



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – UNIRIO**  
**CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS – CCJP**  
**ESCOLA DE CIÊNCIAS JURÍDICAS - ECJ**

**CAROLYNE NORBERTO OLIVEIRA**

**A REVITALIZAÇÃO DE CENTROS URBANOS E POLÍTICAS PÚBLICAS: UM  
ESTUDO DE CASOS DO PROJETO REVIVER CENTRO**

**RIO DE JANEIRO**

**2023**

**CAROLYNE NORBERTO OLIVEIRA**

**A REVITALIZAÇÃO DE CENTROS URBANOS E POLÍTICAS PÚBLICAS: UM  
ESTUDO DE CASOS DO PROJETO REVIVER CENTRO**

Trabalho de Conclusão de curso  
apresentado ao curso de graduação em  
Direito da Universidade Federal do Estado  
do Rio de Janeiro como requisito parcial à  
obtenção do título de bacharel em direito.

Orientadora: Prof<sup>o</sup> Dr<sup>a</sup>.Claudia Tannus  
Gurgel do Amaral

**RIO DE JANEIRO**

**2023**

**CAROLYNE NORBERTO OLIVEIRA**

**A REVITALIZAÇÃO DE CENTROS URBANOS E POLÍTICAS PÚBLICAS: UM  
ESTUDO DE CASOS DO PROJETO REVIVER CENTRO**

Trabalho de Conclusão de curso  
apresentado ao curso de graduação em  
Direito da Universidade Federal do Estado  
do Rio de Janeiro como requisito parcial à  
obtenção do título de bacharel em direito.

Orientadora: Prof<sup>o</sup> Dr<sup>a</sup>.Claudia Tannus  
Gurgel do Amaral

Data de aprovação: \_\_\_\_ / \_\_\_\_ /2023

Banca Examinadora:

---

Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup>. Claudia Tannus Gurgel do Amaral (orientadora)

---

Prof. Dr. Paulo Roberto Soares Mendonça

---

Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Veronica Azevedo Wander Bastos

Dedico ao meu amado avô Josué Luiz Noberto

## RESUMO

A Moradia enquanto direito fundamental de segunda dimensão, garantia constitucional e o que estabelece um dos pilares da identidade do homem enquanto cidadão, desde sempre é pauta nas esferas legislativas e judiciárias, dado que grande parte da população ainda não tem acesso. Pensar o Direito da Cidade sem pensar no Direito à Moradia, bem como pensar projetos imobiliários sem pensar em projetos urbanísticos que projetam a cidade para todos, equivale a perpetuar um histórico de desigualdades em um contexto de cidade que não vislumbra o contingente populacional em estado de vulnerabilidade social, o qual não possui acesso aos recursos urbanos que o Estatuto da Cidade propõe. Nesse contexto, o presente trabalho pretende demonstrar, através do estudo de caso por pesquisa básica pura, teórica e descritiva, com base na análise da legislação do Projeto Reviver Rio, enquanto projeto de política pública municipal que propõe a recuperação urbanística da região central do Rio de Janeiro, o papel das políticas públicas urbanísticas no direito à cidade, seu impacto no déficit habitacional quando refletem projetos de moradia social, com ênfase no pontos práticos positivos e negativos do Projeto Reviver Centro, enquanto política que propõe benefícios sociais e fiscais a quem investe na construção, a quem investe no imóvel, bem como aos que não possuem renda para financiar um imóvel e se encontram, inclusive, em situação de rua. Neste interim, nas diferentes fases do ciclo da Política Pública, o direito está presente na implementação de direitos sociais, na existência formal que o direito confere às Políticas Públicas, na relação entre instituições e Políticas Públicas ou mesmo na relação entre política e direito para implementação de ações governamentais, sendo pautada nesta interrelação entre direito e política pública a análise do Projeto Reviver Rio.

**Palavras-chave:** Política. Cidade. Reurbanização. Moradia.

## ABSTRACT

Housing as a second-dimensional fundamental right, a constitutional guarantee and what establishes one of the pillars of man's identity as a citizen, has always been an issue in the legislative and judicial spheres, given that a large part of the population still does not have access. Thinking about the Right to the City without thinking about the Right to Housing, as well as thinking about real estate projects without thinking about urban projects that design the city for everyone, is equivalent to perpetuating a history of inequalities in a city context that does not envisage the population in a state of social vulnerability, which does not have access to the urban resources that the City Statute proposes. In this context, the present work intends to demonstrate, through a case study through pure basic, theoretical and descriptive research, based on the analysis of the legislation of the Reviver Rio Project, as a municipal public policy project that proposes the urban recovery of the central region of Rio de Janeiro, the role of public urban policies in the right to the city, their impact on the housing deficit when they reflect social housing projects, with an emphasis on the positive and negative practical points of the Reviver Centro Project, as a policy that proposes social and fiscal benefits to those who invest in construction, to those who invest in the property, as well as to those who do not have the income to finance a property and are even homeless. In the meantime, in the different phases of the Public Policy cycle, the law is present in the implementation of social rights, in the formal existence that the law gives to Public Policies, in the relationship between institutions and Public Policies or even in the relationship between policy and law for implementation government actions, with the analysis of the Reviver Rio Project being based on this interrelationship between law and public policy.

**Keywords:** Policy. City. Reurbanization. Home.

## SUMÁRIO

1.	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	9
2.	<b>POLÍTICA PÚBLICA</b> .....	10
2.1.	<b>CONCEITO</b> .....	11
2.2.	<b>POLÍTICA PÚBLICA E O DIREITO</b> .....	13
3.	<b>O DIREITO À CIDADE E AS POLÍTICAS PÚBLICAS URBANAS</b> .....	14
3.1.	<b>CONCEITO DE DIREITO À CIDADE – ORIGEM</b> .....	15
3.2.	<b>A CONSTITUIÇÃO DE 1988 E O DIREITO À CIDADE</b> .....	17
3.3.	<b>O ESTATUTO DA CIDADE E O DIREITO À CIDADE</b> .....	21
3.4.	<b>POLÍTICAS PÚBLICAS URBANAS E AS DIRETRIZES NORMATIVAS</b> ....	25
4.	<b>PROJETO REVIVER RIO</b> .....	28
4.1.	<b>DOS INSTRUMENTOS DE PARCELAMENTO, EDIFICAÇÃO E UTILIZAÇÃO COMPULSÓRIA</b> .....	36
4.2.	<b>DA OPERAÇÃO INTERLIGADA</b> .....	36
4.3.	<b>BENEFÍCIOS FISCAIS – Lei nº 6.999, DE 14 de Julho de 2021</b> .....	40
4.4.	<b>RECONVERSÃO DE EDIFICAÇÕES REGULARMENTE LICENCIADAS E CONSTRUÍDAS PARA USO RESIDENCIAL E MISTO</b> .....	40
4.5.	<b>NOVAS EDIFICAÇÕES RESIDENCIAIS E MISTAS</b> .....	41
4.5.1.	<b>LOCAÇÃO SOCIAL</b> .....	42
4.5.2.	<b>EXECUÇÃO DE OBRAS EM IMÓVEIS EM PÉSSIMO ESTADO DE CONSERVAÇÃO</b> .....	42
4.5.3.	<b>CONCLUSÃO DE OBRAS PARALISADAS EM ESTÁGIO DE ESTRUTURA</b> .....	42
4.6.	<b>CONDIÇÕES PARA A OBTENÇÃO DOS BENEFÍCIOS FISCAIS</b> .....	43
4.7.	<b>ESTUDO DE CASO</b> .....	43
4.8.	<b>PONTOS SENSÍVEIS DO PROJETO REVIVER CENTRO – ASPECTOS PRÁTICOS</b> .....	49
5.	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	52
	<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	54

## 1. INTRODUÇÃO

Em decorrência do processo de globalização, a interação entre indivíduos, empresas e outras organizações nacionais e internacionais tem crescido exponencialmente, o que demandou modificação da dinâmica organizacional e de estruturas da ação pública. Neste bojo, o processo de política pública se apresenta como forma de lidar com as incertezas decorrentes das rápidas mudanças de contexto, de modo a responder de forma mais eficiente às demandas e necessidades sociais.

Há previsão no ordenamento jurídico de inúmeros direitos sociais, embora o novo desafio do direito seja não apenas positivizar direitos, mas levá-los ao campo prático com a concretização desses direitos previstos, de modo que não se baste a declaração de intenção, mas coexista no campo prático com os meios de disponibilização desses direitos. Norberto Bobbio aponta que: “O problema fundamental em relação aos direitos do homem, hoje, não é tanto o de justificá-lo, mas o de protegê-los”. As Políticas Públicas, portanto, representam um mecanismo de transformação do direito positivado no espaço abstrato do ordenamento jurídico, eis que ainda não existente no mundo prático, em realidade material com a implementação dos direitos respectivos.

A ação governamental deve apresentar processos, procedimentos e recursos necessários para a consecução do que pretende atingir, o que depende de interesse político para concretizar a formulação de políticas públicas, e, conseqüentemente, a efetivação de direitos sociais. De modo geral, o Poder Legislativo costuma definir, a partir de sua competência constitucional, os fins da política, enquanto o Executivo se encarrega de definir os meios de implementação. Entretanto, a depender da iniciativa de lei responsável pela construção do arcabouço da ação governamental, essas funções podem ser intercambiáveis entre os poderes.

Quanto ao direito, as normas jurídicas são criadas por instituições, havendo necessidade de materialidade institucional do Estado, podendo estas instituições conferirem formalidade às políticas públicas.

No que diz respeito a políticas públicas urbanas na cidade do Rio de Janeiro, o objetivo é viabilizar o desenvolvimento urbano proposto em seu plano diretor a fim de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, o que se pretende analisar no plano de recuperação urbanística, cultural, social e econômica da região central do Rio de Janeiro, Projeto Reviver Centro.

## 2. POLÍTICA PÚBLICA

Preliminarmente, a literatura sobre *policy analysis* diferencia três dimensões da política, quais sejam Polity (Instituições Políticas) - Abarca as organizações e procedimentos que conduzem os processos políticos, estrutura institucional do sistema político-administrativo, compreende tanto sistemas e regimes de governo como as grandes ideologias que norteiam as sociedades de Estado e os partidos políticos; politics (Processos políticos) - Atividade política e o processo de tomada de decisões sobre assuntos coletivos, são as articulações com cartas de poder para alcançar algum objetivo; e policy (políticas públicas) - Iniciativas de ação pública, "dispositivos político-administrativos coordenados em torno de objetivos explícitos" (Muller & Surel, 2002, p. 11), conjunto de diretrizes que norteiam a ação gestora de um governo.

Portanto, as Políticas Públicas especificamente são criadas com o propósito de promoção de mudanças sociais, instrumentos técnico-políticos voltados ao enfrentamento de um dado problema social. Conforme a definição de Peters (2015), políticas públicas são um conjunto de atividades que os governos empreendem com a finalidade de mudar sua economia e sociedade.

Entre os diversos significados da expressão “Política Pública”, Aguilar Villanueva afirma, inspirando-se em Subirats e em Hogwood e Gunn, que “política pode denotar várias coisas: um campo de atividade governamental (política de saúde, educacional, comercial), um propósito geral a ser realizado (política de emprego estável para os jovens), uma situação social desejada (política de restauração de centros históricos, contra o tabagismo, de segurança), uma proposta de ação específica (política de reflorestamento dos parques nacionais, de alfabetização de adultos), uma norma ou normas que existem para determinada problemática (política ecológica, energética, urbana), um conjunto de objetivos e programas de ação que o governo tem em um campo de questões (política de produtividade agrícola, de exportação, de luta contra a pobreza). Ou a política como produto e resultado de específica atividade governamental, o comportamento governamental de fato (a política habitacional conseguiu construir n número de casas, a política de emprego criou n postos de trabalho), o impacto real da atividade governamental (diminuição do crime urbano, aumento da conclusão do ciclo básico de estudos, diminuição dos preços ao consumidor, redução da inflação), o modelo teórico ou a tecnologia aplicável em que se sustenta uma política governamental (política da energia, política de renda regressiva, política de ajuste e estabilização)”.

## 2.1. CONCEITO

Para que se entenda o conceito de política pública é preciso questionar por que fazemos políticas públicas, as quais representam uma mudança de dado problema social. Quanto aos atores da política pública, há a abordagem multicêntrica e estadocêntrica, onde a primeira considera que grupos e organizações sociais (ONGs, associações, redes etc.), em razão de sua natureza coletiva e em associação ou não com o Estado, são atores de políticas públicas. Já a segunda abordagem considera políticas públicas monopólios de atores estatais, e o que determina se uma política é ou não pública é a personalidade jurídica do ator protagonista.

A abordagem estadocêntrica relaciona a centralidade do Estado pelos seguintes fatores: Monopólio do uso da força legítima; papel de produtor de leis, o que abarca o poder de enforcement; papel de representante do interesse coletivo; controle de importantes recursos sociais, garantindo-lhe os meios para criar e manter políticas. Esta abordagem estadocêntrica admite que grupos e organizações não estatais podem influenciar os processos das políticas públicas, mas eles não teriam centralidade (Secchi, 2015).

Portanto, ao falar em política pública existem três diretrizes, quais sejam o propósito, que é a razão de fazermos política pública, os atores, que é a indagação sobre quem elabora as políticas públicas, e, por fim, o processo, sobre como são elaboradas as políticas públicas. Inicia pelo conjunto de interpretações, decisões, ações e avaliação sobre determinado problema social, as quais são orientadas por valores, ideais e visões, gerando interações e conflitos entre os atores das políticas para gerar alguma transformação de ordem local.

Inicialmente, as etapas da política pública estão a preparação da decisão política, a decisão política propriamente ou a decisão tomada por um político ou pelo congresso, sua formalização por meio de uma norma jurídica. Posteriormente, ocorre a preparação para a execução, podendo se dar pela elaboração de planos, programas e projetos da execução, de modo a pôr em prática a decisão política. As políticas públicas passam pela etapa de formulação, implementação e avaliação. Num primeiro momento define-se a agenda, a inclusão de pleitos e necessidades sociais específicas na lista de prioridades do poder público, onde os temas passam a ser objeto de debates. O segundo momento é a elaboração, onde a identificação e delimitação de um problema potencial leva a possíveis alternativas, avaliação de custos e efeitos de cada uma delas. No terceiro momento seria a formulação, onde há a seleção e especificação da alternativa considerada mais conveniente junto aos objetivos definidos e seu marco jurídico, administrativo e financeiro. No quarto momento a implementação, formada pelo planejamento e organização

do aparelho administrativo e dos recursos humanos, financeiros, materiais e tecnológicos necessários para executar uma política, é a preparação para colocar em prática a política com a elaboração de todos os planos programas e projetos que permitirão a execução.

