral ou de fundos não cumpridos pelas edificações. Parágrafo único. Poderão coexistir no mesmo lote edificações coladas e afastadas das divisas, mediante o pagamento da contrapartida prevista no *caput* deste artigo.

Art.9º As circulações verticais em empreendimentos residenciais, constituídas exclusivamente pelas áreas ocupadas por caixas de escadas e elevadores, não serão computadas para o cálculo da Área Total Edificável – ATE, mediante o pagamento de contrapartida da área acrescida.

Art. 10. Nos locais em que incide o art. 448 da Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro - LOMRJ, em terreno situado entre duas edificações não afastadas das divisas, poderá ser aplicado o gabarito médio das edificações limítrofes, de forma a complementar o padrão de ocupação da quadra, através do pagamento de contrapartida da diferença entre o número de pavimentos permitido pelo art. 448 da LOMRJ e o alcançado com base neste artigo.

§ 1º O disposto neste artigo fica limitado à profundidade do plano das fachadas das edificações limleiras e ao gabarito máximo em vigor pela legislação local, sem a aplicação do art. 448 da LOMRJ.

§ 2º Será contemplada a fração no cálculo do gabarito médio a que se refere o *caput* deste artigo, limitada à altura máxima das edificações envolvidas, observado o disposto no § 1º deste artigo.

§ 3º O disposto no *caput* deste artigo aplica-se também aos terrenos onde apenas uma das divisas confronta com edificação não afastada das divisas, podendo a nova edificação colar apenas no lado onde houver empena, aplicado o mesmo gabarito da edificação colada confrontante, mediante contrapartida na forma deste artigo, observado o disposto no § 1º deste artigo.

Art. 11. Nos lotes que estejam situados em áreas onde existam edificações com gabarito superior ao definido pela legislação em vigor, com exceção das IV, V, VI RA e das subzonas A1 e A4 do Decreto n 3046/1981, poderá ser aplicado o gabarito médio das edificações de mesmo uso (exceto uni e bifamiliar) situados na mesma quadra, através de pagamento de contrapartida para o excedente de gabarito e Área Total Edificável - ATE vigentes para o local.

§ 1º Quando não houver formação de quadra, para efeito do disposto no *caput* deste artigo, será considerado um raio de até duzentos metros a partir do limite do lote em questão.

§ 2º No caso de o lote ocupar a totalidade de uma quadra, pode ser aplicado o gabarito médio das quadras adjacentes.

Art. 12. Nos lotes situados em franjas de Áreas de Especial Interesse Social - AEIS existentes, além dos usos permitidos pela legislação em vigor, ficam permitidos os usos residencial multifamiliar e misto por meio de cobrança de contrapartida da área de uso transformada, com os benefícios deste artigo, aplicada a redução cumulativa de trinta por cento ao seu valor total, obedecidas as seguintes condições

I - na AP-4: permitido o acréscimo de até um pavimento em relação ao gabarito da legislação em vigor;

II - na AP-1, AP-2 e AP-3: gabarito máximo existente na área de franja das Áreas de Especial Interesse Social - AEIS, considerada num raio de duzentos metros do terreno a ser licenciado, limitado ao máximo de dez pavimentos de qualquer natureza.

§ 1º Para efeito de aplicação do disposto no caput deste artigo, são considerados situados em áreas de franja de AEIS aqueles imóveis contíguos aos limites das AEIS e nos logradouros para os quais tenham testada, numa distância de até duzentos metros no referido logradouro.

§ 2º Para efeito do disposto neste artigo, não incidirão os critérios de limite entre zonas estabelecidos pelos art. 115 e art. 121 do Decreto nº 322, de 03 de março de 1976, passando a vigorar para todo o lote os parâmetros definidos para a Zona de maior hierarquia.

§ 3º Para viabilizar o atendimento dos incisos I e II deste artigo, incidirá contrapartida sobre a Área Total Edificável - ATE necessária para seu cumprimento.

§ 4º Nas áreas de franja situadas em zona residencial unifamiliar, fica permitido, mediante contrapartida, o uso multifamiliar com um pavimento de acréscimo.

§ 5º O desconto no valor da contrapartida disposto neste artigo incide sobre os pedidos de legalização de imóveis situados nestas mesmas condições em toda a Cidade.

§ 6º Nos locais em que a área mínima da unidade for superior a trinta e cinco metros quadrados, será considerada esta metragem para efeito de aplicação desta Lei Complementar.

§ 7º Nas edificações enquadradas neste artigo, com até doze unidades residenciais ficam isentas do cumprimento das exigências de vagas de estacionamento e, acima de doze unidades, será exigida uma vaga de estacionamento a cada quatro unidades.

§ 8º O disposto neste artigo não se aplica aos imóveis situados na Zona Especial 1, ZE-1 do Decreto nº 322/1976, assim como nas zonas de conservação ambiental com características similares à ZE-1 que não possuam frente para logradouro público, nem aos imóveis oriundos de loteamentos irregulares ou clandestinos.

§9º Na área de abrangência das IV, V, IX, XX e XXVII RA e na AP-3.3 prevalecerão as disposições da legislação em vigor para o local, não incidindo aumento de gabarito.

Art. 13. Em CB-1 e CB-2 do Decreto nº 322, de 1976, poderão ser projetadas lojas em subsolo, mediante o pagamento de contrapartida da área de loja.

Art. 14. Fica permitido ultrapassar a projeção horizontal máxima das edificações afastadas e não afastadas das divisas, resguardadas as disposições dos arts. 131, 132 e 133 do Decreto nº 322, de 3 de março de 1976, em relação ao número de unidades projetadas, mesmo não constituindo grupamento, computando para o cálculo da contrapartida a área da dimensão ultrapassada.

Art. 15. Em todas as Zonas e Subzonas onde o uso residencial for admitido e na Zona Especial 1 - ZE-1 do Decreto nº 322, 03 de março de 1976, além das atividades previstas na legislação em vigor, serão permitidas, através de cobrança de contrapartida sobre a área construída, as seguintes atividades de serviços:

I - sede de empresas e representações diplomáticas;

II - asilo, casa de repouso, casa de cuidados paliativos e apoio a pacientes, prestados em residências coletivas;

III - serviços de hospedagem.

§ 1º Em zonas de uso residencial exclusivamente unifamiliar e na ZE-1 do Decreto nº 322, de 1976, as atividades permitidas só poderão ocorrer em edificação de uso exclusivo.

§ 2º Os pedidos de licenciamento objeto deste artigo serão analisados pelo órgão municipal responsável pelo sistema viário, que avaliará a viabilidade da implantação da atividade em função do porte, dos possíveis impactos e da possibilidade de mitigação dos mesmos, podendo estabelecer restrições ou exigências específicas.

§ 3º O pleno funcionamento da atividade dependerá do cumprimento das normas e condições que visem ao controle dos impactos sonoros, a critério do órgão responsável, que poderá exigir a adoção de medidas mitigadoras para viabilizar a convivência da atividade com o uso residencial.

Art. 16. Fica permitida a transformação de uso para os usos comercial e de serviços nas áreas de uso residencial unifamiliar situadas nas Áreas de Planejamento 4 e 5 e com testada para as vias que integram o corredor de transporte BRT, aplicada a Taxa de Ocupação de cinquenta por cento, salvo se a legislação em vigor estabelecer percentual superior, obedecidos os demais parâmetros e condições em vigor.

Parágrafo único. Nos imóveis localizados na Avenida das Américas, na Avenida Embaixador Abelardo Bueno e na Avenida Ayrton Senna para a transformação de uso será cobrada contrapartida sobre a área construída.

Art. 17 - Para os clubes existentes nas Áreas de Planejamento AP5 e AP3, com uso consagrado na forma da Lei Complementar nº 83, de 19 de junho de 2007, fica permitido que dez por cento da área do imóvel seja ocupada por outros usos permitidos para o local, mediante pagamento de contrapartida da referida área, obedecidos os demais parâmetros em vigor, de forma a colaborar com sua subsistência.

Parágrafo único. Fica vedada a construção multifamiliar nos clubes descritos no *caput* deste artigo.

Art. 18. Fica permitido o acréscimo de um pavimento de cobertura em edificações com mais de três pavimentos, construídas afastadas ou não afastadas nas divisas em conformidade com as condições da legislação em vigor, mediante pagamento de contrapartida sobre a área deste novo pavimento.

Art. 19. Em lotes com testada para mais de um logradouro, localizados em áreas onde o afastamento frontal mínimo seja superior a cinco metros, mantido o afastamento frontal obrigatório para um dos logradouros, será permitida a redução de afastamento frontal nos demais logradouros para cinco metros, mediante pagamento de contrapartida.

Art. 20. Fica permitida a implantação de estacionamento descoberto na área de afastamento frontal dos imóveis onde o afastamento frontal mínimo seja igual ou superior a cinco metros, mediante pagamento de contrapartida sobre as áreas das vagas.

Art. 21. Nos locais onde a legislação em vigor exigir mais de uma vaga de estacionamento por unidade é obrigatória a previsão de uma vaga por unidade,

podendo as demais serem convertidas em pagamento de contrapartida sobre a área de vagas não cumpridas.

Art. 22. Para efeito de enquadramento na fórmula constante do § 9º do art. 9º da Lei Complementar nº 192, de 18 de julho de 2018, os pedidos formulados com base nos arts. 10, 11, 12 e 18 desta Lei Complementar obedecerão aos seguintes fatores abaixo, independente do uso, onde:

Ac = Área coberta

Acpp = Área coberta sobre piso permitido

Ad = Área descoberta

I - se praticada pelo construtor pessoa física ou pessoa jurídica: Ac, Acpp e Ad = 0,6; e
II - se praticada pelo proprietário: Ac, Acpp e Ad = 0,4.

§ 1º O disposto neste artigo não se aplica aos hotéis licenciados com base na Lei Complementar nº 108, de 25 de novembro de 2010, adotando-se para estes casos os critérios de cálculo da Lei Complementar nº 192, de 2018, aplicados a todos os pavimentos já construídos que excedam ao gabarito vigente na zona ou subzona em que se situem.

§ 2º Para as demais situações, ficam mantidos os fatores constantes da Lei Complementar nº 192, de 18 de julho de 2018.

Art. 23. O disposto nesta Lei Complementar não exime o cumprimento do disposto nas seguintes normas:

I - legislações de preservação do patrimônio natural, cultural e da paisagem;

II - normas relativas aos cones de aproximação nas Zonas de Proteção de Aeródromo;

III - faixas *non aedificandi* e faixas marginais de proteção de corpos hídricos, rodovias e ferrovias;

IV - normas referentes ao sombreamento na orla;

V - Código de Segurança Contra Incêndio e Pânico e demais regulamentos do Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Rio de Janeiro - CBMERJ;

VI - normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT;

VII - normas regulamentadoras do Ministério do Trabalho ou órgão afim; e

VIII - demais normas relacionadas ao uso específico da edificação.

Art. 24. Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação, mantidas as disposições da Lei Complementar nº 192, de 18 de julho de 2018, não alteradas pela presente Lei Complementar.

Art. 25. Ficam revogados o § 4º do art. 7º; § 5º do art. 9º; os arts. 10 e 13, todos da Lei Complementar nº 192, 18 de julho de 2018.

Art.26. Fica revogado o Decreto nº 6.159, de 30 de setembro de 1986, mediante contrapartida a ser definida pelo Poder Executivo.

MARCELO CRIVELLA

Decreto nº 47.796, de 19 de agosto de 2020.

Regulamenta a aplicação da Lei Complementar nº 219, de 19 de agosto de 2020, que estabelece incentivos e benefícios para pagamento de contrapartida no licenciamento e legalização de construções no Município do Rio de Janeiro, em caráter temporário, mediante benefícios urbanísticos com cobrança de contrapartida como forma de viabilizar recursos para o enfrentamento das crises sanitária econômica oriundas da pandemia da COVID-19 e dá outras providências.

O Prefeito da Cidade do Rio de Janeiro, no uso de suas atribuições legais, e

Considerando a necessidade de regulamentar os dispositivos da Lei Complementar nº 219, de 19 de agosto de 2020, que estabelece incentivos e benefícios para pagamento de contrapartida no licenciamento e legalização de construções no Município do Rio de Janeiro, em caráter temporário, mediante benefícios urbanísticos com cobrança de contrapartida como forma de viabilizar recursos para o enfrentamento das crises sanitária e econômica oriundas da pandemia da COVID-19 e dá outras providências, facilitando seu entendimento e aplicação, o que resultará em mais presteza na conclusão dos processos administrativos com base na Lei Complementar nº 219, de 2020;

Considerando a necessidade de regulamentação dos prazos e condições de pagamento da contrapartida prevista na Lei Complementar nº 219, de 2020;

Considerando a necessidade de adaptar os procedimentos operacionais relativos aos novos procedimentos do Sistema on line em face da pandemia da COVID-19;

Considerando a necessidade de estabelecer os procedimentos a serem adotados na hipótese de inadimplência quanto ao pagamento da contrapartida;

Decreta:

Art. 1º Este Decreto regulamenta a aplicação da Lei Complementar nº 219, de 19 de agosto de 2020, que estabelece incentivos e benefícios para pagamento de contrapartida no licenciamento e legalização de construções no Município do Rio de Janeiro, em caráter temporário, mediante benefícios urbanísticos com cobrança de contrapartida como forma de viabilizar recursos para o enfrentamento das crises sanitária e econômica oriundas da pandemia da COVID-19 e dá outras providências e modifica a Lei Complementar nº 192, de 18 de julho de 2018, que estabelece condições especiais para o licenciamento e a legalização de construções e acréscimos nas edificações no Município do Rio de Janeiro e dá outras providências.

Seção I - Do Pedido e da Documentação

Art. 2º Para efeito dos requerimentos de licenciamento ou legalização embasados na LC nº 219, de 2020, serão aceitos os pedidos com base na referida LC, bem como o

prosseguimento daqueles efetuados com base em Leis Complementares anteriores, na forma disposta na LC nº 219, de 2020, e neste regulamento.

Parágrafo único. Os pedidos com base em Lei Complementares anteriores se beneficiarão do § 4º do art. 9º da LC nº 192, de 2018, com nova redação dada pelo art. 3º da LC nº 219, de 2020, para o desconto de 40% (quarenta por cento) do valor total da contrapartida, conforme incisos do referido artigo.

Art. 3º Os pedidos dos favores da LC nº 219, de 2020, serão feitos em ambiente virtual e solicitados em até 60 (sessenta) dias, na forma do art. 5º da LC nº 219, de 2020, utilizando o Sistema Requerimento on line, observados os seguintes enquadramentos:

I - processos novos, de acordo com o disposto no art. 3º da LC nº 219, de 2020, que altera o inciso I do § 4º do art. 9º da LC nº 192, de 2018;

II - processos existentes, com laudos publicados, de acordo com o disposto no art. 3º da LC nº 219, de 2020, que altera o inciso II do § 4º do art. 9º da LC nº 192, de 2018;

III - processos existentes, sem laudos publicados ou com pedido de recurso, de acordo com o disposto no art. 3º da LC nº 219, de 2020, que altera o inciso II do § 4º do art. 9º da LC nº 192, de 2018;

Art. 4º Para os pedidos com base na LC nº 219, de 2020, de que trata o inciso I do art. anterior, o requerente deverá:

I - realizar cadastro do requerente no Sistema Requerimento on line;

II - emitir e pagar o DARM inicial, com vencimento de 7 (sete) dias, no de valor de R\$ 500,00 (quinhentos reais);

III - elaborar laudo de contrapartida com informações da obra, pelo sistema de requerimento on line ou manualmente, mediante a juntada do Anexo III deste Decreto, identificando a fórmula, conforme o caso, e preenchendo as informações relativas às áreas totais de Ac, Acpp e Ad, bem como aceitar os termos de responsabilidade (Anexo IV);

IV - aguardar publicação no Diário Oficial do laudo preenchido pelo requerente;

V - emitir DARM de contrapartida e pagar em até 30 (trinta) dias de acordo com o disposto no inciso I do art. 3º deste Decreto;

VI - apresentar toda a documentação prevista no art. 6º deste Decreto até 20.11.2020;

VII - apresentar até 20.11.2020 as seguintes informações:

a) planta esquemática com demonstrativo do enquadramento das áreas como Ac, Acpp, Ad;

b) enquadramento das áreas a licenciar e a legalizar com base nos arts. da LC nº 219, de 2020;

c) nos casos de aplicação do art. 10 da LC nº 219, de 2020, deverá ser apresentada no demonstrativo de áreas, a informação do número de pavimentos de qualquer natureza e da profundidade da lâmina dos imóveis confrontantes;

d) nos casos de aplicação do art. 12 da LC nº 219, de 2020, deverá ser apresentada planta com demarcação da AEIS e demonstrativo da inserção do imóvel na área de franja de AEIS, de acordo com o disposto no art. 19 e esquema constante no Anexo II deste Decreto;

VIII - nos casos de aplicação do art. 15 da LC nº 219, de 2020, deverá ser apresentada planta visada da CET-RIO.

§ 1º O DARM a que se refere o inciso II deste artigo será cobrado no momento da abertura do processo, sendo seu valor descontado do valor total da contrapartida,

quando for o caso, não cabendo aplicação do disposto no item 1 do inciso X do art. 145 da Lei nº 691, de 24 de dezembro de 1984.

§ 2º O requerimento será invalidado caso não haja pagamento do DARM inicial.

§ 3º O laudo deverá ser preenchido pelo requerente e só será reconhecido após a concordância com os termos de responsabilidade, conforme disposto no art. 5º deste Decreto.

§ 4º Se após o período estipulado pelo inciso V deste artigo não tiver sido apresentada a documentação prevista no art. 6º deste Decreto, o requerente estará sujeito à perda dos benefícios da LC nº 219, de 2020.

§ 5º Para os pedidos efetuados com base no inciso I do art. 3º deste Decreto, incidirá o valor de referência do IPTU do ano corrente.

Art. 5º Os termos de responsabilidade a que se refere o inciso III do art. 4º deste Decreto integrarão os procedimentos do Requerimento on line e serão indispensáveis para a formalização do processo e emissão do DARM de contrapartida, conforme Anexo IV:

Art. 6º Para obtenção dos benefícios da LC nº 219, de 2020, deverá ser apresentado, até 20.11.2020, requerimento comprovando:

I - a inscrição no Registro de Imóveis ou fotocópia do Projeto Aprovado de Alinhamento e Loteamento (PAL) vigente para o local;

II - projeto de arquitetura completo, nas cores convencionais, assinado pelo proprietário e profissionais devidamente habilitados;

III - documento do profissional responsável, devidamente habilitado pelo Conselho de Arquitetura e Urbanismo ou pelo Conselho Regional de Engenharia e Agronomia.

§ 1º No caso de legalização de acréscimo em unidade ou edificação existente com habite-se, será necessária a apresentação de inscrição no Registro de Imóveis.

§ 2º Fica dispensada a apresentação de projeto de arquitetura no caso de edificação residencial uni e bifamiliar, nos termos do art. 2º do Decreto nº 37.918, de 29 de outubro de 2013, que simplifica procedimentos para o licenciamento de obras de construção, de modificação, e de legalização de edificações.

§ 3º A posterior emissão da licença de obras deverá ser precedida da apresentação da documentação exigida pelas normas vigentes.

§ 4º No caso de edificações na orla marítima, o PREO/PREA deverá atestar a conformidade das obras com a Lei Complementar nº 47, de 1º de dezembro de 2000, que proíbe a construção residencial ou comercial na orla marítima com gabarito capaz de projetar sombra sobre o areal e/ou calçadão, regulamentada pelo Decreto nº 20.504, de 13 de dezembro de 2001, que regulamenta a Lei Complementar 47 de 01 de dezembro de 2000, quanto aos critérios de análise e limite máximos permitidos para sombreamento de edificações nas praias municipais.

Art. 7º Os laudos elaborados pelos requerentes serão conferidos pelo corpo técnico da Secretaria Municipal de Urbanismo, e de acordo com as especificidades de sua localização ou características do projeto, e ficarão condicionados à anuência dos órgãos competentes e atendimento de eventuais exigências, conforme determinado no art. 23 da LC nº 219, de 2020.

Parágrafo único. A não aprovação pelos órgãos responsáveis a que se refere o caput deste artigo, independente da efetivação do pagamento de contrapartida, invalida o pedido e, por conseguinte, o licenciamento.

Art. 8º Para os pedidos com base na LC nº 219, de 2020, que se enquadrem no inciso II do art. 3º deste Decreto, considerando que, preferencialmente, os requerimentos deverão ser apresentados por via digital, o requerente poderá:

I - realizar o cadastro no Sistema Requerimento on line, caso ainda não possua cadastro;

II - no requerimento on line selecionar processos existentes e, em seguida, processos com laudos publicados;

III - receber um email da Coordenadoria de Arrecadação da Secretaria Municipal de Urbanismo - U/CAU, informando o valor devido calculado até aquela data, incluído o desconto previsto na LC nº 219, de 2020;

IV - deverá responder ao e-mail confirmando a solicitação do DARM para pagamento à vista, com vencimento em 30 (trinta) dias de sua emissão;

V - deverá declarar ciência de que ao solicitar o benefício da LC nº 219, de 2020, renuncia ao benefício do parcelamento previsto em norma anterior, se for o caso;

VI - receber por email o DARM e efetuar o pagamento até a data de vencimento.

Art. 9º Para os pedidos com base na LC nº 219, de 2020, que se enquadrem no inciso III do art. 3º deste Decreto, o requerente deverá:

I - realizar cadastro no Sistema Requerimento on line, caso ainda não possua;

II - no requerimento on line, selecionar processos existentes e, em seguida, processos sem laudo publicado ou com pedido de recurso;

III - aguardar a análise do pedido dos favores da LC nº 219, de 2020, e a publicação do laudo de contrapartida atualizado, se for o caso;

IV - efetuar o pagamento do DARM até a data de vencimento.

§ 1º A análise que se refere o inciso III deste artigo será realizada pelo corpo técnico da SMU, bem como a elaboração do laudo de contrapartida para publicação, se for o caso.

§ 2º Caso um pedido de recurso seja indeferido pelo corpo técnico da SMU, o processo retornará para a Coordenadoria de Arrecadação Urbanística, para pagamento do laudo de contrapartida, iniciando a partir da publicação do indeferimento o prazo para pagamento, mantendo o desconto previsto no § 4º do art. 9º da LC nº 192, de 2018, com nova redação dada pelo art. 3º da LC nº 219, de 2020.

Art. 10. No caso do não atendimento de todos os dispositivos legais exigidos para o licenciamento ou manifestação contrária dos demais órgãos ou entidades que fazem interface com o licenciamento, cessarão os efeitos da LC nº 219, de 2020, cabendo o cancelamento do laudo e a solicitação da devolução do pagamento, na forma disposta na Resolução Conjunta SMF/CGM nº 150/2009 .

Seção II - Dos critérios para aplicação dos parâmetros urbanísticos

Art. 11. A correlação dos artigos constantes da LC nº 219, de 2020, com o enquadramento das áreas como Área coberta (Ac), Área coberta sobre piso permitido (Acpp) e Área descoberta (Ad) obedecerá ao disposto na tabela constante do Anexo III deste Decreto.

Art. 12. Apenas se beneficiarão do art. 2º da LC nº 219, de 2020, que modifica o § 5º do art. 8º da LC nº 192, de 2018, os hotéis que tiveram licença com os benefícios da

Lei Complementar nº 108, de 25 de novembro de 2010, que define Parâmetros Urbanísticos e Normas de Uso e Ocupação do Solo, autoriza Operação Interligada, estabelece incentivos para a ampliação da capacidade de hospedagem na Cidade do Rio de Janeiro e autoriza a Alienação de Imóveis, visando a realização da Copa do Mundo de 2014 e dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, e dá outras Providências, mas que ainda não possuem habite-se ou aceitação.

