



Nota técnica do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico – Núcleo Rio de Janeiro sobre o Projeto de Lei Complementar n. 141/2019

Sob o aspecto legal e jurídico, o referido projeto de lei apresenta problemas de ordem formal e material. No âmbito formal, a falta de participação popular e o descolamento do processo de revisão do plano diretor ganham destaque. Por sua vez, no âmbito material, parecem haver incompatibilidades – inclusive principiológicas – com legislações municipais e federais que versam sobre a temática da política urbana.

No presente texto, pretende-se explorar os principais problemas e incompatibilidades trazidos no PLC analisado, bem como em seu processo legislativo atualmente em curso.

I. Das questões de ordem formal

Trata-se de projeto de legislação com temática ampla, que pretende versar sobre normas urbanísticas e de planejamento urbano de incidência em todo o território municipal.

Durante o trâmite legislativo, o referido PLC chegou a ser apelidado de “Mini LUOS”, em referência a Lei de Uso e Ocupação do Solo, retirada de apreciação pela câmara municipal pelo poder executivo recentemente.

Pois bem, ao considerarmos que a legislação sobre uso e ocupação do solo vigente no município data da década de 70 do século passado, e que o projeto de lei com conteúdo amplo sobre o tema foi retirado recentemente de tramitação junto à câmara dos vereadores, não se pode falar em urgência do referido PLC, não se identifica qualquer urgência em sua tramitação que exija um processo legislativo mais célere (em pouco mais de 15 dias já recebeu parecer favorável das comissões internas e seguiu para audiência pública).

A falta de urgência do projeto também evidencia uma outra violação jurídica de fundamental importância, qual seja, a da garantia de participação popular efetiva. De fato, esta participação não pode se restringir a uma ou duas audiências públicas que funcionem em um formato de referendo sobre o projeto de lei. Para ser considerada efetiva, em conformidade com a Constituição Federal e o Estatuto da Cidade (Art. 2, II),

a participação precisa se dar mesmo no processo de construção do texto legal, a partir de debates e consultas múltiplas à sociedade como um todo e, especialmente, aos potencialmente diretamente atingidos pela proposta legal.

No caso em tela, temos que o texto sequer foi apresentado aos conselhos municipais de política urbana, ou seja, foram encaminhados à câmara – com mensagem de urgência – sem qualquer debate prévio com a sociedade.

Por fim, no que se refere à análise dos aspectos formais que envolvem o referido PLC, temos uma incompatibilidade teleológica com recente entendimento do Supremo Tribunal Federal quanto à política urbana municipal, exposto no julgamento do Recurso Extraordinário 607940/DF.

No referido julgado, o STF decidiu que todas as leis municipais referentes à política urbana precisam estar em conformidade com o Plano Diretor para que tenham validade. Ou seja, apesar de não haver hierarquia legal entre os diplomas normativos, o STF entendeu por uma superioridade material do Plano Diretor no que se refere à política urbana municipal, com efeitos para todos os municípios do país.

Neste sentido, em que pesem as alegações de que o referido PLC encontra-se em conformidade com o Plano Diretor de 2011, fato é que trata-se de um plano em processo aberto de revisão. Ou seja, trata-se de lei que reconhecidamente deve ser atualizada, tendo a própria prefeitura iniciado o processo de revisão.

Diz-se, na literatura jurídica, que a compatibilidade teleológica deve se referenciar nos fins desejados pela norma e nos potenciais de sua aplicação. Neste sentido, não é possível afirmar que uma lei cumpre a condição da compatibilidade com um plano diretor que deixará de ser aplicado em breve, já em processo de revisão.

Duas opções cabiam ao executivo: propor o debate conjunto do referido PLC com o novo plano diretor, se assegurando que as normas fossem compatíveis quanto à sua finalidade e potencial de aplicação, ou aguardar o avanço do processo de revisão para então encaminhar a proposta, já adequada ao novo plano. O que não é possível é apresentar o projeto ao executivo, com mensagem de urgência e tramitação acelerada, paralelamente aos debates sobre a revisão do plano diretor municipal, sob pena de descumprimento material da decisão do Supremo Tribunal Federal, com risco de posterior invalidação da lei.

