

Promotorias de Justiça de Tutela Coletiva de Defesa da
ordem urbanística da capital

MPRJ 2019.00294122_PA URB 1185

MPRJ 2019.00280117_PA URB 1236

IC URB 1270

RECOMENDAÇÃO CONJUNTA

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO** por meio das Promotorias de Justiça de Tutela Coletiva de Defesa da Ordem Urbanística da Capital e do Grupo de Atuação Especializada em Meio Ambiente, com fundamento nos artigos 127 e 129, inciso III da Constituição da República; no artigo 27, Parágrafo Único, inciso IV da Lei Federal nº 8.625/93; no artigo 34, inciso IX, da Lei Complementar Estadual nº 106/03; e nos artigos 51 e seguintes da Resolução GPGJ nº 2.227/18 do MPRJ, no uso de suas atribuições legais apresenta a presente;

CONSIDERANDO incumbir ao Ministério Público, por força do artigo 127 da Constituição da República, a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (art. 127 CRFB/88);

CONSIDERANDO que dentre as funções institucionais do *Parquet* destaca-se a de promover o inquérito civil e a **AÇÃO CIVIL PÚBLICA** para a proteção do patrimônio social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos, como os descritos no artigo 1º da Lei Federal nº 7.347/85 (art. 129, inciso III CRFB/88);

CONSIDERANDO que cabe ao Ministério Público exercer a defesa dos direitos assegurados na Constituição Federal e Estadual, sempre que se cuidar de lhe garantir o respeito pelos poderes estaduais ou municipais, pelos órgãos da Administração Pública Estadual ou Municipal, direta ou indireta, e pelas entidades que exerçam outra função delegada do Estado ou do Município ou executem serviço de relevância pública, na forma do artigo 27 da Lei Orgânica Nacional do Ministério Público;

Promotorias de Justiça de Tutela Coletiva de Defesa da
ordem urbanística da capital

CONSIDERANDO que no exercício dessa atribuição pode o Ministério Público, dentre outras providências, expedir **RECOMENDAÇÕES** dirigidas aos órgãos da Administração Direta e Indireta, bem como aos concessionários de obras e serviços públicos;

CONSIDERANDO que a expedição de recomendações pelo órgão ministerial visa não só à melhoria dos serviços públicos e de relevância pública como também ao respeito aos interesses cuja defesa lhe cabe promover, podendo, no exercício deste instrumento, fixar prazo razoável para a adoção das providências cabíveis pelos responsáveis (artigo 6º, inciso XX da Lei Complementar nº 75/93 c/c artigo 27 e 80 da Lei nº 8.625/93);

CONSIDERANDO os potenciais efeitos perniciosos *concretos* que poderão ser observado sobre o tecido urbano do Município do Rio de Janeiro acaso venha a ser aprovado o PLC 174/2020, nos moldes em que estabelecido;

CONSIDERANDO as questões de ordem pertinentemente trazidas por diversas organizações da sociedade civil, notadamente pelo Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico, pela Associação de Moradores do Jardim Botânico e de São Conrado, pelo Clube de Engenharia, pela Sociedade dos Engenheiros e Arquitetos do Estado do Rio de Janeiro, assim como pelo Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Rio de Janeiro – CREA/RJ¹, pelo Fórum de Planejamento Urbano do Rio (FPU)², pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade

¹ <https://novoportal.crea-rj.org.br/crea-rj-e-contrario-a-plc-174-que-possibilita-desorganizacao-urbanistica-na-cidade-do-rio-de-janeiro/>

² <http://www.soniarabello.com.br/plc-174-2020-carta-do-forum-de-planejamento-urbano-do-rio-a-cmrj/>

Promotorias de Justiça de Tutela Coletiva de Defesa da
ordem urbanística da capital

Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ)³, bem como pelo Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Rio de Janeiro – CAU/RJ⁴;

