

NOTA TÉCNICA DO INSTITUTO DE ARQUITETOS DO BRASIL / DEPARTAMENTO DO RIO DE JANEIRO

Análise do PLC 92/2025, que institui a Área de Especial Interesse Urbanístico - AEIU Praça XI Maravilha, altera a Lei Complementar nº 229, de 14 de julho de 2021 e a Lei Complementar nº 270, de 16 de janeiro de 2024, e dá outras providências.

O Instituto de Arquitetos do Brasil, Departamento do Rio de Janeiro (IAB-RJ) vem **propor** aos vereadores e vereadoras do Município do Rio de Janeiro a suspensão **imediate** da tramitação do PLC 92/2025. Este projeto de lei pretende, segundo os objetivos elencados no art. 2º:

I – requalificar a paisagem urbana e integrar os equipamentos e usos existentes ao entorno do Sambódromo, mediante integração e estruturação do sistema viário existente;

II – ampliar a atratividade turística da área, mediante requalificação dos equipamentos existentes e implantação de novos programas;

III – intensificar a ocupação do solo, com o aproveitamento de áreas subutilizadas e a ampliação da oferta de moradia, comércio e serviços;

IV – promover a transformação urbanística compatível com a permanência da população residente, a valorização da paisagem urbana e a integração dos bens protegidos à dinâmica urbana;

V – articular agentes públicos e privados na promoção da transformação qualificada do território;

VI – recuperar para a coletividade parte da valorização dos imóveis promovida pela reurbanização na área da AEIU.

São objetivos importantes, mas, sem dúvida, ambiciosos e altamente complexos. Para seu alcance, faz-se necessário, antes mais nada, a estruturação de um projeto urbano consistente, que demonstre, por meio de um programa detalhado, as transformações urbanísticas pretendidas, o planejamento de sua implantação ao longo do tempo, os meios para seu financiamento e, sobretudo, como a participação social se dará na definição das ações e na gestão da operação como um todo.

Embora os objetivos apresentados no PLC sejam formulados sob a retórica da “requalificação urbana”, é necessário observar que intervenções dessa natureza frequentemente produzem processos de valorização fundiária, pressão imobiliária, substituição social e descaracterização de paisagens históricas, sobretudo quando desvinculadas de políticas efetivas de permanência territorial e proteção da memória urbana.

Na audiência pública promovida pela Comissão de Assuntos Urbanos da Câmara Municipal do Rio de Janeiro, no último dia 6 de maio, com grande público presente, ficou demonstrada a evidente fragilidade dos conteúdos desse suposto projeto urbano, sintetizado em algumas ideias sem espelhar qualquer preocupação de como serão materializadas no espaço físico-territorial da cidade. Além do mais, na ocasião, as manifestações dos moradores da região transpareceram, de forma inequívoca, a percepção de que suas demandas legítimas não estão incluídas nas prioridades do

projeto proposto. O que ficou constatado é que o projeto em tela pretende, sobretudo, contemplar novas oportunidades para o mercado imobiliário, por meio da manipulação de índices urbanísticos. Registra-se que a participação social, em especial em territórios de significativa complexidade patrimonial, não constitui etapa acessória ou mera formalidade administrativa, mas condição fundamental de legitimidade do processo de transformação urbana. A escuta das comunidades residentes, grupos culturais, instituições locais e agentes sociais vinculados à memória do território é parte inseparável da construção de qualquer projeto urbano contemporâneo comprometido com o interesse público.

Nesse sentido, cumpre ressaltar que a realização da primeira votação do projeto de lei, na véspera da audiência pública há muito convocada, e a fixação de prazo para apresentação de emendas designado para o dia seguinte descaracterizam o preceito constitucional de participação, tornando aquele evento mera formalidade processual. Se vereadores e vereadoras consideravam que esse projeto de lei já estava maduro o suficiente para ser votado, a audiência pública demonstrou justo o contrário, razão pela qual o IAB/RJ vem a público se manifestar pela paralização imediata da tramitação ora em curso.