Parágrafo único. Os parâmetros definidos pela LC nº 108, de 2010, serão legalizados mediante pagamento de contrapartida, com áreas computadas como Acpp.

Art. 13. Na transformação de uso das unidades ou áreas comuns a que se referem os arts. 6º e 7º da LC nº 219, de 2020, para a concessão da licença será exigida a apresentação da ata do condomínio atestando a anuência dos condôminos.

§ 1º O condomínio poderá estabelecer condições de horário e de funcionamento da atividade, dentre outras condições que julgarem necessárias, observadas as restrições definidas no § 1º do art. 6º da LC nº 219, de 2020.

§ 2º As condições especiais eventualmente impostas pelo condomínio deverão ser observadas quando mais restritivas com relação às normas municipais.

§ 3º No caso do disposto no § 1º do art. 6º da LC nº 219, de 2020, em Zonas residenciais serão admitidas em lojas e salas as atividades permitidas na zona, dispensada a exigência de uso exclusivo.

§ 4º Excetua-se do disposto no art. 6º da LC nº 219, de 2020, as situações onde a exigência de uso exclusivo for inerente à atividade, independente da zona em que se situem.

Art. 14. A aplicação do art. 8º da LC nº 219, de 2020, é válida apenas para pedidos de licenciamento, devendo atender aos demais parâmetros definidos pela legislação em vigor.

Parágrafo único. Para os casos de legalização, deverá ser observado o disposto na seção III da LC nº 192, de 2018.

Art. 15. As áreas de circulação vertical a que se refere o art. 9º da LC nº 219, de 2020, somente mediante pagamento de contrapartida serão excluídas de cômputo na Área Total Edificável - ATE.

Art. 16. Na aplicação do disposto nos arts. 10 e 11 da LC nº 219, de 2020, para efeito da definição do gabarito médio serão considerados todos os pavimentos construídos que constituem a volumetria da edificação.

Art. 17. Na aplicação do disposto no art. 10 da LC nº 219, de 2020, serão considerados os seguintes critérios:

I - o gabarito máximo a que se refere o § 1º do art. 10 LC nº 219, de 2020, é aquele definido para o local para as edificações não afastadas das divisas, considerados todos os pavimentos permitidos;

II - para aferição do número de pavimentos e do limite de profundidade das edificações limítrofes, além das plantas apresentadas, plantas cadastrais e sistemas informatizados, poderão ser consideradas fotos locais e aéreas, bem como o PREO atestar, conforme o caso;

Art. 18. A referência para verificação do gabarito médio das quadras a ser considerada para fins de aplicação do disposto no art. 11 da LC nº 219, de 2020, é o mapa disponível nos Sistemas Legislação Bairro a Bairro e Geo Sislic, com acesso através do site da Secretaria Municipal de Urbanismo: <http://mapas.rio.rj.gov.br>.

Art. 19. Para fins de aplicação do art. 12 da LC nº 219, de 2020, serão observadas as seguintes determinações:

I - o raio de 200 (duzentos) metros a que refere o inciso II do art. 12 da LC nº 219, de 2020, será estabelecido a partir do imóvel incluído na franja, devendo observar as condições de gabarito para as edificações coladas ou afastadas das divisas, conforme o caso;

II - a aplicação do inciso II do art. 12 da LC nº 219, de 2020, não incide sobre os bairros e Regiões Administrativas mencionados no § 9º do mesmo artigo;

III - a área de franja de Área de Especial Interesse Social existente, definida no § 1º do art. 12 da LC nº 219, de 2020, abrange os imóveis contíguos aos limites de AEIS e todos os logradouros para onde estes imóveis tenham testada, em seus dois lados, considerada a distância linear máxima de duzentos metros dos limites da AEIS, conforme esquema ilustrativo constante do Anexo II deste Decreto;

IV - ficam incluídos em áreas de franja de AEIS, conforme § 1º do art. 12 da LC nº 219, de 2020, os imóveis enquadrados nas situações relacionadas nas alíneas abaixo, representadas de forma esquemática no Anexo II deste Decreto:

a) contíguos aos limites da AEIS;

b) situados em ambos os lados dos logradouros para onde os imóveis mencionados na alínea a deste inciso tenham testada, respeitada a distância de duzentos metros do limite da AEIS;

c) situados em logradouros com início ou fim em logradouro para onde os imóveis mencionados na alínea a tenham testada, respeitada a distância de duzentos metros do limite da AEIS;

V - será desconsiderada a fração no cálculo da exigência de vagas a que se refere o § 7º do art. 12 da LC nº 219, de 2020.

§ 1º O disposto no art. 12 da LC nº 219, de 2020, só poderá ser aplicado em franja de AEIS que tenham delimitação oficial, conforme lei específica e representação constante do Sistema Legislação Bairro a Bairro.

Art. 20. Para aplicação dos arts. 10, 11 e 12 da LC nº 219, de 2020, os pedidos para licenciamento deverão respeitar a área útil mínima das unidades exigidas na legislação para cada local, conforme disposto no art. 1º, II, "a" do Decreto Rio nº 45.414, de 2018, observando, ainda a tabela do Anexo I para efeitos de cálculo.

Art. 21. O disposto no art. 13 da LC nº 219, de 2020, aplica-se a modificação e acréscimos em edificações existentes e no licenciamento de novas edificações, devendo as áreas de lojas possuírem acesso independente, desde que observados os parâmetros vigentes para a construção.

Art. 22. Para fins de aplicação do art. 14 da LC nº 219, de 2020, ficam mantidas as exigências de doações previstas em relação ao número de unidades e previsão de doação de lotes ou equipamentos públicos.

Art. 23. Para aplicação do disposto no art. 15 da LC nº 2019, de 2020, deverão ser considerados os parâmetros de licenciamento de prédio residencial unifamiliar dispostos na legislação vigente para o local.

Art. 24. Para efeito de aplicação do art. 16 da LC nº 219, de 2020, serão considerados os parâmetros do uso residencial unifamiliar incidentes no local, com cobrança de contrapartida pelo que ultrapassar os parâmetros definidos para o referido uso, ressalvada a Taxa de Ocupação, considerada a cobrança no que ultrapassar 50% (cinquenta por cento) mencionada no referido artigo.

Parágrafo único. Para aplicação do disposto no art. 16 da LC nº 219, de 2020, todos os demais parâmetros deverão estar atendidos, salvo se forem solicitados os benefícios de outro artigo específico da LC nº 219, de 2020.

Art. 25. Para efeito de aplicação do art. 18 da LC nº 219, de 2020, serão observadas as seguintes condições:

I - quando permitida pela legislação vigente, a cobertura poderá ser projetada como unidade autônoma;

II - para aplicação do disposto neste art. deverão ser considerados os parâmetros da legislação vigente para os pavimentos de cobertura, aplicados os parâmetros do art. 120 do Decreto nº 322, de 3 de março de 1976, regulamento do Código de Obras, onde não houver parâmetros específicos na legislação local;

III - nos casos em que a edificação já possua pavimento de cobertura, o acréscimo de que trata o caput do artigo, só poderá ocorrer como dependência da cobertura existente, obedecidos os critérios mencionados no inciso II.

Parágrafo único. Será necessária a abertura de requerimentos distintos para casos de proposição de acréscimo em unidade existente e de criação de nova unidade, aplicado ao primeiro caso o índice relativo ao proprietário e ao segundo caso o índice referente ao construtor.

Art. 26. Para efeito de aplicação do disposto no art. 19 da LC nº 219, de 2020, o afastamento frontal mínimo não considera a incidência de afastamento progressivo em função do gabarito da edificação estabelecido pela legislação em vigor.

Art. 27. A aplicação do art. 21 da LC nº 219, de 2020, é válida apenas para pedidos de licenciamento.

Art. 28. Na aplicação do art. 26 da LC nº 219, de 2020, para o imóvel a que se refere o Decreto nº 6.159, de 30 de setembro de 1986, que define as Condições de Uso e Ocupação para o imóvel situado na área edificável da Quadra a do PA nº 9.369/31.660, compreendida entre a Av. Nilo Peçanha, Praça Melvin Jones, Rua São José e o prolongamento não reconhecido da Av. Graça Aranha, na II Região Administrativa - Centro, mediante pagamento de contrapartida serão admitidos os parâmetros de uso e gabarito previstos na legislação anterior ao referido Decreto, incidente sobre a diferença de número de pavimentos previstos no revogado Decreto nº 6.159 e o anteriormente previsto.

Parágrafo único. Ficam mantidas as disposições do Decreto nº 6.159, de 1986, quanto à:

I - existência de pilotis, ocupando o total da sua projeção com altura mínima de 6,00m (seis metros);

II - área livre mínima obrigatória para as edificações situadas no lote de 60% (sessenta por cento), não podendo ser ocupada para fins de estacionamento de veículos;
III - proibição de construção de muros ou elementos de fechamento nos limites do lote em questão com os logradouros adjacentes, obrigando-se o proprietário a proceder ao tratamento paisagístico da área livre mínima obrigatória em continuidade aos mesmos.
Seção III - Dos descontos, do pagamento da Contrapartida e das penalidades.

Art. 29. As multas e penalidades obedecerão ao disposto na LC nº 192, de 2018, e sua regulamentação, sem prejuízo do disposto na LC nº 219, de 19 de agosto de 2020 e neste regulamento.

Parágrafo único. A constatação de inveracidade de informações constantes das declarações a que se refere a LC nº 219, de 2020, este regulamento estará sujeita às penalidades do caput deste artigo bem como:

I - perda dos direitos aos benefícios da LC nº 219, de 2020;

II - obrigação de demolir;

III - responsabilização do profissional responsável junto ao Conselho profissional correspondente.

Art. 30. Os descontos previstos para pagamento à vista na Lei Complementar nº 99, de 23 de setembro de 2009, que dispõe sobre a permissão de execução de obras de ampliação horizontal nos pavimentos de cobertura das edificações e sobre a regularização de obras de construção, modificação ou acréscimo, nas formas e nas condições que menciona, e Lei Complementar nº 157, de 9 de julho de 2015, que estabelece novo prazo para os benefícios previstos na Lei Complementar nº 99, de 23 de setembro de 2009, e dá outras providências, não poderão ser computados cumulativamente com o previsto no art. 5º da LC nº 219, de 2020.

Art. 31. Em caso da área acrescida implicar na alteração de mais de um parâmetro considerando o disposto na LC nº 219, de 2020, para efeito de cálculo da Contrapartida será considerada exclusivamente a área referente ao parâmetro de maior valor atribuído.

Art. 32. Para os processos com pedidos de contrapartida com base em Leis Complementares anteriores, que solicitem o desconto previsto no art. 3º da LC nº 219, de 2020, que altera o § 4º do art. 9º da LC nº 192, de 2018, será considerado o IPTU do ano do requerimento com base nas respectivas leis.

Art. 33. Para os casos onde os descontos previstos na LC nº 219, de 2020, incidam de forma cumulativa, estes serão calculados multiplicando as fórmulas constantes no Decreto nº 44.737, de 19 de julho de 2018, que regulamenta a aplicação da Lei Complementar nº 192, de 18 de julho de 2018, com as modificações previstas no art. 22 da LC nº 219, de 2020, de acordo com os seguintes critérios e fórmulas:

I - 0,6 para o desconto de 40% (quarenta por cento), conforme previsto no art. 3º da LC nº 219, de 2020;

II - 0,7 para o desconto de 30% (trinta por cento), conforme previsto no art. 12 da LC nº 219, de 2020.

Art. 34. Os descontos previstos na LC nº 219, de 2020, não se aplicam ao valor remanescente que já tenha obtido desconto pela Lei 6.365, de 30 de maio de 2018, e Lei nº 6.640, de 18 de setembro de 2019, referentes ao Programa Concilia Rio.

Art. 35. Os benefícios da LC nº 219, de 2020, serão aplicados apenas aos empreendimentos cujo laudo de contrapartida for pago à vista de acordo com o disposto no art. 3º da referida Lei Complementar.

Art. 36. Na ocasião da conferência do laudo apresentado pelo requerente, no caso de ser verificada a existência de áreas superiores às declaradas, será feito laudo complementar, com a devida cobrança referente às áreas devidas.

Parágrafo único. No cálculo do laudo complementar não se aplicarão os descontos previstos na LC nº 219, de 2020, com exceção do desconto previsto no art. 12 da mesma Lei Complementar, devendo o DARM ser pago à vista em até 30 (trinta) dias da publicação do laudo conferido.

Art. 37. No caso de cancelamento de laudo por desistência do requerente ou por pagamento superior ao valor do laudo revisado, caberá a solicitação da devolução do pagamento ou do excedente pago, conforme disposto na Resolução Conjunta SMF/CGM nº 150/209.

Art. 38. No caso do valor do laudo conferido ser inferior ao valor do DARM inicial pago, não haverá devolução deste.

Art. 39. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Rio de Janeiro, 19 de agosto de 2020; 456º ano da Fundação da Cidade.

MARCELO CRIVELLA

DOS DITAMES CONSTITUCIONAIS CONTRARIADOS

A Lei Complementar n.º 219, de 19 de agosto de 2020, e o Decreto n.º 47.796, de 19 de agosto de 2020, ambos do Município do Rio de Janeiro, conflitam com os preceitos inscritos nos artigos 9º, § 4º, 77, *caput*, 122, *caput*, 229, *caput*, 230, inciso II, 231, *caput* e § 1º, 3º e 5º, 234, incisos I, III, V e VIII, 235, 236, 239, 261, *caput*, § 1º, incisos I, II, III, IV, V, IX, X, XXIV e XXV, e § 2º, 266, § 1º, 268, 269, incisos I, II, V e VI, 345, *caput* e inciso VII, e 359, *caput*, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro.

“Art. 9º - [...] § 4º - A todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.”

“Art. 77 - A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes do Estado e dos Municípios, obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, interesse coletivo e, também, ao seguinte:”

“Art. 122. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado e das entidades da Administração Direta e Indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pela Assembleia Legislativa, mediante controle externo e pelo sistema de controle interno de cada Poder”.

“Art. 229 - A política urbana a ser formulada pelos municípios e, onde couber, pelo Estado, atenderá ao pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade com vistas à garantia e melhoria da qualidade de vida de seus habitantes.

§ 1º As funções sociais da cidade são compreendidas como o direito de todo o cidadão de acesso a moradia, transporte público, saneamento básico, energia elétrica, gás canalizado, abastecimento, iluminação pública, saúde, educação, cultura, creche, lazer, água potável, coleta de lixo, drenagem das vias de circulação, contenção de encostas, segurança e preservação do patrimônio ambiental e cultural.”

“Art. 230 - Para assegurar as funções sociais das cidades e da propriedade, o Estado e o Município, cada um nos limites de sua competência, poderão utilizar os seguintes instrumentos:

I - tributários e financeiros:

[...]

II - institutos jurídicos:

- a) discriminação de terras públicas;
- b) desapropriação;
- c) parcelamento ou edificação compulsórios;
- d) servidão administrativa;
- e) limitação administrativa;
- f) tombamento de imóveis;
- g) declaração de área de preservação ou proteção ambiental;
- h) cessão ou permissão;
- i) concessão real de uso ou domínio;
- j) poder de polícia;
- l) - outras medidas previstas em lei.”

“Art. 231 - O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para as áreas urbanas de mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

§ 1º O plano diretor é parte integrante de um processo contínuo de planejamento a ser conduzido pelos municípios, abrangendo a totalidade dos respectivos territórios e contendo diretrizes de uso e ocupação do solo, vocação das áreas rurais, defesa dos mananciais e demais recursos naturais, vias de circulação integradas, zoneamento, índices urbanísticos, áreas de interesse especial e social, diretrizes econômico-financeiras e administrativas.

[...]

§ 3º As intervenções de órgãos federais, estaduais e municipais deverão estar de acordo com as diretrizes definidas pelo plano diretor.

[...]

§ 5º Nos municípios com população inferior a vinte mil habitantes serão obrigatoriamente estabelecidas, com a participação das entidades representativas, diretrizes gerais de ocupação do território que garantam, através de lei, as funções sociais da cidade e da propriedade.”

“Art. 234 - No estabelecimento de diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano, o Estado e os Municípios assegurarão:

I - urbanização, regularização fundiária e titulação das áreas faveladas e de baixa renda, sem remoção dos moradores, salvo quando as condições físicas da área imponham risco à vida de seus habitantes;

[...]

III - participação ativa das entidades representativas no estudo, encaminhamento e solução dos problemas, planos, programas e projetos que lhes sejam concernentes;

[...]

V - preservação, proteção e recuperação do meio ambiente urbano e cultural;

[...]

VIII - utilização racional do território e dos recursos naturais, mediante controle da implantação e do funcionamento de atividades industriais, comerciais, residenciais e viárias.”

“Art. 235 - Terão obrigatoriamente de atender a normas vigentes e ser aprovados pelo Poder Público Municipal quaisquer projetos, obras e serviços, a serem iniciados em território de Município, independentemente da origem da solicitação.”

“Art. 236 - A lei municipal, na elaboração de cujo projeto as entidades representativas locais participarão, disporá sobre o zoneamento, o parcelamento do solo, seu uso e sua ocupação, as construções e edificações, a proteção ao meio ambiente, o licenciamento a fiscalização e os parâmetros urbanísticos básicos objeto do plano diretor.”

“Art. 239 - Incumbe ao Estado e aos Municípios promover e executar programas de construção de moradias populares e garantir condições habitacionais e infra-estrutura urbana, em especial as de saneamento básico, escola pública, posto de saúde e transporte.”

“Art. 261 - Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente saudável e equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à qualidade de vida, impondo-se a todos, e em especial ao Poder Público, o dever de defendê-lo, zelar por sua recuperação e proteção, em benefício das gerações atuais e futuras.

§ 1º - Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

I - fiscalizar e zelar pela utilização racional e sustentada dos recursos naturais;

II - proteger e restaurar a diversidade e a integridade do patrimônio genético, biológico, ecológico, paisagístico, histórico e arquitetônico;

III - implantar sistema de unidades de conservação, representativo dos ecossistemas originais do espaço territorial do Estado, vedada qualquer utilização ou atividade que comprometa seus atributos essenciais;

IV - proteger e preservar a flora e a fauna, as espécies ameaçadas de extinção, as vulneráveis e raras, vedadas as práticas que submetam os animais à crueldade, por ação direta do homem sobre os mesmos;

V - estimular e promover o reflorestamento ecológico em áreas degradadas, objetivando especialmente a proteção de encostas e dos recursos hídricos, a consecução de índices mínimos de cobertura vegetal, o reflorestamento econômico em áreas ecologicamente adequadas visando a suprir a demanda de matéria-prima de origem florestal e a preservação das florestas nativas;

[...]

IX - controlar e fiscalizar a produção, a estocagem, o transporte, a comercialização e a utilização de técnicas, métodos e instalações que comportem risco efetivo ou potencial para a qualidade de vida e o meio ambiente, incluindo formas geneticamente alteradas pela ação humana;

X - condicionar, na forma da lei, a implantação de instalações ou atividades, efetiva ou potencialmente causadoras de alterações significativas do meio ambiente à prévia elaboração de estudo de impacto ambiental, a que se dará publicidade;

[...]

XXIV - aprimorar a atuação na prevenção, apuração e combate nos crimes ambientais, inclusive através da especialização de órgãos;

XXV - fiscalizar e controlar, na forma da lei, a utilização de áreas biologicamente ricas de manguezais, estuários e outros espaços de reprodução e crescimento de espécies aquáticas, em todas as atividades humanas capazes de comprometer esses ecossistemas;

[...]

§ 2º - As condutas e atividades comprovadamente lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores a sanções administrativas, com a aplicação de multas diárias e progressivas nos casos de continuidade da infração ou reincidência, incluídas a redução do nível de atividade e a interdição, além da obrigação de reparar, mediante restauração os danos causados.”

“Art. 266 - O Estado promoverá, com a participação dos Municípios e das comunidades, o zoneamento ambiental de seu território.

§ 1º A implantação de áreas ou pólos industriais, bem como as transformações de uso do solo, dependerão de estudo de impacto ambiental, e do correspondente licenciamento.”

“Art. 268 - São áreas de preservação permanente:

I - os manguezais, lagos, lagoas e lagunas e as áreas estuarinas;

II - as praias, vegetação de restingas quando fixadoras de dunas, as dunas, costões rochosos e as cavidades naturais subterrâneas-cavernas;

III - as nascentes e as faixas marginais de proteção de águas superficiais;

IV - as áreas que abriguem exemplares ameaçados de extinção, raros, vulneráveis ou menos conhecidos, na fauna e flora, bem como aquelas que sirvam como local de pouso, alimentação ou reprodução;

V - as áreas de interesse arqueológico, histórico, científico, paisagístico e cultural;

VI - aquelas assim declaradas por lei;

VII - a Baía de Guanabara.”

“Art. 269 - São áreas de relevante interesse ecológico, cuja utilização dependerá de prévia autorização dos órgãos competentes, preservados seus atributos essenciais:

I - as coberturas florestais nativas;

II - a zona costeira;

[...]

V - a Baía da Guanabara;

VI - a Baía de Sepetiba.”

“Art. 345 - O Município será regido por Lei Orgânica, votada em dois turnos, com o intervalo mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição da República, nesta Constituição e os seguintes preceitos:

[...]

VII - cooperação das associações representativas no planejamento municipal e iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do Município ou de bairros mediante manifestações de, pelo menos cinco por cento do eleitorado;”

“Art. 359 - Na elaboração e na execução da política de desenvolvimento urbano e seus instrumentos legais, o Município observará o disposto nos artigos 182 e 183, da Constituição da República, de modo a promover e assegurar a gestão democrática e participativa da cidade e condições de vida urbana digna.”

Contrasta a Lei Complementar impugnada, ainda, com os artigos 5º, inciso LIV, 29, *caput* e inciso XII, 37, *caput*, 182, *caput* e § 1º, 225, *caput*, § 1º, incisos I, II, III, IV, V e VII, e § 2º, da Constituição da República, e com o artigo 113 do seu Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

DA INCONSTITUCIONALIDADE

Publicada em 19 de agosto de 2020, a Lei Complementar Municipal n.º 219/2020, regulamentada pelo Decreto n.º 47.796/2020, “*estabelece incentivos e benefícios para pagamento de contrapartida no licenciamento e legalização de construções no Município do Rio de Janeiro, em caráter temporário, mediante benefícios urbanísticos com cobrança de contrapartida como forma de viabilizar recursos para o enfrentamento das crises sanitária e econômica oriundas da COVID-19 e dá outras providências*”.

Consoante exposição de motivos encaminhada pelo Chefe do Poder Executivo Municipal, a norma, embora promova alterações significativas sobre zoneamento, índices, parâmetros e condições de uso e ocupação do solo e espaço aéreo do território municipal, define, desde sua ementa, que sua finalidade, seria, tão somente, o aumento da arrecadação de recursos públicos, de modo “*a suprir as necessidades financeiras do Município no custeio das ações emergenciais relativas à saúde pública, provisão de infraestrutura, habitação e assistência social para a população vulnerável aos riscos da Covid-19, bem como da folha de pagamento dos servidores*”.

No transcurso do processo legislativo, o projeto de lei sofreu diversas emendas modificativas que alteraram substancialmente sua versão original, sem, todavia, ter havido o respeito à devida participação popular, através da necessária realização de nova audiência pública após tais emendas.

Muito adiante à mera pretensão de modificar a destinação das contrapartidas prevista no artigo 2º, §5º, da Lei Complementar n.º 192/2018, o novel diploma legal estipula, entre outras medidas, (i) aumento dos descontos de 7% (sete por cento) para 40% (quarenta por cento), em casos de pagamento à vista das contrapartidas; (ii) condições mais favoráveis para a regularização urbanística; (iii) mais de um tipo de uso em edificações multifamiliares; (iv) alterações do gabarito em terrenos localizados entre edificações não afastadas de divisas; e (v) ampliações às atividades previstas em determinadas zonas e subzonas onde o uso residencial é admitido.

