

**Assessoria Técnica na análise do
PLC44/2021 - Revisão Do Plano Diretor:
SISTEMATIZAÇÃO DE DEBATES E
PROPOSTAS**



**PRODUTO COMPLEMENTAR
ANÁLISE DAS PROPOSTAS DE EMENDAS
DO PODER EXECUTIVO AO PLC 44/2021**



Instituto Brasileiro De Administração Municipal – IBAM

Superintendente Geral - Paulo Timm

Superintendente de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (DUMA) - Alexandre Santos

COORDENAÇÃO

Alexandre Santos	Supervisão Geral
Henrique Barandier	Coordenação Técnica

EQUIPE TÉCNICA

Jessica Ojana	Arquiteta e Urbanista
Alberto Lopes	Arquiteto e Urbanista
Eduardo Rodrigues	Geógrafo
Eduardo Domingues	Consultor Jurídico
Marcus Alonso Ribeiro	Consultor Jurídico
Maria da Graça Neves	Administradora Pública
Bernardo Mercante	Cientista Social
Ângela Maria Fontes	Economista
Miria Maleque	Arquiteta e Urbanista
Monica Dias	Arquiteta e Urbanista
Giovanna Cavalcanti	Engenheira Ambiental
Mariana Dalsgaard	Estagiária em Arquitetura e Urbanismo
João Pedro Costa	Estagiário em Geografia

Junho/2023

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	4
1. AS PROPOSTAS DE EMENDAS DO EXECUTIVO E SUAS JUSTIFICATIVAS	5
2. ANÁLISE DAS PROPOSTAS PRINCIPAIS DO PLC 44/2021 EM FACE DAS EMENDAS DO EXECUTIVO	10
2.1. A introdução da OODC no ordenamento urbanístico do Rio de Janeiro como instrumento de aplicação geral	11
2.2. A consolidação da legislação urbanística do Município	13
2.3. O adensamento da Zona Norte para conformação do “Super Centro” ou “Centro Expandido”	16
2.4. A criação de Zonas de Especial Interesse Social (ZEIS)	17
3. ANÁLISE DAS PRINCIPAIS ALTERAÇÕES PROPOSTAS EM CADA TÍTULO DO PLC 44/2021	19
3.1. Título I - Do Plano Diretor, da Política Urbana e das Políticas Setoriais	19
3.2. Título II - Do Ordenamento Territorial	21
3.3. Título III – Dos Instrumentos da Política Urbana	22
3.4. Título IV – Do Parcelamento e do Remembramento do Solo	30
3.5. Título V – Do Uso e Ocupação do Solo	32
3.6. Título VI – Das Estratégias de Implementação, Acompanhamento e Gestão Democrática do Plano Diretor	35
3.7. Título VII – Disposições Gerais, Transitórias e Finais	35
4. CLASSIFICAÇÃO DAS PROPOSTAS DE EMENDAS DO PODER EXECUTIVO	36
ANEXO 1 – QUADROS DE CLASSIFICAÇÃO DAS PROPOSTAS DE EMENDAS	38
ANEXO 2- NOTA TÉCNICA – OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR	56

APRESENTAÇÃO

Este documento consiste no Produto Complementar – Análise das Propostas de Emendas do Poder Executivo ao PLC 44/2021 – relativo ao Contrato 08/2022 e aditivo, firmado entre a Câmara Municipal do Rio de Janeiro – CMRJ e o Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM, tendo por objeto o “assessoramento à Comissão do Plano Diretor instituída pela RMD nº 1.536/21, no exame do Projeto de Lei Complementar nº 44/21, mediante estudo, elaboração de relatórios, apoio em audiências e tarefas correlatas”.

O produto reúne análises do conjunto de 215 emendas propostas pelo Poder Executivo ao seu próprio Projeto de Lei, após cerca de 8 meses de discussões no legislativo com a realização de mais de 20 audiências públicas promovidas pela Câmara Municipal. Muitas das propostas são apenas para ajustes formais ou aperfeiçoamento do texto da lei. Mas uma quantidade significativa representa alterações de conteúdo do texto original, grande parte podendo ser classificadas como alterações relevantes.

Embora se possa considerar que o processo de discussão com a sociedade levaria às revisões, em muitos casos o que se verifica são mudanças importante de posicionamento do Poder Executivo em relação a matérias tratadas no Plano Diretor, sem necessariamente vinculação com os debates nas audiências públicas. Outras tantas, sem dúvida, decorrem exatamente das discussões não apenas com representantes do legislativo, mas com a sociedade civil e, em alguma medida, com esta Consultoria que buscou levar elementos para reflexão nas audiências públicas, sempre com espírito de contribuir para o aprimoramento do novo Plano Diretor da Cidade do Rio de Janeiro.

Este produto consiste, portanto em um grande balanço a partir da análise das emendas, estando organizado nas seguintes partes:

- a) As propostas de emendas do Executivo e suas justificativas;
- b) Análise das propostas principais do PLC 44/2021 em face das emendas do executivo;
- c) Análise das principais alterações propostas em cada título do PLC 44/2021;
- d) Quadros de classificação das propostas de emendas do Poder Executivo

1. AS PROPOSTAS DE EMENDAS DO EXECUTIVO E SUAS JUSTIFICATIVAS

As propostas de emendas ao PLC44/2021 protocolados pelo Poder Executivo em novembro de 2022 chamaram atenção, em um primeiro momento, pela quantidade: 215 emendas em um projeto de lei com 467 artigos, com 26 anexos. É verdade que o processo de discussões públicas conduzido pela Câmara Municipal do Rio de Janeiro (CMRJ) levantou uma série de questões que sinalizavam para a necessidade de ajustes ao projeto de lei. Ao todo, foram realizadas 26 audiências públicas ao longo de 2022, sendo 15 delas territoriais, em todas as regiões da cidade. Soma-se a isso, as contribuições encaminhadas pela sociedade civil por meio dos canais de participação abertos pela CMRJ, sistematizadas em produtos anteriormente entregues pela consultoria do IBAM (ver Produtos 3 e 4).

Era esperado, pois, que da interação com a sociedade, viessem propostas de emendas formuladas, em especial, pelos parlamentares, ainda mais considerando a atuação da Comissão Especial do Plano Diretor constituída para analisar o projeto de lei. Como se viu nas audiências públicas, os representantes do Poder Executivo por diversas vezes assumiram compromissos de promover ajustes ao projeto de lei em razão das críticas e sugestões dos participantes. Entretanto o amplo conjunto de emendas envolvem propostas que podem ter decorrido dos debates públicas, mas também uma grande quantidade que representam revisões do próprio Executivo em relação ao originalmente proposto.

Os quadros a seguir buscam trazer um panorama geral das emendas propostas pelo Poder Executivo. Das 215, 206 promovem alterações no texto da lei, incidindo em todos os Títulos do PLC 44/2021. Nove emendas propõem alterações nos anexos, incluindo alterações no zoneamento e nos parâmetros urbanísticos incidentes nas zonas urbanas.

Total de Emendas por Título do PLC 44/2021

TÍTULO	TOTAL DE EMENDAS
TÍTULO I DO PLANO DIRETOR, DA POLÍTICA URBANA E DAS POLÍTICAS SETORIAIS	28
TÍTULO II DO ORDENAMENTO TERRITORIAL	3
TÍTULO III DOS INSTRUMENTOS DA POLÍTICA URBANA	39
TÍTULO IV DO PARCELAMENTO E DO REMEMBRAMENTO DO SOLO	32

TÍTULO	TOTAL DE EMENDAS
TÍTULO V DO USO E OCUPAÇÃO DO SOLO	93
TÍTULO VI DAS ESTRATÉGIAS DE IMPLEMENTAÇÃO, ACOMPANHAMENTO E GESTÃO DEMOCRÁTICA DO PLANO DIRETOR	2
TÍTULO VII DAS DISPOSIÇÕES GERAIS, TRANSITÓRIAS E FINAIS	9
ANEXOS	9

Chama atenção a expressiva quantidade de emendas no Título V, que trata das condições de uso e ocupação do solo, correspondendo a mais de 40% das emendas apresentadas. Acrescente-se a isso que as emendas em alguns anexos se referem ao zoneamento e parâmetros urbanísticos, diretamente vinculados também ao Título V.

Dado o quadro geral, o primeiro exercício realizado para se compreender a natureza das emendas propostas foi o de analisar suas justificativas, formuladas pelo próprio Executivo. Para tanto, as emendas foram classificadas, segundo critérios de análise adotados pela consultoria do IBAM, em quatro grupos e totalizadas conforme o quadro abaixo.

Total de emendas segundo análise do conteúdo das justificativas apresentadas pelo Executivo

TÍTULO	TOTAL DE EMENDAS
Ajuste de texto / Coerência da lei	162
Aperfeiçoamento de procedimentos propostos pelo próprio Executivo	9
Não esclarece se é resultado do processo participativo	40
Fundamentadas no processo participativo	4

Por esse balanço, depreende-se que, na visão do Executivo, a grande maioria das emendas representariam apenas ajustes que não incidiriam propriamente sobre o conteúdo. Parte significativa das emendas traz como justificativa tão somente frases como: “A presente emenda pretende aprimorar a redação do Projeto de Lei Complementar nº 44/2021”. Não havendo qualquer referência ao conteúdo alterado, partiu-se do pressuposto que o Executivo informava que se tratava de meros ajustes do texto da lei. Entretanto, a análise mais atenta das emendas propriamente, independentemente de suas justificativas, não confirma tal hipótese, como se verá adiante.

As emendas cujas justificativas correspondem a “aperfeiçoamento de procedimentos propostos pelo próprio Executivo” foram destacadas porque em alguns casos retiram

vinculação de competência a determinados órgãos, optando pode deixar apenas a competência do Executivo. A opção não parece propriamente inadequada, uma vez que pode se compreender que se trata de matéria da organização da administração. Mas como algumas competências são tão claramente associadas a alguns órgãos, como o responsável pelo planejamento urbano, ou pela política ambiental, ou pelo patrimônio histórico cultural, por exemplo, também parece razoável o plano diretor especifique para que, eventualmente, a competência não seja afastada do órgão técnico correspondente.

Ainda sobre as justificativas do Executivo, cabe destacar que apenas 4 delas sinalizam que a mudança proposta decorre das audiências públicas promovidas pela CMRJ. Outras 40 são compreendidas também como alterações efetivas do projeto de lei, mas não são correlacionadas com o processo participativo nas justificativas do Executivo. Independentemente da motivação, é certo que bem mais que 4 propostas de emendas dizem respeito a temas efetivamente tratados nas audiências públicas. Entretanto as justificativas sugerem que, apesar do Executivo se fazer representar em todos os eventos, a interação com os participantes não parece ter sido aspecto de maior relevância para fundamentar as propostas apresentadas.

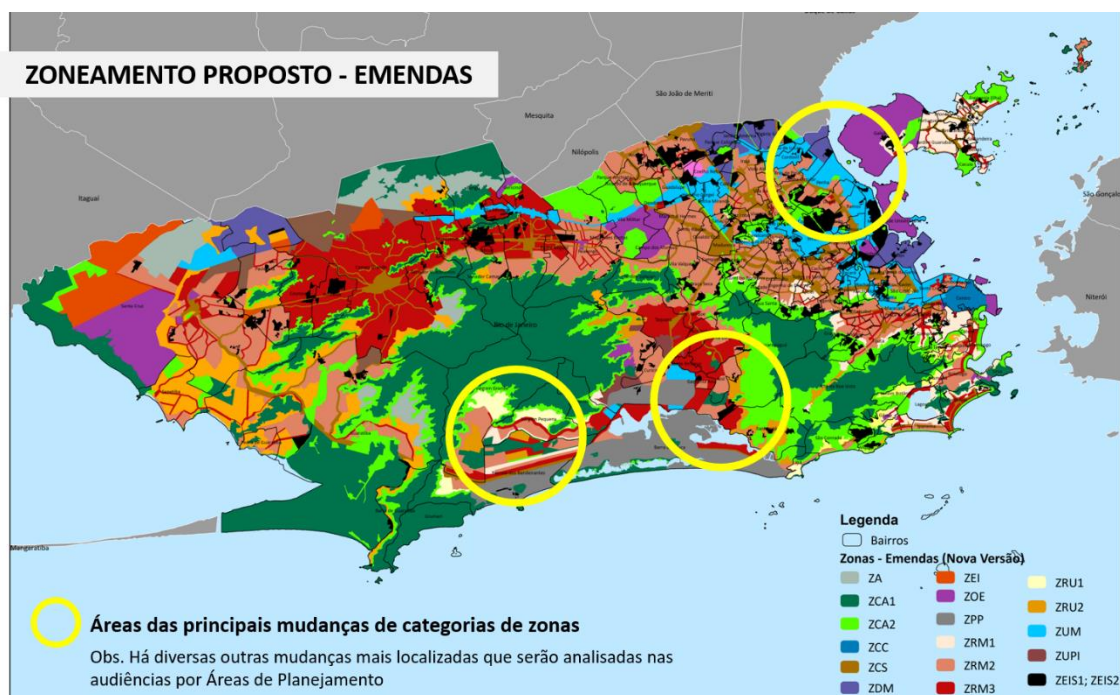
A análise de conteúdo das emendas permite afirmar que, de fato, parte delas representa meros ajustes formais ou de texto, mas a maioria corresponde, efetivamente, a alterações de conteúdo, que, certamente, deveriam ser acompanhadas de justificativas consistentes. Dessas que representam alterações de conteúdo, pela análise do IBAM, existem alterações relevantes e alterações pontuais, conforme o quadro abaixo:

Total de emendas segundo categorias de análise de conteúdo

TÍTULO	TOTAL DE EMENDAS
Ajuste de texto / Coerência da lei	86
Alteração pontual	44
Alteração relevante	85

Ressalta-se que a análise que gerou a tabela acima não entrou propriamente no mérito de se as alterações são positivas ou negativas, se estão ou não bem fundamentadas. Optou-se, nesse primeiro momento, por apenas identificar se há ou não alteração de conteúdo e se a alteração é apenas pontual ou relevante. Entende-se por relevantes, aquelas alterações que mudam o sentido do dispositivo a ser emendado.

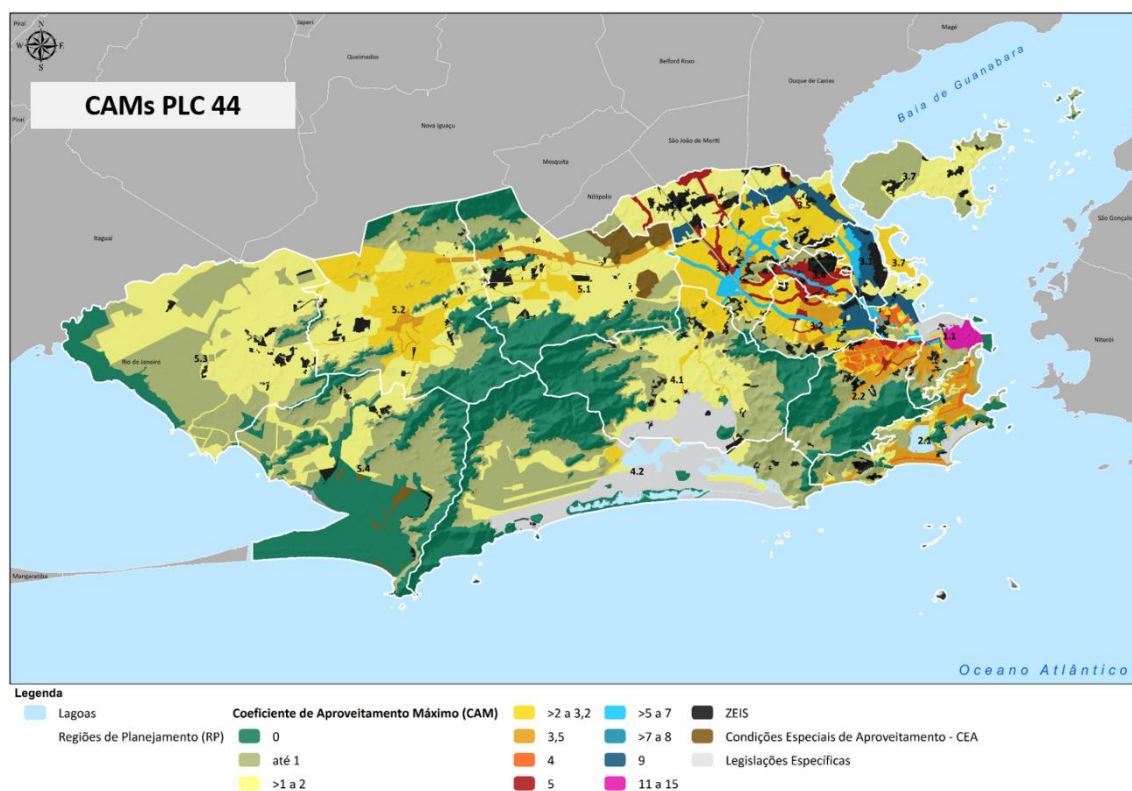
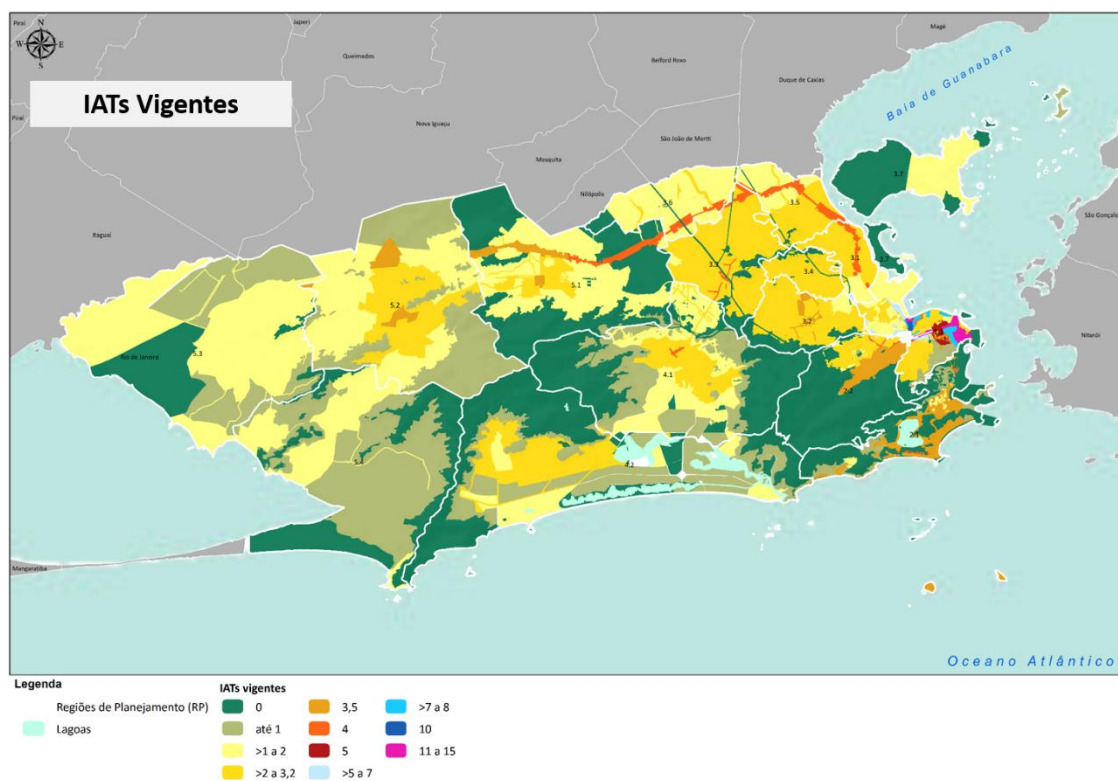
As propostas de emendas trazem diversas alterações no zoneamento, porém as que chamam mais atenção em uma primeira leitura dizem respeito a três grandes áreas da cidade, indicadas na figura abaixo e especificadas a seguir.