CONSIDERANDO que todas as entidades acima apontadas manifestaram profundo receio frente ao Projeto de Lei Complementar nº 174/2020 de autoria do Poder Executivo, ora Representando, pelo Prefeito Municipal Marcelo Crivella, e que está atualmente em fase de análise pelas Comissões da Câmara Municipal do Rio de Janeiro, presidida pelo Exmo. Sr. Vereador Jorge Fellipe;

CONSIDERANDO que, analisado o conteúdo do Projeto de Lei Complementar nº 174/2020, foram verificadas eventuais desconformidades de ordem formal nos procedimentos estabelecidos para o ingresso do ato legislativo no ordenamento jurídico, bem como em relação ao próprio conteúdo;

CONSIDERANDO o edital de Convocação expedido pelo Presidente da Câmara Municipal do Rio de Janeiro no dia 18 de junho de 2020, a fim de que se realize Reunião Conjunta Extraordinária em 22 de junho de 2020, com o fim de analisar e emitir parecer ao Projeto de Lei Complementar nº 174/2020;

CONSIDERANDO que, em se tratando de normas urbanísticas complementares acerca do planejamento do território urbano, imperiosa a ampla participação popular, seja ela a manifestação popular *stricto sensu*, dos conselhos de classes e de associação/entidades interessadas, o que não se faz possível no contexto atual verificado, pois não se exaure com a manifestação das Comissões da Câmara;

³ <http://www.ippur.ufrj.br/index.php/pt-br/noticias/771-nota-de-repudio-ao-projeto-de-lei-complementar-plc-174-2020-em-tramitacao-na-camara-municipal-do-rio-de-janeiro>

⁴ <https://www.caurj.gov.br/o-plc-174-2020-e-um-desrespeito-a-propria-casa-legislativa-afirma-conselheiro-lucas-faulhaber/>

Promotorias de Justiça de Tutela Coletiva de Defesa da
ordem urbanística da capital

CONSIDERANDO que essa participação deriva de previsão da Constituição Estadual que encerra o capítulo sobre competência dos Municípios (artigo 359, caput, da CERJ), asseverando que, na elaboração e na execução da política de desenvolvimento urbano, o Município deverá promover e assegurar a gestão democrática e participativa da cidade;

CONSIDERANDO que cabe ao Estado Rio de Janeiro e aos seus Municípios assegurar dentro da política pública acerca do planejamento urbano a “*participação ativa das entidades representativas no estudo, encaminhamento e solução dos problemas, planos, programas e projetos que lhes sejam concernentes;*”, bem como “*utilização racional do território e dos recursos naturais, mediante controle da implantação e do funcionamento de atividades industriais, comerciais, residenciais e viárias*” (art. 234, Constituição do Estado do Rio de Janeiro);

CONSIDERANDO ainda que para a elaboração do projeto de lei municipal deverá ocorrer a participação das entidades participativas quando a lei municipal pretender dispor 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. 236, Constituição do Estado do Rio de Janeiro);

CONSIDERANDO que, da análise do PLC 174/2020, extrai-se o nítido propósito arrecadatário do ente público⁵, bem como a intenção de fomentar o setor da construção civil, constatação que faz com que pareça forte suspeita de

⁵ Conforme Parecer da Comissão de Justiça e Redação e das Comissões de Mérito: “*No mérito trata-se de uma Proposição com o objetivo de aumentar a arrecadação financeira do erário e incrementar o setor da construção civil e gerando empregos visando à contratação de mão de obra dentro da nossa Cidade.*” (<https://mail.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/scpro1720.nsf/f6d54a9bf09ac233032579de006bfef6/51c37125cee4611b03258570006588d3?OpenDocument>)

Promotorias de Justiça de Tutela Coletiva de Defesa da
ordem urbanística da capital

inconstitucionalidade material sobre o projeto, mormente diante do disposto no artigo 229 da CERJ, segundo o qual “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”;

CONSIDERANDO, também, que o Estatuto da Cidade - inciso II do seu artigo 2º - prescreve 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”;

