

# PARECER TÉCNICO

Ref.: Processo MPRJ nº 2002.001.28798.00  
MA 2142

OBJETO	: Plano Diretor da Cidade do Rio de Janeiro – Projeto de Lei Complementar Nº 25/2001 – Substitutivo Nº 3
RESPONSÁVEL	: Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro

## 1. INTRODUÇÃO

O presente Parecer Técnico visa dar atendimento à solicitação da Promotora de Justiça, Dra. Rosani da Cunha Gomes, da 2ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva – Meio Ambiente – Núcleo Capital, para exame do Projeto de Lei Complementar Nº 25/2001, que institui o Plano Diretor da Cidade do Rio de Janeiro, visando avaliar sua adequação ao que estabelece o Estatuto da Cidade (Lei Federal Nº 10.257/01) apontando eventuais divergências.

## 2. DO OBJETO DA ANÁLISE

A análise apresentada no presente Parecer Técnico fundamentou-se no exame dos autos do Inquérito Civil em referência, em especial, das cópias do Projeto de Lei Complementar Nº 25 e de seus dois substitutivos (Volume IV e VI dos autos) e da Representação encaminhada ao MPRJ (Fls.07 a 82 dos autos), subscrita por diversas entidades ligadas ao acompanhamento de revisão do Plano Diretor Decenal do Rio de Janeiro, destacando-se a denúncia de não participação popular no processo de revisão do Plano Diretor (PD) e a não observância do prazo legal de apresentação do PD à Câmara Municipal.

Enquanto o GATE/MPRJ desenvolvia sua análise, foi formalmente apresentado pelo Sr. Prefeito, em 18 de outubro de 2006, um terceiro projeto substitutivo. Desta forma, considerou-se como objeto de análise esta última versão (Substitutivo Nº 3) do Projeto de Lei Complementar Nº 25/2001, que embora não esteja acostada aos autos, está disponibilizada no sítio eletrônico da Câmara Municipal e da Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro.

Ressalte-se que nos autos, bem como nos sítios eletrônicos da Câmara dos Vereadores e da Prefeitura, não constam os estudos técnicos prévios desenvolvidos para a fundamentação do conteúdo do Plano Diretor.

## 3. DO MÉTODO

Neste parecer o GATE/MPRJ apresenta suas considerações conclusivas sobre a última versão do texto do Projeto de Lei Complementar que institui o Plano Diretor da Cidade do Rio de Janeiro, notadamente para orientar à Promotoria demandante no que concerne aos três quesitos levantados, a saber:

- 1) Se o princípio da participação popular foi considerado no processo político de revisão do Plano Diretor da Cidade do Rio de Janeiro;
- 2) Se o prazo legal para revisão do Plano Diretor da Cidade do Rio de Janeiro foi respeitado e
- 3) Se o Plano Diretor da Cidade do Rio de Janeiro alcançou o conteúdo mínimo que se esperava dele à luz do Estatuto da Cidade.

Por uma abordagem interdisciplinar, considerando o direito urbanístico e as disciplinas científicas ligadas à expertise dos técnicos periciais que a este subscrevem (urbanismo, engenharia de transporte, saneamento, gestão ambiental e biologia), foram adotados os seguintes procedimentos para análise do caso:

- 1º. **Procedimento:** Estudo do Estatuto da Cidade à luz de bibliografia interdisciplinar, com o objetivo de **identificar o conteúdo mínimo proposto para os Planos Diretores e os princípios jurídicos básicos que obrigatoriamente deveriam ser alcançados no mérito**. Ressalte-se, desde já, que o conteúdo mínimo de planos diretores está claramente definido no próprio Estatuto da Cidade, no Art. 42, e os princípios jurídicos básicos correspondentes a tal conteúdo seriam: o princípio da função social da propriedade e da cidade e o princípio da coesão dinâmica das normas urbanísticas<sup>1</sup>;
- 2º. **Procedimento:** Audiência Pública no município de Paraty, em 10/11/06, convocada formalmente pela ilustre Promotora de Justiça Dra. Patrícia Gabay e organizada pelo GATE/MPRJ, em parceria com a UFRJ e o Crea-RJ, como uma das atividades do Urbenviron Rio 2006 (Seminário Internacional Preparatório para o 2<sup>nd</sup>. *International Congress on Environmental Planning and Management*), que procurou ter do Ministério das Cidades **informação sobre o processo de edição e revisão de Planos Diretores para os 1.682 municípios brasileiros com tal obrigação**;
- 3º. **Procedimento:** Análise da forma geral do Projeto de Lei Complementar (última versão: Substitutivo Nº 3, de 18 de outubro de 2006), com o objetivo de **verificar se em uma Leitura superficial podia-se constatar referência àquilo proposto pelo Estatuto da Cidade, no Art. 42, como conteúdo mínimo de planos diretores**;
- 4º. **Procedimento:** Análise de mérito do Projeto de Lei Complementar (última versão: Substitutivo Nº 3, de 18 de outubro de 2006), com o objetivo de **verificar se o conteúdo mínimo fora efetivamente considerado à luz daqueles dois princípios jurídicos básicos identificados no primeiro procedimento**, a saber: o princípio da função social da propriedade e da cidade e o princípio da coesão dinâmica das normas urbanísticas;
- 5º. **Procedimento:** Demonstração de que o Projeto de Lei Complementar, nos termos em que se encontra o último substitutivo, contraria o princípio da função social da propriedade e da cidade e o princípio da coesão dinâmica das normas urbanísticas.

---

<sup>1</sup> Ressalte-se, *ab initio*, que o GATE/MPRJ entende que todos os princípios do Direito Urbanístico, já amplamente tratados por diferentes e festejados autores, devam sustentar os Planos Diretores Municipais. Entretanto, objetivamente, da mesma forma como o Estatuto da Cidade propõe, por um lado, um amplo conteúdo (com novos institutos jurídicos), mas, por outro lado, exige apenas um “conteúdo mínimo”, dada a diversidade e a complexidade da realidade urbana no Brasil (até porque seria injusto e impraticável exigir-se um mesmo conteúdo ideal de todos os municípios brasileiros), assim também, entende-se que fica implícita a necessidade de se verificar a ocorrência de uma principiologia mínima, correspondente a tal conteúdo mínimo exigido pela Lei. Decidiu-se, pois, à luz do Estatuto da Cidade, estabelecer a correspondência entre o conteúdo mínimo legal e seus princípios jurídicos informadores, sem os quais não se sustentaria Planos Diretores, uma vez que não poderia ser alcançado o mérito ou a finalidade da Lei.

#### **4. DO REFERENCIAL TEÓRICO**

Tendo em vista a fundamentação teórica do presente Parecer, no que se refere ao embasamento das respostas aos três quesitos demandados, apresenta-se a seguir:

- Panorama Nacional sobre a elaboração dos Planos Diretores no prazo legal estabelecido pelo Estatuto da Cidade
- Aspectos legais da participação social na elaboração e revisão de Planos Diretores Municipais
- Estatuto da Cidade e o princípio da função social da propriedade e da cidade
- O princípio da coesão dinâmica das normas urbanísticas

##### **4.1 Panorama Nacional sobre a Elaboração dos Planos Diretores no Prazo Legal Estabelecido pelo Estatuto da Cidade**

O Estatuto da Cidade, aprovado em 2001, teve seu primeiro texto elaborado por conta da Constituinte de 1987, tendo sido formulado para constituir-se o capítulo da Reforma Urbana, do que restaram apenas os artigos 182 e 183 da Constituição Federal. Foram necessários 14 anos para que a sociedade pudesse contar com o Estatuto da Cidade, sendo que o Conselho das Cidades levou dois anos e meio para ser institucionalizado pelo Governo Federal.

Não seria, portanto, de se estranhar, o fato das Câmaras Municipais (e não apenas a do Rio de Janeiro) estarem demorando em promover um efetivo debate sobre o tema, de forma a mobilizar a sociedade. Afinal, no passado recente, o tema foi mesmo colocado à margem do processo de tomada de decisões e só tem sido mantido, pelo lado teórico, graças à academia (as Universidades) e, no plano do ideário político, graças à resistência de poucos grupos, como, no caso do Rio de Janeiro, do Fórum de Acompanhamento do Plano Diretor.

O GATE/MPRJ, em parceria com a UFRJ e o Crea-RJ, realizou em novembro de 2006, na sede do Crea-RJ e na cidade de Paraty, o Urbenviron Rio 2006, Seminário Internacional Preparatório para o *2nd. International Congress on Environmental Planning and Management*, que ocorrerá em Berlin, em agosto próximo.

Em uma das sessões técnicas sobre “Planos Diretores Municipais no Brasil”, presidida pela ilustre Promotora de Justiça Dra. Patrícia Gabay, a Secretária Nacional de Programas Urbanos, do Ministério das Cidades, representada pela Sra. Otilie Pinheiro, anunciou que o Ministério das Cidades também procurava conhecer o que estava acontecendo nos 1.682 municípios que tinham a obrigatoriedade de elaborar o Plano Diretor Participativo até 10 de outubro de 2006.

Através da Rede de Mobilização Social da Informação, Comunicação e Marketing, o Ministério das Cidades fez duas consultas por telefone para cada município. A primeira consulta ocorreu no período entre maio e junho de 2006 e forneceu o primeiro panorama nacional do andamento dos planos diretores. Foram consultadas Prefeituras, Câmaras e Sociedade Civil em cada município.

A segunda consulta foi feita na primeira quinzena de outubro de 2006, e mostra quantos planos diretores (dos 1.682 municípios obrigatórios) chegaram às Câmaras de vereadores, quantos estavam em elaboração e quantos ainda não haviam sido iniciados. Nessa segunda consulta, primeiramente foram contatadas as Câmaras de Vereadores, para

se checar a entrada e a etapa de tramitação dos Planos Diretores Participativos. Foram feitas as seguintes perguntas:

- “A Câmara de Vereadores já recebeu o projeto de Lei do plano diretor elaborado pela prefeitura municipal?”
- “O plano já está sendo discutido pela Câmara?”
- “Tem data prevista de aprovação? Qual é esta data?”
- “O plano diretor já foi aprovado pela Câmara?”
- “Em que data? Qual o número da Lei?”

Para aqueles municípios nos quais ainda não haviam sido entregues os projetos de planos diretores, foram contatadas as Prefeituras Municipais, para as quais se perguntou:

- “A prefeitura está elaborando o plano diretor?”
- “Em que etapa de elaboração está o plano diretor?”
- “Qual a previsão de envio à Câmara de Vereadores?”
- “Se não está elaborando, por quê?”

O panorama encontrado pelo Ministério das Cidades no início de novembro de 2006 em relação aos 1.682 municípios brasileiros era o seguinte<sup>2</sup>:

- 67,2% dos municípios tinham propostas de planos diretores entregues à Câmara Municipal (e o município do Rio de Janeiro situa-se nesse caso) e **32,8% ou ainda estavam elaborando os planos ou sequer iniciado**;
- Os estados que tiveram as maiores taxas de sucesso foram: Distrito Federal e Roraima com 100% (cada um com apenas um município que deveria elaborar/rever seu plano diretor), Pará, com 99%; Mato Grosso do Sul, com 95%; São Paulo, com 88%; Rio de Janeiro, com 85% e Maranhão, com 84%.
- Os Estados que tiveram as menores taxas de sucesso foram: Tocantins, com 40%; Pernambuco, com 41%; Santa Catarina, com 44%; Goiás, com 47% e Ceará, com 48%.

O Ministério das Cidades não divulgou quantos municípios, do total de 1.682, encontravam-se na situação do Rio de Janeiro, isto é: com um projeto de Lei entregue à Câmara, porém ainda não votado.

#### **4.2 Aspectos Legais da Participação Social na Elaboração e Revisão de Planos Diretores Municipais**

Quanto aos aspectos referentes ao processo político-participativo para elaboração ou revisão dos Planos Diretores deve o Ministério Público considerar os termos do **§ 4º, art. 40, do Estatuto da Cidade**, e detalhamentos estabelecidos pelo **Conselho das Cidades nas Resoluções nº 13 e 25**, respectivamente de 16 de junho de 2004 e de 18 de março de 2005.

O **Estatuto da Cidade**, em seu **art. 40, § 4º** estabelece, *in verbis*:

*“§ 4º No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:*  
*I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;*  
*II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;*

---

<sup>2</sup>Fonte: [http://www.cidades.gov.br/planodiretorparticipativo/index.php?option=com\\_content&task=section&id=30&Itemid=161](http://www.cidades.gov.br/planodiretorparticipativo/index.php?option=com_content&task=section&id=30&Itemid=161)

III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos” (grifo nosso).

A **Resolução Nº. 13 do Conselho das Cidades**, de 16 de junho de 2004 (Edição Número 137, Página 68 de 19/07/2004), propõe as diretrizes e recomendações aos atores sociais e governos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para criação de Conselhos Estaduais e Municipais da Cidade ou equivalentes. *In verbis*:

*“V - o Conselho da Cidade local ou equivalente a ser criado nas Unidades da Federação é fundamental que possa se referenciar nas diretrizes e princípios aprovados na Conferência Nacional das Cidades;*

***VI - a realização de conferências municipais e estaduais será um referencial importante para a discussão da política urbana a nível local e eleger os membros do novo Conselho de forma democrática;***

***VII - a composição do novo conselho poderá, a partir de uma análise dos atores existentes em cada lugar, contemplar a representação de todos os segmentos sociais existentes. Poderá seguir os segmentos designados no ConCidades, eleitos na Conferência Nacional das Cidades;***

***VIII - os governos, nas várias instâncias, precisam garantir autonomia ao pleno funcionamento dos conselhos, bem como, garantir dotação orçamentária e a instituição de uma secretaria executiva;***

*IV - o Conselho das Cidades está institucionalizado a partir do Decreto nº. 5.031 de 02/04/2004, Portarias nº.143 de 05/04 e 150 e 151 de 13/04/04, Regimento Interno (Resolução 001 de 15 de abril de 2004) que poderão ser seguidos, respeitando as diferenças institucionais e características locais” (grifo nosso).*

Já a **Resolução Nº 25 do Conselho das Cidades**, de 18 de março de 2005 (DOU Seção 1, Edição Nº 60 Pág.102 de 30/03/2005), propõe diretrizes e recomendações sobre o processo político de elaboração, implementação e execução do Plano Diretor para que possa ser efetivamente participativo. *In verbis*:

*Art. 3º O processo de elaboração, implementação e execução do Plano Diretor deve ser participativo, nos termos do art. 40, § 4º e do art. 43 do Estatuto da Cidade.*

***§1º A coordenação do processo participativo de elaboração do Plano Diretor deve ser compartilhada, por meio da efetiva participação de poder público e da sociedade civil, em todas as etapas do processo, desde a elaboração até a definição dos mecanismos para a tomada de decisões.***

*§ 2º Nas cidades onde houver Conselho das Cidades ou similar que atenda os requisitos da Resolução Nº 13 do CONCIDADES, a coordenação de que trata o §1º, poderá ser assumida por esse colegiado;*

...

