



ANÁLISE DO PLC 163/2024: PELA IMEDIATA INTERRUÇÃO DA TRAMITAÇÃO DO PROJETO DE LEI NA CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO

O IAB-RJ reivindica a imediata interrupção da tramitação do PLC 163/2024 na Câmara Municipal do Rio de Janeiro (CMRJ), seja pela ação do próprio Poder Legislativo, seja pela retirada do projeto de lei pelo Poder Executivo. Neste caso, dada a gravidade do conteúdo do projeto de lei, o IAB-RJ nem se ocupará, neste documento, da já recorrente crítica de ter sido encaminhado para a CMRJ sem qualquer discussão prévia com a sociedade civil, prática que precisa ser imediatamente interrompida na cidade do Rio de Janeiro. Cabe lembrar que, embora venha sendo sistematicamente ignorado, existe no município do Rio de Janeiro um Conselho Municipal de Política Urbana (COMPUR), criado pela Lei nº 3.957 de 29 de março de 2005, que deveria se pronunciar previamente a respeito de matérias urbanísticas, conforme disposto no art. 2º:

I - opinar no processo de planejamento;

II - opinar sobre questões relativas à formulação e à implementação da política urbana;

III - opinar sobre a implementação do Plano Diretor da Cidade, fazer proposições de ajustes que considerar necessários e opinar sobre quaisquer propostas para sua alteração ou revisão;

IV - analisar e propor medidas de concretização de políticas setoriais;

V - opinar sobre projetos de lei em tramitação que versem sobre política urbana;

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

VII - dispor de dados, informações e esclarecimentos públicos, sempre que solicitados aos órgãos competentes, necessários à realização de suas atividades;

VIII - realizar, no âmbito de sua competência, debates, audiências e consultas públicas;

IX - opinar sobre temas especificados no Estatuto da Cidade, no Plano Diretor Decenal e sobre normas que abranjam matérias de planejamento urbano;

X - opinar sobre a conveniência do prosseguimento das propostas de Operação Interligada e sobre operações de outorga onerosa do direito de construir, de acordo com a seção IX do Capítulo II do Estatuto da Cidade.

A ementa do PLC 163/2024 afirma que o seu objetivo é a regulamentação dos instrumentos previstos no Plano Diretor recentemente aprovado e estabelecimento de condições especiais para o licenciamento de construções e acréscimos nas edificações. Na verdade, não passa de puro eufemismo, pois o



que o projeto de lei propõe são mecanismos para se burlar parâmetros urbanísticos estabelecidos pela legislação vigente, tão recentemente aprovada com a instituição do novo Plano Diretor – Lei 270/2024, 16 de janeiro de 2024.

Historicamente, o IAB-RJ vem se posicionando contrariamente às leis para regularização indiscriminada de edificações por meio do pagamento de contrapartidas, popularizadas no Rio de Janeiro como leis das mais-valias, que há décadas vêm sendo editadas e reeditadas. Claramente, um desserviço ao planejamento urbano, pois se configuraram, ao longo do tempo, como “sobre legislações” acessíveis seletivamente a quem pode arcar com os custos para tornar regular o descumprimento de normas urbanísticas, que, em tese, zelam pela qualidade urbana ambiental da cidade.

Há alguns anos, o Rio de Janeiro “inovou” nessa prática deletéria, instituindo, por lei municipal, a possibilidade de não se cumprir a legislação ordinária, mediante pagamentos de contrapartidas antes mesmo de se edificar irregularmente, ou seja, no âmbito do próprio processo de licenciamento. Tal artifício rapidamente foi popularmente batizado “mais valerá”, pois viabiliza regularizar a irregularidade que sequer foi ainda cometida. Parecia ser a pá de cal em qualquer perspectiva de planejamento urbano, mas poder-se-ia dizer que a legislação urbanística do Rio de Janeiro era anacrônica, confusa, incoerente etc. e essa seria uma solução temporária para lidar com distorções das próprias normas então vigentes.

