

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

JOSÉ VÍTOR MEDEIROS DA COSTA



A LEI DA MAIS VALIA, MAIS VALERÁ FRENTE AO ESTATUTO DA CIDADE E AO
PLANO DIRETOR DO RIO DE JANEIRO

Rio de Janeiro

2019

José Vítor Medeiros da Costa

**A LEI DA MAIS VALIA, MAIS VALERÁ FRENTE AO ESTATUTO DA CIDADE E AO
PLANO DIRETOR DO RIO DE JANEIRO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à
Escola de Ciências Jurídicas da Universidade
Federal do Estado do Rio de Janeiro, como
parte dos requisitos necessários à obtenção do
grau de bacharel em Direito.

Orientador:

**Prof. Eduardo Garcia Ribeiro Lopes
Domingues**

Rio de janeiro

2019

José Vítor Medeiros da Costa

A LEI DA MAIS VALIA, MAIS VALERÁ FRENTE AO ESTATUTO DA CIDADE E AO
PLANO DIRETOR DO RIO DE JANEIRO

Data de aprovação:

Banca Examinadora:

Eduardo Garcia Ribeiro Lopes Domingues

Rio de Janeiro

2019

A todos que me apoiaram e ajudaram

Nesta nova caminhada.

DEDICATÓRIA

Ao meu orientador, por demarcar as coordenadas.

À família, pela paciência, apoio e incentivo durante todo o percurso da faculdade e em todos os outros momentos da vida.

À Larissa Senna, pela ajuda, amizade, apoio, companheirismo e amor incondicionais e sempre presentes.

Ao que já se foi, mas que continua muito importante na minha caminhada.

AUTORIZAÇÃO

Eu, JOSÉ VÍTOR MEDEIROS DA COSTA, Matrícula 2013.1.361.111, AUTORIZO a Escola de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro a divulgar total ou parcialmente o presente Trabalho de Conclusão de Curso através de meios eletrônicos e em consonância com a orientação geral da Biblioteca Central da UNIRIO.

Rio de Janeiro, 07 de julho de 2019.

Assinatura

COSTA, José Vítor Medeiros da. **A Lei da Mais Valia, Mais Valerá frente ao Estatuto da Cidade e ao Plano Diretor do Rio de Janeiro**. Trabalho de Conclusão de Curso, Escola de Ciências Jurídicas. Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019.

RESUMO

Diante da crise da cidade do Rio de Janeiro, o governo municipal buscou alternativas para aumentar sua arrecadação. Neste contexto, surge a Lei Complementar 192/2018, visando gerar receita estabelecendo um procedimento administrativo que, por meio de pagamento de contrapartida financeira, promove a legalização ou o licenciamento de construções em desacordo com a legislação vigente.

O presente trabalho busca estudar os fundamentos dessa lei e colocá-la em perspectiva diante de normas vigentes relacionadas, sendo elas o Estatuto da Cidade e o Plano Diretor do Município do Rio de Janeiro.

Palavras-chaves: Lei da Mais Valia, Mais Valerá; Contrapartida; Puxadinho; Estatuto da Cidade; Plano Diretor, Urbanização; Urbanificação; Direito Urbano; Outorga Onerosa do Direito de Construir; Mais Valia Urbana; Município do Rio de Janeiro

ABSTRACT

Facing the crisis of the City of Rio de Janeiro, the city government looked for alternatives to increase its revenue. In this context, it has been promulgated the 192/2018 Act, that aimed to increase revenue by proceedings that would promote legalization or licensing of illegal constructions, through financial compensation.

This work seeks studying the foundation of this Act and confront it against another laws, such as the City's Statute and the Rio de Janeiro City's Urban Planning.

Keywords: Surplus Value Act; City's Statute; Rio de Janeiro City's Urban Planning; Urbanization; Urban Law; Charges for Additional Building Rights; Urban Surplus Value; Rio de Janeiro City

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

Ac	Área Coberta
Acpp	Área coberta sobre piso permitido
AP	Área de Planejamento
ATE	Área Total Edificável
Ad	Área descoberta
C	Valor da Contrapartida
CAU	Conselho de Arquitetura e Urbanismo
CREA	Conselho Regional de Engenharia e Agronomia
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
CTN	Código Tributário Nacional
DARM	Documento de Arrecadação Municipal
FIFA	Federação Internacional de Futebol Associação
IPCA-E	Índice de Preços ao Consumidor Amplo Especial
IPTU	Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana
LC	Lei Complementar
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
OODC	Outorga Onerosa do Direito de Construir
P	Fator Posição do Imóvel
PPA	Lei do Plano Plurianual
PRB	Partido Republicano Brasileiro
RGI	Registro Geral de Imóveis
SMUIH	Secretaria Municipal de Urbanismo, Infraestrutura e Habitação
STF	Supremo Tribunal Federal
T	Fator Tipologia Não Residencial
TR	Fator Tipologia Residencial
UIH/CAU	Coordenadoria de Arrecadação Urbanística
VR	Valor Unitário Padrão Residencial
VC	Valor Unitário Padrão Predial

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	11
2. ESTATUTO DA CIDADE	14
2.1. Os Conceitos da Lei nº 10.257/2001	14
2.2. Da Outorga Onerosa do Direito de Construir	17
3. PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO	20
3.1. O Contexto da Criação do Plano Diretor do Município do Rio de Janeiro	20
3.2. Princípios e Diretrizes do Plano Diretor	21
3.3. Contexto da Cidade do Rio de Janeiro na Elaboração do Plano Diretor	24
4. A LEI DA MAIS VALIA, MAIS VALERÁ, DA CONTRAPARTIDA OU DO “PUXADINHO”	28
4.1. Histórico da Lei da Mais Valia, Mais Valerá	28
4.2. Os Artigos da Lei Complementar 192/2018	29
4.3. O Decreto 44.737 de 19 de julho de 2018	40
4.4. Passo a passo	46
5. ESTATUTO DA CIDADE X PLANO DIRETOR X LEI COMPLEMENTAR 192/2018	49
6. CONCLUSÃO	53
7. REFERÊNCIAS	58

1. INTRODUÇÃO

O Brasil está em crise. Neste âmbito, o Estado do Rio de Janeiro pode ser apresentado como o símbolo do declínio do país. O Rio por sua vez, simbolizado por sua capital, atravessa sua maior crise das últimas décadas.

A crise atravessada pelo país e por diversos de seus estados apresenta-se em sua forma mais brutal no estado do Rio, tendo se alastrado pelas mais diversas áreas. Há grandes problemas sociais e econômicos, de violência urbana, de desemprego, de transporte, de pagamento de funcionalismo público, de previdência, de educação etc. A crise é geral.

A cidade do Rio de Janeiro enfrenta atualmente sua via-crúcis particular. Após o período dos grandes eventos internacionais, que começou nos Jogos Pan Americanos de 2007, pela Copa do Mundo de 2014 e culminando nos Jogos Olímpicos de 2016, ela enfrenta graves sinais de que o período de bonança acabou e não retornará tão breve. O término do enorme fluxo de investimentos na cidade, que incluiu o fim dos eventos e ainda a redistribuição e a queda na receita dos royalties de petróleo¹, apontou o Rio para iminente declínio.

Neste contexto, foi eleito para a Prefeitura o candidato conservador Marcelo Crivella, do Partido Republicano Brasileiro (PRB). Em meio ao caos socioeconômico carioca, sua gestão se destacou pelos sucessivos cortes de gastos² com a justificativa de equalizar as contas públicas.

Aparece então, por iniciativa da Prefeitura, a Lei da Mais Valia, Mais Valerá (Lei Complementar 192/2018), também chamada de Lei da Contrapartida e Lei do “Puxadinho”, como uma nova alternativa de arrecadação do governo. Sua ideia central gira em torno da legalização dos chamados “puxadinhos”, obras de expansão de imóveis bastante comuns no país. Assim, o governo conseguiria arrecadar por meio do pagamento do processo exposto na lei e a população conseguiria regularizar seus imóveis.

¹ ROSA, Bruno. Queda nos royalties do petróleo gera crise nas cidades do Rio. O Globo. Rio de Janeiro, 29/02/2016. Disponível em <https://oglobo.globo.com/economia/queda-nos-royalties-do-petroleo-gera-crise-nas-cidades-do-rio-18766686>. Acessado em 02 de novembro de 2018

² GALDO, Rafael. Crivella cortou verba para ruas, escolas e hospitais, mas poupou máquina pública. O Globo. Rio de Janeiro, 23/07/2018. Disponível em <https://oglobo.globo.com/rio/crivella-cortou-verba-para-ruas-escolas-hospitais-mas-poupou-maquina-publica-22910093>. Acessado em 02 de novembro de 2018

Neste trabalho, temos como objetivo analisar a Lei Complementar 192/2018 em frente ao Estatuto da Cidade e ao Plano Diretor do Rio de Janeiro, buscando perceber como está inserida no ordenamento jurídico carioca.

Assim, o trabalho começa apresentando o Estatuto da Cidade. A Lei nº 10.257/2001 foi criada para regulamentar os artigos constitucionais 182 e 183, que versam sobre Política Urbana. Ela apresentou os princípios e diretrizes que guiarão as ações para uma política urbana de desenvolvimento sustentável, com visão sobre proteção ambiental ou sobre problemas de moradia. Também apresentou os instrumentos a serem utilizados na política urbana dos municípios, como os planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento urbano e social, o plano diretor, diretrizes orçamentárias e diversos institutos jurídicos e políticos.

Desta forma, o trabalho destacará os conceitos da Lei do Estatuto da Cidade e, depois, um de seus principais instrumentos, a Outorga Onerosa do Direito de Construir, cujo objetivo é a recuperação da Mais Valia Urbana.

A seguir, o terceiro capítulo falará sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Sustentável do Município do Rio de Janeiro. Tendo a base para sua criação na Constituição, e mais detalhada pelo Estatuto da Cidade, a Lei Complementar 111/2011 dispõe sobre a Política Urbana e Ambiental do Município e implementa o Plano Diretor.

Dividido em duas partes, o capítulo fala primeiro sobre os princípios e diretrizes do Plano Diretor do Rio de Janeiro e depois sobre os da Política Urbana do Município. Assim, busca analisar a estrutura do Plano Diretor e o que ele objetiva com sua estrutura normativa.

O capítulo seguinte discorre sobre a Lei da Mais Valia, Mais Valerá. Aqui será feita uma exposição detalhada de todos os artigos da Lei Complementar 192/2018, analisando seus termos e suas medidas. Nisso, apresenta informações sobre as Regiões Administrativas e suas subzonas, zonas de amortecimento e Áreas de Planejamento do Rio de Janeiro, além da fórmula para o cálculo da contrapartida.

A seguir será também detalhado o Decreto 44.737/2018, que foi criado para regulamentar a Lei Complementar 192/2018. Serão analisados todos os artigos do Decreto, passando por suas exigências e por seus cálculos estabelecidos para a cobrança da contrapartida exigida. Por fim, será apresentado o passo a passo do

processo administrativo que deve ser seguido pelo proprietário requerente para conseguir que sua obra seja licenciada ou legalizada.

Apresentados o Estatuto da Cidade, o Plano Diretor e a Lei Complementar 192/2018, o quinto capítulo trata de confrontá-los. O trabalho busca apresentar alguns pontos controversos entre essas normas e comparar seus conceitos. Elas se complementam? Estão em harmonia entre si? O conceito da Mais Valia utilizado para nomear a LC 192/2018 é o mesmo da Mais Valia Urbana utilizado na Outorga Onerosa do Direito de Construir?

Finalmente, no capítulo de conclusão, o trabalho buscará entender a Lei do “Puxadinho” em sua aplicação na realidade carioca. Qual o histórico de leis do tipo no município? Quais são os resultados na prática de uma norma aprovada por trinta e cinco votos a nove pela Câmara Municipal diante de uma estimativa de aumento de arrecadação em R\$ 300 milhões³? Quais consequências existem na aplicação de uma lei que legaliza ilegalidades mediante pagamento?

³ Câmara aprova projeto de regularização de alteração em imóveis. Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 20/06/2018. Disponível em <http://www.rio.rj.gov.br/web/guest/exibeconteudo?id=8067580>. Acessado em 30 de junho de 2019 às 11h41

2. ESTATUTO DA CIDADE

2.1. Os Conceitos da Lei nº 10.257/2001

Surgida devido à pressão do Fórum Nacional pela Reforma Urbana, tendo sido aprovada pelo Congresso Nacional em junho de 2001 e, ato contínuo, recebido a sanção presidencial em julho do mesmo ano, a Lei nº 10.257/2001⁴, chamada de O Estatuto da Cidade, representa um marco regulatório na política urbana do Brasil, fazendo parte do contexto das reformas políticas e jurídicas representadas pela Constituição de 1988. O Estatuto foi criado para regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal e estabelece diretrizes gerais da política urbana. Assim, busca estabelecer normas de ordem pública e interesse social para regulamentar o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental. É então, uma norma voltada a aplicar a urbanificação. Sobre esse termo, ensina o professor José Afonso da Silva (1997):

"A urbanificação é, assim, uma forma importante de ordenação urbanística do solo, porquanto, diferentemente da urbanização (fenômeno espontâneo), ela constitui um meio de aplicar os princípios do urbanismo, a fim de propiciar o desenvolvimento urbano equilibrado, por meio do beneficiamento de solo já urbanificado, carente de renovação."⁵

Sobre o contexto brasileiro da urbanização, conceituada por José Afonso da Silva como "um fenômeno espontâneo de crescimento das aglomerações urbanas em relação com a população rural", diz José Maria Pinheiro Madeira (2002):

"A questão da urbanização e da ocupação da cidade se torna mais eloquente ao se analisar as grandes cidades do país, como São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Salvador, Recife e tantas mais, cujo desenvolvimento econômico chama a atenção de populações carentes que para a li se dirigem em busca de emprego e de vida melhor.

⁴ BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acessado em 16 de junho de 2019 às 12h20

⁵ SILVA, José Afonso da. Direito Urbanístico Brasileiro. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1997. p. 324

Entretanto, essa migração engrossa a população urbana desprovida de terras e de condições mínimas de existência, fazendo com que a ocupação ilegal ou irregular de terrenos em periferias ou em favelas se intensifique.

Nesse contexto, as cidades cresceram na proporção inversa dos serviços públicos e, por força deste fenômeno e são exigidos investimentos públicos urbanos em áreas que já são atendidas, procurando-se com isto conter o crescimento de índices intoleráveis de pobreza e de miséria.”⁶

O Estatuto da Cidade busca instituir uma política urbana que possua como objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana em uma resposta a esse cenário.