A execução é o conjunto de ações destinado a atingir os objetivos estabelecidos pela política através de sua realização prática, nesta etapa se realizam estudos de obstáculos e análises de burocracia. O acompanhamento é quando há a supervisão da execução de uma atividade, a fim de assegurar a consecução dos objetivos estabelecidos. Por fim, a avaliação será a análise dos efeitos produzidos na sociedade pela política pública respectiva.

**Figura 1 – Ciclo das Políticas Públicas**



Arte: Divulgação/ALMG

As políticas públicas, portanto, demonstram a importância das instituições estatais tanto como organizações, pelas quais os agentes públicos (eleitos ou administrativos) perseguem finalidades que não são exclusivamente respostas a necessidades sociais. O poder constituído do Estado possibilita a concretização institucional-legal de uma determinada política, e é justamente enquanto representante dos interesses dos setores dirigentes que o Estado atua no plano da formulação de políticas, sendo o processo político que delinea a política pública, e quanto mais interesses estiverem envolvidos e quanto mais divergentes forem, mas necessário que o Estado esteja aberto para negociação de interesses diversos. Importante ressaltar sobre a seleção de demandas que são ou não consideradas não reside exclusivamente na capacidade do Estado reprimi-las ou não, mas na capacidade dos atores sociais ganharem espaços, institucionais ou não, a fim de representar um grupo no aparelho estatal, e mais relevante que os interesses, está se são públicos ou privados, visto que a multiplicidade de interesses, se

majoritariamente privados, facilita o atendimento às demandas de grupos mais fortes politicamente ou economicamente, em vez de interesses públicos. Especificamente sobre as políticas sociais, estas dependem ainda mais das relações políticas, visto que deveriam ser consideradas como estratégia para desenvolvimento e não responsabilizadas pelo déficit dos Estados.

O reconhecimento de que os bens sociais são responsabilidade do conjunto da sociedade e não exclusivamente do Estado é, portanto, o que possibilita sua aquisição como direito. O Estado intermedeia e institui o direito via políticas sociais, mas é no plano societário que elas alcançam o status de direito e, portanto, o Estado só o fará como tal se assim for definido pelas relações políticas que se estabelecem entre ele e a sociedade.

## **2.2. POLÍTICA PÚBLICA E O DIREITO**

O direito é responsável pela mudança desenhada institucionalmente pela Constituição Federal para a sociedade, o que se confirma pelo clamor de cidadania e limitação aos desmandos do Estado, representando a Constituição de 1988 um programa para o futuro, o que justifica o debate sobre políticas sociais no Brasil, bem como a adoção de princípios político-constitucionais que explicitam as valorações políticas fundamentais do constituinte. Isto porque o juiz passa a ser um agente de transformações sociais, através da razoabilidade, proporcionalidade e moralidade para enfrentar novas questões colocadas pelo pluralismo de interesses da sociedade, o que legitima o judiciário nas demandas sociais que buscam efetivação de direitos sociais, no novo arranjo de políticas públicas.

A partir da efetivação dos direitos fundamentais, o Poder Judiciário busca justificar e legitimar a resposta à demanda pela efetivação de um direito social, lógica que reside no neoconstitucionalismo ou constitucionalismo contemporâneo.

Em qualquer das denominações, há um protagonismo do poder judiciário quando defende o constitucionalismo como melhor opção para o Estado e uma nova visão de interpretação da teoria do direito. Vale dizer que a judicialização das políticas públicas é a provocação do poder judiciário pela sociedade, individualmente pelo cidadão ou por intermédio de algum ator do campo jurídico, como o Ministério Público, para efetivação de um direito fundamental social. O que quer dizer que as demandas ao poder judiciário no que se refere a judicialização de políticas públicas pode incluir a efetivação de um direito fundamental social que ainda não foi implementado por intermédio de uma política pública, a efetivação de um direito fundamental social existente em política pública, mas não implementada, a alteração no desenho da política pública, ou mesmo o desenho de uma política pública. Visto que os direitos sociais estão

previstos constitucionalmente, e há casos em que o poder político ainda não os implementou, é onde reside a judicialização das políticas públicas, cuja discussão principal é o limite do controle judicial sobre as Políticas Públicas.

### **3. O DIREITO À CIDADE E AS POLÍTICAS PÚBLICAS URBANAS**

Segundo Lefebvre Henri, as discussões urbanísticas passam ao domínio público através de jornais e livros, não mais sendo temática dos círculos dos especialistas e intelectuais, ao mesmo passo que o urbanismo se torna ideologia e prática, cujo objetivo é que a problemática urbana seja uma base de discussão e atuação nos programas políticos.

A cidade preexiste à industrialização, tendo havido a cidade oriental, ligada ao modo de produção asiático, cidade arcaica, grega ou romana, ligada à posse de escravos, e depois a cidade medieval, inserida em relações feudais, mas em luta contra a feudalidade da terra. Ocorre que, após o início da industrialização e o nascimento do capitalismo concorrencial com a burguesia especificamente industrial, e a partir do sobreproduto crescente da agricultura em detrimento dos feudos, as Cidades começam a acumular riquezas, prosperando o artesanato, tornam-se centros de vida social e política, onde os grupos dirigentes investem grande parte de suas riquezas nas cidades em que dominam, o que se vai se alterando na medida em que o capitalismo torna móvel a riqueza já que constitui circuito de trocas e redes que permitem transferências de dinheiro, deixando a riqueza de ser principalmente imobiliária, visto que a produção agrícola e a propriedade da terra deixam de ser predominantes.

A partir da centralização do Poder nas mãos do Estado, passa-se a distinguir a sociedade, o Estado e a Cidade, onde a cidade conserva um caráter de comunidade, comportando as assembleias gerais ou parciais, bem como a chamada luta de classes em decorrência da separação de ricos e pobres, o que reforça o sentimento de pertencimento, tendo as concentrações urbanas acompanhado as concentrações de capitais.

Há, portanto, a industrialização e urbanização, crescimento e desenvolvimento, produção econômica e vida social, cuja coexistência acaba por ser conflitante, haja vista que, historicamente, há inúmeras questões envolvidas entre realidade urbana e realidade industrial, havendo aumento da concentração urbana, populações se amontoando e atingindo densidades grandes (por unidade de superfície ou de habitação), núcleos urbanos antigos se deterioram, as pessoas se deslocam para periferias distantes, escritórios substituem apartamentos nos centros urbanos, as vezes esses centros são abandonados e tornam-se os chamados "guetos" ou

"cortiços" de pessoas desfavorecidas, outras vezes pessoas abastadas conservam posições na região central da cidade.

A cidade se compõe de espaços desabitados, inabitáveis, edifícios públicos, monumentos, praças, ruas, e sempre teve relações com a sociedade no seu conjunto, com sua composição e seu funcionamento, com seus elementos constituintes e sua história, ou seja, ela muda quando a sociedade muda, não representando essas mudanças resultados passivos da globalidade social, vez que depende das relações diretas entre pessoas e grupos que compõem a sociedade (famílias, corpos organizados, profissões, corporações, etc.). Uma definição possível e não exaustiva seria que a cidade é a realidade presente, imediata, dado prático-sensível, e o urbano é a realidade social composta de relações a serem concebidas, construídas ou reconstruídas pelo pensamento, ambos não podem ser compreendidos sem as instituições oriundas das relações de classe e propriedade, visto que a estrutura social está presente na cidade, ela é um pedaço do conjunto social e representa a presença social dessas relações.

### **3.1. CONCEITO DE DIREITO À CIDADE – ORIGEM**

O direito à cidade não pode ser concebido como um simples direito de visita ou de retorno às cidades tradicionais, mas sim direito à vida urbana, se manifesta como superior dos direitos, tendo sido ocultados os problemas da cidade e da sociedade urbana, que dependem de uma política de habitação e técnicas arquitetônicas, bem como a organização industrial e planificação global. Paralelamente, a ampliação do direito à cidade é um fator decisivo para o bem-estar das classes mais desfavorecidas, bem como dar efetividade prática ao direito urbanístico representa uma política urbana para o desenvolvimento nacional diante da globalização e evoluções tecnológicas.

Paralelamente, o termo direito à cidade está descrito no Estatuto da Cidade (Lei no 10.257/2001), no art. 2º, incisos I e II, que dispõem sobre o direito a cidades sustentáveis, onde há a regulamentação dos artigos referentes à política urbana no âmbito federal (arts. 182 e 183 da Constituição Federal de 1988 – CF/1988), os quais serão tratados posteriormente.

Em 1968 através do sociólogo e filósofo marxista Henri Lefebvre (1901-1991) num contexto de protestos e reformas educacionais em Paris, onde a sua definição do espaço urbano era a "Projeção da sociedade sobre o terreno", entendia que as cidades passaram a ser produzidas como mercadorias na época da industrialização, cujo resultado era a alienação ou a chamada "miséria urbana", onde o trabalhador periférico que enfrentava longas horas no transporte público para ir trabalhar e o mesmo

lapso temporal para voltar para sua casa era uma vítima de um espaço regulado com demarcação de vida com pouca possibilidade para o encontro e lazer.

Vale dizer que no século XX, Henri Lefebvre, estudou a transição das pequenas cidades medievais e a expansão das cidades, com o desenvolvimento da industrialização, o que fez surgir um processo de "implosão-explosão" das cidades, fazendo aflorar os problemas de conjunto nas cidades, a que deu nome de "urbanismo". Decorrente da industrialização é que surgem o direito do trabalho, direito à educação, direito de habitar, surgindo o direito à cidade, conforme uma passagem de *Le Droit à la ville*, Lefebvre afirma, “como um apelo, como uma exigência”, sendo as pessoas titulares do direito de "habitar" na cidade, o que dá origem ao direito à cidade, segundo entendimento de Lefebvre.

Dessa forma, o conceito surge como contrário à esta alienação provocada pelos imperativos de uma urbanização desenfreada, cujas críticas giravam em torno dos gestores públicos e urbanistas, de modo a incentivá-los a pensar a cidade como um lugar de encontro, cujo valor seria o uso e não a "troca".

O acesso à moradia tem ampliado os espaços na academia em todo o mundo, contudo, a tarefa de ampliar o acesso ainda representa um desafio no Brasil, eis que, conforme matéria da Carta Capital, o Censo de 2022 apresentou que a cada 100 domicílios particulares no Brasil, 13 estão vagos, contabilizando 11,4 milhões de casas e apartamentos vazios no país. O estado de São Paulo tem a maior quantidade de domicílios vazios, com 2 milhões de unidades, representando 12% das moradias particulares contadas pelo IBGE no estado. A crítica dos movimentos populares sobre os planos diretores sempre gira em torno dos planos não resolverem a falta de moradia para quem não pode custear os altos valores de aluguel ou financiamentos de regiões com infraestrutura. Verifica-se que o aumento de vagas não reflete necessariamente um aumento de moradias disponíveis, onde o déficit habitacional tem mais a ver com a questão do acesso adequado à moradia, pois por vezes o domicílio existe, mas as pessoas não conseguem ter acesso a esse domicílio adequado, bem como o cálculo do déficit também considera habitações com problemas de infraestrutura, como problemas de água, esgoto e energia elétrica.

Para a pesquisadora do LabCidade da Universidade de São Paulo (USP), Isadora Guerreiro, em cidades que tiveram aumento de população e ainda sim têm casas vagas e déficit habitacional, pois revelaria uma dinâmica imobiliária desregulada, vez que se o município está ganhando população, mas aumentam os imóveis vazios, verifica-se um problema imobiliário que reflete que as casas estão ficando vazias e por alguma razão as casas que estão ficando vazias não estão indo para a população que cresce.

A discussão existente quanto às moradias não aplicáveis ao público pertencente ao déficit habitacional é que a maior parte da política habitacional investe em construção de novas unidades e

não na requalificação de unidades mais antigas, visto que é o que traz mais rentabilidade ao setor imobiliário. Paralelamente, a especulação imobiliária pode ser um relevante instrumento de exclusão social, visto que a partir das diretrizes do plano diretor, no raio de competência municipal, a propriedade particular não edificada, subutilizada ou mal utilizada, por meio da política urbana, deve se adequar para desenvolver funções socioambientais, estando exposto o infrator a sofrer sanções dispostas no art. 4º, do art. 182, da Constituição Federal.

Pode-se dizer que o direito à cidade é um direito difuso e coletivo, de natureza indivisível, de que são titulares todos os habitantes da cidade, gerações presentes e futuras, sua interpretação deve se dar à luz da garantia e da promoção dos direitos humanos, compreendendo os direitos civis, políticos, sociais, econômicos e culturais. O Estatuto da Cidade, como se verá adiante, reforçou a importância dos planos diretores como efetivação do direito da cidade, com a inclusão de diretrizes sobre parcelamento de solo, edificação e utilização compulsórios, o Imposto Territorial Urbano (IPTU) progressivo no tempo, o direito de preempção, direito de superfície, outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso, a transferência do direito de construir, entre outros.

O direito à cidade também possui referências em documentos produzidos em fóruns internacionais como a Carta Mundial pelo Direito à cidade (Fórum Social Mundial Policêntrico, 2006), a Carta-Agenda pelos Direitos Humanos nas Cidades (CGLU - 2009), a Carta da Cidade do México pelo Direito à Cidade (2009), a Carta do Rio de Janeiro sobre o Direito à Cidade (2010), entre diversos outros.

O que se entende, dado o exposto, é que o processo acelerado de urbanização junto às falhas de planejamento e gestão, geraram consequências e desafios que permanecem ainda presentes na realidade brasileira. A reforma urbana pautada no direito à cidade vem desde a década de 1960, com o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), que com a redemocratização do Brasil volta às pautas políticas com a instalação da Assembleia Constituinte, onde há a emenda popular com a definição no Capítulo II do Título VII da Constituição Federal de 1988 de dois artigos (182 e 183) sobre a política urbana no Brasil.

### **3.2. A CONSTITUIÇÃO DE 1988 E O DIREITO À CIDADE**

Direitos fundamentais, que são aqueles previstos constitucionalmente relacionados a pessoas, indisponíveis para alteração dos poderes constituídos. Embora a previsão constitucional de direitos não reflita necessariamente sua realização na prática, ela demonstra um compromisso do Estado e da sociedade com valores e princípios implícitos na centralidade dos direitos fundamentais, vinculando o Estado a eles.