O projeto de lei em tela, no entanto, é apresentado apenas alguns meses após a aprovação do novo Plano Diretor do Rio de Janeiro, que promoveu também a revisão da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo. Apesar das diversas críticas ao projeto de lei apresentado pelo Poder Executivo e ao texto final aprovado com muitas emendas dos vereadores, a nova legislação foi instituída. É absolutamente inaceitável que ato contínuo se pretenda instituir a mesma prática de burla dos parâmetros urbanísticos e venda de direitos por meio de uma nova roupagem para o “mais valerá”. É exatamente disso que trata o PLC 163/2024.

Dois problemas centrais devem ser destacados: o primeiro de ordem conceitual e o segundo de ordem prática. Conceitualmente, pode-se dizer que os parâmetros urbanísticos definidos na legislação urbanística existem para estabelecer os limites para garantir a qualidade de vida a cada edificação isoladamente e à cidade no seu conjunto, considerando as dinâmicas socioeconômicas, o ambiente construído e a sustentabilidade ambiental. Ao se instituir uma legislação que necessariamente deveria estar subordinada ao



Plano Diretor, mas o viola ao permitir que todos os limites estabelecidos sejam rompidos, empurra-se a cidade para um padrão de densidade sem qualidade, possivelmente comprometendo a própria salubridade das edificações e do ambiente urbano uma vez que passam a poder ser desrespeitados os critérios que buscam garantir condições de iluminação, ventilação e densidade construída entre outros. Do ponto de vista prático, considerando que a nova legislação foi aprovada recentemente, neste ano mesmo, pode-se afirmar que se a permissividade admitida no projeto de lei é algo bom para qualidade de vida na cidade, deveria ter sido prevista no próprio Plano Diretor. Não tem sentido se aprovar uma legislação para, em seguida, se aprovar outra que a flexibiliza pura e simplesmente para instituir cobranças de contrapartidas. Os parâmetros urbanísticos não são instituídos para orientar a arrecadação municipal. Mas é importante lembrar a ironia que se apresenta, pois os Poderes Executivo e Municipal do Rio de Janeiro, conjuntamente, decidiram abrir mão da obrigatória Outorga Onerosa do Direito de Construir no novo Plano Diretor do Rio de Janeiro, com isenções absurdas para áreas de planejamento inteiras e por cinco anos em toda a cidade.

A justificativa do PLC 163/2024 apresentada pelo Prefeito Municipal, no entanto, sugere que a lei proposta trata tão somente de esclarecimentos quanto ao alcance, formas de aplicação e cobranças de contrapartidas de instrumentos contidos no Plano Diretor recentemente aprovado. A análise a seguir mostra que não é disso que se trata, abordando os principais dispositivos do projeto de lei para demonstrar como se está pretendo desmontar parâmetros urbanísticos estabelecidos no Plano Diretor. É importante destacar que a análise dos dispositivos individualmente não tem a intenção de apontar críticas para eventualmente se buscar aperfeiçoamento da redação de cada um. Tal análise busca apenas ilustrar, em cima das situações concretas, que o projeto de lei, no seu conjunto, deve ser rejeitado.

A. Outorga Onerosa de Alteração de Uso

O Plano Diretor (LC 270/2024) já estabeleceu as condições para aplicação do instrumento, não sendo possível que outra lei, a título de regulamentação, introduza novas possibilidades para sua utilização.

O art. 3º §3º do PLC em tela diz que: “Nos casos em que os parâmetros construtivos excederem o previsto no § 2º deste artigo, deverá ser aplicada, adicionalmente, a cobrança de contrapartida pela área de construção excedente”. O que está especificado no §2º corresponde ao que foi admitido no Plano Diretor. Dessa forma, qualquer excedente não pode ser aceito, ainda que



com pagamento de contrapartida, pois representaria possibilidades que não foram admitidas pelo Plano Diretor, que é a lei maior.

