

EXMO. SR. DR. JUIZ DE DIREITO DA \_\_\_\_ VARA DE FAZENDA PÚBLICA DA  
COMARCA DA CAPITAL - RJ;

Procedimento MPRJ nº 2020.00372524 (IC URB 1270)

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, por intermédio dos Promotores de Justiça signatários, integrantes do **Grupo de Atuação Especializada em Meio Ambiente (GAEMA)**, em auxílio à 2ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva de Proteção à Ordem Urbanística da Capital, no uso de suas atribuições constitucionais e legais, vem, perante V. Exa., propor a presente

**AÇÃO CIVIL PÚBLICA**

**(COM PEDIDO DE TUTELA DE URGÊNCIA**

**INAUDITIS ALTERIBUS PARTIBUS)**

em face do 1) **MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO**, pessoa jurídica de direito público interno, representado judicialmente pela Procuradoria Geral do Município, na pessoa de seu Procurador Geral, com domicílio funcional na Travessa do Ouvidor, 4 - Centro, Rio de Janeiro/RJ, CEP: 20040-040 e da 2) **CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO**, representada judicialmente pela Procuradoria junto à Câmara Legislativa, com endereço no Palácio Pedro Ernesto - Praça Floriano, s/n - Centro, Rio de Janeiro - RJ, 20031-050, pelas razões de fato e de direito a seguir aduzidas:

## 1. DOS FATOS:

A presente demanda tem seu nascedouro no Inquérito Civil URB 1270, que tramita no Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (MPRJ), atualmente sob a condução do Grupo de Atuação Especializada em Meio Ambiente (GAEMA), instaurado originariamente pela 2ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva da Ordem Urbanística da Capital.

Em apertada síntese, o procedimento em questão tem por objeto apurar os potenciais efeitos *concretos* que serão observados sobre o tecido urbano do Rio de Janeiro acaso venha a ser aprovado o PLC 174/2020 nos moldes em que estabelecido. O projeto de autoria do Poder Executivo (Mensagem n. 168) encontra-se atualmente em tramitação na Câmara Municipal do Rio de Janeiro, presidida pelo Exmo. Sr. Vereador Jorge Fellipe, tendo recebido parecer das diversas Comissões, com destaque para o parecer contrário da Comissão de Finanças, Orçamento e Fiscalização Financeira.

Na mensagem n. 168, que encaminhou o Projeto à Casa, o Prefeito justifica o Projeto de Lei Complementar como instrumento de arrecadação de recursos orçamentários extraordinários destinados ao enfrentamento das crises sanitária e econômica oriundas da pandemia da Covid-19, bem como ao pagamento de servidores públicos, motivo pelo qual vem sendo dado tratamento célere ao trâmite do processo legislativo, com prejuízo aos princípios constitucionais da garantia da gestão democrática da cidade e da participação popular na iniciativa legislativa de natureza urbanística.

Dentre outras medidas, o PLC nº 174/2020 tem finalidade permitir a legalização de edificações atualmente erguidas em desrespeito às normas

definidoras de gabarito e afastamento, além de permitir a alteração de usos. O projeto também pretende criar as chamadas “áreas de franja em AIES”, consistentes em faixas de 200 metros a contar dos limites das Áreas de Especial Interesse Social (AEIS). Para as referidas áreas de franja, o projeto propõe a mudança de usos, além da possibilidade de incremento de pavimentos.

A justificativa apresentada na mensagem de envio do projeto de lei para a Câmara Legislativa deixa explícita a motivação de caráter arrecadatório da proposição, aliado a expectativa de incremento da atividade econômica, por meio do setor da construção civil. A justificativa não apresenta, portanto, argumentos de cunho urbanístico-ambiental, sendo que a descrição da matéria tratada no PLC 174/2020 se resume a “novas possibilidades de uso, ocupação e regularização de obras”, como extensão das possibilidades tratadas na Lei Complementar n. 192/2018 (Mais Valia/Mais Valerá).

As *ilegalidades* de que trata esta inicial, em resumo, consistem no desvio de finalidade do ato administrativo de concessão de mais valia, bem como na trestinação dos recursos financeiros obtidos com a referida contrapartida, assim como na ausência de apresentação de EIA/RIMA e EIV/RIV como condição para o projeto.

Foi apresentada ainda recomendação conjunta entre as Promotorias de Justiça de Tutela Coletiva de Defesa da Ordem Urbanística da Capital e o Grupo de Atuação Especializada em Meio Ambiente, no dia 24/06/2020, ao prefeito do Rio de Janeiro, Marcelo Crivella, e ao presidente da Câmara Municipal do Rio de Janeiro, vereador Jorge Felipe, recomendando a retirada do Projeto de Lei Complementar nº 174/2020 de discussão na Câmara Municipal do Rio de Janeiro, até que o Poder Executivo Municipal apresente a

avaliação urbanística estratégica e os estudos técnico-científicos que, porventura, tenham embasado o conteúdo do PLC nº 174/2020, bem como para que seja assegurada a devida participação popular, na forma do que determinam a Constituição Estadual e o Estatuto da Cidade.

A despeito da Recomendação ministerial e de todas as ilegalidades apontadas, o PLC 174/2020 seguiu em sua tramitação. Conforme dito, em 10 de julho de 2020, a projeto recebeu parecer Contrário da Comissão de Finanças, Orçamento e Fiscalização financeira. Depois disso, o projeto deveria ter sido encaminhado para Comissão de Assuntos Urbanos, para - só então, ser votado em sessão plenária.

Ocorre que, em meio a sessão plenária desta terça-feira, dia 14 de julho de 2020, a votação do PLC 174/2020 foi **extraordinariamente incluída em pauta**, pegando a toda sociedade de surpresa. Como o PLC 174/2020 não havia ainda passado pela Comissão de Assuntos Urbanos, a manifestação dos edis integrantes da referida comissão foi feita oralmente, mediante singela declaração de emissão de parecer favorável<sup>1</sup>. O Projeto foi

---

<sup>1</sup> Conforme se extrai das notas taquigráficas da Ata da Sessão Extraordinária em que se votou em primeiro turno o projeto (pag. 27 do DCM Digital n. 130, disponível em: <https://dcmdigital.camara.rj.gov.br/web/viewer.html?file=../storage/files/2020/7/20200715A8763CA0.pdf>), o “parecer” da referida Comissão foi assim emitido:

*“Assuntos Urbanos, PENDENTE. (INTERROMPENDO A LEITURA)*

*O projeto está pendente do parecer da Comissão de Assuntos Urbanos.*

*A Presidência convida os Senhores Vereadores Marcello Siciliano e Willian Coelho para emitirem o parecer pela referida Comissão.*

*O SR. MARCELLO SICILIANO – Parecer favorável, Senhor Presidente.*

*O SR. WILLIAN COELHO – Parecer favorável, Senhor Presidente.*

*O SR. PRESIDENTE (JORGE FELIPPE) – O parecer da Comissão de Assuntos Urbanos é favorável”.*

aprovado em primeira votação na referida sessão extraordinária, com 28 votos favoráveis, 15 votos contrários e 02 abstenções<sup>2</sup>.

Vale ressaltar que, por força do art. 218, §2º do Regimento Interno da Casa, “os projetos de lei complementar serão aprovados por maioria absoluta, em dois turnos, com intervalo de quarenta e oito horas, e receberão numeração própria”. Portanto, considerando o disposto na referida norma regimental, o ilegal projeto urbanístico está em vias de ser aprovado, uma vez que deverá ser votado em segundo turno de discussão na quinta-feira, dia 16 de julho de 2020.

**Assim, serve a presente ação civil pública com pedido de tutela de urgência para obstaculizar que venha ao mundo o teratológico projeto urbanístico<sup>3</sup>, cuja aptidão é de deformar a tessitura urbana da cidade do Rio**

<sup>2</sup> Concluída a votação nominal, votaram SIM os Senhores Vereadores Alexandre Isquierdo, Dr. Carlos Eduardo, Dr. Gilberto, Dr. Jairinho, Dr. João Ricardo, Dr. Jorge Manaia, Eliseu Kessler, Fátima da Solidariedade, Felipe Michel, Inaldo Silva, Jair da Mendes Gomes, João Mendes de Jesus, Jorge Felipe, Junior da Lucinha, Luiz Carlos Ramos Filho, Major Elitusalem, Marcelino D’Almeida, Marcello Siciliano, Marcelo Arar, Professor Adalmir, Rafael Aloisio Freitas, Renato Moura, Rocal, Tânia Bastos, Thiago K. Ribeiro, Vera Lins, Welington Dias, Willian Coelho, Zico e Zico Bacana 30 (trinta); e que votaram NÃO os Senhores Vereadores Átila A. Nunes, Babá, Carlos Bolsonaro, Dr. Marcos Paulo, Fernando William, Italo Ciba, Leonel Brizola, Luciana Novaes, Paulo Messina, Paulo Pinheiro, Prof. Célio Lupporelli, Reimont, Renato Cinco, Rosa Fernandes, Tarcísio Motta e Teresa Bergher 16 (dezesesseis). Abstiveram-se de votar os Senhores Vereadores Cesar Maia e Jones Moura 2 (dois). Presentes 48 (quarenta e oito) senhores vereadores. Votando 46 (quarenta e seis) senhores vereadores.

<sup>3</sup> Nas palavras da Vereadora Rosa Fernandes, que votou contrariamente ao Projeto na primeira sessão de votação, o projeto consiste em uma “*esculhambação geral*”: “Então, acho que isso é perigoso, é uma temeridade, independente da Lei Orgânica criar dificuldade, eu acho que, num segundo momento, esta Casa deveria apresentar uma emenda – ou o próprio Executivo –, deixando claro que as áreas de especial interesse social são as existentes, e não aquelas que podem ser criadas a partir da aprovação dela. Outra questão que eu acho importante é que esse projeto trata a cidade de maneira linear, como se a cidade fosse toda igual, como se não tivesse as suas especificidades, não tivesse as suas diferenças. Tratar a Zona Sul como o resto da cidade não é correto. A gente tem que tratar cada área desta cidade com a realidade que ela tem. (...) A gente não acredita que o Executivo possa mandar uma mensagem dessa natureza sem as ressalvas que foram combinadas durante as audiências. Então, eu faço um apelo

de Janeiro em prol de interesses ilegítimos e dissociados dos objetivos da política urbana municipal, razão por que revela-se absolutamente premente a análise *inauditis alteribus partibus* do pedido liminar, sob pena de se observarem danos irreversíveis. Senão vejamos.

**2. DA LEGITIMIDADE ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO PARA A TUTELA COLETIVA DA ORDEM URBANÍSTICA (ART. 127, *caput*, DA CONSTITUIÇÃO);**

Com a promulgação de nossa atual Carta Política, ao Ministério Público foi incumbida a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (art. 127, *caput*, da CR/88). O texto magno conferiu ao Ministério Público a função de zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos nele assegurados, dotando o *Parquet* de prerrogativas para promover as medidas necessárias à sua garantia.

Em compasso com o ordenamento constitucional, a lei de ações civis públicas (Lei Federal 7.347/85), assim como a lei Orgânica Nacional do

---

*ao Líder do Governo que leve em consideração as discussões. Independentemente de fazer a emenda, o meu voto será contrário a esse projeto, mas eu acho que é o mínimo de cuidado que se tem que ter com a cidade. Já que está **escolhambando geral com uma proposta dessa natureza**, que, pelo menos, não incendeie tudo de uma vez, pelo menos preserve alguma coisa. Eu faço um apelo ao Presidente que não permita que isso aconteça na segunda votação, observando essas questões que têm sido preteridas e que não foram apresentadas até o momento. Então, agradeço, Presidente, a oportunidade, confirmando, ratificando a minha posição, sendo a mesma que foi dada durante o parecer da Comissão. O meu voto será contrário a esse PL” (pag. 30 do DCM Digital n. 130 - <https://dcmdigital.camara.rj.gov.br/web/viewer.html?file=../storage/files/2020/7/20200715A8763CA0.pdf>)*

Ministério Público (Lei Federal 8.625/93), também asseguram, respectivamente, a promoção do inquérito civil e a ação civil pública, na forma da lei, para a proteção, prevenção e reparação dos danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, aos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, e a outros interesses difusos, coletivos e individuais indisponíveis e homogêneos.

Especificamente em matéria ambiental, insta destacar ainda o art. 14, §1º, 2ª parte da lei 6938/81, que afirma que "... *O Ministério Público da União e dos Estados terá legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal por danos causados ao meio ambiente*".

No que concerne à defesa da ordem urbanística, Hugo Nigro Mazzilli vaticina que "*a jurisprudência já reconheceu acertadamente que, quando o interesse a ser tutelado em juízo é o respeito ao padrão urbanístico, cabe o ajuizamento da ação civil pública: esse interesse tem natureza difusa, [...] daí por que tem legitimidade o Ministério Público no tocante à propositura da respectiva ação*". Assim, há profusão de normas jurídicas que atribuem legitimidade ao *Parquet* para atuar em proteção aos interesses fundamentais indisponíveis - tais como a ordem urbanística o meio ambiente.

**Conforme será adiante destrinchado (Capítulo 04) não se busca com esta demanda a realização de controle preventivo de constitucionalidade, mas o controle de legalidade de projeto de ato administrativo cujo processo de edição desrespeitou uma plêiade de dispositivos de ordem constitucional e legal. Dessa forma, deve ser rechaçada qualquer argumentação no sentido da ilegitimidade ativa do órgão ministerial, porquanto não se está a realizar controle preventivo de**

constitucionalidade e tampouco se tutelando o devido processo legislativo, pretensão, conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal, de legitimidade exclusiva dos parlamentares.

### 3. DA LEGITIMIDADE PASSIVA DOS RÉUS;

De outra parte, a legitimidade passiva dos réus se justifica na medida em que se tratam dos poderes municipais responsáveis pela gestão e votação do ilegal projeto de lei complementar. Com efeito, ao poder executivo, através do Prefeito, coube a elaboração e iniciativa do projeto de lei urbanística em questão, o qual foi encaminhado ao poder legislativo municipal para apreciação e votação.

Conforme sabença curial, os projetos de lei urbanísticas, por consubstanciarem matéria dotada de acentuada tecnicidade, são de iniciativa privativa do chefe do poder executivo. Corroborando o que se alega, o art. 84 da LOMRJ estabelece que será de iniciativa do Poder Executivo o projeto de lei do plano diretor da Cidade. Não por outro motivo, o PLC 174/2020, cuja tramitação ora se impugna, é de autoria do Poder Executivo municipal.

De outra parte, o poder legislativo municipal encontra-se atualmente processando, analisando e votando (além de emendando) a proposição legislativa encaminhada pelo poder executivo, sendo certo que o projeto já passou por suas Comissões, tendo sido votado, em primeiro turno, em sessão plenária extraordinária. Como é cediço, a Câmara Municipal, embora sem personalidade jurídica, possui personalidade judiciária, ou seja,



capacidade processual, ativa e passiva, para a defesa de suas prerrogativas ou direitos institucionais.

Consoante as lições de Hely Lopes Meirelles: “A capacidade processual da Câmara para a defesa de suas prerrogativas funcionais é hoje pacificamente reconhecida pela doutrina e pela jurisprudência. Certo é que a Câmara não possui personalidade jurídica, mas tem personalidade judiciária. Pessoa jurídica é o Município. Mas nem por isso se há de negar capacidade processual, ativa e passiva, á Edilidade para ingressar em juízo quando tenha prerrogativas ou direitos próprios a defender”. (Direito Municipal Brasileiro. Ed. 2006. p. 612)

Neste ponto, a Súmula 525 do STJ é clara ao estabelecer que “a Câmara de Vereadores não possui personalidade jurídica, apenas personalidade judiciária, somente podendo demandar em juízo para defender os seus direitos institucionais”. A legitimidade passiva da casa de leis, portanto, se justifica, na medida em que a pretensão inicial interfere diretamente na função legislativa<sup>4</sup>, já que se busca o sobrestamento, anulação e refazimento do projeto supracitado. Demonstrada, portanto, a legitimidade dos réus para figurar no polo passivo da demanda.