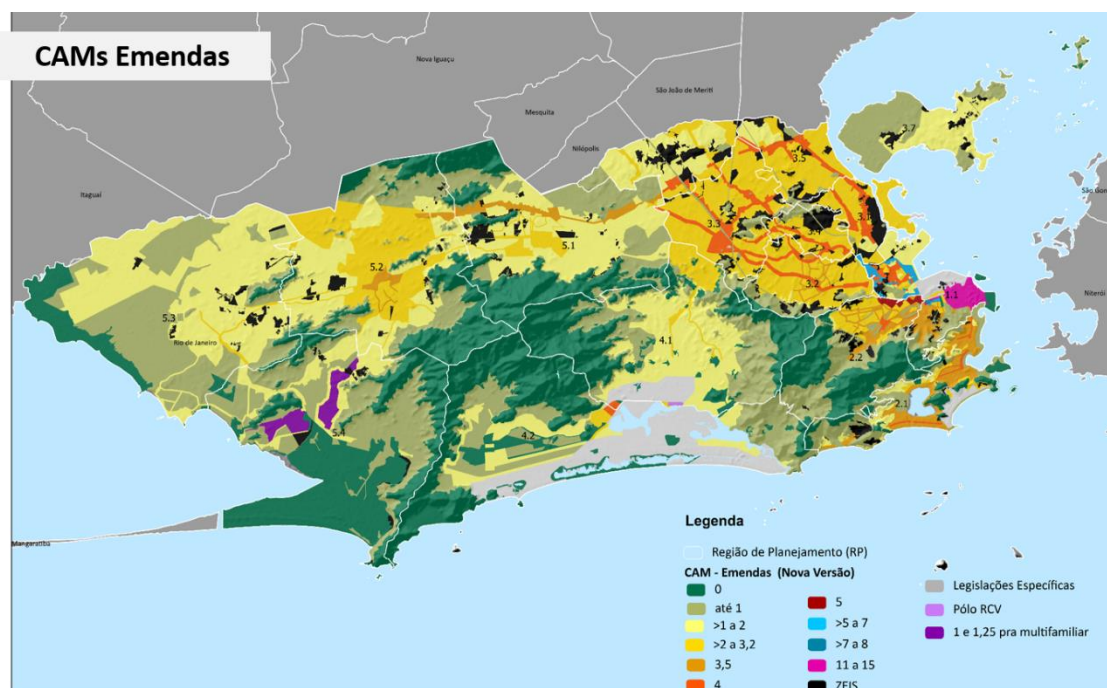


- O eixo da Avenida Brasil, uma vez que se propõe a extinção da Zona Franca Urbanística (ZFU) e reenquadramento no zoneamento das áreas em torno;
- Parte da região da Barra e Jacarepaguá, em trechos que, pelo texto original permaneceriam sob o Dec. 3046/1981, mas para os quais são propostos novos parâmetros urbanísticos;
- A região das Vargens Grande e Pequena, para onde a proposta original do PL 44/2021 era mais restritiva do que o zoneamento da APA do Sertão Carioca, instituído por meio do Dec. 50.412/2022.

Ainda numa análise abrangente e preliminar, chama atenção as mudanças, em várias zonas, dos Coeficientes de Aproveitamento Máximo, que indicam o potencial construtivo admitido pela legislação em cada área. O PLC 44/2021 trazia como uma de suas propostas estruturantes a elevação do potencial construtivo ao longo do eixo viário da Av. Brasil, com a criação da ZFU, e ao longo dos eixos viários, em especial ferroviários e metroviários, da zona norte e subúrbio. Na visão do Executivo, à época da apresentação do projeto de lei, tal medida seria fundamental para a dinamização da região e conformação do que se chamou de Super Centro. Houve muitas críticas a tal proposta, e as emendas apresentadas indicam uma revisão da ideia original do Executivo, com a redução expressiva dos potenciais construtivos. Tal assunto será

retomado com mais profundidade no próximo item, mas as figuras a seguir ilustram as mudanças propostas pelo projeto de lei original e a reformulação com as emendas.





Em várias áreas da cidade houve redução do CAM proposto pelo PLC 44/2021, em especial na Área de Planejamento 3 (AP3). Entretanto, observa-se que alterações de outros parâmetros construtivos podem também incidir nas condições objetivas de aproveitamento dos terrenos, o que foi analisado para as audiências de cada Área de Planejamento e consta dos relatórios de atividades entregues pelo IBAM. Embora seja relevante, o potencial construtivo não é o único fator determinante das possibilidades de aproveitamento dos terrenos, não devendo se perder de vista que em grande parte da cidade, e também em grande parte da AP3, o potencial construtivo admitido pela legislação vigente não é realizado.

2. ANÁLISE DAS PROPOSTAS PRINCIPAIS DO PLC 44/2021 EM FACE DAS EMENDAS DO EXECUTIVO

De acordo com a análise geral do PLC 44/2021 consolidada no Produto 2 da assessoria do IBAM, quatro temas foram considerados estruturantes da proposta do novo Plano Diretor encaminhada à CMRJ pela Prefeitura Municipal. São eles:

- A introdução da OODC no ordenamento urbanístico do Rio de Janeiro como instrumento de aplicação geral;
- A consolidação da legislação urbanística do Município;

- O adensamento da Zona Norte para conformação do “Super Centro” ou “Centro Expandido”;
- A criação de Zonas de Especial Interesse Social (ZEIS).

É possível afirmar que esses principais temas do projeto de lei original são objeto de alterações significativas pelas propostas de emendas, o que representa, em alguns casos, mudanças de posicionamento do Poder Executivo sem necessariamente vinculação com os debates públicos. Para compreender os aspectos mais relevantes sobre cada tema, analisa-se, a seguir, cada um individualmente.

2.1. A introdução da OODC no ordenamento urbanístico do Rio de Janeiro como instrumento de aplicação geral

A regulamentação da OODC como instrumento de aplicação geral era, possivelmente, o maior avanço trazido pelo texto original do PLC 44/2021. Tal avanço foi amplamente saudado nas audiências públicas promovidas pela CMRJ, que centraram o debate em torno do instrumento não em sua concepção propriamente, mas na aplicação dos recursos advindos de sua implementação.

As emendas propostas pelo Executivo não adentram a questão da aplicação de recursos da OODC, mantendo, inclusive, o texto original do art.99 que é incompatível com os termos do Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257/01). O referido artigo sugere, ainda eu de forma implícita, a possibilidade de aplicação dos recursos fora da relação de alternativas estabelecidas no Estatuto da Cidade.

São duas as discussões principais que tanto o texto original como as emendas optam por deixar na forma mais aberta possível. A primeira, se ao menos um percentual da arrecadação com a OODC deve ser destinada necessariamente para programas de habitação de interesse social. Dada a magnitude do problema habitacional do Rio de Janeiro e a importância de se garantir que a OODC cumpra seu papel redistributivo, tal medida parece não apenas justificável como oportuna. A segunda questão diz respeito à vinculação dos recursos da OODC a algum fundo municipal - provavelmente Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano e/ou Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social - ou não. Apesar de diversas manifestações sobre o tema nos eventos públicos, majoritariamente favoráveis à vinculação dos recursos a fundo(s) municipal(is), o Executivo não propôs mudanças ao texto original que não estabelece qualquer vinculação. Considerando que as possibilidades de aplicação dos recursos estão dadas pelo Estatuto da Cidade e que poderiam apenas, dentro do rol estabelecido, ser

restringidas pelo Plano Diretor, parece razoável a sugestão de vinculação a fundo(s) o que tende a favorecer a transparência e o controle social.

Dentre as mudanças trazidas pelas propostas de emendas do Executivo em relação à OODC, duas são as mais importantes: uma porque rompe a ideia fundamental de se ter a OODC como instrumento de aplicação geral, isto é, em toda a cidade; e outra porque introduz um período de carência, sem cobrança da OODC, o que não parece compatível com as determinações do Estatuto da Cidade, a não ser que o Município limite o licenciamento urbanístico ao Coeficiente de Aproveitamento Básico nesse período.

De acordo com a Emenda nº 101, a OODC deixa de incidir nas Áreas de Planejamento 1 e 3 (AP1 e AP3). A justificativa seria para supostamente incentivar o maior aproveitamento dessas áreas. Contudo, as isenções admitidas pelo próprio Estatuto da Cidade devem decorrer de situações/condições específicas e justificáveis, não sendo razoável se isentar indistintamente todo e qualquer empreendimento de áreas extensas, baseando-se apenas em uma ideia do senso comum de que a OODC oneraria os custos de produção e/ou do produto imobiliário final. A OODC incide sobre o preço da terra, recaindo, o ônus que representa, sobre o proprietário ou sobre o adquirente que pretende internalizar mais valias fundiárias.

A Emenda nº 175, por sua vez, determina que nos primeiros cinco anos de vigência do novo Plano Diretor não haverá cobrança de OODC, o que viola o Estatuto da Cidade, que estabelece, em seu art. 28, que “o plano diretor poderá fixar áreas nas quais o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário”. Ou seja, nas áreas em que se puder construir acima do coeficiente de aproveitamento básico, tal direito só poderá ser exercido mediante contrapartida. A carência de cinco anos não pode ser entendida com um dos “casos possíveis de isenção do pagamento da outorga” porque seria a própria regra do período, para toda a cidade, e não a exceção. Além flagrante incompatibilidade com a legislação federal, é importante ressaltar que o Estatuto da Cidade já vigora há mais de 20 anos, sem que o Rio de Janeiro tenha tomado a inevitável medida de instituir a cobrança da OODC. Dado que isso deveria ter ocorrido, no mínimo, a partir de 2001, até porque o Plano Diretor vigente à época já previa o instrumento, não se sustenta o argumento de que sua adoção seria algo imprevisível a impactar e desequilibrar o mercado da construção civil.

Cabe ainda registrar que a mesa Emenda nº 175 trata a OODC como “autuação”, o que é absolutamente inadequado uma vez que não decorre de qualquer infração. Reitera-se, trata tão somente de um ônus àquele que pretender exercer o direito de construir acima do coeficiente de aproveitamento básico de seu terreno. E um ônus legítimo

porque a apropriação privada da mais valia fundiária implica em enriquecimento sem causa.

O Anexo 1 deste documento apresenta uma Nota Técnica sobre o tema que analisa de modo mais aprofundado a proposta de regulamentação da OODC no PLC 44/2021 e as mudanças sugeridas pelas Emendas do Poder Executivo.

2.2. A consolidação da legislação urbanística do Município

Se há algum consenso no meio técnico/acadêmico da área do urbanismo do Rio de Janeiro, possivelmente é o reconhecimento de que a legislação urbanística do município é bastante complexa em razão da multiplicidade de normas existentes, que se acumulam ao longo de décadas incidindo e alterando, sempre parcialmente, uma norma geral de uso e ocupação do solo anacrônica.

Conforme análise apresentada no Produto 2 entregue pela consultoria do IBAM, o PLC 44/2021 pretendia, segundo justificativas reiteradas dos próprios representantes do Executivo, uniformizar conceitos e reorganizar as categorias de zonas para aplicação de parâmetros urbanísticos, incorporando as regras de parcelamento, uso e ocupação do solo no Plano Diretor. Nesse movimento, o projeto de lei propunha a revogação de mais de 40 normas, entre elas o Decreto 322/76 e vários dos Projetos de Estruturação Urbana (PEUS) que estabelecem regras para conjuntos de bairros, editados desde o final dos anos 1970, ao longo dos anos.

A principal crítica em relação a essa proposta geral de consolidação da legislação diz respeito à revogação dos PEUs. Apesar da preocupação legítima da defesa da ambiência dos bairros que seria garantida pelos PEUs, os representantes do Executivo sempre afirmaram que os conteúdos desses, em especial os parâmetros urbanísticos, estavam sendo mantidos.

A discussão se os PEUs estão sendo mantidos ou alterados, entretanto, parece infrutífera, porque o mais importante, neste momento, é avaliar se as propostas contidas no projeto de lei de revisão do Plano Diretor são adequadas ou se precisam ser ajustadas ou revisadas. Em grande medida, as audiências públicas territoriais aportaram elementos para essa avaliação, identificando as principais alterações propostas na legislação urbanística incidente em cada Região de Planejamento.

Embora o foco dos debates recaia sempre sobre os parâmetros urbanísticos, o maior problema em relação à revogação dos PEUs parece ser, na verdade, a questão do enquadramento de usos e atividades, remetido para decreto regulamentador a ser

editado após aprovação do Plano Diretor. Isso porque muitos dos PEUs trazem para a legislação olhar local sobre o que pode ou não, enquanto o Plano Diretor, por tratar da cidade como um todo, aborda os grandes usos.

Para além da preocupação de se garantir esse olhar local reivindicado no momento de se editar o decreto regulamentador, há um aspecto operacional adjacente. O projeto de lei prevê o prazo de seis meses para sua edição, o que remete a preocupação sobre o que valerá no período entre a aprovação do Plano Diretor e o novo decreto, uma vez que a legislação terá sido revogada. Não sendo razoável supor que, nesse interregno, não poderão ser emitidos alvarás de funcionamento ou licenciadas edificações não residenciais, a lei deveria explicitar se continuarão sendo usados os dispositivos hoje em vigor ou a solução a ser adotada.

Pode se apontar também como aspecto importante, relacionado àquele primeiro, que a nova legislação deveria trazer a regulamentação completa do Estudo de Impacto de Vizinhança, instrumento que pode ter papel decisivo na garantia das qualidades urbanas e valores locais no processo de licenciamento de novos empreendimentos e atividades.

A proposta de regulamentação do EIV no projeto original foi objeto de críticas e parecia, de fato, insuficiente para aplicação do instrumento. Por meio de suas emendas, o Executivo optou por remeter o instrumento para regulamentação posterior, em vez de aperfeiçoar a redação original. Não obstante, fixou o porte de empreendimentos, independentemente de localização ou atividade, que poderão estar sujeitos ao EIV, restringindo significativa a eventual aplicação do instrumento, caso venha a ser regulamentado.

Algumas propostas de emendas parecem fragilizar a ideia de consolidação da legislação, o que foi especificado nas apresentações das audiências públicas por Área de Planejamento, cujos relatos encontram-se no Relatório de Atividades 7 apresentado pelo IBAM.

Uma das que ilustram bem essa questão é a Emenda 52, que admite mais um “pavimento de uso comum sobre o último pavimento computável das edificações com sete ou mais pavimentos, admitida área coberta limitada a cinquenta por cento do pavimento inferior e afastado três metros da fachada voltada para o logradouro”. Cria-se uma exceção na aplicação de um parâmetro que deve ser objetivo e de fácil compreensão, que é o gabarito. O texto original do PLC 44/2001 estabelece o conceito geral incluindo no cômputo do gabarito pavimentos de qualquer natureza.

Ao trazer para o texto da nova lei conteúdos parciais de normas a serem revogadas, por vezes, se dificulta a compreensão das propostas e, eventualmente, comprometem a consolidação da legislação. Isso ocorre no Título V, Capítulo V, nas seções referentes às condições específicas por Área de Planejamento. Conforme indicado nas análises por área de planejamento, há situações de divergências entre texto, tabelas e mapas, o que também compromete a consolidação e requer revisão para evitar inconsistências da legislação.

Paralelamente, além dos artigos relativos às condições especiais por Área de Planejamento, há a questão das leis revogadas apenas parcialmente. Assim, será necessário verificar as partes das leis atuais que permanecem, como por exemplo, parte do PEU São Cristóvão (LC 3/20040), do Decr. 10040 (condições de ocupação da ZE-8, Cidade Nova) e do Decr. 7351 (regulamenta a Lei 971, relativa à APA da Saúde, Santo Cristo, Gamboa). O problema é que esses instrumentos mantidos não se restringem à listagem dos imóveis tombados/preservados mas trazem outras determinações e que, eventualmente, podem ser incompatíveis com o novo zoneamento instituído pelo Plano Diretor.

Outro tema a ser considerado frente à ideia de consolidação da legislação urbanística é a previsão de um novo instrumento no Plano Diretor, denominado “Operação Urbana Simplificada”. Esse instrumento já figurava no projeto de lei original, mas foi objeto da Emenda 111, que reescreveu completamente os dispositivos correspondentes.

Trata-se de um instrumento que tem por objetivo, ainda que não explícito, flexibilizar parâmetros urbanísticos em determinadas áreas da cidade, mediante atos normativos específicos, o que é contraditório com a ideia de consolidação da legislação. Ainda que a redação dada pela Emenda 111 estabeleça limites para a flexibilização de parâmetros urbanísticos, na prática tal possibilidade de flexibilização contribui para a desconstrução dos próprios conceitos associados aos parâmetros urbanísticos, uma vez que passa a ser admissível: (a) se construir acima do Coeficiente de Aproveitamento Máximo; (b) construir um pavimento a mais que o admitido pelo Gabarito; (c) ocupar mais área de terreno do que o admitido pela Taxa de Ocupação; (d) desconsiderar o afastamento frontal.

É importante observar que tal instrumento não encontra respaldo no Estatuto da Cidade, mas, além disso, pela nova redação a Operação Urbana Simplificada passa a prescindir de aprovação pela Câmara Municipal, podendo ser aprovada pelo órgão responsável pelo planejamento urbano.

2.3. O adensamento da Zona Norte para conformação do “Super Centro” ou “Centro Expandido”

Nas apresentações do PLC 44/2021 pelos representantes do Executivo, sempre se ressaltou ideia de promover o adensamento da Zona Norte do Rio de Janeiro, para conformação do que foi diversas vezes chamado de “Super Centro” ou “Centro Expandido”, seria uma das mais importantes para orientação do desenvolvimento da cidade. A intenção seria criar as condições para o melhor aproveitamento da infraestrutura, principalmente viária, da região e, ao mesmo tempo, conter a expansão da urbanização em direção à Zona Oeste.

De acordo com o diagnóstico da Prefeitura apresentado como fundamentação das propostas do novo Plano Diretor, a cidade do Rio de Janeiro tem seu crescimento das últimas décadas concentrado a AP4 e AP5, “desconectado de empregos (AP1 e AP3) e de transportes (Metrô e Trem)”. Caracteriza-se, assim, pelo “crescimento onde não há infraestrutura”, o que representaria contínua “demanda por investimentos públicos” e “contínuo desequilíbrio fiscal”.

Para orientar a proposta de maior aproveitamento da Zona Norte e incentivar a configuração do Centro expandido, a principal proposta do PLC 44/2021 era o aumento significativo do potencial construtivo na região, em especial ao longo dos principais eixos viários. Para tanto, foi previsto um tratamento especial de toda área em torno da Av. Brasil com a sugestão de criação da Zona Franca Urbanística, onde o Coeficiente de Aproveitamento Máximo seria 9,0 e o gabarito chegaria a 25 pavimentos. Paralelamente, os eixos metroviários e rodoviários teriam também seu potencial construtivo expressivamente elevado, chegando a 5,0 e 7,0.

A proposta de adensamento da Zona Norte foi objeto de muitas discussões nas audiências públicas, sempre com muitas críticas em razão principalmente das carências de infraestrutura que já existem na região, as dificuldades de transportes, e as próprias características climáticas que poderiam ser agravadas pelo adensamento construtivo nas condições propostas. Paralelamente, sempre se alertou que a oferta de potencial construtivo, por si, provavelmente não seria capaz de levar a uma reversão das tendências do processo de urbanização do Rio de Janeiro. De um lado, porque o potencial construtivo pela legislação vigente já não é plenamente exercido em vastas áreas da AP3. Por outro, porque o pretendido redirecionamento do mercado imobiliário dependeria também da imposição de restrições à construção na AP4 e AP5, o que não está previsto no projeto de lei, além de melhorias na própria infraestrutura instalada da região.

Com as propostas de emendas apresentadas pelo Executivo, a concepção adotada no PLC 44/2021 para adensamento da Zona Norte, por meio da elevação de potencial construtivo ao longo dos eixos viários estruturantes e da criação da Zona Franca Urbanística, foi significativamente alterada. A Zona Franca Urbanística foi suprimida (Emendas 1, 150 e 159) e os Coeficientes de Aproveitamento Máximo na AP3 em larga medida reduzidos em relação à previsão do projeto de lei original (Emenda 216).

Sem abandonar o discurso de que o melhor aproveitamento da região seria uma prioridade, o mecanismo principal para alcançar tal objetivo passaria a ser a isenção da OODC na AP1 e na AP3, que supostamente induziria ao interesse do mercado imobiliário de atuar nessas áreas.

Como já destacado anteriormente, a isenção de OODC na forma proposta, abrangendo integralmente a AP1 e AP3 e independentemente do tipo de empreendimento ou atividade, descaracteriza o sentido do instrumento. Além disso, a justificativa dada à Emenda 101, de que “a isenção de outorga onerosa nestas áreas torna-se um estímulo” a “intensificar a ocupação das centralidades existentes e dos vazios urbanos”, não passa de uma suposição. Teoricamente, não há razão para a OODC inibir o mercado, uma vez que incide sobre o preço da terra, devendo contribuir para baixá-lo. É também possível supor, por exemplo, que sua isenção, nos termos propostos, pode ter efeito contrário ao pretendido. Na medida em que essas mesmas regiões tenderiam a ser beneficiárias por investimentos financiados pela OODC em outras áreas da cidade e ter, portanto, maior potencial de valorização, a isenção poderia representar também estímulo à retenção especulativa dos imóveis visando à incorporação futura de tal valorização.

