



Manifestação do IBDU – Núcleo Rio de Janeiro em relação ao Projeto de Lei Complementar n. 174/2020

Trata-se de PLC que traz parte do conteúdo do anterior PLC 141/2019, sobre o qual já se emitiu nota técnica e que teve sua tramitação suspensa na Câmara em virtude das controvérsias relativas ao seu conteúdo, do descabimento da discussão das medidas nele previstas em paralelo ao processo de revisão do Plano Diretor da cidade e da pandemia que nos assola. Portanto, o presente PLC se coloca como uma tentativa de, em certa medida, forçar a retomada de discussão já anteriormente paralisada pelas razões acima mencionadas.

O contexto de excepcionalidade institucional, deflagrado pelo estado de calamidade decretado em vista da pandemia do novo coronavírus, não dá cheque em branco para autorização de medidas legislativas que corroem a gramática de direitos na cidade. Vivemos momento de perigo em que reformas legais e programas de governo, à escusa do momento excepcional, repaginam antigas propostas legislativas existentes antes mesmo da atual pandemia, para reembalá-las como política de enfrentamento à crise. Este parece ser o caso deste Projeto de Lei que agora comentamos.

Trata-se da submissão a uma lógica de "ajuste urbano" antidemocrática e que enxerga a cidade sob uma lógica meramente empresarial, sem a preocupação com a melhoria das condições de vida e o direito de participação dos cidadãos. Alterações desse tipo precisariam passar por um processo longo de consultas técnicas, audiências públicas e apresentação de estudos de impacto, para que só então pudesse ser analisada pela Câmara.

A proposição, que se pretende temporária, estabelece incentivos e cria novas possibilidades de licenciamento e legalização de obras para além daquelas previstas na Lei Complementar n. 192/2018. A norma, se aprovada, prevê a validade de 60 dias sem que possa haver prorrogação, o que não pode ser garantido pelo jogo político. O objetivo, segundo a justificativa do projeto de lei, seria criar mecanismos para aumentar a arrecadação do ente municipal, possibilitando investimentos no combate ao covid-19 e estimulando a criação de novos postos de trabalho pela construção civil. É importante

repensar o discurso arrecadatário embutido no projeto, considerando que não existem efeitos temporários sobre o território e que alterações deste tipo podem, no longo prazo, aumentar os custos causados por seus impactos urbanísticos na cidade.

Cabe ainda destacar que nenhum estudo foi apresentado indicando qual o valor que potencialmente pode ser arrecado com a flexibilização dos parâmetros urbanísticos, nem quantos empregos a aprovação da proposição pode criar ou mesmo algum plano de investimento dos recursos pelo poder público. A ausência de projeção da receita e dos postos de trabalho impossibilita que os vereadores verifiquem se a proposição pode, de fato, atingir seus objetivos, o que se torna impossível sem avaliações do que isso pode acarretar sobre a infraestrutura urbana, a mobilidade e a paisagem da cidade, sem considerar valorizações extraordinárias que pode gerar a imóveis privados beneficiados, bem como se são pertinentes tais alterações diante dos malefícios potenciais à qualidade das habitações e do ambiente urbano.

O suposto caráter temporário indicado na proposta deve ser, desde já, amplamente questionado, dado que o PLC terá reflexos permanentes. O Projeto de Lei, que altera estruturalmente parâmetros e restrições urbanísticas e amplia hipóteses de ocupação territorial previstas em sede de Lei Complementar, com vistas à reconfigurar uso e ocupação do solo urbano em “caráter excepcional”, fere tanto o princípio da legalidade, não sendo a via adequada para debater a pretendida mudança, quanto a própria Constituição Federal e a tese de Repercussão Geral adotada pelo STF (RE 607.940), que diz respeito ao princípio da compatibilidade material das leis urbanísticas face ao Plano Diretor municipal¹.

São normas de conteúdo de Plano Diretor, por exemplo, aquelas que materializam as diretrizes estabelecidas para cada área do território urbano com a fixação de indicadores como coeficientes de aproveitamento, gabaritos, tipologias de uso, população predominantemente beneficiada, entre outros. As normas que se qualificam como normas de Plano Diretor (formal ou materialmente) somente podem sofrer inserções, mudanças ou extinções caso se observarem o procedimento próprio de aprovação das leis de Plano Diretor, ou seja, respeitem (i) o processo democrático-

¹ Na referida decisão do STF de 2015 foi destacado pelo Ministro relator que “o Plano Diretor é a constituição do ordenamento urbano” (fl. 54). Logo, o caráter de instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana conferida ao Plano Diretor tem as seguintes implicações jurídicas: a) força normativa: as normas de Plano Diretor – regras, princípios e diretrizes – estabelecem os fundamentos da ordem urbanística de um Município, devendo pautar as condições de planejamento e ordenamento territorial municipal; b) filtro interpretativo: ele serve de base hermenêutica e de referência de controle de validade das normas urbanísticas infraplano e; c) rigidez: a inserção, alteração ou extinção de normas de reserva de plano exigem a adoção das mesmas condições procedimentais e democráticas de aprovação do Plano Diretor.

participativo qualificado e (ii) apresentação de estudos de impacto de vizinhança e ambientais. O respeito à compatibilidade ao Plano Diretor é fundamental, ainda, para evitar prática de “urbanismo de balcão”, que poderá ser naturalizada na cidade caso essa legislação seja aprovada, trazendo efeitos coletivos irreversíveis.