O IAB/RJ, de acordo com as análises técnicas e recomendações de suas Comissões de Política Urbana e de Patrimônio e Paisagem que fundamentam o presente documento, considera que o PLC 92/2025 para ser votado, precisa estar a serviço de um projeto urbano claramente definido, o que envolve:

- a demonstração da redefinição e do redesenho do sistema viário pretendido, acompanhado de programas e serviços que permitam maior acessibilidade e mobilidade na região objeto de intervenção;
- a qualificação dos serviços de infraestrutura que ofereçam suporte compatível com a nova densidade proposta;
- o tratamento a ser destinado aos terrenos remanescentes, uma vez que a ideia principal seria a de demolição do Elevado 31 de Março;
- o plano de massas para as novas quadras a serem edificadas;
- o plano de usos, mediante a definição de percentuais destinados à habitação de interesse social, à habitação dirigida ao mercado imobiliário e aos usos não residenciais;
- as ações de qualificação e requalificação dos espaços públicos e de equipamentos sociais de uso coletivo;
- o elenco de novos equipamentos a serem instalados;
- as estratégias para regularização e requalificação das moradias para seus atuais moradores, de acordo com um plano de habitação de interesse social específico para a região;
- as estratégias para recuperação e valorização do seu pluriverso patrimônio histórico e cultural, sucessivamente encolhido e descaracterizado, em virtude de inúmeras intervenções na região, desde o início do século XX;
- a demonstração da viabilidade econômica do projeto;
- o estudo de impacto de vizinhança e a articulação do projeto às áreas limítrofes e adjacentes, objeto de intervenção;
- e o *modus operandi* de participação social na gestão do projeto, tal como preconizado no Plano Diretor Municipal e no Estatuto da Cidade.

Nenhum dos procedimentos acima mencionados se evidencia no texto do PLC 92/2025, porquanto não há um projeto urbano claramente estruturado, sendo, por conseguinte, precipitada aprovação de um projeto de lei que propõe a alteração de índices urbanísticos estabelecidos no Plano Diretor,

a incidência infundada sobre áreas regidas por outros instrumentos normativos, como as Áreas de Proteção do Ambiente Cultural (APAC's) e o comprometimento de recursos públicos, que, em última instância, permitem vantagens e benefícios a empreendedores privados para construírem na área objeto de intervenção.

Considerações Preliminares

Propostas como a que se apresenta para a Praça Onze e, no caso específico, para um entorno bastante ampliado, denominado Praça Onze Maravilha, que incidem sobre territórios de elevada complexidade urbana, histórica e cultural, devem ser precedidas de apurada e consistente formulação técnica, ampla participação social e clara articulação com os instrumentos de planejamento urbano vigentes, em especial o Plano Diretor. A ausência desses elementos compromete não apenas a qualidade das proposições, mas também a legitimidade de sua implementação. Para tanto, estamos convictos de que o tempo de maturação do projeto não pode se submeter à urgência dos tempos da política, sobretudo em ano eleitoral.

A área da Praça Onze não pode ser compreendida apenas como suporte físico-geográfico de operações urbanísticas, pois se configura como território de alta densidade histórica, cultural e simbólica, acumulada e estruturante da formação social e urbana da cidade. Trata-se de um lugar de memória profundamente associado às matrizes afro-brasileiras, à formação do samba e às dinâmicas populares que constituem o patrimônio imaterial da cidade do Rio de Janeiro. Qualquer proposição de reconfiguração urbana que incida sobre esse território deve, portanto, partir do reconhecimento de sua complexidade patrimonial, material e imaterial, sob pena de reiterar processos históricos de apagamento de costumes e tradições, de deslocamento e invisibilização de comunidades e práticas culturais.

A história urbana da Praça Onze e de seu entorno é marcada por sucessivos processos de intervenção estatal associados a discursos de modernização urbana que resultaram em remoções, fragmentações territoriais e apagamentos culturais. Da abertura da Avenida Presidente Vargas às intervenções rodoviaristas do século XX, consolidou-se um padrão histórico de transformação urbana frequentemente dissociado das estruturas sociais e culturais existentes. Nesse contexto, qualquer nova intervenção proposta para a região deve necessariamente enfrentar criticamente esse histórico, evitando reproduzir dinâmicas de deslocamento, substituição social e esvaziamento cultural.

O projeto em análise não explicita diretrizes de preservação, valorização ou integração dos valores culturais existentes, tampouco apresenta instrumentos que garantam a permanência territorial e a proteção das referências simbólicas ali constituídas. Trata-se de uma lacuna crítica, incompatível com os princípios contemporâneos de preservação do patrimônio cultural e paisagístico, que reconhecem a inseparabilidade entre espaço, memória, uso e tradição comunitária. A reserva de 3% do montante da operação para investimento em patrimônio não tem significado sem que seja explicitado claramente o valor global estimado e a destinação dos outros 97%.