Além dos aspectos apontados, registra-se que há emendas que promovem o incremento de índices na AP4, nas subzonas retiradas da Zona do Plano Piloto (ZPP), onde em alguns casos o potencial construtivo mais que dobra, o que é incoerente com suposta prioridade de adensamento do “super centro”.

2.4. A criação de Zonas de Especial Interesse Social (ZEIS)

A previsão da figura da Zona de Especial Interesse Social (ZEIS) pelo PLC 44/2021, como um tipo de zona do zoneamento urbano, é umas das propostas mais importantes do novo plano diretor. Representa o reconhecimento das áreas de favelas pelo principal instrumento de ordenamento territorial, o que nunca ocorreu na cidade do Rio de Janeiro. Porém o texto original do projeto de lei estabelecia que apenas as favelas com mais de 500 domicílios seriam classificadas como ZEIS, o que foi objeto de muitas críticas nas audiências públicas.

A Emenda 172 mantém o conceito geral de ZEIS, bem como a previsão dos dois tipos que já figuravam do texto original – as situadas em áreas sujeitas a regime de proteção ambiental de uso sustentável e as que não estão em área de proteção – mas exclui a referência ao número de domicílios para demarcar uma área como ZEIS.

Embora a previsão das ZEIS possa ser considerada um avanço, o Rio de Janeiro já utilizava a figura da Área de Especial Interesse Social (AEIS), com muitas demarcadas, mas que não foram necessariamente convertidas em ZEIS no PLC 44/2021. No fundo, não parece haver diferenças significativas entre AEIS e ZEIS, pois os dois tipos de áreas devem ser objeto de intervenção pública e instaurar regime urbanístico específico.

Cabe destacar que as AEIS não foram demarcadas nos mapas do Plano Diretor, o que leva ao questionamento não suficientemente esclarecido pelo texto proposto se após as intervenções em uma AEIS e definições dos critérios urbanísticos próprios elas se equiparam a ZEIS. O problema de não equiparar AEIS e ZEIS é saber o que ocorre ao final das ações públicas de intervenções urbanísticas e da conclusão da regularização fundiária. Essas áreas perderiam o caráter de interesse social, passando a estar, então, regularizadas e sujeitas as relações de mercado? Trata-se de que questão relevante quando se pensa em ZEIS ou AEIS como instrumentos para garantia da permanência das famílias em seus locais de moradia.

Quanto às AEIS, o PLC 44/2021 já indicava que as existentes são mantidas com o novo Plano Diretor, porém não são nem mapeadas, nem listadas e durante todo o processo de discussão do Plano Diretor no legislativo ficou claro que não há informação consolidada sobre quais são essas áreas.

O texto original previa dois tipos de AEIS, sendo um referente a áreas ocupadas e outro referente a áreas vazias ou subutilizadas, essas de acordo com o Plano Municipal de Habitação de Interesse Social. A Emenda 173 altera os tipos de AEIS, remetendo também para o Plano Municipal de Habitação de Interesse Social as AEIS de áreas ocupadas, porém criando um terceiro tipo que engloba todas as áreas ocupadas por população de baixa renda não demarcadas como AEIS 1 ou ZEIS, mas identificadas no SABREN (Sistema de Assentamentos de Baixa Renda do Município) ou como aglomerado subnormal do IBGE, além dos conjuntos habitacionais.

A criação da AEIS 3, aparentemente, teve por objetivo oferecer uma referência documental para o dispositivo que diz que todas as AEIS existentes ficam mantidas, o que parece positivo. Subentende-se que todas as comunidades hoje incluídas no SABREN são AEIS 3. Mas para não haver dúvidas, o Plano Diretor deveria relacionar tais

comunidades em um de seus anexos e na impossibilidade de mapeá-las, estabelecer prazo para tal providência.

Considerando a nova redação dada pela Emenda 173 para os tipos de AEIS, seria recomendável, ainda, haver menções sobre critérios para inclusão/exclusão de uma área no SABREN. Destaca-se que a Emenda 88 estabeleceu o prazo de três anos para elaboração do PMHIS. É importante observar esses aspectos, porque a instituição de AEIS passa a estar vinculada a esses dois instrumentos.

3. ANÁLISE DAS PRINCIPAIS ALTERAÇÕES

PROPOSTAS EM CADA TÍTULO DO PLC 44/2021

3.1. Título I - Do Plano Diretor, da Política Urbana e das Políticas Setoriais

O primeiro destaque se refere às emendas que excluem a referência à criação de animais de pequeno porte, tanto nos princípios como nas diretrizes. De fato, o Plano Diretor sugeria que essa atividade pudesse ser realizada em toda a área urbana, o que poderia representar incompatibilidades com outros usos propriamente urbanos. Mas neste Título, trata-se de uma visão geral do Município, que poderia contemplar a criação de animais de pequeno porte onde for compatível com os usos do entorno. Nos princípios e diretrizes, a criação de animais de pequeno porte era tratada juntamente com agricultura e atividades pesqueiras, o que não parece necessariamente inadequado. Seria recomendável a confirmação sobre a relevância ou não dessa atividade no Município para decisão de manutenção ou exclusão, como proposto pelas Emendas 76, 79, 87.

A mais importante das mudanças propostas nas Diretrizes da Política Urbana parece ser aquela relativa à diretriz sobre “não remoção das favelas” (ao art. 7º, inc. XX). Pelo texto da Emenda 81, a “não remoção das favelas” deixaria de ser uma diretriz geral e de amplo alcance, para estar condicionada, valendo apenas para áreas “que não estejam situados em áreas impróprias à ocupação”. A relação de tipos de áreas impróprias à ocupação constante do inciso XXI parece ser exemplificativa, o que abre possibilidades amplas para interpretação de observação ou não da diretriz. Mesmo considerando as situações listadas, tratando-se de áreas já ocupadas, é necessário analisar o caso concreto, sempre juntamente com as famílias envolvidas, para decidir a melhor solução. Por isso, parece mais adequado sempre ter a “não remoção” como a diretriz geral, o que não impede que dependendo das circunstâncias objetivas de cada área, a relocação de famílias não

possa ser considerada a alternativa adequada. Trata-se de uma questão conceitual relevante que pode ter repercussões diretas na concepção de políticas e programas para favelas, devendo, portanto, ser objeto de reflexões atentas sobre o texto que deva prevalecer.

Outra mudança que merece análise cuidadosa, também nas Diretrizes da Política Urbana, diz respeito ao art. 7º, inc. XXI, que trata “da proibição de construções em áreas consideradas impróprias pela administração municipal”. A Emenda 83 exclui “as áreas frágeis de baixada” da relação o que pode ser considerado discutível. A exclusão pode até ser considerada correta, porque o inciso trata de proibição de construção. Por outro lado, se há áreas frágeis de baixada, essas deveriam ser caracterizadas e, na hipótese de ser admissíveis construções, deveriam ser segundo critérios bastante restritivos. Ainda neste tema, chama atenção o parágrafo 2º, ainda do art. 7º, introduzido pela Emenda 85 que diz que “as vedações contidas no artigo 7º, inciso XXI, não alcançam as iniciativas de interesse público”. Parece incoerente que as vedações não alcancem as iniciativas de interesse público se são áreas que não devem ser ocupadas. Além disso, o Plano Diretor não dá indicações claras sobre como caracterizar o interesse público que poderia justificar inobservância das vedações. Entretanto, a justificativa para a Emenda 85 afirma que o parágrafo a ser adicionado “objetiva permitir intervenções de interesse público, necessárias a preservação ambiental e o aumento de bem estar e segurança da população”. Entende-se que a adição desse conteúdo da justificativa no texto da lei resolveria o estranhamento apontado acima, pois enquadraria o entendimento do que é o interesse público no artigo.

Na Seção referente à Política de Habitação, há também algumas mudanças propostas pelas emendas do Executivo, sendo a mais significativa a que se refere à exclusão do programa de locação social da relação de programas prioritários para redução do déficit habitacional e da inadequação habitacional (Emenda 187). A justificativa trata a questão como aprimoramento de redação, enquanto, na verdade, configura uma escolha política.

Na seção relativa à Política de Regularização Urbanística e Fundiária, algumas mudanças propostas merecem destaque.

A Emenda 90 retira do órgão de patrimônio o poder de vetar a Reurb quando entender que o patrimônio histórico-cultural não está sendo preservado. Da mesma forma, a Emenda 91 retira do órgão ambiental o poder de vetar a Reurb quando entender que o meio ambiente não está sendo preservado.

A Emenda 188 suprime o parágrafo que condicionava a Reurb em áreas de preservação permanente à elaboração de estudo técnico que comprove ganho ambiental com a implantação do projeto de regularização, o que é importante para explicitar e garantir a coerência entre a legislação municipal e federal. A Lei da Reurb, Lei Federal 13.465/2017, em seu art. 11, "§ 2º, estabelece:

“Constatada a existência de núcleo urbano informal situado, total ou parcialmente, em área de preservação permanente ou em área de unidade de conservação de uso sustentável ou de proteção de mananciais definidas pela União, Estados ou Municípios, a Reurb observará, também, o disposto nos arts. 64 e 65 da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, hipótese na qual se torna obrigatória a elaboração de estudos técnicos, no âmbito da Reurb, que justifiquem as melhorias ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior, inclusive por meio de compensações ambientais, quando for o caso.”

Ainda sobre o Título I, vale destacar a proposta de inclusão do Anexo I-B (Emenda 214) que traz ações estruturantes por Área de Planejamento, complementando aquelas ações temáticas que já eram previstas no Anexo I do texto original do PLC 44/2021.

3.2. Título II - Do Ordenamento Territorial

O Título II foi objeto de apenas três emendas, duas delas para ajuste de texto. A outra emenda, no entanto, propõe alteração relevante sobre o entendimento do que são as chamadas “áreas de restrição à ocupação urbana”. O texto original classificava entre elas as “Áreas de Proteção Integral” e também uma série de outras, de modo mais aberto, sinalizando que são áreas que além de serem objeto de parâmetros de construção restrito potencialmente deveriam ser objeto de estudos para instituição de novas Unidades de Conservação. A redação dada pela Emenda 99 restringe o entendimento para apenas as áreas já instituídas, seja de proteção integral, se de uso sustentável.

Chama atenção, ainda, a exclusão, no novo texto, da referência às “áreas acima da cota 100 (cem) metros”. Se o texto original já suscitava dúvidas, uma vez que trazia uma descrição possivelmente excessiva para explicar a restrição à ocupação acima da cota 100 (cem) metros, consagrada na legislação urbanística do Rio de Janeiro, sendo essas áreas consideradas como reserva florestal, sua exclusão parece inadequada. Ainda que o art. 365 enquadre as áreas acima da cota 100 (cem) metros como Zona de Conservação Ambiental 2 – ZCA2, seria coerente permanecer figurando no Título II, assim como as outras áreas indicadas no texto original, pois se trata da parte conceitual do Plano

Diretor e que orienta a interpretação do conjunto da lei. Ainda sobre esse sensível tema das áreas acima da cota 100 (cem) metros, optando-se por manter a referência seria oportuno fazer remissão ao art. 366, que indica a vedação a “loteamento ou arruamento de iniciativa particular” em ZCA, reproduzindo conteúdo do Dec. 322/76 a ser revogado.

A Emenda 99 exclui também a referência ao “mapeamento das Áreas de Restrição à Ocupação Urbana”, que constava do Anexo X do PLC 44/2021 cuja supressão é proposta pela Emenda 165. O mapeamento não tinha repercussão direta na definição zoneamento, mas representava informação importante para o planejamento de ações futuras e, certamente, uma referência para orientar o monitoramento de áreas tidas como frágeis e, por isso, de restrição à ocupação urbana.

3.3. Título III – Dos Instrumentos da Política Urbana

A análise das alterações propostas para o Título III, da mesma forma que nos demais, destaca aquelas consideradas mais relevantes, neste caso organizada por instrumento, buscando se bastante objetiva.

3.3.1. Projeto de Estruturação Urbana (PEU)

No texto original, o instrumento assumia caráter distinto do tradicionalmente adotado na Cidade do Rio de Janeiro. Passava a ser constituído como “estratégia espacial”, mas sem a possibilidade de promover “alterações nos parâmetros de uso e ocupação do solo, salvo se vinculado à implementação de Área de Especial Interesse, Operação Urbana Consorciada ou de Operação Urbana Simplificada.

A Emenda 148 suprime o instrumento (arts. 87 a 89), exatamente para “não gerar dúvidas”, já que deixaria de ter “a função de definir as condições de uso e ocupação do solo”. Parece, de fato, adequado não utilizar um termo já muito reconhecido para designar algo distinto. Poderia se discutir se o PEU tradicional deveria ou não ser mantido, o que seria incoerente com a ideia do plano de consolidação da legislação urbanística nos termos propostos pelo PLC 44/2021, ainda que as próprias emendas fragilizem essa intenção.

3.3.2. Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC)

É concebida, no PLC 44/2021, de maneira correta, como instrumento de aplicação geral a partir da entrada em vigor do plano, sendo prevista regra de transição ao longo de 4 anos até cobrança do valor integral da contrapartida. Não é definida claramente

destinação dos recursos arrecadados com sua aplicação e não é estabelecida vinculação desses recursos a nenhum fundo municipal, o que seria questionável.

De acordo com Emenda 101, a OODC deixa de incidir nas Áreas de Planejamento 1 e 3, o que significa romper a perspectiva de aplicação geral que deve caracterizar o instrumento. As áreas da OUC Porto Maravilha e as beneficiadas pelo Reviver Centro tem a OODC sujeitas a pagamentos previstos nas respectivas leis, o que é coerente do ponto de vista de harmonização com a legislação vigente, mas expressa a contradição, especificamente em relação ao Reviver Centro aprovado em meio ao processo de elaboração do Plano Diretor.

Outra mudança relevante proposta que está relacionada à concepção do instrumento é a expressa pela Emenda 102. Ela substitui o texto do parágrafo único do art. 95. O texto original indicava o monitoramento do impacto da utilização do potencial construtivo dos terrenos sobre a infraestrutura, sinalizando para eventual possibilidade de restrição à realização potencial máximo previsto no Plano Diretor em determinadas áreas. O novo texto abandona a ideia de monitoramento, função essencial do planejamento, afirmando tão simplesmente que o que orienta o licenciamento é o CAM expresso no art. 321 e no Anexo XXII.

A Emenda 175 incide na aplicação do instrumento, desobrigando o pagamento de OODC pelos empreendimentos licenciados nos cinco primeiros anos de vigência do Plano Diretor. Só após esse prazo, seria iniciada a cobrança de OODC, com aplicação da regra de transição. A carência proposta não encontra amparo no Estatuto da Cidade e entende-se que toda construção acima do Coeficiente de Aproveitamento Básico deve pagar OODC, salvo as isenções previstas em lei que devem ser específicas e justificadas.

Chama atenção, ainda que o texto da emenda se refere à OODC como autuação, o que impróprio e pode confundir o entendimento sobre a natureza do instrumento. É importante ficar claro que sua aplicação não decorre de infrações e tampouco pode ser confundido com tributos. Trata-se de ônus ao proprietário que desejar construir acima do Coeficiente de Aproveitamento Básico, Coeficiente de Aproveitamento Básico, nos limites concedidos pela coletividade por meio da legislação urbanística, cuja cobrança deve ser praticada pelo Município, não se tratando de opção.

Cabe ainda destacar, sobre a OODC, que apesar das diversas manifestações de participantes das audiências públicas promovidas pela Câmara Municipal, não foi apresentada emenda para correção do art. 99 do PLC 44/2021. Deve-se observar que as finalidades possíveis de utilização dos recursos advindos com a aplicação do instrumento estão definidas no Estatuto da Cidade. Dessa forma, é inadequado o art. 99

do PLC 44/2021 falar que os recursos serão utilizados “**prioritariamente** para as seguintes finalidades” (grifo nosso), pois não há outras possíveis a não ser aquelas listadas. Eventualmente, o artigo poderia restringir a utilização dos recursos a algumas daquelas finalidades relacionadas ou estabelecer percentuais mínimos para algumas delas, como foi proposto nas audiências públicas, sobretudo com a intenção de se garantir recursos para habitação de interesse social.

Ainda no tema da gestão dos recursos, ressalta-se que a desenho original proposto no PLC 44/2021, de não vincular os recursos da OODC a fundo(s) específico(s), também não foi alterado. Trata-se de questão que merece análise cuidadosa, porque o direcionamento para algum fundo municipal parece favorecer a transparência da utilização dos recursos e sua adequada aplicação com os objetivos do Plano Diretor.

O Anexo 1 deste produto contém Nota Técnica elaborada pela equipe do IBAM anteriormente encaminhada à Comissão Especial do Plano Diretor, a respeito do tema da OODC.

3.3.3. Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC)

O PLC 44/2021 previa a aplicação do instrumento na Macrozona de Estruturação Urbana e na Macrozona de Controle da Ocupação, bem como afirmava que o Poder Executivo determinaria o parcelamento, edificação ou utilização Compulsórios, fixando áreas prioritárias.

As Emendas 108 e 109 propõem alterações no texto original. Mantém a aplicação do instrumento em toda a Macrozona de Controle da Ocupação, mas restringe a aplicação na Macrozona de Estruturação Urbana apenas à AP1 e à AP3. Além disso, alteram o texto original para dizer que o Poder Executivo “**poderá** determinar o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios (...)” (grifo nosso).

Parece coerente com as diretrizes do Plano Diretor que se restrinja a aplicação do instrumento na Macrozona de Estruturação Urbana apenas à AP1 e à AP3, mas é discutível se a aplicação na Macrozona de Controle de Ocupação deve se estender à AP4. Isso porque o instrumento serve exatamente para induzir à ocupação urbana e/ou aproveitamento de imóveis subutilizados. Se o entendimento é que não se deve incentivar a expansão nas APs 4 e 5, parece incoerente que se imponha a obrigação de aproveitamento dos imóveis.

A alteração do texto do caput do art. 132, por sua vez, sugere que aplicação do PEUC não é propriamente uma prioridade/obrigação, passando a ser uma opção que o Poder Executivo poderá lançar mão se e quando considerar adequado.

3.3.4. Direito de Superfície

Instrumento de direito civil e urbanístico, regulado no PLC 44/2021 como possibilidade de:

- I. utilização do solo, subsolo e espaço aéreo de áreas públicas;
- II. criação de áreas de uso público de convivência em terrenos privados;
- III. incentivo à ocupação de terrenos não edificadas, subutilizados ou não utilizados em áreas dotadas de infraestrutura.

As emendas propostas pelo Executivo trazem uma série de alterações, ainda que o Direito de Superfície nem precisasse necessariamente estar tratado no Plano Diretor. Mas sendo um instrumento que pode ser utilizado no Município e pelo Município é correta sua inclusão.

A Emenda 145 suprime o § 4º do art. 112, que definia prazo máximo da concessão da superfície como o prazo de duração do contrato.

A Emenda 146 suprime o art. 113, que subordinava a concessão do direito de superfície, instrumento de direito urbanístico, à aprovação dos órgãos de planejamento urbano e de licenciamento, do órgão de gestão do patrimônio público municipal e dos demais órgãos, conforme o caso, e do órgão de tutela do patrimônio cultural em APACs. Já a Emenda 104 altera a redação do artigo 116, suprimindo parte do inciso II que subordinava a concessão do direito de superfície, instrumento de direito urbanístico, à aprovação dos órgãos de planejamento urbano e de licenciamento das edificações, pelo licenciamento ambiental, pela tutela da paisagem, pela gestão do tráfego e pelos demais órgãos, conforme o caso. Essas duas emendas parecem ir na contramão dos princípios da gestão técnica e responsável, deixando de indicar expressamente os órgãos responsáveis, ainda que pudessem estar subentendidos na expressão “trâmites de licenciamento”.

A Emenda 147 suprime os arts. 121 a 125. Quanto aos arts. 121 a 124, a medida parece correta, pois apenas dispositivos do Estatuto da Cidade em relação a matéria de competência da União. Já o art. 125 indica a utilização dos recursos auferidos com a

concessão do Direito de Superfície “prioritariamente em obras com as finalidades previstas nos incisos I a VIII do art. 99” e “para implantação dos projetos relativos à habitação e infraestrutura básica nas AEIS”, retirando, assim, importante vinculação do uso de recursos públicos urbanísticos, na contramão do que foi manifestado nas audiências públicas.