Para isso, logo em seu segundo artigo, lança como diretrizes gerais linhas como a garantia 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; gestão democrática com participação popular; cooperação entre poderes público e privado em prol do desenvolvimento urbano; planejamento e controle sobre o desenvolvimento das cidades; integração de atividades urbanas e rurais; ajuste dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira aos objetivos do desenvolvimento urbano, procurando incentivar investimentos geradores de bem-estar social; política de proteção, preservação e recuperação do meio ambiente e do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico; entre outros. Nota-se aqui a linha geral das intenções de se construir cidades com políticas públicas movidas pelo interesse comunitário de unir as iniciativas públicas e privadas com objetivo de alcançar um desenvolvimento sustentável que seja capaz de aprimorar todas as esferas de um município, seja em relação ao meio ambiente, ao meio social ou econômico.

Para alcançar tal ideal, o Estatuto da Cidade estabelece em seu quarto artigo que devem ser utilizados como instrumentos, dentre outros como zoneamento ambiental e diretrizes orçamentárias, um plano diretor específico para reger um município. O plano diretor, então, deve determinar regras que façam com que as propriedades cumpram suas funções sociais, fazendo assim com que sejam seguidas as diretrizes destacadas e gerando para a sociedade o cumprimento de parâmetros quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades

⁶ MADEIRA, José Maria Pinheiro. Estatuto da Cidade. Considerações introdutórias. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 7, n. 60, 1 nov. 2002. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/3434>. Acesso em 02 de julho de 2019.

econômicas. Daí pode-se concluir que o plano diretor é a pedra basilar a ser usada para a política de desenvolvimento e expansão urbana.

Por suas características, pode-se notar que a Lei 10.257/2001 trata de forma geral sua matéria, não fornecendo de fato a regulamentação que anuncia, tratando-se de uma norma com características generalistas, que lançam parâmetros a serem seguidos futuramente pelos municípios no tocante a política urbana. Entretanto, ela abre as portas para que os municípios possam produzir seus planos diretores dentro de seus próprios âmbitos, respeitando suas realidades.

O desenvolvimento sustentável, uma nova forma de visão sobre o desenvolvimento das cidades estabelecida pelo Estatuto, vem de mãos dadas com outro conceito estabelecido por ele: a gestão democrática.

Um reflexo direto da Constituição Cidadã e seus preceitos sociais de democratização e distribuição de direitos buscando o bem-estar social aliado ao desenvolvimento econômico sustentável, a gestão democrática da cidade foi formalizada no quarto capítulo da lei em estudo.

Para alcançar essa gestão ficaram demarcados os seguintes instrumentos a serem utilizados: órgãos colegiados de política urbana; debates, audiências e consultas públicas; conferências sobre assuntos de interesse urbano; iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano. Além disso, também ficou estabelecido que os órgãos gestores das regiões urbanas devem possuir obrigatória e significativa participação da população e de associações representativas de diversos segmentos da sociedade, o que garantiria o pleno desempenho da cidadania e, ao mesmo tempo, iria assegurar controle popular das atividades públicas.

Fica clara a posição do Estatuto da Cidade, primeiro no segundo inciso de seu segundo artigo e, mais tarde, no capítulo IV denominado da gestão democrática da cidade, em incluir a população de forma participativa no projeto de desenvolvimento urbano indo absolutamente ao encontro dos preceitos de uma democracia participativa. Isso significa uma cooperação entre agentes públicos e a sociedade em geral no trabalho de gestão pública, enfrentando em conjunto e com abertura para intercâmbio de ideias e opiniões as questões surgidas no contexto dos municípios. A gestão democrática municipal nada mais é do que esta cooperação entre poder público e população, com seus devidos segmentos, em prol do desenvolvimento sustentável do município.

Vale destacar a importância da participação da comunidade em oposição ao tradicional distanciamento da população das decisões executivas do governo em todos os âmbitos federativos. A participação ativa da sociedade, com sua efetiva experiência e convivência com a vida no município, trabalharia como um termômetro fundamental para as políticas a serem aplicadas na região. É insubstituível o ponto de vista de alguém que sofre diretamente com determinado problema para que se possa chegar à solução do mesmo.

A gestão democrática municipal é uma tentativa de fazer com que o município faça parte de sua própria gestão, afinal, um município nada mais é do que sua população, devendo seu desenvolvimento ser moldado de acordo com os anseios de seus habitantes.

2.2. Da Outorga Onerosa do Direito de Construir

O conceito do “solo criado”⁷, positivado no ordenamento jurídico brasileiro na nona seção do Estatuto da Cidade, pelos seus artigos 28 a 31, sob o nome de Outorga Onerosa do Direito de Construir, representa a concessão expedida pelo município no sentido de que o proprietário de um imóvel possa construir acima do limite estabelecido pelo coeficiente de aproveitamento básico, desde que exista o pagamento de contrapartida financeira pelo beneficiário.

Assim, resumidamente, a Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) é um dispositivo pelo qual o proprietário de imóvel consegue uma autorização pública de construir acima do limite permitido mediante contrapartida financeira. Reforça-se que este limite consiste no coeficiente de aproveitamento básico, determinado pelo Estatuto da Cidade como sendo a relação entre a área edificável e a área do terreno. As áreas passíveis de se exercer o direito da OODC, além dos limites de coeficientes a serem utilizados nas contas do coeficiente de aproveitamento, são definidas pelo plano diretor municipal.

Sobre o citado coeficiente, Furtado *et al* (2012, p. 13) dizem:

“Conforme estabelecido pelo Estatuto da Cidade, o coeficiente de aproveitamento de um terreno é a relação entre a área edificável e a área do

⁷ DALEFFE, Adriano. Solo criado e a disciplina urbanística da propriedade. Revista de Informação Legislativa. Brasília, 1997.

terreno (Art. 28, § 1º). O coeficiente de aproveitamento, de forma genérica, determina limites para as edificações urbanas. Assim, se o coeficiente de aproveitamento de um terreno é igual a 1,0 (um), isto significa que se poderá construir neste terreno uma edificação com área total igual à superfície do terreno. Vale notar que essa edificação poderá conter uma quantidade variável de pisos, dependendo de outros parâmetros urbanísticos como a taxa de ocupação¹ ou a taxa de permeabilidade²; entretanto, a soma da área dos diversos pisos da edificação deve ser, neste caso, no máximo igual à área do terreno⁸.”

Como é o Plano Diretor o responsável por determinar os números utilizados no coeficiente de aproveitamento, a outorga onerosa está vinculada diretamente a ele.

O objetivo da OODC é a recuperação das mais valias fundiárias, isso é, o retorno da valorização da terra que acontece sem a intervenção de seu proprietário, e que, sem a existências de mecanismos que devolvam esse valor à sociedade, tal valorização fatalmente seria apropriada de forma particular pelos proprietários dos terrenos beneficiados⁹.

O conceito de mais valia fundiária¹⁰ traduz a ocorrência de valorização da terra ao longo do andamento do ambiente criado pela urbanização. Então, são os acréscimos de valor recebidos pela propriedade que se aglomeram sobre os terrenos urbanos, de forma independente às ações de seus proprietários e que se não forem resgatados pelo poder público em favor da sociedade, serão apoderados pelos proprietários.

A OODC é, então, uma tentativa de distribuição para toda a sociedade das melhorias que acontecem em decorrência do processo urbanístico gerado pelas políticas públicas. Isso ocorreria por meio do uso dos recursos obtidos de sua aplicação em melhorias em áreas da cidade que não foram assistidas da mesma forma durante o processo urbanístico, ficando fragilizadas nesse tempo¹¹. É, portanto,

⁸ FURTADO, Fernanda; BIASOTTO, Rosane e MALERONKA, Camila. Outorga onerosa do direito de construir. Coleção cadernos técnicos de regulamentação e implementação de instrumentos do estatuto da cidade - volume 1. Brasília: Ministério das Cidades, 2012.

⁹ _____. Outorga onerosa do direito de construir. Coleção cadernos técnicos de regulamentação e implementação de instrumentos do estatuto da cidade - volume 1. Brasília: Ministério das Cidades, 2012.

¹⁰ BARANDIER, Henrique; DOMINGUES, Eduardo. Visões Antagônicas Na Regulamentação Da Outorga Onerosa Do Direito De Construir Nas Cidades Do Rio De Janeiro E São Paulo. Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade. Salvador, 2018.

¹¹ FURTADO, Fernanda; BIASOTTO, Rosane e MALERONKA, Camila. Outorga onerosa do direito de construir. Coleção cadernos técnicos de regulamentação e implementação de instrumentos do estatuto da cidade - volume 1. Brasília: Ministério das Cidades, 2012.

um instrumento importante para o desenvolvimento urbano, que busca corrigir deturpações que ocorrem por meio do crescimento das cidades.

Neste sentido está o entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF) sobre a natureza jurídica do tema:

“A OODC não é um imposto ou tributo, é um ônus vinculado à faculdade de exercer o direito de construir acima do coeficiente de aproveitamento básico, atribuível a proprietários de imóveis urbanos. (STF RE nº 387.047-5 – SC, Relator: Ministro Eros Grau)”

O entendimento do ministro é que para o proprietário poder utilizar o solo criado de sua propriedade, ele deverá arcar com o pagamento da outorga onerosa ou oferecer uma contrapartida, conforme firmado pelo Estatuto das Cidades, desta forma não se pode falar de tributo¹². Não há então a obrigação de pagamento do valor pelo proprietário, caso este não queira construir. A contrapartida pedida pelo município é uma forma de compensação. A efeito de comparação, o Código Tributário Nacional (CTN), em seu art. 4º¹³, estabelece que a natureza jurídica específica do tributo é aferida pelo fato gerador da respectiva obrigação, sendo que a denominação e demais características formais adotadas pela lei e a destinação legal do produto da sua arrecadação são irrelevantes para qualificá-la. O CTN, no artigo seguinte, informa que os tributos são impostos, taxas e contribuições de melhoria, de onde pode-se afirmar, após a decisão do STF, que a OODC não faz parte do rol.

¹² CARDOSO, Maurício. Não há incidência tributária sobre solo criado, diz Eros Grau. Conjur, 11/08/2006. https://www.conjur.com.br/2006-ago-11/nao_tributacao_solo_criado_eros_grau Acessado em 16 de junho de 2019 às 20h34

¹³ BRASIL. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172.htm Acessado em 16 de junho de 2019 às 20h38.

3. PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

3.1. O Contexto da Criação do Plano Diretor do Município do Rio de Janeiro

Aqui, deve-se fazer o recorte sobre o contexto de sua criação. A cidade do Rio de Janeiro conseguiu, em curto espaço de tempo, ser escolhida para sediar diversos megaeventos internacionais. Foram, nessa ordem: Jogos Pan-Americanos de 2007, Copa do Mundo de 2014 e Olimpíadas de Verão de 2016.

Os Jogos Pan-Americanos de 2007, em que a cidade do Rio de Janeiro foi escolhida como sede em 24 de agosto de 2002¹⁴, serviram como porta de entrada para que a ideia de que a cidade poderia receber eventos ainda maiores possuía a possibilidade de se tornar realidade. Ainda mais quando, em 30 de outubro de 2007¹⁵, alguns meses após o término do Pan-Americano, realizado no mês de julho, o Brasil foi escolhido como país sede para receber a Copa do Mundo. O país, único candidato da América do Sul a sediar o evento, em um momento em que o rodízio da FIFA apontava para o subcontinente, ao ser escolhido, automaticamente fez com que a cidade do Rio de Janeiro adquirisse destaque. Afinal, dona do estádio mais emblemático do país, o Maracanã, ela era naturalmente a escolha para sediar a final da Copa, repetindo 1950.

Tais acontecimentos participaram do movimento maior que o Rio buscava alcançar: vencer a disputa de cidade sede das Olimpíadas.

Sonho antigo, desde os anos 1990 a cidade participava da disputa. Após falhar na tentativa de receber o evento a ser realizado em 2004, perdendo para Atenas, e 2012, perdendo para Londres, o objetivo foi finalmente alcançado em 2009¹⁶, quando superou Madri, Tóquio e Chicago e foi finalmente escolhido como cidade sede.

Desta forma, estava decidido que em 2014 e 2016 o Rio de Janeiro receberia os dois maiores eventos esportivos do mundo. Em 2014, como a principal cidade da

¹⁴ AGÊNCIAS INTERNACIONAIS. Rio de Janeiro é escolhida como sede do Pan-Americano de 2007. Uol, 24/08/2002. https://esporte.uol.com.br/pan/remover_2003/ultimas/2002/08/24/ult79u33.jhtm Acessado em 17 de junho de 2019 às 20h18

¹⁵ LESME, Adriano. A escolha do Brasil como sede da Copa de 2014. Brasil Escola. <https://brasilecola.uol.com.br/educacao-fisica/a-escolha-brasil-como-sede-copa-2014.htm> Acessado em 17 de junho de 2019 às 20h32

¹⁶ Redação Placar. Quantas vezes o Brasil se candidatou aos Jogos Olímpicos?. Placar, 11/02/2016. <https://veja.abril.com.br/placar/quantas-vezes-o-brasil-se-candidatou-aos-jogos-olimpicos/> Acessado em 17 de junho de 2019 às 20h39

Copa do Mundo, e em 2016, como a cidade sede das Olimpíadas de Verão, o maior evento esportivo do mundo.

Dentro do contexto desse cronograma, foi outorgada a Lei Complementar 111/2011 e, por conseguinte, foi instituído o atual Plano Diretor da Cidade do Rio de Janeiro.

3.2. Princípios e Diretrizes do Plano Diretor do Município do Rio de Janeiro

O Plano Diretor, que aparece na Constituição Federal, em seu capítulo de política urbana, deve ser aprovado pela Câmara Municipal e é obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes. A Constituição afirma, no art. 182, §1º, que é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. No parágrafo seguinte afirma também que a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

O Estatuto da Cidade, estudado no capítulo anterior, que discorre sobre o capítulo da política urbana da CRFB/88, também estabelece fundamentos, de forma mais ampla que a Carta Magna, para o Plano Diretor dos municípios.

Reforça que o Plano Diretor é o instrumento que deve estabelecer as exigências fundamentais a serem alcançadas pela propriedade urbana para que atinja sua função social. O Estatuto estabelece o Plano como uma das pedras basilares para a organização e o desenvolvimento urbanos e que deve englobar o território do município como um todo. Ele deve ser a peça principal do planejamento da organização municipal, sendo que suas diretrizes e prioridades precisam fazer parte do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual.