Verificam-se, portanto, flagrantes inconstitucionalidades decorrentes, precipuamente, da sobreposição ao planejamento urbano e da subversão à lógica constitucional de prevenção e reparação de danos urbanísticos e ambientais, em prol, unicamente, de incremento arrecadatório. É o que se passa a expor.

Da violação ao desenho constitucional acerca do Planejamento Urbano e ao princípio da função social da cidade (artigos 229, caput, 230, inciso II, 231, caput e § 1º, 3º e 5º, 234, incisos I, V e VIII, 235, 239 e 345, caput, da Constituição do Estado; artigos 2º, 29, caput, 37, caput, 182, caput e § 1º, da Constituição da República)

Como é cediço, tendo por escopo reforçar a segurança democrática e a unidade local¹, a Constituição da República adotou singular e complexo modelo (tridimensional) de Federação, erigindo os Municípios a entes políticos.

Utilizou a Carta Magna, nessa linha, um critério misto² para estruturar as competências legislativas e administrativas dos entes - regido pelo princípio da

¹ NETO, Diogo de Figueiredo Moreira. Curso de Direito Administrativo. 16ª ed., Rio de Janeiro: Forense, 2014, versão eletrônica, posição 96: "O federalismo, inspirado no protótipo de descentralização espacial de poder, como instituído na Constituição dos Estados Unidos da América, foi concebido como técnica de separação de centros de poder para reduzir os inconvenientes de uma excessiva concentração em um só ente político, flexibilizando-os de modo a atenderem às peculiaridades regionais de países com grandes territórios, como o subcontinente brasileiro, tendo sido, entre outras razões, a forma de organização territorial política adotada desde a primeira Constituição republicana, de 1891, e mantida em todas as Cartas políticas que regeram o País, salvo durante o breve interregno de unitarismo do Estado Novo, experimentado sob a Constituição de 1937."

² MENDES, Gilmar Ferreira. GONET BRANCO, Paulo Gustavo. Curso de Direito Constitucional. 12ª ed., São Paulo: Saraiva, 2017, versão eletrônica, posição 731: "Na repartição horizontal não se admite concorrência de competências entre os entes federados. Esse modelo apresenta três soluções possíveis para o desafio da distribuição de poderes entre as órbitas do Estado Federal. Uma delas efetua a enumeração exaustiva da competência de cada esfera da Federação; outra, discrimina a competência da União deixando aos Estados -

predominância de interesses³ -, idealizando um modelo federal cooperativo, no qual existisse um regramento geral, mas também observância às peculiaridades regionais e locais.

Nessa perspectiva, o constituinte originário conferiu a todos os Municípios competência para editar normas destinadas a “promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso do solo, do parcelamento e da ocupação do solo urbano”, nos termos do artigo 30, inciso VIII, bem como incumbiu-lhes a tarefa de fixar diretrizes gerais com o objetivo de “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar dos habitantes”, consoante artigo 182, *caput*, todos da Constituição da República.

Em tal seara, compulsando-se o teor do artigo 112, § 1º, inciso II, alínea “d” c/c artigo 145, incisos II e VI, alínea “a” c/c artigo 345, *caput*, da Constituição do Estado, depreende-se que cabe ao Prefeito Municipal, em essência, a gestão da cidade.

Tal raciocínio embasa-se no fato de o sistema constitucional reconhecer a necessidade de planejamento administrativo na consecução do desenvolvimento das funções sociais da cidade, ilustrado pelo disposto nos artigos 182, da Constituição Republicana, e 230, 231, 235 e 239, da Carta Estadual:

“CRFB, Art. 182. **A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal**, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.” (sem grifo no original)

“CERJ, Art. 230 - **Para assegurar as funções sociais das cidades e da propriedade, o Estado e o Município**, cada um nos limites de sua competência, poderão utilizar os seguintes instrumentos:

I - tributários e financeiros:

[...]

II - **institutos jurídicos**:

a) discriminação de terras públicas;

b) desapropriação;

c) parcelamento ou edificação compulsórios;

d) servidão administrativa;

e) limitação administrativa;

membros os poderes reservados (ou não enumerados); a última, discrimina os poderes dos Estados -membros, deixando o que restar para a União.

Na repartição vertical, realiza-se a distribuição da mesma matéria entre a União e os Estados -membros. Essa técnica, no que tange às competências legislativas, deixa para a União os temas gerais, os princípios de certos institutos, permitindo aos Estados -membros afeiçoar a legislação às suas peculiaridades locais. A técnica da legislação concorrente estabelece um verdadeiro condomínio legislativo entre União e Estados -membros”.

³ Souza Neto, Cláudio Pereira de. SARMENTO, Daniel. Direito constitucional: teoria, história e métodos de trabalho. Belo Horizonte : Fórum, 2012, versão eletrônica, posição 314: O princípio da predominância do interesse é um princípio implícito, ligado ao federalismo, que atribui competência legislativa ou material à esfera federativa cujo interesse preponderar: se nacional, à União; se regional, ao Estado; se local, ao Município.

- f) tombamento de imóveis;
- g) declaração de área de preservação ou proteção ambiental;
- h) cessão ou permissão;
- i) concessão real de uso ou domínio;
- j) poder de polícia;
- l) - outras medidas previstas em lei.” (sem grifo no original)

“Art. 231. O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para as áreas urbanas de mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

§ 1º O plano diretor é parte integrante de um processo contínuo de planejamento a ser conduzido pelos municípios, abrangendo a totalidade dos respectivos territórios e contendo diretrizes de uso e ocupação do solo, vocação das áreas rurais, defesa dos mananciais e demais recursos naturais, vias de circulação integradas, zoneamento, índices urbanísticos, áreas de interesse especial e social, diretrizes econômico-financeiras e administrativas.

[...]

§ 3º As intervenções de órgãos federais, estaduais e municipais deverão estar de acordo com as diretrizes definidas pelo plano diretor.

[...]

§ 5º Nos municípios com população inferior a vinte mil habitantes serão obrigatoriamente estabelecidas, com a participação das entidades representativas, diretrizes gerais de ocupação do território que garantam, através de lei, as funções sociais da cidade e da propriedade.”

“Art. 235 - **Terão obrigatoriamente de atender a normas vigentes e ser aprovados pelo Poder Público Municipal quaisquer projetos, obras e serviços, a serem iniciados em território de Município**, independentemente da origem da solicitação.” (sem grifo no original)

“Art. 239 - Incumbe ao Estado e aos Municípios **promover e executar programas de construção** de moradias populares e **garantir condições habitacionais e infraestrutura urbana**, em especial as de saneamento básico, escola pública, posto de saúde e transporte.” (sem grifo no original)

Dessume-se dos referidos excertos que, para ser verdadeiramente eficaz, o planejamento urbanístico precisa ter em conta a organização geral da Administração Pública, mediante observância das carências públicas como um todo.

Neste sentido, segundo José Afonso da Silva, “[o] desenvolvimento integrado da comunidade local só se obterá mediante o planejamento de todas as atividades da Administração Municipal, visando à execução de obras e serviços que atendam efetivamente às necessidades da população”.⁴

⁴ SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 106.

Inclusive, de forma a garantir o efetivo atendimento dos interesses coletivos, a Carta Estadual, alinhada aos ditames da Constituição da República, fomenta, no planejamento urbano, a busca por maior participação dos administrados na atuação pública, em prol de uma Administração Associada, Gerencial ou Dialógica⁵, orientada à obtenção de eficiência e resultados. É o que ilustram seus artigos 234, inciso III, e 236:

Art. 234 - No estabelecimento de diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano, o Estado e os Municípios assegurarão:

(...) III - participação ativa das entidades representativas no estudo, encaminhamento e solução dos problemas, planos, programas e projetos que lhes sejam concernentes; (grifos nossos)

Art. 236 - A lei municipal, na elaboração de cujo projeto as entidades representativas locais participarão, disporá sobre o zoneamento, o parcelamento do solo, seu uso e sua ocupação, as construções e edificações, a proteção ao meio ambiente, o licenciamento a fiscalização e os parâmetros urbanísticos básicos objeto do plano diretor. (grifos nossos)

Ademais, sendo inequívoco que a política de desenvolvimento urbano demanda quadro de pessoal e expertise próprios, a Constituição da República, em seu artigo 182, *caput* e §1º, fixou a obrigatoriedade de aprovação de um Plano Diretor a Cidades com mais de vinte mil habitantes, o qual, nos termos do artigo 2º, *caput*, e incisos II e IV do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), deve se orientar ao cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade, por meio de uma gestão democrática e planejada. Eis as lições de Hely Lopes Meirelles:

“A elaboração do plano diretor é tarefa de especialistas nos diversificados setores de sua abrangência, devendo por isso mesmo ser confiada a órgão técnico da Prefeitura ou contratada com profissionais de notória especialização na matéria, sempre sob supervisão do prefeito, que transmitirá as aspirações dos munícipes quanto ao desenvolvimento do Município e indicará as prioridades das obras e serviços de maior urgência e utilidade para a população.”⁶ (MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 551) (grifos nossos)

José Afonso da Silva⁷, em acréscimo, elucida que o planejamento urbanístico afigura-se uma atividade dinâmica, dado que as cidades, conforme seu arcabouço normativo, passam por constantes transformações, demandando, por conseguinte, dos diplomas legais que as orientam, progressivas atualizações e revisões. Se, por um lado, a competência legislativa municipal não se esgota com a elaboração do Plano Diretor,

⁵ Moreira Neto, Diogo de Figueiredo. Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial. 16ª ed., Rio de Janeiro: Forense, 2014, versão eletrônica, posição 705.

OLIVEIRA, Rafael. Curso de Direito Administrativo. 6ª ed., Rio de Janeiro: Forense, 2018, versão eletrônica, posição 56.

⁶ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 551.

⁷ SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*, 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 87: “o planejamento, em geral, é um processo técnico instrumentado para transformar a realidade existente no sentido de objetivos previamente estabelecidos”.

por outro, é exigível que as leis que alterem parâmetros de zoneamento, uso e ocupação do solo urbano observem as diretrizes nele instituídas.

Tal entendimento reflete o que a Constituição da República, seguida pela Constituição Estadual, em seu artigo 231, §3º, consagrou como o princípio da reserva de plano, consistente “*na exigência de que as medidas que possam vir a afetar a transformação do território constem dos planos urbanísticos, como condição para que possam ser executadas*”⁸.

Em tal acepção, debruçando-se sobre o tema acerca dos limites de ordenação municipal do uso e ocupação do solo, o Supremo Tribunal Federal, em sede do RE 607.940, fixou tese em repercussão geral no sentido de que **“Os municípios com mais de vinte mil habitantes e o Distrito Federal podem legislar sobre programas e projetos específicos de ordenamento do espaço urbano por meio de leis que sejam compatíveis com as diretrizes fixadas no plano diretor”**:

CONSTITUCIONAL. ORDEM URBANÍSTICA. COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS. PODER NORMATIVO MUNICIPAL. ART. 30, VIII, E ART. 182, CAPUT, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PLANO DIRETOR. DIRETRIZES BÁSICAS DE ORDENAMENTO TERRITORIAL. COMPREENSÃO. 1. A Constituição Federal atribuiu aos Municípios com mais de vinte mil habitantes a obrigação de aprovar Plano Diretor, como “instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana” (art. 182, § 1º). Além disso, atribuiu a todos os Municípios competência para editar normas destinadas a “promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso do solo, do parcelamento e da ocupação do solo urbano” (art. 30, VIII) e a fixar diretrizes gerais com o objetivo de “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar dos habitantes” (art. 182, caput). Portanto, nem toda a competência normativa municipal (ou distrital) sobre ocupação dos espaços urbanos se esgota na aprovação de Plano Diretor. 2. É legítima, sob o aspecto formal e material, a Lei Complementar Distrital 710/2005, que dispôs sobre uma forma diferenciada de ocupação e parcelamento do solo urbano em loteamentos fechados, tratando da disciplina interna desses espaços e dos requisitos urbanísticos mínimos a serem neles observados. A edição de leis dessa espécie, que visa, entre outras finalidades, inibir a consolidação de situações irregulares de ocupação do solo, está inserida na competência normativa conferida pela Constituição Federal aos Municípios e ao Distrito Federal, e nada impede que a matéria seja disciplinada em ato normativo separado do que disciplina o Plano Diretor. 3. Aprovada, por deliberação majoritária do Plenário, tese com repercussão geral no sentido de que “Os municípios com mais de vinte mil habitantes e o Distrito Federal podem legislar sobre programas e projetos específicos de ordenamento do espaço urbano por meio de leis que sejam compatíveis com as diretrizes fixadas no plano diretor”. 4. Recurso extraordinário a que se nega provimento. (STF, RE

⁸ PINTO, Victor Carvalho. Direito Urbanístico: plano diretor e direito de propriedade, 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 205. CUSTÓDIO, Vinícius Monte. Princípio da reserva de plano: comentários ao acórdão do Recurso Extraordinário nº 607.940/DF. *Fórum de Direito Urbano e Ambiental - FDUA*, ano 18, n. 110, mar./abr. 2020.

607.940/DF, Rel. Min. Teori Zavascki, j. 29.10.2015, DJe 26.02.2016, Tribunal Pleno)

O ordenamento constitucional capta, assim, a essência do que o planejamento urbano deve resguardar: unidade, observância à função social da cidade e da sociedade, além de bem-estar coletivo, consubstanciado nas funções urbanas elementares - habitação, circulação, trabalho, recreação.

Dessarte, na compreensão do que vêm a ser as funções sociais da cidade, o § 1º do artigo 229 acomoda interesses jurídicos dos mais variados: acesso à moradia, transporte público, saneamento básico, energia elétrica, gás canalizado, abastecimento, iluminação pública, saúde, educação, cultura, creche, lazer, água potável, coleta de lixo, drenagem das vias de circulação, contenção de encostas, segurança e preservação do patrimônio ambiental e cultural.

Nessa linha, o planejamento urbano constitui um importante instrumento para a efetivação de direitos fundamentais, tanto da presente quanto de futuras gerações:

“Para ser justa a cidade deve garantir e assegurar direitos e obrigações a todos independentemente de onde se encontrem no espaço urbano ou na estrutura da sociedade. [...]”

Verifica-se que as funções sociais da cidade estão intimamente ligadas aos direitos fundamentais. Pela teoria da finalidade o Poder Público existe para garantir e materializar estes direitos e eles não são senão o próprio direito à vida social, com liberdade e limites que possam assegurar a todos condições de igualdade de usufruir dos bens gerados pela civilização.”⁹

Em outros termos, todas as medidas políticas ou administrativas que, de qualquer modo, venham a alijar o Poder Público do compromisso constitucional de realização de tais funções atentam contra a concretização de direitos fundamentais.

De encontro à lógica exposta, porém, compulsando-se o teor da Lei Complementar n.º 219/2020, depreende-se que o diploma subverte por completo o intuito constitucional e, em vez de fomentar um planejamento urbano coordenado - em prol de equilíbrio entre a função social da cidade e da propriedade, e dos direitos fundamentais à vida, à saúde e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado -, ostenta um viés marcadamente arrecadatário e imediatista, que, sob o pretexto de contornar as demandas socioeconômicas provocadas pela pandemia do Covid-19, contraria a legislação vigente sobre uso e ocupação do solo e viola o interesse coletivo.

⁹ GARCIAS, Carlos Mello; BERNARDI, Jorge Luiz. *As funções sociais da cidade*. In: Revista Direitos Fundamentais e Democracia, UniBrasil, Curitiba, v. 4, 2008. Disponível em: <<http://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/viewFile/48/47>> Acesso em: 14 set, 2018.

Como é assente, o Estatuto da Cidade (Lei n.º 10.257/2001), em seus artigos 28 e 29, preconiza que, ao Plano Diretor, cabe fixar áreas nas quais o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico, bem como as áreas em que permitida alteração de uso do solo, ambas mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário.

Estipulando, pois, os parâmetros a serem observados conforme cada Macrozona de Ocupação – sem, por óbvio, instituir um padrão único –, o Plano Diretor prevê, em seus artigos 44, 45, 68 e 69, como principais instrumentos de regulação urbanística, a Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS) e o Plano de Estruturação Urbana (PEU), por meio dos quais deve ocorrer eventual atualização legislativa do tema.

Entretanto, em sede da Informação Técnica n.º 654/2020, o Grupo de Apoio Técnico Especializado do Ministério Público Estadual (GATE), ao se debruçar sobre o Projeto de Lei Complementar n.º 174/2020, que originou a Lei Complementar n.º 219/2020, deixou bem vincado que Lei Complementar apresenta, de forma fragmentada, elementos do conteúdo típico da LUOS e do PEU.

A lei complementar ora impugnada, nos termos de manifestação exarada pelo Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico acerca do projeto do qual oriunda (Projeto de Lei Complementar n.º 174), “*enxerga a cidade sob uma lógica meramente empresarial*” e, sem qualquer respaldo técnico ou estudo prévio, promove alterações de uso do solo, de índices e padrões urbanísticos, bem como remodela o teor da Lei Complementar n.º 192/2018, conhecida como Lei da “Mais Valia”, para ampliar as possibilidades legais de regularização de obras realizadas em desacordo com a legislação urbanística em vigor, sob condição de pagamento de contrapartidas, em lógica designada “Mais Valerá”, que mercantiliza danos ambientais.

Em verdade, **a Lei Complementar n.º 219/2020 flexibiliza e altera os principais componentes do controle do Uso e Ocupação do Solo, de forma a estipular índices e parâmetros urbanísticos e edifícios mais permissivos e abrangentes, estabelecendo padrões homogêneos a áreas de características diversas, com o objetivo de estimular o mercado imobiliário a implantar novos empreendimentos residenciais, comerciais e de serviços, à revelia das diretrizes fixadas no Plano Diretor.**

Entre as intervenções propiciadas pela norma, a jurista Sonia Rabello¹⁰, em documento ora anexado à exordial, destaca:

¹⁰ RABELLO, Sonia. Nota Técnica sobre a Lei 219/2020 do Município do Rio de Janeiro. Fórum Planejamento Urbano Rio. Agosto, 2020. Disponível em: <https://forumplanejamentourbanorio.wordpress.com/>

- (i) Aumento do gabarito de altura e volumetria das edificações novas e existentes, independentemente dos índices construtivos fixados para cada bairro ou região estabelecidos em lei e elaborados segundo características paisagísticas, geográficas, de adensamento, sociais, e respectivas diretrizes para desenvolvimento estabelecidas pelos Planos Diretores;
- (ii) Aumento da área de construção de todos os edifícios residenciais, mediante retirada de áreas de escadas e elevadores do cômputo de área edificada, sem distinção de prédios novos e existentes;
- (iii) Permissão a mais de uma edificação colada às divisas (não afastada), mediante pagamento por afastamentos não cumpridos, sem distinção de lotes novos e existentes;
- (iv) Aumento, em áreas denominadas Franjas, do gabarito de altura em volta de Áreas de Especial Interesse Social – AEIS (favelas, loteamentos irregulares e outras conforme art. 70 do Plano Diretor), com exceção dos imóveis situados na ZE-1 (Reserva Florestal), zonas de conservação ambiental similares à ZE-1, na área de abrangência das IV, V, IX, XX e XXVII RA e na AP-3.3), da seguinte forma:
- AP-4 (Barra da Tijuca): mais um andar (pagamento sobre ATE excedente);
 - AP-1 (Centro), AP-2 (Zona Sul) e AP-3 (Zona Norte, exceto AP-3.3: gabarito de altura máximo existente até 10 (dez) andares (pagamento sobre ATE existente) – note-se que neste caso não é o gabarito médio;
 - Zonas unifamiliares: transformação de casas em edificação multifamiliar e acréscimo de 1(um) andar;
 - Terrenos situados em Franjas: usos e gabaritos de uma zona podem avançar sobre parcelas situadas em zonas hierarquicamente inferiores;
- (v) Permissão a atividades empresariais, de consulados, asilos e similares, e hospedagem em todos os locais onde o uso residencial é permitido (em toda a cidade, portanto) e em ZE-1 (Reserva Florestal) mediante pagamento;
- (vi) Permissão a áreas uso residencial unifamiliar na AP-4 e AP-5 com testada para vias do sistema BRT de transformação de uso para comercial e de serviços, sendo exigido pagamento, apenas, para imóveis localizados nas Avenida das Américas, Avenida Embaixador Abelardo Bueno e Ayrton Senna;
- (vii) Aumento geral no número de andares, volumetria, Área Total de Edificação – ATE e ocupação de áreas de afastamento; e
- (viii) Acréscimo de um andar de cobertura em todas as construções com mais de três pavimentos “construídas afastadas ou não afastadas nas divisas em conformidade com as condições da legislação em vigor”, sem clareza sobre aplicação a prédios construídos e/ou legalizados com aplicação de leis de “mais-valia” anteriores;
- (ix) Possibilidade de transformação do uso de unidades residenciais, apartamento de zelador e áreas comuns situados no andar térreo das edificações residenciais multifamiliares em lojas e salas comerciais, tornando-as edificações mistas;

- (x) Possibilidade de transformação de apartamentos de zelador e de áreas comuns em novas unidades residenciais, sem esclarecimentos acerca da permissão à cobertura de pátios descobertos e áreas de recreação;
- (xi) Possibilidade de construção de mais uma torre no Centro da Cidade em área denominada Praça Mário Lago (conhecida como “Buraco do Lume”), projetada desde 1940 para ser uma área livre e assim mantida há mais de 80 anos, sendo necessários outros tipos de melhorias ao Centro do Rio.”

Em uma breve síntese, a norma, em seus artigos 7º, 8º, 10, 11, 13, 14, 18 e 19, estabelece condições especiais para o licenciamento e a legalização de construções e acréscimos, sem qualquer vinculação com o potencial construtivo dos lotes, ao passo que os artigos 6º, 9º, 12, 15, 16, 17 facultam a alteração de uso do solo de forma indiscriminada, independentemente da (in)compatibilidade de coexistência desses usos e atividades diversificadas, em inobservância ao Plano Diretor.

A Lei Complementar n.º 219/2020, em seu artigo 6º, admite mais de um tipo de uso a uma edificação multifamiliar, caracterizando-se uso misto a áreas antes apenas residenciais, inclusive, apartamento de zelador e área comum, enquanto que, no artigo 7º, a norma prevê a possibilidade de transformação de unidade/apartamento de zelador, de uso residencial multifamiliar para uso misto, ou sua conversão em unidade autônoma, além de incorporação a outra unidade do mesmo condomínio.

O artigo 8º do diploma, por sua vez, permite mais de uma edificação colada nas divisas, ou seja, não afastada, ao mesmo tempo em que o artigo 9º exclui do cálculo de Área Total Edificável (ATE) as circulações verticais em empreendimentos residenciais construídas exclusivamente pelas áreas ocupadas por caixas de escada e elevadores. Ocorre que, ao permitir que áreas comuns sejam descontadas, possibilita-se aumento de número de unidades a serem construídas no lote, ampliando-se o potencial construtivo da cidade.

O artigo 10, a seu turno, preconiza o adensamento por ampliação de gabarito e aumento de número de unidades. O dispositivo institui o gabarito médio, calculado pelos gabaritos dos edifícios existentes nos lotes vizinhos, mesmo para edificação colada nas divisas - hoje limitada a 5 pavimentos pela legislação geral – nas áreas abrangidas pelo artigo 448 da Lei Orgânica, que, fundamentalmente, são a AP 3 e a AP 5, excluindo-se os bairros abrangidos por PEUs. Nestes, de acordo com o referido artigo 448, as edificações coladas nas divisas são limitadas a 12 metros de altura (o que significa, no máximo, 04 [quatro] pavimentos).