3.3.5. Termo Territorial Coletivo

Previsto no PLC 44/2021 como mais um instrumento possível para regularização fundiária e considerado relevante por trazer possibilidades inovadoras no trato da questão, em favor da permanência de famílias em seus locais de moradia.

A Emenda 182 propõe a exclusão do instrumento do texto do Plano Diretor, com toda sua descrição/detalhamento, sob a justificativa de pretender “aprimorar a redação do Projeto de Lei Complementar nº 44/2022”.

Registra-se que apesar da proposta de supressão, o TTC é mantido na relação de instrumentos da política urbana apresentada no Anexo XVII. No entanto, o conteúdo dos art. 147 a 151 era importante para conceituar e introduzir verdadeiramente o instrumento na estrutura de planejamento da cidade.

O Termo Territorial Coletivo TTC foi abordado em algumas das audiências realizadas pela Câmara Municipal, sempre com entendimento geral, inclusive por parte dos representantes do Poder Executivo, de que representava avanço relevante do Plano Diretor, ainda que podendo ser necessários eventuais aperfeiçoamentos do texto. A justificativa da emenda apresentada pelo Poder Executivo não esclarece a razão para sua exclusão.

3.3.6. Operação Urbana Simplificada (OUS)

O instrumento proposto no projeto de lei não tem previsão no Estatuto da Cidade. Segundo o texto, constitui:

“o conjunto de intervenções e medidas relacionadas à promoção de transformações urbanísticas locais, de menor porte, melhorias sociais e valorização ambiental, coordenadas pelo Poder Público, que poderá realizar alteração de determinados parâmetros urbanísticos mediante contrapartida dos interessados”.

Pelo que se pode depreender, o instrumento pretende permitir a flexibilização da legislação urbanística, o que não parece razoável, uma vez que essa está sendo integralmente revista. Ademais, é discutível que tal instrumento possa ser abrigado na legislação municipal, uma vez que o instrumento que o Estatuto da Cidade autoriza ser utilizado para “a modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, bem como alterações das normas edilícias”, é o da Operação Urbana Consorciada.

A Emenda 111 mantém o conceito geral enunciado, mas muda substancialmente a natureza do instrumento e as condições de sua utilização. Primeiramente, deixa de ser obrigatória a aprovação de cada OUS por lei municipal, para depender de: “aprovação, pelo órgão responsável pelo planejamento urbano, de estudo técnico realizado pelo proponente, respeitado o interesse público na realização da solução proposta”.

A mesma emenda estabelece a “tolerância” possível de alteração de índices urbanísticos a partir de compensação financeira, mas seguintes condições:

- I. Acréscimo de dez por cento do Coeficiente de Aproveitamento Máximo CAM permitido para a área (...);
- II. Acréscimo de um pavimento a mais no gabarito;
- III. Acréscimo de 10% da Taxa de Ocupação;
- IV. Redução do afastamento frontal até o limite do lote.”

Para além do problema de se configurar como instrumento para permitir a flexibilização, sem respaldo no Estatuto da Cidade, da legislação urbanística que seria pretensamente consolidada com o novo Plano Diretor, a Operação Urbana Simplificada se apresenta como mecanismo para reserva de “direitos” a serem negociados, dentro de uma margem estabelecida, o que é incompatível com a própria ideia de planejamento urbano. Ainda que se estabeleça limites para a flexibilização da legislação urbanística, diferentemente do texto original que era mais libere, não há razão justificável para a previsão do instrumento.

Destaca-se, ainda, que a Emenda 111 exclui recursos para o Fundo Municipal do Desenvolvimento Urbano e para o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social como alternativas para as contrapartidas advindas da OUS, o que também não parece razoável.

3.3.7. Áreas de Especial Interesse

De acordo com o texto original do PLC 44/2021, a declaração da Área de Especial Interesse se daria através de instrumento legal específico que definiria sua abrangência, objetivos e ações específicas. No caso de Área de Especial Interesse Social (AEIS), já se previa que seria identificada, delimitada e instituída pelo órgão municipal responsável pela política de habitação.

Pela Emenda 178, as Áreas de Especial Interesse passam a poder ser declaradas somente por ato do Poder Executivo. Contudo a LOM (art. 44, XIV) confere também à Câmara a possibilidade de criar Áreas de Especial Interesse. Poderia ser um debate, pois há justificativas possíveis para um formato ou outro, mas parece depender de alteração da LOM. O Plano Diretor, entretanto, poderia/deveria estabelecer critérios/procedimentos para criação de Áreas de Especial Interesse. E nessa seção, talvez fosse indicado ressaltar também que mudanças de parâmetros urbanísticos aplicáveis na Área de Especial Interesse devem ser instituídas por lei específica.

Na discussão sobre a quem cabe a iniciativa de criação de Áreas de Especial Interesse e, mais especificamente, de Áreas de Especial Interesse Social (AEIS), cabe destacar que o texto da Emenda 173 afirma que as AEIS visam “reconhecer o direito à cidade das comunidades de baixa renda existentes (...)”. Mas na hipótese de o Poder Executivo não cumprir seu papel em tal reconhecimento, como comunidades poderão obtê-lo, se a instituição de AEIS se dará apenas por ato do Poder Executivo? Essa seria uma das razões para se admitir a criação de AEIS pela Câmara Municipal, ainda que a regra, para boa condução do planejamento urbano, talvez deva mesmo ser a criação pelo Executivo.

A Emenda 174 altera o papel do órgão responsável pela política de habitação na criação de AEIS. Talvez pudesse se considerar que tal tarefa caberia ao órgão responsável pelo planejamento urbano ou conjuntamente pelos dois órgãos, por exemplo. Mas o texto proposto deixa em aberto, o que não parece adequado.

3.3.8. Áreas de Especial Interesse Social

A Área de Especial Interesse Social estava prevista e conceituada no PLC 44/2021, mas Emenda 173 traz algumas propostas de mudanças relevantes.

Do ponto de vista conceitual, introduz na descrição sobre a que serve a AEIS a expressão “reconhecer o direito à cidade das comunidades de baixa renda existentes”, o que complementa adequadamente o texto original. Já do ponto de vista da aplicação do instrumento, altera os tipos de AEIS.

O texto original previa dois tipos de AEIS, sendo uma de áreas ocupadas e outra de áreas vazias ou subutilizadas. As AEIS 2 aquelas de áreas vazias ou subutilizadas seriam assim classificadas de acordo com o Plano Municipal de Habitação de Interesse Social (PMHIS). Cabe destacar que o projeto de lei afirma que as AEIS já criadas permanecem válidas. Porém não AEIS de áreas vazias e o Plano Diretor não a demarcação de nenhuma, postergando para o (PMHIS).

A Emenda 173 remete também para o PMHIS as AEIS 1, aquelas de áreas ocupadas. Porém, cria um terceiro tipo de AEIS, que engloba todas as áreas ocupadas por população de baixa renda não demarcadas como AEIS 1 ou ZEIS, mas identificadas no SABREN (Sistema de Assentamentos de Baixa Renda do Município) ou como aglomerado subnormal do IBGE, além dos conjuntos habitacionais.

Com o novo texto proposto, subentende-se que todas as comunidades hoje incluídas no SABREN serão classificadas como AEIS 3. Mas, para não haver dúvidas, o Plano Diretor deveria relacionar tais comunidades em um de seus anexos e na impossibilidade de mapeá-las no próprio plano, estabelecer prazo para tal providência.

Complementarmente, o Plano Diretor deveria ter menções sobre critérios para inclusão/exclusão de uma AEIS no SABREN.

3.3.9. Zona de Especial Interesse Social (ZEIS)

A Zona de Especial Interesse Social (ZEIS) foi prevista no PLC 44/2021 como um tipo de zona do zoneamento urbano para demarcar áreas de favelas com mais de 500 domicílios, “cuja características de ocupação não permitem a consideração do lote como referência para o estabelecimento dos parâmetros urbanísticos”. Distingue como ZEIS 2 aquelas “situadas em áreas sujeitas a regime de proteção ambiental de uso sustentável”.

A Emenda 172 mantém conceitos similares, porém exclui a referência ao número de domicílios para se demarcar uma área como ZEIS, o que parece correto e foi muito discutido nas audiências públicas promovidas pela Câmara Municipal.

Não fica claro no texto da lei, seja no original, seja no texto com emendas, se após as intervenções em uma AEIS e definições dos critérios urbanísticos próprios elas se equiparam a ZEIS. O problema de não equiparar AEIS e ZEIS é saber o que ocorre ao final das ações públicas de intervenções urbanísticas e da conclusão da regularização fundiária. Essas áreas perdem o caráter de interesse social e passam a estar no mercado agora regularizadas?

No fundo, não parece haver diferenças significativas entre AEIS e ZEIS, pois os dois tipos de áreas devem ser objeto de intervenção pública e instaurar regime urbanístico específico. A diferença ficaria na questão de ter ou não o lote como referência para aplicação de parâmetros urbanísticos, o que talvez não justificasse a separação em dois instrumentos. De qualquer modo, a demarcação de ZEIS no Zoneamento, ainda que não abranja todas as áreas precárias de baixa renda do município, pode ser visto como avanço relevante do planejamento urbano.

3.3.10. Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano

De acordo com o texto original do PLC 44/2021, os recursos do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano FMDU serão aplicados com base nos objetivos, diretrizes, ações estruturantes, programas e projetos urbanísticos e ambientais integrantes ou decorrentes do Plano Diretor conforme as indicadas.

A Emenda 169 introduz no texto a palavra “prioritariamente” para indicar como serão aplicados os recursos do Fundo. A introdução da palavra “prioritariamente” sugere que recursos do FMDU poderão, ainda que eventualmente, não ser aplicados de acordo com o Plano Diretor, o que parece ser um despropósito.

3.3.11. Outros instrumentos

Dos principais instrumentos da política urbana previstos no PLC 44/2021, alguns não foram objeto de emendas do Poder Executivo. São eles: Transferência do Direito de Construir; Direito de Preempção e Operação Interligada. Quanto à Operação Interligada, permanece a crítica exposta no Produto 2 de que é um instrumento controverso, que não foi previsto no Estatuto da Cidade e que parece perder o sentido uma vez que se avança em direção à consolidação da legislação urbanística.

Os dispositivos relativos à Operação Urbana Consorciada foram objeto de apenas um pequeno ajuste de texto. E a Readequação do Potencial Construtivo no Lote foi objeto de ajustes de texto e alterações apenas pontuais.

O Estudo de Impacto Vizinhança é tratado no Título de Uso e Ocupação do Solo do PLC 44/2021 e, neste documento, no item 3.5.

3.4. Título IV – Do Parcelamento e do Remembramento do Solo

A maior parte das alterações propostas ao Título IV podem ser consideradas apenas de ajuste de texto. Dentre as alterações identificadas como mais relevantes, incluem-se

algumas que tratam das condições de parcelamento do solo propriamente, com destaque para aquelas relativas ao instrumento do Relatório de Diretrizes Territoriais (RDT), previsto no Capítulo II, além daquelas sobre categorias de lote e sobre dimensões de quadras.

Em relação ao RDT, o texto original do PLC 44/2021 previa a obrigação do instrumento para parcelamentos de áreas superior 10.000m² ou testada com mais de 100 metros de extensão. A Emenda 127 altera esse enquadramento, limitando a aplicação do RDT apenas nas seguintes situações: “I - área superior a quarenta mil metros quadrados ou; II - testada superior a duzentos metros ou; III - inseridos em quadras com testada superior a duzentos metros de extensão”.

A outra alteração relevante proposta é quanto ao prazo para o órgão responsável emitir o RDT que havia sido fixado, no texto original, em 20 dias úteis, prorrogáveis por mais dez. A Emenda 189 retira a especificação do prazo da lei, remetendo para regulamentação posterior, o que parece adequado, pois se trata de questão de procedimentos e de organização da administração. Destaca-se, porém, ainda neste tema, que foi mantido o art. 264, § 1º que diz que não havendo resposta no prazo, a consulta será aceita e o projeto poderá ter continuidade, mesmo sem o RDT. Trata-se de questão controversa, pois o parcelamento do solo é atividade de grande interesse público e condiciona o desenvolvimento da cidade, sendo questionável que na hipótese de eventual falha no cumprimento de prazos pelo órgão responsável pela análise se deva abrir mão de uma etapa tão importante do planejamento urbano, como a de consulta prévia para emissão de diretrizes territoriais.

Outro tema de destaque entre as emendas propostas é o das categorias de lote, tratado no Capítulo III, Seção I. O art. 268 foi totalmente reescrito e deixa de tratar propriamente de categorias de lote para tratar especificamente de lote mínimo. O texto original remetia para o Quadro 25.2 do Anexo XXV, que não é mais referenciado pelo novo texto. A intenção parece ser revogar o referido Quadro e abolir as categorias, como indica a justificativa da emenda. Ainda de acordo com justificativa, a Seção deve ser suprimida, o que é coerente com o novo texto. Para não haver dúvidas, seria recomendável uma emenda supressiva do próprio quadro 25.2.

Mas a questão mais importante diz respeito ao próprio texto proposto pela Emenda 130, que parece trazer uma contradição entre o caput e o parágrafo único. O caput afirma que o lote mínimo é definido no Anexo XXII, por zona e Área de Planejamento, o que parece correto e é, inclusive, ratificado pela justificativa. O parágrafo único, entretanto, afirma que “em todos os casos”, ou seja, sem exceção, “o lote mínimo permitido **terá** cento e vinte e cinco metros quadrados de área e testada de cinco metros” (grifo nosso).

Se o lote mínimo é o que está no Anexo XXII, de fato, o parágrafo único não se justifica. Só teria sentido se fosse para indicar alguma exceção à regra geral exposta no caput. Possivelmente, a intenção foi dizer que em nenhuma zona o lote poderá ser menor que cento e vinte e cinco metros quadrados de área ou ter testada menor que cinco metros, o que é absolutamente desnecessário e, neste caso, confunde. Primeiro porque esses critérios mínimos já estão dados pela Lei Federal 6.766/79 que trata do Parcelamento do Solo para Fins Urbanos. Depois porque o próprio Plano Diretor já está fixando os lotes mínimos das diferentes zonas, sendo desnecessário o comando que só faria sentido se fosse o caso da matéria ser regulamentada posteriormente, por lei específica.

A Emenda 133 altera o art. 274 que, pelo texto original, fixava em vinte mil metros quadrados o tamanho máximo de quadras. O novo texto proposto dobra esse tamanho elevando para quarenta mil metros quadrados, ainda que mantendo a extensão máxima da testada em 200 metros. Nesse formato, passa a ser admissível quadras de 200 x 200 metros.

Além das questões tratadas acima, neste Título, vale menção a algumas outras propostas de emenda. Uma delas é dada pela Emenda 8, que autoriza o Município a “aceitar, a seu critério, a transferência obrigatória” relativa à construção de equipamento urbano e comunitário em pecúnia. Trata-se de medida que talvez caiba reflexão mais aprofundada. De um lado, não deixa de ser interessante haver essa possibilidade que pode ser adequada em determinadas situações. Por outro, pode representar risco à própria qualidade urbana na hipótese de ser utilizada equivocadamente. Talvez fosse recomendável se prever algumas condições a serem observadas e/ou mecanismos de controle da eventual prática, além de indicação de destinação possível de recursos arrecadados.

Por fim, destaca-se também a inclusão de novo artigo, pela Emenda 12, que estabelece o prazo máximo de noventa dias para requerimento licença para a execução de obras de urbanização de loteamentos, após a inscrição do parcelamento no respectivo serviço de registro de imóveis.

3.5. Título V – Do Uso e Ocupação do Solo

O Título V é aquele objeto da maior quantidade de emendas propostas pelo Poder Executivo, cerca de 43% do total. Muitas delas são compreensíveis na análise territorial, pois dizem respeito à aplicação de uma série de regras e parâmetros nas diferentes zonas urbanas. Por esta razão, a análise aqui empreendida se limita a alguns destaques de ordem mais geral e a considerações sobre o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV).

Embora seja um dos instrumentos da política urbana, de grande importância para a cidade do Rio de Janeiro, não foi tratado no Título III, mas aqui, no Título V.

Para compreensão do conjunto de emendas que incide neste Título, é importante analisar as apresentações feitas pelo IBAM nas audiências públicas territoriais, por Área de Planejamento, que estão no Relatório de Atividades 7 da consultoria. Esse relatório é, portanto, complementar ao que se trata neste item.

Das questões mais gerais, quatro merecem destaque. A primeira diz respeito a vagas de estacionamento, cuja área foi excluída do cálculo de Área Total Edificável e de cobrança de OODC de vagas além das obrigatórias (Emendas 37 e 155). É uma medida controversa, porque as vagas de estacionamento além das obrigatórias constituem-se como opção para agregação de valor ao produto imobiliário e incorporado, evidentemente, ao preço. Não há razão para não ser objeto de OODC.

A Emenda 52 traz uma distorção que parece desnecessária na composição dos parâmetros urbanísticos. Introduce uma alínea ao art. 330 para admitir um “pavimento de uso comum sobre o último pavimento computável das edificações com sete ou mais pavimentos”, ainda que limitado a 50% do pavimento interior. Rompe-se com o conceito que o organiza o Plano Diretor de que deve ser contabilizado no gabarito pavimentos de qualquer natureza, o que é algo de fácil compreensão e aplicação.

Outro ponto importante se refere a usos em pavimentos em subsolo. A redação do art. 32 foi revista pela Emenda 54, deixando claro o entendimento que esses pavimentos podem abrigar os usos previstos pelo zoneamento, exceto o residencial, o que parece uma medida acertada, para evitar situações de insalubridade.

Destaca-se, ainda, que o esforço de trazer para o texto da lei as notas que constavam originalmente no Anexo XXII, nas seções dedicadas às condições específicas de uso e ocupação por Área de Planejamento. Apesar de se compreender que nas próprias audiências isso tenha sido reivindicado, o resultado é discutível. Certamente, é melhor que as notas figurem junto dos quadros do Anexo XXII, pois representam exceções ou especificações a serem consideradas para aplicação dos parâmetros urbanísticos. Dessa forma, a leitura de quadros e notas deve ser feita conjuntamente e estando as notas dispersas no texto da lei pode ser o dificultador desnecessário. Talvez o mais adequado seja manter um e outro, ou seja, tanto no texto da lei como na forma de notas aos quadros do Anexo XXII.

3.5.1. Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV)

O Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) é previsto no texto original do PLC 44/2021, com algumas definições conceituais para sua aplicação e a previsão de três tipos de EIV, a serem adotados de acordo com a localização e complexidade dos empreendimentos.

A Emenda 181 altera completamente o texto original, eliminando as definições conceituais e os três tipos de EIV. Estabelece que o EIV será exigido apenas para empreendimentos “superiores a 80.000.000m² (oitenta mil metros quadrados) de Área Total Construída (ATC) e causadores de impacto na qualidade de vida da população” (grifo nosso). E, ainda, remete para regulamentação posterior, pelo Poder Executivo, a definição sobre “os empreendimentos passíveis do estudo por serem potencialmente causadores de impacto de vizinhança”. A justificativa apresentada para alteração que muda substancialmente o conteúdo do instrumento é “aprimorar a redação do Projeto de Lei Complementar nº 44/2021”.

Cabe observar que durante as audiências públicas promovidas pela Câmara Municipal, por diversas vezes, representantes do Poder Executivo relataram que tinha sido formada uma comissão do COMPUR para rever o texto do EIV no Plano Diretor, visando aprimorar o desenho do instrumento. Seria importante esclarecer se a Emenda 181 é resultado do trabalho da referida comissão e, se for o caso, apresentado o parecer do COMPUR a respeito.

A previsão de que apenas empreendimentos com mais de 80.000m² serão passíveis de EIV chama atenção, pois dependendo do local onde se situem e do tipo de atividade podem ter potencial impacto muito distinto. Tendo essa metragem quadrada como linha de corte, o EIV tende a ser um instrumento de uso apenas eventual, abrindo-se mão do seu enorme potencial para lidar com empreendimentos que embora enquadrados dentro dos parâmetros previstos na legislação, requerem análises específicas e medidas de mitigadoras e compensatórias. E, certamente, a avaliação do potencial impacto depende não apenas da metragem quadrada de um empreendimento, mas também da(s) atividade(s) a ser(em) instalada(s) e sua localização.