Ficou estipulado que ele seria obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, que integrassem regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, onde o governo do município queira produzir lei para exigir do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento de forma a alcançar sua função social, que sejam parte de áreas de especial interesse turístico, que façam parte de áreas de influência de empreendimentos ou atividades de relevante impacto ambiental de âmbito regional ou nacional. Além disso, para grandes cidades com mais de quinhentos mil habitantes, deve ser incluído na elaboração um planejamento de transporte urbano integrado.

Dentro de seu conteúdo, devem constar, no mínimo, a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infraestrutura e de demanda para utilização da propriedade, regras sobre direito de preempção (direito de preferência do poder público municipal para aquisição de imóvel urbano objeto de alienação onerosa entre particulares¹⁷), sobre a outorga onerosa do direito de construir (áreas nas quais o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico indicado, por meio de contrapartida a ser prestada pelo beneficiário¹⁸), sobre operações urbanas consorciadas (conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental¹⁹) e sobre transferência do direito de construir (autorização para o proprietário de imóvel urbano, privado ou público, para exercer em outro local, ou alienar, mediante escritura pública, o direito de construir previsto no plano diretor ou em legislação urbanística dele decorrente, quando o imóvel for considerado necessário para fins de implantação de equipamentos urbanos e comunitários; preservação; servir a programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social²⁰) e, por fim, um sistema de acompanhamento e controle.

Fica claro então como o plano diretor é uma lei de conceito extremamente abrangente, tendo que tratar dos mais variados pontos sobre as questões da cidade. Além disso, pelas regras acima destacadas, também deve existir em um enorme âmbito de cidades, afinal o rol de municípios que se enquadram nas regras que exigem que possuam um plano próprio é extenso. Assim, trata-se de uma lei que obrigatoriamente será extensa e tratará de assuntos dos mais variados e que existirá, também obrigatoriamente, nas mais diversas cidades.

¹⁷ BRASIL. Art. 25 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais a política urbana e dá outras providências.

¹⁸ _____. Art. 28 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais a política urbana e dá outras providências.

¹⁹ _____. Art. 32, §1º, da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais a política urbana e dá outras providências.

²⁰ _____. Art. 35 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais a política urbana e dá outras providências.

Neste âmbito, há o trabalho de análise do professor Flávio Villaça, intitulado “As Ilusões do Plano Diretor”²¹, que, ao tratar diretamente deste tipo de plano, passa pelo problema de uma lei tão abrangente e extensa:

“A grande maioria dos 308 artigos do Plano é constituída de generalidades - diretrizes, objetivos, conceitos etc. - que não obrigam ninguém a fazer ou deixar de fazer nada. Para princípios gerais, isso até que não seria estranho. Acontece, entretanto, que a Lei enuncia também nada menos que 338 - trezentos e trinta e oito- Ações Estratégicas! Novamente aqui entre em cena a palavra mágica em voga no momento: Estratégico! ... e o que são essas Ações Estratégicas? São uma enxurrada de propostas de ações enunciadas sem que se saiba quem vai executá-las, nem quando, nem como, nem com que recursos. Ali se propõe de tudo sobre tudo o que seja problema urbano. Tudo é estratégico! Há nada menos que 49 Ações Estratégicas no campo da educação, ao lado de 4 no campo da pavimentação. Há 20 no campo da Circulação Viária e Transportes e (incompreensivelmente) nenhuma sobre "Infraestrutura e Serviços de Utilidade Pública" embora apareçam aqui, Objetivos (art. 94) e Diretrizes (art. 95). Dentre os setores mais aquinhoados com Ações Estratégicas estão a Cultura, com 21 Ações, a Assistência Social, com 24 e a Habitação e Uso do solo com 16 ações cada. Nada ficou sem proposta de Ação Estratégica, o que mostra que o Plano é ideal e inexecutável, pois propõe intervir em tudo, reparar tudo, sem qualquer seletividade.” (VILLAÇA, 2005, pág. 23)

No começo de sua análise, o autor pontua que seu estudo, apesar de ser focado em São Paulo, pode ser aplicado diretamente ao Rio de Janeiro. Em atenção a isso, pode-se verificar rapidamente que assiste razão a ele.

O Plano Diretor do Rio de Janeiro é uma lei de 339 artigos que trata dos mais variados assuntos, como: gestão da política urbana, meio ambiente, transportes, saneamento, turismo, políticas sociais, entre muitos outros, além de estabelecer os coeficientes exigidos pelo Estatuto da Cidade a serem usados em cálculos urbanos. Uma lei que já possui a ingrata missão de tratar com unidade uma cidade tão grande, populosa, diversificada e problemática como o Rio, tem também o dever de tratar dos mais variados assuntos em seu corpo de artigos.

Trata-se, visivelmente, de uma missão impossível.

²¹ VILLAÇA, Flávio. As Ilusões do Plano Diretor. Edição do autor, São Paulo; 1ª edição, 2005

Assim, ela possui os mesmos problemas apontados no trecho destacado acima, com centenas de passagens genéricas, como é de se esperar de princípios e diretrizes, mas não do corpo de lei, e muitas propostas de ação sem que tenha sido detalhado o agente responsável ou a proveniência dos recursos necessários. É uma lei de ambição inalcançável que, de fato, não teve seu objetivo alcançado.

3.3. Contexto da Cidade do Rio de Janeiro na Elaboração do Plano Diretor

A Lei Complementar nº 111 de 1º de fevereiro de 2011 foi criada para dispor sobre a política urbana e ambiental do município do Rio de Janeiro e para instituir o Plano Diretor de desenvolvimento urbano sustentável. É, portanto, a norma que estabeleceu o Plano Diretor do Rio de Janeiro em vigor atualmente.

O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Sustentável do Município do Rio de Janeiro apresentou diversos princípios sobre os quais foi baseada a política urbana formulada e implementada por ele. Apresentados em seu primeiro capítulo, são doze os princípios e vinte e cinco as diretrizes que formam os pontos basilares sobre os quais foram construídos todos os demais aspectos da Lei Complementar 111/2011.

O primeiro capítulo da lei em estudo tem como título dos princípios e diretrizes da Política Urbana do Município. A área dos princípios, encontrada no segundo artigo, começa, naturalmente, com o conceito de desenvolvimento sustentável, visando promover o desenvolvimento econômico, a preservação ambiental e a equidade social. É o objetivo conceitual apontado desde a Constituição e que foi transmitido pelo Estatuto das Cidades até o Plano Diretor, sendo inclusive parte de seu nome. Segue com outros elementos fundamentais que seguem a tônica estabelecida pelas leis anteriores, como a função social da cidade e da propriedade urbana. Na linha do desenvolvimento sustentável, há o conceito da valorização, proteção e uso sustentável do meio ambiente, da paisagem e do patrimônio natural e também cultural, histórico e arqueológico no processo de desenvolvimento urbano.

Apresenta também, no quarto inciso do segundo artigo, o tema de universalização, no que toca o acesso à infraestrutura e os serviços urbanos, o acesso à terra e à moradia regular digna e a acessibilidade para pessoas com deficiência. Além disso, ressalta o conceito da democracia participativa, buscando a maior participação possível da sociedade nas decisões e ações do poder público.

Também há, no oitavo inciso do artigo segundo, o princípio que sustenta o planejamento contínuo integrado das ações governamentais. Assim, busca-se alcançar a eficácia, a eficiência e a otimização dos serviços públicos, além de cuidar do controle de gastos. Tudo isso por meio de dados obtidos devido a uma política de informação.

Um processo de planejamento e ordenação do território junto com o desenvolvimento de políticas públicas para garantir a qualidade do ambiente urbano.

Por fim, no décimo primeiro inciso, um movimento de integração de políticas públicas municipais no sentido de entender o município como cidade central da região metropolitana. Aliado a isso, que exista a cooperação entre os governos em suas esferas, com a iniciativa privada e todos os setores da sociedade no trabalho conjunto de urbanização objetivando o interesse social geral.

As diretrizes apresentadas, encontradas no artigo terceiro, caminham ao lado dos citados princípios e são os meios pelo qual deve-se chegar aos objetivos expostos por eles.

O primeiro inciso diz respeito à redução do consumo de energia e aproveitamento racional dos recursos naturais, com ênfase no ajuste das construções da cidade, novas ou antigas. Em sequência, falam como deve existir um foco no condicionamento da ocupação urbana à proteção do meio ambiente que representa os marcos referenciais da cidade. Esta parte encaixa na diretriz seguinte, que demanda a inclusão do contexto metropolitano ao planejamento da cidade, com a ação coletiva de todas as esferas de governo para promover políticas públicas nas áreas de turismo, transporte, meio ambiente, saneamento ambiental, zona costeira, equipamentos urbanos, serviços públicos com desenvolvimento econômico e sustentável.

Há também, no quarto inciso, a diretriz que prediz o controle do uso e ocupação do solo para a contenção da irregularidade fundiária, urbanística e edilícia. Neste sentido, há uma atenção para áreas de favelas. Deve-se buscar a urbanização das favelas, dos loteamentos irregulares e clandestinos de baixa renda, mediante implantação de infraestrutura, saneamento básico, equipamentos públicos, áreas de lazer e reflorestamento, aproveitando o potencial turístico, visando à sua integração às áreas formais da cidade, exceto nas situações que possam gerar risco e de proteção ambiental. Continuando, há o objetivo de efetuar a contenção do crescimento

e expansão das favelas por meio da fixação de limites físicos e estabelecimento de regras urbanísticas especiais.

Também deve-se implementar a infraestrutura necessária em áreas ocupadas e criar soluções habitacionais, urbanísticas e jurídicas que diminuam a ocupação irregular do solo e consigam garantir a preservação de áreas vulneráveis e o melhor aproveitamento do solo urbano, de acordo com o sétimo inciso.

Na área de transportes, encontrada do inciso oitavo ao décimo, deve haver incentivo ao transporte público de alta capacidade, menos poluente e de menor consumo de energia; racionalização dos serviços de ônibus e de transportes complementares, implementação das integrações intermodais e ampliação da malha de ciclovias e das conexões hidroviárias.

Há, outrossim, a visão de aplicar a universalização do acesso aos serviços públicos de saneamento ambiental, aos equipamentos urbanos e aos meios de transportes. Além disso, a adequação dos espaços, prédios e transportes públicos ao uso por pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida.

Continuando, o décimo segundo inciso diz que devem ser aplicadas soluções urbanísticas que aumentem as condições de segurança e evitem a fragmentação do tecido urbano. Inclusive haver a recuperação, a reabilitação e a conservação dos espaços livres públicos e do patrimônio construído em áreas degradadas. A orientação da expansão urbana e do adensamento deve atender a disponibilidade de saneamento básico, dos sistemas de transporte e dos demais equipamentos e serviços urbanos.

Terrenos vazios, subutilizados ou ociosos devem ter promovida sua utilização priorizando fins habitacionais, ou como espaços livres de uso comunitário, parques, áreas verdes e áreas de lazer.

Deve haver previsão de áreas reservadas a serviços especiais, tais como à destinação, tratamento e transporte de resíduos sólidos. A revitalização e promoção das atividades agrícolas e pesqueiras, bem como políticas que fomentem a atividade portuária. Tais diretrizes estão positivadas entre os incisos dezesseis e dezoito.

Há diretrizes, ainda, no inciso dezenove, sobre a redefinição das áreas destinadas ao uso industrial, aos equipamentos de grande porte, aos complexos comerciais e de serviços e aos grandes equipamentos públicos de forma compatível com o uso residencial e com a oferta de transportes.

Ademais, sobre ampliação da oferta habitacional de interesse social, mediante a produção de moradias populares e lotes urbanizados.

A preocupação com o clima vai do começo, com a intenção de adotar soluções urbanísticas que intentem instalar espaços livres, corredores verdes e outros programas de arborização urbana, até o final, com a adoção de estratégias de mitigação dos efeitos das mudanças globais do clima.

O inciso XXIV diz que deve ser feita a valorização da vocação do Rio sediar atividades de prestação de serviços, especialmente os turísticos.

Por fim, no vigésimo quinto e último inciso do artigo terceiro, a política urbana do município deve promover a gestão democrática da cidade, aplicando as instâncias participativas que constam no Estatuto da Cidade.

Novamente, é preciso destacar o enorme âmbito de matérias tratadas pelos princípios e pelas diretrizes do Plano Diretor do Rio de Janeiro. Ele possui regras impositivas de condutas, tem restrições, mas também apresenta regras que vão fundamentar outras normas e ações municipais. Assim, ele é uma lei de planejamento bastante abrangente, o que não significa que não tenha efetividade, embora esta também dependa, para uma aplicação mais prática dos conceitos à realidade, de ampla gama de leis e iniciativas que possam complementá-lo.

4. A LEI DA MAIS VALIA, MAIS VALERÁ, DA CONTRAPARTIDA OU DO “PUXADINHO”

4.1. Histórico da Lei da Mais Valia, Mais Valerá

Surgida através do Projeto de Lei Complementar nº 74/2018, de autoria do Poder Executivo municipal, a Lei Complementar nº 192 de 18 de julho de 2018, mais conhecida como a Lei da Mais Valia, Mais Valerá, da Contrapartida ou do “Puxadinho”, foi criada visando estabelecer condições especiais para que houvesse o licenciamento e a legalização de construções e acréscimos nas edificações existentes no Município do Rio de Janeiro.

A Lei da Mais Valia, Mais Valerá é regulamentada pelo Decreto nº 44.737/2018. Junto com suas novas medidas, essa Lei revogou a Lei anterior nº 4.176, de 2 de setembro de 2005, cujo conteúdo ia de encontro ao da Lei Complementar ora tratada.

Aqui, deve-se destacar o histórico de leis municipais que sucessivas Prefeituras normalizaram em chamar de “mais valia”. Leis que legalizam os chamados “puxadinhos” são tradição das administrações do município do Rio de Janeiro. Durante as pesquisas do presente trabalho, foi encontrada o que é, provavelmente, a norma mais antiga desta matéria, o Decreto-Lei 8.720, de 18 de janeiro de 1946²². Este decreto permitia que, por meio de contrapartida financeira, fosse possível conseguir a licença para uma obra executada em desacordo com a legislação vigente da época. Ao longo das décadas seguintes, esse movimento de legalização de obras ilegais mediante pagamento de contrapartida foi reaparecendo em diversos momentos. Como exemplos, pode-se apontar dois momentos anteriores à lei mais recente, mas posteriores CRFB/88: um acontecido logo após a redemocratização do Brasil e outro nas gestões do prefeito anterior ao atual.

A segunda gestão do prefeito Marcello Allencar, acontecida entre 1989 e 1993, teve a sua lei dos “puxadinhos” na figura do Decreto 8.492 de 06 de junho de 1989²³.