Tendo sabido que a Constituição tem caráter superior ao restante do ordenamento jurídico, uma de suas funções é estabelecer vinculações mínimas aos agentes políticos, especialmente na promoção dos direitos fundamentais (Barcellos, 2010).

No contexto da constituição de 1988 os direitos sociais como educação, saúde trabalho, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância, moradia, alimentação, etc., também chamados de direitos prestacionais, ganharam relevância e demandam atuação do Estado, a qual caracteriza esses direitos como programáticos ou dirigentes, representam metas para os poderes políticos, demandando políticas públicas para sua efetivação no mundo prático.

Visto que os direitos sociais estão previstos constitucionalmente, e há casos em que o poder político ainda não os implementou, é onde reside a judicialização das políticas públicas, cuja discussão principal é o limite do controle judicial sobre as Políticas Públicas, o qual decorre de uma debilidade das instituições democráticas de representação, sendo possível que a partir de uma nova postura do Poder Judiciário, que é provocado para agir, um novo direito seja inserido na agenda pública e assim sensibilize o poder público para a formulação de uma política pública específica.

A Assembleia Nacional Constituinte reconheceu o direito urbanístico na Carta da República de 1988, mas somente em 2001 houve a regulamentação dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal, por intermédio do Estatuto da Cidade. Em 2005, editou-se a Lei nº 11.124, institui o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e criou o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e o seu Conselho Gestor. A regularização fundiária rural e urbana recebeu uma norma geral com a edição da Lei nº 13.465 de 2017, o qual fixou objetivos para a Regularização Fundiária Urbana (Reurb) a fim de garantir a participação popular e dar efetivação aos princípios do Estatuto da Cidade.

O art. 182 da Constituição Federal define que a política de desenvolvimento urbano a ser executada pelo poder público municipal, cujo objetivo é ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, que é cumprido quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor. Já o art. 183 define instrumentos para promoção da regularização fundiária urbana, em especial, a possibilidade de usucapião especial de imóvel urbano:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. (Vide Lei nº 13.311, de 11 de julho de 2016)

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

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

§ 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

Com a regulamentação dos artigos da Constituição Federal sobre política urbana, a institucionalização e execução de Políticas Públicas de infraestrutura urbana no Brasil ganham destaque somente em meados dos anos 2000, através do reconhecimento jurídico e aumento do investimento nessas políticas, com os marcos legais abaixo:

2003 - Criado o Ministério das Cidades, que concentrava o financiamento e a execução de políticas relacionadas à habitação, regularização fundiária, planejamento urbano, transporte, mobilidade e saneamento, tendo sido estabelecido também um processo de gestão democrática das políticas urbanas federais, por meio de Conferências das Cidades e do Conselho das Cidades.

2005 - Foram instituídos o Sistema Nacional de Habitação e a Política Nacional de Habitação, por meio da Lei nº 11.124, de 16 de março de 2005;

2007 - Foram estabelecidas as diretrizes nacionais para a Política Federal de Saneamento (Lei nº 11.445);

2010 - Foi instituída a Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei nº 12.305);

2012 - Foram instituídas as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei nº 12.587).

Junto a estes marcos legais, dois grandes programas de financiamento foram lançados:

2007 - Lançado o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), tendo contemplado projetos na área de infraestrutura social e urbana (Habitação, saneamento, mobilidade, redução de riscos e recursos hídricos); e

2009 - Lançado o Programa Minha Casa Minha Vida, cujo objetivo era reduzir o déficit habitacional brasileiro.

Visto isso, no contexto do pós-positivismo que teve como um dos seus expoentes o jurista Robert Alexy inseriu a tese de que os princípios constitucionais seriam normas jurídicas, onde Marmelstein (2011, p. 13) assim leciona:

(a) os princípios constitucionais possuem um forte conteúdo ético-valorativo; (b) a teoria moderna reconhece a normatividade potencializada dos princípios, ou seja, os princípios e as regras são espécies de normas jurídicas; (c) a Constituição é o ambiente mais propício à existência de princípios; (d) por isso, a Constituição passou a ocupar um papel de destaque na ciência do direito.

Paralelo a isto, a inobservância da função social da propriedade enquanto princípio, segundo Figueiredo (2014, p. 167), é o que legitima a interferência do Estado sob a propriedade privada:

Assim, a função social da propriedade cuida da socialização desses direitos individuais, de cunho privatista, no qual o uso e a fruição da propriedade privada passam a ser condicionadas a atendimento de um objetivo maior, previamente estipulado por lei, cuja inobservância legítima a interferência do Estado sob a esfera de domínio privado do proprietário, podendo, inclusive, acarretar a expropriação do bem.

Carvalho (2011, p. 23) conceitua a função social vinculando as ações e políticas públicas com a finalidade de atender os anseios da sociedade:

A função social é o poder que tem o titular do direito de atender, cumprir e desempenhar os vários programas de ações e políticas públicas, com vistas a atender os anseios da sociedade contemporânea, fazendo com que todos sejam beneficiados com a prática e o exercício dos direitos e deveres a cada um pertencente.

Dessa forma, entende-se que toda propriedade deve atender à sua função social, e na prática, a fim de fornecer funcionalidade, utiliza-se do direito à moradia. Ocorre que, para a propriedade urbana atender sua função, deve-se atender as exigências do plano diretor e as constitucionais. Tendo sabido que o plano diretor é basicamente uma diretriz para o planejamento urbano a fim de reorganizar os espaços da cidade e garantir qualidade de vida à população, não há que se falar em direito à moradia ou qualquer outro direito fundamental previsto constitucionalmente, na prática, quando os instrumentos de planejamento urbano não abarcam todo o contingente populacional, em especial, quando há prioridade para projetos estritamente mercantis.

### **3.3. O ESTATUTO DA CIDADE E O DIREITO À CIDADE**

O Estatuto da Cidade é o conjunto de normas jurídicas ou a Lei 10.257/2001, que estabelece diretrizes para a política urbana disposta na constituição Federal. O surgimento do estatuto está vinculado ao desenfreado crescimento urbano desde a segunda metade do século XX, onde houve distribuição de terra irregular e desordenada ocupação e utilização do solo. Com base na constituição, caberia aos municípios a responsabilidade pela política urbana, mas é o Estatuto da Cidade que dispõe sobre os recursos que permitem o cumprimento desses objetivos.

De modo geral, o Estatuto da Cidade traz ao ordenamento jurídico nacional a democratização do acesso à terra urbanizada e é regulador do uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança, bem-estar dos cidadãos e do equilíbrio ambiental. A Política Urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante algumas garantias, como a do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações, gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano, cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de

urbanização, em atendimento ao interesse social, planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente, oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais, 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 infraestrutura urbana; d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como polos geradores de tráfego, sem a previsão da infraestrutura 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; h) a exposição da população a riscos de desastres.

Entre os instrumentos da Política Urbana estão os planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social, planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, planejamento municipal através do plano diretor, disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo, zoneamento ambiental, plano plurianual, diretrizes orçamentárias e orçamento anual, gestão orçamentária participativa, planos, programas e projetos setoriais, planos, programas e projetos setoriais, e planos de desenvolvimento econômico e social.

Entre os institutos jurídicos e políticos estão a desapropriação, servidão administrativa, limitações administrativas, tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano, instituição de unidades de conservação, instituição de zonas especiais de interesse social, concessão de direito real de uso, concessão de uso especial para fins de moradia, parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, usucapião especial de imóvel urbano, direito de superfície, direito de preempção, outorga onerosa do direito de construir e de alienação de uso, transferência do direito de construir, operações urbanas consorciadas, regularização fundiária, assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos, referendo popular e plebiscito, demarcação urbanística para fins de regularização fundiária, e legitimação de posse.

O parcelamento, edificação ou utilização compulsórios faz referência a possibilidade de determinação pelo plano diretor para que proprietários de imóveis urbanos vazios, subutilizados ou não utilizados procedam o parcelamento, edificação ou utilização do seu imóvel, fixando um prazo para isso acontecer. O IPTU progressivo no tempo se aplica aos casos de

descumprimento das condições e prazos previstos para obrigação de parcelar, edificar ou utilizar o imóvel compulsoriamente, nesses casos em que há descumprimento, o município pode aplicar o IPTU progressivo com a majoração da alíquota pelo prazo de cinco anos consecutivos.

Quando decorridos os cinco anos de cobrança do IPTU progressivo, não tendo o proprietário procedido a obrigação de parcelamento, edificação ou utilização, o município pode proceder a desapropriação do imóvel com pagamento em títulos da dívida pública.

O Estatuto da Cidade também prevê a usucapião especial de imóvel urbano, onde aquele que possui como sua área ou edificação urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando para sua moradia ou de sua família, pode adquirir o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

O proprietário também pode conceder direito de superfície do seu terreno, por tempo determinado ou indeterminado, mediante escritura pública registrada no cartório de registro de imóveis, o que abrange o direito de utilizar o solo, subsolo ou espaço aéreo relativo ao terreno, podendo ser gratuita ou onerosa. O direito de preempção se caracteriza pela preferência do Poder Público Municipal para aquisição de imóvel urbano objeto de alienação onerosa entre particulares.

A outorga onerosa do direito de construir é estipulada através do plano diretor, onde são fixadas áreas nas quais o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário. Vale dizer que o coeficiente de aproveitamento é a relação entre área edificável e área do terreno. As operações urbanas consorciadas são 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 valorização ambiental. O plano diretor poderá, ainda, 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. Por fim, também será previamente definido os empreendimentos e atividades privados ou públicos em área urbana que dependerão de estudo de impacto de vizinhança para obter licenças ou autorizações de construção e ampliações.

Especificamente sobre o plano diretor, é aprovado por lei municipal e é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas. É obrigatório para cidades com

mais de vinte mil habitantes, integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, onde o Poder Público Municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da CF, aos integrantes de áreas de especial interesse turístico, inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional, e incluídas no cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos.

Uma vez aprovados os planos diretores municipais nas câmaras de vereadores, esses instrumentos garantem uma resposta aos pactos globais para a redução das desigualdades socioespaciais e da pobreza, o que reforça a importância da moradia digna, a coesão do território, a justa distribuição dos benefícios e dos ônus decorrentes do processo de urbanização, pois o estatuto da cidade estabelece que o poder público deve agir em prol do interesse coletivo. O objetivo é a justa distribuição dos impostos e taxas arrecadados, uma vez que torna possível a valorização imobiliária gerada pelos investimentos públicos em infraestrutura, com cobrança justa e equilibrada de outorgas e taxas de melhoria, de modo a distribuir os investimentos públicos em áreas menos favorecidas e vulneráveis do território.

Dado o exposto, quanto a infraestrutura urbana há inúmeras previsões legais que possibilitam a exploração de políticas urbanas de desenvolvimento da cidade, sendo necessário ressaltar que política urbana não é o direito à cidade, mas sim um instrumento viabilizador do direito que o cidadão já possui na prática, a fim de aproximar-se da função social da propriedade e da dinamização econômica e social do espaço da cidade, em especial no que tange o sentimento de pertencimento de cada indivíduo deste tecido urbano, incumbindo aos gestores públicos e as camadas da sociedade representantes de seus espaços a busca por formulação de políticas urbanas que forneçam na prática o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.

É neste aspecto que pode-se pensar o papel das políticas públicas e todo o ciclo de sua formulação, eis que para que sejam elaboradas políticas públicas é preciso a inclusão de pleitos e necessidades sociais específicas na lista de prioridades do poder público, onde os temas passam a ser objeto de debates, razão pela qual a lei como instrumento de possibilidades de políticas urbanas não possui aplicabilidade sem que exista a percepção de determinada problemática urbana, que também deve ser objeto de análise pelo poder público, dado que a cidade como um conjunto não pode ser pensada de maneira excludente, vez que o impacto será conjunto.

### 3.4. POLÍTICAS PÚBLICAS URBANAS E AS DIRETRIZES NORMATIVAS

Segundo o Lefebvre, o direito à cidade significa o direito dos cidadãos e dos grupos que cada cidadão constitui de figurar sobre todas as redes e circuitos de comunicação, de informação e de trocas. Assim, o direito à cidade não pode ser entendido simploriamente como uma demanda por infraestrutura, habitação social ou equipamentos urbanos por si só. Pensando nisso, ainda hoje vê-se projetos urbanísticos voltados para atração de turismo, por exemplo, o que se utiliza em muitos casos para exclusão de pessoas de baixa renda do usufruto da cidade e seus espaços públicos, e contribui para a segregação. A divisão de classes em espaços da cidade corrobora com a exclusão, razão pela qual é necessária a afirmação pelo poder público sobre o direito à cidade ser garantido, pois somente desta forma a formulação de políticas públicas atenderá todas as camadas sociais.

Conforme explicitado sobre a agenda de políticas públicas, o mesmo se aplica para agenda urbana para as cidades, onde o cenário ideal são agendas que incorporem uma perspectiva de cidade que preza pela inclusão, participação política, e proporcionar melhor qualidade de vida a todos, de modo que o desenvolvimento urbano não seja apenas associado a mercantilização do espaço com o aumento da especulação imobiliária. Em 2016 foi lançada a Nova Agenda Urbana (NAU), aprovada durante a Terceira Conferência das Nações Unidas sobre Moradia e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III), cujos objetivos são cidades e assentamentos humanos que:

(a) cumpram sua função social, inclusive a função social e ecológica da terra, com vistas a alcançar, progressivamente, a plena concretização do direito à moradia adequada como um componente do direito a um padrão de vida adequado, sem discriminação, com acesso universal a sistemas de abastecimento de água potável e saneamento, assim como acesso igualitário a bens e serviços públicos;

(b) sejam participativos, promovam a participação cívica, estimulem o pertencimento e apropriação de todos os habitantes, priorizem espaços públicos seguros, inclusivos, acessíveis, verdes e de qualidade, fortaleçam interações sociais e intergeracionais, expressões culturais e participação política e propiciem a coesão social, inclusão e segurança em sociedades plurais;

(c) alcancem igualdade de gênero e eliminem formas de discriminação, violência e assédio contra mulheres e meninas em espaços públicos e privados;

(d) estejam aptos a enfrentar os desafios e aproveitar as oportunidades de um crescimento econômico inclusivo e sustentável, utilizando a urbanização para transformação estrutural,

aproveitando economias locais e reconhecendo a contribuição de setores informais e apoiando sua transição sustentável para economia formal;

(e) cumpram suas funções territoriais para além de suas fronteiras administrativas e atuem como polos propulsores de desenvolvimento urbano e territorial equilibrado e sustentável; (f) promovam o planejamento e investimentos sensíveis à idade e ao gênero para uma mobilidade urbana sustentável, segura e acessível;

(g) Implementação de políticas de redução e gestão de risco de desastres, reduzam a vulnerabilidade, mitigação e adaptação às mudanças climáticas; e

(h) protejam, conservem, restaurem e promovam seus ecossistemas, minimizem seus impactos ambientais e migrem para adoção de padrões de consumo e produção sustentáveis.