***Art.10. A proposta do plano diretor a ser submetida à Câmara Municipal deve ser aprovada em uma conferência ou evento similar, que deve atender aos seguintes requisitos:***

***I – realização prévia de reuniões e/ou plenárias para escolha de representantes de diversos segmentos da sociedade e das divisões territoriais;***

***II – divulgação e distribuição da proposta do Plano Diretor para os delegados eleitos com antecedência de 15 dias da votação da proposta;***

***III – registro das emendas apresentadas nos anais da conferência;***

***IV – publicação e divulgação dos anais da conferência. (grifo nosso)***

## 4.3 Estatuto da Cidade e a Função Social da Propriedade e da Cidade

### 4.3.1. O Princípio da Função Social *Stricto Sensu*

A inclusão do capítulo “Da Política Urbana” (art.182 e 183) na Constituição de 1988, contemplando o princípio fundamental da função social da propriedade e da cidade, partiu da articulação da Emenda Popular pela Reforma Urbana. Esse movimento data da década de 1960, retomado no contexto de participação social em torno da Constituição de 1988, incorporando o desenvolvimento teórico-acadêmico (USP, UFF, UFRJ, entre outras) da questão urbana e o avanço político dos movimentos populares e das instituições (OAB, IAB, IBAM, CONFEA-CREA, etc.).

Os artigos 182 e 183 da Constituição de 1988, para alguns juristas, já seriam auto-aplicáveis. Contudo, devido à falta de um entendimento comum entre os operadores do Direito, o princípio da função social da propriedade e da cidade acabou ficando vinculado à edição de Lei Federal complementar e aos planos diretores. Assim é que somente após onze anos de tramitação até a sua aprovação, a Lei Federal 10.257, denominada Estatuto da Cidade, foi aprovada em 2001.

Mas, afinal, qual o sentido preciso do conceito “função social da propriedade e da cidade”?

A Constituição Federal garante o direito de propriedade em geral, irredutível sem indenização (Art. 5º, XXII), mas distingue claramente a propriedade urbana (art. 182, § 2º), com seu regime jurídico próprio. Define a Constituição Federal do Brasil:

- A propriedade atenderá a sua função social (Art. 5º, XXIII);
- A propriedade privada e a sua função social são princípios da ordem econômica (Art. 170, II e III).
- Sanções para o caso de não ser observado o princípio da função social da propriedade urbana (Art. 182).

O princípio da função social da propriedade tem sido mal definido por aqueles que o interpretam como mera limitação ao direito de propriedade. De fato, a limitação refere-se ao exercício do direito do proprietário, enquanto a função social interfere com a estrutura mesmo do direito. Quando fixou a função social como princípio da ordem econômica (Art. 170, II e III), a Constituição não estava simplesmente definindo limitações, obrigações e ônus à propriedade privada, mas adotando um princípio de transformação qualitativa da propriedade capitalista, sem “*socializá-la*”<sup>3</sup>.

Por isso é que se conclui que o direito de propriedade não pode mais ser tido como um direito individual. A inserção do princípio da função social, sem impedir a existência da propriedade privada, modifica sua natureza.

O Art. 182, § 2º, da Constituição Federal menciona expressamente a propriedade urbana, inserida no contexto de normas e planos urbanísticos, vinculando sua função social à ordenação da cidade expressa no plano diretor. A propriedade do solo urbano é especialmente considerada no Art. 182, § 4º, submetida à disciplina do plano urbanístico diretor.

Na Constituição Federal “*é garantido o direito de propriedade*” (art.5 XXII), mas “*a propriedade atenderá a sua função social*” (art.5 XXIII). Segundo José Afonso da Silva (1996): “A função social da propriedade é *princípio ordenador da propriedade privada; incide*

<sup>3</sup> Silva, J.A.. **Direito Urbanístico Brasileiro**, 3ª Edição, São Paulo: Malheiros Editores, 2000, p.72.

no conteúdo do direito de propriedade; impõe-lhe novo conceito”.

Segundo Albuquerque (2002)<sup>4</sup>:

**“a função social da propriedade representa uma alteração no próprio conteúdo do direito, constituindo norma principiológica a ser observada pelo julgador em todos os conflitos envolvendo situação proprietária”** (grifo nosso).

Para Lanfredi (1997)<sup>5</sup> a função social da propriedade corresponde à necessidade da **“solidariedade social”** e visa disciplinar a atividade, os direitos e os deveres do proprietário.

Já para Eros Grau (*apud* Lanfredi, *ibid*) o não cumprimento da função social da propriedade implicaria em omissão e danos à sociedade porque:

**“impõe ao proprietário – ou a quem detém o poder de controle, na empresa – o dever de exercê-la em benefício de outrem e não, apenas de não a exercer em prejuízo de outrem”** (grifo nosso).

Assim, se a Lei (Código Civil, art. 1228) assegura o direito do proprietário de usar, gozar e dispor de seus bens, com o princípio da “função social da propriedade”, conforme definido por José Afonso da Silva e Eros Grau, relativiza-se o conceito de propriedade pleno e exclusivo, impondo-lhe limites que além de proibir o seu uso nocivo, socializa ou distribui os ganhos individuais da propriedade. De sorte que a “função social” deve ser tratada mais como o próprio conteúdo do direito de propriedade do que uma limitação que sacrifica a sua extensão (Albuquerque, 2002).

No art.170 da Constituição Federal, “Dos princípios gerais da ordem econômica”, o conceito de propriedade é definido no mesmo nível de importância (inc.III) da defesa do meio ambiente, o que segundo José Afonso da Silva, tem o efeito de: **“condicionar a atividade produtiva ao respeito ao meio ambiente e possibilitar ao Poder Público interferir drasticamente, se necessário, para que a exploração econômica preserve a ecologia”**.

No campo do Direito Ambiental, a supremacia do interesse público na proteção do meio ambiente em relação aos interesses privados é característica do Direito Público Moderno e está consubstanciada no artigo constitucional 225, *in verbis*:

**“todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”** (grifo nosso).

Portanto, mais do que a sociedade, a espécie humana é verdadeira e única titular do bem público ambiental e a sua tutela pertence não só ao Estado, mas à coletividade também. O direito de um indivíduo empreender deve estar subordinado ao direito de todos ao meio ambiente equilibrado, sob pena de incompatibilização do exercício simultâneo de ambos (Gomes, 2000)<sup>6</sup>.

Como observa Benjamim *in* Gomes (2000), *in verbis*:

---

<sup>4</sup> Albuquerque, A.R.V. **Da Função Social da Posse**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Júris. 2002

<sup>5</sup> Lanfredi, G.F. *A objetivação da teoria da responsabilidade civil e seus reflexos nos danos ambientais ou no uso anti-social da propriedade in Revista de Direito Ambiental nº 6*, abril-junho, 1997.

<sup>6</sup> Gomes, L.R. *O princípio da função social da propriedade e a exigência constitucional de proteção ambiental in Revista de Direito Ambiental nº 17*, janeiro-março, 2000.

*“De fato, direito de propriedade e meio ambiente são institutos interligados, como que faces de uma mesma moeda”.*

...

*“Em síntese, a propriedade, embora mantendo suas prerrogativas e elementos básicos, é hoje estruturalmente diferente daquela prevista pelos regimes constitucionais anteriores. Seria, realmente, absurdo pretender, que no mundo jurídico, só o direito de propriedade ficasse imune às extraordinárias transformações trazidas, nos últimos anos, pelo despertar ambiental. **Nenhum instituto legal tem o poder – para não dizer a legitimidade – de compor sua inflexibilidade às custas do interesse social que lhe dá a vida**” (grifo nosso).*

No Brasil, o próprio Benjamim *apud* Gomes (2000) afirma que a teoria da função social da propriedade ainda não foi incorporada pela sociedade, na realidade dos operadores de Direito e no funcionamento do mercado no sentido de restringir o conteúdo da propriedade em prol dos interesses da sociedade. É observado que a abrangência sócio-ambiental da função da propriedade, descrita em diversos capítulos constitucionais, é menos ainda considerada.

#### **4.3.2. O Princípio da Função Social *Lato Sensu***

Se a função social da propriedade e da cidade é ainda, na prática, difícil de ser promovida e muito mais ainda de ter seu sentido alcançado para a maioria dos indivíduos, o Estatuto da Cidade tratou de, implicitamente, definir quais as situações em que, em última análise, a função social da cidade e da propriedade **não estariam cumpridas**, para que não restassem dúvidas ao executivo e à sociedade das situações que se quer evitar em nossas cidades, a saber, *in verbis*:

*“Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:”*

...

*“VI – ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:”*

*“a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos;”*

*“b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;”*

*“c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana;”*

*“d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infra-estrutura correspondente;”*

*“e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização;”*

*“f) a deterioração das áreas urbanizadas;”*

*“g) a poluição e a degradação ambiental” (grifo nosso).*

Note-se que fica claro no Estatuto da Cidade que não há função social da cidade e da propriedade quando se promove a sobrecarga da infra-estrutura urbana, e em especial a infra-estrutura de circulação e de transporte.

No Estatuto da Cidade há sete referências aos termos “uso e ocupação do solo”; sete a “transportes” e/ou “tráfego” e duas a “adensamento” ou “densidade”. Ao todo, dos 58 artigos do Estatuto da Cidade, oito artigos consideram esses termos com o objetivo de adequar as metas de adensamento à infra-estrutura viária e de transporte. O objetivo implícito da política urbana é, portanto, **gerenciar a demanda de transporte no longo prazo**.

O interesse do Estatuto da Cidade em gerenciar a demanda de transporte é

ressaltado também quando se faz referência à permissão para empreendedores urbanos construir além dos índices ou coeficientes de adensamento permitidos, **desde que seja considerada a proporcionalidade entre a densidade futura e a infra-estrutura existente**. *In verbis*:

*“Art. 28. O plano diretor poderá fixar áreas nas quais o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário”.*

...

**“§ 3º O plano diretor definirá os limites máximos a serem atingidos pelos coeficientes de aproveitamento, considerando a proporcionalidade entre a infra-estrutura EXISTENTE e o aumento de densidade esperado em cada área”** (grifo nosso).

A necessidade de se evitar sobrecarga da infra-estrutura é tão recorrente no Estatuto da Cidade que está implícita também no Art. 32, quando trata das operações consorciadas, isto é: dos arranjos societários que podem envolver o poder público e um ou mais empreendedores, com a concessão de vantagens, como ultrapassar os parâmetros urbanísticos definidos na Lei, desde que atendido um explícito interesse público. Pois o Estatuto da Cidade é bastante claro quanto a isso. Nesses casos é fundamental considerar os impactos ambientais decorrentes, conforme se pode observar, *in verbis*:

*“Art. 32. Lei municipal específica, baseada no plano diretor, poderá delimitar área para aplicação de operações consorciadas”.*

...

*“§ 2º Poderão ser previstas nas operações urbanas consorciadas, entre outras medidas:”*

**“I – a modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, bem como alterações das normas edilícias, considerado o impacto ambiental delas decorrente”** (grifo nosso).

Depreende-se, portanto, da Leitura do Estatuto da Cidade que o legislador pretendia que os Planos Diretores Municipais garantissem a adequação das metas de adensamento à infra-estrutura urbana (e a de circulação e transporte em especial) para que pudesse ser maximizado o uso desta, sem sobrecarga ou superutilização, isto é: sem impactos negativos ao ambiente urbano. Aí, sim, está objetivamente a função social da cidade e da propriedade.

Quando, por algum interesse público extraordinário, se fizesse necessária a ultrapassagem dos parâmetros urbanísticos estabelecidos no Plano Diretor, nesse caso, ficou implícito na Lei o entendimento que tinha o legislador de que necessariamente haveria a ocorrência de impactos ambientais (congestionamentos, por exemplo).

Ressalte-se, portanto, que a Lei é perfeita nesse aspecto. Afinal, se o Plano Diretor consegue maximizar os serviços urbanos, adequando os parâmetros de adensamento aos limites de capacidade da infra-estrutura, então se subentende que qualquer adicional à densidade projetada geraria impacto a ser mitigado, até para que fosse cumprida a função social da propriedade.

Conforme demonstrado, não há função social da cidade quando há impactos negativos na infra-estrutura urbana. Donde se pode concluir ser imperioso para o Direito Urbanístico-Ambiental Brasileiro considerar-se o impacto ambiental decorrente de alterações nos parâmetros urbanísticos definidos no Plano Diretor para que os interessados possam mitigá-lo.

Em última análise, poder-se-ia afirmar que, no que concerne à infra-estrutura, a função social da cidade e da propriedade é alcançada quando o uso e a ocupação do solo

geram demanda por serviços urbanos até o limite da capacidade da infra-estrutura. Por semelhança, poder-se-ia afirmar também que a função social da cidade e da propriedade é alcançada quando o uso e a ocupação do solo geram resíduos ou poluentes até o limite da capacidade de suporte ambiental.

Assim, está claro que o Plano Diretor promove a função social da propriedade e da cidade quando respeita os limites da capacidade física da infra-estrutura de serviços urbanos e os limites da capacidade de suporte ambiental dos ecossistemas urbanos e naturais. De tal sorte que a função social é também ambiental e, por isso, alguns juristas já utilizam o termo função sócio-ambiental da propriedade e da cidade.

E é por esse motivo que o Estatuto da Cidade manda os municípios regulamentarem o Estudo de Impacto de Vizinhança, fundamental instrumento para monitorar a qualidade ambiental urbana, principalmente no que concerne ao tráfego ou transporte, conforme se observa no Art. 37, in verbis:

***“Art. 37. O EIV será executado de forma a contemplar os efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade quanto à qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades, incluindo a análise, no mínimo, das seguintes questões:***

***I – adensamento populacional***;

...

***III – uso e ocupação do solo***;

...

***V – geração de tráfego e demanda por transporte público***“ (grifo nosso).

Se já não bastasse tudo o que se transcreveu aqui do Estatuto da Cidade para ficar explícita a preocupação do legislador com o problema da sobrecarga da infra-estrutura urbana (principalmente as vias e os sistemas de transporte nos municípios brasileiros), recorre-se ao Art. 41 do Estatuto, que define para os municípios com população no ano 2000 de mais de 500 mil habitantes, a obrigação de elaborarem um plano diretor de transporte urbano integrado, compatível com o plano diretor ou nele inserido,

***“Art. 41. O plano diretor é obrigatório para cidades:***

...

***§ 2º No caso de cidades com mais de quinhentos mil habitantes, deverá ser elaborado um plano de transporte urbano integrado, compatível com o plano diretor ou nele inserido***” (grifo nosso).

Acertadamente, e em sintonia com o estado da arte e da prática internacional de políticas integradas de transporte e uso do solo, o legislador pretendia, de uma vez por todas no Brasil, instituir uma política integrada de transporte e uso do solo com o objetivo de um ambiente urbano com qualidade.

Afinal, não pode haver eficiência, eficácia e efetividade do planejamento urbano quando as metas de adensamento não estão suportadas pela capacidade dos sistemas de circulação e de transporte e de suporte ambiental.