²² BRASIL. Decreto-lei nº 8.720, de 18 de janeiro de 1946 Estabelece sanção contra a execução indevida de obras licenciadas pelas Municipalidades. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-8720-18-janeiro-1946-416784-publicacaooriginal-1-pe.html> Acessado em 23 de junho de 2019 às 17h01

²³ RIO DE JANEIRO. Decreto nº 8492 de 06 de junho de 1989. Altera os dispositivos que menciona do Decreto nº 6.835, de 21 de julho de 1987, revoga dispositivos do Decreto nº 7.003, de 07 de outubro de 1987, e dá outras providências. Disponível em <https://leismunicipais.com.br/a1/rj/r/rio-de-janeiro/decreto/1989/849/8492/decreto-n-8492-1989-altera-os-dispositivos-que-menciona-do-decreto->

Muitos anos depois, nova versão desse tipo de lei, com a Lei Complementar 99, de 23 de setembro de 2009²⁴. Esta, surgida na primeira gestão do prefeito Eduardo Paes, novamente libera a regularização de construções ilegais mediante pagamento. Pode-se notar a influência desta última no texto da atual.

Assim, seguindo a tradição do ordenamento jurídico do Rio, a Prefeitura novamente fez uma lei desta seara em 2018. Mais uma vez, construções irregulares ganhariam a chance de serem regularizadas mediante pagamento. Todavia, há uma novidade da nova lei e ela está na estampada no nome dado pelo governo: Mais Valia, Mais Valerá. As leis anteriores focavam em legalizar obras prontas, já a atual expande a ideia para obras que estão por ser iniciadas desrespeitando a legislação

Para atingir o objetivo ao qual se propõe, a Lei Complementar 192/2018 determina diversas condições a serem obedecidas aos requerentes do licenciamento ou da legalização. Cumpridas tais condições, há então o cálculo do valor a ser pago em nome da contrapartida. Assim, depois desses passos gerais, poderá ser gerado pelo órgão administrativo municipal o certificado desejado.

4.2. Os artigos da Lei Complementar 192/2018

A seção I marca as condições gerais que devem constar comprovadas para que se possa obter os benefícios da Lei.

O artigo 2º possui três incisos, sendo seguidos por mais seis parágrafos. O primeiro inciso determina que o imóvel deve estar devidamente inscrito no Registro de Imóveis ou então deve ser produzido documento comprobatório das medidas do terreno, de forma autodeclarada, que possua assinatura de profissional capacitado e habilitado ou pelo Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU) ou pelo Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (CREA).

[n-6835-de-21-de-julho-de-1987-revoga-dispositivos-do-decreto-n-7-003-de-07-de-outubro-de-1987-e-da-outras-providencias](#) Acessado em 23 de junho de 2019 às 17h12

²⁴ RIO DE JANEIRO. Lei Complementar n.º 99, de 23 de setembro de 2009. Dispõe sobre a permissão de execução de obras de ampliação horizontal nos pavimentos de cobertura das edificações e sobre a regularização de obras de construção, modificação ou acréscimo, nas formas e nas condições que menciona. Disponível em <http://mail.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/contlei.nsf/a99e317a9cfec383032568620071f5d2/fd4708810e00f251032577220075c83d?OpenDocument> Acessado em 23 de junho de 2019 às 17h32

Os incisos segundo e terceiro exigem que sejam respeitados graus mínimos de segurança salubridade e habitabilidade, além de atender condições estabelecidas pelas normas técnicas vigentes sobre iluminação e ventilação.

O primeiro parágrafo determina a exigência de que a documentação necessária para a futura elaboração de laudo técnico seja apresentada junto com o requerimento. No mesmo caminho, o parágrafo seguinte impõe que a documentação exigida para que seja emitida licença de obras deverá ser apresentada de forma antecipada.

O terceiro parágrafo trata de edificações na orla marítima. Tais construções são regidas pela Lei Complementar nº 47/2000, que foi criada para proteger a área da orla, representada pelo areal e calçadão, do avanço das construções urbanas sobre a área de lazer, proteção ambiental e turismo representada por ela. Tal lei, em seu primeiro artigo, estabelece a proibição, na área fronteira às praias, na orla marítima de todo o Município do Rio de Janeiro, a qualquer título, qualquer construção habitacional ou comercial com gabarito capaz de projetar sombra sobre o calçadão e/ou areal. Assim, as edificações na orla marítima devem obedecer o estabelecido pela Lei Complementar nº 47/2000 para que possam então ser avaliadas pelas demais exigências da Lei Complementar nº 192/2018.

O Decreto nº 44.737 de 19 de julho de 2018, que regulamenta a aplicação da Lei Complementar em estudo, cuida de apresentar os meios de comprovação citados pelos incisos segundo e terceiro do artigo segundo. Este é o assunto do quarto parágrafo.

O termo contrapartida aparece pela primeira vez na lei no quarto parágrafo. Ele determina que, se não atendidos os parâmetros legais para o terreno, haverá cobrança de contrapartida, com valor advindo de laudo técnico produzido pelo Município.

Por último, fica estabelecido que a confecção do laudo técnico está condicionada à aprovação dos órgãos competentes, conforme as particularidades de cada projeto.

Trata-se de uma Seção descritiva e direta para que os interessados possam saber como podem se adequar aos pedidos de documentação e de exigência sobre o estado do imóvel. Maiores detalhes sobre o pedido se encontram no Decreto nº 44.737/2018, que será analisado adiante. Vale destacar que os cidadãos cariocas interessados em fazer o pedido de licenciamento ou de legalização possuem todo o ônus de reunir os elementos constituintes para tal.

A Seção II trata das condições especiais para que se possa fazer o pedido de licenciamento.

O art. 3º permite a ampliação horizontal nas áreas descobertas, a ser realizada em qualquer nível da edificação ou nos pavimentos da cobertura, desde que estes já estejam legalizados ou previstos na legislação vigente, por meio do pagamento da contrapartida. A permissão pode ser conseguida seguindo as exigências da Lei Complementar em estudo.

O primeiro parágrafo deste artigo estabelece uma regra sobre o cálculo matemático do valor da contrapartida nos casos de ampliação horizontal ao nível da cobertura.

Já o seguinte dita que a validade deste artigo é aplicado nas ampliações feitas somente nos planos das fachadas, não entrando então varandas, sacadas, saliências e prismas. Enquanto o último fala que as áreas descobertas designadas para estacionamento ou uso comum podem ser cobertas em um pavimento nas edificações residenciais.

O quarto artigo e seus parágrafos estabelecem que, em edificações comerciais, o pagamento de contrapartida é necessário para jiraus e varandas, observando sempre a legislação vigente

O artigo quinto trata especificamente de subzonas da XXIV Região Administrativa do Município do Rio de Janeiro.

Aqui, vale mencionar que o Município é subdividido em superintendências regionais, antigas subprefeituras, uma forma de organização e funcionamento da administração municipal. Essa nova nomenclatura e reorganização das antigas subprefeituras foram criadas pelo Decreto nº 42820 de 11 de janeiro de 2017.

Ao todo, são dezessete as superintendências regionais do Município do Rio de Janeiro²⁵: Centro, Zona Sul, Tijuca, Ramos, Méier, Madureira, Inhaúma, Irajá, Pavuna, Ilha do Governador, Jacarepaguá, Barra da Tijuca, Bangu, Campo Grande, Santíssimo, Santa Cruz e Guaratiba.

Neste contexto, também dentro da organização da administração municipal, os bairros da cidade são agrupados em Regiões Administrativas²⁶, como demonstrado na tabela a seguir:

²⁵ <http://www.rio.rj.gov.br/web/cvl/superintendencias-regionais>. Acessado em 18/05/2019 às 11h46

²⁶ <http://www.rio.rj.gov.br/web/cvl/ra>. Acessado em 18/05/2019 às 11h56

Numeração da Região Administrativa	Nome da Região	Área de Abrangência
I	Portuária	Caju, Gamboa, Saúde, Santo Cristo
II	Centro	Centro
III	Rio Comprido	Catumbi, Estácio, Cidade Nova, Rio Comprido
IV	Botafogo	Botafogo, Catete, Cosme Velho, Flamengo, Glória, Humaitá, Laranjeiras, Urca
V	Copacabana	Copacabana, Leme
VI	Lagoa	Gávea, Ipanema, Jardim Botânico, Lagoa, Leblon, São Conrado, Vidigal
VII	São Cristóvão	Benfica, Mangueira, São Cristóvão, Barreira do Vasco
VIII	Tijuca	Tijuca, Praça da Bandeira, Alto da Boa Vista
IX	Vila Isabel	Vila Isabel, Andaraí, Grajaú, Maracanã
X	Ramos	Ramos, Bonsucesso, Olaria e Manguinhos
XI	Penha	Penha, Penha Circular, Brás de Pina
XII	Inhaúma	Inhaúma, Engenho da Rainha, Higienópolis, Tomás Coelho
XIII	Méier	Méier, Abolição, Água Santa, Engenho de Dentro, Engenho Novo, Jacaré, Lins de Vasconcelos, Pilares, Riachuelo, Rocha, Sampaio, São Francisco Xavier, Todos os Santos, Piedade, Encantado
XIV	Irajá	Irajá, Colégio, Vicente de Carvalho, Vila Cosmos, Vila da Penha, Vista Alegre
XV	Madureira	Bento Ribeiro, Campinho, Cascadura, Cavalcante, Engenheiro Leal, Honório Gurgel, Madureira, Marechal Hermes, Oswaldo Cruz, Quintino Bocaiuva, Rocha Miranda, Turiaçu, Vaz Lobo
XVI	Jacarepaguá	Jacarepaguá, Anil, Curicica, Freguesia, Tanque, Gardênia Azul, Jacarepaguá, Pechincha, Praça Seca, Taquara, Vila Valqueire
XVII	Bangu	Bangu, Gericinó, Padre Miguel e Senador Camará

XVIII	Campo Grande	Campo Grande, Cosmos, Inhoaíba, Senador Vasconcelos e Santíssimo
XIX	Santa Cruz	Santa Cruz, Paciência e Sepetiba
XX	Ilha do Governador	Bancários, Cacuia, Cidade Universitária, Cocotá, Freguesia, Galeão, Jardim Carioca, J. Guanabara, Moneró, Pitangueiras, Portuguesa, Praia da Bandeira, Tauá, Ribeira, Zumbi e Cidade Universitária
XXI	Paquetá	Paquetá
XXII	Anchieta	Anchieta, Guadalupe, Parque Anchieta, Ricardo de Albuquerque
XXIII	Santa Teresa	Santa Teresa
XXIV	Barra da Tijuca	Barra da Tijuca, Itanhangá, Joá, Recreio dos Bandeirantes, Vargem Grande e Vargem Pequena
XXV	Pavuna	Acari, Barros Filho, Coelho Neto, Costa Barros, Parque Colúmbia, Pavuna
XXVI	Guaratiba	Guaratiba, Barra de Guaratiba, Pedra de Guaratiba
XXVII	Rocinha	Rocinha
XXVIII	Jacarezinho	Jacarezinho
XXIX	Complexo do Alemão	Complexo do Alemão
XXX	Complexo da Maré	Maré
XXXI	Vigário Geral	Vigário Geral, Cordovil, Parada de Lucas, Jardim América
XXXII	Realengo	Realengo, Deodoro, Vila Militar, Campo dos Afonsos, Jardim Sulacap, Magalhães Bastos
XXXIII	Cidade de Deus	Cidade de Deus

Sendo assim, o art. 5º da Lei Complementar 192/2018 trata das subzonas A-1, A-20 e A-21 B da Região Administrativa da Barra da Tijuca. Tais subzonas podem ser visualizadas no recorte a seguir retirado da ferramenta da Prefeitura carioca de mapas e legislação correlata²⁷:

²⁷ Secretaria Municipal de Urbanismo. Disponível em <http://mapas.rio.rj.gov.br/>. Acessado em 18/05/2019 às 12h18



Pode-se ver que a subzona A-1 é formada por sub-bairros da Barra da Tijuca, quais sejam, Tijucamar e Jardim Oceânico; a subzona A-20 compreende região do Recreio dos Bandeirantes entre a Avenida Sernambetiba e a Avenida das Américas; e a subzona A-21 B fica entre a orla marítima e Avenida das Américas, é limitada a leste pela Avenida B e a oeste pelo Canal de Sernambetiba. Tais delimitações encontram-se determinadas via Decreto nº 3.046 de 27 de abril de 1981.

Essas regiões possuem em comum, segundo a ferramenta de mapas da Prefeitura, a característica de serem zonas de amortecimento, como pode ser observado no mapa abaixo:



Segundo o renomado Instituto Chico Mendes de Conservação de Biodiversidade (ICMBio), em um Plano de Manejo desenvolvido para a Floresta Nacional de Passa Quatro, em Minas Gerais²⁸, Zona de Amortecimento se caracteriza por ser o entorno de uma unidade de conservação onde as atividades humanas são

²⁸ Plano de Manejo, Floresta Nacional de Passa Quatro Minas, Gerais: Zona de Amortecimento / Floresta Nacional de Passa Quatro. – Brasília: ICMBio, 2009. Disponível em:

http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/DCOM_plano_de_manejo/Floresta_Nacional_Passa_Quatro_Vol_V_zona_de_amortecimento.pdf. Acessado em 18/05/2019 às 12h55.

sujeitas a normas e restrições específicas com o objetivo de minimizar impactos negativos sobre a unidade (Lei nº 9.985/2000, art. 2º, inciso XVIII). Então, essas zonas são criadas para mitigar o impacto das atividades urbanas no meio ambiente e suas áreas preservadas na cidade.

Desta forma, está justificado o fato do artigo 5º e seus cinco parágrafos estabelecerem diversas regras técnicas como condições para que seja requerido o licenciamento de fachadas, varandas e demais características de imóveis desta região.

O art. 6º, na mesma toada do anterior, também estabelece restrições. Unidades de saúde com testada para a Avenida Ayrton Senna e situadas na subzona A-13 da Zona Especial 5²⁹, compreendida entre a Avenida das Américas e a Lagoa do Camorim, podem chegar à taxa de ocupação de cinquenta por cento, cabendo pagamento da contrapartida sobre a Área Total Edificável (ATE) excedente.

O último artigo da segunda sessão trata de terrenos situados em mais de uma zona. Neste caso, devem ser aplicadas as regras da zona de maior hierarquia na totalidade do terreno, devendo ser paga a contrapartida correspondente às áreas fora de conformidade com a legislação. Em sequência, o primeiro parágrafo determina que o acesso ao imóvel só poderá ser realizado pela testada (porção de via pública que fica à frente de um prédio) onde o uso é permitido.