---

<sup>4</sup> No mesmo sentido, já se entendeu: “AGRAVO DE INSTRUMENTO Ação civil pública - impugnação a projeto de lei - Juízo de origem que reconheceu a ilegitimidade passiva da agravante para figurar no polo passivo da ação Descabimento - Legitimidade passiva judiciária caracterizada - Pretensão que interfere diretamente na função legislativa - legitimidade ativa do Ministério Público e inadequação da via eleita afastadas Reforma parcial da r. decisão. Recurso parcialmente provido. (gravo de Instrumento: 2248097-52.2019.8.26.0000Agravante: CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO)

**4. CABIMENTO DA PRESENTE AÇÃO PARA CONTROLE DE LEGALIDADE DE PROJETO DE LEI URBANÍSTICA CUJA NATUREZA JURÍDICA É DE LEI EM SENTIDO MERAMENTE FORMAL (LEI DE EFEITOS CONCRETOS);**

Esta demanda tem por objeto questões relevantes e diretamente relacionadas à defesa do meio ambiente e do urbanismo, estabelecidos como direito indisponível fundamental na Carta Magna. Considerando que as leis que dispõem sobre o zoneamento, parcelamento, uso e ocupação do solo urbano municipal são consideradas *leis de efeitos concretos*, não apresentando, pois, características de generalidade e de abstração típicas das demais leis, podem as mesmas ser impugnadas por meio dos instrumentos processuais voltados para o *controle da legalidade* dos atos administrativos em geral, tais como o mandado de segurança, a ação popular e a *ação civil pública*. Nessa linha, tratando-se o projeto de lei complementar 174/2020 de um projeto de lei de efeitos concretos, cuja natureza é de verdadeiro *ato administrativo*, cabível se revela o controle judicial.

Como cediço e amplamente difundido em âmbito doutrinário e jurisprudencial, o Poder Judiciário pode e deve controlar a relação de fiel compatibilidade entre os motivos e objeto do ato administrativo. A circunstância de intervenções urbanísticas serem veiculadas por projeto lei em nada altera esse raciocínio, pois, como dito, projeto de lei complementar em questão ostenta inequívoco efeito concreto.

Neste diapasão, segundo a doutrina especializada e a jurisprudência, as leis que tratam de zoneamento e de plano diretor, como é o caso do PLC 174/2020, são leis de efeitos concretos passíveis de serem

impugnadas como os atos administrativos em geral. Nesse sentido, é o entendimento de **Victor Carvalho Pinto**, para quem:

*“O plano diretor não precisa ser enquadrado nos conceitos tradicionais do direito constitucional ou administrativo, uma vez que a Constituição reconheceu a existência do direito urbanístico como um ramo autônomo do direito (art. 24, I). Como ramo autônomo, o direito urbanístico apresenta princípios e institutos próprios, que não se confundem com os do direito administrativo.*

*Neste sentido, os planos urbanísticos podem ser considerados institutos próprios do direito urbanístico, irreduzíveis aos conceitos tradicionais de lei, regulamento e ato administrativo. No direito brasileiro, são planos urbanísticos, ao lado do plano diretor, o projeto de loteamento (arts. 6.º a 17 da Lei 6.766/1979), o projeto de regularização fundiária (art. 51 da Lei 11.977/2009) e o plano de operação urbana consorciada (art. 33 do Estatuto da Cidade).*

*Pode-se ilustrar a diferença entre o regime específico do direito urbanístico e o regime geral do direito constitucional pelo fato de que os planos de detalhamento são elaborados após o plano geral, devendo respeitá-lo, enquanto as leis específicas simplesmente revogam as leis gerais anteriores. Exemplificando, suponhamos que um plano diretor preveja a realização de uma operação urbana consorciada em uma área por ele delimitada, segundo determinados parâmetros já estabelecidos, operação esta cujo projeto urbanístico deve ser aprovado pela Câmara Municipal.<sup>31</sup> Se o plano diretor e o projeto de operação urbana forem leis, não haverá qualquer subordinação do segundo ao primeiro.<sup>32</sup> Se forem considerados “planos”, pode-se estabelecer uma hierarquia entre ambos, ainda que aprovados por ato jurídico de mesmo nível hierárquico (lei).*

*A caracterização dos planos urbanísticos como uma modalidade própria de ato jurídico é defendida por Forsthoff.<sup>33</sup> Para este autor, o plano não é lei, uma vez que não é abstrato, mas extremamente concreto, e não é ato administrativo, porque não regula a situação do indivíduo, mas impõe uma ordem que ultrapassa o quadro dos interesses individuais.*

*Os planos urbanísticos podem ser considerados uma espécie do gênero “leis-medida”, categoria criada pela doutrina para designar os atos jurídicos aprovados pelo Legislativo, mas que não se apresentam como regras gerais e abstratas. Este conceito teve que ser criado para dar conta dos atos de intervenção estatal na economia que se desenvolveram durante o século XX. As leis-medida são o meio pelo qual o Legislativo aprova planos ou iniciativas do Executivo, com vistas à obtenção de um resultado concreto.*

*(...)*

*A Constituição não define o instrumento jurídico formal pelo qual a Câmara Municipal aprova o plano diretor. Ela limita-se a estabelecer sua “aprovação” pelo Legislativo local. A rigor, o plano diretor não poderia ser considerado uma lei. A simples aprovação do Legislativo não é suficiente para transformar em lei um projeto. A lei não decorre da vontade exclusiva do Legislativo, mas da conjugação desta com a do Executivo, por meio da sanção. A Constituição autoriza, portanto, a interpretação de que se trata de uma figura jurídica nova, por ela própria criada. Se o constituinte quisesse fazê-lo, teria simplesmente dito que a função social da propriedade é definida por lei municipal.*

*O Estatuto da Cidade definiu, entretanto, a lei (formal) como o ato jurídico pelo qual o plano é aprovado (art. 40). Neste aspecto, nada mais fez que consagrar a tradição brasileira. Sua natureza jurídica não é, entretanto, a de lei material, por faltar-lhe as características de generalidade e de abstração.<sup>43</sup> O*

*plano diretor não é uma lei, mas é aprovado por lei, assumindo a forma de um anexo.*<sup>44</sup>

*Para efeito de controle de legalidade, pode-se qualificar o plano diretor como uma lei de efeitos concretos, ato jurídico que, a despeito de ser veiculado por lei, não apresenta característica de generalidade e abstração. Nesse sentido, o plano diretor pode ser impugnado pelos instrumentos processuais voltados para o controle dos atos administrativos mandado de segurança, ação popular e ação civil pública” (PINTO, Victor Carvalho. Direito Urbanístico: Plano Diretor e Direito de Propriedade. 4ª Edição. 2014. RT. Pags. 206/213).*

Sobre as denominadas leis de efeitos concretos, o Superior Tribunal de Justiça, por ocasião do julgamento do Fernandes v. Petrópolis, STJ RMS 22499/RJ 1ª Turma (2008), invocou a doutrina do prof. Hely Lopes Meirelles para esclarecer o seguinte: *“por leis e decretos de efeitos concretos entendem-se aqueles que trazem em si mesmos o resultado específico pretendido, tais como as leis que aprovam planos de urbanização, as que fixam limites territoriais, as que criam municípios ou desmembram distritos, as que concedem isenções fiscais; os decretos que desapropriam bens, os que fixam tarifas, os que fazem nomeações e outros dessa espécie. Tais leis ou decretos nada têm de normativos; são atos de efeitos concretos, revestindo a forma imprópria de lei ou decreto por exigências administrativas.”*

Reforçando o entendimento acima exposto, colham-se os seguintes precedentes judiciais, nos quais foi encampada a mesmíssima tese encampada pelo STJ no precedente acima transcrito. **Dentre os precedentes abaixo transcritos, chama-se atenção em especial para o Agravo de**

Instrumento 2272071-21.2019.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, julgado em 22 de junho de 2020, por tratar-se de caso muitíssimo semelhante ao presente, tendo o tribunal expressamente reconhecido a possibilidade de controle de projeto de lei urbanística através da via da ação civil pública.

Vejam-se:

*“Agravado de Instrumento: 2272071-21.2019.8.26.0000  
- mesa*

*Agravante: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO*

*Agravados: MUNICIPALIDADE DE SÃO PAULO e OUTROS*

*AGRAVO DE INSTRUMENTO Ação civil pública Ordem urbanística Preliminar de ilegitimidade passiva da Câmara Municipal Prejudicada diante do julgamento do Agravado de Instrumento n.º 2248097-52.2019.8.26.0000 - Preliminar de inadequação da via eleita Rejeição - Impugnação a projeto de lei - Suspensão do trâmite do Projeto de Lei Municipal n.º 427/2019 (que prevê o PIU Arco Pinheiros), de iniciativa do Poder Executivo Municipal, em razão de ilegalidade referente a não realização de prévio EIARIMA, nos termos do disposto no art. 2º, inciso XV da Resolução CONAMA n.º 01/1986, bem como de estudo de impacto de vizinhança (EIV) - Pretensão de que sejam tais medidas adotadas antes do julgamento do projeto de lei - Possibilidade Presença do fumus boni iuris e do periculum in mora Infringência à legislação, com possíveis impactos negativos ao meio ambiente urbano (artificial) - Reforma da r. decisão Recurso provido.*

*ACÓRDÃO Nº 127.378/2013*

*CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA CONTRA ATO JUDICIAL. TERCEIRO. CABIMENTO. SÚMULA Nº 202 DO STJ. SENTENÇA QUE*

JULGOU PROCEDENTE AÇÃO CIVIL PÚBLICA DECLARANDO NULAS AS LEIS MUNICIPAIS Nºs. 5389/2010 E 5.391/2010, QUE ALTERARAM A LEI Nº 3.253/1992, QUE DISPÕE SOBRE O ZONEAMENTO, PARCELAMENTO, USO E OCUPAÇÃO DO SOLO URBANO DO MUNICÍPIO DE SÃO LUIS, POR AUSÊNCIA DE ESTUDOS TÉCNICOS, DE PUBLICIDADE, DE TRANSPARÊNCIA E DE PARTICIPAÇÃO POPULAR EM SEUS PROCESSOS LEGISLATIVOS, RECONHECENDO INCIDENTALMENTE OFENSA À CF, E CONTRARIEDADE AO ESTATUTO DA CIDADE (LEI FEDERAL Nº 10.257/2001) E À LEI MUNICIPAL Nº 4.669/2006, QUE DISCIPLINA O PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO DE SÃO LUIS. LEIS DE EFEITOS CONCRETOS. ALEGAÇÃO DE INADEQUAÇÃO DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA. SENTENÇA QUE AFETA A ESFERA JURÍDICA DE TERCEIROS, DECLARANDO NULOS OS ATOS PRATICADOS SOB A ÉGIDE DAS DITAS LEIS, ALCANÇANDO OS ALVARÁS DE CONSTRUÇÃO JÁ CONCEDIDOS ÀS EMPRESAS CONSTRUTORAS COM OBRAS EM ANDAMENTO E A COMERCIALIZAÇÃO DE IMÓVEIS. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA. (...)

2. Considerando que as leis que dispõem sobre o zoneamento, parcelamento, uso e ocupação do solo urbano municipal, são leis de efeitos concretos, não apresentando, pois, características de generalidade e de abstração típicas das demais leis, podem as mesmas ser impugnadas por meio dos instrumentos processuais voltados para o controle da legalidade dos atos administrativos em geral, tais como o mandado de segurança, a ação popular e a ação civil pública, não se podendo ter por inadequado o uso dessa última espécie de ação pelo Ministério Público Estadual para, com base em elementos de provas colhidos em inquérito civil público, pedir a decretação de nulidade de leis dessa natureza por ausência de estudos técnicos, de publicidade, de transparência e de participação popular no curso de seus processos legislativos, ofendendo incidentalmente a CF e em confronto com o Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001) e com a Lei que dispõe sobre o plano diretor do próprio município réu. (...)

**“AMBIENTAL E CONSTITUCIONAL. NATUREZA JURÍDICA DE PLANO DIRETOR. LEI EM SENTIDO FORMAL. CABIMENTO DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA PARA IMPUGNAR LEIS DE EFEITOS CONCRETOS E IMEDIATOS. CONTROLE DIFUSO (INCIDENTER TANTUM) DE ATO NORMATIVO MUNICIPAL. CABIMENTO DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA PARA DEFESA DO MEIO AMBIENTE DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL. PERICULUM IN MORA E FUMUS BONI IURIS PRESENTES. LIMINAR PARA AFASTAR O DANO AMBIENTAL, PATRIMONIAL E PAISAGÍSTICOS IMINENTES.** 1. As normas do plano diretor não apresentam natureza jurídica de lei em sentido material. Esta se caracteriza pelos atributos de generalidade e abstração, ou seja, deve estabelecer normas iguais para um conjunto de situações jurídicas indeterminadas. Isto não é o que contém o plano diretor urbano, que determina concretamente o direito de construir de cada terreno em particular e localiza as áreas destinadas a futuras obras públicas. 2. Para efeito de controle de legalidade, pode-se qualificar o plano diretor urbano como uma “lei de efeitos concretos”, ato jurídico que, a despeito de ser vinculado por lei, não apresenta características de generalidade e abstração: “Por leis e decretos de efeitos concretos entendem-se aqueles que trazem em si mesmos o resultado específico pretendido, tais como as leis que aprovam planos de urbanização, as que fixam limites territoriais, as que criam municípios ou desmembram distritos, as que concedem isenções fiscais; as que proíbem atividades ou condutas individuais; os decretos que desapropriam bens, os que fixam tarifas, os que fazem nomeações e outros dessa espécie. Tais leis ou decretos nada têm de normativo; são atos de efeitos concretos, revestindo a forma imprópria de lei ou de decreto por exigências administrativas. Não contêm mandamentos genéricos, nem representam qualquer regra abstrata de conduta; atuam concreta e imediatamente como qualquer ato administrativo de efeitos individuais e específicos, razão pela qual se expõe ao ataque pelo mandado de segurança”. (Hely Lopes Meirelles). (..) ”. (TRF1. Apelação Cível nº



2008.33.00.003305-8/BA. Processo de origem: 200833000033058.Rel. Des. Federal Selene Maria de Almeida).

A despeito de a maioria dos precedentes referir-se ao Plano Diretor, por tratar-se do diploma urbanístico de maior visibilidade, é certo que o entendimento não discrepa relativamente aos demais planos urbanísticos advindos de leis esparsas, como é o caso do PLC 174/2020. Com efeito, a definição dos usos e dos índices urbanísticos, como coeficientes de aproveitamento, taxas de ocupação, alturas de prédios, recuos frontais, laterais e de fundos, áreas e testadas mínimas de lotes e largura de ruas também constituem matéria técnica, por exigirem conhecimentos específicos para que possam ser elaboradas e até compreendidas<sup>5</sup>.

Dessa forma mostra-se cabível a presente demanda para impugnar o Projeto de Lei Complementar 174/2020, em razão das diversas ilegalidades observadas, notadamente a ausência de estudos e diagnósticos técnicos adequados que tenham embasado a sua elaboração, como por exemplo, a ausência de EIA-RIMA, nos termos do disposto no art. 2º, inciso XV da Resolução CONAMA n.º 01/1986, bem como de estudo de impacto de vizinhança (EIV). Desta forma, cabível a propositura da presente ação.

#### **5. PRELIMINARMENTE: DA DEFICIENTE PARTICIPAÇÃO POPULAR AO LONGO DA ELABORAÇÃO E TRAMITAÇÃO DO PLC 174/2020;**

Preliminarmente, mister pontuar que a elaboração e tramitação do projeto de lei complementar 174 mostrou-se deficitária no que concerne

<sup>5</sup> Direito urbanístico: plano diretor e direito de propriedade. Victor Carvalho Pinto. 4ª edição. 2014. Pag. 209.

ao requisito de participação popular estabelecido pela legislação vigente para a elaboração de leis urbanísticas. Com efeito, em se tratando de normas urbanísticas acerca do planejamento do território urbano, imperiosa a ampla participação popular, o que não foi observado no contexto atual, tendo o debate democrático passado ao largo do processo de elaboração do projeto em questão.

Precipuamente, temos que a imposição de participação popular na elaboração de tal sorte de norma deriva de previsão da Constituição Estadual que encerra o capítulo sobre competência dos Municípios (artigo 359, caput, da CERJ), asseverando que, na elaboração e na execução da política de desenvolvimento urbano, o Município deverá promover e assegurar a gestão democrática e participativa da cidade.

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

Mas não é só.

De acordo com o art. 236 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro<sup>6</sup>, as entidades representativas locais deverão *participar da elaboração*

---

<sup>6</sup> Art. 236 - A lei municipal, na elaboração de cujo projeto as entidades representativas locais participarem, disporá sobre o zoneamento, o parcelamento do solo, seu uso e sua ocupação, as

do projeto quando a lei municipal pretender dispuser sobre o zoneamento, o parcelamento do solo, seu uso e sua ocupação, as construções e edificações, a proteção ao meio ambiente, o licenciamento a fiscalização e os parâmetros urbanísticos básicos objeto do plano diretor.

Tratando especificamente do ordenamento jurídico municipal, o art. 426 da Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro estabelece que “*a participação popular no processo de tomada de decisão e a estrutura administrativa descentralizada do Poder Público são a base da realização da política urbana*”. Em complementação, o art. 428 dispõe que “*a formulação e a administração da política urbana levarão em conta o estado social de necessidade e o disposto no art. 422 desta Lei Orgânica<sup>7</sup>”*. Em reforço à diretiva da participação popular, o art. 452, §3º da Lei Orgânica estatui que será “*garantida a participação popular através de entidades representativas da comunidade, nas fases de elaboração, implementação, acompanhamento e avaliação do plano diretor<sup>8</sup>”*.