Um sistema de planejamento ineficiente, ineficaz e não-efetivo promove perda contínua da qualidade ambiental e da qualidade de vida do homem urbano. Como o conceito de cidadania cada vez mais, em todo o mundo, passa por garantir ao cidadão acesso a uma vida com indicadores mínimos de dignidade, que implicam em qualidade ambiental, o legislador, ao aprovar o Estatuto da Cidade, estava, em última análise, determinando: não é mais concebível que, no limiar do século XXI, nossa sociedade continuasse ignorando a função sócio-ambiental da propriedade e da cidade.

Portanto, em que pese o Art. 42 do Estatuto da Cidade definir o conteúdo mínimo de Planos Diretores Municipais, estes não atendem o objetivo do legislador se, dentre outras coisas, não adequarem as metas de adensamento aos limites de capacidade física e ambiental da infra-estrutura, o que acabou ficando mais uma vez consignado no próprio Art. 42, *in verbis*:

**“Art. 42. O plano diretor deverá conter no mínimo:**

*I – a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, **considerando a existência de infra-estrutura e de demanda para utilização**, na forma do art. 5º desta Lei;*

*II – disposições requeridas pelos arts. 25, 28, 29, 32 e 35 desta Lei;*

*III – sistema de acompanhamento e controle” (grifo nosso).*

#### 4.4 O Princípio da Coesão Dinâmica das Normas Urbanísticas

Apesar de seu caráter multidisciplinar<sup>7</sup>, as normas urbanísticas têm sido consideradas, por importantes juristas, como ramo do Direito Público, quando considerados seus princípios e natureza jurídica.

José Afonso da Silva (*ibid*) com base em Antônio Carceller Fernández<sup>8</sup> define a coesão dinâmica como um dos cinco princípios do Direito Urbanístico:

- 1) Urbanismo como uma função pública - caráter normativo, de interesse coletivo sem prejuízo da legalidade;
- 2) Conformação da propriedade urbana - conexo com o princípio anterior;
- 3) Afetação das mais-valias ao custo da urbanificação - captura de valor;
- 4) Justa distribuição dos benefícios e ônus derivados da atuação urbanística e
- 5) Coesão dinâmica das normas urbanísticas - a eficácia destas resulta de procedimentos urbanísticos (sucessão ordenada de atos urbanísticos de ação e de controle).

Baseando-se nesses princípios, o Direito Urbanístico constitui-se de quatro procedimentos que podem ser traduzidos por classes de normas urbanísticas específicas:

- 1) Planejamento urbanístico;
- 2) Zoneamento de uso do solo;
- 3) Parcelamento (e reparcelamento) do solo e
- 4) Ocupação do solo.

Quanto à natureza das normas urbanísticas e sob o ponto de vista dogmático, por serem essas normas de Direito Público, são compulsórias e necessárias e possuem coesão dinâmica (ao contrário de outras normas jurídicas), isto é, a visão estática da norma singular e da sua *ratio* não é suficiente para dar conta de promover o desenvolvimento urbano. Em outras palavras: coesão dinâmica ocorre quando uma norma urbanística está em harmonia com as demais normas urbanísticas e com aquelas que tratem de matéria conexa, de modo

---

<sup>7</sup>José Afonso da Silva: “[Direito Urbanístico é o] conjunto de normas que ainda pertencem a várias instituições jurídicas, parecendo mais adequado considerá-lo, em seu estágio atual, como uma disciplina de síntese, ou ramo multidisciplinar do Direito, que, aos poucos, vai configurando suas próprias instituições” (“Direito Urbanístico Brasileiro”, 3ª edição, São Paulo: Malheiros Editores, 2000; Carlos Mouchet: “uma nova disciplina, somando elementos do Direito Constitucional, Administrativo, Municipal, Civil e Financeiro” (Legislação sobre planejamento, breve estudo comparativo in Revista de Administração Municipal, 65/260).

<sup>8</sup> *Instituciones de Derecho Urbanístico*. Editorial Montecorvo, S.A. 5ª ed., 1991, pp. 52-54.

a conferir uma efetiva intervenção “urbanificadora”<sup>9</sup>, referida na lição de José Afonso da Silva:

*"Por essa razão é que denominamos coesão dinâmica a essa particularidade das normas urbanísticas, a fim de denotar que sua eficácia somente (ou especialmente) decorre de grupos complexos e coerentes de normas e tem seu **sentido transformacionista da realidade**. É que a norma urbanística, se tomada isoladamente, não oferece nenhuma imagem de possível mudança do real, em relação a determinado bem; ela precisa de um enquadramento global, numa visão dinâmica com outras normas, e mesmo com todo o sistema de normas urbanísticas que, somente no seu complexo, é idôneo a fornecer a visão real do tipo e da quantidade de mudança que, em relação àquele bem, pode e deve verificar-se". (grifo nosso)*

*"Isso importa que a prospectiva globalmente dinâmica seja essencial ao discurso urbanístico, não só, como é óbvio, sócio-econômico, mas também sob o perfil estritamente jurídico"*

Na mesma linha de raciocínio, Heron Nunes Estrella também recorre à mesma fonte:

*"O princípio da irretroatividade é um preceito de política legislativa que impede o legislador de editar normas retroativas. Neste contexto, a norma urbanística se insere como regra de direito público compulsória e cogente, que **tem como atributo característico a coesão dinâmica, porque a sua natureza decorre da idéia de transformação da realidade, 'de superposição daquilo que será a realidade do futuro àquilo que é a realidade atual'**, como nota Pierandrea Mazzoni, citado por José Afonso da Silva". (Parecer nº: 1103/2004 - Processo nº. 2.221321.00.4, Procuradoria-Geral do Município de Porto Alegre, 20/07/2004)*

Assim, em última análise, a coesão dinâmica só se completa quando a legislação urbanística e o próprio espaço urbano desdobram-se mutuamente, em um processo de contínuo *feedback* a cidade que se forma em função da aplicação da legislação urbana acaba por promover a própria revisão da Lei que a criou. De tal sorte que a consequência finalística desse processo já não é tão somente a transformação do espaço urbano, mas da própria Lei, que constitui com a cidade a tal “realidade” que se quer transformar.

É, portanto, meta intrínseca ao Direito Urbanístico-Ambiental que a cidade seja tanto o fórum quanto a regra aos quais os agentes urbanos se submetem para uma coexistência digna para todos. Impõe-se, assim, para o Direito que a política urbana é antes de tudo um processo contínuo por busca de melhoria da qualidade de vida para os cidadãos, no qual estes devam atuar.

Assim, o processo de planejamento urbanístico adquire sentido jurídico quando se traduz em planos urbanísticos que são implantados, de fato, no espaço urbano concreto. Na medida em que esse processo tende a consubstanciar-se em planos que são efetivamente implantados, permite-se afirmar que o planejamento urbanístico, mais do que um processo técnico, trata-se de um processo de criação de normas jurídicas, que ocorre em duas fases:

- Preparatória – que se manifesta em planos gerais normativos;

---

<sup>9</sup> Para José Afonso da Silva, “urbanificar” difere do conceito de “urbanizar” historicamente adotado por urbanistas. Enquanto “urbanizar” tem sentido amplo para designar “*tornar urbano o que é selvagem, rural ou semi-urbano*”, “urbanificar” é para o Direito Urbanístico “*transformar o urbano informal, irregular e ilegal em formal, regular e legal*”. Ou seja: o termo é usado por juristas com o sentido de “consertar” e legalizar a cidade que insiste em crescer à revelia da Lei.

- Vinculante – que se realiza mediante planos de atuação concreta, de natureza executiva (operações interligadas, por exemplo, ou urbanização consorciada).

Está implícito, portanto, na meta de “urbanificação” da cidade através do princípio da “coesão dinâmica” o monitoramento de implantação do plano urbanístico. Assim: o processo de planejamento deve necessariamente ser um processo contínuo, capaz até de incorporar o monitoramento da aplicação ou implantação do plano originalmente proposto, como feedback necessário para se reavaliar a cada momento a própria eficácia do plano, de modo a verificar a necessidade de se editar novas normas vinculantes ou não.

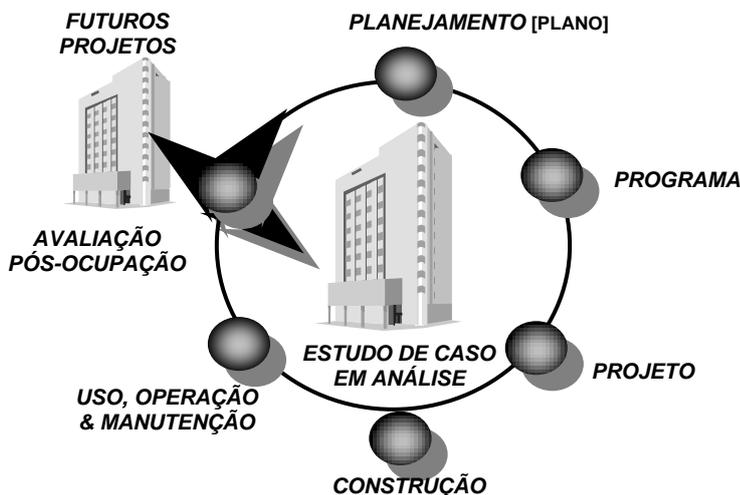
Tem avançado o conceito de monitoramento inserido no processo contínuo de planejamento do espaço construído e, por conseguinte, tem sido desenvolvidas técnicas de avaliação pós-ocupação para monitoramento de planos e projetos. No Seminário Internacional Preparatório do 2<sup>nd</sup>. *International Congress on Environmental Planning and Management*, organizado pelo GATE/MPRJ, tratou-se do monitoramento e de técnicas de Avaliação Pós-Ocupação como o instrumento pelo qual opera materialmente o princípio da “coesão dinâmica”. Orstein, 2007<sup>10</sup>, sustenta nesse sentido o motivo pelo qual o legislador definiu o caráter participativo da elaboração e da revisão de Planos Diretores:

*“A sustentabilidade, no contexto do planejamento ambiental, passa, necessariamente, pela ‘adequação ao uso igual à qualidade’, a qual deve ser monitorada e avaliada sob a ótica dos especialistas e sob a ótica dos usuários, sobretudo dos usuários finais”* (grifo nosso).

...

*“O ciclo básico re[tro]alimentador do processo de produção e de uso de ambientes no qual a APO [Avaliação Pós-Ocupação] se insere, pode ser apreciado a seguir [Figura 1]”.*

...



**Figura 1: A Avaliação Pós-Ocupação e o Ciclo Retro-alimentador do Processo de Projeto**

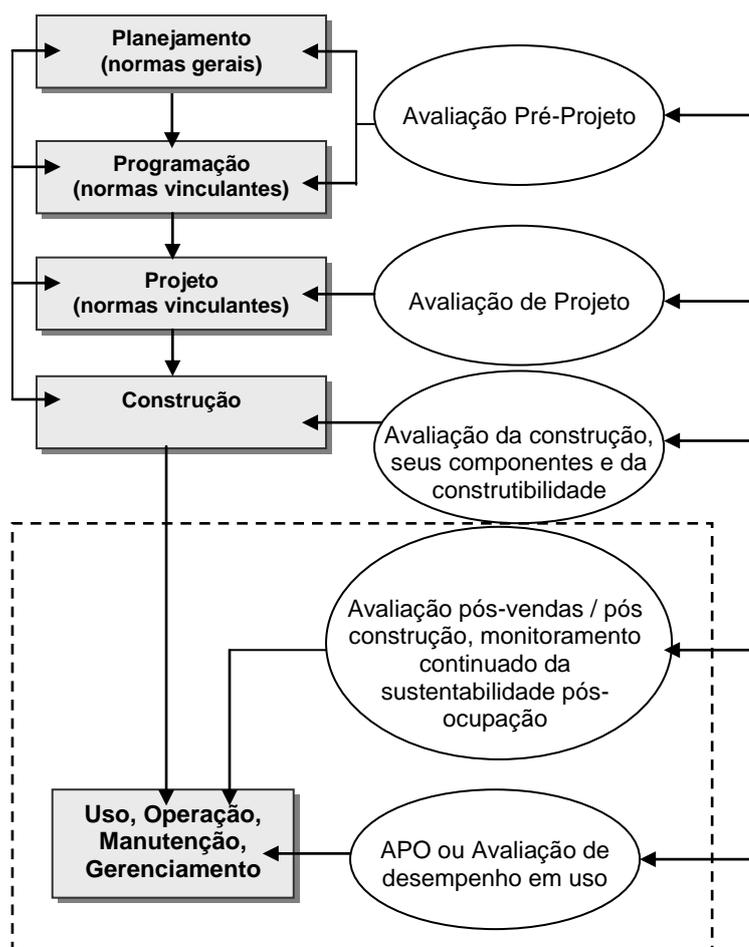
(Fonte: Martins e Bodmer. 2007).

<sup>10</sup> “Post-Occupancy Evaluation (POE) Methodologies as a Feedback to the Process of Environmental Planning” Orstein, Sheila W. (2007) in **Participative Construction of an International Environmental Research Net**. Organized by Jorge Martins e Milena Bodmer. HP Comunicação Editora: Rio de Janeiro, 2007

A **Figura 2** procura ilustrar o princípio a partir do monitoramento ao longo da vida do espaço construído, do plano ao uso efetivo. O processo de monitoramento ou avaliação deve, portanto, acompanhar cada uma das etapas da vida útil do espaço construído, desde o processo de projeto (elaboração do Plano, do Programa e dos Projetos) até a construção e o efetivo uso e a operação do espaço. A cada etapa da vida de um espaço é preciso avaliar como os resultados da etapa anterior estão em relação à adequação à situação concreta. É aí que consiste o princípio da “coesão dinâmica” do Direito Urbanístico, já que permite, em qualquer tempo, a retro-alimentação do processo de construção desde seu início, isto é: da revisão do plano, já que o objetivo do monitoramento é a redefinição do problema a ser tratado.

No caso da política urbana, a redefinição do problema a ser tratado no Plano Diretor significa ter a exata noção daquilo que precisa ser “urbanificado”, já que é na interação entre a edição das normas vinculantes e a avaliação de resultados que consiste o princípio do Direito Urbanístico brasileiro da “coesão dinâmica”. Por isso o legislador fixou no Estatuto da Cidade um prazo máximo para a revisão de planos diretores, a saber:

*“Art. 40, § 3º A Lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos” (grifo nosso).*



**Figura 2: O Processo de Projeto e as Etapas dos Procedimentos Avaliativos**  
(Baseado em: Martins e Bodmer. 2007)

Além disso, o Art. 40 do Estatuto da Cidade define a obrigação de participação pública e de acesso a qualquer interessado na elaboração e na fiscalização da implantação do Plano Diretor. Note-se, portanto, que atento ao princípio da “coesão dinâmica”, o legislador colocou no mesmo nível de importância a etapa de elaboração do plano e a etapa de fiscalização de sua implantação, garantindo que tanto uma quanto a outra fosse executada à luz da opinião popular, pois o monitoramento para ser efetivo deve ser orientado em função de como o usuário final da cidade (o cidadão) percebe a qualidade do espaço em que vive, conforme também tratado no seminário internacional promovido pelo GATE/MPRJ em novembro de 2006:

*“§ 4º No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:”*

*“I – a promoção de audiências públicas e debates com a **participação da população** e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;”*

*“II – a **publicidade quanto aos documentos** e informações produzidos;”*

*“III – o **acesso de qualquer interessado aos documentos** e informações produzidos” (grifo nosso)*

Enfim, o legislador, atento ao princípio da “coesão dinâmica”, definiu que o conteúdo mínimo do Plano Diretor deveria obrigatoriamente conter o “sistema de acompanhamento e controle” da implantação do Plano, conforme ficou consignado no inciso III do Art. 42, *in verbis*:

*“Art. 42. O plano diretor deverá conter no mínimo:”*

*...*

*“III – **sistema de acompanhamento e controle**” (grifo nosso).*

Enfim, o princípio da “coesão dinâmica” do Direito Urbanístico brasileiro foi a forma pela qual o legislador procurou garantir a CONTINUIDADE do que EFETIVAMENTE e DEMOCRATICAMENTE se conseguiu PACTUAR.