O segundo parágrafo determina a influência nos cálculos dos índices construtivos em terrenos situados em mais de uma zona. Já o terceiro faz com que seja necessária a aprovação prévia do órgão municipal responsável pela proteção do patrimônio cultural e de outros órgãos competentes nas hipóteses de reconversão de edificações tombadas ou preservadas.

O quatro e último parágrafo exclui do alcance do caput as edificações licenciadas sob os benefícios da Lei Complementar 108, de 25 de novembro de 2010, que suscitou parâmetros de incentivos e benefícios urbanísticos visando a realização da Copa do Mundo de 2014 e dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016.

A Seção III trata das condições especiais para o requerimento de legalização.

²⁹ RIO DE JANEIRO. Decreto nº 3.046 de 27 de abril de 1981. Consolida as Instruções Normativas e os demais atos complementares baixados para disciplinar a ocupação do solo na área da Zona Especial 5 (ZE-5), definida e delimitada pelo Decreto nº 322, de 03/03/1976. Disponível em <https://tinyurl.com/ovng54y>. Acessado em 18 de maio de 2019 às 13h05

Logo em sua abertura, no *caput* de seu artigo inicial, o oitavo da Lei, fica claro que o pagamento da contrapartida permite a legalização de obras de construção, modificação ou acréscimo, existentes até a publicação da Lei Complementar em estudo, que tenham sido feitas em desacordo com a legislação vigente.

São consideradas como existentes as construções que já apresentem, pelo menos, pisos e coberturas, diz o primeiro parágrafo. O seguinte diz que as obras apontadas pelo *caput* devem respeitar os requerimentos do art. 2º da Lei Complementar 192/18, exceto o do inciso III, que versa sobre iluminação e ventilação. Isso se dá por serem abrangidas obras inacabadas que buscam legalização. Os três incisos seguintes numeram regras a serem obedecidas nas obras requerentes, como não desrespeitar o aprovado para o imóvel, o projeto ou a legislação vigente, além de não poder ocupar áreas de recuo, não edificáveis, faixas de escoamento de águas pluviais e de proteção de mões, rios e lagoas.

O terceiro parágrafo retira do alcance do inciso II do § 2º do 8º artigo a II Região Administrativa, Centro. Nesta região, é autorizada a regularização de até dois pavimentos acima do previsto na legislação, desde que comprovada a existência na data da publicação da Lei Complementar nº 99, de 23 de setembro de 2009. Esta norma também trata da matéria de permissão de execução de obras de ampliação horizontal nos pavimentos de cobertura das edificações e a regularização de obras de construção, modificação ou acréscimo, nas formas. O parágrafo subsequente impõe que é necessária a aprovação dos órgãos competentes para elaboração de laudo técnico sobre imóveis tombados ou preservados.

Por fim, a exemplo da seção anterior, estão excluídas do alcance deste artigo as edificações licenciadas pela Lei Complementar 108/2010, que versou sobre incentivos e benefícios urbanísticos para a realização da Copa do Mundo de 2014 e dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016.

A penúltima seção, finalmente, trata do cálculo e do pagamento da contrapartida.

Para imóvel multifamiliar ou comercial, com o pedido feito pelo construtor pessoa física ou jurídica, antes da concessão do “habite-se”, o valor da contrapartida terá seu cálculo baseado em percentual do Valor Unitário Padrão Predial por metro quadrado, retirado da guia do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) do mesmo exercício do requerimento, e em fatores de correção relativos a imóvel novo. Para unidade de imóvel unifamiliar ou bifamiliar, com pedido feito por

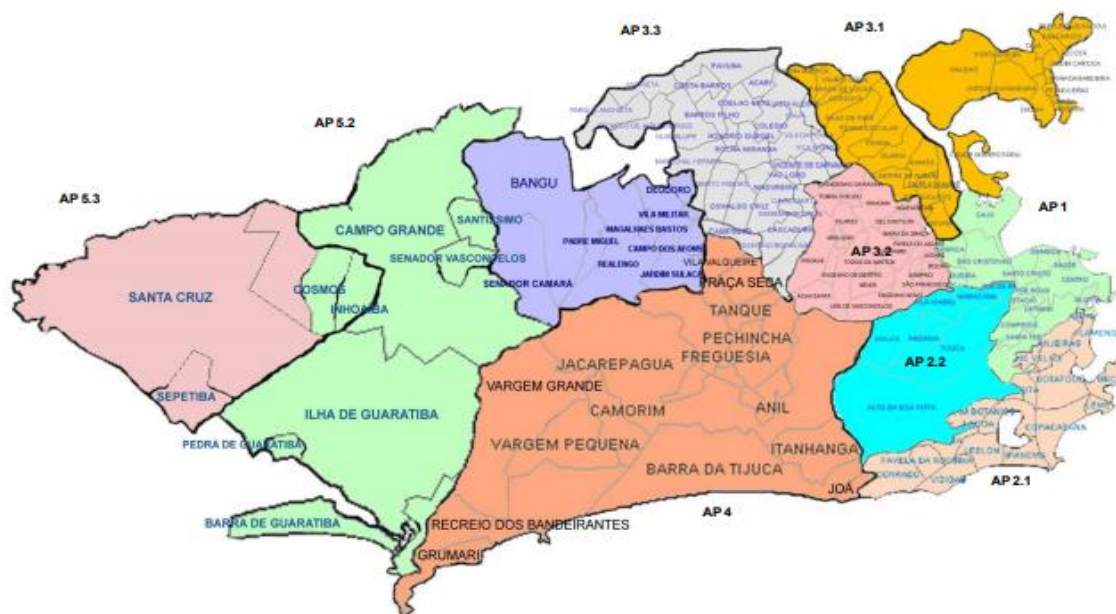
particular proprietário, antes ou depois a concessão do “habite-se”, ou para unidades de edificação multifamiliar ou comercial depois da concessão do “habite-se”, a base de cálculo é a mesma dos anteriores.

Já para imóveis adquiridos ainda na planta, o cálculo será baseado no valor dado a pessoa física, quando forem feitas alterações no projeto antes da concessão do “habite-se”.

Haverá isenção quando o pedido for feito por particular proprietário, em nome de unidade residencial e única propriedade no Município, que possua área máxima construída, já contando o acréscimo objeto de regularização, até oitenta metros quadrados.

Nestes mesmos termos, mas com área máxima de até cem metros quadrados, com imóvel situado nas Áreas de Planejamento 3 ou 5, será usado para cálculo da contrapartida dez por cento do Valor Unitário Padrão Residencial (VR) ou Valor Unitário Padrão Predial (VC).

Aqui, vale o recorte sobre as Áreas de Planejamento do Município do Rio de Janeiro. A cidade é dividida visando atender administrativamente os bairros conforme uma divisão feita por áreas, as Áreas de Planejamento, subdivididas nas anteriormente citadas Regiões Administrativas. Tal desenho é produzido de acordo com as características comuns dos bairros, seja por proximidade e/ou por particularidades urbanas, com objetivo de poder atender as necessidades da cidade de forma mais eficiente. São cinco as Áreas de Planejamento, como ilustrado no mapa a seguir para melhor visualização.



Assim, a Área de Planejamento 3 inclui as Regiões Administrativas de Anchieta, Complexo do Alemão, Ilha do Governador, Inhaúma, Irajá, Jacarezinho, Madureira, Maré, Méier, Pavuna, Penha, Ramos, Vigário Geral e a 5 inclui Bangu, Campo Grande, Guaratiba, Realengo, Santa Cruz. Pode-se notar que essas duas áreas abrangem a maior parte dos bairros mais carentes da cidade, daí sua inclusão em uma condição de diminuição do preço da contrapartida.

Quanto às condições de pagamento da contrapartida, há alguns marcos. Os parcelamentos devem ser pagos em cotas iguais e sucessivas, enquanto o valor do Índice de Preços ao Consumidor Amplo Especial (IPCA-E) virá em guia extra ao final do parcelamento. O pagamento à vista em até quinze dias da publicação do laudo da contrapartida receberá desconto de sete por cento do valor total da mesma. Foi determinado desconto de cinco por cento do total da contrapartida para pedidos feitos em até trinta dias da publicação da Lei Complementar em estudo, desde que estivessem alinhados ao §1º do art. 2º. Há isenção do pagamento de contrapartida para templos religiosos que gozam de imunidade tributária.

Foi estabelecido que somente com o pagamento integral da contrapartida será concedida a emissão de licença.

A título de ilustração, segue a fórmula para o cálculo da contrapartida instituída pela Lei Complementar 192/2018:

C = Valor da Contrapartida	Ac = Área coberta
VR = Valor unitário padrão Residencial	Acpp = Área coberta sobre piso permitido
P = Fator Posição do Imóvel	Ad = Área descoberta
TR = Fator Tipologia Residencial	T = Fator Tipologia Não Residencial
VC = Valor unitário padrão Predial (no caso do não residencial)	xx
<p>I - Para os casos elencados no inciso I do "caput":</p> <p>a) imóvel residencial multifamiliar: $C = (1,2 Ac + 0,6 Ad + 0,6 Acpp) \times VR/m^2 \times P \times TR$</p> <p>b) imóvel comercial: $C = (1,2 Ac + 0,6 Ad + 0,6 Acpp) \times VC/m^2 \times T$</p> <p>II - Para os casos elencados no inciso II do "caput":</p> <p>a) imóvel residencial unifamiliar ou bifamiliar ou em unidade de edificação multifamiliar:: $C = (0,8 Ac + 0,4 Ad + 0,4 Acpp) \times VR/m^2 \times P \times TR$</p> <p>b) imóvel comercial: $C = (0,8 Ac + 0,4 Ad + 0,4 Acpp) \times VC/m^2 \times T$</p> <p>III - Para os casos elencados no inciso IV do "caput": $C = 0,1 (Ac + Ad + Acpp) \times VR/m^2 \times P \times TR$</p>	

A seção final, das disposições finais, começa com a determinação do prazo de noventa dias da publicação da Lei Complementar, prorrogável por igual prazo, para a apresentação dos requerimentos de licenciamento ou legalização da contrapartida. Após esse prazo os requerimentos sofrerão a aplicação de multa compensatória do exercício de fiscalização no montante de cinquenta por cento em relação ao previsto na LC 192. Vale destacar que a Lei determina a contrapartida como multa compensatória e a inadimplência quanto a seu pagamento irá gerar juros moratórios de um por cento ao mês e causará inscrição em dívida ativa, cadastro em órgãos de proteção ao crédito e cobrança via execução fiscal, sem prejuízos de demais sanções.

Além disso, a aceitação das exigências da Lei em estudo significa a renúncia a qualquer ressarcimento.

Por fim, fica estabelecido que apenas poderá aderir a esta Lei o cidadão em dia com suas obrigações tributárias municipais, sob pena de perder os benefícios caso não mantenha este status.

4.3. O Decreto 44.737 de 19 de julho de 2018

Para que fosse possível a instrumentalização da Lei Complementar 192/2018, o Prefeito outorgou o Decreto nº 44.737 de 19 de julho de 2018. Assim, buscou regulamentar a aplicação da Lei Complementar, definindo documentação e procedimentos necessários para os laudos de contrapartida, estabelecendo prazos e condições de pagamento da contrapartida, estabelecendo medidas a serem tomadas em caso de inadimplência, entre outros pontos.

Assim, inicialmente, sua primeira seção trata do pedido e da documentação necessários para que se possa adequar à Lei Complementar.

Seu artigo segundo dialoga diretamente com o artigo de mesmo número da Lei objeto de regulamentação. Nele, encontram-se exigências a serem observadas para que sejam obtidos os benefícios da legislação. Neste caminho, fica estabelecido em seu primeiro inciso que, para atendimento das condições de iluminação e de ventilação e também conforme localização e características do projeto, o Laudo de Contrapartida poderá ser feito por profissional responsável mediante apresentação de Declaração de Responsabilidade Técnica. Tal declaração deve garantir que o projeto respeita todas as normas técnicas correntes.

Em projetos com pedidos para atender os pedidos mínimos de segurança, salubridade e habitabilidade e às condições de iluminação e ventilação, mas que representam obras sem licença, o Laudo possui alguns requisitos que deve seguir. Dentre eles, a Declaração de Responsabilidade Técnica deve apontar a obediência às normas técnicas e condições da legislação e atestar que o projeto retrata exatamente o que será construído e demolido. Também deve haver Declaração do responsável de que todas as obras seguirem à risca o projeto, atendendo as exigências da lei.

Vale notar que as citadas Declarações devem seguir os anexos publicados junto ao decreto que nada mais são do que formulários feitos pela Prefeitura prontos para preenchimento.

O artigo terceiro pontua a documentação adicional a ser juntada ao pedido: requerimento e Documento de Arrecadação Municipal (DARM) inicial pago no valor de quinhentos reais; inscrição no RGI ou documento comprobatório das medidas do terreno, autodeclaratório e assinado pelo profissional responsável, devidamente habilitado pelo CAU ou pelo CREA; projeto de arquitetura completo assinado pelo proprietário e profissionais devidamente habilitados; documento do profissional responsável, devidamente habilitado pelo CAU ou pelo CREA.

Em pedido de legalização de acréscimo em unidade ou edificação existente com “habite-se”, a apresentação de inscrição no RGI se faz necessária. Já o documento comprobatório das medidas do terreno pode ser substituído por atestado do profissional responsável pelo projeto. A exibição de projeto de arquitetura está dispensada em hipótese de edificação residencial uni ou bifamiliar, como diz o Decreto nº 37.918/2013, que foi promulgado para simplificar procedimentos para o licenciamento de obras de construção, de modificação, e de legalização de edificações. Por fim, o pedido de legalização de obras já executadas deve contar em sua formulação com item constando do cumprimento do §2º, II, da Lei Complementar 192/18, que versa sobre a impossibilidade de se fazer mais de um pavimento além do aprovado para a construção.

A seção II trata das condições especiais para o licenciamento. Esta seção tem artigos tratando de aspectos técnicos que podem ser aplicados nos casos de licenciamento. Assim, infere sobre ampliação horizontal em áreas descobertas, altura máxima de loja e características de fachada original nas subzonas A-1, A-20 e A-21 B da XXIV RA.

Já a seção III trata de aspectos técnicos sobre o cálculo da contrapartida. Para isso, são estabelecidas diferenciações nos cálculos entre imóveis residenciais e não residenciais.

No primeiro caso, há diferenciação nas equações quando o pedido é feito por construtor, pessoa física ou jurídica, proprietário e, especificamente, proprietário de uma única propriedade com área de até 100 m² encontrada, novamente, ou na AP-3 (Anchieta, Complexo do Alemão, Ilha do Governador, Inhaúma, Irajá, Jacarezinho, Madureira, Maré, Méier, Pavuna, Penha, Ramos, Vigário Geral) ou na AP-5 (Bangu, Campo Grande, Guaratiba, Realengo, Santa Cruz).