A regulamentação posterior prevista pela Emenda 181 repete soluções anteriores do Rio de Janeiro que adiaram a possibilidade de aplicação do instrumento na cidade. E vai contra a defesa que os representantes do Poder Executivo sempre fizeram do PLC 44/2021 de que traria todos os instrumentos regulamentados, em condições de aplicação. De qualquer modo, se a opção for pela regulamentação posterior, é melhor não manter o elástico critério de 80.000m², deixando margem para a discussão mais

aprofundada sobre critérios de enquadramento de empreendimentos e atividades no EIV.

3.6. Título VI – Das Estratégias de Implementação, Acompanhamento e Gestão Democrática do Plano Diretor

O Título VI foi objeto de apenas duas emendas, mas bastante relevantes. Todas duas são emendas supressivas que pretendem excluir do texto da lei aspectos relevantes para a gestão democrática da cidade.

E Emenda 185 suprime a Subseção que trata do Conselho Municipal de Política Urbana (COMPUR) que continha apenas o art. 427 que afirmava dois pontos importantes. O primeiro, dizendo que todo anteprojeto de lei vinculado ao desenvolvimento urbano e ao uso e ocupação do solo deve ser apresentado ao COMPUR antes do envio formal à Câmara de Vereadores. Trata-se de um dispositivo importante para não haver dúvida quanto ao ciclo a ser observado na formulação das leis urbanísticas. O segundo ponto abordado dizia apenas da necessidade de se “incentivar candidaturas de pessoas negras, mulheres, pessoas com deficiência e LGBTQIAP” para a composição do Conselho de modo a garantir sua diversidade e pluralidade. O dispositivo nem estabelece qualquer regra, ficando no campo necessidade do incentivo, mas que reafirma a preocupação com a representatividade nesse espaço de participação.

A outra exclusão proposta se refere ao art. 428, que trata de Audiências Públicas, também no âmbito do desenho dado pelo PLC 44/2021 à Gestão Democrática do Planejamento Urbano. O dispositivo do texto original diz apenas que “a Prefeitura poderá realizar audiências públicas por ocasião do processo de licenciamento de empreendimentos e atividades públicas e privadas de impacto urbanístico ou ambiental, para os quais sejam exigidos estudos de impacto de vizinhança e/ou ambiental (...)”. Pode-se dizer que o dispositivo seria dispensável, uma vez que não impõe qualquer obrigação e que a audiência pública já é prevista como uma forma de participação da sociedade civil prevista nos artigos 424 e 425. No entanto, como no capítulo dedicado ao Estudo de Impacto de Vizinhança não se faz menção à realização de audiências públicas, parece importante a previsão aqui colocada, para que não haja dúvida quanto à possibilidade de a Prefeitura lançar mão desse instrumento quando necessário no âmbito do próprio processo de licenciamento.

3.7. Título VII – Disposições Gerais, Transitórias e Finais

Neste Título VII, a Emenda 164 é, possivelmente, a que mais chama atenção por propor a supressão do art. 459 que do Cadastro Georreferenciado de Imóveis Territoriais a ser implantado pelo Município, fixando prazo para tal ação. A justificativa diz apenas que

“a emenda pretende aprimorar a redação do Projeto de Lei Complementar nº 44/2021”, sem esclarecer o porque de algo apontado no texto original como importante para as políticas públicas, deixa de ter importância.

Cabe mencionar ainda as Emendas 212 e 213 que alteram o dispositivo que relacionava as normas em vigor a serem revogadas. Pela proposta, algumas normas passam a ser revogadas parcialmente o que compromete, como indicado anteriormente, a ideia de consolidação da legislação urbanística. Também neste caso, as justificativas falam apenas em aprimorar a redação do projeto de lei.

4. CLASSIFICAÇÃO DAS PROPOSTAS DE EMENDAS DO PODER EXECUTIVO

Os quadros apresentados a seguir, no anexo 1, classificam as propostas de emendas do Poder Executivo segundo sua relevância, de acordo com a avaliação da consultoria do IBAM. A classificação adotada obedece aos seguintes critérios:

- a) Ajuste de texto / coerência da lei – aquelas que visam aperfeiçoar a forma da lei, sem alteração significativa de conteúdo.
- b) Alteração pontual – aquelas que promovem alterações de conteúdo, mas, de modo geral guardam alinhamento com o texto original.
- c) Alteração relevante – aquelas que representam mudança significativa do que estava proposto no texto original.

É importante observar que a classificação não adentra em juízo de valor, concordância ou não com a emenda proposta. O objetivo principal do quadro é contribuir com o trabalho de análise e avaliação, por parte dos vereadores e vereadoras e da sociedade geral, das propostas.

O texto que compõe este produto, entretanto, traz análises técnicas e qualitativas do tratamento dado pelas emendas a assuntos considerados mais importantes. Espera-se que a análise aqui proposta possa colaborar para a apreciação mais bem informada das propostas de emendas, bem como para o debate em torno delas.

Os quadros indicam também o tipo de emenda, a justificativa do Executivo e uma classificação das propostas, também pela consultoria, segundo as justificativas. Dessa

forma, é possível verificar uma a uma o que se extrai da justificativa oficial e a interpretação de conteúdo.

O primeiro quadro apresenta as emendas propostas ao corpo do texto do projeto de lei. O segundo quadro traz as emendas propostas para seus anexos.



ANEXO 1

QUADROS DE CLASSIFICAÇÃO DAS PROPOSTAS DE EMENDAS DO PODER EXECUTIVO

QUADRO 1 – PROPOSTAS DE EMENDAS DO PODER EXECUTIVO AO TEXTO DO PLC 44/2021

Titulo do PLC 44/2021	Ordem que aparece no PLC 44/2021	Emenda (Número)	Tipo de emenda	Justificativa do Executivo	Classificação segundo justificativa Executivo	Classificação segundo análise IBAM
I	1	76	Modificativa	A emenda propõe a eliminação da criação de animais de pequeno porte, tendo em vista sua incompatibilidade com outras atividades.	Não esclarece se é resultado do processo participativo	Alteração relevante
I	2	77	Modificativa	A emenda propõe o combate à exploração irregular do solo urbano como um princípio para todo o Município.	Não esclarece se é resultado do processo participativo	Alteração relevante
I	3	78	Modificativa	O objetivo da emenda é adequar a terminologia de equipamento público comunitário para equipamentos urbanos e comunitários, de modo a seguir o termo utilizado na Lei 10.257/2001 - Estatuto da Cidade.	Ajuste de texto / coerência da lei	Ajuste de texto / coerência da lei
I	4	79	Modificativa	O objetivo da emenda é eliminar a criação de animais de pequeno porte, tendo em vista sua incompatibilidade com outras atividades.	Não esclarece se é resultado do processo participativo	Alteração relevante
I	5	80	Modificativa	O objetivo da emenda é adequar a terminologia de equipamento público comunitário para equipamentos urbanos e comunitários, de modo a seguir o termo utilizado na Lei 10.257/2001 - Estatuto da Cidade.	Ajuste de texto / coerência da lei	Ajuste de texto / coerência da lei
I	6	81	Modificativa	A presente emenda pretende eliminar a contradição entre o disposto no inciso XX e no inciso XXI do art. 7º.	Ajuste de texto / coerência da lei	Alteração relevante
I	7	82	Modificativa	A redação atual pode restringir intervenções em unidades de conservação de uso sustentável, atualmente permitidas pela legislação ambiental.	Ajuste de texto / coerência da lei	Ajuste de texto / coerência da lei
I	8	83	Modificativa	A presente emenda pretende aprimorar a redação do Projeto de Lei Complementar nº 44/2001.	Ajuste de texto / coerência da lei	Alteração pontual
I	9	84	Modificativa	A emenda visa permitir que o Poder Executivo desenvolva os programas e projetos a necessários, sem restringir a poucos programas elencados na versão original. Dessa forma, foi necessária a alteração da redação do parágrafo único para se adequar à supressão dos incisos.	Não esclarece se é resultado do processo participativo	Ajuste de texto / coerência da lei
I	10	142	Supressiva	A emenda visa permitir que o Poder Executivo desenvolva os programas e projetos a necessários, sem restringir a poucos programas elencados na versão original.	Não esclarece se é resultado do processo participativo	Ajuste de texto / coerência da lei
I	11	85	Modificativa	A inclusão objetiva permitir intervenções de interesse público, necessárias a preservação ambiental e o aumento de bem estar e segurança da população.	Não esclarece se é resultado do processo participativo	Alteração relevante
I	12	86	Modificativa	O objetivo da emenda é adequar a terminologia de equipamento público comunitário para equipamentos urbanos e comunitários, de modo a seguir o termo utilizado na Lei 10.257/2001 - Estatuto da Cidade, bem como incluir praças e parques públicos.	Ajuste de texto / coerência da lei	Ajuste de texto / coerência da lei

Título do PLC 44/2021	Ordem que aparece no PLC 44/2021	Emenda (Número)	Tipo de emenda	Justificativa do Executivo	Classificação segundo justificativa Executivo	Classificação segundo análise IBAM
I	13	87	Modificativa	O objetivo da emenda é eliminar a criação de animais de pequeno porte, tendo em vista sua incompatibilidade com outras atividades.	Não esclarece se é resultado do processo participativo	Alteração relevante
I	14	88	Modificativa	O objetivo da emenda é reduzir o escopo do inciso I e garantir a revisão e atualização dos Planos Setoriais ligados à política urbana durante a vigência do Plano Diretor.	Não esclarece se é resultado do processo participativo	Alteração pontual
I	15	186	Supressiva	A emenda pretende aprimorar a redação do Projeto de Lei Complementar nº 44/2021.	Ajuste de texto / coerência da lei	Ajuste de texto / coerência da lei
I	16	187	Supressiva	A emenda pretende aprimorar a redação do Projeto de Lei Complementar nº 44/2021.	Ajuste de texto / coerência da lei	Alteração relevante
I	17	89	Modificativa	O objetivo da emenda é ampliar as ações da Política de Habitação na região central da cidade.	Não esclarece se é resultado do processo participativo	Alteração relevante
I	18	90	Modificativa	A emenda visa eliminar a atribuição de competência a órgãos, que pode limitar ações de conveniência do Poder Executivo.	Aperfeiçoamento de procedimentos proposto pelo próprio Executivo	Alteração relevante
I	19	188	Supressiva	A emenda pretende aprimorar a redação do Projeto de Lei Complementar nº 44/2021.	Ajuste de texto / coerência da lei	Alteração relevante
I	20	91	Modificativa	A emenda visa eliminar a atribuição de competência a órgãos, que pode limitar ações de conveniência do Poder Executivo.	Aperfeiçoamento de procedimentos proposto pelo próprio Executivo	Alteração relevante
I	21	92	Modificativa	A emenda visa esclarecer o texto do parágrafo primeiro, tendo em vista terem sido apresentadas dúvidas de entendimento.	Ajuste de texto / coerência da lei	Ajuste de texto / coerência da lei
I	22	143	Supressiva	A emenda visa simplificar o artigo, pois o texto do <i>caput</i> e do parágrafo tinham objetivos semelhantes.	Ajuste de texto / coerência da lei	Ajuste de texto / coerência da lei
I	23	144	Supressiva	O disposto no parágrafo não é assunto do Plano Diretor.	Não esclarece se é resultado do processo participativo	Ajuste de texto / coerência da lei
I	24	93	Modificativa	A emenda tem por objetivo deslocar o "sempre que necessário" do item VII para o <i>caput</i> . No item VII, excluir o "aprovado" já que, para a regularização, quando necessário, o projeto deverá ser elaborado.	Ajuste de texto / coerência da lei	Ajuste de texto / coerência da lei
I	25	94	Modificativa	A proposta de emenda visa corrigir conceitualmente o projeto de parcelamento, pois enquanto em elaboração, não está aprovado.	Ajuste de texto / coerência da lei	Ajuste de texto / coerência da lei
I	26	95	Modificativa	A emenda visa eliminar a atribuição de competência a órgãos, que pode limitar ações de conveniência do Poder Executivo.	Aperfeiçoamento de procedimentos proposto pelo próprio Executivo	Alteração relevante
I	27	96	Modificativa	A emenda visa corrigir um erro conceitual no <i>caput</i> do art. 34, pois no caso de Reurb E, o Município não é o promotor.	Ajuste de texto / coerência da lei	Ajuste de texto / coerência da lei

Titulo do PLC 44/2021	Ordem que aparece no PLC 44/2021	Emenda (Número)	Tipo de emenda	Justificativa do Executivo	Classificação segundo justificativa Executivo	Classificação segundo análise IBAM
I	28	97	Modificativa	A emenda tem por objetivos adequar a terminologia de Equipamentos Públicos para Equipamentos Urbanos e Comunitários, conforme utilizado pelo Estatuto da Cidade e ampliar o escopo dos equipamentos urbanos e comunitários.	Ajuste de texto / coerência da lei	Alteração pontual
II	29	98	Modificativa	A emenda visa a melhor compreensão do texto.	Ajuste de texto / coerência da lei	Ajuste de texto / coerência da lei
II	30	99	Modificativa	A emenda propõe a melhor compreensão do texto e evitar conflitos com as normas de uso e ocupação do solo.	Ajuste de texto / coerência da lei	Alteração relevante
II	31	100	Modificativa	A emenda visa eliminar a atribuição de competência a órgãos, que pode limitar ações de conveniência do Poder Executivo.	Aperfeiçoamento de procedimentos proposto pelo próprio Executivo	Ajuste de texto / coerência da lei
III	32	148	Supressiva	O PEU não terá mais a mesma função de definir as condições de uso e ocupação do solo, pois não poderá mais modificar os parâmetros urbanísticos. Para não gerar dúvidas e tornar o processo de intervenção local através de projetos urbanos mais complexos, é sugerida a supressão da seção.	Ajuste de texto / coerência da lei	Alteração relevante
III	33	101	Aditiva	O PLC 44/2021 tem como um dos principais objetivos do ordenamento territorial intensificar a ocupação das centralidades existentes e dos vazios urbanos na AP1 e na AP3. Portanto, a isenção de outorga onerosa nestas áreas torna-se um estímulo à consecução deste objetivo.	Não esclarece se é resultado do processo participativo	Alteração relevante
III	34	102	Modificativa	A presente emenda visa explicitar a referência ao CAM.	Ajuste de texto / coerência da lei	Alteração relevante
III	35	175	Modificativa	A emenda pretende aprimorar a redação do Projeto de Lei Complementar nº 44/2021.	Ajuste de texto / coerência da lei	Alteração relevante
III	36	103	Modificativa	A presente emenda pretende aprimorar a proposta legislativa em tela.	Ajuste de texto / coerência da lei	Alteração relevante
III	37	145	Supressiva	A presente emenda pretende aprimorar a proposta legislativa em tela.	Ajuste de texto / coerência da lei	Ajuste de texto / coerência da lei
III	38	146	Supressiva	A presente emenda pretende aprimorar a proposta legislativa em tela.	Ajuste de texto / coerência da lei	Alteração pontual
III	39	104	Modificativa	A emenda visa acrescentar condições à utilização do Direito de Superfície, bem como corrigir aspectos sobre a cobrança de Outorga Onerosa.	Não esclarece se é resultado do processo participativo	Alteração pontual
III	40	105	Modificativa	O objetivo da emenda é adequar a terminologia de equipamento público comunitário para equipamentos urbanos e comunitários, de modo a seguir o termo utilizado na Lei 10.257/2001 - Estatuto da Cidade.	Ajuste de texto / coerência da lei	Ajuste de texto / coerência da lei

Titulo do PLC 44/2021	Ordem que aparece no PLC 44/2021	Emenda (Número)	Tipo de emenda	Justificativa do Executivo	Classificação segundo justificativa Executivo	Classificação segundo análise IBAM
III	41	106	Modificativa	O objetivo da emenda é não restringir à contiguidade do passeio.	Não esclarece se é resultado do processo participativo	Alteração pontual
III	42	107	Modificativa	O objetivo da emenda é adequar a terminologia de equipamento público comunitário para equipamentos urbanos e comunitários, de modo a seguir o termo utilizado na Lei 10.257/2001 - Estatuto da Cidade.	Ajuste de texto / coerência da lei	Ajuste de texto / coerência da lei
III	43	147	Supressiva	A presente emenda pretende aprimorar a redação do Projeto de Lei Complementar nº 44/2021.	Ajuste de texto / coerência da lei	Alteração pontual
III	44	173	Modificativa	A emenda pretende aprimorar a redação do Projeto de Lei Complementar nº 44/2021.	Ajuste de texto / coerência da lei	Alteração relevante
III	45	178	Modificativa	A emenda pretende aprimorar a redação do Projeto de Lei Complementar nº 44/2021.	Ajuste de texto / coerência da lei	Alteração relevante
III	46	174	Modificativa	A emenda pretende aprimorar a redação do Projeto de Lei Complementar nº 44/2021.	Ajuste de texto / coerência da lei	Alteração relevante
III	47	108	Modificativa	A emenda visa tornar o texto mais claro quanto a possibilidade dos instrumentos serem usados em regiões determinadas, segundo as diretrizes da política urbana em vigor.	Ajuste de texto / coerência da lei	Alteração relevante
III	48	109	Modificativa	A emenda visa delimitar as áreas de atuação do instrumento de acordo com a proposta de ordenamento territorial contida no projeto de lei.	Não esclarece se é resultado do processo participativo	Alteração relevante
III	49	182	Modificativa	A emenda pretende aprimorar a redação do Projeto de Lei Complementar nº 44/2021.	Ajuste de texto / coerência da lei	Alteração relevante
III	50	110	Modificativa	O objetivo da emenda é adequar a terminologia de equipamento público comunitário para equipamentos urbanos e comunitários, de modo a seguir o termo utilizado na Lei 10.257/2001 - Estatuto da Cidade.	Ajuste de texto / coerência da lei	Ajuste de texto / coerência da lei
III	51	111	Modificativa	A proposta diferencia mais a Operação Urbana Simplificada da OUC, estabelecendo limites de atuação. O instrumento da OUS é interessante porque permite a realização, com publicidade e participação popular, de ajustes finos necessários a produção de soluções de mais qualidade urbanística e arquitetônica para a cidade. O instrumento estabelece uma possibilidade republicana de negociação entre o poder público e os proponentes, por meio do devido processo administrativo e com auditabilidade e responsabilidades técnicas definidas.	Não esclarece se é resultado do processo participativo	Alteração relevante
III	52	112	Modificativa	A presente emenda pretende aprimorar a proposta legislativa.	Ajuste de texto / coerência da lei	Alteração relevante
III	53	177	Modificativa	A emenda pretende aprimorar a redação do Projeto de Lei Complementar nº 44/2021.	Ajuste de texto / coerência da lei	Alteração relevante

Titulo do PLC 44/2021	Ordem que aparece no PLC 44/2021	Emenda (Número)	Tipo de emenda	Justificativa do Executivo	Classificação segundo justificativa Executivo	Classificação segundo análise IBAM
III	54	113	Modificativa	A presente emenda pretende aprimorar a proposta legislativa.	Ajuste de texto / coerência da lei	Ajuste de texto / coerência da lei
III	55	149	Supressiva	A legislação atual prevê possibilidade de transplante das referidas espécies. Em muitos casos, associado a medidas compensatórias (e. g. replante de mudas) permissão de supressão pode ser instrumento valioso da garantia de perpetuação de espécies ameaçadas.	Não esclarece se é resultado do processo participativo	Alteração pontual
III	56	114	Modificativa	Trata-se de alteração com vistas ao incremento da segurança jurídica da hipótese de supressão, bem como caminha em direção ao compartilhamento de responsabilidade entre poder público e responsável pelo projeto.	Não esclarece se é resultado do processo participativo	Alteração pontual
III	57	115	Aditiva	A emenda visa incluir o parágrafo único, de forma a esclarecer que a imunização ao corte, prevista no Código Florestal, deverá ser instruída por estudos específicos, de forma a reduzir a insegurança jurídica sobre o tema.	Não esclarece se é resultado do processo participativo	Alteração pontual
III	58	116	Aditiva	A presente emenda pretende aprimorar a proposta legislativa.	Ajuste de texto / coerência da lei	Ajuste de texto / coerência da lei
III	59	117	Modificativa	A presente emenda pretende aprimorar a proposta legislativa.	Ajuste de texto / coerência da lei	Ajuste de texto / coerência da lei
III	60	118	Modificativa	A presente emenda pretende aprimorar a proposta legislativa.	Ajuste de texto / coerência da lei	Ajuste de texto / coerência da lei
III	61	119	Modificativa	A presente emenda pretende esclarecer que o embasamento não é incluído no cálculo da Taxa de Ocupação, visando eliminar dúvidas.	Ajuste de texto / coerência da lei	Ajuste de texto / coerência da lei
III	62	120	Modificativa	A presente emenda pretende aprimorar a proposta legislativa.	Ajuste de texto / coerência da lei	Ajuste de texto / coerência da lei
III	63	121	Modificativa	A presente emenda pretende aprimorar a proposta legislativa.	Ajuste de texto / coerência da lei	Alteração relevante
III	64	168	Supressiva	A emenda pretende aprimorar a redação do Projeto de Lei Complementar nº 44/2021.	Ajuste de texto / coerência da lei	Alteração relevante
III	65	169	Modificativa	A emenda pretende aprimorar a redação do Projeto de Lei Complementar nº 44/2021.	Ajuste de texto / coerência da lei	Alteração relevante
III	66	170	Supressiva	A emenda pretende aprimorar a redação do Projeto de Lei Complementar nº 44/2021.	Ajuste de texto / coerência da lei	Alteração relevante
III	67	171	Modificativa	A emenda pretende aprimorar a redação do Projeto de Lei Complementar nº 44/2021.	Ajuste de texto / coerência da lei	Alteração relevante