---

*construções e edificações, a proteção ao meio ambiente, o licenciamento a fiscalização e os parâmetros urbanísticos básicos objeto do plano diretor.*

<sup>7</sup> O art. 422, da LOMRJ por sua vez, trata da função social da propriedade urbana: “*Art. 422 - A política urbana, formulada e administrada no âmbito do processo de planejamento e em consonância com as demais políticas municipais, implementará o pleno atendimento das funções sociais da Cidade. § 1º - As funções sociais da Cidade compreendem o direito da população à moradia, transporte público, saneamento básico, água potável, serviços de limpeza urbana, drenagem das vias de circulação, energia elétrica, gás canalizado, abastecimento, iluminação pública, saúde, educação, cultura, creche, lazer, contenção de encostas, segurança e preservação, proteção e recuperação do patrimônio ambiental e cultural. § 2º - É ainda função social da Cidade a conservação do patrimônio ambiental, arquitetônico e cultural do Município, de cuja preservação, proteção e recuperação cuidará a política urbana*”.

<sup>8</sup> É bem verdade que o dispositivo tem sua aplicação direcionada ao processo de elaboração do plano diretor. Todavia, o PLC 174/2020, a despeito de tratar-se de projeto esparso, ostenta conteúdo típico de plano diretor, razão por que revela-se legítima a invocação do referido dispositivo para o caso.

Também na seara da legislação municipal, srt. 2º, V, do Plano Diretor vaticina que a política urbana será formulada e implementada com base, dentre outros, no princípio da democracia participativa, de forma a se promover ampla participação social. No mesmo passo, o art. 3º do Plano Diretor estabelece que a política urbana do Município tem por objetivo promover o pleno desenvolvimento das funções sociais da Cidade e da propriedade urbana mediante as seguintes diretrizes: (...) *promover a gestão democrática da Cidade, adotando as instâncias participativas previstas no Estatuto da Cidade, tais como Conferencia da Cidade, Conselho da Cidade, debates, audiências públicas, consultas públicas, leis de iniciativa popular, entre outras*.

Conforme será exposto ao longo desta petição, dentre as alterações propostas pelo projeto, a que mais se destaca é a criação das chamadas “franjas de AIES”, consistentes nas áreas abrangentes dos “imóveis contíguos aos limites das AEIS e nos logradouros para os quais tenham testada, numa distância de até duzentos metros no referido logradouro”. Ou seja, o PLC em questão busca estabelecer modificações nos parâmetros urbanísticos das AEIS e das áreas circundantes. Ocorre que, o art. 207, VI do Plano Diretor estabelece que o Plano de Urbanização de cada AEIS deverá prever, dentre outros requisitos, a forma de participação da população na implementação e gestão das intervenções previstas.

Imprescindível lembrar o art. 311 do Plano Diretor, que trata da participação dos Conselhos Municipais na formulação da política urbana. De acordo com o dispositivo:

“Art. 311. Os Conselhos Municipais participarão do processo contínuo e integrado de planejamento e urbano, de que trata o artigo 302 desta Lei

*Complementar<sup>9</sup>, como órgãos de assessoria de seus respectivos sistemas com competência definida em lei.*

*§ 1º Os Conselhos Municipais que integram o Sistema de Planejamento Integrado do Município têm a atribuição de analisar, propor e dar publicidade às medidas de concretização das políticas públicas setoriais definidas nesta Lei Complementar, assim como verificar sua execução de forma articulada, observadas as diretrizes estabelecidas neste Plano Diretor.*

*§ 2º São atribuições dos Conselhos, sem prejuízo das previstas em Lei:*

*I - analisar e propor medidas de concretização e integração de políticas públicas setoriais;*

*II - acompanhar e fiscalizar a aplicação dos recursos dos fundos previstos nesta Lei Complementar;*

*III - solicitar ao Poder Público a realização de audiências públicas para prestar esclarecimentos à população;*

*IV - realizar, no âmbito de sua competência, audiências públicas (EMENDA 1053)*

*§3º São Conselhos Municipais que integram o Sistema de Planejamento Integrado do Município, o Conselho Municipal de Política Urbana, o Conselho Municipal de Meio Ambiente, o Conselho Municipal de Proteção do Patrimônio Cultural, o Conselho Municipal de Transportes, o Conselho Municipal de Habitação , o*

---

<sup>9</sup> Art. 302. Para a plena implementação da Política Urbana proposta por este Plano Diretor, fica instituído o Sistema Integrado de Planejamento e Gestão Urbana, através do qual se dará o processo contínuo e integrado de planejamento urbano do Município do Rio de Janeiro. Parágrafo único. O processo de planejamento urbano, de que trata este artigo, compreende: I. formulação contínua da Política Urbana, através da regulamentação, detalhamento, revisão e atualização de diretrizes, programas e instrumentos do Plano Diretor; II. gerenciamento e implementação do Plano Diretor, através da execução e integração intersetorial de planos, programas, projetos urbanos e ações decorrentes de suas propostas, assim como pela gestão de seus instrumentos legais; III. monitoramento do processo de implementação do Plano Diretor e avaliação de seus resultados.

*Conselho Municipal de Saúde e o Conselho Municipal de Defesa dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência sem o prejuízo de outros já existentes e da criação de novos Conselhos Municipais.”*

Imbuído do mesmo espírito democrático-participativo, o art. 312, do Plano Diretor reforça o mandamento de participação popular na formulação da política urbana, veja-se:

*“Art. 312. Fica garantido o acompanhamento e controle social das atividades de competência do Sistema Integrado de Planejamento e Gestão Urbana, através do amplo acesso às informações e da participação da população e de associações representativas em todas as etapas do processo de planejamento municipal, regional ou local, precedidas, principalmente, de audiências públicas.*

*§1º A participação da população é assegurada pela representação de entidades e associações comunitárias em grupos de trabalho, comissões e órgãos colegiados, provisórios ou permanentes.*

*§2º A participação individual é assegurada pela participação e direito à voz em Audiências Públicas.*

*§3º Propostas legislativas ou de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano, de iniciativa popular, poderão ser encaminhados ao Poder Executivo, que poderá aceitá-los ou recusá-los, na forma que a lei determinar.*

*§4º A população terá acesso a informações, em linguagem acessível, sobre orçamento detalhado e cronogramas de obras executadas ou a executar pela Administração Pública, sempre que solicitadas, que estarão disponíveis em tempo real e nas condições estabelecidas em Lei.*

*§5º O Relatório de Acompanhamento e Controle do Plano Diretor, de que trata o §3º do art. 157, desta Lei Complementar, será disponibilizado para consulta pública.*

*§6º É garantida a participação da população em todas as etapas do processo de planejamento, pelo amplo acesso às informações, assim como à elaboração, implementação e avaliação de planos, projetos e programas de desenvolvimento urbano, de caráter geral, regional ou local, mediante a exposição de problemas e de propostas de solução.”*

Fora isso, o artigo 2º, II do Estatuto da Cidade prescreve que a política urbana deve orientar-se pela “gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano”. Os arts. 43 a 45 do Estatuto da Cidade (Lei n° 10.257/01) regulamentam a gestão democrática da cidade e seus mecanismos, como, por exemplo, a realização de debates, audiências e consultas públicas e a iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

A despeito da enormidade de normas, constitucionais e infraconstitucionais, que erigem a participação popular à diretriz essencial no processo de planejamento da política urbana municipal, não foi o que se observou ao longo da tramitação do projeto. **Com efeito, não há sequer notícia de que o projeto de lei tenha sido submetido e aprovado pelo Conselho Municipal de Política Urbana - COMPUR<sup>10</sup>.**

---

<sup>10</sup> O ponto foi destacado na fala do Vereador FERNANDO WILLIAM, conforme notas taquigráficas da sessão extraordinária: “Claro que o prefeito embutiou nessa questão da pandemia o projeto de revisão do

Não fosse só isso, diversas organizações representativas da sociedade civil emitiram manifestações públicas contrárias ao projeto de lei, donde fica claro que o PLC 174/2020 não conta com o apoio popular, em nítida violação, portanto, à diretriz da participação democrática. Dentre as entidades que emitiram notas de repúdio ao projeto, podemos mencionar o Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico, pela Associação de Moradores do Jardim Botânico e de São Conrado, o Clube de Engenharia, a Sociedade dos Engenheiros e Arquitetos do Estado do Rio de Janeiro, o Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Rio de Janeiro - CREA/RJ<sup>11</sup>, o Fórum de Planejamento Urbano do Rio (FPU)<sup>12</sup>, o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ)<sup>13</sup>,

---

*uso do solo da Cidade do Rio de Janeiro – e é uma revisão ampla. Há algumas coisas com as quais eu até concordo, sinceramente. Mas na essência, no conjunto, fica difícil votar um projeto como esse. **Ele não passou pelo Conselho Municipal de Política Urbana (Compur), ele não foi discutido com diversos segmentos dessa cidade como deveria ser discutido, ainda que tenha havido audiências públicas.** Nós temos recebido – acho que pelo menos alguns vereadores que são mais dedicados a essa causa – várias manifestações no sentido de que não votemos de forma apressada, com essa agilidade, sem a devida consulta a órgãos e à própria sociedade. (...) Mas votar, nesse momento, de forma açodada... Nós estamos votando numa sessão extraordinária, em 48 horas estaremos votando novamente um projeto que muda questões importantes do ponto de vista da cidade, que leva um conjunto enorme de pessoas vinculadas a diversos órgãos de representação a se contraporem veementemente ao projeto*

<sup>11</sup> <https://novoportal.crea-rj.org.br/crea-rj-e-contrario-a-plc-174-que-possibilita-desorganizacao-urbanistica-na-cidade-do-rio-de-janeiro/>

<sup>12</sup> <http://www.soniabello.com.br/plc-174-2020-carta-do-forum-de-planejamento-urbano-do-rio-a-cmrj/>

<sup>13</sup> <http://www.ippur.ufrj.br/index.php/pt-br/noticias/771-nota-de-repudio-ao-projeto-de-lei-complementar-plc-174-2020-em-tramitacao-na-camara-municipal-do-rio-de-janeiro>



bem como o Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Rio de Janeiro - CAU/RJ<sup>14</sup>.

Em recente Ofício enviado ao Ministério Público (Ofício 425 SMU/GAB, de 13 de julho de 2020, recebido pelo GAEMA em 14 de julho de 2020), a Secretaria informa, de forma genérica, que para a elaboração do projeto foi solicitada a contribuição de entidades participativas (menciona o CAU, IAA, ADEMI-RJ, GT de arquitetos do mercado imobiliário, IBDU, FAM-Rio, etc). Todavia, além de não comprovar de que forma essa “contribuição” fora concedida, olvidou-se a Secretaria de informar que praticamente todas as associações da sociedade civil que militam na área mostraram-se veementemente contrários ao projeto.

Indagada a Secretaria de Urbanismo acerca da submissão do projeto ao COMPUR, o ente público limitou-se a informar, de forma evasiva, “que muitos dos assuntos versados no PLC já foram objeto de discussão no âmbito do COMPUR”, bem como que “grande parte de seus órgãos integrantes já participaram de discussões e debates ocorridos com as entidades representativas da sociedade acerca do PLC 174/2020”. Ou seja, tergiversou o Município para, em outras palavras, dizer que o projeto que resultou no PLC 174/2020 NÃO FOI OBJETO DE ANÁLISE PELO COMPUR, em frontal violação ao que determina a legislação municipal.

Portanto, o que se nota é que a viabilização da participação popular no âmbito do poder executivo foi insatisfatória, senão inexistente. Na seara legislativa não foi diferente. Com efeito, o Edital de Convocação para

---

<sup>14</sup> <https://www.caurj.gov.br/o-plc-174-2020-e-um-desrespeito-a-propria-casa-legislativa-afirma-conselheiro-lucas-faulhaber/>

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

Ademais, não há notícia de que a convocação para a referida audiência pública tenha sido suficientemente divulgada nos meios de comunicação e mídias sociais. A audiência pública convocada para análise do PL 174/2020 foi então realizada na data de 25 de junho de 2020 por meio exclusivamente virtual, através da plataforma Zoom (<https://youtu.be/LmulLWtlCAE>).

É de se notar que há sérias críticas às audiências realizadas em tempo de pandemia, por plataformas exclusivamente virtuais, uma vez que elas não têm o condão de substituir de forma adequada as audiências realizadas presencialmente em tempos de normalidade sanitária. É de se ter em mente que a participação dos agentes sociais não pode ser meramente formal, já que à população diretamente afetada pelos impactos do projeto deve ser garantida a possibilidade de influência, acompanhamento e fiscalização das decisões tomadas em âmbito legislativo.

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

o acesso às tecnologias da informação e comunicação é ainda mais restrito nos setores sociais mais vulneráveis. Assim, a adoção exclusiva desses meios tecnológicos carece de um debate prévio e qualificado acerca de sua viabilidade, bem como de experimentações concretas que demonstrem a sua (in)adequação aos fins colimados pela real participação popular.

Assim, o que fica claro é que não foi assegurada a adequada participação popular ao longo da elaboração do projeto, seja na seara do poder executivo, seja na seara do poder legislativo, não havendo notícia de que entidades representativas da sociedade civil tenham participado da elaboração do projeto, na forma do que determinam a Constituição do Estado e a própria Lei Orgânica Municipal.

Por oportuno, é preciso que se tenha em mira que não estamos aqui a buscar a realização de controle preventivo de inconstitucionalidade de projeto de lei, mesmo porque faleceria legitimidade a este órgão ministerial para tanto, na linha dos precedentes do Supremo Tribunal Federal. No entanto, conforme pontuado acima e na linha dos precedentes jurisprudenciais apontados, entendemos estar aqui diante de uma lei de efeitos concretos, ou seja, de um verdadeiro ato administrativo. E como ato administrativo que é, o projeto em questão não há de ser infenso ao controle jurisdicional de legalidade.

## 6. FUNDAMENTOS JURÍDICOS;

### a. DA AFRONTA AO MANDAMENTO CONSTITUCIONAL DE IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO URBANO;

É dever dos Municípios zelar pela ordem urbana, consoante se depreende do art. 182 da Constituição da República. Aliás, a ordem urbana, em si, constitui direito fundamental de terceira geração, pois, nas exatas palavras de José Afonso da Silva, a sua positivação pelo dispositivo constitucional visa a garantir “convivência digna, livre e igual de todas as pessoas”<sup>15</sup>. Isso porque, sem ordenação urbana, não há dignidade, nem liberdade, nem igualdade.

O Município tem o dever, estabelecido no art. 182 da CR/88 e em inúmeros dispositivos infraconstitucionais, de fiscalizar o ordenamento do solo urbano e as suas construções, zelando por sua adequada utilização - com o que estará zelando, diretamente, pelo direito fundamental à ordem urbana e à segurança e bem-estar dos cidadãos. De outra parte, o artigo 229 da CERJ estatui que “*A política urbana a ser formulada pelos municípios e, onde couber, pelo Estado, atenderá ao pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade com vistas à garantia e melhoria da qualidade de vida de seus habitantes”.*

Discorrendo acerca do direito fundamental ao *ordenamento urbano sustentável*, José dos Santos Carvalho Filho, com a precisão que lhe é peculiar, pontua que:

*“O direito a cidades sustentáveis é, de fato, o direito fundamental das populações urbanas. Daí podermos assegurar que é esse direito que deve configurar-se como alvo prevalente de toda a política urbana. Como a urbanização é um processo de transformação da cidade”*

---

<sup>15</sup> **SILVA, José Afonso da.** *Curso de direito constitucional positivo*. 9ª ed. São Paulo: Malheiros, 1994, p. 163. Em abono a essa tese, vale lembrar que o direito ao urbanismo adequado se insere no conceito de direito ao meio ambiente equilibrado, previsto no art. 225 da Constituição – e de cuja *fundamentalidade* ninguém duvida.

*com vistas à melhoria das condições da ordem urbanística, exige-se que o processo não perca de vista essa garantia atribuída à coletividade. Sem conferir-se a tal direito a importância que deve ostentar, nenhuma ação de política urbana alcançará o bem-estar dos habitantes e usuários. Já nos referimos anteriormente à sustentabilidade das cidades, sublinhando o aspecto de harmonia e compatibilidade entre o desenvolvimento da cidade e o bem-estar dos habitantes. Esse equilíbrio é indispensável. Não basta o desenvolvimento urbano isoladamente considerado, pois que há providências que só aparentemente espelham evolução, mas que, na verdade, não trazem qualquer benefício à coletividade, e algumas vezes até lhe causam sérios gravames. Por outro lado, o bem-estar tem que ser geral, coletivo, não se podendo aquinhoar pequenos grupos com o benefício de sua exclusiva comodidade em detrimento do desenvolvimento da cidade. A cidade sustentável é exatamente a que observa o mencionado equilíbrio” (Comentários ao Estatuto da Cidade. José dos Santos Carvalho Filho. Lumen Iuris. Págs. 35/36)*

Tratando-se de direito fundamental de titularidade difusa, a ordenação urbana sustentável tem aplicabilidade direta e imediata, nos precisos termos do artigo 5º, § 1º, da Constituição da República. Assim, não pairam dúvidas, portanto, sobre o dever jurídico do Município em zelar pela ordem urbana planejada e sustentável.

