



REVISTA DIGITAL DE DIREITO ADMINISTRATIVO

FACULDADE DE DIREITO DE RIBEIRÃO PRETO

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

Seção: Artigos de Graduação

O Projeto Porto Maravilha e a Operação Urbana Consorciada da Região do Porto do Rio de Janeiro

Project Porto Maravilha and the Joint Urban Operation for the Port Region of Rio de Janeiro

Fernanda Riviera Czimmermann

Resumo: O presente estudo objetiva analisar de maneira crítica o teor e as alterações provocadas pela lei complementar carioca nº. 101, de 2009 - que, de maneira pioneira, instituiu a Operação Urbana Consorciada da Região do Porto do Rio de Janeiro -, buscando verificar em que medida a atuação da Prefeitura e da Câmara Municipal do Rio de Janeiro segue a normatização do Estatuto da Cidade, Lei Federal nº. 10.257/01, bem como quais foram as respectivas implicações. Após breve introdução, realiza-se sucinto estudo do regime jurídico da operação urbana consorciada, para que o leitor seja situado. A seguir, inicia-se a análise da referida lei complementar e da legislação correlata, esmiuçando-se suas disposições em cotejo àquelas do Estatuto da Cidade.

Palavras-chave: operações urbanas; estatuto da cidade; urbanismo; política urbana; direito urbanístico.

Abstract: This paper aims to analyze the content and the modifications caused by the municipal complementary law 101, from 2009 - which in a pioneer way approved and implemented the Joint Urban Operation for the Port Region of Rio de Janeiro - in an attempt to verify if the municipal government of Rio de Janeiro and the city council are following the rules of Statute of the City, federal law 10.257/01 and also evaluate the related consequences. After a short introduction comes the succinct study of the legal framework in order to give a general picture to the reader. Then follows the analysis of the mentioned municipal law and related legislation, whose determinations will be compared to those from the Statute of the City.

Keywords: urban operations; statute of the city; urbanism; urban policy; urban law.

Disponível no URL: www.direitorp.usp.br (seção periódicos)

Artigo submetido em: novembro de 2013 **Aprovado em:** dezembro de 2013

Este conteúdo está protegido pela lei de direitos autorais. É permitida a reprodução do conteúdo, desde que indicada a fonte como "Conteúdo da Revista Digital de Direito Administrativo". A RDDA constitui veículo de excelência criado para divulgar pesquisa em formato de artigos científicos, comentários a julgados, resenhas de livros e considerações sobre inovações normativas.

O PROJETO PORTO MARAVILHA E A OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA DA REGIÃO DO PORTO DO RIO DE JANEIRO

Fernanda Riviera CZIMMERMANN*

Sumário: 1 Introdução; 2 Operação urbana consorciada; 3 A lei complementar municipal nº. 101 e a Operação Urbana Consorciada da Região do Porto do Rio de Janeiro; 3.1 Fase preliminar; 3.2 Lei municipal específica e plano da operação urbana consorciada; 3.3 Medidas urbanísticas adotadas; 3.4 Gestão: a Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro; 3.5 Forma de controle; 4 Conclusões; 5 Referências bibliográficas.

1 Introdução

A lei complementar nº. 101 do Município do Rio de Janeiro, publicada em 2009¹ (e anexos correlatos dela constantes), instituiu a Operação Urbana Consorciada da Região do Porto do Rio de Janeiro – primeira operação urbana consorciada a ser aprovada pela Câmara Municipal - integrante do Projeto Porto Maravilha, e promoveu sensíveis modificações nas disposições do plano diretor então vigente, publicado em 1992.

Mencionada lei introduziu ao mundo jurídico ambicioso projeto urbano cujo prazo final é no ano de 2039 e, conseqüentemente, alterou drasticamente as normas urbanísticas aplicáveis à zona portuária carioca estendida.

Ao longo deste artigo, buscar-se-á verificar os aspectos e impactos da inovação legislativa carioca, se ela segue o Estatuto da Cidade, e, ainda, quais foram as respectivas decorrências práticas. Para a última tarefa, serão analisados documentos extralegais, notícias e, caso haja, jurisprudência. A lei carioca será estudada na sua íntegra, abarcando diversos instrumentos urbanísticos (desde que previstos), para que seja possível a compreensão da Operação Urbana Consorciada da Região do Porto do Rio de Janeiro na sua inteireza. O objetivo deste trabalho é fornecer um panorama do Projeto Porto Maravilha, e não se aprofundar em detalhamentos dos institutos urbanísticos adotados.

Para tanto, o capítulo inicial será destinado à breve conceituação da operação urbana consorciada, fazendo-se constar seus requisitos mínimos, proporcionando-se a contextualização do leitor. No capítulo seguinte, será apresentada a lei complementar municipal nº. 101/09 e a conseqüente Operação Urbana Consorciada da Região do Porto do Rio de Janeiro, esmiuçando-se suas disposições e cotejando-as com aquelas do Estatuto da Cidade. O capítulo final receberá a ordenação das conclusões desse estudo, evidenciando-se os efeitos - positivos e negativos - do plano abstrato no plano concreto.

* *Graduanda em Direito pela Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo – FDRP/USP.*

¹ Texto de lei disponível em:
<<http://mail.camara.rj.gov.br/APL/Legislativoscontlei.nsf/a99e317a9cfec383032568620071f5d2/b39b005f9fdb e3d8032577220075c7d5?OpenDocument>>.

2 Operação urbana consorciada

É faculdade do Município instituir a operação urbana² consorciada, instrumento de política de desenvolvimento urbano previsto pelos artigos 32, 33 e 34 da Lei Federal nº. 10.257/01, o Estatuto da Cidade³. A competência legislativa e material para tanto decorre dos artigos 30, incisos I, VIII e IX e 182, ambos da Constituição Federal e do art. 32, caput, do próprio Estatuto da Cidade.

A operação urbana consorciada é intervenção urbana marcada pela cooperação⁴ entre o ente público (Município) e a iniciativa privada, os quais aliam condutas e esforços para que um fim último seja alcançado,⁵ obedecendo às diretrizes previstas pela lei federal e em prol do interesse da coletividade (CARVALHO FILHO, 2013, p. 218). Àquele exclusivamente caberá instituir a operação, bem como determinar, coordenar e tutelar as intervenções urbanas previstas pela lei municipal específica que a institui, de sua autoria; a este é resguardada atuação de caráter material, ou seja, de execução de obras, equipamentos e infraestrutura que constam das intervenções urbanísticas selecionadas pelo Município (MALUF, A.; MALUF, C., 2011, p. 114), e também de cunho financeiro, eis que grande parte das intervenções previstas pelo poder público será custeada pelos recursos privados,⁶ auferidos, possivelmente, pela venda dos certificados de potencial adicional de construção.

O setor privado atuante na operação urbana consorciada pode ser classificado em quatro categorias (CARVALHO FILHO, 2013, p. 120): os proprietários, os moradores, os usuários permanentes e os investidores privados. Ressalte-se que a operação tem efeitos difusos: em que pese ser executada em área delimitada, atingirá os mais diversos setores da cidade, razão pela qual não se pode excluir a possibilidade de participação ampla dos demais interessados (OLBERTZ, 2011, p. 85).

Das quatro categorias, os investidores privados demandam maior cautela. Além de representarem a real possibilidade de captação de recursos da iniciativa privada (razão pela qual o Município geralmente opta por instituir a operação urbana consorciada em área na qual haja possibilidade de instigação do interesse do mercado imobiliário), representam

² Maluf A. e Maluf C. (2011, p. 115) a definem como “instrumento de controle do meio ambiente artificial”, referindo-se à concreta possibilidade de melhorias sociais, estruturais, urbanísticas e ambientais.

³ A Constituição Federal vigente distribuiu competências legislativas e materiais de maneira verticalizada, porém, não hierarquizada aos entes federativos, de forma que todos dispõem de competência para legislar (ainda que de maneira complementar) e atuar em prol do desenvolvimento urbano (DI SARNO, 2007, p.62).

⁴ A participação do setor privado é de grande importância, tanto no custeio como no controle da operação, uma vez que a operação urbana consorciada é “ferramenta urbanística em que o pacto, a parceria e a partilha têm lugar e guarida (...) é verdadeiro pacto urbano e de desenvolvimento social e qualificativo da cidade e do Município” (CASTRO, 2012, p. 150).

⁵ O caput do art. 32 fala em “transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental”.

⁶ Aqui, trata-se do caráter de autossustentabilidade (ou sustentabilidade) da Operação Urbana Consorciada, que será desenvolvido adiante. Porém, ressalte-se desde já que o instrumento de política urbana foi instituído pelo Estatuto da Cidade para permitir a alavancagem do desenvolvimento urbano municipal sem grande dispêndio de receita pública.

grande desafio ao poder público: conciliar a necessidade de captação de recursos pelo despertar do interesse dos investidores – na qual, quanto mais, melhor – e a obrigatoriedade de respeitar a população que habita a área de intervenção, bem como a preservação do meio ambiente natural e artificial. Trata-se de notável ponderação entre o interesse da Administração e o interesse público.

Nos artigos 32, 33 e 34, são definidos os requisitos mínimos e prévios à implementação da operação urbana consorciada, bem como medidas facultativas cuja adoção será sopesada pela Administração.

É requisito prévio a existência de plano diretor,⁷ a cujos limites estará adstrita a lei municipal que instituirá a operação, em decorrência de sua supremacia (MEIRELLES, 2002, p. 482) perante os demais instrumentos previstos pelo Estatuto da Cidade. Dentre suas previsões, é preciso que haja a expressa possibilidade de que o Município utilize a operação urbana consorciada em geral (sem especificação da área de renovação urbanística) na promoção do desenvolvimento urbano, além de respectiva regulamentação, que deve sempre atender as normas do Estatuto da Cidade.

Ressalte-se que o texto legal que traz consigo a obrigatoriedade do plano diretor prévio à operação urbana consorciada (art. 32, caput) não o faz de maneira impositiva e direta, mas sim, sutilmente, ao estipular que a lei municipal complementar que aprova a utilização do instrumento de desenvolvimento de política urbana em determinada área é baseada no plano diretor, como se este naturalmente existisse no Município.

Após a adequação do plano diretor, deve ser elaborada lei municipal específica, com conteúdo mínimo⁸ estabelecido pelo art. 33, que aprove e contenha o plano da operação urbana consorciada, introduzindo-o ao ordenamento jurídico municipal. Diferentemente do plano diretor, no qual basta a permissão para que o instrumento seja utilizado, a lei municipal que o sucede deve ser específica para cada operação urbana a ser realizada e tratar somente desta matéria, atuando como verdadeira exceção à legislação existente, inclusive às determinações do plano diretor.⁹

⁷ O plano diretor é instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana (art. 40, *caput* do Estatuto da Cidade e art. 182 da Constituição Federal), devendo conter normas jurídicas e normas (diretrizes) técnicas que permitam o desenvolvimento coeso da malha urbana e do Município.