#### **4.5 Sistema de Acompanhamento e Controle da Implementação dos Planos Diretores**

Conforme citado no item anterior, o Estatuto da Cidade em seu art. 42, inciso III, impõe o sistema de acompanhamento e controle como conteúdo mínimo de um Plano Diretor Municipal.

Segundo Carvalho Filho (2005)<sup>11</sup> não se pode admitir a concepção de um plano diretor que contemple apenas regras relativas aos instrumentos urbanísticos. Aliás, o conteúdo de apenas regras abstratas não garante nenhuma eficácia a este plano. Por isso, a lei ao exigir a presença de sistema de acompanhamento e controle, enfatiza que tal sistema é indispensável à efetiva implementação do plano diretor, possibilitando a concretização das ações e estratégias urbanísticas em busca da efetividade que se pretende alcançar.

O **acompanhamento** consiste na observação das etapas que compõem o plano compreendendo a verificação dos cumprimentos dos projetos e da observância do cronograma de implementação.

---

<sup>11</sup> Carvalho Filho, J. dos S. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

O **controle** possibilita ao Poder Público municipal a fiscalização sobre atividades e autoridades responsáveis pela execução das ações, podendo aplicar sanções administrativas e funcionais.

Carvalho Filho (2005) conclui que a lei do Estatuto da Cidade expressou o acompanhamento e o controle como formas de atuação coercitivas, talvez pelo costume de serem criados instrumentos jurídicos e administrativos, sem que haja a devida e necessária continuidade e ultimação.

Do ponto de vista técnico, segundo Saroldi (2005)<sup>12</sup>, qualquer sistema de acompanhamento deve contemplar parâmetros técnicos como indicadores de monitoramento referenciados a todas as ações necessárias à execução de qualquer plano ou projeto. Estas ações devem estar associadas aos prazos necessários para sua execução. Somente a partir da inclusão de parâmetros técnicos, de forma clara e criteriosa, será possível monitorar e comprovar a eficácia da implementação dos planos e projetos implementados.

Além das fontes apontadas e da referência ao Estatuto da Cidade, a própria Lei Orgânica do Município também define obrigações quanto ao princípio da coesão dinâmica que dever ser garantido no Plano Diretor, conforme estabelece o Art. 424, *in verbis*:

*“Art. 424 - O plano diretor, respeitadas as funções sociais da Cidade e o bem-estar de seus habitantes, contemplará os objetivos, metas, estratégias e programas da política urbana”.*

Cabe ainda destacar, que os programas e projetos a serem elaborados e implementados, devem ser definidos na elaboração do plano diretor juntamente com a definição do orçamento municipal para o desenvolvimento urbano, garantindo desta forma o cumprimento das metas e a implementação dos programas e projetos pelo Poder Público Municipal.

Estas etapas do processo de elaboração do Plano Diretor estão previstas no art. 453 da Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro, conforme transcrito a seguir:

*“Art. 453 - O processo de elaboração do plano diretor contemplará as seguintes etapas sucessivas:  
I - definição dos problemas prioritários do desenvolvimento urbano local e dos objetivos e diretrizes para o seu tratamento;  
II - **definição dos programas, normas e projetos a serem elaborados e implementados;**  
III - **definição do orçamento municipal para o desenvolvimento urbano, juntamente com as metas, programas e projetos a serem implementados pelo Poder Executivo”(grifo nosso).***

## 5. DO PARECER

### 5.1 Participação Popular no Processo Político de Revisão do Plano Diretor da Cidade do Rio de Janeiro

Pelo que há nos autos, todo o processo político de revisão do Plano Diretor, incluindo os três projetos de Leis substitutivos, teve como coordenador político o próprio executivo

---

<sup>12</sup> Saroldi, M. J. L. de A. **Termo de Ajustamento de Conduta na Gestão de Resíduos Sólidos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

municipal (através da Secretaria Municipal de Urbanismo), que instituiu audiências públicas, previamente divulgadas em jornais, e consultas à população pela *Internet*.

Às fls. 252/453 dos autos, cronograma de audiências públicas e seminários, promovidos pela SMU, IPP e COMPUR, no âmbito do processo de revisão do Plano Diretor Decenal do Rio de Janeiro e convocações para as diversas audiências promovidas pela Prefeitura em julho a setembro de 2005.

Anexo ao 2º vol aos autos Diário Oficial da Câmara Municipal, publicado em 3 de maio de 2005, ata do Seminário com a finalidade de propor a atualização do Plano Diretor Decenal da Cidade.

Esse processo de revisão do plano iniciou-se em 2001, quando o Prefeito mandou para a Câmara Municipal, para análise e votação, o Projeto de Lei Complementar Nº 25 (através da Mensagem Nº 81/2001). Afinal, pela Lei Orgânica Municipal o Plano Diretor tinha validade de 10 anos e até julho de 2002 deveria ser revisto.

Objetivamente, então, tem-se que o tema passou a ser da competência do legislativo. Outros dois substitutivos ao Projeto de Lei Complementar Nº 25 foram elaborados no âmbito do executivo municipal para incorporarem, na forma, obrigações colocadas pelo Estatuto da Cidade, tendo sido submetidos à Câmara Municipal.

O terceiro projeto substitutivo foi apresentado pelo Chefe do Executivo Municipal através da mensagem Nº 78, de 18 de outubro de 2006, e recentemente instituiu audiências públicas para debatê-lo, assim como também admitiu coleta de sugestões pela *Internet* (que foi encerrada em 16/06/07).

Tanto a Prefeitura quanto a Câmara Municipal divulgaram previamente suas audiências públicas e mantiveram em seus sítios eletrônicos os textos dos substitutivos propostos para votação. Porém, nenhum documento que pudesse ter servido para subsidiar ou justificar as propostas técnicas ou informação sobre sua disponibilidade para consulta pública, foram disponibilizados ao público em geral e nem constam dos autos.

Não se tem notícia nos autos, sobre o cumprimento ao inciso VIII da Resolução Nº 13 do Conselho das Cidades, garantindo autonomia ao pleno funcionamento dos conselhos, dotação orçamentária e a instituição de uma secretaria executiva.

As entidades civis, autoras da Representação ao MPRJ, questionaram, às fls. 25/27 dos autos, o processo participativo na elaboração da Lei Complementar 25/2001 e a apresentação da proposta de revisão do plano às vésperas da vigência do Estatuto da Cidade, conforme transcrição abaixo:

*“Aparentemente, essa foi a motivação do chefe do poder executivo, que levou-o a apressar o encaminhamento do projeto de lei dentro do “prazo-limite” de 9 de outubro de 2001, entendendo que assim fazendo não estaria obrigado a atender a exigência de participação estabelecida no Estatuto da Cidade, considerando que, apenas após essa data – transcorridos noventa dias da sua publicação a lei entrada em vigor”*

Ressalte-se, por outro lado, o caráter genérico e superficial do Estatuto da Cidade, quanto aos quesitos necessários que pudessem caracterizar efetiva participação social no processo político de elaboração e revisão dos Planos Diretores Municipais. Mesmo as Resoluções 13 e 25 do Conselho das Cidades, elaboradas nos anos de 2004 e 2005, só apresentam Recomendações, faltando um ano e meio para encerrar-se o prazo legal para

aprovação dos planos diretores, isto é: quando o processo de revisão instituído pela Prefeitura já estava entrando no quarto ano de análise na Câmara Municipal.

O Estatuto da Cidade não definiu, objetivamente, compromissos mínimos que pudessem garantir efetivo e legítimo processo de consulta à sociedade civil, pois caberia à discricionariedade do administrador instituir o que entende por “participativo”, desde que disponibilizasse aos interessados os documentos sobre o assunto e se divulgasse amplamente as audiências públicas.

## 5.2 Prazo Legal para Revisão do Plano Diretor da Cidade do Rio de Janeiro

O **Conselho das Cidades**, através da **Resolução Nº 9**, de 08 de junho de 2006, recomendou e orientou os municípios acerca da obrigatoriedade de aprovação dos planos diretores no prazo legal de 10 de outubro de 2006, *in verbis*:

**“Art. 1º. Reafirmar o prazo estabelecido no art. 50 do Estatuto da Cidade quanto à obrigatoriedade de aprovação de planos diretores, dirigido aos municípios que tenham população superior a 20.000 habitantes, ou que integrem regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, que não possuem plano diretor ou cujo plano diretor tenha sido aprovado há mais de 10 anos”.**

**“Parágrafo único. O prazo a que se refere o art. 1º desta Resolução, com base no estabelecido no art. 50 do Estatuto da Cidade, esgota-se no dia 10 de outubro de 2006 e destina-se a estabelecer uma data limite para APROVAÇÃO pela Câmara de Vereadores do Projeto de Lei do Plano Diretor encaminhado pelo poder executivo municipal” (grifo nosso).**

Nos autos do inquérito civil, as entidades civis autoras da Representação, responsabilizam o Prefeito por não ter cumprido o prazo legal. Por outro lado, a Resolução Nº 9 é bastante clara quanto à responsabilidade da Câmara Municipal em aprovar até aquela data o Plano Diretor.

O Prefeito enviou para a Câmara o Projeto de Lei Complementar Nº 25 (através da Mensagem Nº 81/2001). Portanto, foi em 2001 que se iniciou, na Câmara Municipal, o processo democrático para análise e complementação da proposta de revisão do Plano Diretor.

O Art. 50 do Estatuto da Cidade, assim informa:

**“Art. 50. Os Municípios que estejam enquadrados na obrigação prevista nos incisos I e II do art. 41 desta Lei que não tenham plano diretor aprovado na data de entrada em vigor desta Lei, deverão aprová-lo no prazo de cinco anos” (grifo nosso).**

O Município do Rio de Janeiro tinha desde 1992 seu Plano Diretor Decenal aprovado e o Prefeito deveria, até o ano de 2001, enviar à Câmara Municipal proposta de revisão para atender a Lei Orgânica Municipal, o que foi cumprido.

## 5.3 Conteúdo Mínimo do Plano Diretor da Cidade do Rio de Janeiro

Para a avaliação do conteúdo do Plano Diretor proposto, apresenta-se o Quadro 1, onde se verifica a correspondência entre o que é estabelecido pelo Estatuto da Cidade, no

que se refere ao conteúdo mínimo, e o que é apresentado pelo Projeto de Lei Complementar Nº 25/2001 (Substitutivo Nº 3).

**Quadro 1 – Verificação da correspondência entre o conteúdo mínimo exigido pelo Estatuto da Cidade e o Plano Diretor proposto pela Lei Complementar Nº 25/2001 (Substitutivo Nº 3)**

<p style="text-align: center;"><b>ESTATUTO DA CIDADE</b></p> <p><b>Art. 42</b> – O plano diretor deverá conter no mínimo:</p>	<p style="text-align: center;"><b>PLANO DIRETOR DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO</b></p>
<p><b>I</b> – A delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infra-estrutura e de demanda para utilização, na forma do art. 5º desta Lei;</p>	<p>➤ Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios</p> <p><b>APRESENTADO: Cap. III / Seção II</b></p> <p><b>Art.53 - §1º</b> - (...) se aplicará a imóveis localizados na MACROZONA DE OCUPAÇÃO INCENTIVADA (Anexo I)</p>
<p><b>II</b> – Disposições requeridas pelos arts. 25, 28, 29, 32 e 35 desta Lei;</p> <p><b>Art. 25</b> - O direito de preempção confere ao Poder Público Municipal preferência para aquisição de imóvel urbano objeto de alienação onerosa entre particulares.</p> <p><b>§ 1º</b> - Lei Municipal, baseada no plano diretor, delimitará as áreas em que incidirá o direito de preempção e fixará prazo de vigência, não superior a cinco anos, renovável a partir de um ano após o decurso do prazo inicial de vigência.</p> <p><b>§ 2º</b> - O direito de preempção fica assegurado durante o prazo de vigência fixado na forma do § 1º, independentemente do número de alienações referentes ao mesmo imóvel.</p>	<p>➤ <b>Direito de Preempção</b></p> <p><b>APRESENTADO: Cap. III / Seção V</b></p> <p><b>Art.58 - §2º</b> - Lei Municipal delimitará as áreas nas quais incidirá o direito de preempção (...) fixando prazo de vigência não superior a cinco anos</p>
<p><b>Art. 28</b> - O plano diretor poderá fixar áreas nas quais o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário.</p> <p><b>§ 1º</b> - Para os efeitos desta Lei, coeficiente de aproveitamento é a relação entre a área edificável e a área do terreno.</p> <p><b>§ 2º</b> - O plano diretor poderá fixar coeficiente de aproveitamento básico único para toda a zona urbana ou diferenciado para áreas específicas dentro da zona urbana.</p>	<p>➤ <b>Outorga Onerosa do Direito de Construir e de Alteração de Uso</b></p> <p><b>APRESENTADO: Cap. III / Seção VI</b></p> <p><b>Art.60</b> – Para fins de aplicação da outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso, o Poder Executivo poderá outorgar o exercício do direito de construir acima do coeficiente de aproveitamento básico até o limite do coeficiente de aproveitamento máximo estabelecidos no Anexo VIII deste Plano Diretor, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário (...)</p> <p><b>§1º</b> - A outorga onerosa a qual se refere este artigo poderá ser exercida na Macrozona de</p>