II. Das questões de ordem material

Sob o aspecto material, diversos apontamentos podem ser feitos em relação ao referido projeto de lei. Serão citados aqui os mais relevantes de acordo com a interpretação da autora e o conteúdo dos debates nas duas audiências públicas realizadas sobre o tema.

O primeiro ponto de inadequação material do referido PL, em um esforço analítico mais geral, é sua pretensão de homogeneização de medidas para toda a cidade. Em se tratando da segunda maior cidade do país, contando atualmente com mais de 6,7 milhões de habitantes (IBGE, 2018), é difícil imaginar que seja adequado definir instrumentos, usos e flexibilizações de parâmetros com amplitude territorial total.

Na verdade, a homogeneização de medidas em uma cidade da dimensão do Rio de Janeiro se configura em verdadeira negativa do planejamento urbano enquanto instrumento de reflexão e projeção da cidade. As leis que pretendem fixar formas de uso e ocupação do solo precisam partir de um diagnóstico que, necessariamente, passará por questões como a fragmentação urbana e a desigualdade socioespacial, que só podem ser adequadamente direcionadas pelo poder público a partir de uma perspectiva de tratamento desigual em favor da promoção de igualdade material entre os cidadãos.

Por sua vez, em uma análise material mais específica o primeiro ponto que se pretende destacar se refere à proposta dos “grupamentos”, presente em diversos artigos do referido projeto de lei já a partir do seu artigo 2. Esse instrumento pretende facilitar a regularização dos conhecidos “condomínios fechados”, promovendo a regulamentação, em nível municipal, da figura do condomínio de lotes, previsto na Lei 13.465/17 e avançando para outras hipóteses.

A proposta do PLC afronta as ideias mais básicas de planejamento urbano ao incentivar a disseminação de enclaves territoriais. Em que pese o referido projeto de lei trazer em seu texto medidas com vistas a abrandar os efeitos de descontinuidade e rompimento territorial (art.3), como a obrigatoriedade de aberturas, possibilidade de estabelecimentos comerciais voltados para a rua e gradeamento aberto, estes não mudam o fato do direcionamento, pela legislação, da cidade para um urbanismo isolacionista que, em última análise, nega a própria cidade como espaço de convívio e troca.

Para além disso, deixa o poder executivo de considerar a realidade carioca no que se refere à produção e controle territorial. Sendo notório que grupos armados atuam de forma cada vez mais decisiva nestas esferas, com uso acentuado da forma dos “condomínios fechados”, é preciso refletir em que medida o referido PLC não pode fortalecer suas práticas ao facilitar o processo de legalização e encobrir as estratégias e ilegalidades que envolvem a sua construção.

Já antecipando o argumento no sentido de que a lei não pode dar conta deste tipo de questão, reforça-se a magnitude do controle territorial dos grupos armados no Rio de Janeiro e a impossibilidade de desconsiderar suas práticas em qualquer ação

e/ou legislação a ser implementada em território carioca. Temos, no mínimo, o cenário de uma proposta legislativa temerária no que se refere a este aspecto.

Outro aspecto importante, que se relaciona diretamente com a questão dos grupamentos - especialmente em sua aplicação para habitações de interesse social -, é a flexibilização da obrigação dos loteadores de promover a urbanização completa dos lotes. As disposições do referido projeto de lei, que em certos casos chegam a propor a isenção do loteador (art. 29), seguem o padrão de ignorar a realidade da construção da cidade.

Sabe-se que parte significativa dos loteamentos da cidade, atualmente, se constituem no âmbito de projetos de habitação de interesse social, embora muitas vezes imbuídos de uma lógica exploratória – por vezes extorsiva – dos moradores e de controle territorial, em detrimento da garantia do direito à moradia adequada previsto no art. 6 da Constituição federal.

Em mais este dispositivo o projeto de lei se posiciona de forma temerária e descolada da realidade em relação ao planejamento da cidade. A simples criação de mecanismos de facilitação da regularização/formalização de arranjos territoriais existentes não apenas não auxilia o desenvolvimento sustentável da cidade, como pode beneficiar grupos criminosos que atuam, em dimensão cada vez maior, na produção de moradias e da cidade em última instância.

O segundo ponto, dentro de uma análise mais específica, a ser levantado é a flexibilização de normas relativas à permeabilidade do solo (art. 21). Em um município que enfrenta crises sucessivas no período das chuvas, com desabamentos, inundações e mortes todos os anos, não é possível permitir contrapartidas e flexibilizações das regras de permeabilidade para empreendimentos.