As equações correspondentes são:

Requerente	Artigo	Equação
Construtor	Art. 9º, I, LC 192/2018	$C = (1,2 A_c + 0,6 A_d + 0,6 A_{cpp}) \times VR/m^2 \times P \times TR$
Proprietário	Art. 9º, II, LC 192/2018 e Art. 9º, §8º, ambos da LC 192/2018	$C = (0,8 A_c + 0,4 A_d + 0,6 A_{cpp}) \times VR/m^2 \times P \times TR$
Proprietário AP-3 e AP-5	Art. 9º, III, LC 192/2018	$C = 0,1 (A_c + A_d + A_{cpp}) \times VR/m^2 \times P \times TR$

As primeiras características a serem notadas é que a diferenciação entre os valores dos índices utilizados ocorre nos itens de Área Coberta (A_c), de Área Descoberta (A_d) e Área Coberta Sobre Piso Permitido (A_{cpp}). Assim, o construtor recebe como resultado um valor de contrapartida a ser pago levemente mais alto que o recebido pelo proprietário, devido à diferença de A_c entre eles, que deve ser multiplicada por 1,2 no caso do primeiro e por 0,8 no caso do segundo. Diferenciação maior ocorre no caso do proprietário de imóvel nas AP-3 e AP-5, onde a soma desses índices deve ser multiplicada por 0,1, ou seja, diminuindo em 10% seu valor somado. Como destacado anteriormente, tais AP correspondem a regiões da cidade mais frágeis economicamente.

No caso de imóveis não residenciais, há as seguintes equações:

Requerente	Artigo	Equação
Construtor	Art. 9º, I, LC 192/2018	$C = (1,2 A_c + 0,6 A_d + 0,6 A_{cpp}) \times VR/m^2 \times P \times TR$
Proprietário	Art. 9º, II, LC 192/2018 e Art. 9º, §8º, ambos da LC 192/2018	$C = (0,8 A_c + 0,4 A_d + 0,6 A_{cpp}) \times VR/m^2 \times P \times TR$

Em rápida análise, pode-se notar que os valores são iguais para construtor e proprietário em imóveis residenciais e não residenciais. Restando, então, o proprietário AP-3 e AP-5 como o fator diferente no cálculo de contrapartida. Afinal,

para imóvel residencial esses proprietários recebem cálculos favoráveis em relação ao demais, resultando num valor inferior, mas para não residenciais eles são igualados aos demais proprietários.

Após, a seção passa a determinar os fatores a serem usados nas equações. Assim, para preencher os valores unitários padrão predial, sendo residencial ou não, deve-se checar os dados estabelecidos pelo Cadastro Geral de Logradouros por Nome da Cidade do Rio de Janeiro, disponível através de site da prefeitura³⁰, e checar a guia do IPTU do exercício em que o pedido for feito.

O anexo IV, que acompanha o Decreto em estudo, possui listas com os fatores de correção Posição do Imóvel, que contém, por exemplo, fatores referentes a imóveis posicionados de fundos ou em vilas, Tipologia Residencial, referentes a apartamentos, por exemplo, e Tipologia não Residencial, que se refere a shoppings e lojas, por exemplo. Tais fatores também constam na guia do IPTU.

Para que seja aplicado o cálculo da contrapartida nos valores referentes a um particular proprietário, nos termos expostos anteriormente, sua solicitação de licença ou legalização deve contar obrigatoriamente, para imóveis comprados na planta, com contrato ou escritura de compra e venda e, para obras de construção de edificação residencial multifamiliar ou comercial feitas por pessoa jurídica, com Ata comprobatória da Assembleia Constituinte dos Proprietários, devidamente registrada em cartório de títulos.

Já para se conseguir isenção de pagamento de contrapartida, o pedido de licença ou legalização deve possuir Certidão de Pesquisa de Bens emitida por Cartório de Registro de Imóveis do Município, no caso de única propriedade imobiliária do requerente, ou comprovação de imunidade tributária no Município, para trâmite feito por templos religiosos.

Por fim, ressalta-se que o desconto de cinco por cento instituído pela LC 192/2018 para pedidos feitos até trinta dias após a publicação da lei complementar só será aplicado nos casos em que os pedidos forem acompanhados pelos documentos informados pelos artigos 2º e 3º do Decreto, já pontuados anteriormente.

A seção seguinte do Decreto trata da aprovação do laudo de contrapartida. Ele será analisado para aprovação ou rejeição pela Subsecretaria Municipal de Urbanismo ou pela Coordenadoria de Licenciamento e Fiscalização da Subsecretaria

³⁰ Prefeitura do Rio de Janeiro – Informações IPTU. Disponível em: <http://www2.rio.rj.gov.br/smf/siam/logradouro.asp>

de Urbanismo. Em caso de aprovação do laudo de contrapartida, ela será publicada via Diário Oficial do Município, constando o valor a ser pago. Concomitante a isso, também será enviado aviso via postal seguindo os moldes do anexo V que acompanha o Decreto, informando sobre os valores a serem pagos e como e em que prazo retirar o DARM.

A seção V dispõe sobre o pagamento da contrapartida. Tal pagamento ocorre através de DARM retirada no endereço Rua Afonso Cavalcanti nº 455, 10º andar, Sala 1001. Esta é a localização da Coordenadoria de Arrecadação Urbanística da Secretaria Municipal de Urbanismo, Infraestrutura e Habitação (UIH/CAU), sediada no prédio principal da sede da Prefeitura do Rio de Janeiro, no bairro da Cidade Nova. Somente poderá ser retirada por meio eletrônico se o aviso de aprovação tiver sido enviado por este meio.

Diante disso, o requerente aprovado poderá, no prazo de trinta dias da publicação da aprovação no Diário Oficial Municipal, solicitar, de forma fundamentada, revisão dos valores estabelecidos pela Prefeitura.

O pagamento da contrapartida possui a possibilidade de ser parcelado em até doze cotas iguais e sucessivas, com parcelas nunca inferiores a cento e vinte reais, com a incidência anual do IPCA-E sendo cobrada na forma de guia extra ao final do processo de pagamento. A possibilidade de parcelamento acima das doze vezes citadas e até vinte quatro vezes, deverá ser feito requerimento à Secretaria Municipal de Infraestrutura e Habitação ou à Subsecretaria de Urbanismo deste órgão para que analisem o caso específico.

Enquanto ao pagamento em si, há considerações sobre cota única e parcelamento. Para a primeira, se efetuado o pagamento em até quinze dias após a publicação no Diário Oficial do Município, haverá desconto de sete por cento sobre o valor. Este desconto incide sobre o valor resultante do desconto de cinco por cento já efetuado para aqueles que efetuaram requerimento em até trinta dias da publicação da LC 192/2018. Já nos casos de parcelamento em até doze vezes, a primeira parcela terá seu vencimento marcado no trigésimo dia após a publicação em Diário Oficial Municipal, sendo as demais parcelas marcadas em intervalos de trinta dias a partir desta data inicial.

Nos casos de recurso, onde o requerente solicitou revisão do valor da contrapartida imposto pelo órgão municipal responsável, há novas datas de vencimento. Se admitida a revisão, a nova data de vencimento será contada da

publicação do novo laudo em Diário Oficial Municipal, se indeferida, o resultado também será publicado no Diário, com o vencimento sendo contado a partir daí.

Como já descrito na Lei Complementar 192/2018, a contrapartida possui a natureza de multa compensatória, o que significa que sua inadimplência gera a incidência de juros moratórios e inscrição em Dívida Ativa, cadastro em órgãos de proteção ao crédito, protesto e cobrança via execução fiscal. O Decreto aponta que tais juros devem ser de um por cento ao mês.

Em caso de total inércia do requerente quanto aos trâmites da legalização ou licenciamento definidos pela Lei Complementar 192/2018, com a não retirada da DARM, o não pagamento da contrapartida nos prazos anteriormente demonstrados sem que houvesse pedido de revisão do valor, o Município notificará o mesmo para que efetue a demolição imediata das obras não regularizadas, sob pena de que a demolição seja promovida pelos órgão públicos competentes. Se levada em frente a ação de demolição pelo Poder Público, os custos serão cobrados do requerente inerte. Estes recursos arrecadados, ficou decretado, tem como destinação as receitas do Tesouro Municipal.

A última seção, finalmente, trata da concessão da licença objeto da Lei Complementar regulamentada pelo Decreto em estudo.

Ela aponta que, para a execução das obras das condições especiais para o licenciamento, é condição para a entrega da licença o pagamento da primeira parcela da contrapartida. A prorrogação da licença fica então condicionada ao correto pagamento das demais parcelas. Assim, é criada uma situação onde deve-se manter o pagamento seguindo conforme as regras concomitantemente às obras que pedem o licenciamento. Quanto às obras já finalizadas que buscam a legalização, a concessão da licença está vinculada ao pagamento integral da contrapartida.

O Decreto 44.737/2018 entrou em vigor na data de sua publicação, ocorrida em 20 de julho de 2018. Assim, foi publicado apenas um dia após a Lei Complementar 192/2018, que figurou no Diário Oficial em 19 de julho de 2018. Assim, a Lei Complementar já tinha sua aplicação regulamentada no dia seguinte à sua entrada em vigor, o que demonstra a clara vontade da Prefeitura de promover a celeridade nesta matéria e em começar o mais cedo possível os prazos para que fossem feitos os pedidos de licenciamento e legalização e, conseqüentemente, ocorressem os pagamentos da contrapartida.

4.4. Passo a Passo

Com a entrada em vigor da Lei Complementar 192/2018 em 19 de julho de 2018, houve o começo da contagem dos prazos criados pela Lei, auxiliada por seu Decreto regulamentador, para dar início aos pedidos de licenciamento e legalização. Em sequência, foi publicado o Decreto nº 45.193 de 15 de outubro de 2018³¹, que prorrogou o prazo do art. 10º da LC 192/2018 por mais noventa dias, ou seja, dando mais tempo hábil para os possíveis requerentes entrarem com pedidos sob a forma da lei.

Assim, tendo sido o Decreto 45.193/2018 publicado em 16 de outubro de 2018, o prazo final para o requerimento dos benefícios da lei, com consequente pagamento da contrapartida, foi em 14 de janeiro de 2019.

Diante disso, estava definida a janela de entrada para os interessados em se adequarem à LC 192/2018. Entra aqui a curiosidade sobre o nome que esta lei complementar recebeu. Ela foi criada para legalizar obras concluídas até 19/07/2018 e executadas em desacordo com a legislação vigente e para licenciar obras não executadas, ou seja, respectivamente, mais valia, mais valerá.

Para ser beneficiado pela Lei Complementar em estudo, o interessado deve seguir os passos estabelecidos por ela e seu decreto regulamentador, começando por fazer o requerimento dentro do prazo anteriormente pontuado.

Toda a ação começa com um requerimento *online*. O requerente deve preencher este requerimento e pagar o DARM inicialmente gerado pelo sistema para poder iniciar o processo criado pela norma. Feito isso, deve comparecer à alguma das unidades da Secretaria Municipal de Infraestrutura e Habitação (SMUIH) para realizar enfim a abertura do processo.

Após essa etapa inicial, com o processo aberto, o interessado deve levar os seguintes documentos para a Secretaria Municipal de Urbanismo (SMU): o requerimento online impresso; a guia do DARM pago; o projeto completo de arquitetura, nas cores convencionais, assinado por arquiteto ou engenheiro civil; o Registro Geral do Imóvel (RGI) ou documento comprobatório das medidas do terreno,

³¹ RIO DE JANEIRO. Decreto nº 45.193 DE 15 de outubro de 2018. Prorroga por noventa dias o prazo estabelecido pela Lei Complementar nº 192, de 18 de julho de 2018, regulamentada pelo Decreto Rio nº 44.737, de 19 de julho de 2018. Disponível em <http://www.rio.rj.gov.br/web/maisvalia/13> . Acessado em 18 de maio de 2019

autodeclaratório e assinado por arquiteto ou engenheiro civil; documentação do profissional e cópia da carteira de registro no CAU ou no CREA; Declaração de Responsabilidade Técnica.

Apresentados essa documentação, o processo está pronto para o próximo estágio. Analisando as informações trazidas por vias documentais pelo requerente, os técnicos da SMU devem então elaborar o Laudo de Contrapartida com o cálculo do valor devido, utilizando as equações e parâmetros já anteriormente apresentados.

O Laudo produzido pelos técnicos deve ser publicado no Diário Oficial do Município e, a partir daí, pode então ser emitida a guia para pagamento da contrapartida, que poderá ser parcelada em até 12 vezes e demais condições também já apontadas anteriormente. Vale destacar que é neste momento que o interessado pode entrar com recurso para contestar o valor da contrapartida a que o Laudo produzido pela Secretaria chegou.

O pagamento da contrapartida é o momento em que este processo administrativo finalmente encontra sua aplicação real, por ser neste instante que existe a influência sobre a propriedade objeto do requerimento, seja para obras novas ou passadas. Assim, nas hipóteses em que o pedido feito for de legalização, a licença de obras somente será concedida após a quitação do valor integral da contrapartida. E nas hipóteses em que o pedido for de licenciamento, a licença poderá ser concedida após o pagamento da primeira parcela, mas somente continuará possuindo validade se as demais parcelas forem pagas corretamente.

Aqui, vale destacar que o Decreto nº 45.088 de 19 de setembro de 2018³² regulamentou o artigo 6º da Lei nº 6.365 de 30 de maio de 2018. Esta lei foi instituída para criar um programa de incentivo à quitação de créditos tributários de devedores em falência, recuperação judicial, insolvência civil ou risco de insolvência, já o decreto regulamentador retomou o Programa Concilia Rio. A seção II deste decreto trata especificamente de créditos relativos ao licenciamento ou legalização de obras mediante o pagamento de contrapartida.

³² RIO DE JANEIRO. Decreto nº 45.088 de 19 de setembro de 2018. Regulamenta o artigo 6º da Lei nº 6.365, de 30 de maio de 2018, que autoriza a retomada do Programa Concilia Rio, em relação aos créditos não tributários relativos ao licenciamento ou legalização de obras mediante pagamento de contrapartida e dá outras providências. Disponível em : <http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/8170647/4221425/DECRETOMAISVALIACONCILIA.pdf>

A Prefeitura chamou essa abertura para negociação de Projeto Mais Valia Concilia. Com ele foi aberta a possibilidade de haver desconto dos juros e parcelamento em até 48 vezes do valor restante de contrapartida a ainda ser pago.