A Outorga Onerosa de Alteração de Uso, como o nome já diz, é só para uso. O objetivo era permitir, no caso de lotes situados em limite de Zonas, que determinado uso permitido pudesse ocorrer em todo o lote, sem prejudicar a Zona limítrofe onde o mesmo não seria possível, uma vez que todo o impacto decorrente desse uso ficaria para a Zona onde ele é permitido. Os parâmetros que definem a volumetria da edificação teriam que respeitar os limites de cada Zona de forma a não prejudicar a ambiência que se quer diferenciar.

Não há menção à tipologia no Plano Diretor e, da forma como está este artigo do PLC, seria permitido, por exemplo, que o uso multifamiliar "invadisse" uma zona unifamiliar com os mesmos parâmetros da Zona Multifamiliar ou outra onde esse uso é permitido, interferindo na ambiência da unifamiliar.

B. Retrofit de Edificações

O Art. 4o prevê que, em edificações regularmente licenciadas, será permitida a modificação interna das mesmas, desde que mantida a volumetria externa existente, ficando facultada ao interessado a sua demolição e reconstrução na mesma volumetria.

Esta possibilidade de demolição e reconstrução na mesma volumetria até já é admitida no Plano Diretor (art. 287), mas, neste caso, não é retrofit. Não faz sentido estimular a demolição de edificações numa cidade que assina compromissos globais com a sustentabilidade. Claramente, esse dispositivo que entrou no Plano Diretor por emenda parlamentar que não foi vetado pelo Prefeito não deveria existir, porque encerra uma contradição insuperável. Ao se demolir a construção existente, o interessado faz a opção de se enquadrar na nova legislação, o que não está obrigado se fizer o retrofit. Equiparar demolição e reconstrução na mesma volumetria a retrofit é mais um desserviço do PLC 163/2024.

Ao colocar a obrigação da contrapartida para o que exceder a legislação vigente com a nova construção na mesma volumetria, o PLC 163/2024 busca estabelecer uma aparente compensação para se admitir o equívoco do art. 287 do Plano Diretor. Até poderia ser considerada uma regulamentação de tal artigo, se o PLC tratasse especificamente dessa situação. Mas como a proposta já admite a possibilidade de extrapolar quaisquer parâmetros urbanísticos em



qualquer situação mediante contrapartida, torna-se inócuo o próprio artigo do Plano Diretor.

C. Reversão

O Art. 5º trata da reversão. Além de citar a Zona Especial 1, que não existe mais com a aprovação do Plano Diretor, o artigo é desnecessário pois a LC 232/2021 já deu todas as condições de reversão de forma a permitir que a edificação possa ser desdobrada em unidades. A possibilidade de demolição e construção com outro uso não é Reversão, e mais uma vez o PLC presta desserviço ao confundir conceitos. Trata-se de construção com outro uso diferente do permitido nas Zonas mencionadas mediante pagamento de contrapartida. Assim como destacado no item anterior, essa é uma prática também muito pouco sustentável.

D. Jirais e Varandas

O art. 7º trata de edificações comerciais, porém seu inciso II se refere à LC 145/2014 que trata especificamente de edificações residenciais multifamiliares, tornando o dispositivo incompreensível. Mas ainda que se possa admitir que a intenção é adotar aqueles critérios também para as edificações comerciais, o dispositivo abre uma possibilidade incompatível com o Plano Diretor e com o Código de Obras e Edificações Simplificado que é a de se ter varandas que excedam a Área Total Edificável – ATE.

A LC 145/2014 permite o fechamento de varandas das edificações residenciais multifamiliares. É curioso o parágrafo único que trata de outro assunto e diz o que deveria ser óbvio: não é permitido ultrapassar o gabarito da legislação vigente.