Não se pode negociar com a vida e os direitos de milhões de pessoas em nome de um movimento disseminado de regularizações e formalizações, sob pena de afronta frontal a diversos direitos fundamentais previstos no art. 5 da Constituição Federal. Neste ponto, cabe de forma clara a diferença entre interesse público e interesse da administração (DI PIETRO, 2005). Enquanto pode ser de interesse da administração promover a regularização, o mais ampla possível, dos imóveis da cidade, o interesse público exige que a perseguição deste objetivo da administração se dê de forma cautelosa, sopesando de forma transparente e com ampla participação popular os limites de eventuais flexibilizações de forma que o interesse público – que passa por uma cidade segura e que mitigue seus riscos naturais – prevaleça.

A inversão dos papéis, com privilégio do interesse da administração sobre o público, pode embasar questionamentos jurídicos e eventualmente a invalidade do dispositivo.

O terceiro ponto a ser abordado é a autorização de adensamento em áreas próximas a infraestruturas de mobilidade urbana (art.7). Em um primeiro momento, parece razoável a proposta trazida na lei, na medida em que os equipamentos de mobilidade geram uma facilitação de acesso ao território em seu entorno e que, portanto, seu adensamento pode configurar uma forma de maximizar o aproveitamento dos investimentos públicos realizados.

No entanto, a análise referido artigo do PLC revela problemas capazes de subverter o potencial positivo da medida. Isto porque flexibiliza o coeficiente de adensamento em toda a cidade, sem considerar as especificidades locais de uma cidade com mais de 6,7 milhões de habitantes e sem apresentar parâmetros mínimos de regulação, ainda que mais flexíveis.

Para além dos pontos até aqui expostos, que apresentam um maior potencial de capilaridade pela cidade, acredita-se que seja ainda preciso tratar sobre três pontos trazidos pelo texto do projeto de lei que precisam de atenção destacada.

O primeiro deles se refere à redução da metragem mínima dos imóveis multifamiliares para 25 metros quadrados, com área média de 35 metros quadrados em algumas áreas de planejamento.

A alteração proposta, que parece tênue em um primeiro olhar, permite a introdução no Rio de Janeiro de um lucrativo mercado já instaurado e bem sucedido em São Paulo, qual seja, o dos estúdios e lofts (VELASCO e LAPORTA, 2017). Trata-se de imóveis de metragens reduzidas, entre 15 e 30 metros quadrados, que oferecem um pacote de facilidades – especialmente quanto a serviços – e infraestruturas modernas nas áreas “comuns”.

Estes empreendimentos são desenvolvidos visando a um público de poder econômico elevado, via de regra jovens solteiros ou recém casados. Na cidade de São Paulo, a disseminação deste tipo de empreendimento na área central da cidade tem apontado para um processo de gentrificação da região (VANUCHI, 2019).

Pois bem, a “importação” deste modelo para o Rio de Janeiro, com possibilidade de aplicação em diversas áreas do município, traz o perigo da gentrificação em áreas em processo de (re)valorização – como a região Portuária – e o risco de um superadensamento de determinadas áreas já no seu limite de adensamento – como a zona sul.

Além disso, o argumento de que a medida pode incrementar a produção de habitação de interesse social não encontra embasamento fático nas experiências de outras cidades – especialmente São Paulo – e também não parece atender aos anseios da população mais pobre da cidade que, pelo seu padrão de vida e sociabilidade tendem a buscar espaços maiores, que podem receber agregados, permitir a criação de animais

domésticos e contar com algum espaço ao ar livre (quintal, varanda, etc). A falta destes espaços e o tamanho, inclusive, se colocam como as principais críticas aos empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida (REDE CIDADE E MORADIA, 2014), não sendo aceitável que tais questões sejam ignoradas por lei posterior que parece caminhar em sentido contrário ao acúmulo propiciado pelas experiências de habitação de interesse social dos últimos anos.

Outro ponto relevante é a regulamentação e ampliação das possibilidades de construções nas coberturas dos prédios, disposta no artigo 18 do referido PLC. Questão antiga na cidade, a maior controvérsia suscitada por meio do dispositivo é em que medida se pode pretender regulamentar previamente uma infração à própria decisão da prefeitura durante o processo de licenciamento. Quer dizer, se já se autoriza previamente a construção nas coberturas, porque não exigir que esta construção conste no projeto, com pagamento da contrapartida desde a etapa de licenciamento da obra (ainda que sujeita à construção eventual)?