<p><b>§ 3º</b> - O plano diretor definirá os limites máximos a serem atingidos pelos coeficientes de aproveitamento, considerando a proporcionalidade entre a infra-estrutura existente e o aumento de densidade esperado em cada área.</p> <p><b>Art. 29</b> – O Plano Diretor poderá fixar áreas nas quais poderá ser permitida alteração de uso do solo, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário.</p>	<p>Ocupação Controlada ou em Áreas Sujeitas à Intervenção nas Macrozonas Condicionada, Incentivada e Assistida, em Áreas de Especial Interesse, ou em Operações Urbanas, delimitadas para este fim.</p> <p><b>Anexo III</b> – Coeficiente de Aproveitamento de Terreno para Aplicação da Outorga Onerosa do Direito de Construir</p> <p><b>Art.61</b> – A definição de coeficientes básicos e máximos de aproveitamento do terreno para fins de aplicação da outorga onerosa do direito de construir tem como referência a capacidade da infra-estrutura, a acessibilidade a equipamentos e serviços, a proteção ambiental e cultural e os vetores de crescimento da Cidade conforme disposto neste Plano Diretor.</p>
<p><b>Art. 32</b> - Lei Municipal específica baseada no Plano Diretor, poderá delimitar área para aplicação de operações consorciadas.</p> <p><b>§1º</b> Considera-se operação urbana consorciada o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental.</p> <p><b>§2º</b> - Poderão ser previstas nas operações urbanas consorciadas, entre outras medidas:</p> <p><b>I</b> – a modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, bem como alterações das normas edilícias, considerando o impacto ambiental delas decorrente;</p> <p><b>II</b> – a regularização de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a legislação vigente.</p>	<p>► <b>Operações Urbanas Consorciadas (Urbanização Consorciada, Consórcio Imobiliário)</b></p> <p><b>APRESENTADO: Cap. III / Seção VIII / IX e X</b></p> <p><b>Art.69</b> – Parágrafo único: Lei específica aprovará a operação urbana e seu respectivo plano, com o conteúdo mínimo constante do artigo 33 do Estatuto da Cidade.</p> <p><b>Art.70</b> – A operação urbana deverá ser delimitada em área indicada no Anexo IV – Áreas Sujeitas a Intervenção, e será constituída pela área diretamente relacionada com sua finalidade e por sua área de influência ou de entorno.</p> <p><b>§2º</b> - Poderão ser previstas nas operações urbanas, entre outras medidas, a modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, bem como alterações das normas edilícias, considerado o impacto ambiental delas decorrentes e a regularização de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a legislação vigente.</p>
<p><b>Art. 35</b> - Lei Municipal, baseada no plano diretor, poderá autorizar o proprietário de imóvel urbano, privado ou público, a exercer em outro local, ou alienar, mediante escritura pública, o direito de construir previsto no plano diretor ou em legislação urbanística dele decorrente, quando o referido imóvel for considerado necessário para fins de:</p> <p><b>I</b> - Implantação de equipamentos urbanos e comunitários;</p> <p><b>II</b> - Preservação, quando o imóvel for considerado de interesse histórico, ambiental, paisagístico,</p>	<p>► <b>Transferência do Direito de Construir</b></p> <p><b>APRESENTADO: Cap. III / Seção VII</b></p> <p><b>Art.65</b> – A transferência do direito de construir, a que se refere o Estatuto da Cidade, será admitida em áreas de Operação Urbana e somente será autorizada para os seguintes fins: (...)</p>

<p>social ou cultural;</p> <p><b>III</b> - Servir a programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social.</p> <p><b>§ 1º</b> - A mesma faculdade poderá ser concedida ao proprietário que doar ao Poder Público seu imóvel, ou parte dele, para os fins previstos nos incisos I a III do caput.</p> <p><b>§ 2º</b> - A Lei Municipal referida no caput estabelecerá as condições relativas à aplicação da transferência do direito de construir.</p>	
<p><b>III</b> - Sistema de acompanhamento e controle.</p>	<p>➤ <b>Sistema Municipal de Planejamento Urbano</b></p> <p><b>APRESENTADO: Cap. VI / Seção I</b></p> <p><b>Art.120 - §1º</b> - O processo de planejamento urbano de que trata este artigo, compreende:</p> <p><b>I</b> – formulação contínua da Política Urbana, através da regulamentação, detalhamento, revisão e atualização de diretrizes, programas e instrumentos do Plano Diretor;</p> <p><b>II</b> – 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;</p> <p><b>III</b> – monitoramento do processo de implementação do Plano Diretor e avaliação de seus resultados.</p> <p><b>Art.122 - §1º</b> - O Poder Executivo garantirá os recursos e procedimentos necessários à formação e manutenção de um quadro de funcionários indispensáveis ao funcionamento do Sistema Municipal de Planejamento Urbano, como forma de garantir a implementação das propostas deste Plano Diretor.</p> <p><b>Seção II – Da Gestão Democrática do Planejamento Urbano</b></p> <p><b>Art.125</b> – Fica garantido o acompanhamento e controle social das atividades de competência do Sistema Municipal de Planejamento Urbano, 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.</p> <p><b>§1º</b> - A participação da população é assegurada pela representação de entidades e associações comunitárias em grupos de trabalho, comissões e órgãos colegiados, provisórios ou permanentes (...)</p>

Observa-se que, numa interpretação formal e sem análise do mérito, aparentemente, o Plano Diretor teria atendido o conteúdo mínimo proposto pelo Estatuto da Cidade, pois tudo o que está colocado no Art. 42 da Lei foi citado ou mencionado no texto do Projeto de Lei Complementar Nº 25/2001.

Entretanto, é preciso esclarecer que apesar de haver referência no texto do Projeto de Lei Complementar àquilo que deveria ser o conteúdo mínimo do Plano Diretor, no mérito, isto é, quanto ao conteúdo técnico capaz de estabelecer nexos entre o texto da Lei (a causa) e a função social da propriedade e da cidade (o efeito), o projeto de Lei Complementar não alcançou a meta estabelecida pelo Estatuto da Cidade.

As reflexões advindas dos Fóruns de debates sobre política urbana têm indicado que a análise de Projetos de Leis de Planos Diretores deve-se focar no princípio da função social da cidade e da propriedade e no princípio da coesão dinâmica das normas urbanísticas, verificando se estão sendo cumpridos ou não, pois seriam esses os princípios básicos que teriam correspondência com o conteúdo mínimo exigido pelo Estatuto da Cidade como obrigação de Planos Diretores Municipais.

No caso do Plano Diretor da Cidade do Rio de Janeiro, aquilo que é a espinha dorsal da função social da cidade e da propriedade, qual seja: o parcelamento do solo, a edificação e o uso do solo adequados e proporcionais à infra-estrutura urbana, observa-se uma inversão da ordem das coisas, conforme se demonstrará neste Parecer.

#### **5.4 Análise do Mérito do Plano Diretor da Cidade do Rio de Janeiro**

A seguir, analisam-se determinados artigos do texto do Projeto de Lei Complementar Nº 25/2001 (Substitutivo Nº 3) quanto aos temas estruturais, a saber:

- Transporte e Uso do Solo;
- Meio Ambiente;
- Saneamento Ambiental;
- Sistema de Acompanhamento e Controle.

##### **5.4.1 Das Políticas Integradas de Transporte e Uso do Solo**

Conforme demonstrado no item 4.3, transporte e uso do solo são temas que não podem ser tratados de forma independente um do outro, já que é explícita a meta do Estatuto da Cidade colocada para os municípios brasileiros, qual seja: gerenciar a demanda de transporte, tendo em vista a qualidade ambiental e o respeito aos limites da capacidade física do sistema de transporte e circulação. Assim, “transporte”, “uso [e ocupação] do solo” e “adensamento” e/ou “densidade” são temas indissociáveis nos Planos Diretores.

Também no texto de revisão do Plano Diretor da Cidade do Rio de Janeiro, considerando-se o número de vezes em que há referências a esses três temas, poder-se-ia concluir, a princípio, que tiveram a devida importância e tratamento exigidos pelo legislador, já que há 107 referências a eles, sendo 41 referências para “uso [e ocupação] do solo”, 41 para “transporte[s]” e 25 para “adensamento” e/ou “densidade”. Ao todo, são 51 artigos, de um total de 235 (22%), que tratam direta ou indiretamente desses três temas conexos.

A seguir, então, faz-se a análise desses artigos.

No Art.3º os autores do projeto de Lei pretendem definir diretrizes quanto ao papel estruturador do transporte público de massa no município, porém, não há no Plano Diretor

proposto, meta ou prioridade objetivamente definida que pudesse ter correspondência com as diretrizes elencadas ali, dentre elas:

*“III - inclusão do contexto metropolitano ao planejamento da Cidade, articulando as ações de todas as esferas governamentais e promoção de iniciativas de interesse comum relativas às políticas de transporte, saneamento ambiental, equipamentos urbanos, serviços públicos e desenvolvimento econômico”;*

*“IV - controle do uso e ocupação do solo para a contenção da irregularidade fundiária, urbanística e edilícia”;*

*“VIII - incentivo ao transporte público de alta capacidade, menos poluente e de menor consumo de energia”;*

...

*“XIII - orientação da expansão urbana e do adensamento segundo a disponibilidade de saneamento básico, dos sistemas viário e de transporte e dos demais equipamentos e serviços urbanos”.*

No Art. 6º pretende-se estabelecer as exigências fundamentais de ordenação da Cidade para o cumprimento da função social da propriedade com a finalidade de:

*“IV - controlar a expansão urbana e a densidade populacional de acordo com a adequada utilização do solo urbano”.*

Entretanto, em momento algum no projeto de Lei há correspondência entre os Índices de Aproveitamento de Terreno (IAT) propostos, o tipo de uso e a densidade populacional. Não foram disponibilizados na Internet os estudos que subsidiaram a fixação dos IAT com base em metas de densidade demográfica.

No Art. 8º definem os autores do projeto de Lei que a infra-estrutura é:

*“composta pelo conjunto das redes viária, de transportes, de saneamento básico e de equipamentos e serviços públicos – elementos que integram e viabilizam as diversas funções urbanas e determinam o equilíbrio econômico e social intra-urbano”.*

No entanto, não há referência alguma, nem nos autos do inquérito civil, nem no texto do projeto de Lei, aos limites de capacidade física e ambiental dessa infra-estrutura.

O Art. 10 dispõe que o uso e a ocupação do solo das áreas já ocupadas ou comprometidas serão regulados pela limitação das densidades, da intensidade de construção e das atividades econômicas, em função da capacidade da infra-estrutura, da proteção ao meio ambiente e da memória urbana, porém, mais uma vez afirma-se: não há nos autos nem no projeto de Lei referência a qualquer parâmetro ou indicador que pudesse justificar os IAT propostos.

Os Art. 15 e 16 mencionam que haverá cuidado quanto às áreas com condições físicas adversas à ocupação, podendo comportar uso residencial unifamiliar de “baixa densidade”.

Em que pese o disposto no Art. 36 sobre Grupamentos de Edificações, Conjunto Integrado de Grupamentos e Grupamentos de Áreas Privativas, não se deve admitir a instalação de “grupamentos de áreas privativas” ou condomínios em zonas residenciais unifamiliares. Outrossim, tais “grupamentos de áreas privativas”, dependendo da quantidade de unidades e do seu potencial construtivo, podem ser caracterizadas como “pólos geradores de tráfego”, sendo inadmissível que o projeto

de Lei não estabeleça limites máximos de área total construída e de unidades.

Entretanto, já tramita na Câmara Municipal o Projeto de Lei Nº. 883/2006, paralelamente ao projeto de revisão do Plano Diretor, que procura regulamentar os condomínios residenciais, porém, tratando funcionalmente os empreendimentos como “loteamentos”.

Explica-se: como o art. 75 inciso 1 do Decreto 7914, de 3/8/1988, fixa em até duas unidades residenciais unifamiliares no mesmo lote, coladas nas divisas, tem-se que qualquer estimativa inicial de população residente pode ser duplicada. Além disso, pelo Regulamento de Zoneamento (Decreto nº 322, de 3/3/1976), arts. 1º a 30, apresentam-se as condições para que uma via de trânsito possa ser reconhecida como “logradouro público”. Porém, as vias internas aos empreendimentos que pudessem ser beneficiados pelo projeto de Lei de condomínios, segundo os §§ 1º e 2º do Art. 1º, não seriam admitidas, pois todas as vias internas seriam “particulares”.

Ora, em não se admitindo logradouros públicos, todas as unidades ou frações do empreendimento são, para a cidade, unidades de um mesmo empreendimento condominial, caracterizando-se, portanto, o uso residencial “multifamiliar” e não “unifamiliar”, como pretende parecer no Art. 5º do projeto de Lei dos condomínios.

No Art. 17 as Macrozonas de Ocupação consideraram “*fatores espaciais, culturais, econômicos, sociais, ambientais e de infra-estrutura urbana*” e seu objetivo seria “*estabelecer a referência territorial básica para orientar o controle das densidades*”. Entretanto, o Projeto de Lei Complementar não define em momento algum, quais são as densidades populacionais colocadas como meta para os próximos dez anos. Como, então, a Administração poderá garantir que as densidades serão efetivamente “controladas” se não se sabe o que controlar?

Sejam observados, nesse sentido, os dados da **Tabela 1** e da **Figura 3** sobre densidade populacional (hab/ha). Note-se que pelo critério “densidade populacional” as Macrozonas de Ocupação Incentivada e Controlada são aquelas que já apresentam as maiores densidades.

Se o Estatuto da Cidade definiu claramente que a ordenação e o controle do uso do solo são para se evitar, dentre outras coisas, “*a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização*”, subentende-se, então, que a retenção especulativa não pode ser maior onde já se verificam também os maiores indicadores de densidade.

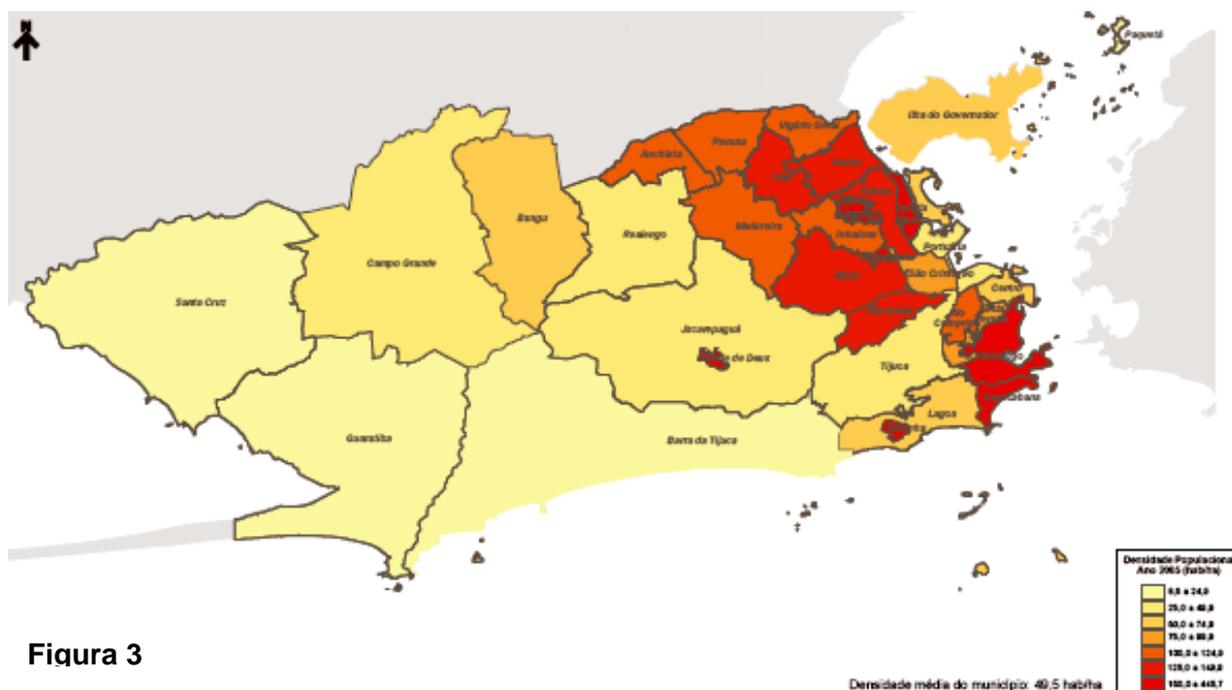
Portanto, ao se propor para aquela Macrozona de Ocupação Incentivada a aplicação de novos institutos urbanísticos que tendem a promover a retirada de segmentos sociais vulneráveis (tais como edificação compulsória, IPTU progressivo, etc.), corre-se o risco até de diminuir a atual densidade populacional se não tiver sido claramente definido um modelo de ocupação do espaço.