5. ESTATUTO DA CIDADE X PLANO DIRETOR X LEI COMPLEMENTAR 192/2018

Ao se pensar numa ilustração do presente trabalho, tem-se então uma lei generalista, a Lei 10.257/2001, que finca as bases para as outras, mais direcionadas. Tal norma, chamada de Estatuto da Cidade, busca aprofundar o tema de política urbana proposto nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal. Assim, dentro de suas determinações está a criação obrigatória de um Plano Diretor para cada município que estiver dentro do seu rol de exigências.

Em sequência, há o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Sustentável do Município do Rio de Janeiro. Uma ambiciosa norma que tenta abarcar todos os aspectos da política urbana do município. Apesar de não cumprir o intencionado, ele é a base na qual as normas municipais devem se basear para regular os instrumentos da política urbana.

O terceiro aspecto dessa cadeia é a Lei Complementar 192/2018. Esta, uma lei municipal que estabelece condições especiais para o licenciamento e a legalização de construções e acréscimos em edificações.

Desta forma, tem-se uma cadeia tratando da mesma matéria, da peça mais ampla até a mais específica, nesta ordem: o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001); o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Sustentável do Município do Rio de Janeiro (Lei 111/2011); Lei da Mais Valia, Mais Valerá (Lei Complementar 192/2018).

Então, essas normas se complementam? Elas estão em harmonia entre si?

Inicialmente, analisando os já destacados princípios e diretrizes do Estatuto e do Plano, resta claro que ambos possuem ideias concatenadas. O primeiro lança as bases do objetivo final da política urbana sob as rédeas da Constituição Cidadã: o desenvolvimento sustentável. Assim, sua estrutura é moldada ao redor desse conceito, disponibilizando ferramentas para que esse fim possa ser alcançado. Dentro disso se enquadra o Plano Diretor, que aparece como um dos instrumentos de política urbana de planejamento municipal, ou seja, um meio. Na mesma linha aparece a Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC), como um dos institutos jurídicos e políticos a serem usados como ferramenta.

A OODC, como já analisado anteriormente, é, segundo Barandier e Domingues³³:

“(...)o Estatuto da Cidade trouxe um importante instrumento de gestão urbana, a OODC, que permite a recuperação pelo Poder Público de parte da mais-valia fundiária obtida pelo proprietário ao criar solo artificial, faculdade que lhe é assegurada pela legislação urbanística e, por isso mesmo, deve ser cobrada pelo Município como um ônus da atividade urbanística de edificação.

A OODC, se bem aplicada, garante ao Município recursos que podem ser redistribuídos para melhoras urbanísticas em áreas menos favorecidas da cidade.” (BARANDIER; DOMINGUES, 2018, pág. 16-17)

Este instrumento, que consta na nona seção do Estatuto da Cidade, entre os artigos 28 e 31, é apresentado de forma mais detalhada no Plano Diretor, em sua sexta seção, entre os artigos 79 e 84.

Aqui, vale destacar que o Plano abre espaço para que uma lei específica efetivamente regulamente a Outorga, utilizando o coeficiente de aproveitamento apresentado por ele. Entretanto, tal lei ainda não existe no município, o que torna impossível a aplicação. Atualmente, há a tramitação do Projeto de Lei 211/2017³⁴ que tem como ementa, literalmente, a regulamentação da Outorga Onerosa de alteração de uso do solo, mas é onde termina o progresso. Reforçando, a OODC não é ainda regulamentada no município e, por isso, não é utilizada.

Vale parênteses para destacar que este instrumento já está regulamentado em outras cidades brasileiras. Ele existe, por exemplo, na cidade de São Paulo, na cidade de Palmas e até na cidade vizinha Niterói.

Há, portanto, um vácuo normativo para a aplicação do conceito de mais valia urbana no município do Rio de Janeiro, em contraste com diversos e variados outros municípios. Levando-se em conta que os princípios e diretrizes do Estatuto da Cidade

³³ BARANDIER, Henrique; DOMINGUES, Eduardo. Visões Antagônicas na Regulamentação da Outorga Onerosa do Direito de Construir nas Cidades do Rio de Janeiro e São Paulo. Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade. V. 4, nº 1, p. 1-18. Salvador: 2018

³⁴RIO DE JANEIRO. Projeto de Lei nº 211/2017. Regulamenta a outorga onerosa de alteração de uso do solo. <http://mail.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/scpro1720.nsf/249cb321f17965260325775900523a42/c341f8e245011f7c83258122005da0e2?OpenDocument&ExpandView> Acessado em 22 de junho de 2019 às 22h25

e do Plano Diretor do Rio de Janeiro são coesos, mas que o Plano Diretor não aplica diretamente a Outorga Onerosa.

Mas como há a não aplicação do conceito de mais valia urbana no município do Rio se há uma lei municipal intitulada pelo governo de “Mais Valia, Mais Valerá³⁵”?

A aplicação não ocorre porque a lei municipal, apesar do nome, não é um instrumento capaz de gerar a arrecadação de mais valia urbana e não é uma forma de outorga onerosa do direito de construir.

Barandier e Domingues definem “que os objetivos da cobrança pelo solo criado são impedir a total apropriação da mais-valia fundiária pelos proprietários de imóveis, bem como o de redistribuir os benefícios da urbanização para a coletividade”³⁶. É parte desse conceito a busca pela devolução dos ganhos do proprietário avindos do desenvolvimento urbano ao Poder Público para que este possa investir em outras áreas menos favorecidas no sentido de tentar equilibrar tal desenvolvimento. Vai de encontro a isso uma lei que busca licenciar ou legalizar construções ilegais em troca do pagamento de contrapartida financeira ao Estado.

Aparentemente, houve uma tentativa do Poder Público de se apropriar de um conceito criado com o intuito de redistribuir o desenvolvimento urbano e colocá-lo sobre uma lei que tem objetivos completamente diferentes. É grande a diferença de situações entre um proprietário que deseja construir de forma legal acima do coeficiente de aproveitamento e para isso deve pagar a contrapartida da outorga onerosa e um proprietário que possui uma obra ilegal e pretende legalizá-la, ou ainda, irá construir uma obra ilegal e pagará a contrapartida durante todo o processo para que este seja licenciado.

É, portanto, fundamentalmente diferente a legalização de um “puxadinho”³⁷, em desacordo com a legislação vigente, por meio do pagamento de contrapartida financeira de uma construção que respeita a legislação vigente, a ser feita acima de

³⁵ Crivella sanciona Lei da Mais Valia, regularizando alterações em imóveis do Rio. O Dia, 20/07/2018. Disponível em <https://odia.ig.com.br/rio-de-janeiro/2018/07/5559560-crivella-sanciona-lei-da-mais-valia-regularizando-alteracoes-em-imoveis-do-rio.html> Acessado em 22 de junho de 2019 às 23h04

³⁶ BARANDIER, Henrique; DOMINGUES, Eduardo. Visões Antagônicas na Regulamentação da Outorga Onerosa do Direito de Construir nas Cidades do Rio de Janeiro e São Paulo. Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade. V. 4, nº 1, p. 1-18. Salvador: 2018

³⁷ Cariocas têm até outubro para legalizar 'puxadinhos' em imóveis residenciais e comerciais. G1 Rio, 23/07/2018. Disponível em <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2018/07/23/cariocas-tem-ate-outubro-para-legalizar-puxadinhos-em-imoveis-residenciais-e-comerciais.ghtml> Acessado em 22 de junho de 2019 às 23h56

um coeficiente atribuído por lei mas que, para ser realizada legalmente, deve pagar a contrapartida financeira correspondente.

Assim, na cadeia de leis entre o Estatuto da Cidade, Plano Diretor e Lei do “Puxadinho”, percebe-se que os dois primeiros são alinhados em seus princípios e diretrizes, com o segundo sendo mais amplo nestes aspectos. Entretanto, o Plano do Rio não regulamenta a utilização de instrumentos pensados no Estatuto, como por exemplo a outorga onerosa. Neste vácuo, a Prefeitura surgiu com uma lei nomeada da mesma forma do que o conceito do qual é imbuída a outorga, a mais valia urbana, mas que não segue este princípio mas vai por um caminho distinto, oferecendo um meio questionável de licenciamento e de legalização de obras irregulares.

6. CONCLUSÃO

A Prefeitura do Rio de Janeiro vive com intensidade crise política. Em busca de superar a perene crise que afeta o estado e também a cidade, o governo tem tido enormes dificuldades. Tanto que, em recente pesquisa do instituto Datafolha³⁸, da segunda metade de março de 2018, a gestão do prefeito Marcelo Crivella conseguiu o feito de se tornar alvo do maior índice de rejeição na prefeitura em 25 anos³⁹. O mandato do prefeito Marcelo Crivella na Prefeitura do Rio de Janeiro atingiu a reprovação de 58% dos moradores da cidade, que o avaliam como ruim ou péssimo, enquanto apenas 10% da população avaliam o trabalho como ótimo ou bom. O restante da população, mais precisamente 30%, considera o governo Crivella como regular e 2% não possuem opinião a respeito.

O Datafolha também informou que, em outubro de 2017, 40% reprovavam o governo de Crivella, número que chegou a 61% em pesquisa feita na primeira metade de março de 2018 e, na segunda metade deste mesmo mês, ocorreu pequeno recuo. Neste mesmo espaço de tempo, o índice de aprovação variou de 16% em outubro de 2017 para 9% na primeira na primeira metade de março de 2018, e, na pesquisa mais recente, registrou índice similar.

Tem-se, portanto, um governo impopular que não vem conseguindo superar os desafios impostos pela cidade e, por isso, tem alcançado recordes negativos de popularidade. Em paralelo, e também importante para a falta de aprovação popular, estão as constantes acusações de improbidade administrativa e corrupção sobre o poder executivo municipal.

No caso mais recentemente, o prefeito conseguiu desvencilhar-se de novo pedido de *impeachment* da Câmara dos Vereadores, após o relator do caso, que envolve a assinatura de prorrogações irregulares de contratos por parte da Prefeitura,

³⁸ DATAFOLHA. Crivella é reprovado pela maioria (58%) dos moradores do Rio. São Paulo, 26/03/2018. Disponível em <http://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/2018/03/1962258-crivella-e-reprovado-pela-maioria-58-dos-moradores-do-rio.shtml> Acessado em 23 de junho de 2019 às 12h42

³⁹ CERQUEIRA, Sofia; GUIMARÃES, Saulo Pereira. Marcelo Crivella tem maior índice de rejeição na prefeitura em 25 anos. Rio de Janeiro, 15/06/2018. Disponível em <https://vejario.abril.com.br/cidades/marcelo-crivella-indice-de-rejeicao-prefeitura/> Acessado em 23 de junho de 2019 às 12h44

ter pedido seu arquivamento⁴⁰ e a votação ter atingido o placar de 35 votos contra 13 a favor da permanência do prefeito⁴¹.

Este processo de *impeachment* é o primeiro a ter recebido prosseguimento, depois de vários outros pedidos terem sido barrados pela base aliada do governo⁴². Foi a primeira vez desde a redemocratização do Brasil que a Câmara de Vereadores do Rio de Janeiro aprovou a abertura de um processo de *impeachment* contra um prefeito⁴³.

A Lei Complementar 192/2018 surgiu nesse contexto de crise por todos os lados que afeta a população carioca, as finanças municipais e a contestada Prefeitura. Trata-se de uma lei de iniciativa do Poder Executivo municipal, em que na justificativa arguida pelo prefeito no Projeto de Lei Complementar 74/2018⁴⁴, que se tornou a LC 192, foi registrado como um objetivo:

“A possibilidade de trazer para a legalidade significativo número de imóveis proporcionará ainda o incremento da atividade econômica na Cidade, tão necessário no momento atual, com a geração de ocupações e empregos na área da construção civil.

O Projeto em tela propõe o acionamento de dispositivo equilibrado e realista com a meta de resgatar para a regularidade as edificações que atualmente estão à margem da legalidade, sonhando a arrecadação de impostos.”
(Projeto de Lei Complementar 74/2018. Justificativa)

⁴⁰ VEJA. Relator pede arquivamento do processo de impeachment contra Crivella. Rio de Janeiro, 19/06/2019. Disponível em <https://veja.abril.com.br/politica/relator-pede-arquivamento-do-processo-de-impeachment-contracrivella/>. Acessado em 23 de junho de 2019 às 13h07

⁴¹ MELLO, Igor; SABÓIA, Gabriel. Câmara do Rio rejeita impeachment de Crivella. Rio de Janeiro, 26/06/2019. Disponível em <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2019/06/25/crivella-impeachment-camara-rio.htm>. Acessado em 02 de julho às 21h36

⁴² Três pedidos de impeachment de Crivella são protocolados no Rio. RJTV, 09/07/2018. Disponível em <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/pedido-de-impeachment-de-crivella-e-protocolado-na-camara-de-vereadores-do-rio.ghtml>. Acessado em 23 de junho de 2019 às 13h13

⁴³ ABREU, Ricardo; BARREIRA, Gabriel; DUARTE, Helter; MARIA, Eliane; FIGUEIREDO, Pedro. Câmara do Rio abre processo de impeachment contra o prefeito Marcelo Crivella. G1 Rio, 02/04/2019. Disponível em <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2019/04/02/camara-do-rio-abre-processo-de-impeachment-contrao-prefeito-marcelo-crivella.ghtml>. Acessado em 23 de junho de 2019 às 13h14

⁴⁴ RIO DE JANEIRO. Projeto de Lei Complementar 74/2018. Estabelece condições especiais para o licenciamento e a legalização de construções e acréscimos nas edificações no município do rio de janeiro, e dá outras providências. Disponível em <https://tinyurl.com/y5vgamlq>. Acessado em 23 de junho às 13h15

Resta claro o objetivo do projeto em destaque e, conseqüentemente, da lei advinda dele, em conseguir mais recursos para os cofres públicos em troca de aprovar obras que não respeitam a legislação vigente.

A Lei da Mais Valia, Mais Valerá traz a inovação de permitir que obras que ainda irão começar possam adquirir licença para que aconteçam. Para isso, basta o requerimento dentro da lei com o conseqüente parcelamento pelo tempo que a obra durar. Assim, obras já finalizadas ou ainda a serem iniciadas podem ser regularizadas mediante pagamento, tudo nos conformes da lei.

Devido à constância da edição de normas como essa no município, pode-se perceber como um eventual proprietário pode buscar realizar uma obra de expansão de forma ilegal com intuito de economizar, a despeito do risco de segurança acarretado, porque ele pode esperar alguma nova administração municipal criar norma que irá legalizar seu “puxadinho”.