Existem inúmeros desafios no Brasil para a implementação desta agenda urbana da ONU, e apesar de não representar um documento legalmente vinculante, ele fornece diretrizes para o desenvolvimento urbano sustentável e para a criação de políticas públicas realmente efetivas. Neste interim, em paralelo ao direito à cidade está o direito à moradia, também amparado pelos direitos sociais previstos na constituição federal, vide art. 6º. O acesso à moradia tem como marco a Lei de Terras do ano de 1850, onde são estabelecidos os primeiros critérios para aquisição de propriedade no Brasil, onde se verificava inúmeros empecilhos à aquisição de terras por imigrantes ou ex-cativos, tendo em vista o período abolicionista.

Dado o exposto, grande parte das pessoas à época não detinham o poder aquisitivo necessário para aquisição de terras, o que ocasionou a concentração de poder aos oligarcas e formas precárias de moradia, como em cortiços ou favelas. As poucas ações habitacionais tinham caráter higienista, cujo objetivo era a remoção de aglomerações habitacionais dos centros. Em paralelo ao contexto do direito à cidade está o direito à moradia, também amparado pelos direitos sociais previstos na constituição federal, vide art. 6º. O acesso à moradia tem como marco a Lei de Terras do ano de 1850, onde são estabelecidos os primeiros critérios para aquisição de propriedade no Brasil, onde se verificava inúmeros empecilhos à aquisição de terras por imigrantes ou ex-cativos, tendo em vista o período abolicionista. As poucas ações habitacionais tinham caráter higienista, cujo objetivo era a remoção de aglomerações habitacionais dos centros.

O Banco Nacional de Habitação (BNH) foi criado em 1964, tendo sido uma das primeiras ações para a construção de habitações, baseando-se na construção de unidades habitacionais em periferias que eram vendidas por meio de financiamento. Muito embora o projeto fosse destinado à população mais pobre, eram justamente os mais vulneráveis que não tinham condição de arcar com os financiamentos. Isto somado ao período de 1960 a 1980, quando

ocorreu o maior período de êxodo rural e migrações, vez que a industrialização ocasionou a mecanização do campo, cujas terras se concentraram nas mãos de poucos latifundiários, bem como a população migra para a cidade em busca de empregos, ocasionando, por consequência, ocupações irregulares pela falta de infraestrutura urbana.

Em resumo, no ano 2000, houve a definição de percentuais mínimos para serem aplicados em moradia e na saúde no período de 2000 a 2004 através da Emenda Constitucional nº 26, havendo neste mesmo período a criação do Estatuto da Cidade como visto anteriormente. Em 2003, foi criado o Ministério das cidades e em 2009 o programada Minha Casa Minha Vida, onde o financiamento vinha do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). Houve a criação do Programa de Aceleração de Crescimento Urbanização (PAC Urbanização). Em 2019, o Ministério das cidades foi fechado, e o programa Minha Casa Minha Vida foi substituído pelo Casa Verde e Amarela.

As políticas públicas de planejamento urbano e habitacionais são realizadas pelo Poder Executivo através de programas do governo, e quando se associa neste trabalho o planejamento urbano com a habitação está a se falar da insuficiência de propiciar habitar ao cidadão, uma vez que necessária a qualquer pessoa condições de habitabilidade proporcionadas pelos centros urbanos, e não somente programas habitacionais. Uma das funções da propriedade é a moradia, dado que a moradia é um direito ao acesso à propriedade da habitação, chegando-se à propriedade.

Entre os instrumentos urbanísticos do Estatuto da Cidade estão os Instrumentos de indução do desenvolvimento urbano, instrumentos de regularização fundiária, instrumentos de democratização da gestão urbana, instrumentos de financiamento da política urbana, devendo o poder executivo do município produzir o Plano Diretor, que como verificado anteriormente, é uma lei que deve ser aprovada na câmara e configura o instrumento básico da política municipal de desenvolvimento e expansão urbana, devendo contar com a participação popular.

Surgem alguns padrões de ação do planejamento urbano tradicional quando trata-se o território como simples base física do assentamento, sem considerar consequências sociais, econômicas e políticas da distribuição da população e da reprodução de desigualdades, como o estabelecimento de padrões mínimos para atingir a urbanização ideal ou adequada do ponto de vista da produção privada, trato de partes da cidade como incompletas a fim de despender grandes investimentos, trato de assentamentos considerados subnormais como ocupações "transitórias" destinadas a desaparecer em prol de assentamentos adequados, o que por vezes legitima ações como remoções, o zoneamento como estratégia de regulação baseada em padrões de ocupação e em listas de usos e atividades proibidas e permitidas na cidade, e os planos

diretores com perspectiva de grandes investimentos a serem feitos sem relação com a real capacidade de investimento do poder público.

Por fim, alguns fatores como crescimento demográfico, ocupação irregular do solo, falta de políticas públicas e de fiscalização, ocorrem em todas as regiões do Brasil, e se acentuam em cidades maiores. A pressão populacional nos centros urbanos, a crise econômica, o desemprego e alto custo do solo urbano associados à ausência de política habitacional são alguns dos fatores que levaram famílias de menor renda a buscar por sua conta e risco alternativas precárias de moradia, o que acelerou a favelização, ocupações irregulares da periferia e áreas de risco, configurando os atuais problemas urbanos.

Ocorre que, quando da formulação de uma política pública sobre esta matéria, os objetivos sempre estão em torno da redução do déficit habitacional, auxílio à regularização fundiária, criação de fontes de trabalho e estímulo ao investimento na construção civil e não deixam de representar uma importante ferramenta para organizar a forma de ocupação do espaço urbano, bem como atender as necessidades referentes ao setor da moradia, contudo, a renda média bruta familiar é o que define a inserção da família nos programas habitacionais e quanto maior a renda, maior o poder de aquisição de lugares na cidade com melhor infraestrutura, o que por vezes prejudica a concretização dos objetivos do Estatuto da Cidade em propor desenvolvimento urbano, inclusive nas áreas cujo público detenha menor poder aquisitivo.

#### **4. PROJETO REVIVER RIO**

Em junho de 2021 entrou em vigor o Projeto Reviver Centro, tendo sido a PLC 109/2023 um pacote de medidas para "turbinar" o projeto de requalificação do Centro do Rio de Janeiro, a fim de atrair o setor imobiliário com flexibilização de gabaritos, isenção de impostos e ampliação da Operação Interligada, com a inclusão de mais regiões. A Operação Interligada é o que mais chama atenção no programa, cujo bônus após a aprovação da LC109/2023 é de 100% a 150%, ou seja, a construção de mil metros no Centro pode dar direito a mil metros nas áreas receptoras, entre elas estão Lagoa, Botafogo, Glória e parte da Barra.

A Lei Complementar nº229/2021 institui o Programa Reviver Centro, idealizado no projeto de Lei Complementar nº11-A de 2021, a qual estabelece diretrizes para a requalificação urbana e ambiental, incentivos à conservação e reconversão das edificações existentes e à produção de unidades residenciais na área da II Região Administrativa, bairros do Centro e Lapa, além de autorizar a realização de operação interligada, tudo previsto através da Lei Complementar nº 111, de 1º de fevereiro de 2011.

Entre os objetivos, estão:

Aproveitar a infraestrutura urbana e as edificações existentes visando a ampliar a oferta de moradia para a população de diferentes faixas de renda, contribuindo para a redução do déficit habitacional na Cidade, promovendo a inclusão da faixa de renda de zero a três salários mínimos;

Aumentar a população residente e incentivar a mistura de usos, de forma a tornar a área multifuncional e conter o processo de esvaziamento, promover a transformação de uso das edificações existentes para o uso residencial multifamiliar ou misto, mediante a concessão de benefícios edilícios;

Possibilitar novas formas de utilização dos imóveis degradados ou subutilizados, priorizando o uso residencial e misto, reverter o processo de esvaziamento de edifícios comerciais, acelerado pela ampliação da prática do trabalho remoto, permitindo a reconversão de suas unidades em residenciais;

Viabilizar a destinação de áreas no topo das edificações existentes ao uso coletivo, com o intuito de tratar arquitetonicamente o coroamento como quinta fachada das edificações e criar novos pontos de visadas da paisagem;

Incentivar a utilização de tecnologias e soluções arquitetônicas que visem à eficiência energética das edificações, estabelecer condições específicas para os imóveis vazios e subutilizados, considerando a necessária consolidação da ocupação na região e o princípio constitucional da função social da propriedade;

Atualizar as exigências legais de vagas de estacionamento, diante da ampla oferta de transporte público na região e do compromisso da adoção de políticas públicas em âmbito municipal visando à transição das ruas da Cidade para ambientes "livres de carbono";

Realizar assistência técnica para melhoria de habitações individuais e coletivas com ocupação consolidada por população de baixa renda, que deve abranger desde o projeto, o acompanhamento e a execução de obras e serviços necessários para a edificação, reforma, ampliação, assim como, a regularização fundiária da habitação;

Criar condições para a implementação de programa de locação social como alternativa para as famílias cuja fonte de renda e capacidade de pagamento não se enquadrem nas normas dos programas disponíveis, atingindo as camadas sociais mais frágeis e evitando o processo especulativo na região a partir de investimentos públicos;

Criar condições para a implementação de programa de moradia assistida, como forma de amparar temporariamente pessoas de baixa renda e em situação de vulnerabilidade social, para reinserção comunitária, promover a conservação, requalificação e ativação dos bens protegidos pela legislação de patrimônio cultural;

Qualificar os espaços públicos, através da conservação e reurbanização, com foco na acessibilidade, "caminhabilidade", arborização e áreas verdes, melhorias urbano ambientais e apoio ao uso residencial, implementar ações de resiliência e de mobilidade sustentável e limpa, ancorado na utilização do transporte público ativo, em detrimento do transporte individual, afirmar e fomentar a diversidade cultural através de programa que promova a conservação crítica dos monumentos, visando à educação cidadã e à compreensão atual dos fatos históricos da escravidão, eugenia, racismo, violência contra os direitos humanos e opressão da liberdade que atingiram populações negras, indígenas, LGBTQI+ e minorias sociais;

Garantir a legalização, regularização como equipamento público municipal e requalificação do Mercado Popular da Uruguaiana, implementar o Distrito de Baixa Emissão, como parte da Política Municipal de Mudanças Climáticas e Desenvolvimento Sustentável, com o objetivo de criar na Cidade do Rio de Janeiro um Distrito para a implementação de ações para redução de emissões de Gases de Efeito Estufa - GEE, observando compromissos e normas existentes; e

Implementar o Distrito do Conhecimento do Centro, com o intuito de atrair novos negócios dos setores culturais, criativos e de inovação, e evitar a evasão dos existentes, implementar o plano patrulhamento de vinte e quatro horas de circulação de agentes da Guarda Municipal, nas áreas que especifica o caput deste artigo, como função de proteção municipal preventiva, na forma que dispõe a Lei Federal nº 13.022, de 8 de agosto de 2014, e instituir os instrumentos de Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsória, visando o cumprimento da função social da propriedade dos imóveis localizados em região com ampla disponibilidade de infraestrutura, através da implementação de mecanismos que promovam sua efetiva ocupação.

Entre os projetos do Programa Reviver Centro que visam a redução do déficit e inadequação habitacional, estão:

**I - Programa de Locação Social:** A locação Social tem o objetivo de produzir e ofertar imóveis para aluguel adequados à necessidades e renda do público alvo, a valores subsidiados, atrair a população residente como forma de ativar o caráter residencial da área, oferecer

incentivos edilícios e fiscais aos proprietários que destinem unidades residenciais ao programa, aproveitar os imóveis vazios existentes para incrementar o número de unidades habitacionais a preços acessíveis, formação de parque imobiliário de locação sob gestão do município, oferecer serviços de mediação, assistência jurídica e técnica que facilitem a formalização de contratos de locação entre proprietários de imóveis vazios e prováveis inquilinos elegíveis ao programa, acompanhamento de contratos vigentes, sendo possível a requerimento do locador ou locatário, oferecer serviços de mediação para solução de conflitos relativos ao cumprimento das obrigações acordadas, priorizar o acesso à locação social para a população que trabalha na região central e não reside no centro, e a promoção de diversidade de acesso a moradia contemplando famílias chefiadas por mulheres, populações negras, indígenas, LGBTQI+ e minorias sociais.

O município pode estabelecer contratos com proprietários privados para a disponibilização de imóveis para o Programa de Locação Social, sendo que os imóveis próprios municipais, quando inseridos nos programas Reviver Centro e Locação Social, deverão ter ao menos metade de suas unidades enquadradas em programas municipais de oferta de moradia com foco preferencialmente em famílias com renda de zero a três salários mínimos.

São elegíveis ao Programa as famílias ou categorias profissionais as pessoas a seguir mencionadas, desde que não sejam proprietários, promitentes compradores, permissionários, promitentes permissionários dos direitos de aquisição ou arrendatários de outro imóvel:

I - trabalhadores de famílias elegíveis aos programas de habitação do Governo Federal, com renda mensal bruta familiar até seis salários mínimos;

II - estudantes de cursos técnicos e universitários de instituições públicas ou privadas, com prioridade para os cotistas, de acordo com o disposto na Lei Federal nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, e os oriundos de famílias elegíveis a programas de habitação do Governo Federal;

III - servidores públicos com renda mensal bruta familiar de até seis salários mínimos.

Poderão ser contemplados pelo Programa de Locação Social outros grupos sociais, a critério da administração municipal.

O município fica autorizado a subsidiar os preços de aluguel utilizando as seguintes fontes de recursos: Tesouro do Município, repasses de recursos do Estado e da União Federal, Fundos estaduais e federais destinados à habitação de interesse social, Fundo Municipal de Habitação, Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social, Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano, doações públicas ou privadas, oriundos de contrapartidas previstas no programa, alienação de imóveis por meio de permuta física e/ou financeira, financiamentos públicos, e financiamento de Organismos de Cooperação Internacionais e Multilaterais.