Destaca-se que as abordagens contemporâneas de preservação reconhecem que o patrimônio urbano é constituído por camadas materiais e imateriais inseparáveis, envolvendo não apenas edificações e traçados urbanos, mas também práticas sociais, modos de vida, memórias coletivas, usos cotidianos e formas de apropriação do espaço. Intervenções urbanísticas dessa escala exigem, portanto, instrumentos específicos de avaliação de impacto patrimonial e de proteção da paisagem cultural.

A proposta apresentada no PLC nº 92/2025 indica, como diretriz geral, a intenção de “requalificar a paisagem urbana e integrar os equipamentos e usos existentes ao entorno do Sambódromo, mediante a integração e estruturação do sistema viário existente”. Entretanto, tal enunciado permanece no campo das intenções genéricas, não se desdobrando em um conjunto estruturado de diretrizes urbanísticas, parâmetros morfológicos, definição de usos ou estratégias operacionais de implementação.

Para o efetivo desenvolvimento de qualquer diretriz dessa natureza, é imprescindível a existência de um projeto urbano articulado e estruturado, o que não se identifica, até o presente momento, na apresentação de tal projeto. O que se observa, repetimos, são formulações genéricas, sem uma definição concreta das relações entre o sistema viário, os espaços públicos, o uso e parcelamento do solo, a configuração dos volumes edificados e existentes e os que porventura serão admitidos às atividades pretendidas. A ausência desses elementos compromete a avaliação técnica da proposta e inviabiliza a análise de seus impactos urbanos, sociais e patrimoniais.

Do Instrumento Utilizado

O projeto de lei adota o instrumento da Área de Especial Interesse Urbanístico (AEIU), visando estabelecer o perímetro abrangido, que passaria então a ser submetido a um novo regime urbanístico. Na verdade, esse instrumento previsto há muito tempo na legislação urbana do Rio de Janeiro pode ter validade discutível, ainda que reafirmado no Plano Diretor de 2024. Isto porque o Estatuto da Cidade regulamentou a Operação Urbana Consorciada (OUC) como instrumento próprio para a implementação de projetos mais complexos associados a alterações de parâmetros urbanísticos vigentes na área de intervenção.

Sem entrar na crítica específica das experiências de aplicação do instrumento da OUC, em especial como vem sendo utilizado no Rio de Janeiro, é preciso apontar que, ao menos do ponto de vista formal, diferentemente da AEIU, a OUC deve cumprir alguns requisitos, tais como:

- um programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação;
- um estudo prévio de impacto de vizinhança;
- a contrapartida a ser exigida dos proprietários, usuários permanentes e investidores privados, em função da utilização dos benefícios previstos;
- a forma de controle da operação, obrigatoriamente compartilhado com representação da sociedade civil.

O Plano Diretor do Rio de Janeiro, em seu artigo 187, estabelece de forma clara o que é uma OUC: “um o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público Municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de promover, através do Projeto Urbano¹ em perímetro determinado, transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental.”

¹ Grifo nosso.

No projeto de lei em tela, ao que parece, se opta pela utilização da AEIU não apenas por não se ter o projeto urbano definido, mas também para se esquivar das obrigações definidas pelo Estatuto da Cidade para implantação de OUCs, sobretudo a que diz respeito à forma de controle da operação com participação da sociedade civil.

Deve-se se atentar ainda ao disposto no art. 138, §§ 2º e 3º, que estabelecem, respectivamente, que “será admitida a classificação do território como Área de Especial Interesse em uma ou mais categorias, desde que não haja incompatibilidade de interesses e regime urbanístico” e que “não será admitida sobreposição de uma mesma categoria de Área de Especial Interesse sobre o território”. Ao abranger áreas classificadas como APAC’s e parte da própria área da OUC Porto Maravilha, o projeto de lei, muito provavelmente, estará violando tais dispositivos.