Noutro norte, podemos ainda invocar o art. 225 da Constituição<sup>16</sup>, o qual erigiu o meio ambiente ecologicamente equilibrado a

---

<sup>16</sup> No âmbito do ERJ, temos o art. 261 da CERJ: “Art. 261. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente saudável e equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à qualidade de vida,

bem essencial à sadia qualidade de vida, impondo ao Poder Público e à coletividade sua defesa e proteção intergeracional. De acordo com o entendimento da doutrina, a proteção constitucional estabelecida pelo art. 225 abrange também o chamado *meio ambiente artificial*, noção em que se incluem os centros urbanos.

Nesse sentido, é a lição da doutrina especializada:

*“Destarte, na execução da política urbana, torna-se verdadeiro afirmar que o meio ambiente artificial passa a receber uma tutela mediata (revelada pelo art. 225 da Constituição Federal em que encontramos uma proteção geral ao meio ambiente enquanto tutela da vida em todas as suas formas centrada na dignidade da pessoa humana) e uma tutela imediata (que passa a receber tratamento jurídico aprofundado em decorrência da regulamentação dos arts. 182 e 183 da CF), relacionando-se diretamente às cidades sendo, portanto, impossível desvincular da execução da política urbana o conceito de direito à sadia qualidade de vida, assim como do direito a satisfação dos valores da dignidade da pessoa humana e da própria vida”. (CELSO ANTÔNIO PACHECO FIORILLO, “Estatuto da Cidade Comentado”, Edit. RT, 2002, p. 18)*

A Constituição do Estado do Rio de Janeiro - CERJ, por sua vez, expressamente reconhece o conceito, consagrando em seu art. 234, inciso V, a necessidade de que sejam estabelecidas diretrizes e normas relativas ao

---

*impondo-se a todos, e em especial ao Poder Público, o dever de defendê-lo, zelar por sua recuperação e proteção, em benefício das gerações atuais e futuras.”*

desenvolvimento urbano que busquem a preservação, proteção e recuperação do meio ambiente urbano e cultural.

Em razão dos preceitos constitucionais invocados, compete ao poder público, diante de suas investidas sobre a *ordem urbanística*, noção integrante do conceito amplo de meio ambiente artificial, cercar-se de todas as cautelas - em deferência aos princípios da prevenção e da precaução -, de modo que se revela impositivo que, quando da elaboração de projetos urbanísticos de envergadura, como é o presente, sejam apresentados estudos técnicos aptos a demonstrar que o projeto que se pretende implementar não trará impactos negativos significativos à tessitura urbana. Outrossim, mister que seja demonstrado, através da apresentação dos ditos estudos, que o projeto *guarda compatibilidade* com o Plano Diretor vigente, sob pena de permitirmos a criação de uma “colcha de retalhos” de legislação urbanística, em nítido prejuízo à função social da cidade e ao bem-estar dos munícipes cariocas.

**b. DAS FUNÇÕES SOCIAIS DA CIDADE E DA PROPRIEDADE URBANA (ART. 182, DA CONSTITUIÇÃO);**

O art. 182 da Constituição Federal de 1988 estatui que a política de desenvolvimento urbano tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das *funções sociais da cidade*, além de garantir o bem-estar dos seus habitantes. É o que estabelece o dispositivo:

“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.*

*§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.*

*§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.”*

O plano diretor consiste em instrumento de política urbana cujo conteúdo deverá sistematizar a existência física, econômica e social da cidade, estabelecendo objetivos gerais a serem perseguidos e instituindo normas que limitam as faculdades particulares de disposição inseridas no direito de propriedade, tudo em prol da função social da propriedade urbana.

A função social da propriedade é um conceito bem estabelecido no meio jurídico, a qual significa que os bens privados devem ser utilizados não segundo a vontade de seus detentores, mas segundo um planejamento ditado pelo Estado, com vistas ao atingimento do bem comum. A Constituição brasileira faz uma nítida ponderação de interesses entre a propriedade como direito fundamental e da livre iniciativa como princípio da ordem econômica de um lado e de outro lado a função social da propriedade, nos termos ditados pelo plano diretor.

De acordo com a doutrina, a função social da cidade é um interesse difuso, porquanto “*não há como identificar os sujeitos afetados pelas atividades e funções nas cidades, os proprietários, moradores, trabalhadores, comerciantes, migrantes, têm como contingência habitar e*



*usar um mesmo espaço territorial, a relação que se estabelece entre os sujeitos é a cidade, que é um bem da vida difuso. A função social da cidade deve atender os interesses da população de ter um meio ambiente sadio e condições dignas de vida, portanto, não há como dividir essas funções entre pessoas e grupos pré-estabelecidos, sendo o seu objeto indivisível”<sup>17</sup>.*

A degradação do meio ambiente urbano é tão preocupante quanto à poluição de qualquer recurso esgotável, eis que influencia diretamente no bem-estar da população. Isso sem dizer que os espaços urbanos se congestionam devido a interesses diversos que nem sempre correspondem aos anseios dos munícipes e que, até mesmo, vão de encontro a medidas consideradas salutaras em prol da população. No âmbito legal, o conceito foi detalhado pela Lei nº 10.257/01, conhecida como Estatuto da Cidade, por meio de diretrizes gerais de política urbana. As diretrizes encontram-se distribuídas entre 18 incisos do art. 2º, que abarcam praticamente todo o universo do urbanismo.

Os municípios possuem, portanto, instrumentos em favor da implementação de projetos urbanísticos que são amplamente empregados, a exemplo das limitações urbanísticas, uso e ocupação do solo, zoneamento, loteamento e traçado urbano, entre outros. Por isso tão importante a possibilidade de integração popular no processo democrático da gestão municipal, mormente pela possibilidade de exercício da participação popular direta, dentro dos moldes estipulados em nossa Constituição, incorporados pela constituição estadual e leis orgânicas municipais.

---

<sup>17</sup> SAJULE JÚNIOR, Nelson. Novas perspectivas do direito urbanístico brasileiro. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1997. p. 61

O plano diretor traça os principais objetivos que devem ser atingidos para o pleno atendimento de sua “função social”. Assim, a função social da cidade poderia ser alcançada, fundamentalmente, pela adoção das metas indicadas no plano diretor, bem como pela viabilização da participação da sociedade em todos os programas e projetos de desenvolvimento urbano. E porque a função social da propriedade urbana se opera por meio de instrumentos de planejamento urbano (plano diretor, *projetos, planos específicos*) é que se concebe o direito de propriedade urbana como um *direito planificado*<sup>18</sup>, porquanto predeterminado por planos urbanísticos e outros procedimentos de urbanização que constituem os instrumentos básicos de atuação urbanística do poder público.

Conforme esclarece a doutrina, um dos principais instrumentos do urbanismo é o zoneamento, por meio do que se busca atribuir a cada terreno sua destinação precisa, com vistas a assegurar à população uma boa qualidade de vida, independentemente da sua faixa de renda:

*“O zoneamento é a operação feita sobre um plano de cidade com o objetivo de atribuir a cada função e a cada indivíduo seu justo lugar. Ele tem por base a discriminação necessária entre as diversas atividades humanas, cada uma das quais reclama seu espaço particular: locais de habitação, centros industriais ou comerciais, salas ou terrenos destinados ao lazer. Mas, se a força das coisas diferencia a habitação rica da habitação modesta, não se tem o direito de transgredir regras que deveriam ser sagradas, reservando só para alguns favorecidos da sorte o benefício das condições necessárias para uma vida sadia e ordenada. É urgente e necessário modificar certos usos. É preciso tornar acessível para todos, por meio de uma legislação*

---

<sup>18</sup> Direito Urbanístico Brasileiro. José Afonso da Silva. 7ª Edição, 2ª triagem. 2015. Pag. 78.

*implacável, uma certa qualidade de bem-estar, independente de qualquer questão de dinheiro. É preciso impedir, para sempre, por uma rigorosa regulamentação urbana, que famílias inteiras sejam privadas de luz, de ar e de espaço”. (Op. Cit. Pag. 148/149)*

Dessa forma, uma vez que o ordenamento jurídico deve resguardar o bem-estar coletivo, consubstanciado nas funções sociais da Cidade, tais como, de moradia digna, trabalho, mobilidade sustentável, segurança, lazer, pairam dúvidas sobre a legitimidade do Projeto de Lei Complementar, em especial diante da inexistência de dados, estudos e diagnósticos que permitam mensurar concreta e objetivamente os benefícios e os impactos negativos e positivos advindos da alteração legislativa pretendida.

**c. DA INCIDÊNCIA DO PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO EM PROL DA PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE URBANO;**

Da mesma forma, não tendo sido produzidos estudos ambientais e urbanísticos que permitam concluir pela inexistência de impactos negativos sobre o meio ambiente urbano, o princípio da precaução impõe que seja obstaculizado o nascimento do projeto. Conforme já pontuado, não se está a arguir, neste momento, qualquer vício de inconstitucionalidade do projeto de lei (mesmo porque faleceria a este órgão de execução legitimidade e atribuição para realizar controle prévio de constitucionalidade<sup>19</sup>). O que se

---

<sup>19</sup> Seja como for, mesmo que houvesse causa de pedir fundada em argumento de inconstitucionalidade da lei, a doutrina e a jurisprudência majoritárias admitem o controle difuso de constitucionalidade por meio de ação civil pública, de forma incidental, através de análise preliminar no bojo da ACP. No caso,

busca, ao contrário, é a compatibilização de um ato administrativo em gestação (lei de efeitos concretos) com o disposto na legislação vigente, evitando-se eventuais danos que possam ser causados ao meio ambiente e à coletividade.

Conforme vaticina a doutrina, o princípio da precaução não é exclusivo do Direito Ambiental espalhando seus tentáculos também sobre o Direito Urbanístico (como indicam os institutos do estudo prévio de impacto ambiental e de vizinhança). Destarte, tutelando a segurança e a habitabilidade de edificações, a comodidade e o conforto em atividades abertas ao público, o desenvolvimento urbano através dos institutos urbanísticos (o planejamento urbano é concretização da precaução), a Administração Pública deve se orientar pelo princípio da precaução quando atuar no planejamento urbano, evitando a implantação de determinados planos e projetos quando estivermos diante de potenciais riscos ou impactos não plenamente mensuráveis, mediante a imposição de medidas mais severas ou a proibição da atividade até a obtenção da certeza necessária<sup>20</sup>.

Dessa forma, é notório que a ausência de dados técnicos inviabiliza qualquer iniciativa no sentido de verificar a correção e até mesmo a compatibilidade das proposições legislativas com a realidade do Município do

---

não estando a lei em vigor, porquanto trata-se de mero projeto, não há que se falar em pedido de declaração incidental de inconstitucionalidade. Todavia, caso o projeto venha a ser aprovado e se convole em lei durante a tramitação desta demanda, naturalmente, a declaração incidental de inconstitucionalidade tornar-se-á juridicamente possível, diante dos diversos dispositivos de índole constitucional cuja violação se está a observar.

<sup>20</sup> Neste sentido:

[http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao\\_e\\_divulgacao/doc\\_biblioteca/bibli\\_servico\\_s\\_produtos/bibli\\_informativo/bibli\\_inf\\_2006/Justitia%20n.204-206.22.pdf](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servico_s_produtos/bibli_informativo/bibli_inf_2006/Justitia%20n.204-206.22.pdf)

Rio de Janeiro, que pode ensejar o desperdício dos já escassos recursos públicos e a lesão a inúmeros direitos fundamentais. Ou seja, se não há notícia dos documentos técnicos instruindo o projeto de lei, assim como, mesmo após solicitação do Parquet para a apresentação e publicização dos mencionados até o presente momento, nada foi fornecido pela Administração Pública Municipal, o que torna obscura a elaboração e higidez do PLC nº 174/2020.

Digno de nota que, após o envio da Recomendação Conjunta, emitida no âmbito do IC URB 1270, pelo GAEMA e pelas Promotorias de Tutela Coletiva da Ordem Urbanística, foi realizada, no dia 26 de junho de 2020, através do Microsoft Teams, reunião entre os referidos órgãos e a equipe da Secretaria Municipal de Urbanismo. A reunião já havia sido solicitada anteriormente via ofício, conquanto o pedido tenha sido ignorado. Na oportunidade, os prepostos da Secretaria fizeram uma apresentação no formato de slides, cujo objetivo era explicar o projeto ao Ministério Público. Naturalmente, a apresentação não se confunde com os estudos/diagnósticos que deveriam ter subsidiado o projeto.

A despeito disso, quando oficiada a SMU para que apresentasse os diagnósticos, limitou-se a encaminhar ao Ministério Público, através do Ofício 425/2020 SMU, cópia dos referidos Powerpoints, acrescidos de comentários, artigo a artigo, que mais revelam a opinião pessoal da subscritora do que propriamente um estudo. Fora isso, grande parte dos referidos “estudos” consiste em promessa panfletária de incremento da “arrecadação” mediante o recolhimento da contrapartida prevista pela lei. Ora, na linha do exposto, a pretensão arrecadatória jamais pode ser eleita a mote para alteração de legislação urbanística, porquanto não ser essa a sua finalidade.

Além de os referidos Powerpoints e comentários despidos de embasamento não poderem ser considerados estudos técnicos, chama atenção ainda o fato de que as bases de dados utilizadas na elaboração dos mapas apresentados encontram-se absolutamente desatualizadas! Na grande maioria dos mapas apresentados pela SMU e apresentados ao parquet como se estudos fossem, consta uma “nota” destacando que se trata de “mapa baseado nos dados das restituições de 2000 e 2013” e que “as quadras inseridas na legenda ‘dados 2000’ são referentes à restituição 2000”<sup>21</sup>. Ou seja, a Secretaria Municipal de Urbanismo, em meados de 2020, nos apresenta dados dos anos 2000, buscando nos convencer de que o “planejamento” realizado com base em tais “dados” revelar-se-á adequado para a cidade.

Ora, Exa., com a devida vênia, impossível fiarmo-nos que dados vintenários refletirão a atual realidade da cidade. Assim, a toda evidência, os já históricos mapas apresentados, para além de não representarem os diagnósticos/levantamentos que se esperava fossem editados para fundamentar a proposição, mostraram-se estar defasados! Quer dizer, ainda que aceitássemos que os Powerpoints apresentados se prestassem a ser estudos, como confiar em uma base de dados que data do século passado?

Digno de nota ainda que, dentre os dados técnicos não publicizados e, portanto, desconhecidos por parte de quase a integralidade da população carioca, estão aqueles relacionados à arrecadação decorrente das medidas apresentadas, a eventuais gastos da implementação de aparatos

Nota: Mapa baseado nos dados das restituições de 2000 e 2013.  
As quadras inseridas na legenda ‘Dados 2000’ são referentes a restituição 2000.

<sup>21</sup> Fonte: Gerência de Normas e Informações Urbanísticas - U/SUBU/CGPP/GNIU

públicos (v.g. relacionados à saúde, à educação, ao saneamento básico), ao contraste financeiro ao erário decorrente das isenções e descontos previstos, bem como questões como a segurança das edificações que serão regularizadas e a atuação administrativa de averiguação.

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

d. DOS IMPACTOS NEGATIVOS DA LEGALIZAÇÃO DE EMPREENDIMENTOS IRREGULARES SOBRE O MEIO AMBIENTE URBANO (INFORMAÇÃO TÉCNICA GATE N: 654/2020);

Fora isso, o PLC 174/2020, acaso implementado, impactará significativa e negativamente a malha urbana carioca. De acordo com o que se está a expor e conforme elucidado na IT 645/2020 do GATE (anexa), não há notícia de que o Município tenha realizado estudos suficientemente aptos a subsidiar a elaboração do PLC 174/2020. Ademais, a partir da análise do texto do projeto, também não se identificou indícios de que ele tenha sido embasado em consistente diagnóstico prévio e prognóstico dos impactos ambientais e urbanísticos.

Vale ressaltar que, no aspecto material, segundo informações colacionadas até o momento, não foi possível concluir que o projeto de lei tenha sido instruído com os dados técnicos referentes (i) à avaliação

urbanística/ambiental estratégica dos efeitos do projeto de lei complementar em discussão; (ii) aos impactos, positivos e negativos, na ordem urbanística e no meio ambiente, este considerado em sentido amplo, aos efeitos concretos decorrentes dos comandos normativos contidos no projeto de lei complementar em comento.