Os subsídios de locação poderão ser implementados de acordo com os seguintes formatos: desconto no preço do aluguel de imóvel pertencente ao Município, repasse ao locatário social e repasse ao locador. Para implementação do Programa de Locação Social devem ser instituídos e regulamentados por ato do executivo municipal os valores de subsídios, forma e condições dos descontos e repasses de acordo com as categorias elegíveis, prazo de duração e condições do contrato de locação, mecanismos de acompanhamento da situação das famílias beneficiadas, órgão gestor do programa, com representantes dos setores municipais responsáveis pela política habitacional, planejamento urbano, patrimônio cultural, assistência social e administração econômico-tributária, fiscal, orçamentária e patrimonial, e operador de programa.

**II - Programa de Moradia Assistida:** O programa de Moradia Assistida visa oferecer amparo de forma temporária e monitorada para reinserção comunitária de pessoas a partir de um benefício de transferência de renda que consiga custear o aluguel, destinado a famílias de baixa renda, incluindo as unipessoais, conforme critérios definidos pela Política Municipal de Assistência Social e pelas políticas estaduais e municipais de atendimento habitacional, priorizadas as que pertençam aos seguintes segmentos:

I - pessoas com sessenta e cinco anos ou mais; II - pessoas em situação de rua; III - pessoas com deficiência; IV - famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade ou risco social e pessoal, nos termos da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, a ser definido em regulamento; V - moradores de áreas de risco, insalubridade e de preservação ambiental.

Neste caso também não poderão fazer parte do Programa proprietários, promitentes compradores, permissionários, promitentes permissionários dos direitos de aquisição ou arrendatários de outro imóvel. Os beneficiários do Programa poderão ser inscritos nos demais programas habitacionais de interesse social, desde que atendam às regras de financiamento, e nesse caso, poderão ser transferidos de programa, sendo vedado o atendimento simultâneo.

O Programa de Moradia Assistida, bem como as condições de sua implementação, serão regulamentados por ato do Poder Executivo municipal, e o prazo de permanência dos beneficiários no programa, bem como as condições serão definidos em ato do Poder Executivo.

**III - Distrito de Baixa Emissão:** O Distrito de Baixa Emissão do Centro tem o objetivo de implementar ações para redução de emissões de Gases de Efeito Estufa - GEE, na Cidade do Rio de Janeiro, conforme estabelecido pelo Plano de Desenvolvimento Sustentável e Ação Climática da Cidade do Rio de Janeiro. Alinha-se às normas municipais e a organismos multilaterais que visam a meta de neutralidade das emissões de GEE até 2050, assumida na 21ª

Conferência do Clima - COP 21- Acordo de Paris, e a redução de emissões com a transição das vias para ambientes "livres de carbono", promovendo ruas verdes e saudáveis.

Será implantado através de ações que têm como base o incentivo ao transporte limpo, mobilidade ativa, a requalificação urbana sustentável dos espaços públicos, a melhoria da qualidade do ar e ações complementares compensatórias, inclusive relativas a edificações e resíduos, e terá foco em projetos educativos para sensibilização e engajamento da população sobre a relevância dos benefícios diretos e indiretos na saúde e qualidade de vida.

Dentro do Distrito instituído no caput deste artigo deverá ser definida a implantação de uma área de zero emissões de gases de efeito estufa de fontes móveis, garantindo que uma área da Cidade tenha emissão zero até o ano de 2030.

O Distrito de Baixa Emissão do Centro tem foco em pessoas, saúde e qualidade de vida, se estruturando em ações como:

I - requalificação urbana sustentável dos espaços públicos e implantação de ruas verdes e saudáveis; II - incremento da arborização e infraestrutura verde; III - estímulo à mobilidade ativa e "caminhabilidade"; IV - incentivo à utilização de tecnologias que visem à eficiência energética das edificações; V - desenvolvimento de projetos de participação no espaço urbano e projetos educativos com foco na conscientização dos benefícios da implantação do Distrito; VI - promoção para implantação de ciclorrotas, através da reativação do projeto Ciclo Rotas Centro; VII - estímulo à redução do número de veículos; VIII - incentivo ao uso de veículos, inclusive de transporte público, com tecnologia limpa e implantação de infraestrutura para veículos elétricos; IX - incentivo à implementação de circulação de caminhões elétricos de resíduos; X - incentivo ao compartilhamento de bicicletas públicas; XI - estímulo à mobilidade corporativa para incentivo da utilização de bicicletas; XII - incentivo à utilização de bicicletas de carga e à ampliação da atividade ciclogística; XIII - promoção da gestão sustentável de resíduos sólidos; XIV - implantação de ações para melhoria da qualidade do ar; XV - monitoramentos necessários para as avaliações de impactos das ações.

Além das ações elencadas, serão definidos todos os mecanismos e ações complementares necessárias para monitoramento e implantação do Distrito. Os órgãos responsáveis pelas políticas públicas deverão construir estratégias de monitoramento e definir ações de apoio à implantação do Distrito, as condições de sua implementação, serão regulamentados por ato do Poder Executivo municipal.

**IV - Distrito de Conhecimento do Centro:** Fica criado o Distrito do Conhecimento do Centro, na forma de um Living Lab, em conformidade com a Lei nº 6.788, de 28 de outubro de

2020, com os seguintes objetivos: I - atrair novos negócios dos setores culturais, criativos e de inovação para a área; II - evitar a evasão dos negócios dos setores culturais, criativos e de inovação existentes; III - estabelecer um ecossistema dinâmico, em que a função residencial do Centro tenha sinergia com as atividades econômicas culturais, criativas e de inovação, promovendo o uso e ocupação de edificações e unidades comerciais com tais atividades.

O Distrito visa à implementação de atividades dos setores relacionados a seguir: design, arquitetura, moda, publicidade, mídias editorial, audiovisual, produção de jogos, cultura, patrimônio cultural, artes, música, artes cênicas, expressões culturais, gastronomia, fotografia, dança, empresas de base tecnológica, empresas inovadoras, startups, aceleradoras de startups, empresas de economia verde, espaços de economia colaborativa, coworkings, tecnologia, pesquisa e desenvolvimento, biotecnologia, tecnologia da informação, editoras e livrarias, espaços de economia circular, e afroempreendedorismo.

**V - Distrito da Vivência e Memória Africana no Rio de Janeiro:** Contempla áreas, espaços, paisagens, personagens históricos, roteiros e qualquer outro elemento que retrate a cultura de matriz africana presentes, ou ainda a serem identificados, no âmbito da Pequena África, na forma de Arranjos Produtivos Locais intensivos em tecnologias sociais africanas e afro-brasileiras em conformidade com a Lei nº 6.788, de 28 de outubro de 2020, com os seguintes objetivos:

I - garantir o reconhecimento e preservação dos espaços vinculados à História, Arqueologia e à cultura africana e afro-brasileira e reestruturação do patrimônio Nacional localizado na região da Pequena África nas políticas urbanísticas da Cidade do Rio de Janeiro; II - atrair novos investimentos para os setores culturais, criativos e de inovação social para a área, assim como da manutenção do seu rico patrimônio cultural material e imaterial; III - fomentar e promover incentivos para a manutenção dos negócios dos setores culturais, criativos e de inovação existentes; IV - estabelecer um ecossistema dinâmico, em que a função residencial do Centro tenha sinergia com as atividades econômicas culturais, criativas, de inovação social, respeitando a memória histórica e vocação local, promovendo o uso e ocupação de edificações e unidades comerciais com tais atividades; V - incentivar a atividade turística na região, garantindo as condições adequadas de manutenção, preservação, logística, segurança e sinalização dos pontos turísticos locais.

O Distrito da Vivência e Memória Africana no Rio de Janeiro visa à implementação de atividades dos setores relacionados a seguir: expressões culturais de matriz africana e afro-brasileiras tradicionais e contemporâneas, economia criativa, arqueologia, patrimônio cultural,

museologia, turismo, moda, publicidade, música, artes cênicas, design, gastronomia, fotografia, dança, espaços de economia colaborativa, coworkings, tecnologia social, pesquisa e desenvolvimento, e audiovisual.

**VIII - Programa de Autogestão:** Instrumento integrante da Política Habitacional do Município, com os seguintes objetivos:

I - garantia de acesso à cidade e moradia digna para população de baixa renda; II - estímulo à produção social da moradia; III - direito à assessoria técnica especializada e de caráter interdisciplinar; IV - elevação dos padrões de construção e melhoria da qualidade habitacional; V - valorização do trabalho técnico social; VI - estímulo às formas coletivas de fruição do uso, da posse ou da propriedade das unidades habitacionais; VII - desenvolvimento dos empreendimentos de forma ambientalmente sustentável; VIII - exercício e demonstração da transparência na gestão de recursos e na justa distribuição dos resultados; e IX - segurança da edificação e racionalização de recursos.

O Município irá realizar editais de chamamento público de entidades sem fins lucrativos, habilitadas pelo órgão responsável pela política habitacional do Município para realização de projeto arquitetônico e obra de empreendimento de habitação de interesse social nos próprios municipais destinados à política de HIS ou oriundos da arrecadação a ser realizada pelo Município, de acordo com os princípios estabelecidos pelos instrumentos criados por esta Lei Complementar.

Os projetos habitacionais a serem realizados pelo Programa de Autogestão serão financiados através das seguintes fontes de recursos:

I - Tesouro do Município; II - repasses de recursos do Estado e da União Federal; III - Fundos estaduais e federais destinados à habitação de interesse social; IV - Fundo Municipal de Habitação; V - Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social; VI - Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano; VII - doações públicas ou privadas; VIII - oriundos de contrapartidas urbanísticas previstas nesta Lei Complementar; IX - alienação de imóveis por meio de permuta física e/ou financeira; X - contrapartidas do setor privado por meio de permuta física e/ou financeira; XI - financiamentos públicos; e XII - financiamento de organismos de cooperação internacionais e multilaterais.

#### **4.1. DOS INSTRUMENTOS DE PARCELAMENTO, EDIFICAÇÃO E UTILIZAÇÃO COMPULSÓRIA**

Em resumo, os proprietários dos imóveis não edificados, subutilizados ou não utilizados de que trata esta Lei Complementar serão notificados pelo Poder Executivo para promover o seu adequado aproveitamento, através dos seguintes mecanismos:

Por servidor do órgão competente, ao proprietário do imóvel ou, no caso de este ser pessoa jurídica, a quem tenha poderes de gerência geral ou administração e será realizada: a) pessoalmente ou por carta registrada com aviso de recebimento para os proprietários que residam no Município do Rio de Janeiro; ou b) por carta registrada com aviso de recebimento quando o proprietário residir fora do território do Município do Rio de Janeiro.

Por edital, quando frustrada, por três vezes, a tentativa de notificação na forma prevista anteriormente.

Os proprietários notificados devem, no prazo máximo de um ano a partir do recebimento da notificação, tomar as seguintes providências:

- I - dar regular utilização ao imóvel;
- II - protocolar um dos seguintes pedidos:
  - a) licença de parcelamento do solo;
  - b) licença de construção de edificação;
  - c) licença para reforma ou restauração de edificação.

#### **4.2. DA OPERAÇÃO INTERLIGADA**

A construção de nova edificação residencial ou mista ou a reconversão de edificação existente para o uso residencial ou misto na área da II Região Administrativa (Área de abrangência: Centro) dará ao proprietário o direito à utilização da Operação Interligada em imóveis localizados na Área de Planejamento - AP 2 e Área de Planejamento - AP 3.

A Operação Interligada se refere à alteração de gabarito, mediante pagamento de contrapartida ao Município, das edificações não afastadas das divisas localizadas nas áreas em que incide o art. 448 da Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro - LOMRJ.

Art. 448 - Qualquer edificação colada nas divisas não poderá ultrapassar a altura de doze metros, seja qual for o uso da edificação ou do pavimento, admitidas as exceções que a lei estabelecer.

O direito à utilização da Operação Interligada será concedido por ocasião da licença de obra relativa à construção ou reconversão do imóvel na II Região Administrativa. A certidão de habite-se ou de conclusão da obra de construção da edificação objeto de Operação Interligada nas Áreas de Planejamento 2 e 3, somente será concedida após a emissão da certidão de habite-se ou de conclusão da obra de construção ou reconversão do imóvel na II Região Administrativa.

Na área de abrangência da XX Região Administrativa (Abrangência: Ilha do Governador), prevalecerão as disposições da legislação em vigor para o local, não incidindo a operação de que trata este artigo com aumento de gabarito, sendo possível a junção dos direitos à utilização da Operação Interligada de diversos imóveis na II Região Administrativa, em um único imóvel em algumas áreas previstas em lei.

A construção de nova edificação residencial ou mista, objeto de Operação Interligada, para a obtenção da Certidão de Habite-se ou de conclusão da obra, deverá adotar Plano de Gerenciamento da gestão sustentável de resíduos sólidos da Construção Civil, em conformidade com a Lei Federal nº 12.305, de 2 de agosto de 2010.

Será objeto de pagamento de contrapartida através da Operação Interligada a área dos pavimentos das edificações não afastadas das divisas nas Áreas de Planejamento 2 e 3 a serem construídos além do estabelecido no art. 448 da LOMRJ e na Lei nº 1.654, de 9 de janeiro de 1991, respeitadas as seguintes condições:

#### **I - Gabarito das edificações:**

**a) Área de Planejamento 3:** máximo de seis pavimentos, de qualquer natureza, em vinte e quatro metros de altura;

**b) Bairros de Copacabana e Leme:** obrigatoriamente os gabaritos e demais condições dos pavimentos e da volumetria da edificação estabelecidos nos Projetos de Alinhamento de Loteamentos - PALs 22.351 e 33.100 em suas respectivas áreas de abrangência;

**c) Bairro de Ipanema:** obrigatoriamente os gabaritos e demais condições dos pavimentos e da volumetria da edificação estabelecidos nos Projetos de Alinhamento de Loteamentos - PALs 22.351 e 33.100 em suas respectivas áreas de abrangência; Rua Visconde de Pirajá: obrigatoriamente oito pavimentos, de qualquer natureza, em trinta metros de altura; demais logradouros: máximo de seis pavimentos, de qualquer natureza, em vinte e quatro metros de altura.

d) Bairros da Tijuca e Praça da Bandeira: Rua Haddock Lobo, Rua Conde de Bonfim, Rua São Francisco Xavier, Rua Uruguai, Rua Barão de Mesquita e Avenida Maracanã: máximo de oito pavimentos, de qualquer natureza, em trinta metros de altura; demais logradouros: máximo de seis pavimentos, de qualquer natureza, em vinte e quatro metros de altura.