Dos Limites da Área de Intervenção

O perímetro da área de intervenção é muito extenso, englobando muito além da área da Praça Onze e o entorno do Elevado 31 de Março, cuja demolição corresponde à intervenção que justificaria a montagem da operação. É muito difícil compreender por que envolver áreas como a da Cruz Vermelha, Bairro de Fátima, e parte da área portuária que já faz parte da OUC Porto Maravilha. Avançar sobre a APAC da Cruz Vermelha, representa, inclusive, clara afronta ao art. 241 do Plano Diretor que afirma que “ficam mantidas as Áreas de Proteção do Ambiente Cultural, instituídas antes da publicação desta Lei Complementar”. Embora o parágrafo único do referido artigo indique que as APAC’s devam passar por avaliação, tal não ocorreu, não sendo possível alterar os critérios e parâmetros urbanísticos que vigoram na área por uma lei que trata de assuntos outros. Avançar sobre áreas inseridas na OUC Porto Maravilha é por si só uma contradição, pois se encontram sob o regime urbanístico daquela operação, cujo potencial construtivo já foi vendido.

Desde a aprovação do Plano Diretor, que supostamente consolidara a legislação urbanística do município, Executivo e Legislativo vêm seguidamente aprovando novas leis que alteram o que foi estabelecido na lei urbanística maior. Caminha-se para um ambiente normativo complexo, com leis sobrepostas e muitas delas possivelmente contraditórias. Na expectativa de abrir novas possibilidades ao mercado imobiliário, vão sendo colocados em prática malabarismos urbanísticos de difícil compreensão e sem qualquer preocupação com a qualidade urbana e ambiental da cidade.

Os bairros do Estácio e Cidade Nova até poderiam, eventualmente, fazer parte da área de intervenção em nome de um projeto claro de qualificação do ambiente construído existente, de regularização das habitações em favor dos atuais moradores, de melhoria dos espaços culturais que já fazem parte da vida cotidiana da região. Porém, nada disso é claramente tratado texto do projeto de lei. Na verdade, o que se apresenta de concreto mesmo é a mudança de parâmetros urbanísticos, e caso este único propósito vá adiante é legítimo considerar que a “renovação urbana”, tal como proposta, tenderá a dificultar a permanência dos atuais moradores na área de intervenção.

Das Mudanças de Parâmetros Urbanísticos

Sem um programa claro de intervenções, sem medidas transparentes de proteção e valorização do patrimônio cultural, sem programas e serviços específicos para atender às demandas dos moradores da região, o PLC 92/2025 se configura basicamente como um projeto de mudança de parâmetros urbanísticos definidos no Plano Diretor, aprovado há apenas 2 anos. Por outro lado, se o Plano Diretor já precisa ser revisado, em tão exíguo prazo, cabe ao Poder Executivo tomar as

providências cabíveis para que isto ocorra, estabelecendo um amplo processo participativo, tal como realizado pela Câmara de Vereadores para a aprovação da Lei 270/2024, ao convocar mais de 30 audiências públicas.

O Anexo III ao PLC 92/2025 apresenta um quadro que não deixa dúvidas quanto aos objetivos do PLC 92/2025 - o aumento de gabaritos e de Coeficientes de Aproveitamento Máximo. Além de não demonstrar comparativamente quaisquer medidas propostas, como a indicação dos índices em vigor e os que se pretende implantar em cada quadra, não são apresentadas justificativas nem tampouco estudos que demonstrem as transformações desejadas e possíveis impactos com a aplicação dos novos parâmetros. A presença dessas e outras informações relevantes é obrigação de quem propõe o projeto, para que a sociedade compreenda o que está sendo proposto e os vereadores e vereadoras saibam o que vão votar.

A previsão do gabarito de 30 ou mais pavimentos em diversos setores é surpreendente! Tanto pela incompatibilidade com o ambiente construído da região como pelo potencial impacto na paisagem descortinada pelos morros que emolduram a área de intervenção e, sobretudo, incompatíveis com as vertiginosas mudanças climáticas, que se fazem presentes a reclamar ações que mitiguem os seus efeitos. Projeta-se como se não houvesse amanhã!

Ao propor, no perímetro da AEIU, o aumento do Coeficiente de Aproveitamento Máximo, que como o próprio nome diz é o máximo o PLC 92/2025 viola de forma incontestável o Plano Diretor, aprovado em 2024. Se ainda ocorresse no âmbito de uma OUC, com a utilização do potencial construtivo condicionada a implantação da infraestrutura de suporte, até se poderia considerar. Mas não é disso que trata o PLC 92/2025.