O dispositivo conforme desenhado cria um direito subjetivo ao proprietário da unidade da cobertura, exigindo um maior dispêndio de recursos públicos na fiscalização e com redução da possibilidade de aplicação de sanções a eventuais descumpridores das normas, especialmente a demolição da obra. Há uma piora da situação da prefeitura em relação a estas dinâmicas construtivas, em uma escolha que parece claramente inadequada para a regulamentação da questão.

Por fim, temos, no art. 17, a dispensa de exigência de vagas “nas edificações residenciais com até doze unidades (...) e área máxima da unidade de oitenta metros quadrados”. Aqui, o principal problema consiste em isentar o incorporador/construtor ao custo da assunção de um ônus pelo poder público. Isto porque a disseminação do transporte automotivo individual, especialmente por carros, é uma realidade que precisa de estratégias de política pública específicas para sua superação. Enquanto estas estratégias não são delineadas, não se pode isentar os agentes produtores de empreendimentos habitacionais da provisão dos equipamentos que deem conta do desafio da gestão automobilística nas cidades.

Não é possível pensar que as pessoas que morem em edificações de até 12 unidades com até 80 metros quadrados cada não adotarão o carro como meio de locomoção. Sendo assim, não há como assumir o cabimento da isenção da exigência de vagas sem a assunção do ônus da gestão destes automóveis pelo poder público.

Nas áreas periféricas das cidades, menos adensadas e mais propícias a receber este tipo de empreendimento, impera o desrespeito aos direitos dos pedestres e dos moradores – com situações como carros ocupando toda a calçada ou impedindo saída de garagens - exatamente pela escassez de vagas nas construções. A isenção prevista

no referido projeto de lei tende a reforçar o problema, em claro desserviço à população carioca.

III. Conclusão

Por todo o exposto, conclui-se que:

O referido projeto de lei possui inconsistências formais e materiais que podem levar à sua invalidação, total ou parcial, considerando a legislação e jurisprudência federal;

Há necessidade incontornável de maiores debates em torno dos dispositivos propostos no projeto de lei analisado, que deixou de ser apresentado mesmo aos conselhos de política urbana do município.

Há um grave risco de incompatibilidade teleológica do referido projeto de lei em relação ao Plano Diretor cujos debates sobre a revisão encontram-se em andamento paralelamente (!). Não se revela adequada a pretensão do poder executivo de buscar a aprovação do referido projeto de lei, em trâmite acelerado, durante as discussões sobre a revisão do plano diretor. Neste caso, as discussões deveriam ocorrer conjuntamente, ainda que ao final do processo fossem encaminhados ao legislativo dois projetos de lei diversos.

Referências

IBGE. Estimativa de população dos municípios para 2018. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-detalle-de-midia.html?view=mediaibge&catid=2103&id=2279>. Acesso em 13 de novembro de 2019.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 18ª ed. São Paulo: Atlas, 2005.

REDE CIDADE E MORADIA. Nota pública “Minha Casa Minha Vida precisa ser avaliado”. Disponível em: <https://www.caubr.gov.br/pesquisa-contratado-pelo-ministerio-das-cidades-e-pelo-cnpq-critica-segregacao-do-minha-casa-minha-vida/>. Acesso em 12 de novembro de 2019.

VANNUCHI, Luanda. OCUPAR E CONSUMIR - A apropriação dos discursos dos ativismos urbanos pelo mercado imobiliário na gentrificação do centro de São Paulo. In: Anais do XVIII ENANPUR. Disponível em: <http://anpur.org.br/xviiienanpur/anaisadmin/capapdf.php?reqid=1681>. Acesso em 10 de novembro de 2019.

VELASCO, Clara e LAPORTA, Taís. Apartamentos compactos são quase metade dos lançamentos de SP; entenda a tendência. Jornal O GLOBO, 29 de agosto de 2017. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/negocios/noticia/apartamentos-compactos-sao-quase-metade-dos-lancamentos-de-sp-entenda-a-tendencia.ghtml>. Acesso em 11 de novembro de 2019.