**II - A Área Total Edificável - ATE será calculada da seguinte forma:**

a)  $ATE = n^{\circ}$  de pavimentos x área de projeção horizontal, nos lotes situados em quadras em que incide limite de profundidade de construção;

b)  $ATE = n^{\circ}$  de pavimentos x 0,7 x área do lote, nas demais situações onde não há determinação de limite de profundidade de construção.

**III - A ATE projetada nos pavimentos objeto de contrapartida deverá corresponder a no máximo, por imóvel:**

a) quarenta por cento da ATE referente a unidades residenciais produzidas na II Região Administrativa;

b) sessenta por cento da ATE referente a unidades residenciais produzidas na II Região Administrativa, caso a edificação tenha no mínimo vinte por cento dessas unidades destinadas ao programa de Locação Social.

Os gabaritos estabelecidos nos Projetos de Alinhamento de Loteamentos - PALs 22.351 e 33.100 são de qualquer natureza, independentemente do uso da edificação, não podendo ser acrescidos pavimentos não computáveis.

Quando o limite da altura da edificação definido no art. 448 da LOMRJ seccionar um pavimento, este será inteiramente considerado objeto da Operação Interligada e computado para efeito da cobrança de contrapartida.

A contrapartida a ser paga ao Município pela aplicação da Operação Interligada será calculada pelas fórmulas:

I - para imóveis residenciais: Contrapartida paga ao município (C) = 0,8 Área Total Edificável projetada, em metros quadrados, localizada nos pavimentos objeto de contrapartida através da Operação Interligada (ATE-OI) x Valor unitário padrão Apartamento (Vap/m<sup>2</sup>) x Fator Tipologia Residencial (TR); e,

II - para imóveis comerciais: Contrapartida paga ao município (C) = 0,8 Área Total Edificável projetada, em metros quadrados, localizada nos pavimentos objeto de contrapartida

através da Operação Interligada (ATE-OI) x Valor unitário padrão Sala Comercial (Vsc/m<sup>2</sup>) x Fator Tipologia Não Residencial (T).

A contrapartida financeira definida será paga ao Município por ocasião da emissão da licença de obra das edificações nas Áreas de Planejamento 2 e 3. Incidirá sobre a contrapartida a ser paga ao Município um percentual de desconto que variará de acordo com a localização do empreendimento residencial ou misto na II Região Administrativa e com a Área Total Edificável destinada às unidades residenciais produzidas, como disposto a seguir:

**I - Setor Central do Brasil:**

- a) sessenta por cento, para até 4.000 m<sup>2</sup> de ATE destinados a unidades residenciais;
- b) setenta por cento, para acima de 4.000 m<sup>2</sup> de ATE destinados a unidades residenciais.

**II - Setor Centro Financeiro / Praça XV:**

- a) quarenta por cento, para até 4.000 m<sup>2</sup> de ATE destinados a unidades residenciais;
- b) cinquenta por cento, para acima de 4.000 m<sup>2</sup> de ATE destinados a unidades residenciais.

**III - Setor Cinelândia:**

- a) quarenta por cento, para até 4.000 m<sup>2</sup> de ATE destinados a unidades residenciais;
- b) cinquenta por cento, para acima de 4.000 m<sup>2</sup> de ATE destinados a unidades residenciais.

**IV - Setor Tiradentes:**

- a) trinta por cento, para até 4.000 m<sup>2</sup> de ATE destinados a unidades residenciais;
- b) quarenta por cento, para acima de 4.000 m<sup>2</sup> de ATE destinados a unidades residenciais.

**V - Setor Castelo:**

- a) vinte e cinco por cento, para até 4.000 m<sup>2</sup> de ATE destinados a unidades residenciais;
- b) trinta e cinco por cento, para acima de 4.000 m<sup>2</sup> de ATE destinados a unidades residenciais.

**VI - Setor Lapa**

- a) vinte por cento, para até 4.000 m<sup>2</sup> de ATE destinados a unidades residenciais;
- b) trinta por cento, para acima de 4.000 m<sup>2</sup> de ATE destinados a unidades residenciais.

**VII - Setor Cruz Vermelha**

- a) vinte por cento, para até 4.000 m<sup>2</sup> de ATE destinados a unidades residenciais;
- b) trinta por cento, para acima de 4.000 m<sup>2</sup> de ATE destinados a unidades residenciais.

**VIII - Setor Saara:**

- a) quinze por cento, para até 4.000 m<sup>2</sup> de ATE destinados a unidades residenciais;

b) vinte e cinco por cento, para acima de 4.000 m<sup>2</sup> de ATE destinados a unidades residenciais.

Os valores arrecadados com a adoção da Operação Interligada deverão ser depositados em conta específica e destinados: I - ao Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano; II - à realização de obras de melhoria da infraestrutura urbana e dos espaços públicos na área da II Região Administrativa; III - à aquisição e recuperação de imóveis destinados a programas de habitação de interesse social na área da I Região Administrativa. e II Região Administrativa; e IV - à recuperação do patrimônio cultural na área da II Região Administrativa.

#### **4.3. BENEFÍCIOS FISCAIS – Lei nº 6.999, DE 14 de Julho de 2021**

Existem , ainda, os benefícios fiscais de isenção ou suspensão de IPTU, ISS E ITBI para obras e edificações enquadradas no Programa Reviver Centro de requalificação da região central da Cidade do Rio de Janeiro, os quais possuem as seguintes finalidades: Reconversão de edificações regularmente construídas e licenciadas - retrofit, para uso residencial multifamiliar ou misto; construção de novas edificações residenciais ou mistas financiar os programas de locação social, moradia assistida e autogestão restauração, adaptação, completa recuperação e conclusão das obras em imóveis em péssimo estado de conservação, para uso residencial multifamiliar ou misto.

#### **4.4. RECONVERSÃO DE EDIFICAÇÕES REGULARMENTE LICENCIADAS E CONSTRUÍDAS PARA USO RESIDENCIAL E MISTO**

Foram instituídos os seguintes benefícios fiscais para a reconversão - retrofit de edificações regularmente licenciadas e construídas para o uso residencial e misto e para a transformação de uso das unidades autônomas para o uso residencial:

Suspensão dos créditos tributários relativos ao Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana - IPTU e à Taxa de Coleta Domiciliar de Lixo - TCL, inscritos ou não em dívida ativa, constituídos até 31 de dezembro de 2020 sobre o imóvel, para retrofit integral da edificação, ficando a remissão condicionada à aceitação das obras de retrofit;

Redução da alíquota do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana - IPTU, obedecidas as seguintes condições:

a) isenção total durante o período da obra;

b) redução de cinquenta por cento da alíquota por cinco anos a partir do exercício seguinte à emissão da certidão de aceitação de obras;

Isenção de taxas de licenciamento administrativo das obras;

Redução do Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis e de Direitos a Eles Relativos, Realizada Inter Vivos, por Ato Oneroso - ITBI para os primeiros adquirentes após a reconversão da edificação ou transformação de uso da unidade - primeira compra, nas seguintes condições:

a) alíquota de um por cento para adquirentes com renda mensal bruta familiar até três salários mínimos;

b) alíquota de dois por cento para adquirentes com renda mensal bruta familiar de três a seis salários mínimos.

As edificações mistas deverão ter no mínimo sessenta por cento da ATE destinados ao uso residencial para usufruir destes benefícios.

#### **4.5. NOVAS EDIFICAÇÕES RESIDENCIAIS E MISTAS**

Foram instituídos os seguintes benefícios fiscais para a construção de novas edificações residenciais e de uso misto:

Suspensão dos créditos tributários relativos ao Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana - IPTU e à Taxa de Coleta Domiciliar de Lixo - TCL, inscritos ou não em dívida ativa, constituídos até 31 de dezembro de 2020, sobre o imóvel, ficando a remissão condicionada à obtenção do Habite-se;

Redução da alíquota do IPTU nas seguintes condições:

a) isenção total durante o período da obra;

b) redução de cinquenta por cento da alíquota por três anos a partir do exercício seguinte à emissão da certidão de habite-se;

Isenção de taxas de licenciamento administrativo das obras;

Redução do Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis e de Direitos a Eles Relativos, Realizada Inter Vivos, por Ato Oneroso - ITBI para os primeiros adquirentes - primeira compra nas seguintes condições:

a) alíquota de um por cento para adquirentes com renda mensal bruta familiar até três salários mínimos;

b) alíquota de dois por cento para adquirentes com renda mensal bruta familiar de três a seis salários mínimos.

#### **4.5.1. LOCAÇÃO SOCIAL**

As unidades residenciais que forem destinadas ao Programa de Locação Social, nos termos definidos na legislação constituinte do Programa Reviver Centro e em regulamento estabelecido por ato do Poder Executivo, terão isenção total do IPTU, enquanto estiverem vinculadas ao Programa.

#### **4.5.2. EXECUÇÃO DE OBRAS EM IMÓVEIS EM PÉSSIMO ESTADO DE CONSERVAÇÃO**

A condição dos imóveis em péssimo estado de conservação deverá ser atestada pela Defesa Civil municipal no prazo de até seis meses após a publicação desta Lei. Ficam instituídos os seguintes benefícios fiscais para a conclusão de obras em imóveis em péssimo estado de conservação destinados ao uso residencial ou misto: I - suspensão dos créditos tributários relativos ao IPTU e à TCL, inscritos ou não em dívida ativa, constituídos até 31 de dezembro de 2020, sobre o imóvel, ficando a remissão condicionada à aceitação das obras necessárias à recuperação integral do imóvel; II - isenção de IPTU durante toda a obra, prorrogado por três anos a partir do exercício seguinte à emissão da certidão de Habite-se; III - isenção de taxas de licenciamento administrativo das obras; IV - redução de ITBI para os primeiros adquirentes, nas seguintes condições: a) alíquota de um por cento para adquirentes com renda mensal bruta familiar até três salários mínimos; b) alíquota de dois por cento para adquirentes com renda mensal bruta familiar de três a seis salários mínimos. Parágrafo único. O disposto neste artigo não se aplica às unidades imobiliárias autônomas, tais como apartamentos, salas comerciais, lojas e assemelhados, isoladamente.

#### **4.5.3. CONCLUSÃO DE OBRAS PARALISADAS EM ESTÁGIO DE ESTRUTURA**

A condição de obra paralisada em estágio de estrutura deverá ser atestada pelo Profissional Responsável pela Obra, validado pelo órgão municipal competente.

Benefícios fiscais para a conclusão de obras paralisadas em estágio de estrutura, cuja edificação seja destinada ao uso residencial ou misto:

I - suspensão dos créditos tributários relativos ao IPTU e à TCL, inscritos ou não em dívida ativa, constituídos até 31 de dezembro de 2020, sobre o imóvel, ficando a remissão condicionada à obtenção do Habite-se;

II - isenção de IPTU até a conclusão da obra e emissão da certidão de Habite-se;

III - isenção de taxas de licenciamento administrativo das obras;

IV - isenção de ITBI para os primeiros adquirentes - primeira compra, quando couber.

O benefício não se aplica às unidades imobiliárias autônomas, tais como apartamentos, salas comerciais, lojas e assemelhados, isoladamente.

#### **4.6. CONDIÇÕES PARA A OBTENÇÃO DOS BENEFÍCIOS FISCAIS**

A concessão dos benefícios fiscais é condicionada à obtenção de: I - licença de obras no prazo de até cinco anos, a contar do primeiro dia do mês seguinte ao da publicação desta Lei; e II - certidão de habite-se ou de Aceitação de Obras, no prazo improrrogável de trinta e seis meses, a contar da emissão da licença de obras.

A suspensão e as isenções estipuladas são implantadas sob condição resolutória e, em caso de descumprimento dos requisitos estabelecidos, os tributos serão cobrados com todos os acréscimos legais, como se os benefícios nunca tivessem sido concedidos.

O requerimento de suspensão importará em confissão da dívida para todos os efeitos legais, interrompendo o prazo de prescrição para cobrança dos créditos. A suspensão, a remissão e as isenções de que tratam esta Lei condicionam-se ao reconhecimento pelos órgãos municipais competentes do cumprimento dos requisitos e condições nela previstos, na forma estabelecida pelo Poder Executivo.

No caso de imóveis protegidos, a remissão e as isenções dependerão, ainda, da emissão do Certificado de Adequação pelo órgão de tutela do patrimônio cultural. A remissão dos créditos tributários relativos ao IPTU e à TCL será efetivada por ocasião da emissão da certidão de habite-se ou de Aceitação de Obras.

#### **4.7. ESTUDO DE CASO**

##### **RELATÓRIOS DO PROJETO REVIVER CENTRO (JULHO, AGOSTO E SETEMBRO/2023)**

###### **JULHO/2023**

O quadro abaixo mostra a evolução quanto à área e número de unidades residenciais licenciadas na II RA – Centro desde a aprovação da LC229/21. Foram licenciadas 2.422 unidades residenciais, 35 não residenciais e que totalizam uma área construída de 135.031 m<sup>2</sup>.

**Figura 2 – Relatório de Área Total Licenciada na II Região Administrativa**

Licenças emitidas, número de unidades e área total licenciada na II RA, com os benefícios da LC 229/21 - 2021(*) a Julho 2023					
Logradouro	Total Licenças	Total Unidades	Unidades Residenciais	Unidades Não Residenciais	ATC (m²)
Total Reviver	29	2 457	2 422	35	135 031
Total 2021 (*)	10	250	248	2	12 150
Total 2022	11	1 595	1578	17	89 524
Total 2023	8	612	596	16	33 357

Fonte: PU/CGPP/GNIU a partir dados do Sistema de Licenciamento – SisLic (SMDEIS)

(\*) Aprovação LC 229/21 de 14/07/2021 - Programa reviver Centro

O quadro abaixo discrimina o total de licenças, desde julho de 2021, conforme sua descrição se licença de construção nova ou licença de transformação de uso, indicando adequação de edificação existente (retrofit). As construções novas apresentam 42% do total das unidades residenciais licenciadas.