No inciso II do art. 7º, não dá para entender a relação com a ATE. Provavelmente, se quer dizer que a área das varandas não entra na ATE, da mesma forma que no uso residencial

O art. 8º do PLC 163/2024 diz que:

“O fechamento de varandas nas edificações residenciais multifamiliares, quando não atendidas às condições previstas no art. 2º da Lei Complementar no 145 de 6 de outubro de 2014, poderá ser admitido mediante pagamento de contrapartida, calculada na forma do art. 18 desta Lei Complementar”.



Tal dispositivo é completamente absurdo, pois admite que não se atenda às condições previstas em lei para fechamento de varandas nas edificações residenciais multifamiliares, sem a imposição de qualquer critério para condicionar tal ação. Na prática, passa-se a admitir que qualquer coisa pode ser feita, desde que pagando.

Assim, o Art. 8º do PLC 163/2024 prevê o não cumprimento do Art. 2ª da LC 145/2014, que disciplina o fechamento de varandas, que menciona algumas medidas para garantir que se mantenha a característica de varandas:

Art. 2º É permitido o fechamento de varandas nas divisões entre unidades, e, nos demais limites das varandas, por sistema retrátil, em material incolor e translúcido.

§ 1º O sistema retrátil de fechamento deverá permitir a abertura dos vãos assim fechados até, no mínimo, a soma dos vãos de ventilação e iluminação dos compartimentos que utilizarem a varanda para tal finalidade.

§ 2º O fechamento deverá observar as normas técnicas de segurança vigentes, inclusive, se julgado necessário pelo órgão municipal competente, com relação ao acréscimo de carga nas varandas em balanço.

§ 3º O projeto do sistema retrátil para fechamento de varandas, assim como a sua instalação, deverão ser realizados por empresas ou profissionais devidamente registrados no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia da 5ª Região - CREA/RJ.

§ 4º O fechamento da varanda não poderá resultar em aumento real da área da unidade residencial, nem será admitida a incorporação da varanda, total ou parcialmente, aos compartimentos internos, sob pena de multa."

Ao não atender essas condições, mediante pagamento de contrapartida, a varanda, que não entra na ATE, passa a virar "área útil" da unidade, perdendo todas as características deste tipo de elemento.

E. Pavimento de Cobertura

O art. 9º admite a construção de pavimento de cobertura acima do último pavimento permitido, o que é uma aberração. Grande parte do esforço em torno da revisão do Plano Diretor foi o de consolidar a legislação urbanística do Rio de Janeiro e fixar parâmetros urbanísticos segundo uma mesma base conceitual. Como diversos dispositivos deste projeto de lei infame, aqui, mais uma vez, se admite a venda de direito de construir, sem qualquer compromisso com a qualidade urbana ambiental da cidade. Se a possibilidade de construção desse pavimento adicional é algo adequado para a cidade, deveria ter sido previsto no



Plano Diretor. Se pouquíssimos meses depois, Executivo e Legislativo passam a considerar esse um assunto de grande relevância, devem promover um processo amplo de revisão do Plano Diretor. Do contrário, devem guardar a proposta para daqui a dez anos, para discutir com a sociedade, quando o Plano Diretor deverá ser revisado por determinação legal.

F. Acréscimos Horizontais

O art. 12 é igualmente outra aberração, pois admite a ampliação horizontal da edificação sobre áreas descobertas desde que acima do primeiro pavimento não se avance sobre o afastamento frontal. Ou seja, no primeiro pavimento pode avançar sobre todos os afastamentos, inclusive o afastamento frontal, e todos os demais pavimentos podem avançar sobre afastamentos laterais e de fundos. Os afastamentos que ordenam as construções para garantir ventilação e iluminação não apenas às unidades da própria edificação, mas ao ambiente construído como um todo, essenciais para o conforto ambiental urbano, estão à venda.