Resta, pois, que sejam demonstradas as tipologias espaciais propostas para as diferentes Macrozonas e seus respectivos indicadores de densidade populacional.

**Tabela 1 – Densidade de Ocupação das Regiões administrativas (2005)**

RA	Hab/ha.	RA	Hab/ha.
Rocinha	446,8	Rio Comprido	89,0
Jacarezinho	362,1	Jacarepaguá	85,6
Copacabana	315,0	São Cristóvão	82,4
Cidade de Deus	314,6	Lagoa	76,7
Complexo da Maré	290,5	Santa Teresa	75,9
Complexo do Alemão	222,5	Bangu	65,3
Botafogo	153,8	Centro	59,6
Vila Isabel	138,5	Ilha do Governador	53,6
Ramos	135,2	Realengo	45,2
Penha	132,6	Portuária	44,7
Irajá	131,8	Tijuca	40,8
Méier	131,6	Campo Grande	35,4
Madureira	124,2	Paquetá	29,4
Vigário Geral	118,7	Santa Cruz	20,9
Pavuna	118,0	Barra da Tijuca	17,0
Inhaúma	116,1	Guaratiba	8,5
Anchieta	113,7	Média Geral	52,8

Fonte: Plano Diretor de Transportes da Cidade do Rio de Janeiro



**Figura 3**

Fonte: Plano Diretor de Transportes da Cidade do Rio de Janeiro

No Art. 18 estabelecem-se quatro Macrozonas de Ocupação (vide **Anexo 1**), sempre baseando-se na definição de indicadores de densidade e de disponibilidade de capacidade da infra-estrutura, porém, sem demonstração alguma.

O Art. 19 estabelece “a redução da concentração das atividades econômicas na Zona Sul e na Barra da Tijuca” em troca do “fortalecimento das concentrações de comércio e serviços da Tijuca, Madureira, Taquara e Campo Grande”, apesar dos IAT fixados

variarem de 1,5 a 3,0; na Zona Sul e na Barra da Tijuca (podendo chegar a 4,0, no caso de aplicada a Outorga Onerosa do Direito de Construir) e de 1,0 a 3,5 na Tijuca, em Madureira, Taquara e Campo Grande (podendo chegar a 4,5 no caso da Outorga Onerosa do Direito de Construir ao longo do Corredor T5), ao mesmo tempo em que define como diretriz para a Zona Sul e Barra da Tijuca “*apoio à implantação progressiva e contínua das linhas 1 e 4 do sistema metroviário e ampliação de sua abrangência para as áreas adjacentes, através do transporte integrado*” e também (Art. 60) a “*aplicação da outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso*”, mediante contrapartida financeira.

Assim, seria muito pouco provável a inversão da polarização atual da Barra da Tijuca e da Zona Sul para Tijuca-Madureira-Taquara-Campo Grande em 10 anos, caso mantida a outorga onerosa naquelas. Afinal, há possibilidade de maior viabilidade econômico-financeira (menor prazo de retorno do investimento) na Barra da Tijuca e na Zona Sul em função das economias de localização e adensamento ali existentes. Não é por outro motivo que, mesmo com a infra-estrutura saturada, a Zona Sul continua atraindo grandes empreendimentos.

O Art. 28 estabelece que a “*Lei de Parcelamento do Solo Urbano determinará a percentagem das áreas a serem destinadas ao uso público considerada a densidade demográfica prevista para o local e o tipo de uso do solo*”, entretanto, o Plano Diretor não prevê a densidade demográfica para nenhum bairro.

O Art. 70, por sua vez, limitou o instituto da operação urbana à rede estrutural de transporte viário, excluindo os sistemas de transporte público de massa, o que, na verdade, acaba por contrariar o inciso VIII do Art. 3º. E não há motivos para se acreditar que eixos viários que até hoje não tiveram implantados seus projetos de alinhamento ao longo de três ou quatro décadas passariam em dez anos a tê-los espontaneamente porque o Plano Diretor assim determinou. É preciso que fique claro para a comunidade que isso só ocorrerá com a implantação dos novos institutos, tais como a edificação compulsória, o IPTU progressivo, o consórcio imobiliário, o direito de preempção. Precisa-se ter consciência do que tende a repercutir na estrutura de valor da terra a aplicação desses institutos.

Por exemplo: os Art. 72 e 73 combinados com o Art. 156, com o Art. 132, inciso IX e com o Art. 131 (que definem como ameaça ou dano às condições normais de funcionamento da cidade ou como situações de risco à população e/ou ao patrimônio da cidade, as ocupações em desacordo com a legislação de parcelamento e/ou uso do solo) podem induzir, dependendo da forma como os institutos forem aplicados, à remoção de famílias de baixo poder aquisitivo situadas em áreas de urbanização irregular para posterior assentamento de empreendimentos privados por iniciativa do mercado imobiliário.

Não se pode descartar a hipótese do Art. 75, do Art. 156 e dos Art. 53 a 56 combinados servirem também para caracterizar o que se costuma chamar no jargão dos urbanistas por “*expulsão branca*”, ou seja: transferência e concentração de capital imobiliário e capital fundiário. Afinal, na medida em que pequenos proprietários, não podendo arcar com a obrigação de construir até o limite máximo de ocupação, nem podendo suportar o aumento progressivo do IPTU (que, ao final de oito anos, justifica a desapropriação do seu imóvel de 250 m<sup>2</sup>) não lhe restaria alternativa a não ser “*entregar*”, na forma de consórcio imobiliário, seu imóvel ao Município para implantação de um empreendimento privado. A transferência e a concentração de renda existe no fato de que “*o valor das unidades imobiliárias a serem entregues ao proprietário será correspondente ao valor do imóvel antes da execução das obras*”, enquanto que para o capital imobiliário o preço de venda incorporará a valorização proporcionada pela medida urbanizadora daquele espaço.

Tal situação de segregação sócio-espacial, amplamente denunciada em casos de

grandes empreendimentos de renovação urbana (como docklands de Londres), tende a contrariar dois princípios do Direito Urbanístico, a saber:

- I. O princípio da afetação da mais-valia ao custo da urbanificação (se a urbanificação gera benefício aos proprietários, a estes cabe, como compensação ao Poder Público, o ressarcimento dos gastos públicos);
- II. E o princípio da justa distribuição dos benefícios e ônus derivados da atuação urbanística (não apenas pequenos proprietários deverão arcar com o ônus da medida urbanificadora).

O projeto de Lei Complementar do Plano Diretor é omissivo quanto à aplicação prática desses dois princípios do Direito Urbanístico como forma de atenuar qualquer processo de segregação sócio-espacial que tende a se verificar, conforme ocorrido em metrópoles estrangeiras.

Para o cidadão comum seria fundamental que, em audiência pública, o autor do Projeto de Lei Complementar se dirigisse ao moradores (principalmente da Macrozona de Ocupação Incentivada) para demonstrar que não haveria hipótese de um pequeno proprietário dessa Macrozona ter que sair dali para, em seu lote, ser construído um empreendimento do qual não teria proporcionalmente a mais valia gerada.

Em que pese o Art. 162, no qual é estabelecido que o Município elaborará um Plano Diretor Municipal de Transportes, em conformidade com o Estatuto da Cidade, isto é, integrado com a política de uso e ocupação do solo, delineada no Projeto de Lei Complementar do Plano Diretor, já está em vigência o Decreto n.º 26.436, de 03 de maio de 2006, que instituiu o Plano Diretor de Transporte, sem submetê-lo à discussão pública. Entende-se que o Plano Diretor de Transporte é matéria a ser tratada por Lei, já que o Estatuto da Cidade no Art. 41, § 2º manda claramente que:

*“No caso de cidades com mais de quinhentos mil habitantes, deverá ser elaborado um plano de transporte urbano **integrado**, compatível com o plano diretor **ou nele inserido**”* (grifo nosso).

Ora, para que o plano de transporte urbano possa estar integrado com as metas de adensamento do Plano Diretor há que considerar as duas políticas (de transporte e de uso do solo) no mesmo momento.

Nesse sentido, é preciso remeter-se ao “Plano” Diretor de Transporte, disponibilizado no sítio eletrônico da secretaria Municipal de Transporte, no qual se afirma:

*“**Considerando ainda a grande interface entre o uso do solo, as políticas de investimento e operação do sistema viário e as estratégias de desenvolvimento sustentável, em relação ao sistema de transporte, a integração desejada entre esferas distintas de governo deve ser estendida a estas áreas**”* (grifo nosso).

Se o “Plano” Diretor de Transporte reconhece que não pode haver eficácia sem integração de políticas que atualmente são de competências distintas (o transporte sobre trilhos, de competência do Estado; uso e ocupação do solo, de competência do Município), por que, então, no Art. 163 do projeto de Lei o Município ao definir as diretrizes da Política de Transportes, sequer faz referência ao sistema de transporte sobre trilhos, que exerce papel estruturador da metrópole?

Não se estabeleceu no “Plano” Diretor de Transporte metas de uso do solo e, em função destas, estimou-se a densidade de empregos e de população. Na verdade a única

referência ao termo “uso do solo” aparece nas últimas duas páginas do plano (com 144 páginas no total) e só servem para mostrar que o que ali foi feito, exatamente por ter-se negligenciado a integração das políticas de transporte e de uso do solo, deve ser considerado mero (e abstrato) exercício intelectual, pois o próprio “Plano” Diretor de Transporte afirma (e assume):

***De fato, políticas de regulação de uso do solo, investimento e operação em sistema viário e desenvolvimento sustentável, apresentam significativo impacto nos sistemas de transporte, podendo comprometer o desempenho de qualquer ação não articulada*** (grifo nosso).

Constata-se que “Plano” Diretor de Transporte se trata de uma proposta de ação setorial (restrita a transportes) não articulada com política de uso do solo e, por isso, talvez esteja nesse trecho acima transcrito a mais verídica afirmação feita naquele documento: por não ter compreendido a política de uso do solo, comprometeu-se o desempenho do próprio “Plano” Diretor de Transporte.

O Art. 164 talvez seja aquele em que mais se evidencia que nada se avançou na legislação municipal desde o início da década de 1990 no que se refere à prevenção de impactos de pólos geradores de tráfego. Afinal, a Lei Orgânica do Município, obriga desde aquela época que as atividades geradoras de tráfego devem ser analisadas e monitoradas quanto aos impactos sobre o meio ambiente e o sistema viário.

Entende-se que o projeto de Lei do Plano Diretor poderia ter avançado consideravelmente esse assunto, definindo claramente o tipo de uso, sua intensidade e localização na cidade que passariam a ser considerados pólos geradores de tráfego. Norma complementar mais detalhada, conforme manda também o Estatuto da Cidade, instituiria o Estudo de Impacto de Vizinhança, fundamental para se decidir sobre a aprovação de edificações que podem prejudicar a coletividade e a qualidade ambiental.

#### **5.4.2 Da Política de Meio Ambiente**

No que se refere à Política Ambiental, de um modo geral, o texto do Projeto de Lei Complementar em comento carece de aprofundamento e adequação à realidade sócio-ambiental do município e não apresenta medidas concretas relacionadas com o planejamento do futuro da cidade, bem como apresenta algumas questões em desacordo com a legislação ambiental vigente, como será exposto a seguir:

No Título II – Da Ordenação do Território, Seção III – Das Áreas de Restrição à Ocupação Urbana, o art. 15 define que as áreas de encostas sujeitas a deslizamentos, desmoronamentos e outras alterações geológicas que comprometam ou possam comprometer a sua estabilidade, bem como as áreas de baixada, sujeitas a alagamento, inundação ou rebaixamento decorrente de sua composição morfológica, são ÁREAS FRÁGEIS, cujas condições físicas são adversas à ocupação urbana. Entretanto, em seu § 3º, permite e condiciona a ocupação à realização de obras de macrodrenagem e à redefinição de cotas de soleira das edificações.

Apointa-se que essas áreas frágeis de baixada, apresentam relevância do ponto de vista ambiental, uma vez que funcionam na atenuação das cheias, devendo, portanto, ser objeto de delimitação e preservação.

Destaca-se ainda, a ausência de proposituras, no corpo do Plano Diretor, de políticas relacionadas aos recursos hídricos e à zona costeira.

O art. 21 considera como **Áreas Sujeitas à Intervenção**, as áreas que, por suas condições urbanísticas e ambientais, necessitam, prioritariamente, da implementação de planos, projetos e obras, ou do estabelecimento de regime urbanístico específico com criação de normas ou redefinição das condições de uso e ocupação.

O §1º relaciona as melhorias efetivas para as Áreas Sujeitas à Intervenção, as quais são indicadas no Anexo VI. Dentre as melhorias efetivas previstas, consta a **implantação ou readequação da infra-estrutura viária e de saneamento** (inciso III)

A áreas indicadas no Anexo IV encontram-se nas Macrozonas de Ocupação **Controlada, Incentivada, Condicionada e Assistida**. O anexo III apresenta as diretrizes por macrozona de ocupação só apresentando previsão de expansão da infra-estrutura de saneamento ambiental para a **Macrozona Assistida**. Entende-se que, havendo previsão de adensamento nas demais Macrozonas, deve haver também expansão dos serviços públicos, tendo em vista a precária infra-estrutura de saneamento existente nestas Macrozonas e sua capacidade de suporte.

O art. 83 define um instrumento capaz de proteger determinada área, em caráter temporário, para que seja avaliado seu interesse ambiental, sendo, portanto, declarada pelo Poder Público como **Área de Especial Interesse Ambiental**. Entretanto, tal dispositivo foi omissivo em relação à definição de prazo para a implementação de um Plano de Manejo para a área, após o término da avaliação ambiental da mesma, confirmando-se sua importância para preservação.

No Capítulo IV, Seção I, Art. 83: Das Unidades de Conservação Ambiental, não há previsão de prazo para que sejam realizados o Plano Diretor e Plano de Manejo, das UC's já existentes e que ainda não os tenha.

O Art. 88 – Das Áreas de Preservação Permanente, apresenta o seguinte texto: “As *Áreas de Preservação Permanentes são aquelas estabelecidas pela Lei Federal 4771, de 15 de setembro de 1965 e Resolução CONAMA 303, de 20 de março de 2002*. Aponta-se que o referido dispositivo omite o estabelecido na Constituição Estadual que abrange diferentes categorias de áreas de Preservação Permanente, como por exemplo: as cavidades naturais subterrâneas – cavernas.