Título do PLC 44/2021	Ordem que aparece no PLC 44/2021	Emenda (Número)	Tipo de emenda	Justificativa do Executivo	Classificação segundo justificativa Executivo	Classificação segundo análise IBAM
III	68	122	Modificativa	A presente emenda pretende aprimorar a proposta legislativa.	Ajuste de texto / coerência da lei	Ajuste de texto / coerência da lei
III	69	123	Aditiva	Trata-se de mecanismo que visa agilizar o processo de licenciamento, na medida em que permite que o opinamento de órgãos como GEO-Rio, CET e outros possa ser realizado durante o curso da obra, sempre que a intervenção não colocar em risco fatores de difícil reparação ou irreparáveis (e.g. patrimônio e meio ambiente).	Aperfeiçoamento de procedimentos proposto pelo próprio Executivo	Alteração pontual
III	70	124	Aditiva	Trata-se de mecanismo que visa agilizar o processo de licenciamento, na medida em que permite que o opinamento de órgãos como GEO-Rio, CET e outros possa ser realizado durante o curso da obra, sempre que a intervenção não colocar em risco fatores de difícil reparação ou irreparáveis (e.g. patrimônio e meio ambiente).	Aperfeiçoamento de procedimentos proposto pelo próprio Executivo	Alteração pontual
IV	71	125	Modificativa	A proposta desmembra o parágrafo único do artigo 260 em dois parágrafos para esclarecer casos de enquadramento como loteamento.	Ajuste de texto / coerência da lei	Ajuste de texto / coerência da lei
IV	72	126	Modificativa	A proposta visa à adequação da redação combinada à alteração do Art. 263 e a eliminação de insegurança jurídica com a complementação de cada item.	Ajuste de texto / coerência da lei	Ajuste de texto / coerência da lei
IV	73	127	Modificativa	A proposta visa adequar a área e a testada mínima da gleba, lote ou terreno para enquadramento e incluir mais uma condicionante de enquadramento, além de correlacionar a RDT com o Plano Mestre.	Não esclarece se é resultado do processo participativo	Alteração relevante
IV	74	189	Modificativa	A presente emenda pretende aprimorar a proposta legislativa.	Ajuste de texto / coerência da lei	Alteração relevante
IV	75	128	Modificativa	A emenda tem por objetivo complementar o texto para contemplar a fase de solicitação e o estabelecimento de prazos.	Não esclarece se é resultado do processo participativo	Alteração relevante
IV	76	129	Modificativa	O objetivo da emenda é adequar a terminologia de equipamento público comunitário para equipamentos urbanos e comunitários, de modo a seguir o termo utilizado na Lei 10.257/2001 - Estatuto da Cidade.	Ajuste de texto / coerência da lei	Ajuste de texto / coerência da lei
IV	77	130	Modificativa	O objetivo da emenda é suprimir as categorias dos lotes, tendo em vista a objetividade da norma e a aplicação direta das referências às dimensões dos lotes no Título V do PLC 44/2021. O nome da seção fica suprimido e o artigo fica incorporado ao Capítulo III - "DAS CONDIÇÕES DE PARCELAMENTO E REMEMBRAMENTO"	Não esclarece se é resultado do processo participativo	Alteração relevante
IV	78	176	Modificativa	A presente emenda pretende aprimorar a proposta legislativa.	Ajuste de texto / coerência da lei	Ajuste de texto / coerência da lei
IV	79	131	Modificativa	A presente emenda pretende aprimorar a proposta legislativa.	Ajuste de texto / coerência da lei	Ajuste de texto / coerência da lei
IV	80	132	Modificativa	A emenda visa incluir a possibilidade de usar a pavimentação permeável nas faixas de serviço.	Não esclarece se é resultado do processo participativo	Alteração pontual

Titulo do PLC 44/2021	Ordem que aparece no PLC 44/2021	Emenda (Número)	Tipo de emenda	Justificativa do Executivo	Classificação segundo justificativa Executivo	Classificação segundo análise IBAM
IV	81	133	Modificativa	A emenda visa adequar a realidade das dimensões das quadras conforme a realidade vigente no Município.	Não esclarece se é resultado do processo participativo	Alteração relevante
IV	82	134	Modificativa	A emenda visa eliminar a atribuição de competência a órgãos, que pode limitar ações de conveniência do Poder Executivo.	Aperfeiçoamento de procedimentos proposto pelo próprio Executivo	Alteração relevante
IV	83	135	Modificativa	A emenda visa melhor redação, com a inclusão do termo "terreno" e substituição do termo "logradouro" por "Vias" pois algumas "áreas verdes" doadas também são logradouros (por ex. praças)	Ajuste de texto / coerência da lei	Ajuste de texto / coerência da lei
IV	84	136	Modificativa	A presente emenda pretende aprimorar a proposta legislativa.	Ajuste de texto / coerência da lei	Ajuste de texto / coerência da lei
IV	85	137	Modificativa	A presente emenda pretende aprimorar a proposta legislativa.	Ajuste de texto / coerência da lei	Ajuste de texto / coerência da lei
IV	86	138	Modificativa	A presente emenda pretende aprimorar a proposta legislativa.	Ajuste de texto / coerência da lei	Ajuste de texto / coerência da lei
IV	87	2	Modificativa	A presente emenda pretende adequar a terminologia de equipamento público comunitário para equipamentos urbanos e comunitários, de modo a seguir o termo utilizado na Lei 10.257/2001 - Estatuto da Cidade	Ajuste de texto / coerência da lei	Ajuste de texto / coerência da lei
IV	88	3	Modificativa	A presente emenda pretende adequar a terminologia de de modo a seguir o termo utilizado na Lei 10.257/2001	Ajuste de texto / coerência da lei	Ajuste de texto / coerência da lei
IV	89	4	Modificativa	A emenda visa manter a testada exigida na legislação em vigor, em função de argumentos provenientes de audiências públicas, que tornariam inviável esta restrição.	Fundamentada no processo participativo	Alteração pontual
IV	90	5	Modificativa	A presente emenda pretende aprimorar a proposta legislativa.	Ajuste de texto / coerência da lei	Ajuste de texto / coerência da lei
IV	91	6	Modificativa	O objetivo da emenda é adequar a terminologia de equipamento público comunitário para equipamentos urbanos e comunitários, de modo a seguir o termo utilizado na Lei 10.257/2001 - Estatuto da Cidade.	Ajuste de texto / coerência da lei	Ajuste de texto / coerência da lei
IV	92	7	Modificativa	O objetivo da emenda é adequar a terminologia de equipamento público comunitário para equipamentos urbanos e comunitários, de modo a seguir o termo utilizado na Lei 10.257/2001 - Estatuto da Cidade.	Ajuste de texto / coerência da lei	Ajuste de texto / coerência da lei
IV	93	8	Aditiva	A emenda visa acrescentar a forma de pagamento em pecúnia.	Não esclarece se é resultado do processo participativo	Alteração relevante
IV	94	9	Modificativa	A presente emenda pretende aprimorar a proposta legislativa.	Ajuste de texto / coerência da lei	Ajuste de texto / coerência da lei

Titulo do PLC 44/2021	Ordem que aparece no PLC 44/2021	Emenda (Número)	Tipo de emenda	Justificativa do Executivo	Classificação segundo justificativa Executivo	Classificação segundo análise IBAM
IV	95	10	Aditiva	O acréscimo proposto visa que não reste rede aérea no trecho, uma vez que todas as demais redes serão subterrâneas.	Não esclarece se é resultado do processo participativo	Alteração pontual
IV	96	11	Aditiva	A emenda visa dar segurança à realização de obras de infraestrutura onde haja termo obrigacional não cumprido.	Não esclarece se é resultado do processo participativo	Alteração pontual
IV	97	12	Aditiva	A emenda pretende aprimorar o projeto de Lei Complementar nº 44/2021	Ajuste de texto / coerência da lei	Alteração relevante
IV	98	13	Modificativa	A presente emenda pretende aprimorar a proposta legislativa.	Ajuste de texto / coerência da lei	Ajuste de texto / coerência da lei
IV	99	14	Modificativa	A presente emenda pretende aprimorar a proposta legislativa.	Ajuste de texto / coerência da lei	Ajuste de texto / coerência da lei
IV	100	15	Modificativa	A presente emenda pretende aprimorar a proposta legislativa.	Ajuste de texto / coerência da lei	Ajuste de texto / coerência da lei
IV	101	16	Aditiva	A presente emenda pretende aprimorar a proposta legislativa.	Ajuste de texto / coerência da lei	Ajuste de texto / coerência da lei
IV	102	17	Modificativa	A presente emenda pretende aprimorar a proposta legislativa.	Ajuste de texto / coerência da lei	Ajuste de texto / coerência da lei
V	103	18	Modificativa	A emenda visa corrigir a redação, pois não há descrição de limites de zonas no anexo do PLC 44/2021.	Ajuste de texto / coerência da lei	Ajuste de texto / coerência da lei
V	104	19	Modificativa	A emenda visa esclarecer que os mapas de zoneamento estão no Anexo XXII.	Ajuste de texto / coerência da lei	Ajuste de texto / coerência da lei
V	105	20	Modificativa	A emenda visa esclarecimento necessário sobre os parâmetros que prevalecem em caso de normas mais restritivas.	Ajuste de texto / coerência da lei	Ajuste de texto / coerência da lei
V	106	21	Modificativa	A emenda visa esclarecer a aplicação do plano de manejo quando for UCN.	Ajuste de texto / coerência da lei	Ajuste de texto / coerência da lei
V	107	22	Modificativa	A emenda visa dar nomenclatura melhor, representando a região central.	Não esclarece se é resultado do processo participativo	Ajuste de texto / coerência da lei
V	108	172	Modificativa	A emenda pretende aprimorar a redação do Projeto de Lei Complementar nº 44/2021.	Ajuste de texto / coerência da lei	Alteração relevante

Título do PLC 44/2021	Ordem que aparece no PLC 44/2021	Emenda (Número)	Tipo de emenda	Justificativa do Executivo	Classificação segundo justificativa Executivo	Classificação segundo análise IBAM
V	109	150	Supressiva	A presente emenda pretende aprimorar a proposta legislativa.	Ajuste de texto / coerência da lei	Alteração relevante
V	110	23	Modificativa	A emenda visa dar maior clareza aos limites de zonas constituídos por logradouros, aglutinando as situações previstas nos artigos 301 e 302 num mesmo artigo e incluindo ainda figuras ilustrativas no Anexo XXIV, figuras 10.a e 10.b, que ilustram cada uma das situações.	Ajuste de texto / coerência da lei	Alteração pontual
V	111	151	Supressiva	A presente emenda pretende aprimorar a proposta legislativa.	Ajuste de texto / coerência da lei	Ajuste de texto / coerência da lei
V	112	24	Modificativa	A emenda visa eliminar a atribuição de competência a órgãos, que pode limitar ações de conveniência do Poder Executivo.	Aperfeiçoamento de procedimentos proposto pelo próprio Executivo	Alteração pontual
V	113	25	Aditiva	A presente emenda pretende aprimorar a proposta legislativa.	Ajuste de texto / coerência da lei	Ajuste de texto / coerência da lei
V	114	26	Modificativa	A emenda visa adequar a terminologia de equipamento público comunitário para equipamentos urbanos e comunitários, de modo a seguir o termo utilizado na lei 10.257/2001 - Estatuto da Cidade.	Ajuste de texto / coerência da lei	Ajuste de texto / coerência da lei
V	115	27	Modificativa	A emenda exclui a atividade de criação de animais de pequeno porte e remete aos órgãos de proteção ambiental as atividades em áreas protegidas, tendo em vista comentários nas audiências públicas.	Não esclarece se é resultado do processo participativo	Alteração pontual
V	116	28	Modificativa	A emenda remete aos órgãos de proteção ambiental as atividades em áreas protegidas.	Aperfeiçoamento de procedimentos proposto pelo próprio Executivo	Alteração pontual
V	117	29	Aditiva	A presente emenda pretende aprimorar a proposta legislativa.	Ajuste de texto / coerência da lei	Alteração relevante
V	118	30	Aditiva	A presente emenda pretende aprimorar a proposta legislativa.	Ajuste de texto / coerência da lei	Ajuste de texto / coerência da lei
V	119	31	Modificativa	A presente emenda pretende aprimorar a proposta legislativa.	Ajuste de texto / coerência da lei	Ajuste de texto / coerência da lei
V	120	32	Aditiva	A presente emenda pretende aprimorar a proposta legislativa.	Ajuste de texto / coerência da lei	Alteração pontual
V	121	33	Modificativa	A presente emenda pretende aprimorar a proposta legislativa.	Ajuste de texto / coerência da lei	Alteração relevante
V	122	152	Supressiva	A presente emenda pretende aprimorar a proposta legislativa.	Ajuste de texto / coerência da lei	Alteração relevante

Titulo do PLC 44/2021	Ordem que aparece no PLC 44/2021	Emenda (Número)	Tipo de emenda	Justificativa do Executivo	Classificação segundo justificativa Executivo	Classificação segundo análise IBAM
V	123	181	Modificativa	A emenda pretende aprimorar a redação do Projeto de Lei Complementar nº 44/2021.	Ajuste de texto / coerência da lei	Alteração relevante
V	124	141	Supressiva	A presente emenda pretende aprimorar a redação do Projeto de Lei Complementar nº 44/2021.	Ajuste de texto / coerência da lei	Alteração relevante
V	125	34	Modificativa	A emenda objetiva incluir a sigla ICS ao texto do Projeto.	Ajuste de texto / coerência da lei	Ajuste de texto / coerência da lei
V	126	35	Modificativa	A presente emenda pretende aprimorar a proposta legislativa.	Ajuste de texto / coerência da lei	Ajuste de texto / coerência da lei
V	127	36	Modificativa	A presente emenda pretende aprimorar a proposta legislativa.	Ajuste de texto / coerência da lei	Alteração relevante
V	128	37	Modificativa	A presente emenda pretende aprimorar a proposta legislativa.	Ajuste de texto / coerência da lei	Alteração relevante
V	129	38	Modificativa	A presente emenda pretende aprimorar a proposta legislativa.	Ajuste de texto / coerência da lei	Ajuste de texto / coerência da lei
V	130	39	Modificativa	A presente emenda pretende aprimorar a proposta legislativa.	Ajuste de texto / coerência da lei	Alteração relevante
V	131	40	Aditiva	A presente emenda pretende aprimorar a proposta legislativa.	Ajuste de texto / coerência da lei	Alteração pontual
V	132	41	Modificativa	A presente emenda pretende aprimorar a proposta legislativa.	Ajuste de texto / coerência da lei	Ajuste de texto / coerência da lei
V	133	42	Aditiva	A presente emenda pretende acrescentar requisito ao Coeficiente de Adensamento Q.	Não esclarece se é resultado do processo participativo	Ajuste de texto / coerência da lei
V	134	43	Modificativa	A presente emenda pretende aprimorar a proposta legislativa.	Ajuste de texto / coerência da lei	Ajuste de texto / coerência da lei
V	135	44	Aditiva	A presente emenda pretende esclarecer que o embasamento não é incluído no cálculo da Taxa de Ocupação, visando eliminar dúvidas.	Ajuste de texto / coerência da lei	Alteração pontual
V	136	45	Modificativa	A emenda visa atender recomendação de audiências públicas.	Fundamentada no processo participativo	Ajuste de texto / coerência da lei

Titulo do PLC 44/2021	Ordem que aparece no PLC 44/2021	Emenda (Número)	Tipo de emenda	Justificativa do Executivo	Classificação segundo justificativa Executivo	Classificação segundo análise IBAM
V	137	46	Modificativa	A presente emenda pretende aprimorar a proposta legislativa.	Ajuste de texto / coerência da lei	Alteração pontual
V	138	47	Modificativa	A presente emenda pretende aprimorar a proposta legislativa.	Ajuste de texto / coerência da lei	Alteração pontual
V	139	48	Modificativa	A presente emenda pretende aprimorar a proposta legislativa.	Ajuste de texto / coerência da lei	Alteração relevante
V	140	49	Modificativa	A presente emenda pretende aprimorar a proposta legislativa.	Ajuste de texto / coerência da lei	Alteração pontual
V	141	50	Modificativa	A presente emenda pretende aprimorar a proposta legislativa.	Ajuste de texto / coerência da lei	Alteração pontual
V	142	51	Modificativa	A presente emenda pretende aprimorar a proposta legislativa.	Ajuste de texto / coerência da lei	Alteração pontual
V	143	52	Aditiva	A proposta visa incentivar o coroamento das edificações com um pavimento de uso comum, medida que atende à demandas da população, usufruto das vistas panorâmicas da cidade e coibe puxadinhos.	Não esclarece se é resultado do processo participativo	Alteração relevante
V	144	53	Aditiva	A proposta visa esclarecer os conceitos de edificações afastadas e não afastadas das divisas e sua relação com a altura de edificação.	Ajuste de texto / coerência da lei	Alteração relevante
V	145	54	Modificativa	A emenda visa impedir o uso residencial em subsolos, conforme solicitado em audiências públicas e esclarecer que, de acordo com a Subseção II - Das condições do gabarito em encostas, o número de pavimentos nos terrenos em declive é contado no nível mais baixo da edificação, não sendo contado como subsolo. A construção de subsolo em áreas sujeitas à inundação poderá ser regulamentada pelo Poder Executivo.	Fundamentada no processo participativo	Alteração relevante
V	146	153	Supressiva	A presente emenda pretende aprimorar a proposta legislativa.	Ajuste de texto / coerência da lei	Alteração relevante
V	147	55	Modificativa	A presente emenda pretende aprimorar a proposta legislativa.	Ajuste de texto / coerência da lei	Ajuste de texto / coerência da lei
V	148	56	Aditiva	A presente emenda pretende aprimorar a proposta legislativa.	Ajuste de texto / coerência da lei	Ajuste de texto / coerência da lei
V	149	57	Modificativa	As disposições sobre Fachada Ativa foram concentradas no art. 372 e a remissão neste inciso foi alterada.	Ajuste de texto / coerência da lei	Ajuste de texto / coerência da lei

Título do PLC 44/2021	Ordem que aparece no PLC 44/2021	Emenda (Número)	Tipo de emenda	Justificativa do Executivo	Classificação segundo justificativa Executivo	Classificação segundo análise IBAM
V	150	154	Supressiva	A presente emenda pretende aprimorar a proposta legislativa.	Ajuste de texto / coerência da lei	Ajuste de texto / coerência da lei
V	151	58	Modificativa	A presente emenda pretende aprimorar a proposta legislativa.	Ajuste de texto / coerência da lei	Ajuste de texto / coerência da lei
V	152	59	Modificativa	A presente emenda pretende aprimorar a proposta legislativa.	Ajuste de texto / coerência da lei	Alteração relevante
V	153	60	Modificativa	A presente emenda pretende aprimorar a proposta legislativa.	Ajuste de texto / coerência da lei	Alteração relevante
V	154	155	Supressiva	A presente emenda pretende aprimorar a proposta legislativa.	Ajuste de texto / coerência da lei	Alteração relevante
V	155	61	Modificativa	A presente emenda pretende incluir a ZUM.	Ajuste de texto / coerência da lei	Alteração relevante
V	156	62	Modificativa	A presente emenda pretende adicionar remissão ao art. 372 onde estão dispostas as condições para Fachada Ativa.	Ajuste de texto / coerência da lei	Alteração pontual
V	157	63	Modificativa	A presente emenda pretende aprimorar a proposta legislativa.	Ajuste de texto / coerência da lei	Ajuste de texto / coerência da lei
V	158	64	Modificativa	A emenda visa incluir a possibilidade das unidades serem sobrepostas.	Não esclarece se é resultado do processo participativo	Ajuste de texto / coerência da lei
V	159	156	Supressiva	O objetivo da emenda é adequar a proposição legislativa às exigências de parcelamento e RDT.	Não esclarece se é resultado do processo participativo	Alteração relevante
V	160	65	Modificativa	A presente emenda pretende aprimorar a proposta legislativa.	Ajuste de texto / coerência da lei	Ajuste de texto / coerência da lei
V	161	66	Modificativa	A presente emenda pretende aprimorar a proposta legislativa.	Ajuste de texto / coerência da lei	Alteração pontual
V	162	67	Modificativa	A presente emenda pretende aprimorar a proposta legislativa.	Ajuste de texto / coerência da lei	Alteração relevante
V	163	157	Supressiva	A presente emenda pretende aprimorar a proposta legislativa.	Ajuste de texto / coerência da lei	Ajuste de texto / coerência da lei
V	164	68	Modificativa	A emenda pretende aprimorar o Projeto de Lei Complementar nº 44/2021.	Ajuste de texto / coerência da lei	Ajuste de texto / coerência da lei