CONSIDERANDO que os arts. 43 a 45 do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/01) regulamentam a gestão democrática da cidade e seus mecanismos, como, por exemplo, a realização de debates, audiências e consultas públicas e a iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

CONSIDERANDO que o Edital de Convocação para audiência pública virtual para debater o PLC 174/2029 foi publicado no dia 22 de maio de 2020 (<https://mail.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/comcomp.nsf/f70dd9b364d412fa802567f8006df54c/61734c80e8d248290325856f006f606c?OpenDocument>), ou seja, com antecedência de meros 03 (três dias) da data aprazada para o ato, o que certamente amesquinhou a aptidão de efetiva participação popular no debate do projeto;

CONSIDERANDO que não há notícia de que a convocação para a referida audiência pública tenha sido adequada e suficientemente divulgada nos meios de comunicação, mídias sociais ou sítios eletrônicos dos poderes legislativo e executivo;

Promotorias de Justiça de Tutela Coletiva de Defesa da
ordem urbanística da capital

CONSIDERANDO que a audiência pública convocada para análise do PL 174/2020 foi realizada na data de 25 de junho de 2020 por meio *exclusivamente* virtual, através da plataforma Zoom (<https://youtu.be/LmulWtICAE>);

CONSIDERANDO que as audiências realizadas em tempo de pandemia por plataformas exclusivamente virtuais não podem ter o condão de substituir adequadamente aquelas realizadas presencialmente em tempos de normalidade sanitária;

CONSIDERANDO que a participação dos agentes sociais não pode ser meramente formal, já que à população diretamente afetada pelos impactos do projeto deve ser garantida a possibilidade de influência, acompanhamento e fiscalização das decisões tomadas em âmbito legislativo;

CONSIDERANDO que a democratização dos processos e da gestão da coisa pública também servem para fortalecer a sistemática de *accountability* social, que abrange tanto a fiscalização pela sociedade das decisões que são tomadas nos órgãos públicos, como a possibilidade de que, a partir de suas contribuições, eventuais correções e modificações sejam promovidas;

CONSIDERANDO que, nesse contexto, a adoção de formato exclusivamente virtual para a realização de audiências públicas acaba por restringir o acesso do público aos debates acerca das repercussões do projeto, mormente em virtude do fato de que o acesso aos meios informatizados ainda não é universal, visto que, de acordo com pesquisa divulgada em 2019, na região sudeste, 73% dos

Promotorias de Justiça de Tutela Coletiva de Defesa da
ordem urbanística da capital

domicílios possuem acesso à internet, mas apenas 47% desses possuem, simultaneamente, computador e acesso à internet⁶;

CONSIDERANDO, ainda, que o acesso a essas tecnologias da informação e comunicação é ainda mais restrito nos setores sociais mais vulneráveis, que, por outro lado, são também os mais prejudicados pela inadequação crônica dos serviços de saneamento básico e que, por isso, devem ter garantida sua participação no debate público;

CONSIDERANDO que a adoção exclusiva desses meios tecnológicos carece de um debate prévio e qualificado acerca de sua viabilidade, bem como de experimentações concretas que demonstrem a sua (in)adequação aos fins colimados pela real participação popular;

CONSIDERANDO que a inviabilidade da adoção exclusiva dos meios informatizados não se resume à disposição dos meios eletrônicos pela população, pois os setores sociais também devem ter capacidades técnicas para extrair das ferramentas seu integral potencial, a fim de que a audiência pública virtual tenha os mesmos atributos da presencial, o que, no momento, é um objetivo inalcançável;

CONSIDERANDO diante dessa circunstância fática, vale ressaltar e extrair trecho da manifestação da Sociedade dos Engenheiros e Arquitetos do Estado do Rio de Janeiro⁷ que aponta “(...) *Surpreende-nos ainda a marcação de Audiências Públicas com pouca divulgação, e sem a devida distribuição dos documentos sobre as avaliações*”