O Art. 88, § 2º da Lei Complementar do Plano Diretor menciona como APPs apenas as áreas “cobertas por vegetação natural”. De acordo com o Art. 1º § 2º, inciso II do Código Florestal (Lei Federal 4711/65), são Áreas de Preservação Permanente as áreas listadas nos art. 2º e 3º, constituídas ou não por vegetação nativa.

Ainda em relação ao mesmo dispositivo, aponta-se que as áreas de Dunas (incisos II) e áreas destinadas a asilar exemplares da fauna ou flora ameaçados de extinção (inciso IV) já são classificadas em APP por lei maior, não havendo a necessidade de ato declaratório do poder público.

No Capítulo V, Subseção II – Do fundo municipal de conservação ambiental, falta adoção de mecanismos que garantam a visibilidade dos recursos e de suas aplicações.

Na Seção II – Do sistema de planejamento e gestão ambiental: o Art. 127, §2º, inciso 10, prevê que o Sistema de Planejamento e Gestão Ambiental compreenderá “o *acompanhamento do cumprimento das metas da Política de Gestão Ambiental*”. Neste contexto, aponta-se a importância de apresentar as prioridades, ações estratégicas e os prazos de execução, sem os quais não existe possibilidade de acompanhar o cumprimento das metas da política de gestão ambiental.

No Capítulo II, Seção II – Das diretrizes, o Art. 144 apresenta as diretrizes da Política de Meio Ambiente, não apresentando prazos para o início das implementações das diretrizes propostas.

No Art. 146, há necessidade da definição de programas para cada meta referenciada nos incisos I a X, bem como os prazos para o início dos mesmos.

Ainda em relação ao Art. 146, apresenta-se os seguintes questionamentos:

- Quanto ao inciso IX “*fomento à agricultura urbana responsável*”: Como está estruturada a proposta, face a mudança dos impostos de área rural para urbana e conseqüente elevação do custo de manutenção da terra?
- Quanto ao inciso X “*fomento à pesca responsável*”, questiona-se o significado do termo “pesca responsável”.

A seguir apresenta-se as seguintes considerações em relação aos anexos:

### ANEXO III

#### MACROZONA DE OCUPAÇÃO CONDICIONADA

- Quanto ao item 1: “*Definição de critérios específicos de uso e ocupação para o entorno dos morros tombados*”. Visando a conservação do bem tombado, não devem ser cogitados critérios específicos de uso e ocupação para o seu entorno, que deve apenas ser objeto de recuperação ambiental e não, de ocupação.
- Quanto ao item 2: “*Critérios para ocupação das ilhas das lagoas da baixada de Jacarepaguá*”. É importante destacar que é fundamental a implementação de medidas de proteção e recuperação ambiental das ilhas, repelindo-se a idéia de ocupação e urbanização.
- Aponta-se também a necessidade da definição dos prazos de implementação das propostas deste item.

#### MACROZONA DE OCUPAÇÃO ASSISTIDA

- Quanto ao item 4: “*Promover a proteção do meio ambiente natural mediante: Controle da ocupação de faixas marginais de proteção de corpos hídricos, privilegiando a implantação de avenidas canais,...*”: aponta-se a irregularidade da implantação de avenidas canais sobre a FMP, recomendando-se apenas a recuperação da Mata Ciliar;
- “*Implantação ... e dragagens permanentes de rios e canais...*”: Entende-se que a conservação da FMP e a renaturalização dos rios e canais são estratégias que estabilizam o solo e facilitam a infiltração e o escoamento das águas, garantindo a melhoria ambiental e reduzindo a necessidade de dragagens ou limpezas;
- Quanto ao item 7: “*Revitalizar as atividades do setor agropecuário e pesqueiro*”: Considera-se que as proposituras não apresentaram as ações estratégicas e as prioridades, faltando ainda os prazos de implementação das ações.

#### 5.4.3 Da Política de Saneamento e Serviços Públicos

A Política Ambiental no Município deve articular-se com as diversas políticas públicas de gestão e proteção ambiental, de áreas verdes, de recursos hídricos, de saneamento

básico, de drenagem urbana e de coleta, tratamento e destinação de resíduos sólidos.

Os objetivos e diretrizes descritos na Seção I e II do Capítulo II – Da Política De Meio Ambiente têm fraca ligação com as políticas públicas apresentadas no Plano Diretor proposto. Um exemplo pode ser observado no Art. 144, inciso VIII:

*“VIII - promover o manejo dos resíduos orgânicos para produção de adubo e energia e estimular a implantação de sistemas orgânicos de manejo;”*

O Plano Diretor apresenta tal proposta, mas olvida-se de estabelecer como diretriz o manejo e a destinação final adequada dos resíduos sólidos urbanos. Um diagnóstico pouco profundo poderia apurar que a situação atual dos resíduos sólidos urbanos no Município é crítica, necessitando, não só de diretrizes, mas de Plano Diretor específico e prioritário.

Do mesmo modo, aponta-se a ausência de diretrizes relacionadas ao saneamento ambiental no que tange à drenagem urbana, esgotamento sanitário e recursos hídricos, que merecem, além de diretrizes, políticas indissociáveis.

No Art. 3º os autores do Projeto de Lei Complementar pretendem definir diretrizes para promover o pleno desenvolvimento das funções sociais da Cidade e da propriedade urbana, dentre elas:

*“III. inclusão do contexto metropolitano ao planejamento da cidade, articulando as ações de todas as esferas governamentais e promoção de iniciativas de interesse comum relativas às políticas de transporte, **saneamento ambiental**, equipamentos urbanos, serviços públicos e desenvolvimento econômico”*

*“XIII. orientação da expansão urbana e do adensamento segundo a disponibilidade de **saneamento básico**, dos sistemas viário e de transporte e dos demais equipamentos e serviços urbanos;”*

Entretanto, não há no Plano Diretor metas ou prioridades claramente definidas e estruturadas para a consecução das diretrizes apresentadas no Capítulo VI – Da Política de Saneamento e Serviços Públicos, Seção II – Das Diretrizes. Exemplificando, aponta-se:

- ausência de ações estratégicas para Serviços de Saneamento com estabelecimento de metas progressivas de universalização dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, mediante entendimentos com a concessionária ou por competência própria.
- Definição, no corpo do Projeto de Lei, de áreas prioritárias e de áreas públicas para implantação de infra-estrutura.

Destaca-se a importância de que sejam apresentadas no presente Plano Diretor, Planos específicos para cada componente do saneamento ambiental: resíduos sólidos, drenagem pluvial, abastecimento de água, esgotamento sanitário, com objetivos, diretrizes, metas e prioridades.

Alerta-se que tais planos, que devem conter o diagnóstico da situação e de seus impactos nas condições de vida, bem como os objetivos e metas de curto, médio e longo prazos, irão consubstanciar o Plano de Saneamento Básico, conforme a Lei 11.445 de 5 de janeiro de 2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico.

No Título IV – Das Políticas Públicas Setoriais, o Art. 142 determina que a localização dos equipamentos urbanos observará o disposto neste Plano Diretor e a **política setorial do órgão responsável**, ouvidos os órgãos responsáveis pela articulação das

Políticas Públicas, componentes do Sistema Municipal de Planejamento Urbano e a comunidade local. Entretanto, não são apresentadas Políticas Públicas Setoriais quanto à restrição da localização dos equipamentos urbanos apresentados, como por exemplo: restrições sobre a localização de outros equipamentos como delegacias, complexos penitenciários, aterros sanitários e cemitérios.

## 5.5 Sistema de Acompanhamento e Controle

O Projeto de Lei Complementar nº 25/2001 que institui o Plano Diretor da Cidade do Rio de Janeiro, em seu art. 120, §1º, inciso III, estabelece o monitoramento do processo de implementação do Plano Diretor e a avaliação de seus resultados como item obrigatório do processo contínuo e integrado de planejamento urbano do Sistema Municipal de Planejamento Urbano.

O sistema de acompanhamento e controle contemplado no Plano Diretor do Rio de Janeiro está descrito em linhas gerais, não apresentando indicadores de monitoramento referenciando as ações necessárias à implementação deste plano e seus prazos de execução e nem cronograma físico de sua implementação.

Destaca-se, por outro lado, a importância de constar do Plano Diretor os objetivos, metas, estratégias e programas da política urbana, conforme previsão da Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro, Art. 424, *in verbis*:

*“Art. 424 - O plano diretor, respeitadas as funções sociais da Cidade e o bem-estar de seus habitantes, contemplará os objetivos, metas, estratégias e programas da política urbana”.*

Cabe ainda destacar que não foram observados no projeto de lei programas e projetos a serem elaborados e implementados, nem metas para o orçamento municipal ou para o desenvolvimento urbano, conforme manda o art. 453 da Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro, conforme transcrito a seguir:

*“Art. 453 - O processo de elaboração do plano diretor contemplará as seguintes etapas sucessivas:  
I - definição dos problemas prioritários do desenvolvimento urbano local e dos objetivos e diretrizes para o seu tratamento;  
II - **definição dos programas, normas e projetos a serem elaborados e implementados;**  
III - **definição do orçamento municipal para o desenvolvimento urbano, juntamente com as metas, programas e projetos a serem implementados pelo Poder Executivo”(grifo nosso).***

Ressalte-se que, objetivamente, não pode haver sistema de acompanhamento e controle de um plano (norma geral) sem a definição de prioridades e metas e/ou de programas e projetos (normas vinculantes) a serem implantados pelo Município. A definição de prioridades e metas deve ser resultado de um processo técnico de monitoramento, no qual é definido a estrutura de decisão pública, orientada por múltiplos critérios e pesos (importâncias relativas), democraticamente acertadas. De tal sorte que um plano somente pode ter sua implantação monitorada efetivamente quando fica nele consignado que a sociedade pactuou que no ano horizonte “x” deverá estar implantado o programa ou o projeto “y”, cabendo à discricionariedade do administrador a melhor forma de elaborar, desenvolver e implantar “y” até o ano “x”. Sem definição de hierarquias e prioridades, um Plano Diretor como o do Rio de Janeiro, que trata de temas tão diversos e abrangentes,

acaba não dando à sociedade formas efetivas de controlar a ação do administrador com o objetivo de garantir a CONTINUIDADE da política pública.

Enfim, observa-se na análise do projeto de lei que não se pode esperar eficácia da proposta do executivo municipal, pois não foram definidas hierarquia, prioridades, metas, programas e projetos que pudessem garantir o princípio da coesão dinâmica das normas urbanísticas.

## **5.6 Demonstração de que o Projeto de Lei Complementar Nº 25/2001 (Substitutivo Nº 3), nos Termos Apresentados, não Atende aos Princípios da Função Social da Propriedade e da Cidade e da Coesão Dinâmica das Normas Urbanísticas**

O Projeto de Lei Complementar que institui o Plano Diretor da Cidade do Rio de Janeiro, mesmo sem ter demonstrado a disponibilidade de capacidade da infra-estrutura existente, alterou os Índices de Aproveitamento de Terreno do Plano Diretor de 1992 (vide Anexo 2).

Conforme já tratado neste Parecer, o Art. 2º e 28 § 3º do Estatuto da Cidade definiram claramente a obrigação de Planos Diretores Municipais de explicitar o NEXO CAUSAL entre Índices de Aproveitamento de Terreno e Infra-estrutura, a saber:

*“Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:”*

...

*“VI – ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:”*

...

*“c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana;”*

*“d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infra-estrutura correspondente;”*

...

*“g) a poluição e a degradação ambiental”.*

...

*“Art. 28. § 3º O plano diretor definirá os limites máximos a serem atingidos pelos coeficientes de aproveitamento, considerando a proporcionalidade entre a infra-estrutura EXISTENTE e o aumento de densidade esperado em cada área” (grifo nosso).*

Está claro: só é permitido ao plano diretor municipal fixar os índices de aproveitamento do terreno quando já estiver definida a infra-estrutura. Portanto, os índices de aproveitamento do terreno são determinados em função dos limites de capacidade da infra-estrutura.

A Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro elevou os IAT de algumas áreas da cidade sem que tenha sido verificado aumento da capacidade viária e de transporte de forma proporcional, restando, portanto, necessária sua demonstração.

Mais ainda: qualquer aumento de densidade esperado deve ser proporcional e adequado à infra-estrutura existente, de tal sorte, que antes de instituir novos IAT, deve o município demonstrar que existe capacidade da infra-estrutura para suportar as metas de adensamento e crescimento urbanos para que, na hipótese de não haver capacidade que justifique, para o ano-horizonte do plano, as metas de crescimento e adensamento, seja,

antes de tudo, construída a infra-estrutura necessária.

O Plano Diretor proposto, nos termos em que se encontra, pode significar a inversão da ordem das coisas para o cumprimento da função social, isto é: subverter o nexos causal entre a infra-estrutura existente e o adensamento esperado.

Afinal, como o Plano Diretor é omissivo em relação aos sistemas de transporte de massa (principalmente sobre trilhos – até porque da competência do Estado), qualquer aumento de capacidade da infra-estrutura, que pudesse justificar o adensamento esperado, estaria restrito ao sistema viário, seja por alargamento das vias, construção de novas vias ou implantação de corredores de ônibus.

Assim, ainda que a Prefeitura demonstrasse a proporcionalidade entre a infra-estrutura planejada de transporte e o adensamento esperado, deveria construir primeiro essa infra-estrutura para que, somente depois disso, passasse a vigir os coeficientes de aproveitamento propostos.

Se o Plano Diretor entrar em vigor nesses termos, passam imediatamente a vigorar os coeficientes de aproveitamento propostos sem a infra-estrutura correspondente e proporcional que pudesse justificá-los. Assim, o que deveria ser a causa do adensamento esperado é o que passa a ser buscado ao longo do tempo, e essa já é a situação que se vive nas cidades e que o Estatuto da Cidade pretendeu transformar.

**Resta, portanto, demonstrado o não-cumprimento da função social da cidade e da propriedade.**

Por fim, o princípio da coesão dinâmica também não foi atendido, na medida em que o Projeto de Lei Complementar do Plano Diretor não definiu metas, prioridades, hierarquia e os programas e projetos para seu ano-horizonte, de modo que pudesse efetivamente ser monitorado.

Um plano do qual não se pode objetivamente montar um cronograma de implantação não poderá ter eficácia, até porque, não poderá ser controlado ou monitorado.

**Resta, pois, demonstrado também o não cumprimento da coesão dinâmica das normas urbanísticas.**

## **6 CONCLUSÕES**

Por todo o exposto no corpo do presente Parecer Técnico quanto às questões demandadas, referentes ao Projeto de Lei Complementar de Revisão do **Plano Diretor da Cidade do Rio de Janeiro**, destacam-se as seguintes conclusões:

### **➤ Quanto à Participação Popular no Processo Político de Revisão do Plano Diretor**

No âmbito do Inquérito Civil em referência, constatou-se a convocação de diversas audiências públicas e seminários visando à revisão do Plano Diretor Decenal da Cidade do Rio de Janeiro, dando-se publicidade. Porém, não foi possível avaliar qualitativamente a participação popular tendo em vista que o Estatuto da Cidade não definiu, objetivamente, compromissos mínimos que pudessem garantir efetivo e legítimo processo de consulta à sociedade civil.