Das Contrapartidas e Benefícios

Uma simples análise das contrapartidas e dos benefícios previstos para os empreendedores privados, os primeiros aspectos que saltam aos olhos são as possibilidades de operações interligadas em outras áreas da cidade. Ou seja, os efeitos da possível lei, caso aprovada e em vigor, não se restringirão aos limites da AEIU, que sem estudos prévios de impacto, se baseiam apenas na constrangedora e discutível premissa de que favorecer negócios imobiliários é necessariamente bom para a cidade.

O art. 19 do PLC 92/2025 estabelece que a utilização do potencial construtivo adicional admitido pela nova lei se dará mediante pagamento de contrapartida. Determina ainda que a cobrança de contrapartida incidirá sobre os parâmetros que excederem o previsto no Plano Diretor. Para entender as implicações desse dispositivo, é importante lembrar o que dispõe o Plano Diretor sobre a Outorga Onerosa do Direito de Construir:

- a) De acordo com o Plano Diretor, tudo que for construído acima do CAB, até o limite do CAM, é passível de OODC (Art. 106);
- b) O mesmo Plano Diretor, no entanto, no art. 110 isenta a cobrança de OODC por 5 anos (indiscriminadamente), razão pela qual, nesse período, não se pode cobrar nenhum tipo de contrapartida para se outorgar o direito de construir;
- c) Mais do que isso, o art. 110, §3º isenta a AP1 e AP3 de OODC enquanto vigorar o PD.

Obviamente, o Plano Diretor traz em si uma incoerência e institui isenções incompatíveis com o que estabelece o Estatuto da Cidade. Entretanto, tais isenções estão em vigor e sendo assim não pode

haver cobrança de OODC e, na verdade, de nenhum outro tipo de contrapartida para autorizar a construção acima do coeficiente de aproveitamento básico na AP1 e demais situações previstas. Mas sendo possível, no Rio de Janeiro, se editar leis para alterar o Plano Diretor, o correto seria revogar as isenções estabelecidas e adotar plenamente o art. 106. Ou seja, a cobrança de OODC legítima e coerente com Estatuto da Cidade incide entre o Coeficiente de Aproveitamento Básico e Coeficiente de Aproveitamento Máximo estabelecidos no Plano Diretor. Fora disso, são distorções do instrumento.

As distorções na aplicação dos instrumentos urbanísticos atingem níveis significativos no art. 21. O dispositivo promove uma descaracterização da Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC), instrumento que sequer chegou a ser efetivamente implementado no Município do Rio de Janeiro, em razão da isenção de 5 anos prevista no Plano Diretor, cuja fundamentação técnica e urbanística é questionável. O artigo permite a criação de uma espécie de poupança de potencial construtivo ao longo de 20 anos, que não tem qualquer previsão no Estatuto da Cidade e nem mesmo no Plano Diretor do Rio de Janeiro. Pelo proposto, o empreendedor que construir na área da AEIU em vez de pagar a contrapartida obrigatória para construir acima do CAB, ganhará por isso. É uma completa inversão do instrumento cujas consequências são imprevisíveis. O artigo configura uma benesse injustificável e sem amparo legal, constituindo potencial lesão ao erário público.

Além de ganhos extras pela a possibilidade de realização de operações interligadas e pela manipulação com a OODC, os empreendedores terão, de acordo com o art. 31, benefícios fiscais que não se sabe quais são. O fato é que o PLC 92/2025 não apresenta de modo claro quanto vai se arrecadar com a operação, quanto se deixará de arrecadar com os benefícios ofertados e quanto se gastará nas intervenções propostas. Reforçando o que se buscou expor nesta nota técnica, não há um projeto urbano claro ou esse não foi ainda apresentado na sua integralidade, com detalhamento das propostas e suas justificativas.

Da Manifestação do IAB-RJ

Por todas as razões expostas neste documento, o IAB-RJ reafirma sua posição e solicita a interrupção imediata da tramitação do PL 92/2025 para a retomada de discussões públicas, até que sejam pormenorizados e detalhados todos os aspectos que envolvem essa iniciativa legislativa. Por fim, vale enfatizar que o projeto urbano proposto para a área da Praça Onze só poderá se constituir em proposta robusta que garanta o amplo e equânime acesso ao direito à cidade, por intermédio do concurso democrático de todos os agentes e atores envolvidos, apoiados na melhor estratégia de construção conjunta de adesão social, consubstanciada na participação cidadã, tal como estabelece a nossa Constituição Federal.

Rio de Janeiro, 12 de maio de 2026.

Instituto de Arquitetos do Brasil – Departamento do Rio de Janeiro (IAB-RJ).