⁶ Essa pesquisa é realizada anualmente por TIC Domicílios, com o objetivo de mapear o acesso à infraestrutura de tecnologias da informação e da comunicação. A edição mencionada, divulgada em 2019, pode ser acessada em: <<https://www.cetic.br/tics/domicilios/2018/domicilios/A4>> e <https://www.cetic.br/tics/domicilios/2018/domicilios/A4B/>

⁷ Manifestação constante no bojo do expediente administrativo MPRJ 2019.00280117

Promotorias de Justiça de Tutela Coletiva de Defesa da
ordem urbanística da capital

*de impacto por parte da Secretaria Municipal de Urbanismo aos participantes, para
opinamento e tomada de posição (...)"*;

CONSIDERANDO que a Reunião Conjunta Extraordinária realizada em 22 de junho de 2020, com o fim de analisar e emitir parecer ao Projeto de Lei Complementar nº 174/2020, não se mostrou suficiente a promover o efetivo debate democrático necessário anterior à votação do PLC nº 174/2020;

CONSIDERANDO que foi expedido ofício conjunto entre as Promotorias de Justiça de Tutela da Ordem Urbanística em 19 de junho de 2020 à Secretaria Municipal de Urbanismo solicitando informações acerca da avaliação urbanística estratégica, bem como a realização de reunião por meio virtual tendo como pauta os mencionados esclarecimentos técnicos, sendo certo que o referido ofício foi ignorado pelo Município;

CONSIDERANDO que a tramitação em desatendimento à ampla participação democrática do caso em concreto não corresponde ao habitual tratamento direcionado pelo Poder Executivo frente à matéria urbanística, especialmente considerando o longo tempo ainda em vigência da Lei de Uso e Ocupação do Solo do Município do Rio de Janeiro e a proximidade da data de revisão do Plano Diretor, como disposto pelo Estatuto da Cidade;

CONSIDERANDO que as normas contidas no Projeto de Lei Complementar 174/2020 conflitam com a iniciativa em curso da revisão do Plano Diretor Municipal, bem como com o conteúdo da Lei Complementar 198/2019, que revisou o vetusto Decreto 322/76, diplomas legais considerados como codificações, o que, à luz dos artigos 70, V e IX e 73, §§ 1º e 2º da LOM, impede que o PLC 174/2020 seja submetido à votação antes da realização do efetivo debate democrático;

Promotorias de Justiça de Tutela Coletiva de Defesa da
ordem urbanística da capital

CONSIDERANDO que o processo de revisão do Plano Diretor do Município do Rio de Janeiro, o qual vinha sendo conduzido pela Secretaria Municipal de Urbanismo, mediante a realização de oficinas temáticas, foi suspenso em razão da pandemia de COVID-19, não havendo razão aparente para que tenha sido atribuído tratamento diferenciado à tramitação do PL 174/2020;

CONSIDERANDO que, no aspecto material, vale ressaltar, segundo informações obtidas, o projeto de lei não foi amplamente instruído com os dados técnicos referentes (i) à avaliação urbanística/ambiental estratégica dos efeitos do projeto de lei complementar em discussão; (ii) aos impactos, positivos e negativos, na ordem urbanística e no meio ambiente, este considerado em sentido amplo, aos efeitos concretos decorrentes dos comandos normativos contidos no projeto de lei complementar em comento; (iii) à expectativa de arrecadação de recursos extraordinários decorrentes da cobrança da mais-valia e da, assim denominada “mais-valerá”, introduzidas como instrumento de compensação pelas irregularidades urbanísticas tipificadas no projeto de lei complementar em discussão e, por consequência, (iv) à correspondente afetação dos recursos orçamentários extraordinários, em expectativa, aos programas e ações governamentais inseridos na Lei Orçamentária Anual em vigor e, por fim, (v) à expectativa de novos postos de trabalhos a serem criados na cadeia produtiva do segmento da construção civil;