Ressalte-se que apesar de terem sido convocadas diversas audiências públicas, não há referência nos autos, sobre a realização de conferência ou evento para aprovação da proposta do Plano Diretor a ser submetido à Câmara Municipal conforme o estabelecido no Art. 10 da Resolução N° 25 do Conselho das Cidades.

➤ **Quanto ao Prazo Legal para Revisão do Plano Diretor**

O prazo legal para a revisão do Plano Diretor Decenal da Cidade do Rio de Janeiro foi cumprido, tendo em vista que o Município tinha desde 1992 seu Plano Diretor Decenal aprovado, podendo o Prefeito enviar, até o ano de 2001, a proposta de revisão à Câmara Municipal para atender a Lei Orgânica Municipal.

➤ **Quanto ao Conteúdo Mínimo do Plano Diretor**

Observou-se que, numa interpretação formal e sem análise do mérito, aparentemente o Plano Diretor teria atendido o conteúdo mínimo proposto pelo Estatuto da Cidade, pois tudo o que está colocado no Art. 42 do Estatuto foi citado ou mencionado no texto do Projeto de Lei Complementar N° 25/2001 (Substitutivo N° 3).

Entretanto, no mérito, isto é, quanto ao conteúdo técnico, o Projeto de Lei Complementar do Plano Diretor não alcançou a meta estabelecida pelo Estatuto da Cidade, ou seja, não atendeu aos princípios da função social da cidade e da propriedade e da coesão dinâmica das normas urbanísticas, conforme demonstrado no item 5.6.

Constata-se que o Plano Diretor de Transporte, estabelecido através do Decreto 26.436/2006, sem discussão pública e dissociado do projeto de Lei Complementar 25/2001 (Plano Diretor da Cidade do Rio de Janeiro) se trata de uma proposta de ação setorial (restrita a transportes) não articulada com política de uso do solo. Entende-se que o projeto de Lei do Plano Diretor poderia ter avançado consideravelmente, definindo claramente o tipo de uso, sua intensidade e localização na cidade que passariam a ser considerados pólos geradores de tráfego.

No que se refere à Política Ambiental apresentada no Plano Diretor proposto, esta, de um modo geral, carece de aprofundamento e adequação à realidade sócio-ambiental do município, tendo em vista que a mesma não se aprofunda na definição de ações e diretrizes efetivas para a proteção ambiental e para a melhoria da qualidade de vida da população, notadamente no que se refere à infra-estrutura, aos serviços públicos de saneamento, aos sistemas de áreas verdes e à proteção de áreas ambientalmente frágeis.

O Plano Diretor mostra-se pouco abrangente, não apresentando políticas específicas para os componentes do saneamento ambiental, quais sejam: resíduos sólidos, drenagem pluvial, abastecimento de água e esgotamento sanitário, com a adequada definição de objetivos, diretrizes, metas e prioridades, bem como não apresenta políticas relacionadas aos recursos hídricos e à zona costeira.

O Plano Diretor proposto eleva o IAT em várias áreas da cidade, conforme tabela apresentada no anexo II, sem demonstrar a proporcionalidade entre a infra-estrutura existente e as metas de adensamento. Se o Plano Diretor entrar em vigor nesses termos, passam imediatamente a vigorar os coeficientes de aproveitamento propostos sem a infra-estrutura correspondente e proporcional que pudesse justificá-los.

Em relação ao sistema de acompanhamento e controle, a proposta de Plano Diretor o descreve em linhas gerais, não apresentando indicadores de monitoramento referenciando as ações necessárias à implementação deste plano e seus prazos de execução, bem como não apresenta hierarquia, prioridades, metas, programas e projetos que pudessem garantir o princípio da coesão dinâmica das normas urbanísticas, tampouco cronograma físico de sua implementação.

Rio de Janeiro, 16 de julho de 2007.

**GILSON OZÉAS DIAS**

Químico Industrial – CRQ 03212064  
Técnico Pericial do GATE/MPRJ  
Mat. 08003446

**GISELE SANT'ANNA DE LIMA**

Eng<sup>a</sup> Civil – CREA 142968/D;  
MSc. em Geotecnia Ambiental  
Esp. em Saneamento e Controle Ambiental  
Técnica Pericial do GATE/MPRJ  
Mat. 2654

**JORGE ANTÔNIO MARTINS**

Dr. Engenharia de Transporte – CREA 88.1.01222-0  
Técnico Pericial do GATE/MPRJ  
Mat. 8.001.025

**LÍLIAN ALVES DE ARAÚJO**

*Arquiteta e Urbanista – CREA 3094/D*  
*DSc. Geografia e MSc. Gestão Ambiental*  
Técnica Pericial do GATE/MPRJ  
Mat. 2315

**MARIA JOSÉ L. DE ARAÚJO SAROLDI**

Engenheira Cartógrafa – CREA 55814/D  
Mestre em Gestão Ambiental  
Técnica Pericial do GATE/MPRJ  
Mat. 2227

**OSNY PEREIRA FILHO**

Biólogo, MSc. em Ciência Ambiental  
CRBio 07419/02- D  
Técnico Pericial do GATE/MPRJ  
Mat. 2316

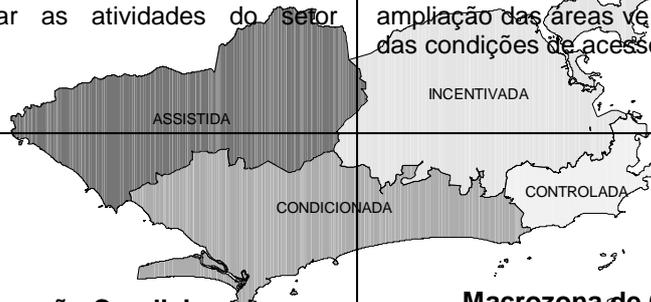
**SIMONE MANNHEIMER DE ALVARENGA**

Bióloga, MSc. Zoologia – CRBio 15.832/02-D  
Técnica Pericial do GATE/MPRJ  
Mat. 2924

## **ANEXO 1**

### Macrozona de Ocupação Assistida

Priorizar a melhoria das condições de ocupação, mediante: implantação de subzonas de incentivo à produção de moradias regulares de interesse social, urbanização de favelas, regularização urbanística e fundiária, implantação de infra-estrutura de saneamento ambiental, estimular o desenvolvimento de sub-centros funcionais na região de Santa Cruz; Promover a melhoria nas condições do ambiente urbano, mediante: Reurbanização de áreas de interesse significativo, Promoção da regularização urbanística, Desenvolvimento de sub-centros funcionais; Promover melhorias nas condições de mobilidade e acessibilidade mediante: Reestruturação do sistema viário de circulação e de transporte público com prioridade para a criação de faixas exclusivas para transporte de alta capacidade nas vias estruturais, para a construção de terminais rodoviários de integração nos principais, revitalização do ramal da rede ferroviária próximo à Av. Brasil, Atendimento de todos os bairros por linhas de ônibus regulares, Ampliação do número das passagens de pedestres ao longo da Av. Brasil e da via férrea, Promoção de melhorias físicas e alargamento das principais vias, Implantação de estação de integração de transporte público, Ampliação da rede cicloviária na região; Promover a proteção do meio ambiente natural; Promover a proteção e conservação do patrimônio cultural utilizando-os para fins culturais, educativos e de lazer; Estimular as atividades turísticas na região litorânea; Revitalizar as atividades do setor agropecuário e pesqueiro.



### Macrozona de Ocupação Condicionada

Promover a melhoria do ambiente urbano mediante: Definição das áreas e comunidades onde deverão ser implantadas AEIS, Incentivo à atividade hoteleira com a instalação de tipos diversificados de hospedagem, Elaboração de legislação específica e revisão de parâmetros de uso e ocupação do solo, Definição de critérios específicos de uso e ocupação para o entorno dos morros tombados; Promover a proteção ambiental, mediante: Criação de parques urbanos nas orlas das lagoas e no entorno das encostas, Efetivação da implantação do Parque Marapendi, Critérios para a ocupação das ilhas das lagoas da Baixada de Jacarepaguá, Reflorestamento de áreas degradadas em baixadas e encostas e implantação de eco-limites, Inibir a ocupação desordenada de áreas públicas e de áreas para implantação de infra-estrutura na Baixada de Jacarepaguá; Estabelecer plano de prioridades para implantação do sistema viário principal e promover melhorias nas condições de mobilidade na Baixada de Jacarepaguá; Incentivar o desenvolvimento de atividades turísticas, desportivas e culturais; Estabelecer padrões de urbanização a serem adotados nas áreas em processo de ocupação pela iniciativa privada e condições de estabelecer as contrapartidas cabíveis visando a boa da qualidade do ambiente urbano e a proteção ambiental na implantação de novos empreendimentos de grande porte.

### Macrozona de Ocupação Incentivada

Priorizar o investimento na melhoria geral do ambiente urbano e das condições de ocupação; Promover a criação de áreas verdes, espaços para recreação, esporte, lazer e atividades culturais; Promover a requalificação urbana e ambiental em áreas consideradas degradadas; Promover melhorias nas condições de mobilidade, mediante: Remanejamento de terminais e racionalização do serviço de ônibus, Melhoria das condições de acesso rodoviário ao bairro do Caju, Melhoria da rede viária e de transportes, Estabelecer plano de prioridades para implantação dos projetos de alinhamento das principais vias de ligação do Centro com os bairros da Zona Norte, Criação de linhas de transporte integrado nos bairros servidos pelo sistema metroviário, Alargamento e melhorias no complexo viário nos arredores das estações e dos corredores lindeiros à linha férrea, Provimento dos terminais rodoviários, viadutos, ciclofaixas, bicicletários e edifícios-garagem, fortalecendo as centralidades regionais; Rever a legislação de uso e ocupação do solo para promoção de melhorias específicas especialmente em Jacarepaguá e nos bairros da Ilha do Governador; Promover a revitalização urbana da Zona Portuária e dos bairros da Saúde, Gamboa e Santo Cristo, mediante: Renovação urbana, com investimentos em infra-estrutura e produção de moradia; Regualificação dos espaços públicos, ampliação das áreas verdes e da arborização; melhoria das condições de acesso rodoviário ao bairro do Caju.

### Macrozona de Ocupação Controlada

Promover melhorias nas condições de mobilidade mediante: racionalização do serviço de ônibus e redução de veículos em circulação; remanejamento de terminais e criação de corredores expressos para ônibus de alta capacidade; apoio à implantação progressiva e contínua das linhas 1 e 4 do sistema metroviário e ampliação de sua abrangência para as áreas adjacentes, através do transporte integrado; criação de alternativas para estacionamento e guarda de veículos compatíveis com as características locais em todos os bairros, com critério de prioridade para os moradores; ampliação do sistema cicloviário existente, com infra-estrutura de apoio, regulamentação e fiscalização de sua utilização; Elaborar plano geral para melhoria sócio-espacial do ambiente urbano nos assentamentos de baixa renda e seus entornos; Promover a diversificação do uso e ocupação na Área Central; Estimular a reconversão de imóveis tombados e preservados, para o uso comercial e de serviços complementares ao uso residencial, atividades de hospedagem, apoio ao turismo, culturais, artísticas e de lazer; Promover melhorias urbanísticas, preservando o patrimônio cultural e ambiental de Santa Tereza; Priorizar a requalificação em áreas urbanas com alto potencial para a reprodução dos investimentos; Controlar o adensamento e a intensidade de ocupação do solo na Zona Sul, na defesa de um ambiente urbano de qualidade.

## **ANEXO 2**

## Índices de Aproveitamento de Terreno Propostos

Macrozonas	Regiões de Planejamento	Regiões Administrativas	IAT
<b>Controlada</b>	AP 1.1 Centro	II - Centro	11
		XXI - Ilha de Paquetá	1,5
		XXIII - Santa Teresa	1,5
	AP 2.1 Zona Sul	IV - Botafogo	2,5
		V - Copacabana	2,5
		VI - Lagoa	2,5
XXVII - Rocinha		2,5	
AP 2.2 Tijuca	VIII - Tijuca (parte) - Alto da Boavista	1	
<b>Incentivada</b>	AP 1.1 Centro	I - Portuária	5
		III - Rio Comprido	4
		VII - São Cristóvão	6
	AP 2.2 Tijuca	VIII - Tijuca (parte) - excluído Alto da Boavista	3,5
		IX - Vila Isabel	3,5
	AP 3.1 Ramos	X - Ramos	4
		XXX - Complexo da Maré	3
	AP 3.2 Méier	XIII - Méier	4
		XXVIII - Jacarezinho	4
	AP 3.3 Madureira	XIV - Irajá	3,5
		XV - Madureira	4
	AP 3.4 Inhaúma	XII - Inhaúma	3,5
		XXIX - Complexo do Alemão	3,5
	AP 3.5 Penha	XI - Penha	4
		XXXI - Vigário Geral	4
	AP 3.6 Pavuna	XXII - Anchieta	3,5
		XXV - Pavuna	3,5
	AP 3.7 Ilha Governador	XX - Ilha do Governador	2
AP 4.1 Jacarepaguá	XVI - Jacarepaguá (parte) - excluída a área do Decreto Nº 3.046, de 27 de abril de 1981	2	
	XXXIV - Cidade de Deus	3	
AP 5.1 Bangu	XXXIII - Realengo	3,5	
<b>Condicionada</b>	AP 4.1 Jacarepaguá	XVI - Jacarepaguá (parte) - área do Decreto Nº 3.046, de 27 de abril de 1981	1,5 a 3
	AP 4.2 Barra da Tijuca	XXIV - Barra da Tijuca	1,5 a 3
	AP 5.4 Guaratiba	XXVI - Guaratiba	1,5
<b>Assistida</b>	AP 5.1 Bangu	XVII - Bangu	3,5
	AP 5.2 Campo Grande	XVIII - Campo Grande	3,5
	AP 5.3 Santa Cruz	XIX - Santa Cruz	3

<b>MACROZONA DE OCUPAÇÃO</b>	<b>BAIRROS / ÁREAS PASSÍVEIS DE OUTORGA ONEROSA</b>	<b>COEFICIENTE APROVEITAMENTO BÁSICO</b>	<b>COEFICIENTE APROVEITAMENTO MÁXIMO</b>
<b>CONTROLADA</b>	Centro - Área Central 2 (1)	11	15
	Demais Áreas da Macrozona	2,5	3,5
<b>INCENTIVADA</b>	AEIU Porto do Rio (2)	5	10
	Av. Brasil	4	5,5
	Av. Dom Helder Câmara	4	5
	Vias integrantes do eixo viário T5	3,5	4,5
	Rodovia Presidente Dutra	4	4,5
	Estrada do Galeão	2	3
<b>CONDICIONADA</b>	Barra da Tijuca, Itanhangá	1,5	2
	Barra da Tijuca: Núcleos da Subzona A-18 (3)	3	4
	Jacarepaguá: Subzona A-37 (3)	3	6
	Recreio, Vargem Pequena, Camorim, Vargem Grande	1,5	3
<b>ASSISTIDA</b>	Av. Brasil	3,5	4

(1) Decreto nº 322, de 3 de março de 1976

(2) Decreto nº 20.658, de 19 de outubro de 2001

(3) Decreto nº 3.046, de 27 de abril de 1981