O artigo, contudo, parte de situações específicas, em que a composição urbana supostamente seria favorecida pela proposta apresentada, para introduzir uma regra

geral para a qual não se dispõe de elementos de avaliação de impacto. Parte, pois, do equivocado pressuposto de que seria bom para a cidade incentivar a renovação de edificações que não foram substituídas em razão do art. 448 da Lei Orgânica, que limita a 12 metros construções coladas nas divisas.

O artigo 11, em seguida, autoriza a adoção de um critério de gabarito médio a edificações situadas em áreas onde existam edificações com gabarito superior ao definido pela legislação em vigor - com exceção das IV, V, VI RA e das subzonas A1 e A4 do Decreto nº 3.046, de 27 de abril de 1981 -, novamente, sem apontar um critério distintivo de áreas, generalizando tal possibilidade à cidade inteira, exceto zona sul e jardim oceânico.

No artigo 12, admite-se a lotes situados em franjas de Áreas de Especial Interesse Social, além dos usos permitidos pela legislação em vigor, uso residencial multifamiliar e misto, bem como a implantação de usos, tipologias e parâmetros de zona de maior hierarquia para o total da área dos terrenos situados em mais de uma zona, por meio de pagamento de contrapartida.

No artigo 15, a norma inclui novas atividades e serviços às Zonas e Subzonas onde o Uso Residencial é admitido e na ZE-1 (área de reserva florestal), relacionadas a sedes de empresas, representações diplomáticas, asilo e hospedagem!!!

O artigo 16 da Lei Complementar n.º 219/2020, por sua vez, permite transformação para os imóveis com testada para as vias que integram o Corredor de Transporte BRT, na AP-4 e AP-5, aplicada a Taxa de Ocupação de 50%, salvo se a legislação vigente permitir taxa superior.

O artigo 17 prevê a clubes existentes nas Áreas de Planejamento AP-5 e AP-3 a possibilidade de que 10% (dez por cento) de sua área sejam destinados a outros usos, mediante pagamento de contrapartida.

O artigo 18 flexibiliza o acréscimo de um pavilhão de cobertura em edificações com mais de três pavimentos, construídas afastadas ou não, ao passo que o artigo 19 permite a redução de afastamento frontal entre lotes, para cinco metros, ambos aumentando também o potencial construtivo urbano.

Os artigos 20 e 21, respectivamente, preconizam a implantação de estacionamento descoberto e a redução de exigência de mais de uma vaga de estacionamento onde for obrigatória, mediante pagamento de contrapartida.

O artigo 22 da norma trata do cálculo das contrapartidas, mantendo o teor da Lei Complementar n.º 192/2018, à medida que o artigo 25 revoga o artigo 10 da norma, que

versa sobre os prazos para requerimento de legalização, gerando dúvidas sobre o tempo em que irá vigorar o expediente da mais-valia.

O artigo 26, por derradeiro, sem sequer ser debatido em plenário e desconhecido por grande parte dos vereadores, autoriza a construção de edificação no “buraco do lume”, local tombado por lei municipal e estadual que só permitiria a construção de equipamento cultural. Neste ponto, o decreto regulamentador n.º 47.796/2020 pretende resgatar os parâmetros anteriores a 1986, ignorando legislações mais recentes. Desta forma, o gabarito pode mais do que triplicar naquela área de relevante interesse histórico.

Em resumo, a Lei Complementar n.º 219/2020 prevê várias possibilidades de transformações de uso, como a transformação dos apartamentos térreos de edifícios exclusivamente residenciais em lojas ou salas comerciais; transformação de hotel em edifícios residenciais ou mistos (residencial e comercial); transformação de casas unifamiliares em edificações comerciais ou de serviços, além de permitir novos usos, atividades e serviços em áreas residenciais e zona de relevância ambiental e de incrementar a densidade com forte incentivo a construções multifamiliares.

Dessarte, além ofender o planejamento urbano constitucional, que tem no Plano Diretor norma geral, a que deve se alinhar o arcabouço normativo dos Municípios, atenta o diploma, também, **contra a função social da cidade, prevista no artigo 229, §2º, da Constituição Estadual, ao ampliar o potencial construtivo da cidade, em completa inobservância ao regramento vigente, bem como aos impactos urbano-ambientais.**

Não se ignoram os inúmeros efeitos socioeconômicos provocados pela Pandemia Mundial do COVID-19 no país, que já soma mais de cento e quinze mil vítimas fatais. Há meses, como é assente, vêm sendo editados diversos atos normativos, nas esferas estaduais e municipais, em sua maior parte de caráter temporário, visando a regulamentar a questão, em um esforço dos legisladores em oferecer disciplina, a partir da própria Constituição, ao estado de emergência que se impôs em decorrência do surto epidemiológico.

Todavia, não se pode admitir uma proposta de solução a qualquer custo, marcadamente, na seara ambiental, em que os impactos, como regra, afiguram-se permanentes e irremediáveis. No presente caso, tais reflexos não são sequer passíveis de serem dimensionados - dada a ausência de estudos prévios, como será destrinchado nos próximos tópicos.

Nesse contexto, cabe deixar bem vincado que o legislador constituinte, sopesando os ideais de progresso e arrecadação com as necessidades presentes e futuras dos recursos ambientais, consagrou expressas ressalvas à necessidade de

planejamento e ordenação da cidade, bem como estipulou uma lógica de uso e ocupação do solo urbano calcada, entre outros, nos princípios da função social e da precaução. Veja-se o artigo 234, incisos V e VIII, da Carta Estadual:

“Art. 234 - No estabelecimento de diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano, o Estado e os Municípios assegurarão:

[...]

V - preservação, proteção e recuperação do meio ambiente urbano e cultural;

[...]

VIII - utilização racional do território e dos recursos naturais, mediante controle da implantação e do funcionamento de atividades industriais, comerciais, residenciais e viárias.”

Quanto ao princípio da precaução, em breves linhas, plasmado como Princípio n.º 15, na Declaração do Rio¹¹, e extraível do artigo 261, § 1º, incisos IX e X, da Constituição do Estado (artigo 225, incisos IV e V, da Constituição da República), preconiza ele que:

“Com o fim de proteger o meio ambiente, os estados devem aplicar amplamente o critério de precaução conforme às suas capacidades. **Quando haja perigo de dano grave ou irreversível, a falta de uma certeza absoluta não deverá ser utilizada para postergar-se a adoção de medidas eficazes em função do custo para impedir a degradação do meio ambiente.**” (sem grifo no original)

Sobre o ponto, aliás, cabe registrar a influência do princípio em questão na inversão do ônus da prova em matéria de Direito Ambiental:

“O princípio da precaução aporta uma função tanto preventiva quanto reparatória no direito ambiental. Nos dois casos, o princípio orienta a intervenção do poder público em caso de provas concretas de riscos graves e irreversíveis. No que concerne à prevenção, o princípio fundamenta medidas que podem incluir restrições temporárias, anulações de autorizações e o compromisso com a continuação das pesquisas técnicas ou científicas sobre a matéria. **O papel reparatório do princípio também pode ser observado nas hipóteses em que é determinada a inversão do ônus da prova.** Esses dois efeitos, quais sejam, a orientação do poder público bem como a possibilidade de inversão do ônus da prova, podem ser classificados como efeitos processuais e, de modo geral, considerados como as fundamentais contribuições do princípio da precaução decorrentes das interpretações dos tribunais nacionais. Essa constatação tem como fundamento a análise detida e cautelosa das decisões nacionais dos tribunais superiores, bem como a análise comparada e internacional do tema, análise essa que demonstrou a importância do juiz na delimitação e na operacionalização do princípio da precaução.”¹² (sem grifo no original)

¹¹ A Declaração foi aprovada na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro, em junho de 1992, e reúne 27 princípios norteadores para a preservação do meio ambiente.

¹² OLIVEIRA, Carina Costa; FERREIRA, Fabrício Ramos; MORAES, Gabriela Garcia Batista Lima; BARBOSA, Igor da Silva. *Os limites do princípio da precaução nas decisões judiciais brasileiras em matéria ambiental*. In: *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 15, n. 32, pp. 327-356, Maio/Agosto, 2018.

A respeito do acolhimento do **princípio da precaução pela ordem constitucional**, confira-se o seguinte precedente do Supremo Tribunal Federal:

“Recurso extraordinário. Repercussão geral reconhecida. Direito Constitucional e Ambiental. Acórdão do tribunal de origem que, além de impor normativa alienígena, desprezou norma técnica mundialmente aceita. Conteúdo jurídico do princípio da precaução. Ausência, por ora, de fundamentos fáticos ou jurídicos a obrigar as concessionárias de energia elétrica a reduzir o campo eletromagnético das linhas de transmissão de energia elétrica abaixo do patamar legal. Presunção de constitucionalidade não elidida. Recurso provido. Ações civis públicas julgadas improcedentes. 1. O assunto corresponde ao Tema nº 479 da Gestão por Temas da Repercussão Geral do portal do STF na internet e trata, à luz dos arts. 5º, caput e inciso II, e 225, da Constituição Federal, da possibilidade, ou não, de se impor a concessionária de serviço público de distribuição de energia elétrica, por observância ao princípio da precaução, a obrigação de reduzir o campo eletromagnético de suas linhas de transmissão, de acordo com padrões internacionais de segurança, em face de eventuais efeitos nocivos à saúde da população. 2. **O princípio da precaução é um critério de gestão de risco a ser aplicado sempre que existirem incertezas científicas sobre a possibilidade de um produto, evento ou serviço desequilibrar o meio ambiente ou atingir a saúde dos cidadãos, o que exige que o estado analise os riscos, avalie os custos das medidas de prevenção e, ao final, execute as ações necessárias, as quais serão decorrentes de decisões universais, não discriminatórias, motivadas, coerentes e proporcionais.** 3. **Não há vedação para o controle jurisdicional das políticas públicas sobre a aplicação do princípio da precaução**, desde que a decisão judicial não se afaste da análise formal dos limites desses parâmetros e que privilegie a opção democrática das escolhas discricionárias feitas pelo legislador e pela Administração Pública. 4. Por ora, não existem fundamentos fáticos ou jurídicos a obrigar as concessionárias de energia elétrica a reduzir o campo eletromagnético das linhas de transmissão de energia elétrica abaixo do patamar legal fixado. 5. Por força da repercussão geral, é fixada a seguinte tese: no atual estágio do conhecimento científico, que indica ser incerta a existência de efeitos nocivos da exposição ocupacional e da população em geral a campos elétricos, magnéticos e eletromagnéticos gerados por sistemas de energia elétrica, não existem impedimentos, por ora, a que sejam adotados os parâmetros propostos pela Organização Mundial de Saúde, conforme estabelece a Lei nº 11.934/2009. 6. Recurso extraordinário provido para o fim de julgar improcedentes ambas as ações civis públicas, sem a fixação de verbas de sucumbência.”¹³ (sem grifo no original)

Por oportuno, cumprе ressaltar que se encontra em processo de revisão o Plano Diretor da Cidade, dada a iminência de seu decênio, sendo este o cenário adequado a eventuais debates sobre alterações de uso e ocupação do solo, de forma a se evitar um “urbanismo de balcão”, pautado em “tentativa e erro”, com efeitos coletivos irreversíveis, como a norma sob exame.

¹³ STF, RE n.º 627.189/SP, Min. Dias Toffoli, julgamento 08.06.2016, Plenário.

Diante do exposto, afigura-se completamente descabido o raciocínio imediatista e estritamente arrecadatário da Lei Complementar n.º 219/2020, que macula o planejamento urbano e o princípio da função social da cidade, violando os artigos 229, *caput*, 230, inciso II, 231, *caput* e § 1º, 3º e 5º, 234, incisos I, V e VIII, 235, 239 e 345, *caput*, da Constituição do Estado.

Da violação à regra de participação popular no planejamento municipal (artigos 234, inciso III, 236, 345, inciso VII, e 359, *caput*, da Constituição do Estado; artigo 29, inciso XII, da Constituição da República).

A Constituição Estadual encerra o capítulo sobre competência dos Municípios (artigo 359, *caput*) asseverando que, na elaboração e na execução da política de desenvolvimento urbano, o ente municipal deverá promover e assegurar a gestão democrática e participativa da cidade.

Essa ode à democracia participativa e, muito especialmente, ao planejamento participativo, permeia todo o diploma constitucional, como se observa nos dispositivos a seguir:

“Art. 345 - O Município será regido por Lei Orgânica, votada em dois turnos, com o intervalo mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição da República, nesta Constituição e os seguintes preceitos:

[...]

VII - **cooperação das associações representativas** no planejamento municipal e iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do Município ou de bairros mediante manifestações de, pelo menos cinco por cento do eleitorado;” (sem grifo no original)

“Art. 234 - No estabelecimento de diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano, o Estado e os Municípios assegurarão:

[...]

III - **participação ativa das entidades representativas** no estudo, encaminhamento e solução dos problemas, planos, programas e projetos que lhes sejam concernentes;” (sem grifo no original)

“Art. 236 - A lei municipal, **na elaboração de cujo projeto as entidades representativas locais participarão**, disporá sobre o zoneamento, o parcelamento do solo, seu uso e sua ocupação, as construções e edificações, a proteção ao meio ambiente, o licenciamento a fiscalização e os parâmetros urbanísticos básicos objeto do plano diretor.” (sem grifo no original)

Em perfeita harmonia com o texto constitucional, prevê a Lei Nacional n.º 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), no inciso II do seu artigo 2º, que a política urbana deve orientar-se pela “gestão democrática por meio da participação da população e de

associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano”. Mais à frente, em seu artigo 43, esclarece que, a fim de garantir essa gestão democrática, devem ser utilizados, entre outros instrumentos, *debates*, *audiências* e *consultas públicas*.

Os dispositivos em referência são bem-sucedidos no intento de plasmar no ordenamento jurídico a consciência de que o objetivo último do urbanismo só pode ser alcançado com a participação das pessoas diretamente afetadas pela intervenção urbanística.

Neste contexto, a captação da vontade pela via democrática *direta* possui como efeito tanto a vantagem de conhecer a vontade genuína do povo, garantindo o respaldo público para a concretização do plano, quanto adequar – e conter – eventuais forças equivocadas que atuem contra o pleno desenvolvimento da cidade.

Considerando tais questões, o arquiteto e urbanista Lubomir Ficinski assim opina:

“O novo tipo de planejamento – uma nova fase – será de conteúdo humano e democrático. É um completo engano pensar que a Democracia atrapalha o planejamento, mesmo porque, se esta antinomia fosse verdadeira, seria correto eliminar, imediatamente, o planejamento. Ao contrário, o planejamento é uma forma de organizar a Democracia e de exprimi-la. O que devemos dizer, de forma clara e tranquila, é que este tipo de planejamento toma o partido da maioria da população da cidade e a defende – aliás, por isso ele é democrático.

Sendo democrático, ele se coloca contra pressões ilegítimas ou erradas em relação ao crescimento e à direção da cidade. Mas ainda assim, busca contê-las e orientá-las adequadamente – e não eliminá-las de vez, pois é um planejamento que reconhece algumas circunstâncias básicas da vida humana.

[...] a democracia no planejamento apresenta uma vantagem inigualável: ao mesmo tempo em que o progresso é menos rápido, é um pouco mais lento, permite também que os erros cometidos sejam menos duradouros. [...] outro resultado, nunca negligenciável no planejamento democrático, é que a discussão pública gera o apoio – se o plano é bom, evidentemente – e esse apoio público garante sua execução.”¹⁴

Além disso, parece necessário salientar que, ao garantir a gestão democrática da cidade, o objetivo da Assembleia Constituinte foi o de assegurar uma participação popular *efetiva*.

Tal elemento qualitativo implica, no mínimo, a necessidade de ampla publicidade na convocação para audiências públicas, a realização de audiências públicas em

¹⁴ Apud SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2012, pp. 108/109.

número suficiente para a discussão de todas as questões pertinentes, assim como a formulação de estudos técnicos que amparem um debate público informado – tudo, por óbvio, sujeito à comprovação.

Trata-se de constatação que se harmoniza com as diretrizes constitucionais expostas, mas também com a jurisprudência consolidada do Órgão Especial deste Tribunal de Justiça:

“DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 2581 DO ANO DE 2008 DO MUNICÍPIO DE NITERÓI. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA SEPARAÇÃO DOS PODERES E DA PARTICIPAÇÃO POPULAR PREVISTOS NOS ARTIGOS 7º, CAPUT; 112, §1º, II; 113, I; 209, III 231, §§1º E 4º; 236 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. 1. A hipótese em julgamento é de Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo Exmo. Sr. Procurador Geral de Justiça do Estado do Rio de Janeiro em face da Lei nº 2581 do ano de 2008 do Município de Niterói. 2. A Lei nº 2581/2008 pressupõe o desempenho de atividades tipicamente governamentais, importando, conseqüentemente, no aumento de despesas e na atuação específica de órgãos insertos na estrutura da Administração Pública local. 3. A norma legal em questão terminou por usurpar competência do Poder Executivo, violando o pacto federativo, ao se originar de Projeto de Lei de autoria de Vereador, quando deveria ser resultado de Projeto de Lei encaminhado por Mensagem do Prefeito Municipal à Câmara Municipal, conforme impõem os comandos constitucionais dos artigos 112, §1º, II; 113, I; e 209, III, todos da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, por simetria. 4. **A Lei 2581/2008 do Município de Niterói descumpriu, outrossim, a regra constitucional dos artigos 231, caput e §§1º e 4º, e 236, todos da Constituição Estadual, pertinente à exigência de participação de entidades representativas locais na elaboração de leis municipais que disponham sobre zoneamento, parcelamento, uso e ocupação do solo, além de construções e edificações, proteção ao meio ambiente, licenciamento, fiscalização e parâmetros urbanísticos básicos objeto do plano diretor.** 5. Procedência da Representação por Inconstitucionalidade, com atribuição de efeito *ex nunc*.¹⁵ (sem grifo no original)

“REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 2.511/2007, NA PARTE QUE ALTERA OS ARTIGOS 4º, CAPUT E §§ 1º E 2º, DA LEI Nº 1.763/1999, 10, DO DECRETO Nº 10.613/2009 E DECRETO Nº 10.826/2010, TODOS DO MUNICÍPIO DE NITERÓI, QUE DISPÕEM SOBRE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO URBANO PARA CONSTRUÇÃO DE HABITAÇÃO POPULAR. AUTORIZAÇÃO PARA QUE O PREFEITO DO MUNICÍPIO DE NITERÓI, ATRAVÉS DE DECRETO, DISPONHA SOBRE PARÂMETROS URBANÍSTICOS. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE. INOBSERVÂNCIA DO DISPOSTO NOS ARTIGOS 77, CAPUT, 231, §§ 1º E 4º, 234, III, 236, 358, VIII, E 359, CAPUT, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **PARA A ELABORAÇÃO E EXECUÇÃO DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO URBANO, QUE ENVOLVE PROJETO DO PLANO DIRETOR, INSTRUMENTO BÁSICO NA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO E EXPANSÃO URBANA, NECESSÁRIA LEI MUNICIPAL EM QUE SEJA ASSEGURADA A PARTICIPAÇÃO POPULAR, ATRAVÉS DAS ENTIDADES REPRESENTATIVAS,**

¹⁵ TJRJ, RI n.º 0058817-72.2011.8.19.0000, Des. Relatora Leticia de Farias Sardas, julgamento em 14/10/2013.

REQUISITO NÃO OBSERVADO. PROCEDÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO, COM A DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DOS DISPOSITIVOS IMPUGNADOS, COM EFEITOS *EX NUNC*, DIANTE DA RELEVÂNCIA DA MATÉRIA, A FIM DE PROTEGER OS QUE FORAM BENEFICIADOS PELAS REGRAS ATÉ ENTÃO VIGENTES. DECISÃO POR MAIORIA.”¹⁶ (sem grifo no original)

Entretanto, a Audiência Pública realizada no curso do processo legislativo de que adveio a norma, ocorreu durante a pandemia, por meio exclusivamente virtual, de forma insuficiente à efetiva participação popular. Nessa linha, foi impetrado, por parlamentares, o Mandado de Segurança com Pedido de Liminar n.º 0126862-13.2020.8.19.0001, para suspender o processo de votação do PLC 174/2020, por violação ao devido processo legislativo, bem como para que sua discussão somente acontecesse após sua apresentação e discussão no âmbito do COMPUR (Conselho Municipal de Política Urbana) e a realização de audiências públicas efetivamente abertas ao público com apresentação de estudos técnicos do Poder Executivo sobre os impactos do referido projeto.

Em decisão proferida em 07/07/2020, em que pese tenha restado indeferido o pedido liminar, destacou-se que: *“como bem aponta o impetrante, a realização de uma audiência por videoconferência, restrita a meios eletrônicos e a determinados grupos, exclui a participação popular, ferindo frontalmente o preceito normativo de publicidade constante de diplomas legais, tais como bem explicita: o art. 43, II, do Estatuto da Cidade (Lei federal n. 10.257/01) e os arts. 437/449 da Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro, que regulam, de certo modo, construções, obras e paisagem urbanística do município”*.

Ademais, em sede de ação civil pública, reconheceu este E. Tribunal, também, a inviabilidade de audiências públicas exclusivamente virtuais para temas de tamanha relevância social. Veja-se:

‘Por outro lado, qualquer alegação de que a obra será financiada por terceiros, não afasta o despropósito da realização da audiência pública por meio eletrônico, pois todos os contratos dessa natureza não são completamente gratuitos para a Administração Pública. Ademais, se o objetivo da referida audiência é gerar a participação da população, impõe-se a sua realização presencial e após o término da situação de calamidade pública, em que se atenderá realmente a finalidade da “participação popular” (TJRJ - 14ª Vara da Fazenda Pública da Comarca – Ação Civil Pública nº 0097479- 87.2020.8.19.0001. Decisão de Pedido Liminar. Decisão Proferida em: 20.mai.2020. Juíza Neusa Regina Larsen de Alvarenga Leite).

Isto porque a participação popular não configura mera formalidade, mas requisito substancial à elaboração e à execução da política de desenvolvimento urbano.

¹⁶ TJRJ, RI n.º 0005004-23.2017.8.19.0000, Des. Relatora Odete Knaack de Souza, julgamento em 12/03/2018.

Embora a pandemia do COVID-19 tenha ensejado a suspensão de diversas atividades, bem como obrigado à adoção de medidas sanitárias preventivas para evitar aglomerações, não se pode perder de vista que os contornos obtidos para a continuidade dos serviços públicos não são infalíveis, sendo, como no caso em apreço, insuficientes a atingir os fins constitucionais.

Por um lado, mesmo se realizadas audiências presenciais, com medidas de segurança, além de se reduzir a capacidade de frequência dos ambientes, restringindo sobremaneira o número de interessados, tais eventos não se eximem de ser vetores de contaminação, pelo que pessoas consideradas como integrantes de grupos de risco, aos quais recomendado o isolamento, não teriam oportunidade de participar, em prejuízo à diversidade das audiências e aos direitos de tais cidadãos.

De outro, as audiências virtuais restringem também, talvez na mesma medida, a participação de parcelas da população, principalmente as mais vulneráveis (sem acesso à internet ou computadores), ou com escassos conhecimentos de tecnologia da informação.

Dessarte, diante da relevância e do impacto das legislações urbanísticas, bem como do imperioso processo participativo – reconhecido doutrinária e jurisprudencialmente – afigura-se imprescindível repactuar o cronograma dos processos legislativos, de forma que tais procedimentos sejam realizados somente quando autorizada a realização de aglomerações públicas, no fim da curva epidemiológica.

No caso em tela, como se observa dos documentos e informações da tramitação do projeto de lei no site¹⁷ da Câmara Municipal do Rio de Janeiro, foi realizada tão somente uma única audiência pública na data de 25 de maio de 2020, que tinha por objetivo convocar os membros da Comissão de Assuntos Urbanos e demais Vereadores e a sociedade civil do Município do Rio de Janeiro para a apreciação do Projeto de Lei Complementar n.º 174/2020.