⁸ Tais requisitos são denominados jurídicos e não excluem os requisitos complementares, que abrangem as determinações técnicas e administrativas. (CARVALHO FILHO, 2013, p. 226).

⁹ A lei municipal específica tem o condão de excetuar as disposições do plano diretor, sobretudo em relação aos índices de aproveitamento, aos usos e à taxa de ocupação. Essa possibilidade decorre da inexistência de hierarquia entre o plano diretor e a lei que aprova a operação urbana consorciada: ambas são leis complementares, elaboradas pela Câmara Municipal, legitimada e representante dos cidadãos, aplicando-se o critério da especialidade, uma vez que a segunda é restrita a certa região do Município. Entretanto, é preciso que o Município observe as diretrizes do Estatuto da Cidade e também o direcionamento de seu próprio plano diretor, para que a nova exceção não acarrete prejuízos à harmonia que necessariamente deve ser o alvo do desenvolvimento urbano, visando sempre o bem-estar.

O plano da operação urbana consorciada deve conter prognósticos técnicos, administrativos e jurídicos (CARVALHO FILHO, 2013, p. 226), os quais considerem a infraestrutura e as normas urbanísticas existentes (usos e índices de aproveitamento do solo), bem como projetos anteriores de urbanismo (OLBERTZ, 2011, p. 85) - nos quais se incluem as licenças e autorizações outrora concedidas -, consubstanciando-se diagnóstico da área na qual ocorrerão as intervenções urbanísticas.

A lei municipal deve contemplar minuciosa delimitação da área abrangida pela operação¹⁰ (art. 33, I combinado com o art. 32, caput), programa básico de ocupação da área¹¹ (inciso II), programa de atendimento econômico e social (inciso III), finalidades concretas da operação (inciso IV), estudo prévio de impacto de vizinhança (inciso V combinado com os artigos 36, 37 e 38), contrapartida exigida dos proprietários, usuários permanentes e investidores privados (inciso VI), forma de controle (inciso VII), e natureza dos incentivos ao setor privado¹² (inciso VIII). Além desses requisitos, é indispensável a elaboração de estudo de impacto ambiental, caso haja incidência da legislação correlata (MARQUES, 2010, p. 204).

Há aparente contradição entre o inciso I do art. 33 e o caput do art. 32. Este estabelece que lei específica “poderia” delimitar área para implementação da operação e aquele elenca a delimitação da área como requisito obrigatório. A incongruência se desfaz com a análise sistemática da lei e com o próprio conceito de operação urbana consorciada.

É que sem a delimitação da área em que ocorrerão as mudanças torna-se impossível estabelecer que parte do setor privado e da área urbana será abrangida e, principalmente, viola-se o caráter da lei específica que aprovará o plano, a qual, como mencionado, não pode ser geral e abstrata (o que ocorreria caso não fosse delimitada e pormenorizada a área urbana sobre a qual recairá a operação). A delimitação da área é também importante porque “os recursos obtidos com a outorga de benefícios só poderão ser aplicados na operação”, consoante o art. 33, §1º, impondo restrições à própria atuação do Município.

No programa de ocupação da área estarão contempladas as metas no que concerne à infraestrutura e aos equipamentos públicos da área urbana, os novos índices e parâmetros urbanísticos, e quais serão as medidas adotadas para concretizar o projeto urbanístico.¹³

No programa de atendimento econômico e social deverão estar descritas as esperadas melhorias econômicas e sociais da operação, diretamente relacionadas ao bem-estar da

¹⁰ Ou área de específico interesse urbanístico.

¹¹ Compreendido como o projeto urbanístico que será implementado.

¹² Alteração introduzida pela Lei nº. 12.836/13.

¹³ Anote-se que o instrumento em questão é adequado à urbanificação e não à urbanização da área. Cuida-se de readequação da malha urbana existente, que será submetida a novos índices de construção e uso do solo e subsolo para a concretude do objetivo urbanístico e novo – ou primeiro – planejamento. A urbanificação é compreendida como a atividade de urbanizar de maneira adequada, com vias de que as cidades sejam literalmente corrigidas e, a partir de então, sejam planejadas cidades novas e eficientes. A urbanização tem caráter demográfico e ocorre quando o número de habitantes da cidade extrapola o da zona rural. Neste sentido: Silva (2010, p. 27).

população, bem como soluções exequíveis e hábeis em caso de prejuízo de qualquer espécie, que deverão compensar as consequências¹⁴ que serão sofridas pelos cidadãos, especialmente, pelos moradores e proprietários da área.

As finalidades da operação não podem ser gerais. Devem estar perfeitamente coadunadas ao programa básico e ao prognóstico da área, prevendo especificadamente e de maneira exaustiva quais são os objetivos que se almeja alcançar, levando em conta os anseios da população e a demanda revelada pelo mercado imobiliário, fonte de captação de recursos (com a devida cautela). Neste requisito se insere de maneira irrefutável a gestão democrática da cidade: a sociedade civil deverá ser ouvida, sob pena de não se legitimar a operação urbana consorciada (art. 43, II, combinado com o art. 2º, II).

O estudo prévio de impacto de vizinhança é o instrumento mediante o qual o Município poderá avaliar, de maneira mais concreta, quais os impactos que urgirão da operação. O rol exemplificativo do art. 37 elenca alguns “fatores de investigação” (CARVALHO FILHO, 2013, p. 320) que nortearão e permitirão a conclusão do Poder Público acerca da viabilidade da operação urbana consorciada após a elaboração do estudo de impacto de vizinhança. Caso a respectiva conclusão seja no sentido de que os efeitos serão coletivamente negativos, o Poder Público Municipal não poderá permitir que as alterações urbanísticas sejam realizadas, sob pena de mitigar a qualidade de vida da população envolvida. São requisitos de estudo: adensamento populacional, equipamentos urbanos e comunitários, uso e ocupação do solo, valorização imobiliária, geração de tráfego e demanda por transporte público, ventilação e iluminação e paisagem urbana e patrimônio natural e cultural.

A elaboração do estudo de impacto de vizinhança não implica a exoneração do estudo de impacto ambiental, quando estabelecido pela legislação ambiental (MARQUES, 2010, p. 204). Isto decorre do fato de que o primeiro tem como escopo a proteção da vizinhança diante dos efeitos da operação urbana consorciada, ao passo que o segundo tutela a preservação do meio-ambiente. Não bastasse, a metodologia é distinta, o que incompatibilizaria a juntada integral dos estudos sob a forma de estudo de impacto de vizinhança.

Entretanto, é preciso salientar a determinação do art. 37, VII, do Estatuto da Cidade, para que o estudo de impacto de vizinhança investigue sobre o patrimônio natural. Tal determinação, novamente, não exonera o Município da realização do estudo de impacto ambiental, mas, certifica, nos casos em que não haja legislação ambiental que o torne obrigatório, que o meio-ambiente será minimamente tutelado.

¹⁴ A alteração de uso do solo, as desapropriações, grandes obras públicas, demolições e as flexibilizações dos índices urbanísticos, bem como as advindas alterações na malha urbana, podem acarretar inúmeros prejuízos e dificuldades que deverão ser superadas, pelos moradores e demais participantes do setor privado, com o auxílio do poder público.

A definição da contrapartida que será exigida dos proprietários, usuários permanentes e investidores privados que se beneficiarão pela operação, sobretudo por meio das medidas previstas pelo art. 32, § 2º, I, II e III, reflete a ideia de que o Poder Público Municipal seja compensado pelos benefícios econômicos que porventura propicie ao setor privado diretamente atingido pelas operações – permitindo o caráter sustentável da operação - e, ainda, evita que a Administração cometa arbitrariedades na futura cobrança, promovendo a segurança jurídica.

O Estatuto da Cidade não definiu a forma de contrapartida, cabendo ao Município optar por aquela que aceitará receber. Comumente, recebe-se contrapartida pecuniária, por meio da conversão do certificado de potencial adicional de construção (cuja emissão é prevista pelo art. 34, caput), o que não afasta as mais diversas formas, como a realização de obras públicas pelo particular e a cessão de terrenos ao Município.¹⁵

O Município deve prever ainda os procedimentos, as competências e a maneira de compartilhamento do controle com a sociedade civil. Não se pode incumbir ao setor privado apenas a execução/custeio do plano. É necessário propiciar modos de controle da atuação do setor público, especialmente no que concerne à coordenação. Essa possibilidade de controle permite que a sociedade civil controle também a atuação do próprio setor privado.

Além do controle, é igualmente essencial a participação¹⁶ ativa da população¹⁷ da elaboração à execução do projeto urbano, a qual deve não só ser prevista pela lei municipal, mas também devidamente concretizada. A operação urbana consorciada não deve acarretar a gentrificação¹⁸ e a dissipação da população local, justamente por se tratar de consequência oposta à garantia do bem-estar, das necessidades e dos direitos fundamentais urbanos dos moradores da área.

¹⁵ Olbertz (2012, p.110 a 112) sustenta o cabimento do consórcio imobiliário, previsto pelo art. 46 do Estatuto da Cidade, e a da concessão urbanística. O consórcio imobiliário ocorre quando o proprietário transfere seu imóvel para a Administração para que ali sejam realizadas obras, e, após, como contraprestação, recebe unidades imobiliárias edificadas/urbanizadas, viabilizando (financeira e operacionalmente) a execução de planos urbanísticos, não sendo elencado, todavia, como instrumento de política urbana (art. 4º do Estatuto da Cidade). A concessão urbanística não é instrumento previsto pelo Estatuto da Cidade, mas decorre de interpretação do inciso III do art. 2º, combinado com o art. 1º, ambos da Lei Federal nº. 8987/95; é a outorga ao particular da atividade urbanística (obra pública para urbanizar), em determinada área, após a devida licitação, de maneira que ao particular executa as obras necessárias e as explora, quando prontas. No mesmo sentido Carvalho Filho (2013, p. 408).

¹⁶ A participação popular é essencial para impedir a perpetuação do totalitarismo e da autossuficiência estatal na condução da política urbana (SUNDFELD, 2010, p. 56).

¹⁷ Que deve ser informada, ouvida, respeitada e atendida, na medida do interesse público.

¹⁸ A gentrificação ocorre quando os moradores se veem compelidos a deixar a área ou alterar as atividades que ali eram desenvolvidas, buscando realocar-se em bairros periféricos e distantes dos centros. O processo de gentrificação se assemelha à segregação urbana, que tem origem não só na ausência de coesão social entre as diversas camadas da sociedade – que não logram conviver entre si - mas também no planejamento urbano encabeçado pelo Poder Público, que em algumas ocasiões teria manipulado o uso do solo com vias de tornar a difícil convivência “desnecessária” (GUEDES, 2010, p. 194 a 200). A diferença entre gentrificação e segregação é que a primeira consubstancia um processo de expulsão da população menos favorecida, e a segunda, a praticamente inexistente mobilidade urbana na cidade desta mesma camada, provocada pela insuficiência de infraestrutura viária e transporte público adequado.