A despeito da omissão quanto a tais levantamentos, é inegável a sua relevância a fim de subsidiar a validade das alterações propostas. Conforme destaca a doutrina especializada, *“o zoneamento deve nascer desses cálculos no que se refere à intensidade do uso do solo. (...) Lutar pela qualidade de vida, o que para a maioria dos cidadãos provavelmente significa um estilo de vida mais tranquilo, é lutar por um cálculo científico da intensidade de usos permitida pelo zoneamento em coerência com determinado sistema de transporte existente ou a ser construído.”* (Campos Filho (2003: 26-27) *apud* Direito urbanístico: plano diretor e direito de propriedade. Victor Carvalho Pinto. 4ª edição. 2014. Pag. 209)

Corroborando o alegado, a título de exemplo, a lei de zoneamento industrial (Lei 6.803/1980) explicita a natureza técnica dos estudos de urbanismo, ao exigir que a delimitação das zonas estritamente industriais seja precedida da avaliação do impacto e das alternativas de localização (art. 10.º, § 3.º). Pelos mesmos fundamentos, a definição de usos diversos em áreas já consolidadas, como propõe o PLC 174, também demanda que sejam apresentados os referidos estudos.

O que se verifica no caso em exame, contudo, é um descalabro administrativo, pois o Poder Executivo Municipal pretende aprovar um projeto urbanístico sem que se tenha demonstrado a existência de avaliação urbanística estratégica e estudos técnico-científicos. Dessa forma, a ausência



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

A despeito da falta de transparência quanto aos dados e diagnósticos que levaram à elaboração do projeto, o Grupo de Apoio Técnico Especializado do Ministério Público - GATE, através da IT 654 de 2020, tentou mapear, ainda que de forma exemplificativa, os possíveis impactos da implementação do projeto urbanístico em questão.

Conforme destacado no parecer do órgão técnico, a faixa territorial na qual incidirá as principais alterações no ordenamento do solo urbano será a área denominada de Franja das Áreas de Especial Interesse Social (AEIS) inseridas nas AP-1, AP-2, AP-3 e na AP-4. Nessa área de franja das AEIS, o PLC 174/2020 permite expansão dos tipos de uso, possibilitando o uso multifamiliar e misto em áreas que atualmente são de uso unifamiliar. Além disso, amplia o potencial construtivo com acréscimo de gabarito ao permitido na legislação em vigor, em até três pavimentos no caso da AP-4 e, no caso das AP-1, AP-2 e AP-3 o gabarito máximo existente. O texto do PLC 174/2020 não é de fácil compreensão no que tange à delimitação física da faixa territorial denominada de franjas das AEIS, não apresentando mapas e/ou desenhos que esclareçam a questão. Não fica claro se os lotes que terão os parâmetros alterados pelo projeto de lei são aqueles já implantados, ou se também estão incluídos futuros loteamentos ainda não implantados.

Ainda de acordo com a IT 654/2020, a partir do mapeamento e análise do território em questão, e com base nas informações geoespaciais, restou evidente a diversidade de características ambientais e urbanas inseridas nas diferentes franjas de AEIS, variando desde áreas fortemente urbanizadas até o confronto com áreas naturais constituídas por fitofisionomias do Bioma Mata Atlântica. Destacam-se as encostas com presença de floresta ombrófila densa e áreas de baixada alagadiça com presença de ecossistemas característicos, como mata paludosa e brejos herbáceos (Figuras 3 e 4 do Anexo II e Figuras 2, 6 e 7 do Anexo IV).

Vale salientar, que parte das AEIS localizam-se em áreas de encosta com ou sem cobertura vegetal de Mata Atlântica, em Zonas de Amortecimento de Unidades de Conservação da Natureza (UC) e/ou até mesmo inseridas em Unidades de Conservação da Natureza, sendo temerária a possibilidade de estímulo a novas construções e ainda, aumento de gabarito em lotes existentes, sem que sejam previstas restrições específicas, em desacordo com o zoneamento urbano vigente. Em especial, destaca-se o risco de incentivo de novas construções com aumento de gabarito e/ou legalização de construções irregulares existentes em áreas com risco geológico, como áreas de encosta que podem ser suscetíveis a movimento de massa e/ou áreas de baixada sujeitas a inundação.

E prossegue o estudo:

*“Vale ponderar, ainda, de forma teórica e considerando a existência de PAL em áreas não urbanizadas com presença de Mata Atlântica, que o estímulo à ocupação*

*de lotes nas franjas das AEIS podem favorecer o aumento da pressão antrópica sobre florestas remanescentes. Nas encostas desprovidas de floresta a chuva passa a incidir diretamente no solo, acarretando a ruptura dos agregados e a instalação de processos erosivos ao longo do tempo. Tal fato, aliado ao corte no relevo e demais intervenções antrópicas nas encostas, pode provocar o aumento do risco de escorregamentos. A supressão de florestas e impermeabilização do solo reduzem a infiltração da água da chuva e aumenta o escoamento superficial, carreando sedimentos e substâncias que se depositarão em cursos d'água, lagos, lagoas e lagoas, intensificando o assoreamento e a poluição desses corpos hídricos. Por sua vez, o assoreamento dos corpos hídricos propicia a ocorrência de enchentes nas áreas de baixada. Ademais, áreas de baixada já suscetíveis a inundações, poderão ter incentivo a novas ocupações, potencializando ocorrência de enchentes, com risco para a população. Portanto, a possibilidade de estímulo à ocupação de áreas frágeis inseridas nas franjas das AEIS, em detrimento da vegetação nativa, pode afetar negativamente os serviços ambientais que seriam desempenhados pelos ecossistemas naturais, e contribuir com aumento de riscos de inundações em áreas de baixada e deslizamento de encostas. Ressalta-se que não há no PLC 174/2020 restrições especiais em áreas frágeis e/ou com suscetibilidades, ao contrário, permite inclusive o aumento do gabarito, além do previsto nas normas urbanísticas vigentes. Ademais, via de regra, muitas das AEIS ainda são desprovidas de infraestrutura básica adequada, sobretudo no que tange à rede de água, de esgoto e de drenagem. No entanto, o PLC 174/2020 não enfrenta tal questão e não estabelece regras que compatibilizem a ocupação à infraestrutura local. Portanto, existe risco potencial de sobrecarga sobre a infraestrutura urbana nessas áreas, afetando a qualidade de vida da população.*

O ponto acima destacado causa ainda mais preocupação se analisarmos a proposta sob as lentes críticas do processo de mudanças

climáticas por que vimos passando. Com efeito, a escalada de emissões de gases do efeito estufa - GEE fez com que observássemos nos últimos anos um aumento da temperatura global. A reboque, fomos brindados com o fenômeno das mudanças climáticas e, juntamente a isso, premiados com toda sorte de desastres naturais, de que são exemplos as grandes enchentes e deslizamentos de terras.

Não por outro motivo, a lei municipal 5.248/2011, ao instituir a política municipal de mudanças climáticas, preconiza, em seu art. 8º, que *“as obras, programas, ações e projetos da Prefeitura, inclusive de urbanização e revitalização, sempre que possível, deverão considerar os objetivos de cumprimento das metas de redução de emissões de GEE e estimar seus respectivos impactos em termos de emissões de GEE”*. Pergunta-se: onde estão as referidas estimativas?

Fora isso, diz a ainda a IT GATE, *“no que tange às construções irregulares existentes, vale inferir que muitas das construções erigidas de forma irregular não foram realizadas com emprego das melhores técnicas de engenharia e práticas ambientalmente sustentáveis. Portanto, há risco de que eventuais regularizações, à luz do PLC 174/2020, possam tornar permanentes os danos ambientais perpetrados. (Figuras 4 e 5 do Anexo IV).”*

No caso em comento, o PLC 174/2020 está em **descompasso com o Plano Diretor vigente**, consonante destacado na IT nº 654/2020 do Grupo de Apoio Técnico Especializado do Ministério Público - GATE/MPRJ. A desconformidade do projeto com o Plano Diretor se torna ainda mais evidente se levarmos em conta que está em tramitação neste momento o processo de revisão decenal do Plano Diretor, em atendimento ao que

determina o art. 40, §3º, do Estatuto da Cidade e art. 1º, parágrafo único do Plano Diretor da Cidade do Rio de Janeiro.

Destarte, desde o ano passado teve início o processo de revisão do plano diretor, já tendo sido realizadas diversas reuniões e oficinas temáticas pelo poder executivo, através da Secretaria de Urbanismo, com entidades técnicas e da sociedade civil. Conforme pontuado na IT 654/2020 do GATE e será mais detalhadamente exposto ao longo desta petição, o projeto de lei se apresenta divorciado das diretrizes e normas constantes no plano diretor cujo ciclo de vida se está a encerrar.

Cumpram-se destacar também que normas contidas no PLC 174/2020 conflitam com a iniciativa em curso da revisão do Plano Diretor Municipal, bem como com o conteúdo da Lei Complementar 198/2019, que revisou o vetusto Decreto 322/76, diplomas legais considerados como codificações. Quanto ao novo plano diretor, atualmente em processo de construção, tampouco podemos afirmar haver compatibilidade com o projeto. A uma, porquanto o novo plano ainda se encontra em fase de elaboração e debates, ou seja, ainda sequer existe. A duas, porquanto não foram apresentados pelo poder executivo quaisquer estudos/diagnósticos que demonstrem a referida compatibilidade com o plano porvir.

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

Ademais, causa espécie a avidez do poder executivo em emplacar projeto de lei urbanística esparsa ao mesmo tempo em que ele

próprio gesta, por meio de seus órgãos técnicos, a revisão do *masterplan* urbanístico da cidade. Quer dizer, se está em curso a revisão do plano diretor, diploma de planejamento com o qual todas as demais leis urbanísticas devem guardar compatibilidade, por que não aproveitar o momento para propor as mudanças pretendidas na revisão do plano diretor?

e. **DA FALTA DE APRESENTAÇÃO DO EIA/RIMA (ARTIGO 2º, INCISO XV, DA RESOLUÇÃO CONAMA Nº 01/1986) COMO CONDIÇÃO À APROVAÇÃO DO PROJETO DE LEI;**

A elaboração do projeto de lei complementar 174/2020 tampouco contou com a prévia realização de Estudo/Relatório de Impacto Ambiental, nada obstante a Resolução CONAMA nº 01/1986 determine que “*dependerá de elaboração de estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto ambiental - RIMA, a serem submetidos à aprovação do órgão estadual competente, e do SEMA em caráter supletivo, o licenciamento de atividades modificadoras do meio ambiente, tais como (...) Projetos urbanísticos, acima de 100 há ou em áreas consideradas de relevante interesse ambiental a critério da SEMA e dos órgãos municipais e estaduais competentes*” (art. 2º, inciso XV).

No mesmo sentido, bem de ver, é o inciso XIV do art. 1º da Lei n. 1356, de 03 de outubro de 1988:

“Art. 1º - *Dependerá da elaboração de Estudos de Impacto Ambiental e do respectivo Relatório de Impacto Ambiental - RIMA a serem submetidos à aprovação da Comissão Estadual de Controle Ambiental - CECA, os*

*licenciamento da implantação e da Ampliação das seguintes instalações e/ou atividades:*

*(...) XIV - projetos de desenvolvimento urbano e exploração econômica de madeira ou lenha em áreas acima de 50 (cinquenta) hectares, ou menores quando confrontantes com unidades de conservação da natureza ou em áreas de interesse especial ou ambiental, conforme definidas pela legislação em vigor;"*

O Estudo de Impacto Ambiental - EIA, em suas origens, nasceu com o objetivo de internalizar, como fatores obrigatórios no processo decisório da Administração Pública, a consideração, atenção e observância a critérios substantivos de qualidade ambiental, quando em jogo autorização ou implementação de ações com impactos ambientais. A publicidade do instrumento e da decisão final do órgão ambiental com base nos elementos resultantes dos estudos, assim como a fundamentação da decisão, levando em conta a comparação de alternativas, servem a dois propósitos: (i) como garantia de que, de fato, os aspectos e consequências socioambientais do projeto foram estudados e sopesados na decisão final; e (ii) como plataforma de transparência para uma participação pública efetiva, que possa legitimar ou deslegitimar politicamente a decisão tomada por seus representantes eleitos.

De se observar, ainda, que o EIA-RIMA a ser elaborado deverá prever, em seu conteúdo, além dos aspectos referentes ao meio ambiente natural, também aqueles referentes ao meio ambiente construído, tema mais afeto ao estudo de impacto de vizinhança. Com efeito, a Resolução CONAMA n. 01, de 23 de janeiro de 1986, em seus artigos 5º e 6º, estabelece as diretrizes gerais e atividades técnicas: (i) identificação e avaliação

sistemática dos impactos ambientais gerados nas fases de implantação e operação da atividade, com previsão da magnitude e relevância dos efeitos positivos e negativos, diretos e indiretos, temporários e permanentes, grau de reversibilidade e propriedades cumulativas e sinérgicas; (ii) diagnóstico ambiental considerando a situação ambiental da área de influência direta e indireta do projeto, contemplando os meios físico, biológico e socioeconômico; (iii) definição das medidas mitigadoras dos impactos negativos.

Não se trata, apenas, de um argumento de política ambiental, mas de autêntica interpretação das normas positivadas no sistema brasileiro. Com efeito, não é por outra razão, senão para definir o papel imprescindível do EIA como instrumento de debate democrático, que a própria Resolução CONAMA n. 01, de 23 de janeiro de 1986 dedica um artigo exclusivo para essa finalidade. Assim, diante do exposto, resta claro a necessidade da elaboração do EIA/RIMA para aprovação do Projeto de Lei em comento.

No caso, conforme exposto na IT 654/2020 do GATE, o PLC 174/2020 tem o condão de implementar alterações urbanísticas em todo o território do Município do Rio de Janeiro, sendo certo, portanto, que o projeto urbanístico em questão suplanta o limite de 100ha previsto no dispositivo da Res. Conama 01/1986, razão por que revelar-se-ia imprescindível a realização de estudo de impacto ambiental.

Sem prejuízo, o projeto traz sensíveis alterações nos parâmetros de uso e ocupação do solo para áreas consideradas de proteção ambiental, notadamente para a ZE-1<sup>22</sup>. Destarte, conforme pontuado na IT GATE, não foi

---

<sup>22</sup> Conforme observado na IT 654/2020 “Na reunião mencionada na resposta aos quesitos 5 e 6, realizada em 26/06/2020, a SMU informou que a ZE-1 seria excluída das áreas de franja das AEIS por



considerado na elaboração do PLC 174/2020 o mapeamento, feito pela própria SMU, das Áreas de Restrição à Ocupação<sup>23</sup>. Assim, o PLC 174 que estabelece parâmetros de uso e ocupação do solo de forma generalizada e dissociada de fatores ambientais. Portanto, o acima exposto indica que o projeto não foi embasado em diagnóstico ambiental.