CONSIDERANDO que a ausência de dados técnicos inviabiliza qualquer iniciativa no sentido de verificar a correção e até mesmo a compatibilidade das proposições legislativas com a realidade do Município do Rio de Janeiro, que pode ensejar o desperdício dos já escassos recursos públicos e a lesão a inúmeros direitos fundamentais;

Promotorias de Justiça de Tutela Coletiva de Defesa da
ordem urbanística da capital

CONSIDERANDO que não se há notícia dos documentos técnicos instruindo o projeto de lei, assim como, mesmo após solicitação do Parquet para a apresentação e publicização dos mencionados até o presente momento, nada foi fornecido pela Administração Pública Municipal, o que torna obscura a elaboração e higidez do PLC nº 174/2020;

CONSIDERANDO que o PLC nº 174/2020 poderá afetar negativamente – em proporções desconhecidas, em razão da ausência de dados públicos apresentado pelo Poder Público - características ambientais e sociais da Cidade do Rio de Janeiro, além de afetar patrimônios mundialmente reconhecidos, a mobilidade urbana, a segurança da malha viária e a saúde pública;

CONSIDERANDO que dentre os dados técnicos não publicitados, portanto, desconhecidos por parte de quase a integralidade da população carioca, estão aqueles relacionados à arrecadação decorrente das medidas apresentadas, a eventuais gastos da implementação de aparatos públicos (v.g. relacionados à saúde, à educação, ao saneamento básico), ao contraste financeiro ao erário decorrente das isenções e descontos previstos, bem como questões como a segurança das edificações que serão regularizadas e a atuação administrativa de averiguação;

CONSIDERANDO, por fim, que o ordenamento jurídico relacionado à ordem urbanística deve resguardar o bem-estar coletivo, consubstanciado nas funções sociais da Cidade, tais como, de moradia digna, trabalho, mobilidade sustentável, segurança, lazer, resta dúvida palpável se o Projeto de Lei Complementar apresentado pelo Poder Executivo e o procedimento adotado pelo Poder Legislativo consideram, efetivamente, os benefícios e os impactos negativos e positivos - até este momento desconhecidos pela população em geral – da alteração legislativa;

Promotorias de Justiça de Tutela Coletiva de Defesa da
ordem urbanística da capital

CONSIDERANDO que, no dia 23 de junho de 2020, foi realizada Sessão Extraordinária para discussão e votação do PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 174/2020 DE AUTORIA DO PODER EXECUTIVO, 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”*;

CONSIDERANDO que, a despeito de todas as inconsistências observadas no PLC 174/2020, na referida Sessão Extraordinária o projeto foi votado e aprovado em primeira discussão, tendo recebido as emendas 01, 02, 03, 05, 06, 07 e 08, tendo sido desde logo convocada a segunda discussão para após o interstício de 48h, ou seja, para o dia 25 de junho de 2020;

CONSIDERANDO que as observações ora tecidas não são vinculativas relativamente aos demais órgãos de execução ministeriais que porventura venham a analisar a juridicidade do projeto sob votação, em especial a atribuição originária do Procurador Geral de Justiça no controle de constitucionalidade de leis e atos normativos;

RECOMENDA às autoridades abaixo nominadas a adoção das seguintes **providências**:

I – Ao Exmo. Sr. Prefeito da Cidade do Rio de Janeiro:

Promotorias de Justiça de Tutela Coletiva de Defesa da
ordem urbanística da capital