Tal necessidade decorre da interpretação sistemática do Estatuto da Cidade, sobretudo em razão da diretriz contida no art. 2º, inciso II, que estabelece a gestão democrática (também no art. 43 e seguintes), que deve orientar, permear e fundamentar o planejamento, a coordenação, a execução e a fiscalização da operação urbana consorciada. Inclusive, é a capacidade de a participação popular influir na tomada conjunta de decisões que legitimará o plano e a lei municipal que o aprova.

A Lei Federal nº. 12.836, de 2013, alterou o Estatuto da Cidade ao introduzir o inciso III ao § 2º do art. 32 e o inciso VI ao art. 33, buscando aliar o desenvolvimento urbano à preservação ambiental, facultando a concessão de incentivos àqueles que adotem tecnologias que reduzam os impactos ambientais e economizem recursos naturais. Em obediência à nova lei, o Município deve prever os incentivos que serão conferidos àqueles que priorizarem a preservação ambiental em suas construções (art. 32, § 2º, III), com vias de reduzir o impacto ambiental nas operações urbanas consorciadas.

No plano da operação urbana consorciada, e, conseqüentemente, na lei municipal, podem estar previstas medidas de flexibilização urbanística, muito relacionadas ao necessário despertar de interesse do setor privado, sobretudo imobiliário. Essa possibilidade decorre do § 2º do art. 32 do Estatuto da Cidade, e traz medidas meramente exemplificativas que excepcionam o plano diretor (tão somente na área de específico interesse urbanístico).

As condições de parcelamento do solo na área previamente definida podem ser sensivelmente alteradas pelo Município, por meio do estabelecimento de índices distintos daqueles constantes da lei municipal de parcelamento do solo, tanto na modalidade de loteamento quanto de desmembramento.

É também facultado ao Município modificar índices e características do uso e ocupação do solo e do subsolo. A alteração do uso do solo permite a delimitação de novo zoneamento para a área de específico interesse urbanístico, o qual poderá não ser uniforme.¹⁹ A modificação dos parâmetros de ocupação do solo permite o manejo tanto da taxa de ocupação (na dimensão horizontal) quanto do coeficiente de aproveitamento (na dimensão vertical, relacionado ao solo criado),²⁰ a depender dos interesses municipais de adensamento demográfico. O município deve estabelecer o coeficiente de aproveitamento

¹⁹ Não se deve confundir a outorga onerosa de alteração do uso do solo (art. 29) com a possibilidade de alteração do uso do solo na operação urbana consorciada: nesta hipótese, é o Município quem flexibiliza os usos do solo na área de específico interesse urbanístico, por iniciativa própria, para que sejam atingidas as finalidades definidas pelo plano da operação urbana consorciada, buscando atrair o investimento da iniciativa privada; naquela, a iniciativa é do particular com o intuito de satisfazer seus próprios interesses, sempre limitado ao crivo da Administração.

²⁰ “Cria solo quem cria piso artificial” (LIRA, 1997, p. 165); “Assim, cada piso artificial passa a constituir um solo criado, ou seja, uma extensão do direito de construir além do que comporta o solo natural” (CARVALHO FILHO, 2013, p. 250). O direito de construir solo criado, ou seja, pisos artificiais cuja construção (para cima ou para baixo do solo natural) extrapole o coeficiente de aproveitamento básico, quando acolhido, origina o ato administrativo da outorga onerosa do direito de construir.

básico (CAB) e *pode*²¹ determinar o coeficiente de aproveitamento máximo (CAM) na área de intervenção. Caso o particular opte por construir acima do coeficiente básico, limitado sempre pelo máximo, deverá pagar uma contrapartida ao Poder Público por meio da outorga onerosa.

Como mencionado, a contrapartida deve ser previamente definida (art. 33, VI), facultando-se ao Município cobrá-la na forma de certificado adicional de construção – Cepac (art. 34), valor mobiliário (art. 2º da Instrução CVM nº. 401/03) de livre negociação, regulamentado pelo Mercado de Capitais, cuja emissão deve ser igualmente prevista pela lei municipal. Pode ser utilizado como contrapartida pelo “solo criado” unicamente na área da operação²² – quando será alienado em leilão - ou como contraprestação pelo Poder Público, como no caso de pagamento de obras executadas por particulares, desde que pertinentes à operação urbana consorciada.

Na primeira hipótese, os certificados serão livremente negociáveis no mercado de capitais, mesmo que o adquirente não seja proprietário de lote na área de intervenção, ou, ainda, nem sequer almeje adquiri-lo, porque não existe o requisito “propriedade” ou “posse” que condicione a titularidade do certificado de potencial adicional de construção.

Além das alterações referentes ao solo, dentre as medidas urbanísticas possíveis está a alteração das normas edilícias (referentes ao direito de construir, como o nivelamento, o recuo, o alinhamento, a estética, o gabarito de altura e os espaços não edificáveis) na área da intervenção. As normas edilícias revogarão as disposições e restrições anteriores (OLIVEIRA, 2002, p. 89) e deverão ser observadas sob pena de nulidade das licenças e das autorizações expedidas em desacordo com o plano da operação urbana consorciada – no qual constarão, dentre outras, as normas edilícias – “a partir de sua aprovação pela lei municipal específica” (art. 33, § 2º).

É possível que o Município preveja a regularização de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a legislação então vigente, desde que compatíveis com o plano da operação.²³

²¹ Para fixação dos índices, é indispensável que a Administração considere a infraestrutura existente e potencial, que deverá atender a população residente e usuária da área.

²² Os certificados poderão ser adquiridos por qualquer investidor interessado que não necessariamente tenha um lote ou terreno na área em que ocorrerá a operação. Não há vinculação entre o potencial adicional constante do título negociado e a posse do lote no qual será utilizado, que é de livre escolha do particular. A vinculação entre o Cepac e o lote ocorre somente no momento em que o seu titular – proprietário ou empreendedor que construirá em um terreno na área da operação – requerer no Município o alvará para construção, apresentando, caso o projeto de construção extrapole o coeficiente básico, o certificado como forma de contrapartida. Na realidade, a vinculação trata-se de conversão ou restituição do “certificado” anteriormente adquirido, que garantirá o direito ao potencial adicional de construção (caso o projeto apresentado esteja em conformidade com o plano da operação), e não de pagamento do solo criado, como na outorga onerosa do direito de construir prevista pelo art. 28 do Estatuto da Cidade (SANTOS, 2004, p. 220).

²³ A necessidade de concatenação entre a irregularidade existente e as previsões do plano afasta a crítica de Santos (2004, p. 220) no sentido de que a possibilidade de regularização poderia “trazer uma situação

A regularização não deve ser compreendida como unicamente edilícia, considerando o caráter exemplificativo do art. 32 e a diretriz prevista pelo art. 2º, XIV, que determina “a regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda”, por meio de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação. Portanto, é plenamente possível – e, a depender do diagnóstico da área de específico interesse urbanístico, recomendável – que a regularização fundiária prevista pela lei municipal específica abranja as hipóteses de irregularidades concernentes à posse e à propriedade, não se limitando às questões atinentes à construção.

A operação urbana consorciada deve ser bem gerida para que logre atingir as finalidades definidas pelo respectivo plano (art. 33, IV). Na gestão devem ser igualmente seguidas as diretrizes do Estatuto da Cidade, especialmente a prevista pelo art. 2º, II, que trata da gestão democrática, por meio da participação da população, bem como de associações representativas, nas mais diversas etapas dos projetos urbanos. Por exemplo, pode ser criado um órgão gestor permanente, centralizador, em razão da complexidade da operação, ao qual caberá gerenciá-la, e um órgão colegiado, para garantir a participação da população.²⁴

3 A lei complementar municipal nº. 101 e a Operação Urbana Consorciada da Região do Porto do Rio de Janeiro

Em 23 de novembro de 2009, por meio da lei complementar municipal nº. 101, o Município do Rio de Janeiro aprovou e instituiu a Operação Urbana Consorciada da Região do Porto do Rio de Janeiro, a primeira operação urbana consorciada aprovada pela Câmara Municipal. Com término previsto para 2039, a operação urbana consorciada ocorre na região portuária do Rio de Janeiro, e se insere na segunda etapa do Projeto Porto Maravilha.

De grande simbolismo social²⁵ e cultural, relacionada à história do Município do Rio de Janeiro, a área guarda diversos monumentos históricos. Em que pese a importância econômica e estratégica da região, não se vislumbrou o acompanhamento do desenvolvimento do Município. Trata-se de área subutilizada, razão pela qual conta com terrenos sem edificações, capazes de suportar diversas medidas urbanísticas.

inusitada, qual seja a de proprietários contarem com essa alternativa e aumentarem ainda mais a prática de irregularidades”, visto que dificilmente os proprietários acertariam as novas determinações urbanísticas constantes da lei municipal específica futura ao ponto de cometerem irregularidades com o fito de convalidá-las posteriormente. Em outras palavras, não se trata de “anistia”.

²⁴ Lomar (2010, p. 284) e Olbertz (2012, p.117) partilham essa sugestão.

²⁵ Por exemplo, na área está situado o morro da Providência ou “morro da favela”, cuja ocupação remonta ao ano de 1897, sendo a primeira favela do município, a qual, inicialmente, fora ocupada por soldados da Guerra de Canudos, cujas expectativas de moradia foram frustradas quando o governador não lhes concedeu os terrenos que havia prometido; ainda, há o morro do Livramento, hoje favela, onde nasceu e cresceu Machado de Assis em 1839; a Cidade do Samba, importante centro cultural carioca, também se localiza na área de específico interesse urbanístico; a segunda instituição de ensino do país, Colégio Pedro II, tem uma unidade no Centro, parte da área de intervenção delimitada.

A finalidade do Projeto Porto Maravilha, a qual reveste a aprovação da lei complementar, é revitalizar a área portuária – amplamente considerada – incentivando e fomentando o investimento da iniciativa privada. Acredita-se que alterações estruturais e medidas urbanísticas, aqui compreendidas não apenas como propulsoras da operação urbana consorciada, mas também como de embelezamento, propiciarão o desenvolvimento econômico da área, permitindo maior qualidade de vida aos moradores e usuários, que contarão com mais e melhores equipamentos públicos, empregos (que serão alavancados pelo interesse do setor privado) e opções de cultura e lazer, que serão incentivadas e desenvolvidas de acordo com a vocação de cada subsetor. O projeto ainda almeja a sustentabilidade ambiental, aliando-se à preservação, manutenção e recuperação da mata, e sustentabilidade da própria população.

Considerando o potencial concreto da área, a lei complementar municipal nº. 101/09 previu uma série de sensíveis medidas urbanísticas acompanhadas por diversas obras de infraestrutura, assim como a alteração do plano diretor então vigente, datado de 1992.

Analisando-se a lei, sem adentrar-se nos aspectos práticos, observa-se certa coerência em relação ao Estatuto da Cidade, mais no que tange ao regime jurídico da operação urbana consorciada do que às diretrizes. Todavia, há falhas, que serão adiante descritas.