Da mesma forma, não foram apresentados estudos contemplando prognóstico dos impactos socioambientais e urbanos, considerando tanto as possíveis regularizações previstas, quanto as novas ocupações, incentivadas pelo PLC 174/2020. Consoante exposto na IT 654/2020 GATE:

*“O PLC 174/2020 não contém dispositivos que garantam a necessária mitigação dos impactos já incidentes, bem como compensação ambiental no próprio local do impacto, de forma a trazer melhorias à qualidade de vida da população. Questiona-se, por exemplo, a possibilidade de ocorrer regularização de construções erigidas em Áreas de Preservação Permanente (APP), como as Faixas Marginais de Proteção de rios e lagoas (Lei Federal 12.651/2012), uma vez que existem normativas que flexibilizam a preservação dessas APP em área urbana, sob o argumento da perda de função ecológica. Ou seja, a regularização de obras existentes e incentivos a novas ocupações, com aplicação, em sinergia, de normativas que*

meio de uma emenda. No entanto, tal emenda ainda não foi apresentada e aprovada, permanecendo o texto original até o momento, com possibilidade de aumento do gabarito em áreas de Reserva Florestal (Figura 6 do Anexo IV e Figura 1 do Anexo III)

<sup>23</sup> “Os critérios considerados para a inclusão territorial nas Áreas de Restrição à Ocupação foram os seguintes: (i) Unidades de Conservação da Natureza e outras áreas protegidas; (ii) áreas acima da cota 100 metros; (iii) áreas com alta susceptibilidade a movimentos de massa; (iv) áreas com alto risco a movimentos de massa; (v) lagoas; (vi) áreas sujeitas à inundação (seleção); (vi) afloramentos rochosos e depósitos sedimentares; (vii) cobertura arbórea e arbustiva; (viii) cobertura gramíneo lenhosa; (ix) áreas agrícolas; (x) áreas de exploração mineral; (xi) áreas sujeitas à inundação; (xii) rios Seleccionados; (xiii) Zona Agrícola (ZA, ZA1, ZA2); Zona Especial 1 (ZE1) Zona Residencial 1 (ZR1) Zona Residencial Unifamiliar (ZRU, ZRU1, ZRU2) (Figura 2)”. (pag. 22 da IT GATE)

*flexibilizam regras do ordenamento urbano, somada à falta de previsão de medidas que tragam melhorias da qualidade ambiental e urbana na área afetada, potencializa os impactos negativos.*

*Por fim, vale salientar que o zoneamento ambiental e as normas de uso e ocupação do solo, com base em estudos adequados, servem justamente para estabelecer restrições prévias à ocupação urbana, considerando as características locais. Nesse contexto, apesar da obrigatoriedade de que os projetos a serem aprovados passem pelo licenciamento ambiental e urbano e, a depender da localização ou das características do projeto, precisem obter aprovação dos órgãos competentes (LC 192/2018, Art. 2º § 6º), a flexibilização de parâmetros urbanísticos, como previsto no PLC 174/2020, limita e fragiliza a atuação do órgão competente. Portanto, não é cabível colocar no âmbito do licenciamento urbanístico e ambiental a análise de cada caso e a definição de restrições que deveriam estar expressamente previstos no projeto de lei.*

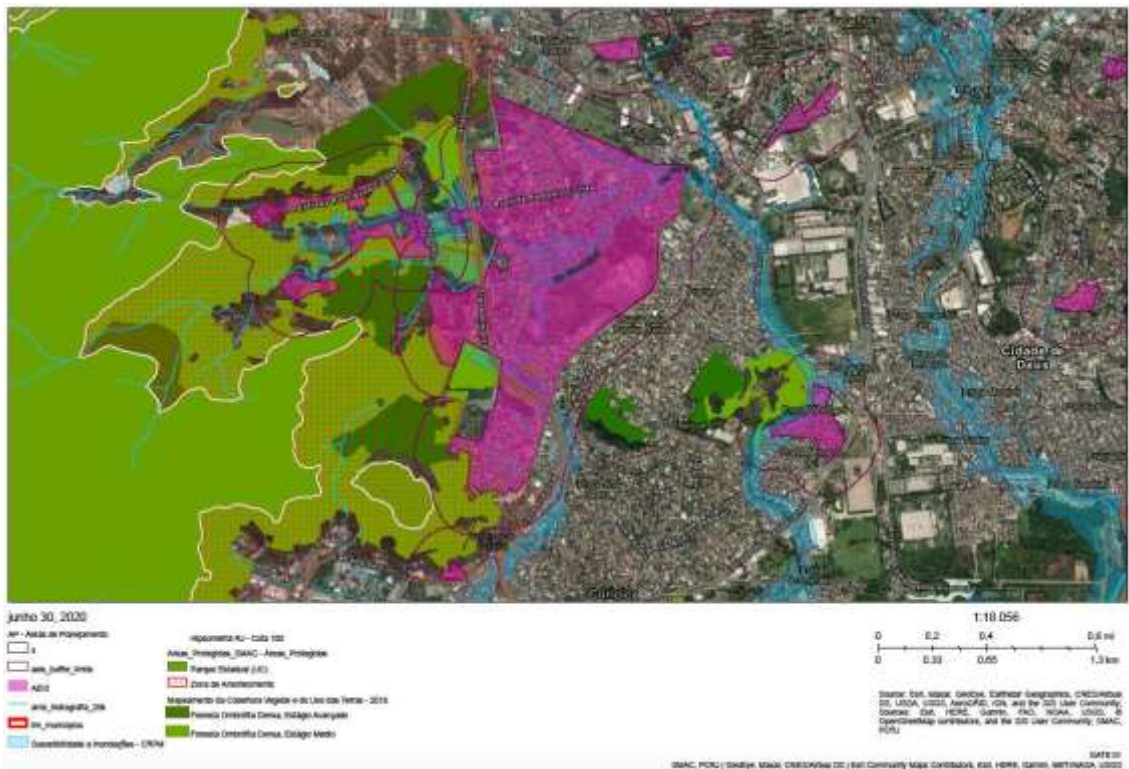
*Diante de todo o exposto, considera-se que a PLC 174/2020 não possui mecanismos claros que permitam compatibilizar as alterações de uso e ocupação propostas às características ambientais e urbanas do território de abrangência, em especial no que tange às franjas das AEIS e ZE-1. Diante de tal fato, não se pode desconsiderar os riscos potenciais relacionados ao aumento da pressão antrópica sobre áreas de baixada alagadiça, sobre o remanescente de Mata Atlântica do Município do Rio de Janeiro e sobre as Zonas de Amortecimento e Unidades de Conservação da Natureza e, ainda, sobrecarregar a infraestrutura urbana existente.”*

A elaboração de EIA-RIMA em casos como o presente é uma clara imposição da legislação, não sendo correta a afirmação de que o instrumento de política ambiental em referência se destinaria apenas a avaliar os impactos de projetos de obras e atividades específicos. Além disso, o projeto de lei complementar 174/2020 consubstancia verdadeiro projeto de intervenção

urbanística, e não um plano abstrato cujos impactos seriam impossíveis de avaliar, na medida em que implicará, se aprovado, na concreta possibilidade de modificações do meio ambiente natural e urbano.

O projeto em questão, aliás, prevê alterações nos parâmetros de uso e ocupação do solo para praticamente TODO O TERRITÓRIO da cidade do Rio de Janeiro, aspecto que, por si só, já justificaria a elaboração de estudo de impacto das consequências da aprovação do projeto. Com efeito, os parâmetros de uso e ocupação do solo se prestam a definir as atividades e usos permitidos em cada porção do território, além do volume de área construída permitida. Os parâmetros em questão se prestam a definir o limite de adensamento construtivo e habitacional, com o que se pretende lapidar a paisagem que se pretende consolidar, sua qualidade urbanística e ambiental.

A título exemplificativo, o GATE arrolou alguns dos possíveis impactos ambientais potenciais do projeto que se pretende implementar. Na **Figura 2 do Anexo IV** da IT 654/2020 (abaixo), por exemplo, foi realizado um recorte espacial onde se visualiza a AEIS Juliano Moreira (1), a faixa de 200m (chamada franja de AEIS) no entorno e os fragmentos florestais e áreas protegidas. Verifica-se que toda a porção oeste da faixa de 200 m insere-se na Zona de Amortecimento do Parque Estadual da Pedra Branca, com presença de Mata Atlântica em estágio médio de regeneração, e áreas de Reflorestamento.



Já na **Figura 3** (abaixo) do mesmo Anexo IV fez-se um recorte espacial onde se visualiza a AEIS Benjamin Constant e faixa de 200 m no entorno inserida em ZR2, ZR3 e ZE-1, na AP-2 (urca). Essa AEIS localiza-se em área especialmente relevante no que tange a preservação da paisagem e do meio ambiente inserindo-se integralmente na Zona de Amortecimento do Parque Estadual da Chacrinha e na Área de Preservação Ambiental Paisagem Carioca.





Assim, o que se percebe é que, acaso aprovado o projeto em questão, abrir-se-á a possibilidade para a legalização de diversas construções ilegais, muitas delas de propriedade da milícia, as quais foram construídas sem maiores cautelas técnicas, o que, sob o ponto de vista de segurança humana, revela-se absolutamente temerário. Fora isso, a se admitir a legalização de construções irregulares da milícia, estar-se-á com isso a beneficiar negócios escusos desta malta criminosa que dia a dia habita os noticiários como protagonista de crimes de toda sorte.

De se acrescentar, ademais, que tanto a legislação federal quanto a Municipal preveem a realização de estudo de impacto ambiental ou de vizinhança nas hipóteses de Operações Urbanas Consorciadas - OUCs, instituto de Direito Urbanístico que, como o ora tratado, implica em previsão de adicional de potencial construtivo para grandes áreas, com evidentes impactos para a ordem urbanística e meio ambiente (Estatuto da Cidade, art. 33, inciso V e Plano Diretor Estratégico de São Paulo, art. 141, inciso VI). De se observar, portanto, que a realização de Estudos de Impacto é uma necessidade legal que não pode ser desconsiderada para projetos como o ora tratado.

Diante das ilegalidades ora apontadas, mostra-se evidente a possibilidade de o Poder Judiciário determinar, tanto à Câmara Municipal quanto ao Poder Executivo, obrigações que garantam que o projeto de lei em questão, sob o aspecto dos procedimentos adotados para sua elaboração, se veja livre do vício formal e procedimental ora apontado.

Com efeito, se é correto dizer que o próprio Poder Legislativo Municipal pode, e deve, exercer tal controle de legalidade de atos administrativos, também o é afirmar que esse poder-dever não afasta, de

modo algum, a possibilidade do Poder Judiciário, no exercício de sua missão constitucional, também exercê-lo. O que se vedaria ao Poder Judiciário seria eventual interferência na análise do mérito, ou seja, do próprio conteúdo de projetos de lei. Tal análise cabe, evidentemente, ao Poder Legislativo, pois para isso foram eleitos seus componentes. Nulidades procedimentais, no entanto, tenham elas ocorrido no âmbito do Poder Executivo, no que diz respeito à elaboração do projeto encaminhado, ou mesmo no âmbito do próprio Poder Legislativo, podem perfeitamente ser reconhecidas pelo Juiz de Direito, aplicando-se a lei ao caso concreto.

A ilegalidade de projetos como o presente sem prévia realização de EIA-RIMA já foi objeto de análise pela Jurisprudência:

*“É incontroverso (art. 374, inciso III, do CPC-15) o fato de o projeto Rio Cidade ter sido implantado em Copacabana sem que fosse realizado previamente o Estudo de Impacto Ambiental (EIA). Essa conduta, por si só, acarreta a ilegalidade do ato administrativo. Afinal, além do art. 225, §1º, inciso IV da Constituição Federal, o art. 2º, inciso XV, da Resolução CONAMA nº 1/1986, prevê a exigência de EIA para o licenciamento de ‘projetos urbanísticos, acima de 100 ha ou em áreas consideradas de relevante interesse ambiental a critério da SEMA e dos órgãos estaduais ou municipais’ (TJRJ - Apelação Cível nº 0061368-81.1995.8.19.0001).*

Também por esse fundamento, portanto, espera-se ver julgada procedente a presente ação civil pública.



**f. AUSÊNCIA DE APRESENTAÇÃO DO ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA E DO COMPETENTE RELATÓRIO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA (RIV-RIV);**

Outro ponto de relevo é que o PLC 174/2020 pretende permitir a alteração de usos, permitindo como a transformação dos apartamentos térreos de edifícios exclusivamente residenciais em lojas ou salas comerciais; transformação de hotel em edifícios residenciais ou mistos (residencial e comercial); transformação de casas unifamiliares em edificações comerciais ou de serviços, além de permitir novos usos, atividades e serviços em áreas residenciais e zona de relevância ambiental e de incrementar a densidade com forte incentivo a construções multifamiliares.

Com efeito, sendo certo que não foi apresentado o Estudo de Impacto de Vizinhança, não se tem conhecimento de prognósticos quanto ao volume de empreendimentos dessa ordem, quanto ao excedente de área construída (ATE) e quanto aos resultados da disseminação de usos múltiplos pelas áreas predominantemente residenciais.

É de se pontuar que os artigos 444 e 445, ambos da Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro dispõem sobre a necessidade de empreendimentos imobiliários serem precedidos de estudos e avaliação de impacto ambiental e urbanístico, bem como da apresentação de relatório de impacto de vizinhança, veja-se:

*“Art. 444” - A autorização para implantação de empreendimentos imobiliários e industriais com a instalação de equipamentos urbanos e de infraestrutura modificadores do meio ambiente, por iniciativa do*

*Poder Público ou da iniciativa privada, será precedida de realização de estudos e avaliação de impacto ambiental e urbanístico.*

*Art. 445 - Qualquer projeto de edificação multifamiliar ou destinado a empreendimentos industriais ou comerciais, de iniciativa privada ou pública, encaminhado aos órgãos públicos, para apreciação e aprovação, será acompanhado de relatório de impacto de vizinhança, contendo, no mínimo, os seguintes aspectos de interferência da obra sobre:*

*I - o meio ambiente natural e construído;*

*II - a infraestrutura urbana relativa à rede de água e esgoto, gás, telefonia e energia elétrica;*

*III - o sistema viário;*

*IV - o nível de ruído, de qualidade do ar e qualidade visual;*

*V - as características socioculturais da comunidade.*

*Parágrafo único - Os órgãos públicos afetos a cada item que compõe o relatório de impacto de vizinhança responsabilizar-se-ão pela veracidade das informações contidas nos respectivos pareceres.”*

Quer dizer, de forma precursora, antes mesmo da edição do Estatuto da Cidade (Lei 10.527/2001), a Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro, há quase 30 anos, já falava sobre a necessidade de apresentação de relatório de impacto de vizinhança para determinados projetos, estabelecendo ainda os seus requisitos mínimos.

Em 10 de julho de 2001, veio a lume a Lei nº 10.257/01, que consagra normas gerais sobre a política urbana, a qual convencionamos

chamar de Estatuto da Cidade. O referido diploma normativo, por sua vez, expressamente consagrou em seu artigo 36 a necessidade de apresentação de estudo de impacto de vizinhança como condição prévia ao licenciamento de determinados empreendimentos. De acordo com o dispositivo, caberia à lei municipal definir quais empreendimentos e atividades estariam sujeitos à apresentação do estudo:

*“Art. 36. Lei municipal definirá os empreendimentos e atividades privados ou públicos em área urbana que dependerão de elaboração de estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV) para obter as licenças ou autorizações de construção, ampliação ou funcionamento a cargo do Poder Público municipal. (grifos nossos).”*

Mais recentemente, o Plano Diretor da Cidade do Rio de Janeiro (Lei Complementar n. 111/2011), datado de 1º de fevereiro de 2011, veio também tratar do tema. Conforme acima mencionado, nos arts. 99 a 102, o Plano Diretor traz detalhes sobre o instrumento que chama de Relatório de Impacto de Vizinhança - RIV. Portanto, fazendo coro com os já mencionados diplomas, o Plano Diretor Municipal veio engrossar o caldo das normas jurídicas que exigem a apresentação do EIV/RIV como condição ao licenciamento.

No mesmo passo, o próprio PLC 174, em seu art. 12, §§2º e 3º, parece pedir um arremedo de EIV/RIV, ao estabelecer que:

*“§ 2º Os pedidos de licenciamento objeto deste artigo serão analisados pelo órgão municipal responsável pelo sistema viário, que avaliará a viabilidade da implantação da atividade em função do porte, dos*

*possíveis impactos e da possibilidade de mitigação dos mesmos, podendo estabelecer restrições ou exigências específicas.*

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

**Todavia, é certo que a apresentação do EIV/RIV não pode ser relegada à fase posterior tão somente, em especial diante da amplitude do projeto que se pretende implementar. A bem da verdade, é imperioso que se faça uma análise global e sinérgica de todos os possíveis impactos de vizinhança que porventura incidirão no tecido urbano impactado, a fim de que, diante dessa análise, se possa concluir sobre a viabilidade e adequação da proposta. Naturalmente, a elaboração de um estudo prévio e global que envolva as áreas potencialmente afetadas pelo projeto não exclui a necessidade de uma análise pormenorizada e casuística, conforme seja formulado pedido de licenciamento, na forma do que preleciona o próprio projeto. Todavia, uma análise prévia e globalizada jamais poderia ter sido dispensada, mormente por tratar-se de pressuposto de validade e aceitação do projeto, assim como são os estudos de impacto ambiental.**

**g. DO DESVIRTUAMENTO DO INSTITUTO DA OUTORGA ONEROSA. DA NULIDADE DA CONTRAPARTIDA (MAIS-VALIA E MAIS-VALERÁ) POR DESVIO DE FINALIDADE: NÍTIDO PROPÓSITO ARRECADATÓRIO EM DETRIMENTO DO DESENVOLVIMENTO URBANO;**

A proposta contida no PLC 174/2020, a bem da verdade, consiste em grosseira tentativa de desvirtuação dos institutos urbanísticos postos a serviço da promoção da função social da propriedade urbana. Com efeito, a chamada “contrapartida” que o projeto de lei pretende criar, também chamada mais vulgarmente de “mais valia” e “mais valerá”, muito se assemelha com a velha conhecida outorga onerosa do direito de construir (solo criado) e de alteração de uso, disfarçada com outra indumentária. Todavia, um olhar mais arguto não deixa dúvidas a respeito do que está diante de nosso semblante.