A situação é agravada pelo processo de revisão do Plano Diretor municipal em curso - embora temporariamente suspenso pela conjuntura da pandemia -. É na sede deste processo de revisão que as propostas inseridas neste Projeto de lei deveriam ser debatidas e, eventualmente, incorporadas. Tratá-las em separado, em um momento de crise como atual, é indevido e pode levar a ilegalidades no futuro, como a falta de observância de compatibilidade material com o Plano Diretor já apresentada anteriormente.

Quanto ao conteúdo, passa-se a destacar – sem esgotamento da análise – alguns pontos que merecem destaque pela sua gravidade potencial para a cidade:

1. Previsão de aumento de gabarito e de mudança de uso (uni para multifamiliar) em área de franja de AEIS: Trata-se de medida que tende a aumentar a pressão mercadológica sobre as favelas, em especial aquelas situadas em áreas de alto valor da cidade. Essa previsão associada a um modelo de regularização fundiária baseado na titulação via propriedade privada individual (instituído pela Lei Federal n. 13.465/17) tende a elevar substancialmente os riscos de remoção mercadológica dos moradores, seja pelo aumento dos custos de vida na região, seja pelo pagamento de valores acima dos usualmente praticados, mas abaixo da valorização potencial permitida por este tipo de previsão legal.

2. Previsão de concessão de descontos desproporcionais, da ordem de 40% (quarenta por cento), para os pagamentos efetuados à vista: O cunho eminentemente arrecadatório da atual proposta desconsidera seus elevados custos urbanísticos e sociais de médio prazo, conforme anteriormente exposto. Os inúmeros impactos socioespaciais da efetivação das medidas previstas no projeto, pode aprofundar a experiência de contínua violação de direitos e de precária condição de vida em grande parte dos territórios na cidade, e desconsidera que será o Estado o chamado a responder por esses efeitos, potencialmente perversos. A justificativa arrecadatória, nesse sentido, se configura como uma ilusão de ótica que, desnudada, revela o óbvio: as alterações importantes de ordenação territorial não podem se basear no imediatismo da lógica financeira, sob pena de só agravarem a pressão que o poder público já sofre para resolver os impasses urbanos.

3. A proposição autoriza a licença de construção ou a regularização de prédio com gabarito superior ao permitido pela norma vigente, estipulando-se como limite a média dos edifícios de mesmo uso de um quarteirão ou das quadras adjacentes, caso a

construção ocupe a quadra toda. Outrossim, autoriza o licenciamento de sedes de empresas, representações diplomáticas, asilo, casas de repouso, casa de cuidados paliativos em residências coletivas, e hospedagem, em qualquer área da cidade, já que em toda ela é permitido o uso residencial.

Essas alterações desconsideram todo o arcabouço legal que define os padrões urbanísticos da cidade e dá as diretrizes para a política de desenvolvimento urbano do Rio de Janeiro. O ente municipal, para o cumprimento de suas competências, definiu, de acordo com as características de cada área, no Plano Diretor e no zoneamento, os parâmetros da função social da propriedade, e da ocupação e uso do solo, possibilitando ao gestor o planejamento da cidade.

Dessa forma, a flexibilização pretendida dos padrões urbanísticos de forma indistinta submete aos agentes imobiliários a definição sobre esses padrões e, portanto, sobre os cenários futuros de nossa cidade, e poderá estimular, por exemplo, o adensamento de áreas que já têm a ocupação adequada, ensejando a sobrecarga na infraestrutura entre outros impactos já citados. Por outro lado, áreas da cidade onde o adensamento deve ser estimulado poderão continuar abandonadas, em ilegal desconsideração do Plano Diretor vigente e do seu processo de revisão.

Por todo o exposto, o Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico – núcleo Rio de Janeiro, manifesta seu entendimento contrário à aprovação do referido Projeto de Lei Complementar, por entender (i) que se trata de meio equivocado de endereçamento das questões por ele trazidas, considerando o processo de revisão do Plano Diretor em curso e em observância do princípio da compatibilidade material das leis urbanísticas com o Plano Diretor, enunciado pelo Supremo Tribunal Federal ; (ii) pelo não cabimento de alterações urbanísticas desta natureza sem amplo debate prévio e apresentação de estudos de impacto; (iii) pelo não cabimento de tais alterações com justificativa meramente arrecadatória, que se entende equivocada conforme arrazoadado anteriormente apresentado; (iv) pela impossibilidade de alegação de vigência temporária, dado o caráter permanente das alteração do espaço urbano, com consequências duradouras para a população e o Poder Público.

Além disso, imprescindível a consideração do cenário atual da cidade do Rio de Janeiro e do país como um todo no enfrentamento da pandemia da COVID-19. Neste sentido, ao desprezar os efeitos nocivos do adensamento populacional que a proposta tem o potencial de gerar, sua aprovação desconsideraria ainda o risco de aumento de contágio dessa e de futuras pandemias que, supostamente, justifica a necessidade de arrecadação “urgente” que motiva o referido PLC.

Rio de Janeiro, 19 de maio de 2020.