3.1 Fase preliminar

No que concerne à fase prévia à instituição da operação urbana consorciada, o Município do Rio de Janeiro já dispunha de plano diretor (lei complementar nº. 16/92)²⁶ em função do número de habitantes ser superior àquele que dispensaria a sua elaboração (vinte mil habitantes), entretanto, não havia permissão para utilização da operação urbana consorciada, mesmo após o Estatuto da Cidade.

Desta maneira, a lei complementar municipal nº. 101/09 promoveu sensíveis alterações no plano diretor de 1992 - também para harmonizá-lo com o Estatuto da Cidade - sobretudo por meio dos artigos 5º a 7º, insertos na Seção II. As modificações realizadas remontavam à previsão da execução de operação urbana consorciada, da outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso de solo, da cessão ou qualquer outra forma de transferência do direito de construir, do direito de superfície e do direito de preempção. A lei municipal em comento ainda havia alterado o inciso VII do art. 62 do plano diretor então vigente, estabelecendo de maneira expressa a operação urbana consorciada como instrumento hábil à reestruturação da área portuária.

²⁶ Disponível em:

http://www.camara.rj.gov.br/controlatividadeparlamentar.php?m1=legislacao&m2=leg_municipal&m3=leicomp&url=http://mail.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/contlei.nsf/LeiComplnt?OpenForm.

Todavia, em 2011, a lei complementar municipal nº. 111 instituiu novo plano diretor, em perfeita harmonia com a lei complementar nº. 101/09,²⁷ revogando expressamente o antigo plano diretor outrora alterado. O novo plano diretor, como era de se esperar - vez que o Projeto Porto Maravilha havia sido aprovado em 2009 – permite a adoção da operação urbana consorciada (descrita na Seção VIII, artigos 89 a 92).

3.2 Lei municipal específica e plano da operação urbana consorciada

Com a autorização do plano diretor, o art. 3º da lei complementar nº. 101/09, em obediência ao inciso I do art. 33 do Estatuto da Cidade, criou e delineou a área²⁸ de específico interesse urbanístico (limitada pelas Avenidas Presidente Vargas, Rodrigues Alves, Rio Branco e Francisco Bicalho) que abrange os bairros da Gamboa, Santo Cristo e Saúde, morros do Pinto, Conceição, Providência e Livramento e parte dos bairros do Caju, São Cristóvão, Cidade Nova e Centro. No total, a área de específico interesse urbanístico criada comporta uma área de mais de 5 milhões de metros quadrados.

A seção II (art. 10 a 27) da lei complementar em estudo cuidou do programa de ocupação da área, em conjunto com o Anexo II, o qual se confunde com a definição das finalidades concretas da operação, que não foram definidas em artigos próprios.²⁹ Aqui, é interessante a previsão de implementação das diversas intervenções previstas tanto de forma direta quanto indireta pelo Município, em clara abertura às licitações, contratos e parcerias administrativas (art. 10).

O programa básico de ocupação da área é também chamado de “projeto estrutural” e é composto de grandes obras de infraestrutura, sobretudo viária, dentre as quais, a construção da Via Trilhos entre a Avenida Rodrigues Alves e a Avenida Venezuela, a construção de túnel sob o Morro da Saúde, a construção de túnel de acesso à Zona Portuária, a ampliação do túnel existente sob o Morro da Providência para implantação de sistema de transporte público de média capacidade, a demolição do Elevado da Perimetral e construção de túnel em substituição.

Há a previsão também da implantação do veículo leve sobre trilhos, VLT,³⁰ de média capacidade (item 8 do Anexo II). O art. 11 traz premente preocupação municipal: melhorar o

²⁷ Disponível em:

http://www.camara.rj.gov.br/controle_atividade_parlamentar.php?m1=legislacao&m2=leg_municipal&m3=leicomp&url=http://mail.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/contlei.nsf/LeiCompInt?OpenForm.

²⁸ A área ainda foi dividida internamente em setores e subsetores, que são descritos pelos anexos IV, IV-A, V e V-A. No total, são 14 setores (de A à N) e 30 subsetores (A1, A2, A3, A4, A5, B1, B2, B3, B4, B5, B6, C1, C2, C3, C4, C5, D1, D2, D3, D4, E1, E2, E3, E4, F1, I1, J1, M1, M2, M3).

²⁹ De maneira abstrata, as finalidades da operação foram delineadas no art. 2º como sendo a reestruturação urbana da área de específico interesse urbanístico, “por meio da ampliação, articulação e requalificação dos espaços livres de uso público da região do Porto, visando à melhoria da qualidade de vida de seus atuais e futuros moradores, e à sustentabilidade ambiental e socioeconômica da região”.

³⁰ Em 26 de abril de 2013, o Consórcio VLT Carioca, formado pelas empresas Actua - CCR, Invepar, OTP - Odebrecht Transportes, Riopar, RATP e Benito Roggio Transporte, ganhou a licitação para concessão da construção e operação do Veículo Leve sobre Trilhos, em parceria público-privada na modalidade patrocinada,

tecido viário da área, permitindo assim melhor e mais intensa circulação por meio do sistema viário prioritário, constante do Anexo III, cujo traçado remonta à divisão em subsetores.

Além das grandes obras, o programa contém expressivas medidas urbanísticas (como a criação de extensa zona de uso misto e alteração do uso do solo), normas edilícias e determinações relacionadas ao paisagismo à infraestrutura urbana (equipamentos públicos). Por opção, as medidas urbanísticas serão tratadas adiante.

Os artigos 29 a 31 contemplam o programa de atendimento econômico e social à população diretamente afetada pela operação (art. 33, III, do EC), o qual, todavia, limita-se à população de baixa renda, possibilitando a construção de Habitações de Interesse Social em qualquer setor da área de intervenção (art. 29, § 1º), nos limites do plano diretor.³¹

As habitações poderão decorrer das mais diversas “soluções habitacionais” e deverão reassentar, prioritariamente, os moradores da Área de Especial Interesse Social.³²

Há ainda o compromisso de incentivar o desenvolvimento de processos participativos e a obrigatoriedade de aplicar 3% dos recursos auferidos com os “cepacs” e oriundos de outras fontes na recuperação do patrimônio e no Projeto Sagas³³ (art. 36, § 7º).

Foram criados dois programas sociais de atendimento à população afetada, o Programa Porto Maravilha cultural e o Programa Porto Maravilha Cidadão. O primeiro concentra-se na preservação e valorização da memória e das manifestações culturais, do patrimônio cultural imaterial, na produção e difusão de conhecimento sobre a memória da região, na recuperação e restauro material do patrimônio artístico e arquitetônico e na exploração econômica dos patrimônios material e imaterial. O segundo dirige-se ao diálogo com a população, ao fomento ao micro e pequeno empresário para que permaneçam na área, ao apoio a programas de habitação, à geração de empregos (em ação integrada à Secretaria Municipal de Trabalho e Emprego) e a educação para a cidadania.

que conta com recursos municipais e da União. A construção do VLT foi dividida em duas etapas, a primeira deverá ser entregue em 2015, e a segunda, em 2016. A operação deste transporte pelo consórcio vigorará por 25 anos.

³¹ De acordo com o plano diretor carioca - Art. 70, parágrafo único, inciso II: “Área de Especial Interesse Social - AEIS é aquela destinada a Programas Habitacionais de Interesse Social – HIS, destinados prioritariamente a famílias de renda igual ou inferior a seis salários mínimos, de promoção pública ou a ela vinculada, admitindo-se usos de caráter local complementares ao residencial, tais como comércio, equipamentos comunitários de educação e saúde e áreas de esporte e lazer (...)”. Os artigos 205 a 209 regulamentam as AEIS.

³² Di Sarno (2012, p. 153) explica que esse instituto almeja permitir a transcendência da “igualdade de oportunidades”, desvinculando-se da ótica restrita à igualdade formal e buscando atingir a igualdade material por meio da flexibilização de índices urbanísticos, estímulos tributários e demais instrumentos capazes de “realizar o direito à cidade”. A autora utiliza nomenclatura distinta (“zonas especiais de interesse social”), a qual, todavia, não acarreta sensível alteração no conceito do instituto.

³³ Instituído pela lei municipal nº. 971/87, o Projeto Sagas criou área de preservação ambiental abrangendo os bairros Gamboa, Saúde, Santo Cristo e Centro.

Ainda no plano concreto, de acordo com o relatório trimestral de atividades elaborado pela Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto referente aos meses de julho, agosto e setembro de 2012,³⁴ foi realizada a “contratação de serviços de elaboração de projetos de arquitetura para habitação de interesse social e comercial, [na qual a] parceria com a Secretaria Municipal de Habitação permitiu a elaboração de projetos para 9 imóveis, totalizando 120 unidades habitacionais e 8 unidades comerciais”, a desapropriação de 3 imóveis para uso como habitação de interesse social e a entrega de imóveis a famílias que ocupavam terrenos que passaram por intervenções relacionadas ao projeto.

Seguindo a análise da lei complementar municipal, o caput e o § 6º do art. 35 condicionaram a implementação e execução do plano da operação urbana consorciada, do programa básico de ocupação da área e da cobrança das contrapartidas à elaboração, conclusão e aprovação de estudo de impacto de vizinhança, em análise dos impactos gerados no meio ambiente natural e construído, no patrimônio histórico, cultural e paisagístico.

O § 1º do mesmo artigo elencou os fatores de investigação necessários – coincidentes com os estabelecidos pelo art. 37 do Estatuto da Cidade - e o § 2º determinou a análise dos efeitos sinérgicos e cumulativos das intervenções concernentes à qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades, à relação com a rede estrutural de transportes e demais infraestruturas no município; e à relação com as demandas por transporte público, sistema viário e demais serviços na Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

A lei complementar municipal – que aprovou a operação urbana consorciada - no § 5º do art. 35, permitiu que o vindouro estudo de impacto de vizinhança indicasse alterações necessárias no plano da operação urbana consorciada – no qual se inclui o programa básico de ocupação da área – e na própria lei em comento.

Assim, pela simples análise da lei, é inequívoco o fato de que o Município do Rio de Janeiro deu início à Operação Urbana Consorciada da Região do Porto do Rio de Janeiro sem o indispensável e prévio estudo de impacto de vizinhança. E o fez com permissão legal municipal, a qual, mencione-se, não condiz com o Estatuto da Cidade, que é expresso ao determinar, no inciso V do art. 33, que o estudo de impacto de vizinhança deve ser prévio.

Causa estranheza o fato de a operação ter sido aprovada antes mesmo de o Município constatar se era viável³⁵ ou não. O § 5º do art. 35 da lei complementar municipal em apreço aparenta ser uma manobra do Município para permitir a aprovação da operação urbana consorciada sem o estudo prévio. Ocorre que a permissão de alteração do plano da operação urbana consorciada e da lei em si não é suficiente para impedir que esta última,

³⁴ Os relatórios seguintes não apresentaram atualizações sobre a construção de moradias.

³⁵ Relembre-se o posicionamento no sentido de que se o estudo de impacto de vizinhança conclui pelos efeitos negativos da operação urbana consorciada, tanto na área de específico interesse urbanístico quanto no entorno, o Poder Legislativo deve se posicionar de maneira contrária à realização, não introduzindo a operação urbana consorciada ao ordenamento jurídico.

devidamente aprovada, produza efeitos jurídicos (como a mudança do plano diretor) e mais, não foi definido o procedimento para a alteração.