Conforme consabido, o Plano Diretor deve conduzir as cidades para o desenvolvimento sustentável, com benefícios econômicos, ambientais e sociais por meio de *instrumentos* que ajudam a direcionar o crescimento e o desenvolvimento das cidades. Um desses instrumentos consiste na Outorga Onerosa do direito de construir e de alteração de uso, previsto nos arts. 28 e 29 do Estatuto da Cidade<sup>24</sup>. A outorga desempenha um papel duplo no

---

<sup>24</sup> Conforme bem observado por Carvalho Filho: “Faz-se necessária outra observação à Seção IX sob comento. A despeito de ser intitulada com a denominação dada ao solo criado (“Da outorga onerosa do direito de construir”), a Seção trata ainda de outro instituto – a outorga onerosa de alteração de uso – previsto no art. 29 e com objetivo evidentemente diverso. Houve, pois, omissão do legislador por não mencionar no título a hipótese de alteração de uso, prevista e disciplinada na referida Seção”. (Comentários ao Estatuto da Cidade. JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO. Ed. Lumen juris. Rio de Janeiro. 2009. 3ª Edição. Pag. 199)

planejamento das cidades: além de um instrumento de gestão do território, funciona também como instrumento de financiamento.

De acordo com os mencionados dispositivos, o Município poderá apontar no plano diretor as áreas nas quais o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado ou ainda poderá ser permitida alteração de uso do solo, desde que o interessado ofereça contrapartida. Ou seja, o beneficiário poderá construir acima do coeficiente básico ou promover a alteração dos usos de seu imóvel mediante o pagamento de uma contrapartida, chamada pela lei federal de outorga onerosa.

Como forma de garantir que os recursos obtidos com a outorga onerosa do direito de construir retornem na forma de externalidades positivas para a urbe, o art. 31 do Estatuto da Cidade prevê que *“os recursos auferidos com a adoção da outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso serão aplicados com as finalidades previstas nos incisos I a IX do art. 26 desta Lei”*. Os referidos incisos do art. 26 do Estatuto da Cidade, por sua vez, arrolam as seguintes finalidades:

*“I - regularização fundiária;*

*II - execução de programas e projetos habitacionais de interesse social;*

*III - constituição de reserva fundiária;*

*IV - ordenamento e direcionamento da expansão urbana;*

*V - implantação de equipamentos urbanos e comunitários;*

*VI - criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes;*

*VII - criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental;*

*VIII - proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico;”*

No mesmo passo, o art. 83 da LC nº 111/11 (Plano Diretor da Cidade) estatui que parte dos recursos arrecadados a título de outorga onerosa deverão ser destinados ao Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano e ao Fundo Municipal de Habitação, na proporção de 50% cada, *verbis*:

*“Art. 83. As receitas auferidas com a adoção da outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso serão repartidas entre o Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano e o Fundo Municipal de Habitação, na proporção de cinquenta por cento da arrecadação, ou diretamente aplicadas através de obras e melhorias, com as finalidades previstas nos incisos I a IX do artigo 26 do Estatuto da Cidade e deverão ser incluídas na Lei do Plano Plurianual - PPA, na Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e na Lei Orçamentária Anual - LOA.”*

Conforme bem observado pelo mestre administrativista José dos Santos Carvalho Filho, um dos elementos da figura da outorga onerosa é justamente a *proporcionalidade entre solos públicos e solos privados*. Segundo o autor, *“para admitir-se construções em solo privado acima do coeficiente único de aproveitamento é mister que se exija o reequilíbrio urbano em relação às áreas públicas; para tanto, estas deverão conter novos equipamentos públicos, como ruas, praças, áreas verdes, local para instalação de equipamentos de serviços públicos etc. Além do mais, urge analisar, em cada caso, se a infraestrutura urbana existente comportaria construções de maior envergadura, já que sérios gravames, usualmente*

*irremediáveis, têm resultado dessa desproporção, provocando prejuízos para as comunidades locais e para os usuários da região”<sup>25, 26</sup>*

Não por outro motivo o art. 80 do Plano Diretor vigente diz que *“a definição de coeficientes máximos de aproveitamento do terreno para fins de aplicação da outorga onerosa do direito de construir tem como referência a capacidade da infraestrutura, a acessibilidade a equipamentos e serviços, a proteção ambiental e cultural e os vetores de crescimento da Cidade conforme disposto neste Plano Diretor.”*

O PLC 174/2020, consoante exposto, cria as figuras da “mais valia” e da “mais valerá”, com natureza de contrapartida financeira, a fim de permitir a regularização de imóveis construídos em desconformidade com os parâmetros urbanísticos vigentes, bem como para permitir o licenciamento de novas obras que pretendam desatender aos padrões vigentes. Ou seja, trata-se de norma que pretende “anistiar” as irregularidades urbanísticas, desde que haja o pagamento da referida contrapartida<sup>27</sup>.

---

<sup>25</sup> Comentários ao Estatuto da Cidade. JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO. Ed. Lumen juris. Rio de Janeiro. 2009. 3ª Edição. Pag. 200/201.

<sup>26</sup> A necessidade de proporcionalidade entre solos privados e públicos é também lembrada por José Afonso da Silva: *“O outro mecanismo que assinalamos e o da proporcionalidade entre solos públicos (equipamentos públicos: ruas, praças, áreas verdes etc.) e solos privados, pelo qual aqueles que desejam construir em nível superior ao do coeficiente único deverão ser obrigados a reequilibrar a proporção entre áreas públicas e áreas privadas, rompida pela criação de solos artificiais, através de doações de áreas ao Poder Público ou de seu equivalente em dinheiro, quando a oferta de áreas for impossível, por serem inexistentes ou por não atenderem aos requisitos legais. Contudo, as tentativas de instituição do solo criado não têm incluído esse mecanismo”*. (Direito Urbanístico Brasileiro. Pag. 257/258)

<sup>27</sup> Conforme pontuado pela IT 654/2020, quanto aos índices e parâmetros urbanísticos o PLC 174/2020 não prevê a mudança no valor do IAT (Índice de Aproveitamento do Terreno), mas por outro lado, prevê variadas situações com aumento de gabarito, com redução e ocupação dos afastamentos e com o aumento da taxa de ocupação, elevando o potencial construtivo que, em cruzamento com as alterações



Em linhas gerais, o projeto busca convalidar as construções erigidas acima do coeficiente de aproveitamento e com desconformidade de usos (alteração de usos) desde que haja o pagamento da “mais valia”.

De acordo com a Informação Técnica GATE 654/2020:

*“O PLC 174/2020 apresenta alterações a elementos dos dois principais componentes do controle do Uso e Ocupação do Solo, quais sejam: (1) Usos e Atividades e (2) Índices e Parâmetros Urbanísticos das Edificações, estabelecidos em função do Zoneamento Urbano. (...)”*

*No que se refere aos usos e atividades, o PLC 174/2020 prevê o instituto da “Transformação de Uso”, procedimento que permite dar outro tipo de uso a um imóvel existente e que depende de licença de obras da SMU*

*(...)*

*Além da ampliação do uso, o PLC 174/2020 estabelece novos parâmetros urbanísticos para as áreas de Franja das AEIS, aumentando o Gabarito e diminuindo a exigência de vagas de estacionamento, por meio dos seguintes parâmetros:*

***Aumento do Gabarito nas áreas de Franja das AEIS:***  
*(1) Acréscimo de até 03 pavimentos na AP-4; (2) Adoção do gabarito máximo existente na AP-1, AP-2 e AP-3; (3) Acréscimo de 01 pavimento para uso multifamiliar em zona residencial unifamiliar.*

***Liberação e redução de vagas de estacionamento nas áreas de Franja das AEIS:***  
*liberação para edificações com até 12 unidades residenciais e redução para edificações com mais de 12 unidades residenciais.*

*(...)*

---

de uso, resulta em alteração da morfologia urbana e aumento de densidade, podendo gerar impactos urbano-ambientais negativos.

*A seguir, são listados os demais parâmetros urbanísticos alterados pelo PLC 174/2020, os quais se aplicam à totalidade do território urbano do Município, salve poucas exceções:*

**Número de edificações no lote:** *permissão para mais de uma edificação colada nas divisas, podendo ocupar o afastamento lateral ou de fundos (Art. 7º)*

**Afastamento Frontal:** *(i)permissão para ocupar o afastamento frontal por estacionamento (Art. 17); (ii) redução do afastamento frontal em lotes com mais de uma testada (Art. 16).*

– **Gabarito e ATE:** *equiparação de gabarito (gabarito médio) com compra de potencial construtivo (ATE) - (i)entre duas edificações não afastadas das divisas nos locais onde incide o Art. 448 da LOMRJ (Art. 8º, \*Emenda 1); (ii) em lotes situados onde existam edificações com gabarito superior ao gabarito estabelecido pela legislação vigente (Art. 9º, \*Emendas 2 e 8); (iii) Acréscimo de 01 Pavimento de Cobertura em edificações com mais de 03 pavimentos (Art. 15).*

– **Projeção Horizontal da Edificação:** *Permissão para ultrapassar a Projeção Horizontal Máxima das edificações no lote (Art. 11)*

– **Vagas de Estacionamento:** *Permissão de redução para 01 vaga de estacionamento nos locais onde a legislação em vigor exigir mais de uma vaga por unidade. (Art. 18)*

– **Taxa de Ocupação:** *aumento da taxa de ocupação até o limite de 50% nos casos de Transformação de uso permitida para os imóveis com testada para as vias que integram o Corredor de Transporte BRT, na AP-4 e AP-5. (Art. 13), incluindo os lotes públicos objeto de concessão para uso comercial e de serviços no trecho do BRT localizado na AP-4. (Emenda 7)”.*

Em linhas gerais, conforme destrinchado pela IT do GATE, o que o PLC permite é a alteração dos usos e atividades e dos índices e parâmetros

urbanísticos das edificações, mediante pagamento de contrapartida. As similitudes com o instituto da outorga onerosa, portanto, são evidentes. Apesar da tentativa do município de travestir a outorga onerosa de “mais valia”, o movimento não escapa a um olhar mais atento.

A tentativa tampouco esconde os seus reais motivos. Conforme acima pontuado, o instituto da outorga onerosa tem suas receitas comprometidas com aquelas finalidades listadas no art. 26 do Estatuto da Cidade e do art. 83 do Plano Diretor. Assim, ao disfarçar o instituto do solo criado e da alteração de uso sob outra carapaça, designando-a de “mais valia”, o que pretende o ente público, em verdade, é desobrigar-se das vinculações legalmente estabelecidas.

Destarte, a despeito da clarividência das normas dos art. 26 do Estatuto da Cidade e do art. 83 do Plano Diretor, na Mensagem n. 168, por meio da qual se encaminhou o Projeto de Lei à Casa de leis, o Prefeito justifica a proposição legislativa como *instrumento de arrecadação de recursos orçamentários extraordinários destinados ao enfrentamento das crises sanitária e econômica oriundas da pandemia da Covid-19, bem como ao pagamento de servidores públicos.*

Assim, a justificativa apresentada deixa explícita a motivação de caráter arrecadatório da proposição, cujo principal objetivo é a obtenção de recursos extras pelo Tesouro Municipal. Como resultado esperado pela aplicação do dispositivo proposto, além do aumento da arrecadação financeira do erário, o Poder Executivo Municipal cita a perspectiva de legalizar um número ainda maior de imóveis, de possibilitar novas formas de empreendimento e de incrementar o setor da construção civil.

A estabana tentativa de burla à vinculação legal do produto da arrecadação da outorga onerosa não passou despercebido à Da Comissão de Finanças, Orçamento e Fiscalização Financeira ao Projeto de Lei Complementar nº 174/2020 da Câmara legislativa, que na sessão de 10 de julho de 2020, emitiu parecer contrário à aprovação da lei. Segundo a relatora, a Vereadora Rosa Fernandes:

**“CONTRÁRIO, COM VOTO EM  
SEPARADO, FAVORÁVEL, VENCIDO DO VEREADOR  
RAFAEL ALOISIO FREITAS)**

**I - RELATÓRIO**

*O Prefeito, no uso das atribuições que lhe confere o art. 71 da Lei Orgânica, submete à deliberação da Câmara Municipal do Rio de Janeiro, por meio da Mensagem nº 168, de 2020, o Projeto de Lei Complementar nº 174, de 2020, que estabelece incentivos e benefícios para pagamento de contrapartida no licenciamento e legalização de construções no município do Rio de Janeiro, em caráter temporário, mediante benefícios urbanísticos com cobrança de contrapartida como forma de viabilizar recursos para o enfrentamento das crises sanitária e econômica oriundas da pandemia da covid-19 e dá outras providências.*

*Na mensagem encaminhada a esta Casa de Leis, o Prefeito assevera que a proposição apresenta como objetivo principal criar mecanismo para elevar a arrecadação financeira do erário, bem como estimular a geração de empregos, por meio de incentivos, no setor de construção civil.*

*Com efeito, os recursos arrecadados serão destinados a suprir as necessidades financeiras do Município no custeio das ações emergenciais relativas à saúde pública, provisão de infraestrutura, habitação e assistência social para a população vulnerável aos riscos da Covid-19, bem como da folha de pagamento dos servidores, conforme o art. 1, § 1º, da proposição.*

*Por sua vez, a contrapartida cobrada do contribuinte, que faculta ao proprietário a legalização da edificação, deverá ser calculada com base nos critérios da Lei Complementar nº 192, de 18 de julho de 2018, observando também as modificações propostas pelo PLC nº 174/2020.*

## **II - VOTO DA RELATORA**

*Em um primeiro momento, enfatizo que ponderações relativas às implicações constitucionais e demais preceitos jurídicos foram examinados pela Comissão de Justiça e Redação, a qual apresentou parecer pela Constitucionalidade.*

*Salienta-se, ainda, nos termos do Regimento Interno da Câmara Municipal do Rio de Janeiro, que cabe a Comissão de Finanças, Orçamento e Fiscalização Financeira opinar sobre proposições que, diretamente ou indiretamente, alterem a despesa ou que acarretem responsabilidades ao erário municipal.*

*Dito isto, convém assinalar que a contrapartida, também intitulada de Mais Valia, não se trata de um tributo de competência municipal, e sim uma multa de natureza administrativa. O egrégio Tribunal de Justiça do Estado Rio de Janeiro já decidiu nesse sentido. Eis a ementa:*

**"APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO URBANÍSTICO. ADMINISTRATIVO. DIREITO DE CONSTRUIR. CÓDIGO DE POSTURAS MUNICIPAIS. INOBSERVÂNCIA. INCIDÊNCIA DE "MAIS VALIA". EXAÇÃO ADMINISTRATIVA COM NATUREZA JURÍDICA DE MULTA ADMINISTRATIVA E NÃO DE TRIBUTO. FACULDADE CONCEDIDA POR LEI AO PROPRIETÁRIO PARA LEGALIZAR A EDIFICAÇÃO. INEXISTÊNCIA DE LESÃO A DIREITO SUBJETIVO. PRESCRIÇÃO. REJEIÇÃO. DESPROVIMENTO DO RECURSO. 1. A questão controvertida cinge-se fundamentalmente à discussão em torno da natureza jurídica do valor cobrado como contrapartida pecuniária denominada de "mais valia". 2. Não há como conferir-se caráter tributário à verba impugnada, porquanto ausentes as necessárias**

*características e fundamentos público-constitucionais na contrapartida cobrada em virtude da inobservância da edificação às normas edilícias municipais. 3. Estamos diante, na realidade, de multa administrativa. 4. Trata-se de uma faculdade colocada à disposição do contribuinte, pela Lei Municipal, que possibilita ao proprietário a legalização da edificação, desde que paga a contrapartida, conforme se depreende do art. 2º da Lei Complementar nº 31 de 1997. 5. Rejeição da tese de prescrição, por ausência de lesão à direito subjetivo do munícipe. 6. O não pagamento da "mais valia", mantém a edificação na ilegalidade, arcando o proprietário com o ônus da sua opção, consistente em aplicação de multas e, até mesmo, eventual demolição. 7. Desprovemento do recurso." (TJ-RJ - APL: 02515656520108190001 RJ 0251565-65.2010.8.19.0001, Relator: DES. LETICIA DE FARIA SARDAS, Data de Julgamento: 26/03/2014, VIGÉSIMA CAMARA CIVEL, Data de Publicação: 04/04/2014 00:00)*

*Sendo assim, é plenamente viável vincular as receitas arrecadadas a órgãos, fundos ou despesas, sem desrespeitar o art. 167, IV, CF/88, que veda somente a vinculação de receita de impostos.*

*Sobre esse assunto, a Consultoria e Assessoramento Legislativo, por meio da Informação nº 13|2020<sup>28</sup>,*