**Figura 3 – Relatório de Licenças emitidas para construção ou transformação de uso**

Licenças de construção ou transformação de uso (retrofit) emitidas, número de unidades e área total licenciada nos bairros Centro e Lapa na II RA – 14/07/2021(*) - Julho 2023					
Descrição da Licença	Total Licenças	Total Unidades	Unidades Residenciais	Unidades Não Residenciais	ATC (m²)
Total Licenças	29	2 457	2 422	35	135 031
Construção de prédio	5	1 031	1 011	20	49 778
Transformação de Uso	24	1 426	1 411	15	85 253

Fonte: PU/CGPP/GNIU a partir dados do Sistema de Licenciamento – SisLic (SMDEIS)

Segue abaixo o quadro resumo com o total de unidades residenciais considerando licenças e pedidos de licença: 3.150 unidades residenciais e 43 não residenciais e uma área total construída de 187.499 m².

**Figura 4 – Licenças emitidas e pedidos nos bairros Centro e Lapa**

<b>Licenças emitidas, pedidos de licença, número de unidades e área total licenciada, nos bairros Centro e Lapa na II RA - LC 229/21 – Julho 2023</b>					
<b>TIPO</b>	<b>Total Licenças</b>	<b>Total unid.</b>	<b>Total unidade res.</b>	<b>Total Unidade não Res</b>	<b>ATC</b>
<b>Total</b>	<b>40</b>	<b>3 193</b>	<b>3 150</b>	<b>43</b>	<b>187 499</b>
<b>Licenças Emitidas</b>	<b>29</b>	<b>2 457</b>	<b>2 422</b>	<b>35</b>	<b>135 031</b>
<b>Pedidos de Licença</b>	<b>11</b>	<b>736</b>	<b>728</b>	<b>8</b>	<b>52 468</b>

Fonte: PU/CGPP/GNIU a partir dados do Sistema de Licenciamento – SisLic (SMDEIS)

### **AGOSTO/2023**

O quadro abaixo mostra a evolução quanto à área e número de unidades residenciais licenciadas na II RA - Centro desde a aprovação da LC229/21. Foram licenciadas 2.435 unidades residenciais, 35 não residenciais e que totalizam uma área construída de 135.719m<sup>2</sup>. No acumulado de janeiro a agosto deste ano foram 609 unidades residenciais licenciadas.

**Figura 5 - Relatório de Área Total Licenciada na II Região Administrativa**

<b>Licenças emitidas, número de unidades e área total licenciada na II RA, com os benefícios da LC 229/21 - 2021(*) - Agosto 2023</b>					
<b>Logradouro</b>	<b>Total Licenças</b>	<b>Total Unidades</b>	<b>Unidades Residenciais</b>	<b>Unidades Não Residenciais</b>	<b>ATC (m<sup>2</sup>)</b>
<b>Total Reviver</b>	<b>30</b>	<b>2 470</b>	<b>2 435</b>	<b>35</b>	<b>135 719</b>
Total 2021 (*)	10	250	248	2	12 150
Total 2022	11	1 595	1578	17	89 524
Total 2023	9	625	609	16	34 045

Fonte: PU/CGPP/GNIU a partir dados do Sistema de Licenciamento – SisLic (SMDEIS)

(\*) Aprovação LC 229/21 de 14/07/2021 - Programa reviver Centro

Abaixo, observa-se para o mesmo período o total de licenças concedidas, conforme sua descrição se licença de construção nova ou licença de transformação de uso, indicando adequação de edificação existente (retrofit). As construções novas representam 41,5% do total das unidades residenciais licenciadas.

**Figura 6 - Relatório de Licenças emitidas para construção ou transformação de uso**

Licenças de construção ou transformação de uso (retrofit) emitidas, número de unidades e área total licenciada nos bairros Centro e Lapa na II RA - 14/07 2021(*) - Agosto 2023					
Descrição da Licença	Total Licenças	Total Unidades	Unidades Residenciais	Unidades Não Residenciais	ATC (m²)
Total Licenças	30	2 470	2 435	35	135 719
Construção de prédio	5	1 031	1 011	20	49 778
Transformação de Uso	25	1 439	1 424	15	85 941

Fonte: PU/CGPP/GNIU a partir dados do Sistema de Licenciamento – SisLic (SMDEIS)

Abaixo, um Quadro Resumo com o total de unidades residenciais considerando licenças e pedidos de licença: 3.605 unidades residenciais e 47 não residenciais e uma área total de 217.657 m².

**Figura 7 - Licenças emitidas e pedidos nos bairros Centro e Lapa**

Licenças emitidas, pedidos de licença, número de unidades e área total licenciada, nos bairros Centro e Lapa na II RA - LC 229/21 – Agosto 2023					
TIPO	Total Licenças	Total unidades	Unidades residenciais	Unidades não Residenciais	ATC
Total	42	3 665	3 618	47	218 345
Licenças Emitidas	30	2 470	2 435	35	135 719
Pedidos de Licença	12	1 195	1 183	12	82 626

Fonte: PU/CGPP/GNIU a partir dados do Sistema de Licenciamento – SisLic (SMDEIS)

### SETEMBRO/2023

O quadro abaixo demonstra o relatório atualizado até setembro/2023 de Unidades residenciais licenciadas na II RA - Centro desde a aprovação da LC229/21. Foram licenciadas 2.446 unidades residenciais, 36 não residenciais, totalizando uma área construída de 137.252.

**Figura 8 - Relatório de Área Total Licenciada na II Região Administrativa**

Licenças emitidas, número de unidades e área total licenciada na II RA, com os benefícios da LC 229/21 - 2021(*) - Setembro 2023					
Logradouro	Total Licenças	Total Unidades	Unidades Residenciais	Unidades Não Residenciais	ATC (m <sup>2</sup> )
<b>Total Reviver</b>	<b>32</b>	<b>2 482</b>	<b>2 446</b>	<b>36</b>	<b>137 252</b>
Total 2021 (*)	10	250	248	2	12 150
Total 2022	11	1 595	1578	17	89 524
Total 2023	11	637	620	17	35 578

Fonte: PU/CGPP/GNIU a partir dados do Sistema de Licenciamento – SisLic (SMDEIS)

(\*) Aprovação LC 229/21 de 14/07/2021 - Programa reviver Centro

O quadro abaixo discrimina o total de licenças de transformação de uso conforme a LC 229/21, desde julho de 2021 até o momento. Mais abaixo, observa-se para o mesmo período o total de licenças concedidas, conforme sua descrição se licença de construção nova ou licença de transformação de uso.

**Figura 9 - Relatório de Licenças emitidas para construção ou transformação de uso**

Licenças de construção ou transformação de uso (retrofit) emitidas, número de unidades e área total licenciada nos bairros Centro e Lapa na II RA - 14/07 2021(*) - Setembro 2023					
Descrição da Licença	Total Licenças	Total Unidades	Unidades Residenciais	Unidades Não Residenciais	ATC (m <sup>2</sup> )
<b>Total Licenças</b>	<b>32</b>	<b>2 482</b>	<b>2 446</b>	<b>36</b>	<b>137 252</b>
<b>Construção de prédio</b>	<b>5</b>	<b>1 031</b>	<b>1 011</b>	<b>20</b>	<b>49 778</b>
<b>Transformação de Uso</b>	<b>27</b>	<b>1 451</b>	<b>1 435</b>	<b>16</b>	<b>87 474</b>

Fonte: PU/CGPP/GNIU a partir dados do Sistema de Licenciamento – SisLic (SMDEIS)

Abaixo, um Quadro Resumo com o total de unidades residenciais considerando licenças e pedidos de licença: 3.605 unidades residenciais e 47 não residenciais e uma área total de 217.657 m<sup>2</sup>.

**Figura 10 - Licenças emitidas e pedidos nos bairros Centro e Lapa**

<b>Licenças emitidas, pedidos de licença, número de unidades e área total licenciada, nos bairros Centro e Lapa na II RA - LC 229/21 – Setembro 2023</b>					
<b>TIPO</b>	<b>Total Licenças</b>	<b>Total unidades</b>	<b>Unidades residenciais</b>	<b>Unidades não Residenciais</b>	<b>ATC</b>
<b>Total</b>	<b>44</b>	<b>3 677</b>	<b>3 629</b>	<b>48</b>	<b>219 878</b>
<b>Licenças Emitidas</b>	<b>32</b>	<b>2 482</b>	<b>2 446</b>	<b>36</b>	<b>137 252</b>
<b>Pedidos de Licença</b>	<b>12</b>	<b>1 195</b>	<b>1 183</b>	<b>12</b>	<b>82 626</b>

Fonte: PU/CGPP/GNIU a partir dados do Sistema de Licenciamento – SisLic (SMDEIS)

Dado o exposto, em resumo o projeto Reviver Centro implementa os seguintes aspectos:

Introdução de novos usos para edifícios objetos de reconversão, agora sendo permitidos, para além do uso comercial e residencial, a presença de hospitais e escolas nas edificações;

Ampliação dos bairros receptores de operação interligada. No projeto original, as operações interligadas apenas eram permitidas nos bairros de Copacabana, Ipanema e Tijuca (AP 2), além de áreas da AP 3. O projeto de lei amplia os bairros da Zona Sul que podem receber a operação, acrescentando Botafogo, Lagoa e Glória, além de incluir a Barra da Tijuca e a Taquara (AP 4).

Aumento de gabarito nos bairros passíveis de operação interligada. Enquanto que o projeto original limita o gabarito de entre 6 a 8 pavimentos nos bairros mencionados, o PLC flexibiliza essa limitação, permitindo a ampliação do gabarito de 8 a até 12 pavimentos em determinadas áreas.

Criação de uma área de gabarito livre. Uma das novidades do PLC 109 é a criação de uma região de gabarito livre no Centro, que se estende nos trechos da Av. Rio Branco e adjacências. Ou seja, nessa área não haverá limite de altura determinado para os edifícios.

Isenção de contrapartida financeira para determinados licenciamentos objeto de operação interligada. O novo projeto de lei isenta da cobrança de contrapartida financeira os empreendimentos que adquiriram o potencial construtivo<sup>4</sup> nos setores Praça XV, Castelo e Cinelândia nos 5 primeiros anos de vigência da lei. Após isso, a cobrança será feita de forma gradativa. Além desta isenção específica, o projeto de lei também estipula a isenção de qualquer contrapartida financeira que possa ser

determinada por outra lei complementar, como por exemplo a Outorga Onerosa do Direito de Construir que vem sendo discutida na revisão do Plano Diretor da cidade.

Alteração dos padrões de aumento da área total edificável (ATE) em caso de destinação de unidades habitacionais para locação social. O projeto inicial previa o aumento de 60% da ATE projetada, caso o proprietário destinasse 20% das unidades para locação social. O novo PL autoriza o acréscimo de até 150% da ATE projetada nas regiões da Praça XV, Castelo e Cinelândia, caso o proprietário destine 20% das unidades para locação social. Tal mudança, no entanto, não é tão significativa quanto pode parecer, na medida em que o benefício de acréscimo também é dado, mas em uma escala um pouco menor (100% da ATE projetada), a todos os investidores interessados em aumentar sua área construída nas regiões mencionadas.

#### **4.8. PONTOS SENSÍVEIS DO PROJETO REVIVER CENTRO – ASPECTOS PRÁTICOS**

Partindo para análise da efetividade prática do que o texto da lei propõe, necessário mencionar *Antígona* de Sófocles, onde há desencontro de paradigmas entre *Antígona* e *Creonte*, refletindo o conflito entre lei comum ou natural e a lei particular ou da cidade, figurando o direito natural e o direito positivo. Com o decorrer do tempo, houve a busca pela cientificidade do direito, cuja ideia é que o direito incorpora os valores da ciência nas normas jurídicas, tendo por consequência o positivismo, com o direito tornando-se o instrumento de gestão social, razão pela qual Thomas Hobbes entende que no estado de natureza, o homem é o lobo do homem, representando o Estado Soberano o controle da sociedade e a paz civil .

Dado o exposto, a norma jurídica tem o papel de refletir os objetivos, as diretrizes e os meios da atividade estatal dirigida. Por isso, a norma é fundamental no contexto presente tanto para viabilização da política como para a realização dos direitos que se visa proteger. A prefeitura do Rio, através do Projeto Reviver Centro, pretende promover a reurbanização das regiões mapeadas, com auxílio de concessões e benefícios aos agentes do setor imobiliário, considerando a presente estratégia de mercado essencial para transformação daquela região.

Um ponto destacado sobre o programa pela observatório das metrópoles, foi a homogeneidade dos licenciamentos e lançamentos anunciados, vez que as incorporadoras tem optado por empreendimentos tipo *studio* (apartamentos de até 30m<sup>2</sup>), os quais apontam como apartamentos que não atendem as necessidades residenciais de famílias ou pessoas de baixa renda, o que pode constituir o redirecionamento dessas unidades lançadas com auxílio dos

benefícios concedidos pelo programa a finalidades inúmeras que não o atendimento da população vulnerável que ali reside, mantendo-se a invisibilidade da ocupação do centro pelas pessoas mais vulneráveis.

O setor imobiliário incentivou os ajustes da LC 109/2023, apontando que os benefícios concedidos no projeto original (Lei 6.999/2021, de 14 de julho de 2021) seriam insuficientes para promover o aumento da população residente da região, tendo havido a aprovação da PLC 109/2023, hoje a LC109/2023, cujos benefícios apontados no presente trabalho, com ênfase à ampliação da regiões de abrangência da operação interligada foram incluídas.

Paralelamente, outro ponto de destaque é o impacto da isenção total de contrapartida na arrecadação do Poder Público, visto que os recursos da arrecadação pública deixariam de estar sendo investidos em outras políticas públicas importantes para região.

Um outro aspecto que merece atenção é o ponto central do projeto Reviver Centro estar na Operação Interligada, já criada na época dos anos 90 no Rio de Janeiro, visto que para proceder melhorias no centro do Rio bastaria a efetivação de serviços públicos, não havendo necessidade de um projeto de lei, e a partir da Operação Interligada o que se discute é a saturação de algumas regiões inseridas na contrapartida, bem como a criação de um "oligopólio" de empreiteiras que possuem o direito de construir em regiões cobiçadas da cidade, segundo urbanistas como o Henrique Barandier, conselheiro do Instituto IAB e Sônia Rabello, do Instituto Lincoln de Políticas do Solo, em entrevista fornecida ao jornal Matinal em 2021.