Os fatos no plano concreto comprovam a discrepância em relação ao Estatuto da Cidade. O estudo de impacto de vizinhança foi finalizado em 2010 e atualizado em 2013, por ocasião de Ação Civil Pública³⁶ ajuizada pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro em 19 de fevereiro de 2013 (em desfavor do Município do Rio de Janeiro e da Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto) alegando a insuficiência do estudo anterior, que não teria abrangido todos os aspectos viários da operação, principalmente em relação à capacidade de absorção do tráfego, que seria mitigada pela demolição do Elevado da Perimetral.³⁷

Na ação civil pública, ainda, foi questionada a ausência de elaboração do estudo de impacto ambiental e de participação popular. A ação civil pública foi extinta pela celebração de termo de acordo³⁸ entre o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, a Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto e o Município do Rio de Janeiro.

O tardio estudo de impacto de vizinhança foi estruturado e elaborado da seguinte maneira: apresentação do próprio estudo, aspectos legais, caracterização do empreendimento (que consiste em mera análise descritiva da lei complementar municipal nº. 101/09, dividida em quatro grandes campos, o dos aspectos sociais, ambientais, urbanísticos e viários), áreas de influência, comparações³⁹ entre a situação atual e futura (nas quais se inserem os “fatores de investigação” do art. 37 do Estatuto da Cidade), e conclusões, as quais, de maneira nada surpreendente, são favoráveis à “implementação” da operação urbana consorciada – que já estava instituída –, com a apresentação de algumas medidas mitigatórias, e enaltecem os efeitos positivos que serão provocados, principalmente a melhoria na qualidade de vida e ambiental.

O art. 35, § 4º, da lei complementar carioca estipula que o estudo de impacto de vizinhança não substitui o estudo de impacto ambiental, caso incida a legislação respectiva, em analogia ao art. 38 do Estatuto da Cidade.

Nesse sentido, o art. 2º, XV, da Resolução Conama nº. 01/86 prevê a obrigatoriedade de estudo de impacto ambiental nos projetos urbanísticos cuja área seja superior a 100

³⁶ Ação Civil Pública nº. 0052698-24.2013.8.19.0001, que tramitou perante a 8ª Vara da Fazenda Pública da Comarca da Capital/RJ.

³⁷ O Elevado da Perimetral liga a Linha Vermelha (localizada na entrada ao Município do Rio de Janeiro) ao Aterro do Flamengo, sendo inclusive importante acesso ao Aeroporto Santos Dumont e à rodoviária.

³⁸ Cujo foco foram as obras com impacto viário, como a demolição do Elevado da Perimetral. Não se chegou a um consenso acerca da participação popular. O termo está disponível em <<https://docs.google.com/file/d/0BxSgcH3Qlaqxa3NQQmhINkI5d0E/edit>>

³⁹ As comparações, no total de 13 (treze), foram assim denominadas: adensamento populacional (referente ao inciso II do art. 37 do Estatuto da Cidade), equipamentos urbanos e comunitários (inciso II), demanda de transporte e tráfego viário (inciso V), caracterização do solo, uso e ocupação do solo, valorização imobiliária (inciso III), ventilação e iluminação (inciso VI), qualidade do ar e poluição atmosférica, ruído e poluição sonora, patrimônio natural (inciso VII), recursos hídricos e qualidade das águas, paisagem urbana, e poluição visual.

hectares. A lei nº. 1356/88,⁴⁰ do Estado do Rio de Janeiro, condiciona a realização de “projetos de desenvolvimento urbano” à elaboração do estudo de impacto ambiental.⁴¹

Pelo conceito de operação urbana consorciada e respectivas finalidades, pela análise da lei carioca (a qual, no caput do art. 1º institui a operação urbana consorciada com o “objetivo de alcançar transformações urbanísticas estruturais”) e, sobretudo, pela simples leitura da apresentação do projeto no site da operação, no qual se afirma que “toda a região será reurbanizada até 2016 e um novo padrão de qualidade dos serviços urbanos será introduzido” (grifei), é evidente que se trata de projeto urbano, incidindo, pois, a lei estadual nº. 1356/88. Ademais, a área em que ocorre a operação é de aproximadamente 500 hectares, ultrapassando o patamar previsto pela Res. Conama nº. 01/86. Resta evidente a necessidade de elaboração de estudo de impacto ambiental, exatamente como previsto pela lei complementar municipal nº. 101/09. Curiosamente, o referido termo de acordo celebrado entre o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, a Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto e o Município do Rio de Janeiro não incorporou tal exigência, que era um dos pedidos da ação civil pública.

Como demonstrado, cuida-se de evidente afronta à legislação federal, estadual e, inclusive, municipal (considerando que a própria lei complementar afirma que o estudo de impacto de vizinha não afasta a incidência do de impacto ambiental).

No que tange à contrapartida exigida do setor privado, o art. 71 da lei complementar municipal, em conjunto com decreto nº. 32.666/10⁴² (alterado pelo decreto nº. 33.364/11),⁴³ previu e regulamentou a emissão de 6.436.722 (seis milhões, quatrocentos e trinta e seis mil setecentos e vinte e dois) “cepacs” no caso de outorga onerosa de potencial adicional de construção, limitado à quantia de 4.089.502 (quatro milhões, oitenta e nove mil e quinhentos e dois) metros quadrados potenciais.

Seguindo o Estatuto da Cidade, a lei complementar carioca estabeleceu a negociação em leilão público ou como contraprestação no pagamento das obras necessárias ao Projeto Porto Maravilha (§1º). Naquela hipótese, o leilão poderia ocorrer na bolsa de valores ou no mercado de balcão organizado (art. 2º, parágrafo único, do decreto nº. 32.666/10).

Os “cepacs” não poderão ser convertidos em potencial adicional de construção em toda a área de específico interesse urbanístico, estando restritos às faixas de equivalência definidas pelo Anexo VI e mapeadas no Anexo VI-B (ambos da lei carioca). Essa delimitação revela o

⁴⁰ Disponível em:

<<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/CONTLEI.NSF/b24a2da5a077847c032564f4005d4bf2/9469909dacf391bc0325653a007da634>>.

⁴¹ A competência para exigir o estudo de impacto de vizinhança é municipal. Porém, a competência para legislar e instituir a necessidade do estudo de impacto ambiental para determinados projetos é de todos os entes federativos, uma vez que o meio ambiente é matéria de competência legislativa concorrente (art. 24, VI e VIII c/c art. 30, I e II, da Constituição Federal).

⁴² Disponível em: <<http://www.portomaravilha.com.br/conteudo/legislacao/2010/08/Decreto326662010.pdf>>.

⁴³ Disponível em: <<http://www.portomaravilha.com.br/conteudo/legislacao/2011/01/DECRETO33364.pdf>>.

interesse da prefeitura em priorizar o adensamento ocupacional e populacional⁴⁴ em algumas áreas, preservando a população que habita as favelas, que não tiveram seus lotes - ainda que irregulares - inseridos na área que compreende as faixas de equivalência.

De acordo com a lei em estudo, o decreto nº. 32.666/10, e o registro da operação urbana consorciada para emissão de Cepac, o valor unitário mínimo do certificado de potencial adicional de construção é R\$ 400,00 (quatrocentos reais), permitindo-se a revisão deste valor pela Administração. No prospecto da operação (p. 84) e no suplemento ao prospecto⁴⁵ (p. 71), consta o preço unitário de R\$ 545,00 (quinhentos e quarenta e cinco reais). Ocorre que em 19 de janeiro de 2011 a prefeitura editou o decreto nº. 33.364, posterior ao registro da operação com o valor antigo (e menor), que alterou o preço de emissão contido no art. 1º do decreto 32.666/10 para R\$545,00 (quinhentos e quarenta e cinco reais). Perceba-se que o decreto, ato da Administração (do prefeito do Município), não alterou a lei complementar: apenas estabeleceu um valor acima daquele outrora previsto, que era mínimo.

O valor mínimo (R\$ 400,00 – quatrocentos reais) servirá igualmente quando o ente público apresentá-lo como forma de contraprestação ao particular, inclusive no caso de desapropriação (art. 5º do Decreto 32.666/10), salvo se, no último leilão público, for estabelecido valor que supere o mínimo (como de fato foi).

A distribuição dos “cepacs”, de acordo com o caput do art. 4º do decreto mencionado, não seria única, mas sim vinculada e adstrita ao custeio da intervenção (ou conjunto de intervenções) urbanística e dos gastos com a emissão e distribuição.

Os recursos auferidos só poderão ser utilizados na área da operação urbana consorciada e, como abordado, três por cento destes recursos deverão aplicados na recuperação do patrimônio e na área do Projeto Sagas (art. 37, § 6º, da lei municipal).

Na conversão, deverá ser utilizada a tabela constante do anexo VII da lei específica, alterado pela lei complementar nº. 125/13, por meio da qual é possível aferir qual a real possibilidade de construção veiculada pelo certificado de potencial adicional de construção, que é diferente em cada faixa de equivalência. Ainda, o potencial adicional de construção, numa mesma área de equivalência, difere quanto ao uso residencial e não-residencial, sendo sempre superior no primeiro uso, reforçando o esforço do Município do Rio de Janeiro para transformar a vocação da área de específico interesse urbanístico.

⁴⁴ No que tange ao adensamento populacional, a conclusão constante do estudo de impacto de vizinhança foi a de que os “cepacs” permitirão controle da área construída e conseqüentemente da população que passará a ocupá-la, pela proporção entre construção e equipamentos públicos, o que não ocorre no caso de áreas sem potencial adicional de construção. Ainda, previu-se falta de energia elétrica, esgotamento sanitário, água potável e drenagem pluvial, cuja mitigação/extinção dependerá da adoção das medidas previstas pelo estudo. Esta previsão é extremamente preocupante, porque demonstra que, caso não sejam realizadas as medidas mitigatórias estruturais, a população (tanto que já ocupa a área como a que passará a ocupá-la) não disporá, de maneira adequada, de infraestrutura básica. A construção da infraestrutura concentrou-se na primeira fase do projeto, porém, deve ocorrer também na segunda fase.

⁴⁵ Ambos disponíveis no *site* da Comissão de Valores Mobiliários.

No plano concreto, como disciplina o Mercado de Capitais, a Operação Urbana Consorciada da Região do Porto de Rio de Janeiro foi registrada perante a Comissão de Valores Mobiliários (CVM) em 27 de dezembro de 2012, sob o nº 2010/01. Em 13 de junho de 2011, o Fundo de Investimento Imobiliário Região do Porto (registrado em janeiro de 2011 perante a CVM), cujas cotas haviam sido integralizadas pela Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro (essa autorizada pela lei complementar municipal nº. 102/09,⁴⁶ art. 4º, II, “e”, e aquele, pela alínea “f”), ofertou os “cepacs” em um lote único⁴⁷ e indivisível, que foi adquirido pelo Fundo de Investimento Imobiliário Porto Maravilha pelo valor de R\$ 3.508.013.490,00 (três bilhões, quinhentos e oito milhões, treze mil e quarenta e nove reais).