A reunião, consoante documento denominado “Ofício Origem: Comissão de Assuntos Urbanos -> 20200200174 -> Destino: CMRJ -> Audiência Pública – SMU – Procurador do Município – Coordenadora de Planejamento da SMU”, de 26 de maio de 2020, contou com 18 (dezoito) convidados fisicamente presentes, além de mais 40 (quarenta) em ambiente virtual, e teve duas horas e trinta minutos de duração. Portanto, evidente a pífia divulgação do ato que resultou na presença de pouquíssimos cidadãos, o que traduz o desprestígio à democracia participativa, à

¹⁷ A esse respeito, confira-se todo o histórico de tramitação do Projeto de Lei Complementar n.º 174/2020, que originou a Lei Complementar n.º 219/2020 em http://www.camara.rj.gov.br/controle_atividade_parlamentar.php?m1=materias_leg&m2=10a_Leg&m3=proleicomp&url=http://mail.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/scpro1720.nsf/Internet/LeiComplnt?OpenForm. Consultado em 24/08/2020.

transparência e à publicidade, imprescindíveis ao regular curso de todo processo legislativo, em especial aqueles que dizem respeito à elaboração de leis urbanísticas.

Necessário salientar que, muito embora não se possa vislumbrar, dadas as inconsistentes circunstâncias descritas, nem a efetivação, nem mesmo o mero fomento almejados pelas normas constitucionais à participação popular no referido processo, os fatos demonstram uma realidade ainda mais grave. Como se observa das idas e vindas relativas à tramitação deste polêmico processo legislativo, **o projeto de lei discutido na exígua audiência pública foi substancialmente modificado por sucessivas alterações apostas por meio de emendas apresentadas pelos Vereadores desacompanhadas por qualquer publicação prévia para que os Municípios pudessem tomar conhecimento de seu conteúdo, bem como sem debate com o COMPUR – Conselho Municipal de Política Urbana.**

A esse respeito, cabe esclarecer que o COMPUR-RJ, criado pela Lei n.º 3.957/2005, é um órgão participativo e consultivo do Poder Público Municipal para o desenvolvimento urbano que tem por atribuições legalmente previstas opinar no processo de planejamento, formulação e implementação de políticas urbanas, inclusive alterações e revisão ao Plano Diretor, além de projetos de lei outros, que também versem sobre política urbana mediante, inclusive, realização de audiências públicas etc. – o que já vinha esboçado pela Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro (LOM – RJ) em seu artigo 127, §3º.

Ademais, é previsto pela LOM – RJ (artigos 9º e 426) que a participação popular no processo de tomada de decisão e a estrutura administrativa descentralizada são base da política urbana, bem como o Estatuto da Cidade fixa como diretriz geral da política de desenvolvimento a “gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade” (artigo 2º, inciso II).

Assim sendo, a ausência de debate com o COMPUR, que seria uma das mais eficientes maneiras de ser efetivada a participação popular por meio de entidade representativa de que participam, por exemplo, o Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Rio de Janeiro, a Federação das Associações das Favelas, o Instituto de Arquitetos do Brasil e o Sindicato dos Engenheiros do Estado do Rio de Janeiro, é uma inquestionável demonstração de desinteresse pela consulta a técnicos e interessados e também pela promoção da gestão democrática.

O site da Câmara Municipal apresenta o histórico de tramitações do PLC n.º 174/2020, que não se deu sem tumulto. Para o que se analisa no momento, importa frisar que, após a única audiência pública, datada de 25 de maio de 2020, o projeto de

lei recebeu parecer conjunto das Comissões Parlamentares em 23 de junho de 2020 e, a partir de 25 de junho de 2020, portanto exatamente um mês depois da realização da referida “audiência popular”, o projeto de lei passou a receber emendas ao seu texto, totalizando 14 (catorze) proposições nesse sentido.

Ocorre que a Presidência da Câmara, após a oposição de Questão de Ordem por diversos Parlamentares inconformados com o ritmo de apreciação do projeto e com alegadas violações ao procedimento previsto no Regimento Interno da Câmara, invalidou a reunião conjunta das Comissões Parlamentares, tornou sem efeito o Parecer Conjunto emitido por elas e ainda, por consequência, tornou nula a 40ª Sessão Extraordinária do dia 23 de junho de 2020.

Em razão disso, novos pareceres, dessa vez individuais, passaram a ser veiculados a partir de 13 de julho de 2020 e novamente emendas ao projeto de lei foram apresentadas a partir do dia 30 de julho de 2020, totalizando catorze emendas – sendo aditivas as emendas 1, 10, 13 e 14 e modificativas as emendas 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 11 e a subemenda 1 à emenda 12. Desse total, treze emendas foram aprovadas.

Promove-se essa revisão dos eventos com apego às datas para que fique ainda mais evidente que, se a realização de apenas uma única audiência pública no curso de processo legislativo que vise a aprovar norma urbanística e ambiental tão relevante e decisiva para os destinos da cidade já seria problemática, o absurdo se traveste de engodo quando, como no caso em apreço, se vislumbra que todas as diversas alterações ao projeto de lei não foram sequer levadas a conhecimento dos interessados. A esse respeito, a ausência de divulgação aos cidadãos e entidades envolvidas na aprovação da norma revela o claro intento de burla à gestão democrática do planejamento urbano e também a uma proposta mais ampla de democracia participativa.

A doutrina autorizada afirma que é importante ampliar o debate no âmbito das tomadas de decisão, seja por meio de corpos consultivos, seja pelos próprios mecanismos decisórios. Os maiores interessados na busca pelas melhores soluções são, naturalmente, aqueles que serão mais diretamente afetados pelas decisões e, até por isso, o fomento à participação popular teria como consequência positiva a maior legitimação às políticas implementadas. Segundo Ana Paula de Barcellos¹⁸, as pessoas estão cada vez mais interessadas em participar:

“até porque elas serão afetadas por tais decisões e, conscientemente ou não e direta ou indiretamente, são por elas responsáveis. Além disso, mais participação incrementaria a legitimidade da decisão e a posterior adesão a ela pela sociedade. Nesse sentido, portanto, sustenta-se a utilização de mecanismos vários de participação, que envolvem desde os instrumentos já clássico de democracia

¹⁸ BARCELLOS, Ana Paula de. Direitos fundamentais e direito à justificativa: devido procedimento na elaboração normativa. 3ª ed., Belo Horizonte: Fórum, 2020, p. 57.

semidireta até outras formas de participação popular ou de segmentos específicos da sociedade nos espaços de decisão”.

Dessa forma, consideradas as exigências constitucionais acerca da necessidade de um debate público que fortaleça a democracia, a única conclusão a que se pode chegar é a de que de nada adianta se discutir um projeto de lei e posteriormente modificá-lo para a aprovação – e é esse o entendimento deste Órgão Especial, como mostra decisão recente em Representação por Inconstitucionalidade de lei eivada de vícios de idêntica ordem à da norma ora impugnada. Veja-se:

Representação por Inconstitucionalidade da Lei nº 2.810/2011 do Município de Niterói que altera Lei de Vilas e Conjunto de Pequeno Porte e os parâmetros urbanísticos relativos ao bairro de Itacoatiara definida pelo Plano Diretor de Niterói e pelo Plano Urbanístico da Região Oceânica - Lei nº 1968/2002. **Inconstitucionalidade formal.** Lei originária de projeto de lei apresentado por vereador Felipe dos Santos Peixoto, da Câmara Municipal de Niterói, tratando de matérias de iniciativa reservada ao Chefe do Executivo Municipal, como ocupação do solo urbano, delimitação de áreas e alteração de gabaritos. Matéria afeita à política urbana com vistas à garantia e melhoria da qualidade de vida dos munícipes, nos exatos termos dos artigos 229 a 231 e 238, VIII, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro. Violação ao Princípio da Separação dos Poderes – artigo 7º, da CERJ. **Vício de iniciativa** - acarreta a nulidade da lei, pois não se convola pela sanção e promulgação da lei viciada. **Inconstitucionalidade material. Não restou garantida a necessária participação popular na elaboração da lei. Irrelevante a quantidade de audiências públicas realizadas. A lei não fixa sequer o número de audiências. Mas é exigido o conhecimento do teor do projeto de lei e de suas alterações ao menos por parte da população atingida.** O que não se verificou no caso considerado. Na hipótese, a audiência pública realizada em 21/12/2009, cujo edital de convocação de 15/12/2009, não apresentou aos munícipes o projeto 050/2009 com as 19 emendas aditivas, substitutivas e modificativas que o transformaram no Projeto Substitutivo 02/2010, cuja assinatura ocorreu em 23/12/2009, dois dias após a única audiência pública realizada. O Projeto Substitutivo 02/2010 não é o mesmo Projeto de Lei 50/2009, que possuía apenas 6 artigos e passou a ter 15 artigos no substitutivo. **Ausência de participação popular em flagrante violação aos arts. 77, caput, 231, §4º, 234, III, 236, 241, da CERJ. Inconstitucionalidade da Lei nº 2.810/2011 do Município de Niterói que se declara. Procedência da Representação.**

TJRJ. RI 0070191-41.2018.8.19.0000. Des. Rel. Des. Katya Monnerat. j. 09/09/2019. Grifos originais e nossos.

Esse recente precedente reflete um clássico entendimento, como mencionado acima, esposado pelo Tribunal de Justiça relativamente a normas urbanísticas que não tiveram garantidas a participação popular direta e também por meio de entidades representativas. Exemplos:

REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 2.511/2007, NA PARTE QUE ALTERA OS ARTIGOS 4º, CAPUT E §§ 1º E 2º, DA LEI Nº 1.763/1999, 10, DO

DECRETO Nº 10.613/2009 E DECRETO Nº 10.826/2010, TODOS DO MUNICÍPIO DE NITERÓI, QUE DISPÕEM SOBRE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO URBANO PARA CONSTRUÇÃO DE HABITAÇÃO POPULAR. AUTORIZAÇÃO PARA QUE O PREFEITO DO MUNICÍPIO DE NITERÓI, ATRAVÉS DE DECRETO, DISPONHA SOBRE PARÂMETROS URBANÍSTICOS. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE. INOBSERVÂNCIA DO DISPOSTO NOS ARTIGOS 77, CAPUT, 231, §§ 1º E 4º, 234, III, 236, 358, VIII, E 359, CAPUT, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. PARA A ELABORAÇÃO E EXECUÇÃO DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO URBANO, QUE ENVOLVE PROJETO DO PLANO DIRETOR, INSTRUMENTO BÁSICO NA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO E EXPANSÃO URBANA, NECESSÁRIA LEI MUNICIPAL EM QUE SEJA ASSEGURADA A PARTICIPAÇÃO POPULAR, ATRAVÉS DAS ENTIDADES REPRESENTATIVAS, REQUISITO NÃO OBSERVADO. PROCEDÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO, COM A DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DOS DISPOSITIVOS IMPUGNADOS, COM EFEITOS EX NUNC, DIANTE DA RELEVÂNCIA DA MATÉRIA, A FIM DE PROTEGER OS QUE FORAM BENEFICIADOS PELAS REGRAS ATÉ ENTÃO VIGENTES. DECISÃO POR MAIORIA.
TJRJ RI 0005004-23.2017.8.19.0000 Des. Rel. Odete Knaack de Souza. j. 12/03/2018. Grifou-se.

“REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 2.364/2011 DO MUNICÍPIO DE CABO FRIO. **VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA NA ELABORAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DE LEIS SOBRE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO.** ARTS. 231, §4º; 236; 359, CAPUT, TODOS DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. PROCEDÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO. Na elaboração e execução de planejamento urbano deverá ser assegurada a participação democrática, conforme previsto os artigos 231, §4º; 236; 359, todos da Constituição Estadual do Rio de Janeiro. A não participação popular tanto na elaboração quanto na implementação da Lei nº 2.364/2011 do Município de Cabo Frio impõe-se o reconhecimento de sua inconstitucionalidade, por violação aos artigos 231, §4º; 236; 359, todos da Constituição Estadual do Rio de Janeiro. Diante de todo esse quadro, sem dúvida procede a presente Representação por Inconstitucionalidade, uma vez que evidente se mostram os vícios atribuídos aos dispositivos em questão e que lhes retiram a validade.”
TJRJ. RI 0002178-63.2013.8.19.0000. Des. Rel. Antônio Eduardo F. Duarte. j. 29/06/2015. Grifou-se.

Conforme demonstrado, tal gama de inovações no planejamento urbano definitivamente não pode ser suportada ante a ausência de participação popular que materialize um modelo democrático mais participativo e deliberativo e que respeite os postulados da transparência e da publicidade, conforme os anseios da Constituição, notadamente em se tratando de matéria urbanística. Portanto, a Lei Complementar n.º 219/2020 do Município do Rio de Janeiro é inconstitucional, também, por violação aos artigos 77, *caput*, 234, incisos III, V e VIII 236, 345, inciso VII, e 359, todos da Constituição do Estado do Rio de Janeiro.

Da violação à regra de necessidade de realização de estudos técnicos no planejamento municipal e ao princípio da eficiência (artigos 77, caput, 234, inciso III, 236, 261, § 1º, inciso X, 266, § 1º, 345, inciso VII, e 359, caput, da Constituição do Estado; c/c artigos 29, inciso XII, 37, caput, e 225, § 1º, inciso IV, da Constituição da República).

O artigo 229, *caput*, da Constituição Estadual, estabelece que a política urbana formulada pelos Municípios deve atender ao pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade.

Presume-se, naturalmente, que, para atender, de modo satisfatório, ao referido comando constitucional, a formulação de programas de regularização urbanística demandará a realização de estudos técnicos que lhe sirvam de respaldo e, assim, atinjam a finalidade constitucional enunciada.

Do contrário, o resultado prático decorrente da regularização não diferirá em nada da desordem urbana pretérita. Como bem colocado por Carlos Ari Sundfeld, “*se é verdade que a própria existência do direito urbanístico é uma reação ao crescimento urbano sem ordem e ao caos gerado pelas atuações individuais, ele não pode traduzir-se na substituição do caos privado pelo caos estatal*”.¹⁹

Por tal razão, a Constituição do Estado, na forma do disposto no artigo 266, parágrafo 1º, exigiu expressamente a elaboração de estudos de impacto ambiental como requisito imprescindível às transformações de uso do solo. De igual modo, o artigo 261, § 1º, inciso X preceituou a prévia elaboração de estudo de impacto ambiental como condição para a implantação de instalações ou atividades, efetiva ou potencialmente causadoras de alterações significativas do meio ambiente.

Trata-se de regras constitucionais inerentes ao devido procedimento na elaboração de normas cujo conteúdo possa desencadear atividades e instalações de significativo impacto à ordem urbanística e ambiental e, portanto, devem ser observadas no curso do processo legislativo por todos os envolvidos, desde o Poder Executivo, ao encaminhar a proposição, até os parlamentares que sobre ela deliberam.

A este respeito, valiosas as lições de Ana Paula de Barcellos, ao asseverar que “*as normas constitucionais sobre o processo legislativo vinculam todos aqueles que participam em alguma medida dele, e, portanto, todo aquele que apresenta ao Poder*

¹⁹ *Apud* CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. *Violência x Cidade: O papel do Direito Urbanístico na violência urbana*. São Paulo: Marcial Pons; Brasília: Fundação Escola Superior do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, 2014, p. 54.

Legislativo uma proposta ou projeto de ato normativo recebe a incidência das previsões constitucionais discutidas”²⁰.

Contudo, constata-se que a Lei Complementar em análise não se mostra fundamentada em levantamentos e estudos técnicos, incluindo a avaliação dos impactos urbanísticos, ambientais e sociais já ocorridos desde a edição da Lei Complementar n.º 192/2018, nem apresenta uma avaliação prévia dos impactos que possam surgir em decorrência do processo de regularização.

Essa ausência de fundamentação técnica inviabiliza qualquer iniciativa no sentido de verificar a correção e até mesmo a compatibilidade das proposições legislativas com a realidade do Município, além de transformar o planejamento urbano num ineficiente jogo de tentativa e erro, que pode redundar no desperdício dos já escassos recursos públicos ou, o que é ainda mais grave, no risco de lesão a inúmeros direitos fundamentais (meio ambiente, saúde, segurança, etc.).

Nesse rumo de ideias, por meio da Informação Técnica n.º 654/2020, o GATE debruçou-se sobre o conteúdo do PLC 174/2020, que originou a Lei Complementar n.º 219/2020, destacando as principais modificações legislativas ensejadas pelo diploma, que, vale repisar, propõe regras para uso e ocupação do solo, por meio de índices e parâmetros urbanísticos e edifícios mais permissivos e abrangentes, estabelecendo padrões homogêneos a áreas de características diversas, com o objetivo de estimular o mercado imobiliário a implantar novos empreendimentos residenciais, comerciais e de serviços.

Consoante exposto, a atualização legislativa urbanística deve ocorrer por meio dos instrumentos de regulação urbana previstos no Plano Diretor (em especial, a Lei de Uso e Ocupação do Solo) e também no âmbito do Plano de Estruturação Urbana, observando os padrões diferenciados de cada macrozona, e não de forma generalizada, equiparando todo o território municipal.

Nessa seara, reitera-se não ter havido qualquer estudo prévio de impacto da Lei Complementar *sub examine*, intensificando-se as consequências de sua desconexão com o Plano Diretor – em processo de revisão decenal, aberto em janeiro de 2018, pelo próprio Chefe do Poder Executivo, cabe destacar -, bem como sua incoerência e fragmentariedade.

A título ilustrativo, o artigo 12 do diploma admite a lotes situados em franjas de Áreas de Especial Interesse Social, além dos usos permitidos pela legislação em vigor, uso residencial multifamiliar e misto, bem como a implantação de usos, tipologias e

²⁰ BARCELLOS, Ana Paula de. Direitos fundamentais e direito à justificativa: devido procedimento na elaboração normativa. 3ª ed., Belo Horizonte: Fórum, 2020, p. 122.

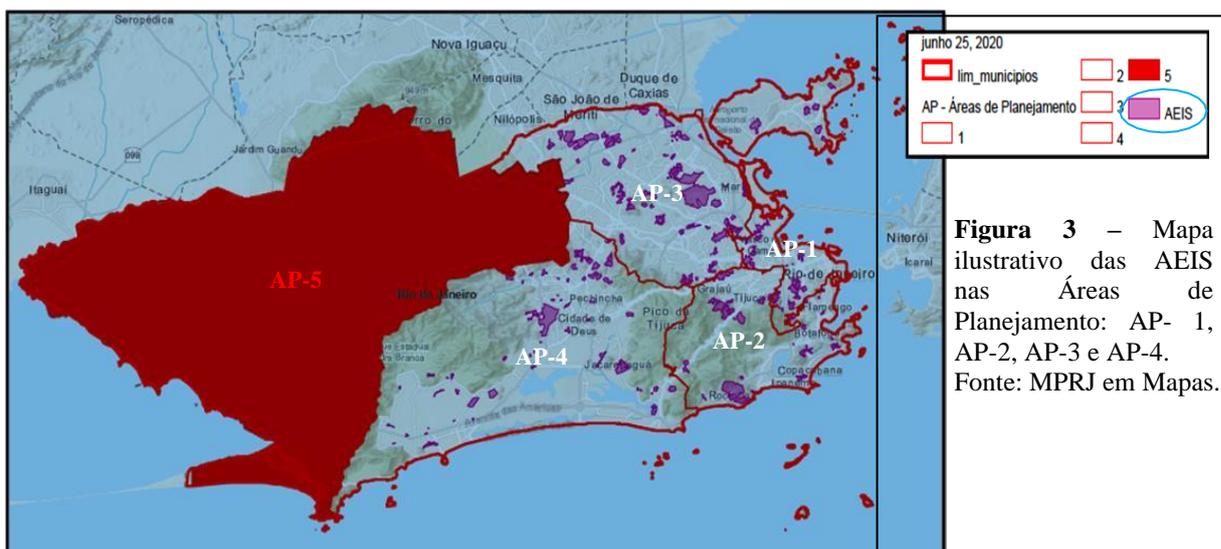
parâmetros de zona de maior hierarquia para o total da área dos terrenos situados em mais de uma zona, por meio de pagamento de contrapartida.

O dispositivo utiliza, contudo, para delimitação do que seria “franja”, uma técnica absolutamente ultrapassada nos tempos da cartografia digital e do georreferenciamento. Aplica-se um raio de 200m a partir de determinado ponto, sem nenhuma preocupação de identificar como o limite decorrente de tal abstração incidirá sobre o território.

A abrangência territorial, nesses casos, é significativamente ampla, compreendendo o total de 218 AEIS, distribuídas pelas AP-1 (33), AP-2 (33), AP-3 (90) e AP-4 (62), excluída apenas a AP-5 (49), inclusive, permitindo aproveitamento mais intenso do solo em quadras sequer diretamente relacionadas com o assentamento classificado como Área de Especial Interesse Social.

Ademais, a história da construção do instrumento da Área de Especial Interesse Social e de sua aplicação sempre se baseou na ideia de que cada área deveria ser objeto de ação específica, com projeto de urbanização, de regularização fundiária e de legislação urbanística. Assim, apenas no contexto do projeto de cada área se poderia, eventualmente, pensar como atuar no que aqui é chamado de “franja”, devendo ser consideradas suas peculiaridades para definição de medidas adequadas, e não sendo adotados os mesmos parâmetros, de forma geral e abstrata.

Eis, nesse cenário, figura ilustrativa das AEIS:



Inclusive, a adoção dos usos, tipologias e parâmetros de uma única zona pode aumentar o potencial construtivo dos lotes de todas, além de permitir que as edificações tenham uso e configuração diversa da permitida atualmente pela legislação urbanística vigente.

Além disso, vale ressaltar que, segundo relatório da Secretaria Municipal de Urbanismo (2014), mais da metade das AEIS do município sequer possui um polígono de delimitação, apenas um endereço de referência, sendo impossível abordar um conceito de franja.