Essa situação ilustra possivelmente com mais clareza que os demais dispositivos, que a concepção do PLC 163/2024 como um todo é uma afronta ao princípio da função social da propriedade urbana, que estabelece que os interesses individuais devem estar subordinados aos interesses coletivos. Admite-se aqui o inverso: que o indivíduo, para obter vantagens individuais, desrespeite os afastamentos obrigatórios que são essenciais para o conforto ambiental dos vizinhos e da cidade como um todo, violando, portanto, interesses coletivos que eles protegem. O mesmo se dá com os demais parâmetros urbanísticos afrontados pelo PLC 163/2024, mas talvez os afastamentos expressem de modo mais concreto tal conflito, até porque podem ser desrespeitados produzindo impactos negativos relevantes mesmo por pequenas construções.

G. Da Composição da Volumetria Existente

O art. 13 é mais uma flagrante violação ao Plano Diretor. Os pavimentos não computáveis estão definidos no art. 354 do Plano Diretor: pavimentos em subsolo enterrados e semienterrados; jiraus; pavimento destinado a telhado, a equipamentos técnicos e que garantam a sustentabilidade da edificação; pavimento de uso comum sobre o último pavimento computável das edificações com sete ou mais pavimentos. Considerando que “a inclusão de unidades habitacionais e ou comerciais” seria aplicável apenas aos pavimentos em subsolo, pois as demais opções seriam descaracterizadas com tal possibilidade,



é preciso ressaltar que o Plano Diretor já definiu, no art. 356, explicitamente, o que é admitido em pavimentos em subsolo e, mais que isso, o que é vedado: “os pavimentos em subsolo poderão abrigar quaisquer usos permitidos pelo zoneamento nesta Lei Complementar, com exceção do uso residencial”. Além de ser absurda a possibilidade de unidades habitacionais em subsolo, definitivamente não se trata aqui de regulamentar absolutamente nada como sugere a emenda do projeto de lei, porque o assunto já está definitivamente tratado no Plano Diretor.

Além da questão do subsolo, o artigo se refere também ao embasamento das edificações tal como previsto no art. 365 do Plano Diretor, que já configura exceção à regra geral. A possibilidade de embasamento sem cumprimento de afastamentos laterais e de fundos já é, em si, uma exceção potencialmente bastante negativa em relação ao ambiente urbano e, exatamente por isso, questionável. Entretanto, foi admitida no Plano Diretor, pois supostamente representaria algum ganho para a cidade pela obrigatoriedade da fachada ativa. Ao admitir tal possibilidade, o Plano Diretor estabeleceu claramente as condições a serem atendidas, entre as quais os usos possíveis no embasamento: lojas, áreas de uso comum e estacionamento. Qualquer coisa diferente disso, como por exemplo o que propõe o PLC 163/2024, representa violação ao Plano Diretor recentemente aprovado.

O art. 14 pretende estabelecer que o gabarito de uma quadra corresponderá à edificação mais alta existente nela, como se a legislação urbanística ao ser revisada, como foi há poucos meses no Rio de Janeiro com a edição do novo Plano Diretor, não pudesse restringir parâmetros urbanísticos. Por essa lógica, a única possibilidade de revisão da legislação urbanística seria para ampliar direitos construtivos.

Apesar de relativamente curto, o projeto de lei abusa da prática de distorcer conceitos e por vezes até o sentido objetivo das palavras. Nesse caso, fala-se em recomposição, mas de algo que nunca existiu, ou seja, a edificação da quadra no gabarito que um dia a legislação admitiu. Utiliza-se o termo “recomposição” para amenizar o que está por trás do artigo e não explicitar claramente do que se trata, que parece mesmo impublicável. O fato de ser ou não mediante contrapartida não anula o fato de que se está alterando e subvertendo os parâmetros urbanísticos definidos no Plano Diretor, neste caso elevando o gabarito já estabelecido na lei urbanística maior.