Assim, usando como exemplo as leis mais recentes, num espaço de menos de dez anos, com a lei do primeiro governo Eduardo Paes e agora com a lei do governo Crivella, um proprietário que criou um “puxadinho” obteve duas oportunidades da Prefeitura para regularizá-lo, bastando somente se submeter ao processo administrativo para efetuar os pagamentos necessários. Nota-se que não há maiores cuidados no que toca a questão de segurança na Lei 192/2018, não faz parte do processo nenhuma vistoria além da análise do laudo técnico formulado por profissional contratado pelo próprio proprietário. Assim, em nenhum momento do processo administrativo algum agente da Prefeitura possui o dever de vistoriar *in loco* o local da obra e, mesmo que o fizesse, não há hipótese alguma sobre demolição além da contida no Decreto 44.737/2018 que diz respeito somente a problemas de pagamento do requerente com o processo de licenciamento ou legalização já em trâmite. O foco da lei e de seu decreto regulamentador é sempre no aspecto financeiro da contrapartida, não há a presença de conceitos como função social, mais valia urbana ou mesmo regulação do Poder Público sobre segurança. Nesta toada, há também um incentivo não proposital que faz com que valha a pena a construção de “puxadinhos” porque, eventualmente, surgirá uma lei municipal que irá torna-los legais.

Tudo em nome de conseguir aumentar a arrecadação da Prefeitura do Rio de Janeiro.

Quanto a este tópico, deve-se fazer o questionamento: o governo arrecadou o valor pretendido?

Na época em que o governo estava mobilizando sua base aliada na Câmara dos Vereadores para aprovar o Projeto de Lei Complementar 74/2018, que viria a se tornar a Lei Complementar 192/2018, foi noticiado pelos meios oficiais da Prefeitura⁴⁵ e em vários dos maiores veículos de notícias do Rio⁴⁶ de que a estimativa de arrecadação para os cofres públicos era de R\$ 300 milhões. Não há, entretanto, maiores informações quanto ao tempo que levaria para alcançar esse valor.

Em pesquisa ao portal de transparência da Controladoria Geral do Município, foram extraídos os dados de arrecadação dos anos de 2018⁴⁷ e 2019⁴⁸.

No ano de 2018 está registrado como valor previsto de arrecadação no valor de R\$ 256.931.980,00 sob o título de “Contrapartida – Regularização de Obras”. Nele, consta como tendo sido arrecadada a quantia de R\$ 115.615.665,57. Nota-se que o valor previsto para ser arrecadado é quase cinquenta milhões de reais abaixo do noticiado pelo próprio governo na época em que estava sendo feita a promoção do projeto de lei e que o valor efetivamente arrecadado está abaixo da metade do previsto para aquele ano e é menos de 40% do valor esperado e anunciado à época do projeto de lei ser votado na Câmara.

A quantia esperada no ano de 2019 neste mesmo campo é de R\$ 330.000.000,00, desta vez acima do valor anunciado na época do projeto. Entretanto, apesar do aumento da expectativa de ganhos por parte do Poder Público, novamente a arrecadação está se encaminhando para muito longe da meta. Até o presente mês de junho de 2019 foi conseguido pelo governo o valor de R\$ 63.119.444,32, ou seja, já na metade do ano vigente a arrecadação não chega a um quinto do total esperado.

⁴⁵ Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro. Câmara aprova projeto de regularização de alteração em imóveis. Disponível em <http://www.rio.rj.gov.br/web/guest/exibeconteudo?id=8067580> Acessado em 23 de junho de 2019 às 20h11

⁴⁶ Crivella sanciona Lei da Mais Valia, regularizando alterações em imóveis do Rio. O Dia, 20/07/2018. Disponível em <https://odia.ig.com.br/rio-de-janeiro/2018/07/5559560-crivella-sanciona-lei-da-mais-valia-regularizando-alteracoes-em-imoveis-do-rio.html> Acessado em 23 de junho de 2019 às 20h13

⁴⁷ CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO. Rio Transparente, 2018. Disponível em <http://riotransparente.rio.rj.gov.br/dados.asp?EXERCICIO=2018&tipoOrgao=Todos&idEntidade=&periodo=Anual&cmd=ReceitasFonteResposta&visao=receitas#Resp> Acessado em 23 de junho de 2019 às 20h27

⁴⁸ CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO. Rio Transparente, 2019. Disponível em <http://riotransparente.rio.rj.gov.br/dados.asp?EXERCICIO=2019&tipoOrgao=Todos&periodo=Anual&cmd=ReceitasFonteResposta&visao=receitas#Resp> Acessado em 23 de junho de 2019 às 20h28

Somando-se a arrecadação total conseguida até o momento chega-se a R\$ 178.735.109,89, um pouco mais da metade do valor propagado para atrair votos de aprovação para o projeto na Câmara e um montante muito abaixo do esperado pelo balanço municipal fornecido pela Controladoria Geral. Afinal, R\$ 586.931.980,00 é mais de três vezes a soma arrecadada até o momento.

Desta forma, a arrecadação provinda da Lei Complementar 192/2018 não conseguiu atingir as expectativas iniciais e, muito menos, a ainda mais elevada meta posterior.

A repetida criação de leis desse tipo em oposição à implementação no Rio da regulação da lei de outorga onerosa do direito de construir vai de encontro com os fundamentos do Estatuto da Cidade e do Plano Diretor.

No sentido contrário, o Projeto de Lei 211/2017 em trâmite na Câmara dos Vereadores, que busca regulamentar a outorga onerosa, possui artigo que trata diretamente de destinar os eventuais recursos obtidos via esse instrumento para os devidos fins de uma lei de mais valia. Seu artigo sexto direciona as receitas obtidas pelo uso da outorga aos fins previstos no artigo 83 do Plano Diretor, ou seja, devem ser repartidas igualmente entre o Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano e o Fundo Municipal de Habitação ou diretamente aplicadas através de obras e melhorias, com as finalidades ditadas do primeiro ao nono inciso do artigo 26 do Estatuto da Cidade, devendo também serem incluídas na Lei do Plano Plurianual (PPA), na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA). Esses incisos do Estatuto versam sobre áreas que o Poder Público pode precisar para: regularização fundiária; execução de programas e projetos habitacionais de interesse social; constituição de reserva fundiária; ordenamento e direcionamento da expansão urbana; implantação de equipamentos urbanos e comunitários; criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes; criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental; proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico.

Tal vinculação de recursos para os fins de desenvolvimento sustentável pregados pelo Estatuto da Cidade e Pelo Plano Diretor não é encontrada na Lei Complementar 192/2018. Por todos os motivos aqui elencados, esta lei não é da mais valia, mas sim somente dos “puxadinhos”.

7. REFERÊNCIAS

ABREU, Ricardo; BARREIRA, Gabriel; DUARTE, Helter; MARIA, Eliane; FIGUEIREDO, Pedro. Câmara do Rio abre processo de impeachment contra o prefeito Marcelo Crivella. G1 Rio, 02/04/2019. Disponível em <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2019/04/02/camara-do-rio-abre-processo-de-impeachment-contra-o-prefeito-marcelo-crivella.ghtml> Acessado em 23 de junho de 2019 às 13h14

BARANDIER, Henrique; DOMINGUES, Eduardo. Visões Antagônicas Na Regulamentação Da Outorga Onerosa Do Direito De Construir Nas Cidades Do Rio De Janeiro E São Paulo. Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade. Salvador, 2018.

BRASIL. Constituição Federal de 1988. Promulgada em 5 de outubro de 1988.

_____. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Institui o Código Tributário Nacional.

_____. Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências.

_____. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm . Acessado em 16 de junho de 2019 às 12h20

CERQUEIRA, Sofia; GUIMARÃES, Saulo Pereira. Marcelo Crivella tem maior índice de rejeição na prefeitura em 25 anos. Rio de Janeiro, 15/06/2018. Disponível em <https://vejario.abril.com.br/cidades/marcelo-crivella-indice-de-rejeicao-prefeitura/> Acessado em 23 de junho de 2019 às 12h44

CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO. Rio Transparente, 2018. Disponível em <http://riotransparente.rio.rj.gov.br/dados.asp?EXERCICIO=2018&tipoOrgao=Todos&idEntidade=&periodo=Anual&cmd=ReceitasFonteResposta&visao=receitas#Resp> Acessado em 23 de junho de 2019 às 20h27

CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO. Rio Transparente, 2019. Disponível em <http://riotransparente.rio.rj.gov.br/dados.asp?EXERCICIO=2019&tipoOrgao=Todos&periodo=Anual&cmd=ReceitasFonteResposta&visao=receitas#Resp> Acessado em 23 de junho de 2019 às 20h28

DALEFFE, Adriano. Solo criado e a disciplina urbanística da propriedade. Revista de Informação Legislativa. Brasília, 1997.

DATAFOLHA. Crivella é reprovado pela maioria (58%) dos moradores do Rio. São Paulo, 26/03/2018. Disponível em <http://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/2018/03/1962258-crivella-e->

reprovado-pela-maioria-58-dos-moradores-do-rio.shtml Acessado em 23 de junho de 2019 às 12h42

DOMINGUES, Eduardo. Democracia participativa e política urbana. Revista do Curso de Direito da FACHA. Direito & Diversidade Ano 03, nº 06. Rio de Janeiro, 2014.

FURTADO, Fernanda; BIASOTTO, Rosane e MALERONKA, Camila. Outorga onerosa do direito de construir. Coleção cadernos técnicos de regulamentação e implementação de instrumentos do estatuto da cidade - volume 1. Brasília: Ministério das Cidades, 2012.

GALDO, Rafael. Crivella cortou verba para ruas, escolas e hospitais, mas poupou máquina pública. O Globo. Rio de Janeiro, 23/07/2018. Disponível em <https://oglobo.globo.com/rio/crivella-cortou-verba-para-ruas-escolas-hospitais-mas-poupou-maquina-publica-22910093>. Acessado em 02 de novembro de 2018

MADEIRA, José Maria Pinheiro. Estatuto da Cidade. Considerações introdutórias. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 7, n. 60, 1 nov. 2002. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/3434>. Acesso em 02 de julho de 2019.

MELLO, Igor; SABÓIA, Gabriel. Câmara do Rio rejeita impeachment de Crivella. Rio de Janeiro, 26/06/2019. Disponível em <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2019/06/25/crivella-impeachment-camara-rio.htm> Acessado em 02 de julho às 21h36

RIO DE JANEIRO. Decreto nº 3.046 de 27 de abril de 1981. Consolida as Instruções Normativas e os demais atos complementares baixados para disciplinar a ocupação do solo na área da Zona Especial 5 (ZE-5), definida e delimitada pelo Decreto nº 322, de 03/03/1976. Disponível em <https://tinyurl.com/ovnq54y>. Acessado em 18 de maio de 2019 às 13h05

_____. Decreto nº 37.918/2013. Simplifica procedimentos para o licenciamento de obras de construção, de modificação, e de legalização de edificações.

_____. Decreto nº 42.820 de 11 de janeiro de 2017. Delimita as áreas de abrangência das Superintendências de Supervisão Regional, cria e extingue Supervisões Regionais e dá outras providências.

_____. Decreto nº 44.737 de 19 de julho de 2018. Regulamenta a aplicação da Lei Complementar nº 192 de 18 de julho de 2018.

_____. Decreto nº 45.088 de 19 de setembro de 2018. Regulamenta o artigo 6º da Lei nº 6.365, de 30 de maio de 2018, que autoriza a retomada do Programa Concilia Rio, em relação aos créditos não tributários relativos ao licenciamento ou legalização de obras mediante pagamento de contrapartida e dá outras providências. Disponível em : <http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/8170647/4221425/DECRETO MAISVALIACONCILIA.pdf>

_____. Decreto nº 45.193 DE 15 de outubro de 2018. Prorroga por noventa dias o prazo estabelecido pela Lei Complementar nº 192, de 18 de julho de 2018, regulamentada pelo Decreto Rio nº 44.737, de 19 de julho de 2018. Disponível em <http://www.rio.rj.gov.br/web/maisvalia/13> . Acessado em 18 de maio de 2019

_____. Lei Complementar nº 47 de 01 de dezembro de 2000. Proíbe a construção residencial ou comercial na orla marítima com gabarito capaz de projetar sombra sobre o areal e/ou calçadão.

_____. Projeto de Lei Complementar 74/2018. Estabelece condições especiais para o licenciamento e a legalização de construções e acréscimos nas edificações no município do rio de janeiro, e dá outras providências. Disponível em <https://tinyurl.com/y5vgamlg>. Acessado em 23 de junho às 13h15

_____. Lei Complementar n.º 99, de 23 de setembro de 2009. Dispõe sobre a permissão de execução de obras de ampliação horizontal nos pavimentos de cobertura das edificações e sobre a regularização de obras de construção, modificação ou acréscimo, nas formas e nas condições que menciona. Disponível em <http://mail.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/contlei.nsf/a99e317a9cfec383032568620071f5d2/fd4708810e00f251032577220075c83d?OpenDocument> Acessado em 23 de junho de 2019 às 17h32

_____. Lei Complementar 108, de 25 de novembro de 2010. Define Parâmetros Urbanísticos e Normas de Uso e Ocupação do Solo, autoriza Operação Interligada, estabelece incentivos para a ampliação da capacidade de hospedagem na Cidade do Rio de Janeiro e autoriza a Alienação de Imóveis, visando a realização da Copa do Mundo de 2014 e dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, e dá outras Providências.

_____. Lei Complementar nº 111 de 01/02/2011. 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.

_____. Lei Complementar nº 192 de 18 de julho de 2018. Estabelece condições para o licenciamento e a legalização de construções e acréscimos nas edificações no Município do Rio de Janeiro e dá outras providências

_____. Projeto de Lei nº 211/2017. Regulamenta a outorga onerosa de alteração de uso do solo. <http://mail.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/scpro1720.nsf/249cb321f17965260325775900523a42/c341f8e245011f7c83258122005da0e2?OpenDocument&ExpandView> Acessado em 22 de junho de 2019 às 22h25

ROSA, Bruno. Queda nos royalties do petróleo gera crise nas cidades do Rio. O Globo. Rio de Janeiro, 29/02/2016. Disponível em <https://oglobo.globo.com/economia/queda-nos-royalties-do-petroleo-gera-crise-nas-cidades-do-rio-18766686>. Acessado em 02 de novembro de 2018

SILVA, José Afonso da. Direito Urbanístico Brasileiro. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1997. p. 324

VILLAÇA, Flávio. As Ilusões do Plano Diretor. Edição do autor, São Paulo; 1ª edição, 2005