Em 22 de outubro de 2012, o Fundo de Investimento Imobiliário Porto Maravilha realizou oferta pública na BMF&BOVESPA de distribuição de 100.000 (cem mil) “cepacs”, cada um no valor mínimo de R\$1.150,00 (mil cento e cinquenta reais), bem acima do daquele estipulado pelo decreto nº. 33.364/11.

Relevante salientar que, pelas disposições da lei complementar municipal nº. 101/09 e da legislação respectiva, aliadas às regras do Mercado de Capitais, a partir de 13 de junho de 2011, a titularidade dos valores mobiliários, bem como de sua negociação e assunção de eventuais riscos – como o desinteresse de investidores –, foi contraída pelo Fundo de Investimento Imobiliário Porto Maravilha, do qual Caixa Econômica Federal é cotista.

Ou seja, ainda que os títulos percam valor ou não sejam adquiridos, o Município do Rio de Janeiro sairá ileso e poderá contar, sem maiores entraves, com os R\$3,5 bilhões auferidos na oferta do lote único, em evidente demonstração do poder do “cepac” em permitir a captação antecipada (e segura, se bem manejada) de recursos.

Seguindo a análise dos artigos da lei complementar municipal nº. 101/09, os incentivos ao setor privado são tratados pelos artigos 38 e 39. A lei em questão não sofreu alterações após a Lei Federal nº. 12.836/13. Não há menção aos incentivos de cunho ambiental tal qual inseridos no Estatuto da Cidade, entretanto, a preservação ambiental não passou despercebida e recebeu guarida, inclusive, quando o Município do Rio de Janeiro traçou as diretrizes que norteariam a Operação Urbana Consorciada da Região do Porto do Rio de Janeiro, e mais, condicionou a concessão de benefícios aos particulares à obediência a essas diretrizes.

Dentre as diretrizes que devem ser observadas, destaca-se a constante do inciso XVII, que guarda grande semelhança com a alteração legislativa de 2013 e é retomada pelo art. 28 da mesma lei, que cuida da sustentabilidade do projeto: limitar o desperdício energético e de

⁴⁶ Disponível em:

<http://www.camara.rj.gov.br/control_e_atividade_parlamentar.php?m1=legislacao&m2=leg_municipal&m3=leicomp&url=http://mail.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/contlei.nsf/LeiCompInt?OpenForm>.

⁴⁷ A despeito de o decreto e o prospecto falarem nas intervenções, aqui se verificou o lote único.

água, estimular o uso de energias limpas (solar, eólica ou célula combustível) e promover o aproveitamento das condições naturais de iluminação e ventilação, “telhados verdes” ou reflexivos de calor, o reaproveitamento de águas pluviais e servidas, a utilização preferencial de insumos ambientalmente certificados; visando a sustentabilidade ambiental e a redução da emissão de gases de efeito estufa (GEEs).

A lei carioca não prevê os “incentivos ambientais” de maneira tão expressa quanto a nova lei. Porém, de simples leitura é possível chegar à conclusão de que traz consigo a tentativa de reduzir os impactos ambientais e economizar os recursos naturais por meio da utilização de tecnologia de construção, previamente à alteração legislativa no mesmo sentido.

No art. 38, em dois incisos, foi prevista a possibilidade de concessão de benefícios urbanísticos relacionados ao parcelamento, mais especificadamente, ao remembramento dos lotes (inciso I, “a” e “b”) e à compatibilização entre a manutenção do patrimônio histórico que não foi tombado aos novos empreendimentos (inciso II, “a”), desde que atendidas as diretrizes do Estatuto da Cidade.

No caso do inciso I, é prevista a concessão gratuita de potencial adicional de construção, sem necessidade de apresentação do certificado, respeitado o coeficiente de aproveitamento máximo. O inciso II permite que não seja computada a área dos pisos compreendidos nos trechos mantidos (das edificações) no cálculo da área total do empreendimento, em até duas vezes sua projeção, e a isenção de afastamento frontal mínimo no trecho correspondente às fachadas mantidas.

3.3 Medidas urbanísticas adotadas

A lei complementar municipal nº. 101/09 adotou diversas medidas urbanísticas facultadas pelo Estatuto da Cidade.

No art. 27 foi estabelecido o novo⁴⁸ parcelamento da área de especial interesse urbanístico, de maneira setORIZADA. De acordo com este artigo, os desmembramentos não poderão resultar em lotes com áreas inferiores a mil metros quadrados nos subsetores A3, A4, A5, B2, B3, B4, B6, C5, D4, E1, E3, E4, F1, I1 e J1e a dois mil metros quadrados nos demais subsetores.

No que tange ao zoneamento ou uso do solo, a lei complementar em análise não afastou a incidência do plano diretor e da legislação correlata em toda a área de intervenção, e manteve a outorga onerosa de alteração do uso do solo (art. 33, I).

⁴⁸ Não há lei específica de parcelamento de solo urbano do município do Rio de Janeiro, cujo projeto de lei complementar é o de nº. 29, datado de 12 de abril de 2013. A sua origem advém da determinação do plano diretor de 2011 para que seja simplificada a legislação atinente ao parcelamento e uso do solo, que não estava contida em lei específica. Na verdade, a matéria era em parte regulamentada pelo Decreto nº. 322, de 1976, o qual veiculava a regulamentação completa do zoneamento do município, não apenas do parcelamento.

Foi criada uma zona de uso misto descrita⁴⁹ e mapeada no anexo VIII, que abrange apenas parte da área de específico interesse urbanístico (art. 13). Na zona de uso misto foi permitido, sem necessidade de pagamento de valor adicional (o que caracterizaria a outorga onerosa), o uso residencial I e II, comercial I, II e III, serviços I, II e III e industrial I, também no mesmo lote ou edificação (desde que haja acesso separado às unidades residenciais, art. 17).

O fato de a zona de uso misto alcançar também a zona portuária em si, cujo uso anterior era unicamente industrial/portuário, sela a forte atuação do Município do Rio de Janeiro no sentido de transformar a vocação da área e revitalizá-la, principalmente por meio do adensamento populacional.

No restante da área de intervenção foram mantidos os usos já consolidados (art. 15, §2º), desde que compatíveis com a reestruturação urbana, os quais continuarão a ser regidos pela legislação vigente (em especial, decretos nº. 322/76⁵⁰ e 7351/88⁵¹). A área referente ao Projeto Sagas não sofreu alterações.

Além das alterações do uso, a lei complementar municipal previu a adoção de novos parâmetros de ocupação⁵² (art. 12), que serão determinados conforme o subsetor e as suas características próprias, e o art. 25 cria o coeficiente de aproveitamento básico e o coeficiente de aproveitamento máximo, variáveis de acordo com o setor, remetendo ao Anexo V-B.

Em suma, no entorno dos morros e onde haja bens tombados ou a “ambiência urbana” seja restrita, o coeficiente de aproveitamento máximo (CAM) será menor. Quanto menores as restrições, maior o coeficiente de aproveitamento máximo. Os valores são pormenorizados

⁴⁹ Do entroncamento da Avenida Rio Branco com a Rua do Acre; seguindo pelo eixo desta até a Travessa do Liceu; pelo eixo desta até a Rua Sacadura Cabral; pelo eixo desta até a Avenida Venezuela; pelo eixo desta até a Rua Edgard Gordilho; pelo eixo desta até a Rua Coelho Castro; pelo eixo desta até a Rua Barão de Tefé; pelo eixo desta até a Rua Sacadura Cabral; pelo eixo desta até a Rua Pedro Ernesto; pelo eixo desta até a Rua Antônio Lage; pelo eixo desta até a Avenida Venezuela; pelo eixo desta até a Rua Silvino Montenegro; pelo eixo desta até a Via Prioritária B1; pelo eixo desta até a Rua Rivadávia Corrêa; pelo eixo desta até a Rua da Gamboa; pelo eixo desta até a Via Prioritária B1; pelo eixo desta até a Rua Santo Cristo; pelo eixo desta até a Av. Cidade de Lima; pelo eixo desta até a Praça Marechal Hermes; por esta, incluída, até a Rua Pedro Alves; pelo eixo desta até a divisa dos lotes n.º 293 e 297; por esta e por seu prolongamento até a Via Prioritária E1; pelo eixo desta até o encontro com o prolongamento do eixo da Rua Sant'anna; por este prolongamento até a Av. Presidente Vargas; pelo eixo desta até o Canal do Mangue; pelo eixo deste até a Rua Francisco Eugênio; pelo eixo desta até a Rua Melo e Souza; pelo eixo desta até a Av. Pedro II. Deste ponto, por uma linha reta até encontrar a divisa dos imóveis do Centro de Preparação de Oficiais da Reserva (CPOR-EX) e do Hospital Frei Antônio, excluídos. Deste

ponto, por uma linha reta até encontrar a Praça Mário Nazaré; por esta, excluída, até a Rua São Cristóvão; pelo eixo desta até a Av. Brasil; pelo eixo desta até o Canal do Mangue; pelo eixo deste até a Baía de Guanabara. Deste ponto, por uma linha costeira junto ao Cais do Porto, incluído, até o Pier Mauá, por este, incluído, até a Praça Mauá; por esta, incluída até o ponto de partida.

50 Disponível em < www2.rio.rj.gov.br/smu/buscafácil/Arquivos/PDF/D322M.PDF>

51 Disponível em < www.afaerj.org.br/legiszon/D7351/dec7351.htm>

⁵² Por opção, os novos índices não serão mencionados em sua integralidade neste trabalho, evidenciando-se, quando cabível, seus possíveis efeitos. Todos os índices constam dos anexos da lei complementar municipal nº. 101/09.

no Anexo V-B. Nas áreas em que o município estabeleceu grande diferença entre os coeficientes há nítido interesse em aliar a ocupação de área pouco explorada e com grande potencial adicional de construção à obtenção de recursos. A utilização do grande potencial, porém, deve estar condicionada à disposição atual ou futura de equipamentos urbanos capazes de absorver o novo fluxo de pessoas.

Estão previstos tanto a outorga onerosa do direito de construir (art. 33, II) quanto a outorga onerosa do potencial adicional de construção. Esta é limitada⁵³ a alguns setores, não abrangendo a totalidade da área de específico interesse urbanístico, e será adquirida por meio do “cepac” (não é possível, por exemplo, utilizar o “cepac” nas favelas, restrição que aparentemente parece preservar aquele tecido urbano, sobre o qual não incidirá o interesse do mercado imobiliário, ao menos no que tange à utilização do “cepac”). Aquela segue a regulamentação do Estatuto da Cidade, tratando-se de outorga do direito de construir relativa a imóveis isolados e de interesse particular, não necessariamente correlato à operação urbana consorciada.