Titulo do PLC 44/2021	Ordem que aparece no PLC 44/2021	Emenda (Número)	Tipo de emenda	Justificativa do Executivo	Classificação segundo justificativa Executivo	Classificação segundo análise IBAM
V	165	70	Modificativa	O objetivo da emenda é adequar a terminologia de equipamento público comunitário para equipamentos urbanos e comunitários, de modo a seguir o termo utilizado na Lei 10.257/2001 - Estatuto da Cidade.	Ajuste de texto / coerência da lei	Ajuste de texto / coerência da lei
V	166	71	Modificativa	A presente emenda pretende aprimorar a proposta legislativa.	Ajuste de texto / coerência da lei	Ajuste de texto / coerência da lei
V	167	69	Modificativa	A emenda pretende aprimorar o Projeto de Lei Complementar nº 44/2021.	Ajuste de texto / coerência da lei	Alteração pontual
V	168	158	Supressiva	A emenda pretende aprimorar o Projeto de Lei Complementar nº 44/2021.	Ajuste de texto / coerência da lei	Alteração relevante
V	169	72	Modificativa	A presente emenda pretende aprimorar a proposta legislativa.	Ajuste de texto / coerência da lei	Alteração pontual
V	170	73	Modificativa	A presente emenda pretende aprimorar a proposta legislativa.	Ajuste de texto / coerência da lei	Alteração pontual
V	171	74	Modificativa	A presente emenda pretende aprimorar a proposta legislativa.	Ajuste de texto / coerência da lei	Alteração relevante
V	172	75	Modificativa	A presente emenda pretende aprimorar a proposta legislativa.	Ajuste de texto / coerência da lei	Ajuste de texto / coerência da lei
V	173	159	Supressiva	A presente emenda pretende aprimorar a proposta legislativa.	Ajuste de texto / coerência da lei	Alteração relevante
V	174	190	Modificativa	A presente emenda pretende aprimorar a proposta legislativa.	Ajuste de texto / coerência da lei	Ajuste de texto / coerência da lei
V	175	191	Modificativa	A presente emenda pretende aprimorar a proposta legislativa.	Ajuste de texto / coerência da lei	Alteração relevante
V	176	192	Modificativa	A presente emenda pretende aprimorar a proposta legislativa.	Ajuste de texto / coerência da lei	Ajuste de texto / coerência da lei
V	177	193	Modificativa	A presente emenda elimina a ZFU, consolida os benefícios e estabelece as áreas de incentivo à criação da fachada ativa. Também foi incluída a AP65 e corrigida a zona para ZRM3.	Não esclarece se é resultado do processo participativo	Alteração relevante
V	178	194	Modificativa	A presente emenda pretende aprimorar a proposta legislativa.	Ajuste de texto / coerência da lei	Alteração pontual

Titulo do PLC 44/2021	Ordem que aparece no PLC 44/2021	Emenda (Número)	Tipo de emenda	Justificativa do Executivo	Classificação segundo justificativa Executivo	Classificação segundo análise IBAM
V	179	195	Aditiva	A presente emenda pretende aprimorar a proposta legislativa.	Ajuste de texto / coerência da lei	Alteração relevante
V	180	196	Aditiva	A presente emenda pretende aprimorar a proposta legislativa.	Ajuste de texto / coerência da lei	Alteração relevante
V	181	197	Aditiva	A presente emenda pretende aprimorar a proposta legislativa.	Ajuste de texto / coerência da lei	Alteração relevante
V	182	198	Aditiva	A presente emenda pretende aprimorar a proposta legislativa.	Ajuste de texto / coerência da lei	Alteração relevante
V	183	199	Aditiva	A presente emenda pretende aprimorar a proposta legislativa.	Ajuste de texto / coerência da lei	Alteração relevante
V	184	160	Supressiva	A emenda visa simplificar o procedimento, tendo em vista a previsão de regulamentação específica.	Não esclarece se é resultado do processo participativo	Alteração relevante
V	185	200	Modificativa	A emenda visa esclarecer o objetivo do Plano Mestre.	Não esclarece se é resultado do processo participativo	Alteração relevante
V	186	201	Modificativa	A emenda pretende aprimorar a redação do Projeto de Lei Complementar nº 44/2021.	Ajuste de texto / coerência da lei	Alteração pontual
V	187	202	Modificativa	A emenda objetiva adequar o texto do dispositivo a outras alterações propostas para o PLC, bem como tornar o texto mais compreensível.	Ajuste de texto / coerência da lei	Alteração pontual
V	188	203	Modificativa	A emenda visa incluir mesas e cadeiras dentre os dispositivos que necessitam de licença para instalação.	Não esclarece se é resultado do processo participativo	Ajuste de texto / coerência da lei
V	189	161	Supressiva	A emenda pretende aprimorar a redação do Projeto de Lei Complementar nº 44/2021.	Ajuste de texto / coerência da lei	Alteração relevante
V	190	204	Aditiva	A emenda visa incluir a ocupação a título precário das calçadas.	Não esclarece se é resultado do processo participativo	Alteração pontual
V	191	205	Modificativa	A emenda pretende aprimorar a redação do Projeto de Lei Complementar nº 44/2021.	Ajuste de texto / coerência da lei	Ajuste de texto / coerência da lei
V	192	162	Supressiva	A emenda pretende aprimorar a redação do Projeto de Lei Complementar nº 44/2021.	Ajuste de texto / coerência da lei	Ajuste de texto / coerência da lei

Titulo do PLC 44/2021	Ordem que aparece no PLC 44/2021	Emenda (Número)	Tipo de emenda	Justificativa do Executivo	Classificação segundo justificativa Executivo	Classificação segundo análise IBAM
V	193	163	Supressiva	A emenda pretende aprimorar a redação do Projeto de Lei Complementar nº 44/2021.	Ajuste de texto / coerência da lei	Ajuste de texto / coerência da lei
V	194	206	Modificativa	A emenda pretende aprimorar a redação do Projeto de Lei Complementar nº 44/2021.	Ajuste de texto / coerência da lei	Alteração pontual
V	195	207	Modificativa	A emenda pretende aprimorar a redação do Projeto de Lei Complementar nº 44/2021.	Ajuste de texto / coerência da lei	Alteração relevante
VI	196	185	supressiva	A emenda pretende aprimorar a redação do Projeto de Lei Complementar no 44/2021.	Ajuste de texto / coerência da lei	Alteração relevante
VI	197	180	supressiva	A emenda pretende aprimorar a redação do Projeto de Lei Complementar nº 44/2021.	Ajuste de texto / coerência da lei	Alteração relevante
VII	198	208	Modificativa	A emenda pretende atualizar a norma, tendo em vista que a Lei Complementar no 232, de 07 de outubro de 2021, foi aprovada após o encaminhamento do PLC 44/2021.	Ajuste de texto / coerência da lei	Ajuste de texto / coerência da lei
VII	199	179	Modificativa	A emenda pretende aprimorar a redação do Projeto de Lei Complementar nº 44/2021.	Ajuste de texto / coerência da lei	Alteração pontual
VII	200	209	Modificativa	A presente emenda pretende aprimorar a proposta legislativa.	Ajuste de texto / coerência da lei	Alteração pontual
VII	201	210	Aditiva	A emenda pretende aprimorar a redação do Projeto de Lei Complementar nº 44/2021.	Ajuste de texto / coerência da lei	Alteração pontual
VII	202	164	Supressiva	A emenda pretende aprimorar a redação do Projeto de Lei Complementar nº 44/2021.	Ajuste de texto / coerência da lei	Alteração relevante
VII	203	211	Modificativa	A emenda pretende aprimorar a redação do Projeto de Lei Complementar nº 44/2021.	Ajuste de texto / coerência da lei	Ajuste de texto / coerência da lei
VII	204	212	Modificativa	A emenda pretende aprimorar a redação do Projeto de Lei Complementar nº 44/2021.	Ajuste de texto / coerência da lei	Alteração relevante
VII	205	213	Aditiva	A emenda pretende aprimorar a redação do Projeto de Lei Complementar nº 44/2021.	Ajuste de texto / coerência da lei	Alteração relevante

Titulo do PLC 44/2021	Ordem que aparece no PLC 44/2021	Emenda (Número)	Tipo de emenda	Justificativa do Executivo	Classificação segundo justificativa Executivo	Classificação segundo análise IBAM
VII	206	140	Modificativa	A modificação proposta para o parágrafo único do art. 467 visa a aperfeiçoá-lo, prevendo expressamente a expedição de regulamento no prazo de seis meses, a fim de garantir a boa interpretação e aplicação das normas do novo Plano Diretor referentes a licenciamento de estabelecimentos.	Não esclarece se é resultado do processo participativo	Ajuste de texto / coerência da lei

QUADRO 2 – PROPOSTAS DE EMENDAS DO PODER EXECUTIVO AOS ANEXOS DO PLC 44/2021

Anexo do PLC 44/2021	Emenda (Número)	Tipo de emenda	Justificativa do Executivo	Classificação segundo justificativa Executivo	Classificação segundo análise IBAM
I	214	Modificativa	A emenda deve-se às críticas em audiências públicas sobre a baixa efetividade das ações estruturantes no território. Desta forma, foram elencadas diversas ações por AP, já previstas no Plano de Desenvolvimento Sustentável, alinhando assim o planejamento de longo prazo do Município	Fundamentada no processo participativo	Alteração relevante
VIII	215	Modificativa	A emenda busca solucionar o problema de vinculação a um valor que pode variar ao longo dos anos	Não esclarece se é resultado do processo participativo	Alteração relevante
X	165	Supressiva	A emenda visa suprimir o mapa de Áreas de Restrição à Ocupação, pois não se trata de uma visão estática dessas áreas, que poderão ser ampliadas com a incorporação de novas unidades de conservação durante a vigência desta Lei.	Não esclarece se é resultado do processo participativo	Alteração relevante
XIV	217	Modificativa	A presente emenda pretende aprimorar a redação do Projeto de Lei Complementar nº 44/2021.	Ajuste de texto / coerência da lei	Alteração pontual
XVII	166	Supressiva	A emenda adequa o Anexo à supressão do instrumento Projeto de Estruturação Urbana - PEU, no Título III.	Ajuste de texto / coerência da lei	Ajuste de texto / coerência da lei
XVII	167	Supressiva	A emenda pretende aprimorar a redação do Projeto de Lei Complementar nº 44/2021.	Ajuste de texto / coerência da lei	Alteração pontual
XXII	216	Modificativa	A presente emenda pretende aprimorar o Projeto de Lei Complementar nº 44/2021	Ajuste de texto / coerência da lei	Alteração relevante
XXIII	1	Modificativa	A presente emenda pretende aprimorar a redação do Projeto de Lei Complementar nº 44/2021	Ajuste de texto / coerência da lei	Alteração relevante
XXIV	139	Modificativa	A emenda pretende aprimorar a redação do Projeto de Lei Complementar nº 44/2021	Ajuste de texto / coerência da lei	Alteração pontual

ANEXO 2

**NOTA TÉCNICA 01 - OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR:
Proposta de regulamentação no PLC 44/2021 e mudanças sugeridas pela
Emendas do Poder Executivo**

Assessoramento à Comissão Especial do Plano Diretor da Câmara Municipal do Rio de Janeiro, no exame do Projeto de Lei Complementar 44/2021 (PLC 44/21)

NOTA TÉCNICA 01

OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR

Proposta de regulamentação no PLC 44/2021

e mudanças sugeridas pela Emendas do Poder Executivo

PLC 44/2021 (artigos 94 a 99)

Emendas do Poder Executivo nºs 101, 102 e 175

Autores:

- Henrique Barandier – arquiteto e urbanista, Coordenador Técnico da equipe do IBAM;
- Eduardo Domingues – advogado, Consultor Jurídico da equipe do IBAM

1. PREÂMBULO

O documento aqui apresentado foi desenvolvido no âmbito do trabalho de assessoria técnica do IBAM à Câmara de Vereadores do Rio de Janeiro (CMRJ), contrato nº 08/2022, para assessoramento à Comissão Especial do Plano Diretor, no exame do Projeto de Lei Complementar 44/2021 (PLC 44/21) encaminhado pelo Poder Executivo. Trata-se de **Nota Técnica** elaborada a partir de análises jurídica e urbanística da equipe do IBAM acerca do tema da Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC), levando-se em consideração o marco teórico do Direito à Cidade, os fundamentos jurídicos da Política Urbana e do Direito Urbanístico expressos na Constituição Federal, no Estatuto da Cidade e legislação urbanística em geral, as características sociais e urbanas da Cidade do Rio de Janeiro, seu histórico legislativo e o processo de revisão do Plano Diretor, em especial as audiências públicas promovidas pela CMRJ ao longo de 2022.

2. JUSTIFICATIVA

O texto original do PLC 44/21 propõe a regulamentação da Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) como instrumento de aplicação geral em toda a cidade, nas áreas em que se admite o exercício do direito de construir acima do Coeficiente de

Aproveitamento Básico (CAB) igual a um ou menor, dependendo da zona urbana. Tal desenho para aplicação do instrumento se mostra correto e em consonância com o que dispõe o Estatuto da Cidade, instituído pela Lei Federal 10.257/2001.

As propostas de emendas ao PLC 44/21 protocoladas pelo Poder Executivo por meio da Mensagem nº 65, de 23 de novembro de 2023, incluem alterações significativas em relação à OODC, especificamente em razão das emendas 101, 102 e 175, em dois sentidos: (a) isenção de cobrança nas Áreas de Planejamento 1 e 3; (b) início da cobrança apenas cinco anos após a publicação da lei.

As alterações propostas mudam o caráter original proposto de instrumento de aplicação geral e estabelecem um período de carência de aplicação de cobrança de contrapartidas com justificativa de não impactar negativamente o planejamento de um setor econômico como o mercado imobiliário, sendo necessário examinar as possibilidades legais e implicações para o planejamento urbano de tais mudanças.

Destaca-se que as propostas apresentadas em relação à OODC não decorrem de discussões nas audiências públicas promovidas pela CMRJ, que, de modo geral, parecem ter validado a concepção original do instrumento, a não ser pelas recorrentes reivindicações para que o Plano Diretor especifique a destinação dos recursos advindos de sua aplicação e de que esses sejam vinculados aos Fundos Municipais de Desenvolvimento Urbano e/ou Habitação de Interesse Social, o que não foi objeto de emendas do Poder Executivo.

Com intuito de oferecer elementos que possam subsidiar os senhores e senhoras parlamentares no exame das emendas propostas pelo Poder Executivo em relação ao tema em tela, a presente Nota Técnica relaciona um conjunto de considerações técnicas e, na sequência, a fundamentação das mesmas.

3. CONSIDERAÇÕES TÉCNICAS

- a) A Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) é instrumento de aplicação obrigatória para todas as construções que extrapolam o Coeficiente de Aproveitamento Básico (CAB), até os limites máximos estabelecidos na legislação urbanística, ressalvadas as isenções previstas em lei.

- b) Instituído o CAB pelo Plano Diretor e não implantada a cobrança da OODC, ainda que temporariamente, o licenciamento de construções terá que se ater ao potencial construtivo definido pelo CAB, o que deveria estar expressamente especificado na lei.
- c) A lei pode estabelecer hipóteses de isenção na aplicação do instrumento, mas para situações excepcionais e justificáveis, que não comprometam a finalidade de “justa distribuição dos ônus e benefícios do processo de urbanização” que deve orientar a aplicação do instrumento.
- d) A previsão de escalonamento da cobrança por determinado período, conforme texto original do PLC44/2021, pode ser considerada medida razoável frente ao princípio da lealdade administrativa, evitando-se surpresas para o mercado e prevenindo possíveis impactos negativos na atividade econômica. Entretanto, também seria justificável a cobrança integral imediatamente a partir da aprovação do novo Plano Diretor, uma vez que dificilmente se pode alegar surpresa na instituição e cobrança da OODC que foi prevista no Plano Diretor do Rio de Janeiro já em 1992, consta do Estatuto da Cidade desde 2001 e é aplicada no Rio de Janeiro com base no Plano Diretor de 2011, ainda que de modo parcial e restrito, destoando do conceito essencial do próprio instrumento. Dessa forma, o escalonamento da cobrança de OODC é um termo de ajuste político aceitável, não parecendo razoável eventual regra de transição comprometer integralmente a aplicação do instrumento, mesmo que em período de tempo determinado.
- e) A isenção proposta pelo Poder Executivo na Emenda 101, para permitir edificação acima do coeficiente básico sem cobrança da OODC nos primeiros cinco anos de vigência do novo Plano Diretor, viola as diretrizes da política urbana do Estatuto da Cidade, que estabelece a cobrança para edificações acima do CAB.
- f) A isenção do pagamento da OODC em determinada área da cidade, tal como previsto para as Áreas de Planejamento 1 e 3 (AP1 e AP3) da Cidade do Rio de Janeiro, de acordo com §2º do artigo 94 proposto pela Emenda 101, não se coaduna com hipóteses de exceção de que trata o Estatuto da Cidade, pois não abrange situações específicas e sim genéricas para um extenso território. Tal isenção, é preciso ressaltar, não tende a ser indutora da atividade construtiva, como sugere a justificativa da Emenda 101. A OODC não encarece a construção e sua isenção não barateia. Teoricamente, sua aplicação tenderia a reduzir os

preços dos terrenos. Mas a questão central aqui é que a OODC tem por objetivo capturar parte da valorização fundiária decorrente do processo de urbanização, ou seja, resultante do esforço coletivo, que sem a cobrança de contrapartidas é incorporada integralmente por proprietários de terrenos.

- g) A adoção do CAB consiste em medida de equalização do aproveitamento dos terrenos urbanos, uma vez que por razões diversas a legislação urbanística acaba por atribuir potenciais construtivos distintos a diferentes áreas da cidade. O CAB e a consequente e necessária cobrança da OODC buscam anular ou, pelo menos, reduzir os efeitos da aplicação de potenciais construtivos distintos na cidade sobre a valorização fundiária, constituindo-se como mecanismos de promoção da isonomia entre terrenos e áreas da cidade. Conjugados com a correta aplicação dos recursos advindos da OODC, compõem um conjunto indissociável de medidas que pode contribuir com a redução das desigualdades intraurbanas.
- h) A possibilidade de edificação acima do CAB deve estar expressamente prevista em lei, com cobrança da OODC. Conforme determina o § 3º do artigo 28 do Estatuto da Cidade, o Plano Diretor definirá os limites máximos de construção, que, no PLC 44/2021, correspondem aos Coeficientes de Aproveitamento Máximo (CAM) por Zona ou, no caso da Zona do Plano Piloto (ZPP), pela Área Total Edificável (ATE). Sendo assim, o §1º do artigo 94 proposto pela Emenda 101 deve vir redigido como uma regra de exceção, isto é, específica e não genérica, sugerindo-se a substituição da expressão “inclusive nas áreas onde não houver CAM definido por esta Lei Complementar” por “inclusive na ZPP definida por esta Lei Complementar”. A sugestão torna o texto preciso e sem margem para interpretações diversas da pretendida pelo legislador.
- i) É coerente a inclusão do §3º ao artigo 94 (Emenda 101), para determinar que na área da Operação Urbana Consorciada (OUC) do Porto Maravilha, bem como de qualquer OUC que venha a ser instalada, a cobrança de OODC obedecerá aos termos da legislação que lhes é própria. Quanto ao Reviver Centro, que não configura uma OUC, a situação é diferente, sendo discutível que uma lei posterior ao Plano Diretor, ainda que para atualizar o próprio Reviver Centro, possa vir a modificar o sistema de cobrança de OODC em sua área de incidência.
- j) A alteração do momento do pagamento da OODC, que seria antes da liberação do alvará de construção pelo texto original do PLC 44/21, passando a ser até o

recebimento das obras pela redação proposta aos §§2º, 3º e 4º do artigo 96 (Emenda 175), com possibilidade de parcelamento, se mostra razoável e adequada.