Em adição, tendo cada área de franja uma dimensão territorial diferente, em função da extensão dos limites das AEIS, da mesma forma, haverá diversidade na quantidade e na classificação das zonas da área de entorno de cada AEIS, com os correspondentes usos permitidos pela legislação vigente. Veja-se:

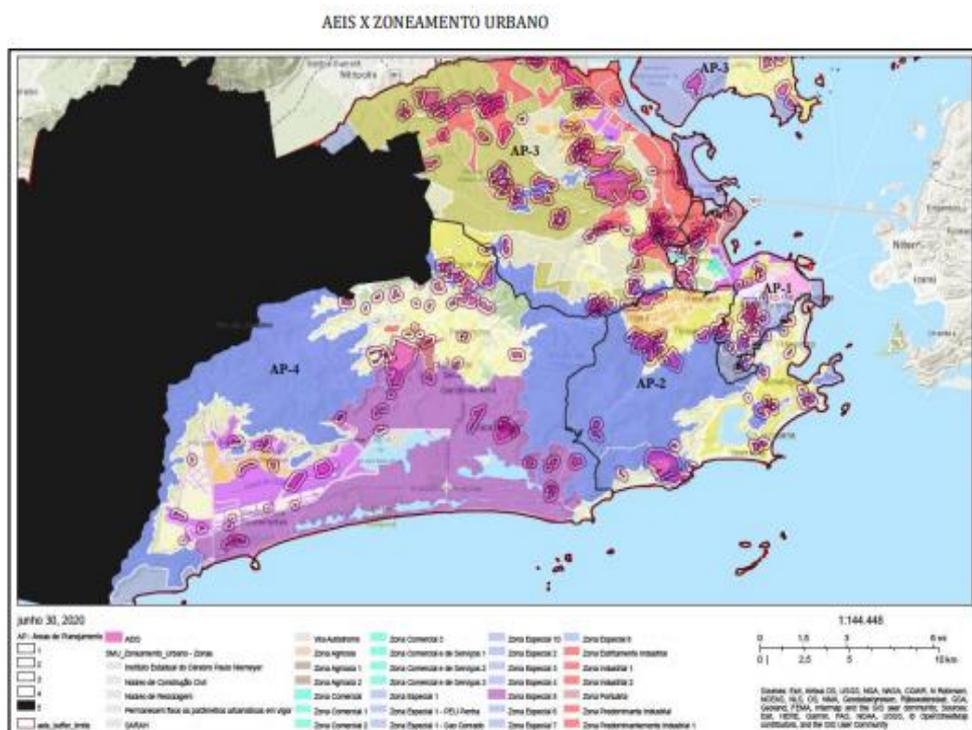
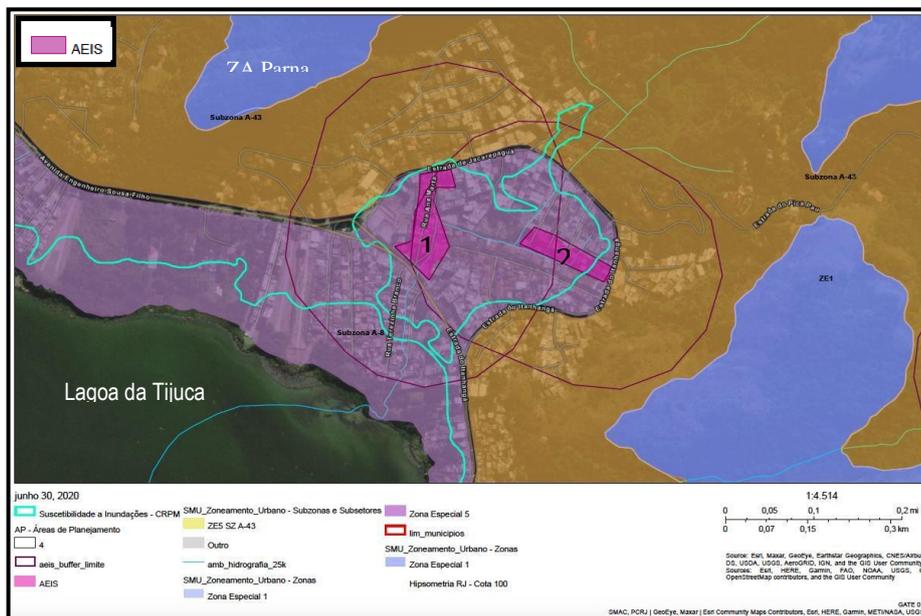
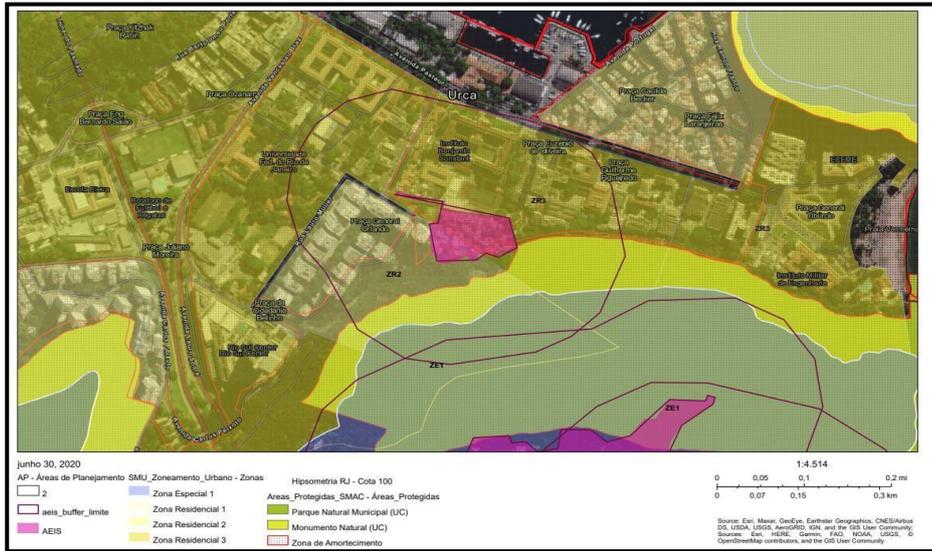
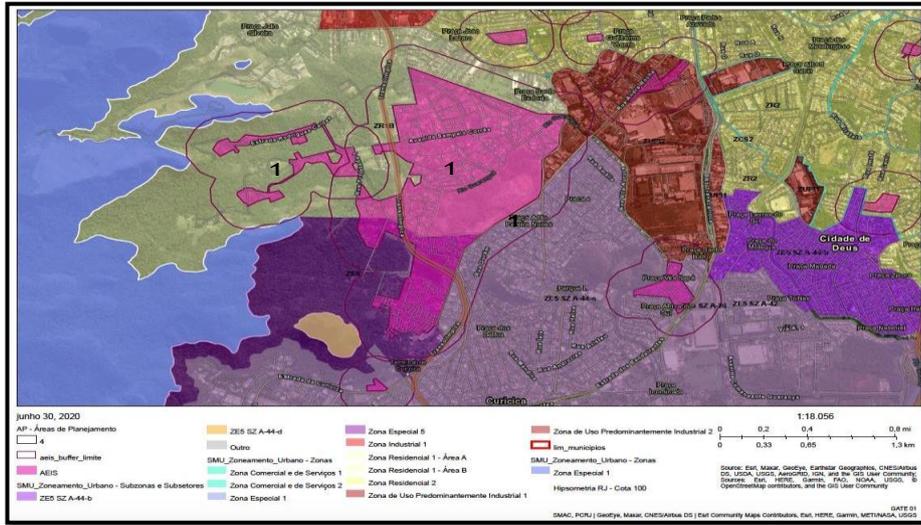


Figura 2 – Localização das AEIS com a delimitação da faixa de 200m no entorno, em relação ao Zoneamento Urbano do Município.
 Fonte: https://pgm3.rio.rj.gov.br/arcgis/rest/services/SMU/SMU_Zoneamento_Urbano/MapServer/3

Assim, a inserção do uso multifamiliar e misto, nas zonas onde esses usos são vedados pela legislação vigente, pode vir a provocar sérias incompatibilidades de ambiência urbana, tendo em vista a desconsideração das características e peculiaridades locais e do Macrozoneamento que define padrões de uso e ocupação do solo diferenciados para cada Macrozona de Ocupação.

Nessa linha, eis ilustrações dos potenciais impactos ambientais:



Além da ampliação do uso, são estipulados novos parâmetros urbanísticos para as áreas de Franja das AEIS, aumentando-se seu Gabarito e diminuindo-se a exigência de vagas de estacionamento.

Inclusive, salienta-se que a faixa territorial, na qual incidirão as principais alterações no ordenamento do solo urbano, será a área denominada de Franja das Áreas de Especial Interesse Social (AEIS) inseridas nas AP-1, AP-2, AP-3 e na AP-4, destacando-se o risco de incentivo de novas construções com aumento de gabarito e/ou legalização de construções irregulares existentes em áreas com risco geológico, como áreas de encosta que podem ser suscetíveis a movimento de massa e/ou áreas de baixada sujeitas a inundação.

Em consulta ao site da Secretaria Municipal de Urbanismo, verificou-se que já há Projetos Aprovados de Loteamento (PAL) no entorno das AEIS em terrenos com essas características ambientais, sendo parte delas localizadas em áreas de encosta com ou sem cobertura vegetal de Mata Atlântica, em Zonas de Amortecimento de Unidades de Conservação da Natureza (UC) e/ou até mesmo inseridas em Unidades de Conservação da Natureza.

Todavia, nas encostas desprovidas de floresta, a chuva passa a incidir diretamente no solo, acarretando a ruptura dos agregados e a instalação de processos erosivos ao longo do tempo. Tal fato, aliado ao corte no relevo e demais intervenções antrópicas nas encostas, pode provocar o aumento do risco de escorregamentos. Em adição, a supressão de florestas e a impermeabilização do solo reduzem a infiltração da água da chuva e aumentam o escoamento superficial, carreando sedimentos e substâncias que se depositarão em cursos d'água, lagos, lagoas e lagunas, intensificando o assoreamento e a poluição desses corpos hídricos.

Por sua vez, o assoreamento dos corpos hídricos propicia a ocorrência de enchentes nas áreas de baixada, as quais, já suscetíveis a inundações, caso se tornem sedes de novas ocupações, potencializarão a ocorrência de enchentes e desmoronamentos, gerando-se enorme risco para a população.

Isto posto, além de haver estímulo à ocupação e sobrecarga de áreas frágeis inseridas nas franjas das AEIS – posto que na norma inexistente qualquer restrição a tais locais de suscetibilidades, havendo, ao revés, aumento de seu gabarito -, em detrimento da vegetação nativa, há notório potencial de riscos de inundações em áreas de baixada e deslizamento de encostas, fato, inclusive, que é recorrente na cidade do Rio de Janeiro, repetindo-se tragédias de tal tipo todos os anos, ensejando inúmeras vítimas e prejuízos irreparáveis. Cabe ilustrar os possíveis danos:

denominada “Buraco do Lume”, local tombado por lei municipal e estadual que só permitiria a construção de equipamento cultural.

Além disso, o decreto regulamentador n.º 47.796/2020 pretende resgatar os parâmetros anteriores a 1986, ignorando legislações mais recentes. Desta forma, o gabarito pode mais do que triplicar naquela área de relevante interesse histórico.

Em resumo, são estipulados pela Lei Complementar n.º 219/2020 usos, índices e parâmetros urbanísticos, cuja aplicação em escala territorial abrange todas as Áreas de Planejamento, em padrões homogêneos, sem distinções para áreas de características diversas, ou seja, desconsiderando-se o Macrozoneamento que define padrões de uso e ocupação do solo diferenciados para cada Macrozona de Ocupação.

Todas essas possibilidades serão ofertadas aos interessados, em tese, por 60 (sessenta) dias, não se tendo ciência de prognósticos quanto ao volume de empreendimentos dessa ordem, quanto ao excedente de área construída (ATE) e quanto aos resultados da disseminação de usos múltiplos pelas áreas predominantemente residenciais.

Como já visto, a exegese que se extrai do artigo 261, § 1º, inciso X, da Constituição do Estado é a de que incumbe ao Poder Público condicionar a implantação de instalações ou atividades efetiva ou potencialmente prejudiciais ao meio ambiente (gênero que inclui tanto o meio ambiente natural, quanto o artificial e o cultural) à prévia elaboração de estudo de impacto ambiental, e do artigo 266, § 1º, do mesmo diploma, de acordo com o qual as transformações de uso do solo dependerão de estudo de impacto ambiental.

Por fim, importa destacar que a participação popular *efetiva* encontra-se diretamente subordinada à existência de estudos técnicos prévios, de modo que, sem eles, todos os artigos atinentes à necessidade de participação popular no planejamento urbano (artigos 234, inciso III, 236, 345, inciso VII, e 359, *caput*, da Constituição do Estado) quedam igualmente violados. Afinal, são os estudos os responsáveis pelo fornecimento do insumo indispensável para que a participação ocorra de modo informado e seja, de fato, produtiva.

A imbricação de todas essas questões é bem sintetizada por Victor Carvalho Pinto, nos seguintes termos:

“Embora os princípios do urbanismo sejam de fácil compreensão, a sua aplicação concreta exige conhecimento técnico específico. Por esta razão, **os planos e projetos têm que ser elaborados por profissionais qualificados**. Isto não significa que os projetos urbanísticos devam ser amplamente discutidos por toda a sociedade. Pelo contrário é preciso que a legislação garanta a possibilidade de participação da

comunidade, já que é sua qualidade de vida que será diretamente afetada. Entretanto, **não é possível uma discussão séria dos projetos urbanísticos pela sociedade na ausência de estudos técnicos a respeito de seus possíveis impactos.**²¹ (sem grifo no original)

Neste sentido, também se posiciona o seguinte precedente do Órgão Especial deste Tribunal de Justiça:

“DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 1.613/2010 E SEU ANEXO I E LEI COMPLEMENTAR Nº 2/2010, DO MUNICÍPIO DE BARRA DO PIRAÍ, AS QUAIS MODIFICAM O PLANO DIRETOR E O CÓDIGO DE PARCELAMENTO DO SOLO DO REFERIDO MUNICÍPIO. **VÍCIO FORMAL CONSISTENTE NA AUSÊNCIA DE PARTICIPAÇÃO POPULAR, DE ESTUDOS TÉCNICOS E DE PUBLICIDADE DURANTE O PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO DE BARRA DO PIRAÍ.** CONSTITUIÇÃO ESTADUAL QUE, EM CONSONÂNCIA COM A CONSTITUIÇÃO FEDERAL, INSTITUI UM SISTEMA DE PLANEJAMENTO E CONTROLE DO USO E DA OCUPAÇÃO DO SOLO URBANO QUE ASSEGURA A PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PROCESSO LEGISLATIVO DE ELABORAÇÃO DO PLANO DIRETOR E DEMAIS INSTRUMENTOS LEGAIS NECESSÁRIOS À SUA IMPLEMENTAÇÃO. LEGISLAÇÃO HOSTILIZADA QUE MODIFICOU O PLANO DIRETOR E O CÓDIGO DE PARCELAMENTO DO SOLO DO MUNICÍPIO DE BARRA DO PIRAÍ SEM OBSERVÂNCIA DA GESTÃO DEMOCRÁTICA E PARTICIPATIVA DA CIDADE PRECONIZADA PELO ARTIGO 359, CAPUT, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. PRECEDENTE DESTE ÓRGÃO ESPECIAL. INCONSTITUCIONALIDADE DAS NORMAS LEGAIS IMPUGNADAS QUE FOI RECONHECIDA PELO PRÓPRIO MUNICÍPIO DE BARRA DO PIRAÍ. CARACTERIZAÇÃO DOS VÍCIOS DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL, POR OFENSA AOS ARTIGOS 231, §§ 1º E 4º, 358, INCISO VIII, E 359, CAPUT, TODOS DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. PROCEDÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO.”²² (sem grifo no original)

Afinal, os agentes políticos têm o dever de obediência ao Direito, no exercício do poder político que lhes foi delegado pelo povo. Tal exigência se impõe desde a elaboração de normas, que, por sua natureza, impactam a esfera jurídica dos indivíduos integrantes da sociedade. Nessa perspectiva, não se afigura admissível que atos normativos sejam criados através de mecanismos que não respeitem o devido processo legislativo cujos alicerces emanam do próprio princípio democrático.

Nas precisas palavras de Ana Paula de Barcellos²³, “*O aspecto democrático do Estado de Direito (...) se ocupa de como o Direito será criado. Não se admite, portanto, que uma autoridade ou qualquer estrutura, que não possa ser descrita como*

²¹ Apud CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. *Violência x Cidade: O papel do Direito Urbanístico na violência urbana*. São Paulo: Marcial Pons; Brasília: Fundação Escola Superior do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, 2014, p. 55.

²² TJRJ, RI n.º 0034451-61.2014.8.19.0000, Des. Relator Luiz Zveiter, julgamento em 25/05/2015.

²³ BARCELLOS, Ana Paula de. *Direitos fundamentais e direito à justificativa: devido procedimento na elaboração normativa*. 3ª ed., Belo Horizonte: Fórum, 2020, p. 107.

democrática, simplesmente crie o Direito (...) Seja como for, não é qualquer Direito que atende ao Estado de Direito, mas apenas aquele criado de forma democrática.”

O diploma legal vergastado padece, pois, de evidente vício de inconstitucionalidade, por violação às normas inerentes ao devido processo legislativo, consubstanciando manifesta afronta à disciplina dos artigos 234, inciso III, 236, 261, § 1º, inciso X, 266, § 1º, 345, inciso VII, e 359, *caput* todos da Constituição Estadual. Em última análise, a inobservância das regras constitucionais iminentes ao devido processo legislativo – dentre as quais se inserem a realização de estudos técnicos prévios e a participação popular – acaba por abalar os princípios republicano, democrático e o Estado de Direito, inscritos no artigo 1º, *caput* e parágrafo único da CRFB, de observância obrigatória pelos Municípios.

Assim, a Lei Complementar n.º 219/2020 incorreu em violação aos artigos 77, *caput*, 234, inciso III, 236, 261, § 1º, inciso X, 266, § 1º, 345, inciso VII, e 359, *caput*, da Constituição do Estado.

Da violação aos Princípios da Sustentabilidade Fiscal, da Equidade Intergeracional e da Responsabilidade Fiscal (artigos 122, *caput* e 345, *caput* da Constituição Estadual c/c artigo 113, do ADCT da Constituição da República).

Do teor do artigo 1º Lei Complementar n.º 219/2020²⁴, extrai-se o intuito do legislador de destinar os recursos oriundos do pagamento de contrapartidas pela regularização urbanística para *“suprir as necessidades financeiras do Município no custeio das ações emergenciais relativas à saúde pública, provisão de infraestrutura, habitação e assistência social para a população vulnerável aos riscos da Covid-19, bem como da folha de pagamento dos servidores.”*

A princípio, a utilização da fonte de recurso prevista na lei deveria estar adstrita àquelas despesas essenciais às ações de combate à crise sanitária e a suprir a crise econômica oriunda da pandemia da COVID 19. Contudo, o legislador, ao se valer de termos tão abrangentes para elencar os gastos públicos possíveis, acabou por autorizar despesas obrigatórias a serem realizadas para além do momento de calamidade

²⁴ Art. 1º Esta Lei Complementar dispõe sobre incentivos para pagamento da contrapartida estabelecida na Lei Complementar nº 192, de 18 de julho de 2018, que “estabelece condições especiais para o licenciamento e a legalização de construções e acréscimos nas edificações no Município do Rio de Janeiro e dá outras providências”, através das modificações que apresenta, bem como dispõe sobre novas condições especiais de uso e ocupação do solo mediante pagamento de contrapartida, visando gerar recursos para o enfrentamento das crises sanitária e econômica oriundas da pandemia da Covid-19.

§ 1º Considerando o estado de calamidade pública no Município do Rio de Janeiro determinado pelo Decreto Rio nº 47.355, de 08 de abril de 2020, os recursos advindos da aplicação desta Lei Complementar serão destinados a suprir as necessidades financeiras do Município no custeio das ações emergenciais relativas à saúde pública, provisão de infraestrutura, habitação e assistência social para a população vulnerável aos riscos da Covid-19, bem como da folha de pagamento dos servidores.

pública, sem que sequer haja certeza da possibilidade da futura arrecadação da receita pública advinda do pagamento das tais contrapartidas.

Aliás, repise-se que tal fonte de arrecadação de recursos pelo recolhimento de das contrapartidas deveria ser excepcional e temporária, segundo declarado pelo próprio legislador municipal. É de se esperar que haja a cessação de tais ingressos tão logo ultrapassada a situação de calamidade pública. Do contrário, a permanecer tal prática, restará consolidado o fomento à monetização de danos urbanísticos e ambientais decorrentes de novas construções à revelia do ordenamento jurídico.

Em sede da Informação Técnica n.º 654/2020, o Grupo de Apoio Técnico Especializado do Ministério Público (GATE) destacou que, ao compulsar o Classificador de Receitas e Despesas do Município do Rio de Janeiro (CRD-MRJ)²⁵, é classificada cada especificidade de Contrapartida como um tipo de Receita Pública, a depender de categoria econômica, origem, espécie, desdobramento e tipo, da seguinte forma:

Contrapartida - Regularização de Obras (FR 146)	Receita 1.3.2.1.00.11.0034;	Receita Corrente/ Patrimonial/ Valores Mobiliários/ Remuneração de Depósitos Bancários - Principal
Contrapartida PEU das Vargens e Outras - Lei Complementar 104/2009 (FR 151)	Receita 1.3.2.1.00.11.0037;	Receita Corrente/ Patrimonial/ Valores Mobiliários/ Remuneração de Depósitos Bancários - Principal
Contrapartida Área de Especial Interesse Urbanístico - AEIU – Porto Decreto 35.491/2012 (FR 152)	Receita 1.3.2.1.00.11.0038;	Receita Corrente/ Patrimonial/ Valores Mobiliários/ Remuneração de Depósitos Bancários - Principal
Multas por Infrações Contratuais - Contrapartida - Regularização de Obras (FR 146)	Receita 1.9.1.0.09.11.0021;	Receita Corrente/ Outras Receitas Correntes/ Multas Administrativas, Contratuais e Judiciais/ Multas e Juros previstos em Contratos - Principal
Multas por Infrações Contratuais - Contrapartida PEU das Vargens e Outras - Lei Complementar 104/2009 (FR 151)	Receita 1.9.1.0.09.11.0028	Receita Corrente/ Outras Receitas Correntes/ Multas Administrativas, Contratuais e Judiciais/ Multas e Juros previstos em Contratos - Principal
Contrapartida - Lei	Receita 1.9.9.0.99.11.0013;	Receita Corrente/ Outras

²⁵ Disponível em: <http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/8170647/4218354/REQUERIMENTOONLINE.pdf>

Complementar 104/2009 (FR 151)		Receitas Correntes/ Demais Receitas/ Outras Receitas - Primárias - Principal
Receita de Contrapartida em Regularização de Obras (FR 146)	Receita 1.9.9.0.99.11.0031	Receita Corrente/ Outras Receitas Correntes/ Demais Receitas/ Outras Receitas - Primárias - Principal
Receitas de Contrapartida em Operações Interligadas e Regularização de Obras - D-REM (FR 100)	Receita 1.9.9.0.99.11.0032;	Receita Corrente/ Outras Receitas Correntes/ Demais Receitas/ Outras Receitas - Primárias - Principal
Descontos Obtidos - Contrapartida - Regularização de Obras (FR 146)	Receita 1.9.9.0.99.11.0040;	Receita Corrente/ Outras Receitas Correntes/ Demais Receitas/ Outras Receitas - Primárias - Principal
Dedução de Receita de Contrapartida em Regularização de Obras (FR 146)	Receita 1.9.9.0.99.11.0093;	Receita Corrente/ Outras Receitas Correntes/ Demais Receitas/ Outras Receitas - Primárias - Principal
Restituições de Receita de Capital - Contrato Nº 16.2.0645.1 - Contrapartida - Regularização de Obras (FR 146)	Receita 2.9.9.0.00.11.0007.	Receita de Capital/ Outras Receitas de Capital/ Demais Receitas de Capital - Principal

Como é cediço, as receitas públicas são revestidas de multiplicidades de fatores, dentro de uma lógica de destinação direta, ampla e geral, como regra, para o custeio de demandas sociais revestidas de características próprias, específicas e segregadas, em razão especial à essencialidade dos gastos públicos, visando a resultados sustentáveis e ao alcance dos direitos que são prioritários.

Dessarte, vislumbra-se que o ingresso da arrecadação advinda das contrapartidas previstas pela Lei Complementar n.º 219/2020 pode ser inserido em quaisquer dos códigos de rubricas acima apontados, o que demonstra que o gestor público se utilizou de uma classificação imprecisa da receita pública.

Ora, se a finalidade declarada pela lei para a criação de tal fonte de recursos seria especificamente atender a uma situação emergencial de déficit nas contas públicas em razão do contexto pandêmico, a abrangência de diferentes modelos de classificação de receita não permitirá a comprovação de que os recursos arrecadados efetivamente seriam voltados à destinação pretendida pelo legislador. Portanto, o elenco de diversas

possibilidades de ingresso da receita pública afigura-se extremamente prejudicial ao controle da destinação dos recursos arrecadados, por conseguinte, à prestação de contas pelo administrador público.

Paralelamente, como já dito acima, melhor sorte não segue a previsão das despesas públicas consignadas no referido artigo 1º da lei. De igual modo, foram elencadas as despesas de forma genérica, sem esclarecer, ao certo, a natureza exata dos gastos. Assim, ao se perquirir a provisão de *“infraestrutura, habitação e assistência social para a população”*, é possível inferir que, nessa expressão, estão abarcadas despesas de capital ou despesas de custeio necessárias à manutenção dos investimentos patrimoniais implementados, quando deveria restringir-se, necessariamente, àquelas essenciais às ações de combate ao COVID-19.