A lei complementar alterou sensivelmente as normas edilícias para conformá-las aos seus interesses de revitalização da área, estabelecendo novos parâmetros e excetuando-os, quando conveniente. As normas edilícias podem ser distintas a depender do setor, de forma que um lote pode ter testada para dois logradouros com parâmetros diversos. Para solucionar a questão, o art. 16 da lei complementar municipal determinou que a aplicação dos parâmetros distintos ocorrerá na profundidade de 40 metros a partir do alinhamento, excetuando-se, todavia, os casos em que 80% do lote esteja em um logradouro. Nesse caso, o padrão obrigatório será o “hierarquicamente superior”, aquele aplicado no logradouro em que se localiza a maior parte do lote (§ 1º).

O art. 19 cuida do novo gabarito dos imóveis, aqui compreendido como a altura máxima, que limita o número de pavimentos possíveis, desconsiderados os pavimentos que adentrem o subsolo. Os índices constam do Anexo V-B e são excetuados pelo § 2º do mesmo artigo na região do Pier Mauá (subsetor A1), na qual é possível à iniciativa privada (e, se for o caso, ao poder público) extrapolar o limite de pavimentos caso as edificações sejam destinadas ao lazer, à cultura e à realização de eventos, sem cobrança de contrapartida, em evidente tentativa de transformar a área em polo de lazer (e também turístico).

⁵³ Esta informação não consta expressamente da lei, e urge da análise do Anexo VI-A, segundo o qual não é em todos os subsetores que o respectivo potencial adicional será negociável utilizando-se o Cepac. Mas, ainda nos setores em que não é permitida a conversão do Cepac para aquisição do potencial adicional de construção, há diferenciação entre CAB e CAM, possibilitando a construção adicional, que será adquirida nos moldes da outorga onerosa do direito de construir. Ainda, o prospecto da Operação Urbana Consorciada da Região do Porto do Rio de Janeiro, voltado aos investidores, não hesita ao mencionar que “no âmbito da OUCPRJ, a outorga onerosa do direito de construir será verificada nos setores que não estão sujeitos ao CEPAC” (p. 66). A diferenciação, todavia, não parece ser tratada de maneira aprofundada pela doutrina pesquisada, consoante anotado no capítulo anterior. Relembre-se que, inclusive, Olbertz (2012), ao tratar do Cepac, refere-se à outorga onerosa do direito de construir e não do potencial adicional de construção, tratando-os como um único instrumento. José dos Santos Carvalho Filho (2013) e José Afonso da Silva (2010) não se debruçam sobre a questão.

O art. 20 alterou o afastamento frontal mínimo, que é de 7 metros a partir do alinhamento. Todavia, o § 1º prevê a isenção da obrigatoriedade nos subsetores A4, A5, B2, B3, B6, C5, D4, E4, F1, I1 e J1, sem qualquer condicionante. O § 2º também isenta as edificações no subsetor E1, com alinhamento à Av. Presidente Vargas, desde que sejam construídas galerias de pedestres com largura e altura de 7 metros.

O próprio município criou o novo afastamento e, nas localidades em que julgou não serem adequados aos interesses urbanísticos e também do setor imobiliário, manejou-o, tornando-o desnecessário.

A previsão do art. 23 demanda a existência de vagas para veículos, em consonância com o previsto pelo Anexo IX, e, em seu parágrafo único, manda que, caso não haja espaço na própria edificação, as vagas faltantes sejam compensadas em estacionamentos a no máximo 500 metros da edificação – compensação que deverá ser averbada no registro do imóvel. Este anexo diferencia a quantidade de vagas por m² de área (em regra, a cada 50 m² deve existir 1 vaga) e por edificação/atividade, contemplando desde as unidades multifamiliares aos locais de culto.

O investimento privado recebe grande fomento e estímulo no art. 24, segundo o qual nas áreas em que houver potencial adicional de construção, negociado pelo “cepac”, as edificações não sofrerão limitações ao direito de construir relacionadas à tipologia, à projeção horizontal, ao número de edificações no lote e ao número de unidades por edificação, desde que a área útil mínima seja de 37 m². Tamanha liberdade parece não se coadunar à ideia de planejamento (público, porque caberá ao particular optar pelos padrões que lhe convém), entretanto, naquilo que remete à autossuficiência da operação urbana consorciada, parece ser um grande atrativo.

Todavia, há (positivas) restrições. A lei carioca prevê medidas mitigatórias e protetivas. Estas são inseridas pelo § 3º do art.13, segundo o qual em áreas residenciais é proibida qualquer atividade poluente, geradora de ruído ou que gere circulação excessiva, e pelo § 4º, que institui o turismo sustentável. Aquelas constam do art. 14, de acordo com o qual os usos prévios e em desacordo com a lei não poderão ser (i) substituídos por usos inadequados, (ii) restabelecidos se descontínuos por mais de seis meses, (iii) prorrogados, se a concessão por temporária, (iv) mantidos se a construção for avariada em 60% ou (v) ter as edificações acrescidas. O art. 26 faz uma ressalva acerca da necessidade de manutenção da permeabilidade do solo, de suma importância no combate às enchentes e demais catástrofes naturais.

A regularização fundiária é prevista como princípio (art. 2º, § 1º, VII) e como diretriz (art. 2º, XI), todavia, limita-se às áreas em que haja interesse social.⁵⁴ É diretriz também, contida no

⁵⁴ Acerca da regularização fundiária, há alguma incidência do Programa Porto Maravilha Cidadão, o qual tem como uma de suas frentes a habitação social. Ainda, a área do Morro da Providência é área de específico interesse social, sendo incluída do programa “Morar Carioca”, projeto de urbanização da Prefeitura do

inciso XV, a regularização das comunidades tradicionais. Além destes artigos, não há nenhum outro artigo que cuide de regularização, quer seja fundiária, quer seja urbanística. Contudo, a ausência de previsão é hipótese aceita pelo Estatuto da Cidade, o qual a elenca como medida urbanística passível de adoção pelo Município. Pelo que se depreende da lei, o Município do Rio de Janeiro não demonstrou interesse em regularizar edificações outrora irregulares.

A lei municipal também não determinou a nulidade das licenças e autorizações concedidas em desacordo com o plano da operação. Contudo, apesar de a lei não abordar os alvarás de maneira expressa, o faz implicitamente ao condicionar as obras aos novos parâmetros urbanísticos tratados acima, em sua maioria constantes do Anexo V-B. Ora, para que seja concedida a licença e o alvará, as intervenções na área de específico interesse urbanístico deverão seguir a lei da operação urbana consorciada e o respectivo plano, sob pena de serem nulas de pleno direito, como ocorre com os demais atos administrativos. A ausência de previsão não acarreta prejuízos.

Tanto as novas medidas urbanísticas quanto as obras constantes do Projeto Porto Maravilha tem como escopo o “desenvolvimento” da área, bem como despertar o interesse do mercado imobiliário. Tais escopos, entretanto, muito provavelmente ocasionarão a valorização imobiliária dos setores.⁵⁵ No estudo de impacto de vizinhança, partiu-se da premissa de que tal valorização trará unicamente efeitos positivos. Essa premissa, por si só, é superficial e não considera os aspectos sociais, como a gentrificação e a impossibilidade que as famílias “vítimas” da desapropriação continuem habitando a área, por não terem recursos para arcar com os novos preços dos lotes e imóveis (caso queiram se mudar ou sejam forçadas a fazê-lo). O estudo de impacto de vizinhança não propõe maneiras de mitigação por entender que não são necessárias. Ao contrário, afirma que a publicidade deve ser ampla, no âmbito da metrópole, para que desperte o interesse dos investidores. No que tange à valorização, a análise foi superficial, desconexa à realidade da população que habita a área – que não é ouvida com regularidade - e o pior, realizou comparações com a área mais valorizada do município, o bairro do Leblon (no qual poucos podem adquirir imóveis), tomando-a como exemplo positivo.

3.4 Gestão: a Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro

Município no qual foram investidos cerca de R\$163 milhões. Porém, como citado, esses projetos buscam mais a urbanização e a construção de novas habitações, com menos foco na regularização fundiária. Para equilibrar o foco na urbanização, a Secretaria Municipal de Habitação do município conta com a Gerência de Regularização Urbanística e Fundiária, que atua nas áreas de específico interesse social como um todo, não unicamente na área em questão.

⁵⁵ Neste sentido, observe-se que o preço mínimo para aquisição do “cepac” era R\$ 400,00 (quatrocentos reais) e hoje extrapola R\$ 1.150,00 (mil cento e cinquenta reais), demonstrando tendência à “especulação imobiliária-financeira”, cujos efeitos podem não ser aqueles esperados pela Prefeitura (sobretudo, o adensamento populacional).

A gestão da operação compete à Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro (Cdurp), sociedade de economia mista municipal na forma de sociedade anônima. Sua criação e regulamentação não ocorreram por meio da lei complementar nº. 101/09, mas sim, pela lei complementar nº. 102/09, específica, sobre a qual serão tecidos breves comentários.

A Cdurp tem como objetivo último integrar e capacitar áreas urbanas proporcionando a todos o direito à cidade sustentável, promovendo a área de específico interesse urbanístico, e deve se nortear pela transparência e o respeito à diversidade. Na lei complementar nº. 102/09, as finalidades constam do art. 1º, e as competências materiais, do art. 4º.⁵⁶

Podem participar do capital da sociedade a União, o Estado do Rio de Janeiro, entidades da administração direta e indireta destes dois entes, além do Município (que deve manter a maioria das ações com direito a voto) e de investidores privados. É defeso ao Município conceder recursos voluntários à Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro para custeio operacional.

Na gestão, a Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro deve obedecer a padrões de governança corporativa, bem como realizar e apresentar relatórios trimestrais de acompanhamento e avaliação da operação urbana consorciada, que serão “avaliados” pelo Conselho Consultivo. Deve ainda prestar contas à Comissão de Valores Mobiliários (por meio dos relatórios trimestrais), ao Tribunal de Contas do Município e à Câmara Municipal.

Os recursos por ela auferidos devem ser depositados em conta específica e serão aplicados em títulos públicos federais ou outro investimento de baixo risco, apenas para manutenção do valor real (art. 7º, § 2º).

Analisando a disposição legal acerca da Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro, considerando-se aqui tanto a lei complementar nº. 101/09 quanto a de nº. 102/09, constata-se que não há menção às audiências públicas, consultas, debates e nem sequer à singela participação da população de qualquer maneira (havendo, entretanto, possibilidade de que investidores privados participem de seu capital social). A participação dos moradores e demais interessados na gestão da operação ocorre em reuniões locais e esporádicas, que ocorrem de maneira não-regular, a depender das intervenções que serão implementadas. A divulgação da realização da reunião acontece na

⁵⁶ Para realização de suas finalidades, é permitida a celebração, fiscalização e coordenação das concessões, autorizações, parcerias e ações firmadas para o desenvolvimento da área, bem como a disponibilização de bens, equipamentos e utilidades para a Administração, concessionários e permissionários (mediante contrapartida) e a gestão de seus ativos patrimoniais (revelando, aqui, a autonomia administrativa no que tange ao seu orçamento). A Cdurp pode também ser cotista de fundo de investimento (como se observou, uma vez que a Cdurp foi cotista do Fundo de Investimento Imobiliário da Região do Porto), contrair empréstimos, emitir títulos, prestar garantias, firmar contrato de seguro, explorar, gravar e alienar bens de seu patrimônio e proceder a desapropriações.

reunião anterior, sem muita publicidade na mídia. Inclusive, essa insuficiência é, possivelmente, um dos fatores que motivam parte dos milhares de moradores da área a afirmar que não são/foram ouvidos (TOLEDO, 2012).