4. FUNDAMENTAÇÃO DAS CONSIDERAÇÕES TÉCNICAS

Partindo-se do pressuposto de que é correta a proposta original de regulamentação da OODC no PLC 44/2021, quanto ao seu caráter de instrumento de aplicação geral, as propostas de emendas do Poder Executivo recaem sobre uma questão fundamental: a **obrigatoriedade de cobrança** de contrapartida para licenciamento de construções acima do CAB versus as possibilidades de **isenções** a serem previstas na própria lei.

Para melhor compreensão de tal questão se faz necessário rever o próprio sentido do instrumento e, na sequência, discutir aspectos secundários como possíveis efeitos da aplicação do instrumento sobre um determinado setor econômico ou o suposto caráter indutor que aplicação ou não aplicação possa exercer no desenvolvimento urbano.

4.1. OODC – concepção geral

A OODC advém do instituto do Solo Criado que, de acordo com Ricardo Lira, é:

Todo aproveitamento do terreno, no subsolo, no solo e no espaço aéreo, implicando criação de solo (piso artificial, além do limite), desde que consentido pelas condições peculiares do solo municipal, consubstanciará para o beneficiário obrigação de dar à comunidade uma contraprestação pelo excesso de construção, que geralmente determina uma sobrecarga sobre o equipamento urbano implantado e operado às expensas de todos.¹

O Estatuto da Cidade, em 2001, positivou o instrumento do Solo Criado como Outorga Onerosa do Direito de Construir. De acordo com estudo de Vera Rezende (e outros),² vários conjuntos de argumentos são historicamente utilizados para justificar a OODC, como a valorização da terra por esforço do Poder Público (pela edição de normas urbanísticas e pela realização de investimentos na cidade) que beneficia alguns

¹LIRA, Ricardo Pereira. Elementos de Direito Urbanístico. Rio de Janeiro: Renovar, 1997, p. 166.

²REZENDE, Vera F. FURTADO, Fernanda. OLIVEIRA, M. Teresa e JORGENSEN JR., Pedro. Revisão bibliográfica comentada dos fundamentos da Outorga Onerosa do Direito de Construir – OODC. Revista de Direito da Cidade, [S.l.], v. 3, n. 2, p. 156-205, dez. 2011. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/9853>>. doi:<https://doi.org/10.12957/rdc.2011.9853>.

proprietários, sendo necessária a recuperação desta mais-valia urbana (evitando-se o enriquecimento sem causa desses proprietários); ou como instrumento de equidade social, na medida em que iguala o direito de propriedade de todos e cobra um ônus apenas de quem exerce a edificação acima do coeficiente básico; ou, ainda, o potencial gerador de recursos que serão investidos pelo Município nas áreas menos favorecidas.

Este último argumento, embora acabe por dominar os debates em razão de seu caráter prático, talvez possa ser considerado o mais passível de críticas, na medida em que o planejamento urbano não deve ter objetivo arrecadatário. O mais importante aqui é compreender que os recursos advindos da OODC são consequência da aplicação do instrumento que permite capturar para a coletividade ao menos parte da valorização fundiária decorrente do processo de urbanização, equilibrando os efeitos da aplicação da legislação urbanística em diferentes áreas da cidade.

Camila Maleronka e Fernanda Furtado, ao analisarem a OODC no Município de São Paulo até 2013, concluem que:

Aplicada corretamente, a OODC não inibe a atividade imobiliária. Isso porque as contrapartidas estabelecidas pelo instrumento não incidem sobre o empreendedor e sim sobre os proprietários, que sem a aplicação da OODC se apropriariam integralmente da valorização decorrente da autorização de aproveitamento superior ao básico.

Assim, fica reafirmado o objetivo geral da OODC: neutralizar os efeitos da valorização diferenciada decorrente da atribuição de diferentes aproveitamentos para os terrenos urbanos, retirando as expectativas atribuídas aos índices urbanísticos do jogo imobiliário. O objetivo mais diretamente identificado pelos gestores urbanos – de obter recursos para financiar investimentos em áreas carentes na cidade – é, portanto, um objetivo subsidiário da aplicação desse instrumento.

Independentemente da motivação do legislador nacional para disciplinar a OODC, o Supremo Tribunal Federal (STF) entende que sua natureza jurídica é de ônus sobre a propriedade:

EMENTA: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. LEI N. 3.338/89 DO MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS/SC. SOLO CRIADO. NÃO CONFIGURAÇÃO COMO TRIBUTO. OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CRIAR SOLO. DISTINÇÃO ENTRE ÔNUS, DEVER E OBRIGAÇÃO. FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE. ARTIGOS 182 E 170, III DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. 1. SOLO CRIADO Solo criado é o solo artificialmente

criado pelo homem [sobre ou sob o solo natural], resultado da construção praticada em volume superior ao permitido nos limites de um coeficiente único de aproveitamento. 2. OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CRIAR SOLO. PRESTAÇÃO DE DAR CUJA SATISFAÇÃO AFASTA OBSTÁCULO AO EXERCÍCIO, POR QUEM A PRESTA, DE DETERMINADA FACULDADE. ATO NECESSÁRIO. ÔNUS. Não há, na hipótese, obrigação. Não se trata de tributo. Não se trata de imposto. Faculdade atribuível ao proprietário de imóvel, mercê da qual se lhe permite o exercício do direito de construir acima do coeficiente único de aproveitamento adotado em determinada área, desde que satisfeita prestação de dar que consubstancia ônus. Onde não há obrigação não pode haver tributo. Distinção entre ônus, dever e obrigação e entre ato devido e ato necessário. 3. ÔNUS DO PROPRIETÁRIO DE IMÓVEL URBANO. Instrumento próprio à política de desenvolvimento urbano, cuja execução incumbe ao Poder Público municipal, nos termos do disposto no artigo 182 da Constituição do Brasil. Instrumento voltado à correção de distorções que o crescimento urbano desordenado acarreta, à promoção do pleno desenvolvimento das funções da cidade e a dar concreção ao princípio da função social da propriedade [art. 170, III da CB]. 4. Recurso extraordinário conhecido, mas não provido. (RE 387047, Relator(a): Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 06/03/2008, DJe-078 DIVULG 30-04-2008 PUBLIC 02-05-2008 EMENT VOL-02317-04 PP-00799 LEXSTF v. 30, n. 355, 2008, p. 263-287).

A imposição do ônus ao interessado em construir acima do CAB tende a evitar o enriquecimento sem causa de proprietários fundiários e assegura a percepção de recursos a serem aplicados nas áreas menos favorecidas da cidade e/ou na produção de habitação de interesse social, permitindo a redução de distorções decorrentes do próprio processo de urbanização.

4.2. Disciplinamento da OODC no Estatuto da Cidade – obrigatoriedade de cobrança, coeficiente básico e limites máximos

A OODC está disciplinada nos artigos 28, 30 e 31 do Estatuto da Cidade. O artigo 28 prevê a possibilidade de autorização de edificação acima do coeficiente de aproveitamento básico, até “os limites máximos a serem atingidos pelos coeficientes de aproveitamento” (art. 28, §3º), conforme interesse do empreendedor. Para tanto, duas condições são necessárias: a previsão de áreas onde se poderá exercer o direito de construir acima do coeficiente de aproveitamento básico e o pagamento de contrapartida pelo beneficiário. Ou seja, quando se trata de construção acima do básico, o pagamento de contrapartida, por meio da OODC, é a regra geral e não uma faculdade que o Município poderá ou não exercer.

A definição de coeficientes de aproveitamento básico e máximo, que permitem ao proprietário urbano edificar e indicam o seu limite, bem como as demais limitações e condicionantes urbanísticas, decorre da boa interpretação de fundamentos jurídicos, parâmetros técnicos e opções políticas construídas no processo participativo. Não se trata, portanto, de mera discricionariedade administrativa, mas de um processo mais complexo que condiciona a própria vontade do Administrador.

O planejamento urbano participativo deve orientar-se pelas diretrizes gerais do Estatuto da Cidade e pela função econômica e social da propriedade. Em relação ao uso econômico da propriedade urbana Sônia Rabello afirma que:

... o índice básico se relaciona com o aproveitamento mais elementar do imóvel, o mínimo útil da propriedade, seu direito básico de utilização econômica, eqüitativamente atribuído, ao menos no seu aspecto econômico, aos proprietários das propriedades imobiliárias urbanas pelo poder público.”³

Mais que função econômica, a propriedade é dotada constitucionalmente de função social, nos termos dos artigos 5º, XXIII e 170, III da Constituição, que disciplina especificamente a função social da propriedade urbana, como sendo aquela que “atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor” (CF, art. 182, §2º).

Já quanto às diretrizes gerais do Estatuto da Cidade, elas estão disciplinadas no artigo 2º da Lei Federal, do qual podemos destacar e sintetizar:

- planejamento urbano para distribuição espacial da população e das atividades econômicas a fim de evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano (IV);
- ordenação e controle do uso do solo para evitar a edificação excessiva ou inadequada em relação à infraestrutura urbana (VI);
- adoção de padrões de produção da expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município (VIII); e

³RABELLO, Sônia. A outorga do direito de construir e o plano diretor. 2005, p. 5. (mimeo). APUD: REZENDE, Vera F. FURTADO, Fernanda. OLIVEIRA, M. Teresa e JORGENSEN JR., Pedro. Revisão bibliográfica comentada dos fundamentos da Outorga Onerosa do Direito de Construir – OODC. Revista de Direito da Cidade, [S.l.], v. 3, n. 2, p. 156-205, dez. 2011. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/9853>>. doi:<https://doi.org/10.12957/rdc.2011.9853>.

- justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização (IX).

Portanto, a fixação do CAB deve ser feita de forma a permitir a fruição básica do conteúdo econômico da propriedade urbana. Nessa perspectiva, a adoção do índice 1, ou seja, uma vez a área do terreno, como regra geral, assume caráter prático que favorece a compreensão por todos de tema aparentemente complexo. Ainda assim, é razoável considerar que em áreas onde a ocupação urbana deve ser restrita, em especial áreas que cumprem funções ambientais, o CAB deve ser reduzido aos limites possíveis de aproveitamento dos terrenos sem que se faça necessária qualquer tipo de compensação.

A fixação dos índices máximos de construção, por sua vez, corresponde à tradução das opções do planejamento urbano em sistema de critérios e parâmetros que deve buscar contribuir para a distribuição equilibrada da população e das atividades econômicas no território, assim como deve impedir edificações excessivas ou inadequadas à infraestrutura existente e deve condicionar a expansão urbana à sustentabilidade multidimensional.

E essas diretrizes não são de observância facultativa, mas obrigatória. Eis a lição de Toshio Mukai:

Como se verifica, trata-se de diretrizes gerais importantes para a efetivação da política urbana. São obrigatórias para os Municípios, que deverão incluí-las em seus planos diretores e em suas leis de uso e ocupação do solo, bem como nas de parcelamento do solo urbano. (MUKAI, 2008)

Em que pese o artigo 2º do Estatuto da Cidade elencar muitas diretrizes, em que pese elas serem genéricas, elas não compõem um cardápio à escolha do Administrador municipal. Elas são a corporificação, na política urbana, de alguns princípios constitucionais: solidariedade e redução das desigualdades sociais (art. 3º, I e III) dignidade da pessoa humana (art. 1º, III) e função social da propriedade urbana (art. 5º, XXIII, 170, III e 182, §2º).

As diretrizes são genéricas porque editadas pela União no exercício de sua competência concorrente para disciplinar normas gerais de direito urbanístico (CF, art. 24, I). As diretrizes são muitas porque cada Município, de acordo com suas peculiaridades, avaliará a melhor forma de aplicá-las. Sendo muitas e genéricas, as diretrizes do Estatuto da Cidade permitem aos Municípios (CF, art. 30, I e II) suplementar a legislação nacional e legislar

conforme o interesse local, considerando os imperativos da realidade identificada no processo técnico-participativo. Além disso, os Municípios têm competência para “promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano” (CF. art. 30, VIII), sempre em conformidade com as diretrizes gerais da política urbana traçadas no Estatuto da Cidade, por força da própria Constituição, que atribui ao ente local a prerrogativa de executar a política urbana, conforme diretrizes gerais fixadas em lei (Estatuto da Cidade):

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.

O Estatuto da Cidade não estabelece diretrizes contraditórias entre si. Todas elas representam uma escolha política do legislador nacional em perfeita consonância com os ditames constitucionais da política urbana. O legislador nacional de 2001, este sim, ao aprovar a Lei Federal, poderia ter feito outras escolhas políticas para orientação do planejamento urbano, que poderiam também estar em consonância com a Constituição. Todavia, optou-se pelas escolhas consignadas no Estatuto da Cidade. Feita a escolha e estabelecidas as diretrizes da política urbana, os Municípios não têm poder nem autonomia para desfazer, subverter ou ignorar as diretrizes nacionais.

4.3. Isenção de cobrança da OODC

A possibilidade de concessão de isenção do pagamento da OODC, prevista no artigo 30, II do Estatuto da Cidade, deve estar relacionada à aplicação da diretriz da “justa distribuição dos ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização” (EC, art. 2º, IX). A recuperação de parte da mais-valia urbana transfere do proprietário do solo para a coletividade a valorização imobiliária gerada pela legislação urbanística e pela atuação do Poder Público, que de outra forma seria auferida apenas pelo proprietário em processo de enriquecimento sem causa.

Situações há que justificam não se cobrar OODC em razão da construção acima do CAB, exatamente por não caracterizarem propriamente incorporação de mais valias fundiárias. É o caso, por exemplo, de edificações do próprio Poder Público cujas unidades imobiliárias não serão transacionadas no mercado. Pode-se alegar, também, que seria o caso de unidades residenciais unifamiliares, por não resultarem no aproveitamento empresarial

do lote, ou de edificações destinadas a funções de interesse público. Um pouco mais complexo seria o caso das unidades de habitação de interesse social ou de mercado popular, pois sem a cobrança da OODC, a mais valia fundiária tenderá a ser retida pelo proprietário de terreno, sem necessariamente representar redução de custos da unidade imobiliária ou a viabilidade de mais unidades no empreendimento. Contudo, o senso comum tende a considerar razoável a isenção para habitações de interesse social ou de mercado popular. Poder-se-ia considerar, ainda, que a previsão de isenção de OODC associada a certas características tipológicas da construção seria admissível, pois poderia favorecer a oferta, por parte de empreendedores, de produtos imobiliários dirigidos ao mercado popular em determinadas áreas da cidade, o que não resta propriamente demonstrado por experiências concretas.

Seja como for, a previsão de isenção da OODC deve estar associada a situações/condições específicas e justificáveis. Não é, portanto, razoável se isentar indistintamente todo e qualquer empreendimento de áreas extensas, pois, como já demonstrado, a OODC deve ser entendida como instrumento de aplicação geral, em que a cobrança de contrapartida para licenciamento de construção acima do CAB é a regra e não a exceção.

A suposição de que a isenção da OODC representaria um estímulo à construção em determinada área tida como prioritária à ocupação pelo planejamento urbano além de questionável implica em desvio do objetivo do instrumento. Se há a intenção de induzir o desenvolvimento urbano em determinadas áreas da cidade em detrimento de outras, são diversos os mecanismos que o planejamento urbano pode lançar mão, inclusive a imposição de restrições onde se pretende conter a expansão urbana. A isenção de OODC em grandes áreas da cidade compromete a lógica de aplicação do instrumento, pode gerar distorções indesejáveis na área supostamente beneficiada e permite que em parte da cidade se reproduza a lógica da apropriação privada da valorização fundiária decorrente do processo de urbanização.

Da mesma forma, a isenção temporária da OODC também não se justifica, uma vez que a função social da propriedade urbana deve preponderar e que o mercado poderá, eventualmente, se reorganizar uma vez que a cobrança atingirá apenas novos licenciamentos. No caso específico do Rio de Janeiro, em que a OODC foi prevista na forma de Solo Criado em 1992 e não aplicada, em que apesar da aprovação do Estatuto da Cidade em 2001 optou-se por continuar não aplicando o instrumento, em que somente em 2011 a OODC começou a ser aplicada de forma pontual e localizada, pode se dizer que o tempo de

adaptação do mercado imobiliário já se estendeu consideravelmente. Ainda assim, o texto original do PLC 44/2021 prevê o escalonamento da cobrança em quatro anos, o que parece razoável.

Deve-se considerar, ainda, que na hipótese de o Município decidir por não cobrar OODC nos cinco anos de vigência do novo Plano Diretor, entende-se que se estará limitando, durante esse período, o licenciamento de construções ao CAB, uma vez que para construir acima do CAB, conforme define o Estatuto da Cidade, a regra é a cobrança da OODC.

Estas são as contribuições à análise da questão da OODC formuladas por técnicos da equipe do IBAM, que se mantém à disposição para quaisquer esclarecimentos e considerações.

REFERÊNCIAS

CARVALHO FILHO. José dos Santos. Comentários ao estatuto da cidade. 3ª ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2009.

CANELA JÚNIOR, Osvaldo. O controle judicial de política públicas. São Paulo: Saraiva, 2011.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Discricionariedade técnica e discricionariedade administrativa. In: Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico. N9, fevereiro/março/abril de 2007. Salvador: www.direitodoestado.com.br, 2007, pp 1-19. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/codrevista.asp?cod=176>.

DOMINGUES. Eduardo Garcia Ribeiro Lopes. Municipalismo e Política Urbana: a influência da União na política urbana municipal. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2009.

DOMINGUES, Eduardo Garcia Ribeiro Lopes. Outorga Onerosa do Direito de Construir: obrigatoriedade de sua instituição pelos Municípios. In: MOTA, Maurício Jorge Pereira;

MOURA, Emerson Affonso da Costa e AMARAL, Claudia Tannus Gurgel (Org.) Desafios das cidades do século XXI: Anais do II Congresso Nacional de Direito da Cidade. Rio de Janeiro, Institutas, 2021, ISBN 978-65-991806-6-8.

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.

GRAU, Eros Roberto. Ordem Econômica Na Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2010.

GRAZIA, Grazia de. Estatuto da Cidade: uma longa história com vitórias e derrotas. In: OSÓRIO, Letícia Marques. Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: Novas Perspectivas para as Cidades Brasileiras. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002.

LIRA, Ricardo Pereira. Elementos de Direito Urbanístico. Rio de Janeiro: Renovar, 1997.

MALERONKA, Camila e FURTADO, Fernanda. A Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC): A Experiência de São Paulo na Gestão Pública de Aproveitamentos Urbanísticos. Lincoln Institute of Land Policy, 2013.

MUKAI, Toshio. O Estatuto da Cidade. Anotações à Lei nº 10.257, de 10-07-2001. São Paulo: Saraiva, 2008.

RABELLO, Sônia. A outorga do direito de construir e o plano diretor. 2005. (mimeo). APUD: REZENDE, Vera F. FURTADO, Fernanda. OLIVEIRA, M. Teresa e JORGENSEN JR., Pedro. Revisão bibliográfica comentada dos fundamentos da Outorga Onerosa do Direito de Construir – OODC. Revista de Direito da Cidade, [S.l.], v. 3, n. 2, p. 156-205, dez. 2011. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/9853>>. doi:<https://doi.org/10.12957/rdc.2011.9853>.

REZENDE, Vera F. FURTADO, Fernanda. OLIVEIRA, M. Teresa e JORGENSEN JR., Pedro. Revisão bibliográfica comentada dos fundamentos da Outorga Onerosa do Direito de Construir – OODC. Revista de Direito da Cidade, [S.l.], v. 3, n. 2, p. 156-205, dez. 2011. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/9853>>. doi:<https://doi.org/10.12957/rdc.2011.9853>.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. MONTANDON, Daniel Todtmann (Orgs.) Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011.

SILVA. José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo. São Paulo: Malheiros, 14ª ed. 1997.

SILVA. José Afonso da. Direito urbanístico brasileiro. 4ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006.