A título ilustrativo, a construção de unidades de atendimento em saúde pública ou em assistência social enseja, por exemplo, a provisão de outros gastos correntes para além da gestão atual, que serão obrigatórios e continuados, para o custeio permanente de sua estrutura.

Embora a destinação declarada pelo legislador para as contrapartidas fosse a geração de *“recursos para o enfrentamento das crises sanitária e econômica oriundas da pandemia da Covid-19”*, é certo que, das múltiplas e genéricas destinações previstas na Lei Complementar n.º 219/2020, surgem despesas não apenas emergenciais e momentâneas, mas outras que podem se perpetuar ao longo de vários exercícios financeiros, comprometendo-se a sustentabilidade financeira e o equilíbrio intergeracional.

Destaca-se, nesse ponto, que os princípios da sustentabilidade financeira e do equilíbrio intergeracional são interligados, tendo por fim precípua garantir que não haja comprometimento de orçamentos futuros com despesas passadas:

O princípio da equidade intergeracional revela o ideal de não impor às gerações futuras o ônus financeiro da dívida pública contraída no passado, de maneira que haja uma justa e proporcional distribuição entre diferentes gerações dos benefícios obtidos com a atividade estatal e os custos para o seu financiamento. Está diretamente ligado ao princípio da sustentabilidade das finanças públicas, na medida em que a equidade intergeracional estabelece um modelo de elaboração orçamental de longo prazo, de maneira a não penalizar gerações futuras com a contratação excessiva de dívidas por gerações anteriores. (ABRAHAM, Marcus. Governança fiscal e sustentabilidade financeira: os reflexos do pacto orçamental Europeu em Portugal como exemplos para o Brasil. Belo Horizonte: Fórum, 2019)

Corroborar tal raciocínio o princípio do equilíbrio orçamentário²⁶, norteador de toda

²⁶ Lei Complementar n.º 101/2000, Art. 1º (...)

a Administração, por força do artigo 1º, parágrafo 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal, cuja acepção visa a assegurar não apenas que as despesas autorizadas não sejam superiores à previsão de receitas, mas também que haja ação planejada e transparente, em que se previnam riscos, de modo que, ainda que diante de imperiosos endividamentos públicos, haja, como contraponto, metas fiscais passíveis de atingimento, ou, em outros termos, críveis à reversibilidade, mesmo paulatina, do cenário de crise²⁷.

Nada obstante os ônus financeiros futuros que se evidenciam, sequer houve estudo prévio avaliativo dos impactos orçamentários e financeiros oriundos da Lei, nos termos do artigo 113, do ADCT. A este respeito, o Supremo Tribunal Federal, em recente decisão, já afirmou que tal dispositivo revela um requisito formal de validade das leis que criem despesa:

A Emenda Constitucional 95/2016, por meio da nova redação do art. 113 do ADCT, estabeleceu requisito adicional para a validade formal de leis que criem despesa ou concedam benefícios fiscais, requisitos esse que, por expressar medida indispensável para o equilíbrio da atividade financeira do Estado, dirige-se a todos os níveis federativos. [ADI 5.816, rel. min. Alexandre de Moraes, j. 5-11-2019, P, DJE de 26-11-2019.]

Evidente, assim, a invalidade do diploma legal em comento, porquanto não embasado em qualquer lastro técnico apto a comprovar que a excepcional e ilegítima fonte de recurso prevista - cuja possibilidade de arrecadação deveria cessar, sob pena de se estimular uma permanente desordem urbanística – será suficiente para atender às despesas obrigatórias que, inevitavelmente, irão vincular os orçamentos seguintes, comprometendo a implementação de políticas públicas para as futuras gerações.

O exposto, inclusive, adquire especial relevância, considerando a ampliação, de 7% (sete por cento) para 40% (quarenta por cento), do benefício de desconto nas contrapartidas pagas à vista, contido em seu artigo 3º, que altera o artigo 9º, §4º, da Lei Complementar

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

²⁷ Baleeiro, Aliomar. Uma introdução à Ciência das Finanças. 18ª ed., rev. e atualizada por Hugo de Brito Machado Segundo. Rio de Janeiro: Forense, 2012, p. 541-543: "O equilíbrio orçamentário é desejável em certos casos. Pode ser impossível e inelutável em outros. (...) Os Estados Unidos, em 163 anos de sua existência política, marcada por progressão espetacular, registram 95 exercícios equilibrados contra 67 em déficit, sendo que, dos últimos 24 anos, 21 foram deficitários. (...) O problema, na atualidade, é encarado em ângulo bem diverso daquele em que se situavam os financistas clássicos: a preocupação não deve residir em equilibrar o orçamento como se este fosse um fim em si mesmo e não simples meio ao serviço da prosperidade nacional. Não se trata de equilibrar o orçamento, mas de fazer com que este equilibre a economia nacional".

(...)

Se, para esse desideratum, for indispensável o déficit, não há por que carregar-se aquele complexo de culpa a que se referiu Lutz.

(...) O problema é de oportunidade e rigor de apreciação da conjuntura. O perigo dessas ideias está em que podem invocá-las com propósitos demagógicos ou como simples e esfarrapadas desculpas para a ineficiência, a incapacidade ou talvez a improbidade (...).

n.º 192/2018, “abrangendo, ainda, as solicitações oriundas de normas anteriores referentes à legalização por mais valia ou contrapartida.”

Não fosse isso o bastante, ao revogar o artigo 13 da anterior Lei Complementar n.º 192/2018, o novel diploma legal, a partir do seu artigo 25, estende todos os benefícios aos inadimplentes com as obrigações tributárias junto ao erário municipal.

Nítido, assim, o esforço legislativo de ampliar a ilegítima fonte de arrecadação de recursos, o que contraria, mais uma vez, as justificativas apresentadas no corpo do referido Projeto de Lei Complementar, em razão do benefício “supervalorizado” ao particular que pretende incorrer em ato “autorizado”, mas que constitui, em sua essência, uma infração à ordem urbanística a que deveria ser imposto o pagamento de multa e/ou obrigação de desfazimento. Agora, além de abonar a irregularidade da conduta dos infratores, o legislador municipal ainda o favorece e “estimula”, mediante concessão de desconto muito superior ao que se entende razoável.

De outro modo, considerando a classificação destas arrecadações enquanto Receita Corrente de Origem Patrimonial ou mesmo de Outras Receitas Correntes, evidencia-se o quão irrazoável é a manutenção do percentual de 40% sobre valores que, embora não Tributários e não caracterizados enquanto ato que geraria renúncia de receita, permanecem contidos na base de cálculo da Receita Corrente Líquida, fator bastante preponderante para a avaliação da gestão pública, quando da prestação de contas junto aos órgãos de controle.

Salienta-se, em tal contexto, que, em se tratando de recursos públicos, é imprescindível que o Administrador esteja cômico de sua *responsabilidade* pela gestão eficiente, no mínimo, promovendo a realização de estudos que demonstrem a manutenção do equilíbrio nas contas públicas das medidas financeiras a serem implementadas, em contrapartida aos resultados sociais e econômicos a serem atingidos:

“O princípio da responsabilidade, ou, mais especificamente, a responsabilidade fiscal corresponde ao conceito de *accountability*, de difícil tradução para o português. Aproxima-se do sentido de uma responsabilidade pela eficiente gerência de recursos públicos.

O princípio da responsabilidade está presente nos vários momentos da vida orçamentária do País, desde a elaboração da lei de meios até a gestão dos recursos orçamentários e o controle de contas.”²⁸

Em tal acepção, destaca-se que, a despeito de não ser o equilíbrio orçamentário um fim em si mesmo, afigura-se um parâmetro para atrair a responsabilidade no gasto

²⁸ TORRES, Ricardo Lobo. *Curso de Direito Financeiro e Tributário*. Rio de Janeiro: Renovar, 2004, p. 126.

público e evitar políticas desastrosas e sem compromisso com a sua sustentabilidade.

Para tanto, relativamente à gestão financeira, importa que o administrador público opere com absoluta *transparência fiscal*, desenvolvendo suas atividades segundo os ditames da clareza, da abertura e da simplicidade:

“O princípio da transparência fiscal se complementa com o da transparência ou clareza orçamentária, também proclamado pela CF, segundo o qual o orçamento será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrentes de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia (art. 165, § 6º), medida que se compagina com o controle interno e externo das subvenções e renúncias de receitas (art. 70) e com a regra de que qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, só poderão ser concedidos mediante lei específica, federal, estadual ou municipal, que regule exclusivamente tais matérias ou o correspondente tributo ou contribuição (art. 150, § 6º, da CF, na redação da EC 3/93).²⁹

Ademais, também se afigura um parâmetro diretivo da seara financeira o princípio da economicidade, implícito no *caput* do artigo 122 da Constituição Estadual, segundo o qual o Estado deve exercer um controle da eficiência na gestão financeira e na execução orçamentária, que “*Transcende o mero controle da economia de gastos, entendida como aperto ou diminuição de despesa, pois abrange também a receita e principalmente, a justa adequação e equilíbrio entre as duas vertentes das finanças públicas*”³⁰.

Salta aos olhos, então, o intuito legislativo da pronta arrecadação de recursos orçamentários a qualquer custo, ainda que de forma ilegítima porquanto absolutamente despida da análise técnica imprescindível à proteção do interesse público - sem quaisquer balizas ou estudos aptos a revelar o interesse coletivo em seu implemento, à luz do artigo 113 do ADCT da Constituição de 1988 c/c artigo 345, *caput* da Constituição Fluminense – e, pior, fomentando práticas irregulares pelos cidadãos, com a única finalidade de proporcionar o imediato incremento do fluxo de caixa da presente gestão, sem qualquer responsabilidade sobre os orçamentos vindouros.

A Lei Complementar n.º 219/2020 importa, portanto, em violação ao artigo 113 do ADCT da Constituição da República c/c 345, *caput* da Constituição Estadual, bem como aos princípios da economicidade, da transparência e da responsabilidade fiscal, constantes do artigo 122, *caput*, da Carta Fluminense.

²⁹ TORRES, Ricardo Lobo. *Curso de Direito Financeiro e Tributário*. Rio de Janeiro: Renovar, 2004, p. 125.

³⁰ / LEITE, Harrison. *Manual de Direito Financeiro*. 8 ed., Salvador: Juspodvm, 2019, p. 97.

Da violação aos Princípios do Interesse Público, da Moralidade, do Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado e da Proporcionalidade (artigos 9º, §4º, 77, caput; 261, caput, § 1º, incisos I, II, III, IV, V, IX, X, XXIV e XXV, e § 2º, 268 e 269, incisos I, II, V e VI da CERJ, e 5º, inciso LIV, 37, caput, e 225 da CRFB).

Além da vergastada inconstitucionalidade da monetização dos prejuízos ambientais promovida pela Lei Complementar n.º 219/2020, cumpre esclarecer que o mecanismo compensatório adotado – o pagamento de contrapartidas -, além de não se afigurar proporcional, sequer sendo apto a atingir os colimados fins legislativos (incremento arrecadatório, planejamento urbano e contorno aos danos ambientais), ainda viola os princípios constitucionais do Interesse Público, da Moralidade, do Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado.

Explícitos no *caput* do artigo 77 da Constituição do Estado, os princípios da moralidade e do interesse coletivo possuem intrínseca correlação³¹, tendo por precípua objetivo conduzir a Administração a portar-se com o máximo de probidade, em prol do melhor e maior atendimento possível dos fins públicos e dos bens jurídicos tutelados constitucionalmente.

Ocorre que a norma, consoante vastamente repisado, ao monetizar danos ao meio ambiente, estimulando sua degradação, de forma imediatista, mediante contrapartida pecuniária, sem considerar os impactos futuros de tais condutas, além de

³¹ Em breves linhas, o o princípio da moralidade demanda do Poder Público uma atuação ética e séria, ao encontro do interesse público. Nesse sentido: Moreira Neto, Diogo de Figueiredo. Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial. 16ª ed., Rio de Janeiro: Forense, 2014, versão eletrônica, posição 167/168: “A autonomia deste princípio, já de há muito defendida entre nós por Hely Lopes Meirelles e José Cretella Júnior, foi inquestionavelmente reforçada pela explicitação conferida pela nova ordem constitucional, no Capítulo reservado à Administração Pública (art. 37, caput), afirmando a moralidade como um aspecto específico e singular do princípio da licitude. Com efeito, a Constituição de 1988, não só nesta como em muitas outras normas constitucionais, entre princípios e preceitos, dirigidos ao Estado, à sociedade ou a ambos, tratou de aspectos da licitude, ora enunciando seu referencial de valor (substantivo), ora definindo os instrumentos que devem garanti-la. É deste rol, que ascende a quase seis dezenas, que se destacam os seguintes quatro, imprimindo especial relevância à moralidade administrativa, como o princípio norteador próprio da atividade da administração pública: 1 – o dispositivo do art. 37, caput, incluído entre os cinco princípios nele expressos; 2 – o do art. 5.º, LXXIII, ao aludi-la como condição de validade do ato do Poder Público; 3 – o do art. 85, V, ao categorizar a probidade na administração como valor jurídico inviolável pelo Presidente da República; e, finalmente, 4 – ao invocá-lo, no art. 37, § 4.º, ao cominar com a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, sem prejuízo da ação penal cabível, os atos de improbidade administrativa. A moralidade administrativa, entendida como espécie diferenciada da moral comum, também atua como uma peculiar derivação dos conceitos de legitimidade política e de finalidade pública, tal como acima estudadas, pois é a partir da finalidade, sempre legislada, que ela é prevista em abstrato, e a partir da legitimidade, como o resultado da aplicação, que ela se define em concreto. A autonomia deste princípio, que, como se alertou, não deve ser confundido com a moralidade *tout court*, tampouco com o conceito de moralidade média, pois decorre de seu sentido rigorosamente técnico, correlacionado aos conceitos administrativos. Com efeito, enquanto a moral comum é orientada por uma distinção puramente ética, entre o bem e o mal, distintamente, a moral administrativa é orientada por uma diferença prática entre a boa e a má administração. Para que o administrador pratique uma imoralidade administrativa, basta que empregue seus poderes funcionais com vistas a resultados divorciados do específico interesse público a que deveria atender. Por isso, além da hipótese de desvio de finalidade, poderá ocorrer imoralidade administrativa nas hipóteses de ausência de finalidade e de ineficiência grosseira da ação do administrador público, em referência à finalidade que se proponha atender. Portanto, para que o administrador vulnere este princípio, basta que administre mal os interesses públicos, o que poderá ocorrer basicamente de três modos: 1.º – através de atos com desvio da finalidade pública, para perseguir interesses que não são aqueles para os quais deve agir; 2.º – através de atos sem finalidade pública; 3.º – através de atos com deficiente finalidade pública, reveladores de uma ineficiência grosseira no trato dos interesses que lhe foram afetos”.

ir contra o interesse público, atenta contra a moralidade, consubstanciando escusa legal à depredação do patrimônio ambiental coletivo.

A seu turno, tratando-se de autoexplicativo interesse nacional - na dicção dos artigos 23, incisos VI e VII, 24, incisos VI e VII, e 30, incisos I e II, da CRFB, todos da Constituição Federal -, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado consubstancia um direito fundamental difuso, de terceira geração³², positivado nos artigos 225, da CRFB e 261, da CERJ, cabendo a todos os entes públicos, concorrentemente, sua proteção.

Dessarte, o estímulo, pela norma, à degradação ambiental, bem como os negativos impactos ao planejamento urbano da cidade, afiguram-se afrontas notórias à Constituição.

Não fosse o exposto suficiente, ao se compulsar o teor das novidades legislativas promovidas pela Lei Complementar n.º 219/2020, observa-se que esta sequer se afigura apta a atingir as finalidades pretendidas pelo diploma.

Como é assente, no Brasil, é majoritário³³ o entendimento doutrinário e jurisprudencial no sentido de que, diante de *hard cases*, os chamados conflitos difíceis entre direitos fundamentais, seu deslinde encontra-se na aplicação do princípio da proporcionalidade, vertente substancial do devido processo legal, implícito no artigo 9º, §4º, da Constituição do Estado, bem como no artigo 5º, inciso LIV, da Constituição da República.

Segundo tal postulado, para ser considerada proporcional, a solução encontrada deve atender a três pressupostos, cumulativamente³⁴: (i) ser *adequada*, o que significa que o meio empregado deve ser apto a atingir o fim colimado; (ii) ser *exigível ou*

³² STF, MS 22.164, rel. min. Celso de Mello, j. 30-10-1995, P, DJ de17-11-1995: O direito à integridade do meio ambiente – típico direito de terceira geração – constitui prerrogativa jurídica de titularidade coletiva, refletindo, dentro do processo de afirmação dos direitos humanos, a expressão significativa de um poder atribuído, não ao indivíduo identificado em sua singularidade, mas, num sentido verdadeiramente mais abrangente, à própria coletividade social. Enquanto os direitos de primeira geração (direitos civis e políticos) – que compreendem as liberdades clássicas, negativas ou formais – realçam o princípio da liberdade e os direitos de segunda geração (direitos econômicos, sociais e culturais) – que se identificam com as liberdades positivas, reais ou concretas – acentuam o princípio da igualdade, os direitos de terceira geração, que materializam poderes de titularidade coletiva atribuídos genericamente a todas as formações sociais, consagram o princípio da solidariedade e constituem um momento importante no processo de desenvolvimento, expansão e reconhecimento dos direitos humanos, caracterizados, enquanto valores fundamentais indisponíveis, pela nota de uma essencial inexauribilidade.

³³ PEREIRA, Jane Reis Gonçalves. Interpretação Constitucional e Direitos Fundamentais. Rio de Janeiro: Renovar, 2006, p. 76-77

³⁴ Souza Neto, Cláudio Pereira de. SARMENTO, Daniel. Direito constitucional: teoria, história e métodos de trabalho. Belo Horizonte : Fórum, 2012, versão eletrônica, posição 384: “Em que pese a existência destas divergências, há um razoável consenso sobre a aplicabilidade da proporcionalidade no ordenamento brasileiro, bem como sobre a sua estrutura, calcada nos subprincípios da adequação, da necessidade e da proporcionalidade em sentido estrito, que serão adiante explicados. Um ato estatal qualquer só será considerado compatível com o princípio da proporcionalidade se satisfizer, simultaneamente, aos três subprincípios, que devem ser empregados seguindo um percurso preestabelecido: primeiro, verifica-se se a medida satisfaz o subprincípio da adequação; se a resposta for positiva, passa-se ao subprincípio da necessidade; se, mais uma vez, o resultado for favorável à validade do ato, recorre-se ao subprincípio da proporcionalidade em sentido estrito. Essa sequência de aplicação dos subprincípios é de observância compulsória e a violação a qualquer deles já basta para que se conclua no sentido da inconstitucionalidade da medida, por afronta ao princípio da proporcionalidade”.

necessária, no sentido de que o meio escolhido revele-se o menos gravoso à consecução do objetivo pretendido; e (iii) ser *proporcional em sentido estrito*, ou seja, que vantagens alcançadas com as restrições do direito contraposto superem as desvantagens de sua manutenção. Trata-se, em outras palavras, de um *controle de sintonia fina*³⁵, indicando se o grau de afetação de um direito, em relação à concretização de outro, compensa os prejuízos, ou seja, se é justo e proporcional.

Isto posto, o artigo 1º da Lei Complementar n.º 219/2020, ao ter por fim precípua estimular o pagamento de contrapartidas, previstas na Lei Complementar n.º 192/2018, visa (i) a gerar recursos para o enfrentamento das crises sanitária e econômica oriundas da pandemia da Covid-19; e (ii) a, considerando o estado de calamidade pública no Município do Rio de Janeiro - determinado pelo Decreto Rio n.º 47.355, de 08 de abril de 2020 - suprir as necessidades financeiras do Município no custeio (a) das ações emergenciais relativas à saúde pública, (b) provisão de infraestrutura, (c) habitação e (d) assistência social para a população vulnerável aos riscos da Covid-19, bem como (e) da folha de pagamento dos servidores.

Todavia, em primeiro lugar, conforme exposto, o dispositivo, ao preconizar o estímulo ao pagamento de contrapartidas como condição para novos usos e ocupações do solo, desvirtua a natureza compensatória do instituto, embasada no Princípio Ambiental do Poluidor-Pagador.

Com efeito, embora não haja um entendimento unânime na doutrina acerca da natureza jurídica das contrapartidas³⁶, inexistente controvérsia acerca do escopo

³⁵ Essa expressão é utilizada por Gilmar Mendes e Paulo Gonet. In: MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional. Rio de Janeiro: Saraiva, 6ª ed., 2011, p.258.

³⁶ O tema, com efeito, comporta diversas correntes doutrinárias, para as quais as contrapartidas consubstanciam (i) preço público; (ii) condição de outorga onerosa; (iii) concurso voluntário; (iv) tributo; ou (v) mero ônus. Ilustra-se:

GASPARINI, Diogenes. O Estatuto da Cidade. São Paulo: NDJ, 2002. p. 177-178: "Obedecidas as condições estabelecidas pela legislação pertinente, especialmente a municipal, o particular se compromete a dar a contrapartida exigida pelo Município pelo direito de construir que este lhe outorgou. A contrapartida, como vimos, pode ser a construção de certa obra (construção de um viaduto), de determinado edifício (construção de um edifício multifamiliar para residência de famílias de baixa renda), a entrega de um dado terreno ou qualquer outra coisa que seja de interesse público, ou o pagamento de certa quantia em dinheiro. A entrega desses bens imóveis ou a execução de certa obra tem a natureza de obrigação contratual e, no caso de a contrapartida ser em dinheiro, sua natureza é de preço público. Preço público é o pagamento feito pelo particular ao Poder Público segundo o valor por este unilateralmente fixado, quando facultativa e espontaneamente adquire bens utiliza serviços públicos ou auferir vantagem posta à sua disposição".

DALLARI, Adilson Abreu. Parcelamento do solo: desmembramento: concurso voluntário. RDP, v. 24, n. 98, p. 242, abr./jun. 1991: "Entende parte da doutrina que, no exercício do chamado Poder de Polícia, o Poder Público pode determinar ao particular o cumprimento de certas obrigações, inclusive de pagar. Para quem assim entende, a própria instituição da outorga onerosa seria uma simples limitação administrativa, e o pagamento correspondente teria, então, a mesma natureza jurídica.

Não é esse, todavia, o nosso entendimento. Em trabalho já publicado, tivemos oportunidade de fazer uma distinção entre as limitações administrativas e o instituto do concurso voluntário, que identifica a contrapartida a ser suportada pelo loteador como condição da aprovação do projeto de loteamento, e que tem uma evidente correspondência com a contrapartida correspondente à criação de solo artificial:

Consiste o poder de polícia no estabelecimento, por lei, de restrições genéricas à propriedade e à liberdade dos particulares, em favor do interesse coletivo. Ao estabelecer limitações administrativas o Poder Público nada retira do particular, apenas delimita os confins do seu direito, razão pela qual as limitações administrativas não geram qualquer obrigação de indenizar. No caso do concurso voluntário ocorre um inegável sacrifício de direito, na medida em que o particular perde parte de sua propriedade em favor do Município. Não se alegue, portanto, de maneira alguma, que o concurso voluntário seria uma exigência comum, como outra qualquer, como exemplo a dimensão mínima dos lotes, o gabarito, o coeficiente de edificação, a taxa de ocupação do terreno etc. Todas estas últimas figuras são limitações

compensatório que permeia o instituto, oriundo da necessidade coletiva de minimizar, ou, ao menos, compartilhar as consequências ambientais de construções irregulares individuais.