Paralelo a isto, a intenção da política pública de reurbanização reúne inúmeros aspectos que abstratamente são positivos como a intenção de tornar o Centro do Rio de Janeiro mais residencial e movimentado, os projetos sociais de moradia assistida, locação social e mesmo os benefícios fiscais oferecidos a empresas que decidem investir nesses empreendimentos, mas apesar do aumento exponencial e recorrente nas licenças emitidas para novas construções, o que se questiona é o impacto destas construções na redução do déficit habitacional deste município, para onde são destinadas as famílias em estado de vulnerabilidade social que ocupavam imóveis abandonados que agora serão objeto de requalificação, qual será o impacto da isenção total de contrapartida para a arrecadação do município, o quanto a política pública de reurbanização por pressão da especulação imobiliária pode se tornar excessivamente comercial, como se dá o acompanhamento da política pública a fim de garantir que os programas sociais inseridos sejam cumpridos na prática ao que se destinam na lei e que a política pública aplicada no mundo prático independente da troca da representação política periódica.

É evidente a necessidade, dado o déficit habitacional no Brasil, que o Projeto de Reurbanização e requalificação de regiões e empreendimentos se torne uma Política Pública de Estado pautada na garantia constitucional do Direito à Cidade e moradia, não sendo apenas aplicável a regiões de atração turística ou regiões centrais, demandando apoio social, recursos para se manter e perdurar independente do mandato em vigor, haja vista que para uma política pública ter embasamento para se tornar política de Estado, ela deve ser construída pelo máximo de representações, sob evidências e indicadores de monitoramento e avaliação, e não somente de "licenças emitidas", mas o quanto essas licenças tem sido destinadas a imóveis que estão sendo utilizados para reduzir o déficit populacional, por exemplo. Por fim, além do monitoramento e da representatividade, é preciso da existência da garantia de financiamento que não seja trocada ou descontinuada, e no caso das isenções de contrapartida que iriam para Fundos Municipais de habitação, imprescindível compreender como a política se sustenta ao longo do tempo com os benefícios que se propõe, por exemplo.

Políticas públicas voltadas para um público a fim de reafirmar direitos fundamentais necessitam se tornar políticas de Estado, de modo que seja viável a produção de transformações sociais efetivas ao longo de gerações, diferente de quando ocorre a troca de representantes políticos e determinadas políticas públicas sofrem um verdadeiro desmonte e todo o investimento público perde a razão de ser pela falta do devido acompanhamento dessas políticas respectivas, que inicialmente e se tivessem o desenvolvimento necessário, se tornariam políticas efetivas ao longo do tempo.

Frise-se que alguns autores, inclusive, analisam mudanças que signifiquem a redução ou a diminuição de políticas anteriormente existentes. Esses autores trabalham com o conceito de *policy dismantling*, que significa desmonte ou desmantelamento, um tipo específico de mudança de política pública, caracterizado pela redução, diminuição ou remoção de objetivos, instrumentos ou capacidades administrativas existentes sem substituição (Bauer e Knill, 2014), havendo algumas espécies de desmonte de políticas públicas: a) Desmonte por omissão: nenhuma decisão ativa e baixa visibilidade, ocorre em situações nas quais o desmonte pode trazer custos políticos para o tomador da decisão ou em situações em que a rigidez institucional e a presença de fortes pontos de veto reduzem o espaço para formas mais ativas de desmantelamento; b) Desmonte por deslocamento de arena: decisão ativa e baixa visibilidade. Esta estratégia implica a mudança das bases organizacionais ou administrativas de uma política, alterando as formas de participação dos diferentes atores e o jogo político em torno de determinadas ações. Assim, os custos de desmantelamento não podem ser atribuídos diretamente aos políticos; c) Desmonte por ação simbólica: nenhuma decisão ativa e alta

visibilidade, ocorre quando os atores políticos declaram deliberadamente suas intenções de desmontar determinada política, contudo não o fazem por não conseguirem ou por não estarem totalmente convencidos de que o desmantelamento será politicamente vantajoso; e d) Desmonte ativo: decisão ativa e alta visibilidade. Tal estratégia é aplicada quando os políticos querem desmontar alguma política e querem ser reconhecidos por isso. Isso pode ocorrer por fatores ideológicos com a inexistência de constrangimentos institucionais e uma alta relação entre custos e benefícios políticos.

## **5. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Por todo o exposto, verifica-se no Projeto Reviver Centro pontos de atenção e pontos que efetivamente vislumbram a realização prática do que prevê o Direito à Cidade, mas no campo prático políticas habitacionais precisam promover a redução do déficit habitacional, precisando este ser o termômetro de efetividade da política para além até mesmo da atratividade que determinada região passará a ter quando da revitalização. Vale reiterar o censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 2022, o qual verificou que o quantitativo de casas vazias no Brasil é o dobro do quantitativo do déficit habitacional, onde a cada 100 domicílios particulares no Brasil, 13 estão vagos, e a problemática de todo plano de recuperação urbanística é não solucionar a falta de moradia para quem não pode pagar os altos valores de aluguéis ou financiamentos de regiões com infraestrutura.

O desafio em questão, portanto, não é simploriamente os pontos de fragilidade da estrutura da política de reurbanização do centro, que enquanto projeto de política pública é plenamente razoável e coerente as intenções expostas na lei e inclusive suas falhas enquanto proposta de aplicação do disposto no plano diretor em consonância com o Estatuto da Cidade, inclusive quando excessivamente comercial. Neste contexto, representa na verdade um verdadeiro desafio tornar possível a longo prazo a proteção desses direitos que pretende a política pública reafirmar, pois somente será possível aprimorar o projeto e até mesmo ajustar pontos delicados no corpo da lei quando aplicados na prática, quando houver apoio político contínuo independentemente do quão interessante represente a política para permanência de determinado cargo político, o que demanda que a representação política dê importância ao metafísico, o que não é intrínseco ao espírito político, tornando cada vez mais necessária a pressão popular sobre seus anseios sociais.

Dessa forma, o presente trabalho a partir de análise teórica visou obter dados quantitativos dos relatórios emitidos pelo núcleo de acompanhamento do Projeto Reviver Centro e dados qualitativos sobre a visão geral do projeto, de modo a tornar possível a análise de minúcias da

lei de revitalização do centro do Rio, os pontos frágeis e fortes, bem como o impacto que pode gerar para efeito de concretização de direitos sociais quando implementado como Política de Estado.

Por fim, conclui-se que o direito à moradia tem sido discutido enquanto um imperativo, sobretudo, para cidades populosas e regiões metropolitanas em que a disputa por residências aumenta exponencialmente (Glaeser & Joshi-Ghani, 2015). Quanto maior e mais denso o nível de expansão das cidades, tanto mais a competição de mercado por novos consumidores desejando o acesso à novas unidades habitacionais, especialmente, pelo financiamento imobiliário. Essa dinâmica por um bem essencial, isto é, moradia, exige dos poderes públicos ações governamentais que reduzam os efeitos negativos do crescimento urbano para os estratos mais pobres (Lucci, Bhatkal, & Khan, 2018). Especificamente sobre o projeto Reviver Centro enquanto ação governamental, o caminho para a possibilidade de revisão, aprimoramento, desenvolvimento e correções do projeto é que ela represente para além de uma política pública de governo, através da pressão popular, torne-se política pública de Estado a ser desenvolvida para todos os espaços urbanos contidos dentro da cidade, inclusive os periféricos.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGÊNCIA PÚBLICA. **Censo 2022: Brasil tem 11 milhões de casas e apartamentos vagos.** Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/sociedade/censo-2022-brasil-tem-11-milhoes-de-casas-e-apartamentos-vagos/>, 2023.

AMANAJÁS, Roberta. **A Nova Agenda Urbana e o Brasil: insumos para sua construção e desafios a sua implementação.** Leticia Klug. Ipea, [s.d.]. Disponível em: [https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/180529\\_a\\_nova\\_agenda\\_urbana\\_e\\_o\\_brasil\\_cap02.pdf](https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/180529_a_nova_agenda_urbana_e_o_brasil_cap02.pdf).

BAUER, M. W. et al. **Democratic backsliding and public administration: how populists in government transform state bureaucracies.** [s.l.]: Cambridge University Press, 2021.

BELO, Rodrigo Marcellino da Costa. **O direito à moradia e as Políticas Públicas: uma indissociável relação de sua construção** – São Paulo: Editora: Dialética, 2021.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos.** 7ª Edição. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988.** 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1990.

BRASIL. Lei nº 111, de 01 de fevereiro de 2011. **Dispõe sobre a Política Urbana e Ambiental do Município, institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Sustentável do Município do Rio de Janeiro e dá outras providências.** Disponível em: [https://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/4600307/4117400/lei\\_compl\\_111.pdf](https://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/4600307/4117400/lei_compl_111.pdf)

BRASIL. Projeto de Lei nº 11/2021. **Institui o Programa Reviver Centro, que estabelece diretrizes para a requalificação urbana e ambiental, incentivos à conservação e reconversão das edificações existentes e à produção de unidades residenciais na área da II Região Administrativa - II RA, bairros do Centro e Lapa, autoriza a realização de operação interligada e dá outras providências.** Disponível em: <https://aplicnt.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/scpro2124.nsf/a6cd246684502db90325863200569384/4fac561b23390c8a0325867f00776876?OpenDocument>

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Políticas Públicas: Reflexões sobre o conceito jurídico** – São Paulo: Editora Saraiva, 2006.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas.** São Paulo: Saraiva, 2013, p. 25-108. (Introdução e Cap. 1).

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Método e aplicações da abordagem Direito e Políticas Públicas.** Revista de Estudos Institucionais, v. 5 n. 3, 2019, p. 791-832.

- BUCCI, Maria Paula Dallari; RUIZ, Isabela. **Quadro de problemas de políticas públicas: uma ferramenta para análise jurídico-institucional**. Revista de Estudos Institucionais, v. 5 n. 3, 2019, p. 1142-1167.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. **Método e aplicações da abordagem Direito e Políticas Públicas**. REI-Revista Estudos Institucionais, v. 5, n. 3, 2019.
- BERCOVICI, Gilberto. **A constituição dirigente e a crise da teoria da constituição. Teoria da constituição – estudos sobre o lugar da política no direito constitucional**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003. p. 75-150.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Constituição dirigente e vinculação do legislador**. Coimbra: Coimbra Editora, 2001.
- CARVALHO, F. J. **Teoria da função social do direito**. Curitiba: Juruá, 2011.
- EDUCAÇÃO E TERRITÓRIO. **Direito à Cidade**. Disponível em: <https://educacaoeterritorio.org.br/glossario/direito-a-cidade/>, 2018.
- FÓRUM SOCIAL MUNDIAL POLICÊNTRICO. **Carta Mundial pelo Direito à Cidade. 2006**. Disponível em: <https://www.suelourbano.org/wp-content/uploads/2017/08/Carta-Mundial-pelo-Direito-%C3%A0-Cidade.pdf>.
- FILHO, Bertão Ítalo. **Projeto de Carioca de Revitalização do Centro inspira prefeitura de Porto Alegre**. Disponível em: <https://www.matinaljornalismo.com.br/matinal/reportagem-matinal/projeto-revitalizacao-centro-porto-alegre-rio-de-janeiro/>, 2021.
- FIGUEIREDO, L. V. **Lições de direito econômico**. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.
- GLAESER, E., & Joshi-Ghani, A. (2015). **The urban imperative: Towards competitive cities**. Oxford: Oxford University Press.
- HOBBS, Thomas. **Leviatã**. 1ª Edição, São Paulo: Martin Claret, 2014.
- IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Relatório brasileiro para o Habitat III**. Brasília: ConCidades; Ipea, 2016.
- IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Relatório de indicadores para o relatório brasileiro para a Terceira Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III)**. Brasília: Ipea, [s.d.].
- MARMELSTEIN, G. **Curso de direitos fundamentais**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2011.
- RIBEIRO, Ivan César. **Políticas Públicas e Teorias do Estado: O papel das teorias de médio alcance**. Revista de Estudos Institucionais, v. 5 n. 3, 2019, p. 856-877.
- LUCCI, P., Bhatkal, T., & Khan, A. (2018). **Are we underestimating urban poverty? World Development**, 103, 297-310.

MATTIETTO, Leonardo. **Direito à igualdade, democracia e políticas públicas**, Revista de Direito da Administração Pública, v. 1. n. 2, 2022.

NÚCLEO RIO DE JANEIRO DO OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. **Programa Reviver Centro “Turbinado”: a expansão da lógica do mercado na requalificação da região central carioca.** Disponível em: <https://www.observatoriodasmetroles.net.br/programa-reviver-centro-turbinado-a-expansao-da-logica-do-mercado-na-requalificacao-da-regiao-central-carioca/>.

NUNES, Luciana Meira dos Santos. **POLÍTICAS HABITACIONAIS NO BRASIL: AS MORADIAS POPULARES E A FORMAÇÃO SOCIOESPACIAL URBANA.** Mendes, Estevane de Paula Pontes; p. 288 -305. In: Coletânea Interdisciplinar em Pesquisa, Pós-Graduação e Inovação - vol. 1. São Paulo: Blucher, 2015.

OBRE Consultoria Internacional. **Direito à cidade e políticas públicas: entenda a importância dos dois para o planejamento municipal.** Disponível em: <https://www.orberi.com/post/direito-a-cidade-e-pol%C3%ADticas-publicas>, 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Nova Agenda Urbana.** Disponível em: <https://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Portuguese-Brazil.pdf>, 2016.

ROSA, Júlia Gabriele Lima da. **Políticas Públicas: Introdução.** Júlia Gabriele Lima da Rosa, Luciana Leite Lima, Rafael Barbosa de Aguiar. Dados Eletrônicos. Porto Alegre: Jacarta, 2021.

GORS DORF, L. F. et al. Os silêncios da Nova Agenda Urbana da ONU. **Jornal Gazeta do Povo, 6 jul. 2016.** Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/vida-e-cidadania/futuro-das-cidades/os-silencios-da-nova-agenda-urbana-da-onu-76kbvbnkybnqcov9ut0mw8jon/>

SOUZA, Celina. **Estado do campo da pesquisa em políticas públicas no Brasil.** Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 18, n. 51, p. 16-20.

SÓFOCLES. Édipo Rei – **Antígona.** São Paulo: Martin Claret Editora, 2007.

TAVOLARI, Bianca. **Direito à Cidade: Uma trajetória conceitual,** 2016.

VASCONCELOS, Pedro de Almeida. **As Metamorfoses do Conceito de Cidade,** 2015.

XIMENES, Julia Maurmann. **Direito e políticas públicas.** – Brasília: Enap, 2021.

HENRI, Lefebvre. **O Direito à Cidade.** 5ª edição. São Paulo: Ed. Centauro, 2008.

HENRI, Lefebvre. **A Revolução Urbana.** Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Constitucionalização das políticas públicas em matéria de direitos fundamentais: o controle político-social e o controle jurídico no espaço**