---

<sup>28</sup> Segundo a Informação Técnico-legislativa 13/2020, de lavra da Consultoria e Assessoramento Legislativo da Câmara ([http://www.camara.rj.gov.br/controle\\_atividade\\_parlamentar.php?m1=materias\\_leg&m2=10a\\_Leg&m3=proleicomp&url=http://mail.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/scpro1720.nsf/Internet/LeiComplint?OpenForm](http://www.camara.rj.gov.br/controle_atividade_parlamentar.php?m1=materias_leg&m2=10a_Leg&m3=proleicomp&url=http://mail.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/scpro1720.nsf/Internet/LeiComplint?OpenForm)): “Observar, quanto ao art. 1º, §1º da proposição, o disposto no Estatuto da Cidade – Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 – em especial o art. 31, que trata dos recursos auferidos com a adoção da outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso, cuja finalidade está constricta ao previsto nos incisos I a IX do seu art. 26: (...) Por seu turno, o Plano Diretor da Cidade replica o instrumento da Outorga Onerosa prevista na Lei Federal nº 10.257/2001, cuja similaridade ao conceito de mais valia é patente, posto que ambos se utilizam de alterações do ordenamento urbanístico para auferir a “mais valia da propriedade”. Cabe notar que a regularização de loteamentos e obras contrárias às leis regulatórias da construção não está prevista na referida Lei Federal nº 10.257/2001, tampouco na Lei Complementar Federal nº 111, de 6 de julho de 2001, a não ser em casos de comunidades de baixa renda. No instrumento da Outorga Onerosa, os recursos auferidos com a contrapartida são

*tipificou o instrumento utilizado no PLC n.º 174 /2020( Mais Valia), devido à sua similaridade, como outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso, cujas finalidades estão estampadas nos incisos I a VIII do art. 26 da Lei Federal n.º 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade):*

*“I - regularização fundiária;*

*II - execução de programas e projetos habitacionais de interesse social;*

*III - constituição de reserva fundiária;*

*IV - ordenamento e direcionamento da expansão urbana;*

*V - implantação de equipamentos urbanos e comunitários;*

*VI - criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes;*

*VII - criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental;*

*VIII - proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico;”*

*Ainda de acordo com a Informação n.º 13/2020, os recursos auferidos com a contrapartida do instrumento da Outorga Onerosa são destinados, de acordo com o art. 83 da LC n.º 111/11 (Plano Diretor da Cidade), ao Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano e ao Fundo Municipal de Habitação, na proporção de 50% cada, conforme legislação citada abaixo:*

*Lei Complementar 111, 1 de fevereiro de 2011*

*(...)*

---

*destinados, de acordo com o art. 83 da LC Federal n.º 111/11, ao Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano e o Fundo Municipal de Habitação, na proporção de 50% cada. Por fim, convém considerar a aplicação efetiva de Estudos de Impacto de Vizinhança quando da execução das variantes apresentadas na proposta, fundamentada diretamente por dispositivo Constitucional. (...) Sugere-se que os parâmetros aplicados para validar as desconformidades urbanísticas garantam a proteção contra efeitos diversos ao indicado.” (grifos nossos)*

*Art. 83. As receitas auferidas com a adoção da outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso serão repartidas entre o Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano e o Fundo Municipal de Habitação, na proporção de cinquenta por cento da arrecadação, ou diretamente aplicadas através de obras e melhorias, com as finalidades previstas nos incisos I a IX do artigo 26 do Estatuto da Cidade e deverão ser incluídas na Lei do Plano Plurianual - PPA, na Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e na Lei Orçamentária Anual - LOA.*

*Como se vê, o art. 1º, §1º, do PLC nº 174, de 2020, da destinação contrária ao que preceitua o Plano Diretor da Cidade quando vincula as receitas arrecadadas ao custeio das ações emergenciais relativas à saúde pública, a provisão de infraestrutura, habitação e assistência social para a população vulnerável aos riscos da Covid-19 e a folha de pagamento dos servidores.*

*Em relação ao tema de vinculação de receitas, a Lei de Responsabilidade Fiscal é clara ao afirmar que os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso (art. 8, parágrafo único).*

*Por seu turno, o art. 65 da LRF, com redação dada pela Lei Complementar nº 173, de 2020, dispensou o cumprimento do disposto no parágrafo único do art. 8º, desde que os recursos arrecadados sejam destinados ao combate à calamidade pública, o que não é verificado na referida proposição ao alocar recursos para o pagamento da folha de servidores.*

***Desse modo, tendo em vista que o Projeto de Lei Complementar vai de encontro ao Plano Diretor da Cidade, em especial o art. 83, e por contrariar o art. 65, § 1º, “II” da Lei de Responsabilidade Fiscal, submeto a este colegiado o meu voto CONTRÁRIO ao Projeto de Lei Complementar nº 174/2020.***



*Face ao exposto, nosso voto é CONTRÁRIO ao Projeto de Lei Complementar nº 174/2020.*

*Sala virtual, 10 de julho de 2020.*

*Vereadora Rosa Fernandes*

*Relatora*

*III - CONCLUSÃO*

*A Comissão de Finanças, Orçamento e Fiscalização Financeira, reunida em 10 de julho de 2020, aprovou o voto da Relatora, Vereadora Rosa Fernandes, CONTRÁRIO ao Projeto de Lei nº 174/2020, de autoria do Poder Executivo, com voto em separado Favorável vencido do Vereador Rafael Aloisio Freitas.”*

O parecer contrário da Comissão de Finanças, acima transcrito, corrobora a tese ministerial no sentido de que o instituto que o Município do Rio de Janeiro pretende criar nada mais é do que uma forma de trestinar receitas que deveriam estar sendo vertidas para finalidades relacionadas à política de desenvolvimento urbano.

Outro ponto é o seguinte. De acordo com os arts. 28 e 29 do Estatuto da Cidade, a outorga onerosa somente será admitida para aquelas áreas prevista no Plano Diretor. No caso do Rio de Janeiro, o art. 79, §2º do Plano Diretor estabelece que “a outorga onerosa a qual se refere este artigo somente poderá ser exercida em Áreas Sujeitas à Intervenção previstas no Anexo IV e definidas em Lei como Áreas de Especial Interesse Urbanístico ou de Operações Urbanas Consorciadas”.

Portanto, a rigor, a possibilidade de alteração de usos ou de utilização para além do coeficiente básico de aproveitamento somente pode

ser admitida nas áreas previstas previamente no plano diretor. Assim, ao pretender ampliar essas possibilidades de forma divorciada do corte territorial estabelecido no art. 79, §2º, o PLC 174/2020 se revela incompatível com o Plano Diretor vigente.

O art. 82, §1º do PD, por sua vez, estabelece que *a outorga mencionada no caput dependerá de avaliação favorável do seu impacto de vizinhança, incluindo a consulta aos moradores em caso de área estritamente residencial*. Indaga-se, no caso da contrapartida implantada pelo PLC 174, onde estaria a dita consulta? Simplesmente não houve.

Neste ponto, não podemos deixar de observar que o Supremo Tribunal Federal, ao julgar o **RE 607.940**, com repercussão geral reconhecida, fixou a tese no sentido de que *“os municípios com mais de vinte mil habitantes e o Distrito Federal podem legislar sobre programas e projetos específicos de ordenamento do espaço urbano por meio de leis que sejam compatíveis com as diretrizes fixadas no plano diretor”* (Tema 0348). Destarte, em sentido material, o plano diretor pode ser comparado à Constituição do ordenamento urbano, o que significa que todas as leis urbanísticas que porventura venham a ser editadas não de guardar com ele compatibilidade, sob pena de serem consideradas inválidas.

A criação de normas municipais esparsas e alheias ao plano diretor vigente configura, na linha do entendimento do Supremo, indevido fracionamento, permitindo soluções tópicas, isoladas e pontuais, desvinculadas do planejamento urbano integral, vulnerando sua compatibilidade com o plano diretor e sua integralidade.

No mesmo sentir, são as lições de Victor Carvalho Pinto, para quem *“um plano já em vigor pode ser alterado parcialmente, respeitado o*

*mesmo processo de planejamento previsto para a elaboração do plano. A desvirtuação das normas de zoneamento, comum a praticamente todos os Municípios brasileiros, não decorre do caráter pontual das alterações, mas de sua completa falta de embasamento técnico. A mudança do plano diretor é uma decorrência normal do processo de planejamento, em que tem de haver uma retroalimentação permanente a partir da realidade da cidade, que é dinâmica, mas é preciso que as alterações pontuais respeitem a coerência global do plano". (op. Cit. Pag. 216)*

Neste particular, não é demais relembrar que a IT 645/2020 do GATE expressamente apontou que "O PLC 174/2020 e suas emendas não apresentam compatibilidade com o Plano Diretor. O PLC 174/2020 apresenta uma ampla diversidade de dispositivos de regulação urbanística, dissociada do planejamento urbano, pois se apropria aleatoriamente de matéria típica de lei específica prevista no Plano Diretor, promovendo alterações pontuais, mas territorialmente abrangentes, de índices e parâmetros urbanísticos, fora do contexto dos instrumentos de gestão do uso e ocupação do solo".<sup>29</sup>

---

<sup>29</sup> E prossegue a parecerista: "Assim, a atualização da legislação urbanística deve ocorrer por meio dos instrumentos de regulação urbanística previstos no Plano Diretor, em especial da Lei de Uso e Ocupação do Solo e também no âmbito dos PEUs, tendo em vista que o Plano Diretor estabelece que os parâmetros urbanísticos definidos nestas normas deverão observar padrões de uso e ocupação do solo diferenciados para cada Macrozona de Ocupação e não disseminados como padrão único para todo o território. Quanto às alterações de uso, índices e parâmetros urbanísticos, na forma promovida pelo PLC 174/2020, a título de legalização ou licenciamento, estas não apresentam compatibilidade com o Plano Diretor (LC 111/2011), tendo em vista que tais alterações só são previstas no âmbito dos Instrumentos de Gestão do Uso e Ocupação do Solo, integrantes da Política Urbana, (...) Já as alterações, nos termos do PLC 174/2020, não se baseiam em qualquer estudo de impacto que se tenha conhecimento, além de abranger, majoritariamente, todo o território Municipal, apresentando uma ou outra indicação ou restrição locacional. Assim, entende-se que o PLC 174/2020 representa um instrumento paralelo aos Instrumentos de Gestão do Uso e Ocupação do Solo e, portanto, em desconformidade com o Plano Diretor.

Assim, fica claro haver no PLC 174/2002 um nítido desvio de finalidade na utilização da contrapartida denominada “mais valia”, uma vez que pretende o poder público tredestinar recursos vocacionados a finalidades urbanísticas, empregando-os no custeio de despesas ordinárias, como o pagamento de servidores públicos e pagamento de fornecedores. Fora isso, ao prever um corte territorial diverso daquele delineado no plano diretor, o PLC 174/2020 se mostra de todo *incompatível* com a norma *mater* de planejamento urbano municipal e, por isso, há de ser considerado *ilegal*.

## **7. DA TUTELA PROVISÓRIA DE URGÊNCIA;**

Conforme se deixou claro ao longo da exposição, o canhestro projeto urbanístico está em vias de vir à lume. Em meio a sessão plenária desta terça-feira, dia 14 de julho de 2020, a votação em primeiro turno do PLC 174/2020 foi extraordinariamente incluída em pauta, pegando a toda sociedade de surpresa. O Projeto foi então votado e aprovado em primeira votação na referida sessão extraordinária, com 28 votos favoráveis, 15 votos contrários e 02 abstenções.

Vale ressaltar que, por força do art. 218, §2º do Regimento Interno da Casa Legislativa, “*os projetos de lei complementar serão aprovados por maioria absoluta, em dois turnos, com intervalo de quarenta e oito horas, e receberão numeração própria*”. Portanto, considerando o disposto na referida norma regimental, a expectativa é que o segundo turno de votação do projeto venha a ocorrer na quinta-feira, dia 16 de julho de 2020, caso não seja deferida a medida liminar nestes autos.

Para fins de concessão da tutela de urgência é necessário que se evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo, nos termos do art. 300, *caput*, do Novo Código de Processo Civil.

Assim, verifica-se que necessário se faz a presença do perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo, bem como a probabilidade do direito para a concessão da tutela de urgência, requisitos estes denominados de *fumus boni iuris e periculum in mora*, os quais são cumulativos.

No caso *sub judice*, o bom direito alegado encontra-se presente, consoante fartamente demonstrado, porquanto o PLC 174/2020 foi elaborado ao alvedrio de diagnósticos técnicos do território e dos impactos do projeto, ao alvedrio do EIA-RIMA, ao alvedrio do EIV-RIV, assim como ao alvedrio da necessária participação popular, ou seja, totalmente em desconformidade com o que determina a *legislação* de regência.

O perigo na demora também está evidenciado, tendo em vista que, em se cuidando, tais exigências, de normas de caráter cogente e de ordem pública, que não se convalidam, ficando clara a necessidade *incontinenti* do controle judicial que se requer, diante do processo legislativo já em curso, tendo em vista a possibilidade de aprovação de projeto de lei nos próximos dias, com graves vícios e sérios riscos de dano ao meio ambiente urbanístico.

A aprovação do referido projeto de lei sem a realização dos estudos competentes possibilitará a ocorrência de efeitos negativos possivelmente irreversíveis, como, por exemplo, o extremo adensamento urbano e populacional e conseqüente impacto negativo no seu sistema viário e em toda a vizinhança, ou seja, no tecido urbano. Uma vez que venha a ser

distorcida a malha urbana, dificilmente é possível o retorno ao status quo ante. Ou ainda que seja possível em tese, o retorno ao estado ótimo somente se materializaria a custa de muita energia e dispêndio de recursos públicos. Assim, mister que sejam obstaculizadas iniciativas como a presente antes que sejam concretizados de maneira irreversível.

**Ante o exposto, pugna o Ministério Público por que seja deferida a medida liminar, *inauditis alteribus partibus*, para que seja determinada:**

**a) à Câmara Municipal que abstenha de prosseguir no trâmite do projeto de lei complementar nº 174/2020, restituindo-se-o ao Poder Executivo Municipal, a fim de que sejam elaborados todos os estudos e diagnósticos técnicos previstos na legislação de regência, assim como a fim de que seja assegurada a efetiva participação popular e submissão ao COMPUR, na forma do que determina a lei, sob pena de multa diária no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) para a hipótese de descumprimento das obrigações;**

**b) ao Município do Rio de Janeiro promova a retirada do PLC 174/2020 da Câmara, a fim de que sejam elaborados todos os estudos e diagnósticos técnicos previstos na legislação de regência, assim como a fim de que seja assegurada a efetiva participação popular e submissão ao COMPUR, na forma do que determina a lei, sob pena de multa diária no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) para a hipótese de descumprimento das obrigações.**

**8. PEDIDOS:**

Ante o exposto, requer o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro:

1) a citação dos Réus para, querendo, contestar a presente ação, nos termos do art. 285 do Código de Processo Civil;

2) que seja julgado procedente o pedido, confirmando-se os efeitos da antecipação da tutela;

4) alternativamente, caso venha a ser indeferida a medida liminar deferida e aprovado o PLC 174/2020 em lei, o que apenas se admite *ad argumentandum tantum*, pugna o *parquet* por que seja declarada a nulidade da lei oriunda da aprovação do referido projeto, assim como que seja condenado o Município do Rio de Janeiro a se abster de realizar quaisquer licenciamentos, regularizações e/ou recolhimentos de contrapartida com base na legislação declarada nula;

5) Seja concedida a dispensa do pagamento de custas, emolumentos e outros encargos, desde logo, a vista do que dispõem o artigo 18 da Lei n. 7.347/85 e artigo 87 da Lei n. 8.078/90;

6) a inversão do ônus da prova, com fundamento no art. 6º, inciso VIII, c/c art. 117, ambos do Código de Defesa do consumidor;

Para a comprovação dos fatos aqui narrados, protesta-se, desde logo, pela produção de todas as provas que se fizerem pertinentes, notadamente a testemunhal, documental e pericial.

Requer, ainda, sejam as intimações eletrônicas dirigidas ao seguinte órgão: GAEMA-MPRJ (para os devidos fins, no primeiro grau de

jurisdição), nos termos dos arts. 186, §1º e 272, §5º do CPC, sob pena de nulidade.

Por inestimável, dá-se à causa o valor de R\$ 100.000,00 (cem mil reais).

Nestes termos,

Pede deferimento.

Rio de Janeiro, 15 de julho de 2020.

**GLAUCIA RODRIGUES TORRES DE O.  
MELLO**

Promotora de Justiça  
Membro do GAEMA - MPRJ

**JOSE ALEXANDRE MAXIMINO MOTA**

Promotor de Justiça  
Membro do GAEMA - MPRJ

**PLINIO VINICIUS D'AVILA ARAUJO**

Promotor de Justiça  
Membro do GAEMA - MPRJ

**GISELA PEQUENO GUIMARÃES  
CORRÊA**

Promotora de Justiça  
Membro do GAEMA - MPRJ

**JULIA MIRANDA E SILVA SEQUEIRA**

Promotora de Justiça  
Membro do GAEMA - MPRJ

**LUCIANA SOARES RODRIGUES**

Promotora de Justiça  
Membro do GAEMA - MPRJ



**ISABEL HOROWICZ KALLMANN**

Promotora de Justiça

Membro do GAEMA - MPRJ