Entretanto, ao pretender transformar as contrapartidas em espécie de condição à outorga onerosa do direito de construir à revelia do ordenamento jurídico - corroboradas pelo fato de os artigos 2º e 4º, da Lei Complementar nº 219/2020 alargarem o conteúdo da Lei Complementar n.º 192/2018, abarcando hipóteses de legalização por ela expressamente vedadas -, em vez de se estimular práticas ambientais sustentáveis, com base no princípio da precaução, fomenta-se uma lógica de capitalização de danos ambientais (denominada “Mais Valerá”), que, além de insuficiente a seu reparo – por vezes, imensurável – sequer é apto a atingir todos os fins pretendidos pelo legislador.

Inclusive, cabe destacar que, fosse a natureza das contrapartidas de outorga onerosa, a aplicação dos recursos seria vinculada à finalidade ambiental, nos termos dos artigos 26 c/c 31, do Estatuto da Cidade, e 83, do Plano Diretor do Rio de Janeiro.

Todavia, sequer é previsto na norma, como fim das contrapartidas arrecadadas, a compensação pelos danos ambientais gerados, responsáveis por originar tais receitas, em um completo esvaziamento e desvirtuamento do instituto.

Assim, em primeiro lugar, quanto à *adequação*, a norma legal, ao condicionar a regularização de obras e construções ao arrepio do ordenamento jurídico ao pagamento de contrapartidas, além de sequer poder precisar e precificar os impactos ambientais nela embasados – dada a ausência de estudos prévios -, não logra êxito em demonstrar

administrativas inerentes ao exercício de poder de polícia, mas o concurso voluntário está inteiramente fora do campo das simples limitações administrativas e do mero exercício do poder de polícia”.

DALLARI, Adilson Abreu; SARNO, Daniela Campos Libório Di. Direito Urbanístico e Ambiental. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 39-40: “Entende uma outra corrente doutrinária que essa contrapartida correspondente à criação de solo teria a natureza jurídica de tributo. Também não é esse nosso entendimento, pois, conforme salientamos, não há obrigatoriedade, não há imposição de pagamento; só paga quem, voluntariamente, desejar agregar solo artificial ao solo natural do qual é detentor. Isso já foi demonstrado com total rigor científico pela melhor doutrina: “Em algumas das colocações que, entre os urbanistas, têm sido desenvolvidas, dá-se especial relevo à afirmação de que, no percebimento, pelo setor público, de uma remuneração pela cessão do direito de criar solo, obrigar-se-ia a arrecadação de uma modalidade de receita tributária. Tal afirmação, no entanto, é desprovida de qualquer fundamento, além de conter em si o efeito nocivo de induzir a ideia de que a instituição da noção de solo criado poderia possibilitar ao setor público a produtiva exploração de uma nova fonte de receita pública. Essa idéia, evidentemente, compromete a própria essência daquela noção, que em suas bases se prende a razões urbanísticas, diversas das que justificam a instituição de tributos — estas últimas apoiadas sobre o princípio da capacidade econômica dos particulares, já alcançada, portanto, pelos impostos sobre o patrimônio e pela contribuição de melhoria. Tributos são receitas que encontram sua causa em lei; daí a sua definição como receitas legais. No caso em espécie, estamos diante de um ato de aquisição de um direito, não compulsório. Trata-se de ato voluntário, no qual o requisito da vontade das partes — setores público e particular — substitui o requisito da imposição legal. A remuneração correspondente, pois, é contratual e não legal”. (GRAU, Eros Roberto. Direito urbano, regiões metropolitanas, solo criado, zoneamento e controle ambiental, projeto de lei de desenvolvimento urbano. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1983. p. 82.)

Desenvolvendo essa linha de raciocínio, em outros estudos, esse mesmo consagrado jurista, considerando que não se trata nem de tributo, nem de obrigação, entende que a natureza jurídica dessa contrapartida é a de um simples ônus.

Ônus é um encargo que alguém deve suportar como condição para obter algo de seu interesse, em seu próprio benefício. O concurso voluntário acima referido, presente no direito brasileiro desde longa data, é um ônus do loteador. Ressalte-se que sua constitucionalidade nunca foi questionada”. (grifos nossos)

sua plausibilidade à contenção da crise socioeconômica provocada pela pandemia do Covid-19.

Ao revés, ao ampliar em mais de 300% (trezentos por cento) o desconto para pagamento à vista de tal ônus (que passou de 7% a 40%), a Lei Complementar n.º 219/2020 reduz drasticamente as receitas ingressantes, ao passo que amplia, de forma incomensurável, os prejuízos urbanístico-ambientais, precificando e estimulando o adensamento de áreas já sobrecarregadas, sob o falso manto de temporariedade, tendo em vista que as práticas e intervenções possuem reflexos permanentes ao meio ambiente e ao planejamento urbano.

Em adição, no que concerne à *necessidade*, a Lei, novamente, não parece consubstanciar a medida menos gravosa, dado o amplo incentivo à degradação ambiental, cujos impactos, além de sequer serem indicados, podem, como dito, ser incomensuráveis e irreversíveis.

Inexiste sequer indício técnico de ser a solução propícia ao contorno da crise socioeconômica provocada pela pandemia do Covid-19, tampouco estudos que a acompanhassem, aptos a comprovar a insuficiência dos já existentes mecanismos de reequilíbrio fiscal.

Por fim, não há que se falar em *proporcionalidade em sentido estrito*, tendo em vista que a norma não é capaz de proporcionar efetiva proteção ao meio ambiente, ao planejamento urbano, à saúde e à vida coletivas, seja porque enseja verdadeira desordem urbanística, com potenciais e irreversíveis impactos ambientais, seja porque desprovida de avaliação acerca da ordem de tal degradação, da disponibilidade financeira do ente público, bem como da monta de despesas que pretende tutelar.

Na linha do exposto, oportuno trazer à colação a lição de Cláudio Pereira de Souza Neto e de Daniel Sarmiento³⁷, no sentido de que o dever de proporcionalidade, no exame do grau de ingerência do Estado para proteção de direitos fundamentais, encontra-se circunscrito entre a proibição de excesso (*Übermassverbot*) e a proibição de deficiência (*Untermassverbot*).

Nessa vereda, todo ato emanado do Poder Público que se pretenda proporcional deve demonstrar que a atuação do Estado, materializada normativamente e orientada à ampliação ou restrição de direitos fundamentais pelo grau de abstenção ou ingerência sobre a esfera individual, não é exercida de modo excessivo nem deficitário, atendendo às exigências das relações entre meios escolhidos e fins colimados. Veja-se:

³⁷ SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. Direito constitucional: teoria, história e métodos de trabalho. 2. ed., 3. reimpr. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p.482

Hoje, compreende-se que é papel do Estado atuar positivamente para proteger e promover direitos e objetivos comunitários, e que ele ofende a ordem jurídica e a Constituição não apenas quando pratica excessos, intervindo de maneira exagerada ou indevida nas relações sociais, mas também quando deixa de agir em prol dos direitos fundamentais ou de outros bem jurídicos relevantes, ou faz de modo insuficiente”³⁸.

Assim, no caso em tela, diante da flagrante degradação ambiental que incentivar a Lei Complementar n.º 219/2020, não apenas por proteção deficiente do meio ambiente ecologicamente equilibrado, como também por não indicar que tais prejuízos seriam justificáveis e sopesados pela proteção a outros valores constitucionalmente tutelados, ofende o princípio constitucional da proporcionalidade, previsto no artigo 9º, §4º, da CE/RJ c/c artigo 5º, LIV, da CRFB.

Da Inconstitucionalidade por arrastamento vertical do Decreto n.º 47.796, de 19 de agosto de 2020, do Município do Rio de Janeiro.

Na esteira da Lei Complementar n.º 219/2020, ora impugnada, o Decreto n.º 47.796, de 19 de agosto de 2020, do Município do Rio de Janeiro, que a regulamenta, deverá, conseqüentemente e por arrastamento, ser julgado inconstitucional.

A inconstitucionalidade por arrastamento ou por atração ocorre quando a declaração de inconstitucionalidade de uma norma impugnada se estende aos dispositivos normativos que apresentam com ela uma relação de conexão ou de interdependência.

Na hipótese sob exame, em virtude da conexão e dos efeitos que a declaração de inconstitucionalidade da Lei Complementar n.º 219/2020 pode produzir, haverá inegável esvaziamento do conteúdo do Decreto n.º 47.796/2020.

Assim, como não poderia deixar de ser, o decreto regulamentador revela estreita relação de interdependência com o diploma legal apontado como inconstitucional, sendo, portanto, impossível sua permanência no cenário jurídico, se seu fundamento de validade é inconstitucional. A esse propósito, assim decidiu o Supremo Tribunal Federal:

“EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 10.238/94 DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. INSTITUIÇÃO DO PROGRAMA ESTADUAL DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA, DESTINADO AOS MUNICÍPIOS. CRIAÇÃO DE UM CONSELHO PARA ADMIUNISTRAR O PROGRAMA. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. VIOLAÇÃO DO ARTIGO 61, § 1º, INCISO II, ALÍNEA "E", DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. 1. Vício de iniciativa, vez que o projeto de lei foi apresentado por um parlamentar, embora trate de matéria típica de Administração. 2.

³⁸ SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. Direito constitucional: teoria, história e métodos de trabalho. 2. ed., 3. reimpr. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p.482

O texto normativo criou novo órgão na Administração Pública estadual, o Conselho de Administração, composto, entre outros, por dois Secretários de Estado, além de acarretar ônus para o Estado-membro. Afrenta ao disposto no artigo 61, § 1º, inciso II, alínea "e" da Constituição do Brasil. 3. O texto normativo, ao cercear a iniciativa para a elaboração da lei orçamentária, colide com o disposto no artigo 165, inciso III, da Constituição de 1988. 4. **A declaração de inconstitucionalidade dos artigos 2º e 3º da lei atacada implica seu esvaziamento. A declaração de inconstitucionalidade dos seus demais preceitos dá-se por arrastamento. 5. Pedido julgado procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei n. 10.238/94 do Estado do Rio Grande do Sul.**” (STF. ADI 1144, Rel. Min. Eros Grau, p. 08/09/2006 – sem grifos no original).

“Constatada a ocorrência de vício formal suficiente a fulminar a Lei estadual ora contestada, reconheço a necessidade da declaração de inconstitucionalidade consequencial ou por arrastamento de sua respectiva regulamentação, materializada no Decreto 6.253 , de 22.03.06. Esta decorrência, citada por CANOTILHO e minudenciada pelo eminente Ministro Celso de Mello no julgamento da ADI 437-QO , DJ 19.02.93, ocorre quando há uma relação de dependência de certos preceitos com os que foram especificamente impugnados, de maneira que as normas declaradas inconstitucionais sirvam de fundamento de validade para aquelas que não pertenciam ao objeto da ação . Trata-se exatamente do caso em discussão, no qual ‘a eventual declaração de inconstitucionalidade da lei a que refere o decreto executivo (...) implicará o reconhecimento, por derivação necessária e causal, de sua ilegitimidade constitucional’ (voto do Min. Celso de Mello na referida ADI 437-QO)” (STF. ADI 3645 – Voto Min. Ellen Gracie – sem grifos no original).

Nesta toada, merecem transcrição as palavras do Ministro Gilmar Ferreira Mendes e do Professor Paulo Gustavo Gonet Branco:

“A dependência ou a interdependência normativa entre os dispositivos de uma lei pode justificar a extensão da declaração de inconstitucionalidade a dispositivos constitucionais mesmo nos casos em que estes não estejam incluídos no pedido inicial da ação. É o que a doutrina denomina de declaração de inconstitucionalidade consequente ou por arrastamento.³⁹”

Com efeito, a doutrina subdivide a inconstitucionalidade por arrastamento em horizontal e vertical. Ensina, assim, Marcelo Novelino:

“Não obstante, quando houver uma relação de interdependência entre dispositivos, a inconstitucionalidade de normas não impugnadas poderá ser declarada por ‘arrastamento’. A interdependência pode ocorrer entre dispositivos do mesmo diploma normativo (arrastamento horizontal) ou em relação a atos regulamentares, quando sua inconstitucionalidade for consequente de um vício na lei regulamentada (arrastamento vertical).⁴⁰”

³⁹ MENDES, Gilmar Ferreira. Curso de Direito Constitucional. Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco. 7ª Edição. São Paulo. Editora Saraiva. 2012. Página 1401.

⁴⁰ NOVELINO, Marcelo. Curso de Direito Constitucional. 11ª Edição rev. amp. Atual. Salvador. Ed. Juspodivm. 2016. Página 209

Portanto, o Decreto n.º 47.796, de 19 de agosto de 2020, do Município do Rio de Janeiro, deve ser declarado igualmente inconstitucional, por arrastamento vertical.

DA MEDIDA CAUTELAR

Verificada a presença dos requisitos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*, insta requerer a concessão de medida cautelar, a fim de evitar os gravíssimos prejuízos que a manutenção da eficácia da Lei Complementar n.º 219/2020 inevitavelmente acarretará.

No que concerne à plausibilidade jurídica do questionamento exposto, revela-se por todos os fundamentos aqui mencionados, reforçados pela doutrina, pelas informações técnicas e pela jurisprudência colacionadas (frise-se do Supremo Tribunal Federal e do Órgão Especial da corte fluminense).

Em resumo, a lei produz, de forma generalizada para todo território municipal, alterações do zoneamento, das condições de uso, índices e parâmetros urbanísticos, à revelia daquelas diretrizes fixadas no plano diretor, o que, em última análise, confronta o desenho constitucional idealizado para o planejamento urbano bem como compromete o cumprimento da função social da cidade.

Ao subverter a lógica constitucional preconizada de sustentabilidade e proteção ao equilíbrio do patrimônio urbanístico e ambiental, através de uma lei alheia aos instrumento de gestão planejada da cidade – com intuito declaradamente arrecadatário de recursos públicos - sem ter sido garantida a efetiva participação popular, tampouco comprovada a elaboração de estudos técnicos contendo os diagnósticos e prognósticos de impactos das alterações que propõem, atuou o legislador afastado do interesse coletivo, da proporcionalidade e moralidade que deveriam pautar sua atividade legislativa.

Quanto ao *periculum in mora*, este se manifesta sob diversos ângulos.

De plano, impende reconhecer que, porquanto a Lei Complementar n.º 219/2020 não apresente as condicionantes, de ordem urbanística e ambiental, necessárias ao licenciamento e legalização de construções, a delonga na análise de sua inconstitucionalidade propiciará não apenas o requerimento pelos interessados, bem como a regularização pela Prefeitura Municipal de construções capazes de provocar danos irreversíveis ou, pelo menos, de difícil reparação ao espaço territorial do Município do Rio de Janeiro, o que acarretará inevitável prejuízo ao equilíbrio ambiental,

à função social da cidade e, em última análise, à segurança e à saúde dos cidadãos cariocas.

Neste sentido, cumpre repisar que, entre os impactos negativos associados à citada norma, encontram-se, nos termos da Informação Técnica n.º 654/2020 do GATE/MPRJ: (i) riscos à ambiência urbana; (ii) aumento de riscos de escorregamentos de encostas, bem como de assoreamento, poluição e enchentes de corpos hídricos; (iii) estímulo à ocupação e sobrecarga de áreas frágeis, em detrimento ambiental e à saúde, à segurança e até à vida humana; (iv) risco à paisagem e à beleza cênica da Cidade, que tem no turismo relevante retorno econômico-financeiro; e (v) interferência na visibilidade, iluminação e ventilação de edifícios.

Não fosse isso o bastante, adicione-se que, à alvejada lei complementar municipal, foi conferida eficácia temporária, declarada por sua própria ementa que *“estabelece incentivos e benefícios para pagamento de contrapartida no licenciamento e legalização de construções no Município do Rio de Janeiro, **em caráter temporário**, mediante benefícios urbanísticos com cobrança de contrapartida como forma de viabilizar recursos para o enfrentamento das crises sanitária e econômica oriundas da pandemia da Covid-19 e dá outras providências.”*

Não obstante a pretensão temporária de arrecadação urgente de recursos públicos, alegadamente frente às despesas oriundas da pandemia de COVID-19, é inequívoco que a autorização legal para a desordenada ampliação da suposta regularização urbanística, paralelamente à criação indiscriminada de despesas públicas - para além das necessidades adstritas ao momento de calamidade pública -, promoverá **impactos permanentes** sobre o uso e ocupação do solo urbano, bem como sobre os orçamentos dos próximos exercícios financeiros.

Inexorável concluir que as gerações futuras sofrerão, pois, os pesados ônus advindos das escolhas legislativas que, por serem desprovidas de quaisquer estudos técnicos, põem em xeque os princípios de sustentabilidade e de equidade intergeracional.

Nesse cenário, segundo as lições de Juarez Freitas⁴¹, como máxima de concretização dessa sustentabilidade, que se preocupa com o atendimento dos anseios sociais não apenas no presente, como também no futuro, a interpretação constitucional há de ser sustentável, com capacidade, inclusive, de suspender a eficácia de determinadas regras que prejudiquem a efetividade de políticas públicas que são prioritárias, impactando as metas intertemporais e atemporais. Aduz o autor, em outros termos que se *“sacrifiquem o mínimo para preservar o máximo de direitos”*, sendo

⁴¹ FREITAS, Juarez. Sustentabilidade: direito ao futuro. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 311-314.

proibidas ações e omissões que causem danos às gerações presentes e futuras; e que, independentemente de interposição legislativa, “o *Estado se responsabilize pelo desenvolvimento solidário, material e imaterial, ético e eficiente, socialmente inclusivo, de modo preventivo e precavido, no presente e no futuro, do direito ao bem-estar*”.

Robustece, ainda, a urgência da concessão da cautelar o imediatismo na aplicação da malfadada lei complementar municipal. Extrai-se de seu artigo 5º que, aos interessados, foi consignado o “*prazo máximo de sessenta dias sem previsão de prorrogação, a contar da data do lançamento do sistema de requerimento on line a ser informado no Diário Oficial do Município, para a apresentação dos pedidos de licenciamento ou legalização por contrapartida com base nesta Lei Complementar*”.

Nesse contexto, foi o Decreto Rio nº 47.796, que regulamenta o diploma legal, publicado no mesmo dia 19 de agosto de 2020 em que sancionada a lei pelo Chefe do Poder Executivo.

Ao regulamentar os dispositivos da Lei Complementar nº 219/2020, confere o artigo 3º do Decreto aos beneficiários legais a possibilidade de efetuar os requerimentos em ambiente virtual, utilizando-se o Sistema de Requerimento *on line*. Exsurge notória, dessa forma, a agilidade conferida à deflagração dos procedimentos de regularização urbanística que tramitarão por meio digital.

Impera, pois, evitar, em homenagem aos argumentos expostos e ao princípio da segurança jurídica⁴², o quanto antes, a formulação e o deferimento de tais requerimentos administrativos, inculcando-se nos particulares a convicção de que inexistirá qualquer efeito jurídico decorrente da norma ora impugnada, cujo teor legitima construções irregulares, ao arrepio da legislação urbanística, afigurando-se flagrantemente inconstitucional.

Por derradeiro, é certo que, em poucos meses, terá início o verão carioca, marcado por constantes e volumosas precipitações, que favorecem a ocorrência de desmoronamentos e enchentes, em especial, em áreas de encostas. Dessarte, com o incentivo promovido pela lei complementar sob exame a construções irregulares, é certo

⁴² Como é assente, a segurança jurídica revela-se como um dos fundamentos do Estado de Direito previsto no artigo 1º da CRFB, encerrando a garantia do cumprimento simultâneo da certeza, compreensibilidade, razoabilidade, determinabilidade, estabilidade e previsibilidade dos atos do poder público. A este respeito, valiosas as definições trazidas pelo Professor Jorge Miranda:

“Certeza, como conhecimento exato das normas aplicáveis, sua vigência e de suas condições de aplicação;

Compreensibilidade, como clareza das expressões verbais das normas e suscetibilidade de compreensão pelos seus destinatários;

Razoabilidade, como não arbitrariedade, adequação às necessidades coletivas e coerência interna das normas;

Determinabilidade, como precisão, suficiente fixação dos comportamentos dos destinatários, densificação do conteúdo normativo;

Estabilidade, como garantia de um mínimo de permanência das normas, por uma parte, e garantia de atos e de efeitos jurídicos produzidos, por outra parte;

Previsibilidade, como suscetibilidade de se anteverem situações futuras e suscetibilidade de os destinatários, assim, organizarem suas vidas”. In MIRANDA, Jorge. Manual de Direito Constitucional – Tomo IV, Direitos Fundamentais. 5 ed.Coimbra: Coimbra Editora, 2012. p. 311-312.

que seus impactos redundarão em tragédias ainda maiores, sendo urgente impedir tamanho potencial de devastação ao meio ambiente, à vida e à saúde humanas.

Todas as circunstâncias expostas, portanto, denotam a premência na suspensão da eficácia da lei vergastada que, pelo imediatismo e temporariedade de sua aplicação, não pode aguardar até o julgamento de mérito, para que se impeçam os potenciais danos – repita-se permanentes - sobre o meio ambiente, o ordenamento urbano e o equilíbrio orçamentário-financeiro no Município do Rio de Janeiro.

Demonstrada, pois, a coexistência dos requisitos necessários à concessão da medida cautelar, em razão dos argumentos detalhadamente expostos ao longo desta exordial e dos irreparáveis danos aos incontáveis destinatários da norma. Urge, com efeito, a imediata suspensão da eficácia da lei ora impugnada, nos termos do artigo 105 e seus parágrafos, do Regimento Interno deste e. Tribunal de Justiça, de forma a conter quaisquer desdobramentos advindos do inconstitucional arcabouço normativo impugnado.

DO PEDIDO

Ante o exposto, requer o Procurador-Geral de Justiça do Estado do Rio de Janeiro que, após recebida e autuada a presente petição inicial:

- a) seja concedida **medida cautelar**, na forma do artigo 105 e seus parágrafos, do Regimento Interno deste Tribunal, para o fim de suspensão da eficácia imediata, da **Lei Complementar n.º 219, de 19 de agosto de 2020, do Município do Rio de Janeiro**, em razão do seu conteúdo flagrantemente inconstitucional e do evidente prejuízo decorrente dos efeitos danosos à coletividade que a norma gerará;
- b) sejam notificados o Exmo. Sr. Prefeito e o Exmo. Sr. Presidente da Câmara do Município do Rio de Janeiro, para prestar as informações que entendam pertinentes;
- c) sejam intimadas, na forma do artigo 104, § 2º, do Regimento Interno do Tribunal de Justiça, a Procuradoria-Geral do Município do Rio de Janeiro; e, na forma do artigo 162, § 3º, da Constituição do Estado, a Procuradoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro;
- d) seja, ao final, julgado procedente o pedido pelo Colendo Órgão Especial, declarando, com eficácia *ex tunc* e efeitos *erga omnes*, a inconstitucionalidade da **Lei Complementar n.º 219/2020 e, por arrastamento, do Decreto n.º 47.796/2020, ambos do Município do Rio de Janeiro**, por violação aos artigos 9º, § 4º, 77, caput,

122, caput, 229, caput, 230, inciso II, 231, caput e § 1º, 3º e 5º, 234, incisos I, III, V e VIII, 235, 236, 239, 261, caput, § 1º, incisos I, II, III, IV, V, IX, X, XXIV e XXV, e § 2º, 266, § 1º, 268, 269, incisos I, II, V e VI, 345, caput e inciso VII, e 359, caput, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro.

Protesta por vista dos autos após as manifestações dos interessados, em conformidade com o disposto no artigo 106, inciso VIII, do Regimento Interno do Tribunal de Justiça.

Dispensado o pagamento de custas e taxa judiciária, por ser feito de iniciativa do Ministério Público, por sua Chefia.

Rio de Janeiro, 27 de agosto de 2020

Assinado de forma digital por JOSE
EDUARDO CIOTOLA GUSSEM:99183692720

José Eduardo Ciotola Gussem
Procurador-Geral de Justiça

Procedimento Administrativo MPRJ n.º 2020.00351556

AOCível/SRA