O art. 15 aprofunda o desmonte da legislação urbanística ao eliminar a diferença de gabarito, de modo indiscriminado, entre construções afastadas e não



afastadas das divisas. São coisas completamente diferentes e não considerar tais diferenças beira a irresponsabilidade. Os parâmetros urbanísticos se configuram como um sistema em que uns parâmetros influenciam outros. Cabe aos projetos arquitetônicos avaliarem as soluções mais adequadas ao empreendimento pretendido, considerando as balizas impostas pelos parâmetros urbanísticos que, ao menos em tese, garantiriam a qualidade urbana ambiental do conjunto urbano.

H. Das Condições Gerais

O art. 20 busca sugerir que o PLC proposto está fundamentado em algum compromisso técnico, pois a obtenção dos benefícios admitidos dependeria de “o atendimento a requisitos mínimos de segurança, salubridade e habitabilidade”. Mas onde são definidos critérios para avaliação de tais requisitos se não na legislação urbanística? Se o projeto de lei implode os parâmetros urbanísticos, quais critérios balizarão tal análise?

Da mesma forma, prevê como condição “o atendimento às condições de iluminação e ventilação, calculadas de acordo com as normas técnicas vigentes”. As supostas “normas técnicas” foram tratadas e transformadas em lei na cidade do Rio de Janeiro com a edição do novo Plano Diretor. As normas para atender as condições de iluminação e ventilação estão dadas pelos parâmetros urbanísticos estabelecidos no Plano Diretor. Se esses incisos II e III do art.20 são para valer, todo o restante da lei perde a possibilidade de aplicação, o que reforça o entendimento defendido neste documento de que esse projeto de lei deve ser imediatamente arquivado para não se perder mais tempo discutindo coisas que não tem fundamento técnico algum.

O § 2º do mesmo artigo 20 talvez seja o dispositivo que expresse com mais clareza os objetivos do PLC 163/2024, que deveriam constar de sua ementa. Diz que: “na hipótese de utilização de parâmetros urbanísticos que excedam aqueles definidos pela legislação em vigor, incidente sobre o imóvel, será cobrada contrapartida”. Ou seja, se quiser exceder os parâmetros urbanísticos, basta pagar. E não há limites.

Conclusão

Enquanto o Poder Executivo propõe uma lei que desrespeita em diversos aspectos a Lei Complementar 270/2024, que instituiu o Plano Diretor recém aprovado, e expõe o descompromisso com o planejamento urbano do Rio de Janeiro, o Poder Legislativo analisa um projeto de lei que deveria ser



imediatamente arquivado, devolvido ao Executivo ou qualquer procedimento que o valha.

O novo Plano Diretor já é bastante permissivo em relação aos parâmetros urbanísticos adotados, o que o IAB-RJ e outras organizações da sociedade civil criticaram reiteradas vezes nas audiências públicas realizadas no processo conduzido pela própria Câmara Municipal. Tornar a legislação urbanística ainda mais permissiva e flexível é injustificável e inoportuno. Para além disso, como se procurou demonstrar, o PLC 163/2024 pretende, na prática, alterar o Plano Diretor, o que só pode ocorrer no âmbito do processo de revisão do Plano Diretor, seguindo todos os ritos de participação social. Porque o Plano Diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento urbano, tal como define a Constituição Federal.

O desrespeito à legislação urbanística amparado pelas sucessivas leis de “mais valia” e “mais valerá” pretende ser retomado pelo PLC 163/2024. Com o projeto de lei, propõe-se um passo adiante, ou melhor, alguns passos atrás: anunciando a intenção de regulamentar o Plano Diretor, busca-se retomar a prática conhecida do Rio de Janeiro de transformar a legislação urbanística em algo confuso, obscuro, campo fértil para casuísmos. Busca-se retomar a prática de “puxadinhos legislativos” para viabilizar e/ou regularizar “puxadinhos” construídos ao arpejo da lei que imperou por décadas no Rio de Janeiro. O IAB-RJ se posiciona de maneira veemente contra o PLC 163/2024.

Rio de Janeiro, 09 de junho de 2024

Instituto de Arquitetos do Brasil - Departamento do Rio de Janeiro