- 1) a retirada do Projeto de Lei Complementar 174/2020 de discussão na Câmara Municipal do Rio de Janeiro, com a finalidade da:
- a) garantia do princípio da gestão democrática da Cidade, por meio da submissão do Projeto de Lei Complementar 174/2020 à discussão no COMPUR – Conselho Municipal de Política Urbana, sem prejuízo de, em concomitância à discussão no referido Conselho, a cooptação de informações da sociedade civil, organizada ou individualmente considerada, por convocação/convite à população interessada para debates e/ou audiências públicas prévias à consolidação do mencionado projeto de lei complementar, conforme disposto no artigo 3º, XXV da Lei Complementar 111/11 – Plano Diretor da Cidade do Rio de Janeiro.
 - b) garantia do princípio da participação qualificada da sociedade civil, por meio da preservação do direito fundamental do cidadão de acesso à informação, mediante a disponibilização de todos os dados técnicos produzidos pelos órgãos públicos responsáveis pelas políticas públicas setoriais que integram a Política Urbana, conforme previsto na Lei Complementar 111/11 – Atual Plano Diretor, eventualmente produzidos/armazenados nos Sistemas Integrados de Planejamento e Gestão Urbana, de Planejamento e Gestão Ambiental, de Informações Urbanas, de Controle de Uso e Ocupação do Solo e de Defesa da Cidade; que tenham embasado a decisão do Poder Executivo quanto aos impactos positivos do Projeto de Lei Complementar em questão nas esferas de proteção da ordem urbanística, do meio ambiente, do trabalho/renda e do orçamento público, além da indicação dos programas e ações governamentais contidos na LOA em vigor, mitigadores dos eventuais impactos negativos nas esferas dos direitos fundamentais

Promotorias de Justiça de Tutela Coletiva de Defesa da
ordem urbanística da capital

acima elencados, atingidos pelo PLC 174/2020, e que garantam o equilíbrio urbanístico/ambiental do território da Cidade do Rio de Janeiro.

II - Ao Exmo. Sr. Presidente da Câmara Municipal do Rio de Janeiro:

- 1) que antes de submeter o PLC 174/2020 à deliberação da Casa Legislativa:
 - a) seja expedida requisição dirigida ao Poder Executivo Municipal solicitando a apresentação da avaliação urbanística estratégica e de estudos técnicos-científicos que, porventura, tenham embasado o conteúdo do Projeto de Lei Complementar 174/2020.
 - b) Que seja assegurada a garantia do princípio da participação popular, ampla e qualificada, no processo legislativo de discussão do Projeto de Lei Complementar 174/2020, por meio da designação de audiências públicas amplas e setorizadas, estas definidas por critérios objetivos e pertinentes com o Projeto de Lei Complementar em discussão, após o cumprimento do item anterior pelo Poder Executivo Municipal, conforme art. 2-A, inciso II, da Lei Federal 10.257/2001;
 - c) Que, após a manifestação das Comissões que compõem da Câmara de Vereadores se verifique como imprescindível o encaminhamento do PLC à participação popular, inclusive com a realização de audiências públicas e a manifestação das entidades com expertise técnica a fim de atingir os preceitos constitucionais e infraconstitucionais que regem o processo legislativo democrático.

**Promotorias de Justiça de Tutela Coletiva de Defesa da
ordem urbanística da capital**

Por fim, observados os termos do artigo 60 da Resolução GPGJ nº 2.227/20218, fica estipulado o prazo de 10 dias, para que as autoridades recomendadas, querendo, apresentem respostas fundamentadas, por escrito, sobre o atendimento ou não da presente Recomendação.

Rio de Janeiro, 24 de junho de 2020.

Marcus Cavalcante Pereira Leal
Promotor de Justiça

Laura P. de Lucca Abelha
Promotora de Justiça

Glaucia Rodrigues Torres de Oliveira Melo
Promotora de Justiça
GAEMA

José Alexandre Maximino Mota
Promotor de Justiça
GAEMA

Plinio Vinicius D'Avila Araujo
Promotor de Justiça
GAEMA

Gisela Pequeno Guimarães Corrêa
Promotora de Justiça
GAEMA

Julia Miranda e Silva Sequeira
Promotora de Justiça
GAEMA

Luciana Soares Rodrigues
Promotora de Justiça
GAEMA