3.5 Forma de controle

Atendendo ao previsto no Estatuto da Cidade, a sociedade civil, como um todo e ao menos formalmente, exercerá o controle da operação urbana consorciada, tal qual o princípio previsto pelo art. 2º, § 1º, VI, da lei complementar municipal nº. 101/09, que foi concretizado pela instituição e criação do Conselho Consultivo da Operação Urbana Consorciada do Porto do Rio de Janeiro, tutelada pelos artigos 40 e 41.

De acordo com o caput do art. 40, o conselho tem competência para emitir parecer acerca dos relatórios trimestrais emitidos pela Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro. Da análise da lei, percebe-se o caráter formal do controle da operação: não há menção acerca das características e “poderes” deste parecer (se goza ou não de caráter vinculante, se tem o condão de impedir que outra fase se inicie ou de pedir prestação de contas, por exemplo) e nem sobre os seus requisitos essenciais. Trata-se de real brecha da lei municipal.

A análise das atas das reuniões (públicas, de acordo com o § 5º), que estão disponíveis no site do Projeto Porto Maravilha, corrobora com o caráter formal evidenciado pela lei. Foram elaborados treze relatórios trimestrais pela Cdurp. Há notícia, no site, da realização de três reuniões ordinárias do conselho, ocorridas em novembro de 2012 e em janeiro e abril de 2013. No site, há apenas duas atas, referentes às reuniões de novembro de 2012 e abril de 2013. Nestas atas, a deliberação do conselho se resume a mencionar que foi aprovado parecer favorável, por unanimidade, ao relatório trimestral apresentado, sem maiores detalhes.

A lei complementar municipal em estudo, como mencionado, não impõe a participação da população da área da operação. De acordo com o art. 40, o Conselho contará com um representante da Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro, três representantes do Município, três representantes da sociedade civil e, de forma facultativa, um representante do Estado do Rio de Janeiro e outro da União (§ 6º). Nenhum deles será remunerado (§ 3º) e todos terão livre acesso aos documentos da operação urbana consorciada (§ 4º).

Os representantes da sociedade civil devem ser escolhidos pelos demais integrantes do Conselho e deverão gozar de reputação ilibada e possuir conhecimento notável acerca de reurbanização ou representar parcela da sociedade civil diretamente afetada. Ou seja, a lei permite que os demais membros do Conselho Consultivo não escolham um morador da área para controlar a operação, dificultando, ainda mais, o acesso da população local.

Na prática, foram escolhidos a Vice-presidente do Instituto de Arquitetos do Brasil - IAB/RJ, um membro do Conselho de Segurança Bairros da Gamboa e da Associação de Moradores e Amigos da Gamboa, e o Superintendente Geral da Associação dos Dirigentes de Empresas do Mercado Imobiliário - ADEMI/RJ, abrangendo (novamente, ao menos de maneira formal) ainda que minimamente, uma parcela dos moradores.

No site do Projeto Porto Maravilha não há menção ao critério adotado para nomeação dos membros do conselho, pairando dúvidas ainda não sanadas acerca da real representatividade da sociedade civil, especialmente pelo aparente caráter formal que paira sobre o “mecanismo de controle”, que demonstra “pseudoparticipação” da sociedade (CAVALCANTI, 2012, p. 54).

Há uma ressalva de que a existência do conselho não exclui o controle pela Câmara Municipal e pelo Tribunal de Contas do Município (art. 41).

Fica evidenciado, portanto, o caráter evidentemente formal do conselho responsável pelo controle da operação (paradoxalmente apenas consultivo), o que permite ao Município dispor de ampla margem de atuação sem o necessário controle da sociedade civil.

4 Conclusões

A operação urbana consorciada é instrumento de desenvolvimento de política urbana previsto pelo Estatuto da Cidade, nos artigos 32 a 34. A sua adoção e execução competem ao Município, que deve conter a respectiva previsão em seu plano diretor. Cada operação demanda uma lei municipal específica, com requisitos mínimos elencados pelo art. 33.

Em que pese o Estatuto da Cidade ser lei federal publicada em 2001, o Município do Rio de Janeiro não havia instituído operação urbana consorciada alguma, a qual sequer constava de seu plano diretor.

Em 2009, todavia, a lei complementar nº. 101 promoveu drástica mudança no plano diretor então vigente, de 1992, para que fosse permitido ao Município implementar a operação urbana consorciada. A mesma lei instituiu também a Operação Urbana Consorciada da Região do Porto do Rio de Janeiro, que provocou sensíveis alterações de cunho urbanístico (presentes e futuras). Em 2011, foi publicado novo plano diretor, o qual previa e seguia as determinações da lei complementar municipal nº. 101/09.

A lei complementar carioca em estudo, em grande parte, seguiu as prescrições do Estatuto da Cidade. De maneira detalhada, principalmente nos anexos, delimitou a área de intervenção, instituiu complexo programa de ocupação no qual constam as finalidades concretas da operação (de grande impacto na infraestrutura viária), obrigou o Poder Público Municipal a desenvolver programa de atendimento econômico e social à população afetada (o qual, todavia, verificou-se ser insuficiente e incipiente), estabeleceu as contrapartidas que serão exigidas do setor privado (prevendo e permitindo a emissão dos certificados de

potencial adicional de construção, que foi posteriormente regulamentada pelos decretos nº. 32.666/10 e nº. 33.364/11), previu a forma de controle da operação (duvidosa) e adotou uma série de medidas urbanísticas, como a criação de zona de uso misto, a alteração dos coeficientes de aproveitamento para maximizar a incidência da outorga onerosa de potencial adicional de construção e da taxa de ocupação, todas visando o “desenvolvimento” da área e o interesse do mercado imobiliário. Inclusive, salientou a importância do estudo de impacto ambiental, aliado ao estudo de impacto de vizinhança.

A lei em questão, porém, resultou em afronta ao Estatuto da Cidade, porque instituída antes da elaboração e aprovação do estudo de impacto de vizinhança, ou seja, sem a necessária análise de sua viabilidade. Para “resolver” o impasse, admitiu estranha forma de “autoalteração”, que ocorreria a depender do resultado do estudo de impacto de vizinhança, porém, sem procedimento previamente definido.

Na prática, a determinação da própria lei no sentido de obrigatoriedade do estudo de impacto ambiental caso houvesse incidência da legislação ambiental não foi seguida, eis que, de acordo com a legislação ambiental federal e estadual, a Operação Urbana Consorciada da Região do Porto do Rio de Janeiro demandaria sim o estudo de impacto ambiental, o qual não foi realizado.

Pecou, ainda, por não garantir e nem tampouco prever a participação popular de maneira ativa e por conferir o controle da operação ao Conselho (paradoxalmente) Consultivo, cujos pareceres são meramente homologatórios e nada controladores e a atuação, formal.

Na mesma toada, ressalte-se a gestão, que coube unicamente à Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto, sociedade de economia mista municipal com o fim de desenvolvimento urbano da área, extensamente estruturada e aparelhada para bem gerir os recursos, que são depositados em conta específica. Apesar do louvável preparo, a participação popular é incipiente e ocorre por meio de reuniões esporádicas, com caráter mais informativo que participativo.

O Conselho Consultivo e a Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto vão de encontro à gestão democrática da cidade, princípio basilar do Direito Urbanístico.

Ainda, partiu-se da equivocada premissa de que a valorização imobiliária é positiva e deve ser incentivada, também por meio da publicidade do Projeto, esquecendo-se, porém, da muito provável e conseqüente gentrificação.

Mereceu destaque positivo a atuação do Rio de Janeiro do manejo dos Cepacs no que tange à preservação dos recursos públicos face à volatilidade do mercado de capitais. Em uma manobra permitida pela regulação do Mercado de Capitais (porém, em afronta aos lotes sucessivos previstos pela lei municipal, os quais estariam condicionados às intervenções urbanísticas), o Município, por meio da Companhia de Desenvolvimento da Região do Porto, vendeu os “cepacs” em lote único para a Caixa Econômica Federal, garantindo R\$ 3,5 bilhões

para realização da segunda fase da operação urbana consorciada, independentemente do interesse dos investidores no projeto, que ficará ao risco da adquirente.

Nessa breve conclusão, deixa-se um alerta acerca da necessidade de previsão e efetiva participação popular na operação urbana consorciada (não apenas na que ocorre atualmente na zona portuária do Rio de Janeiro) com vias de legitimar a intervenção urbanística. Somente com a oitiva e atuação da população o instrumento operação urbana consorciada estará apto a aliar o fomento ao crescimento econômico e o desenvolvimento da área em si ao incremento da qualidade de vida, concretizando as diretrizes maiores da política de desenvolvimento urbano no Brasil.

5 Referências bibliográficas

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Comentários ao Estatuto da Cidade*. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2013.

CASTRO, José Nilo de. Operações Urbanas Consorciadas – iniciativa do Município em conjunto com empresa do setor privado – criação de parque industrial. *RBDM – Revista Brasileira de Direito Municipal*, Ano 13, nº. 43, jan./mar., 2012.

CAVALCANTI, Francine F. B. A gestão democrática dos imóveis da União na zona portuária do Rio de Janeiro – Limites, desafios e possibilidades na destinação à população de maior déficit habitacional, à luz dos modelos de gestão e planejamento urbano vigentes. *FDUA: Fórum de Direito Urbano e Ambiental*, n. 63, Ano 11, 2012.

DI SARNO, Daniela Libório. Competências urbanísticas, in: DALLARI; DI SARNO (coord.). *Direito Urbanístico e Ambiental*. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

_____. O princípio da igualdade e o direito urbanístico, in: MARRARA (coord.). *Princípios de direito administrativo*. São Paulo: Atlas, 2012.

GUEDES, Vinícius Mancini. *Planejamento urbano e segregação*. Anais do VI Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico Brasília 2010 – por um Direito Urbanístico sem Fronteiras, 2010.

LIRA, Ricardo Pereira. *Elementos de Direito Urbanístico*. Rio de Janeiro: Renovar, 1997.

LOMAR, Paulo José Villela. Operação Urbana Consorciada, in: DALLARI; FERRAZ (coords.). *Estatuto da Cidade* (Comentários à Lei Federal 10.257/2001). 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MALUF, Adriana Caldas do Rego Freitas Dabus; MALUF, Carlos Alberto Dabus. *Comentários ao Estatuto da Cidade – lei nº. 10.257, de 10 de julho de 2001*. São Paulo: Atlas, 2011.

MARQUES, José Roberto. *Meio ambiente urbano*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 12ª ed. São Paulo: Malheiros, p. 482, 2002.

OLBERTZ, Karlin. *Operação Urbana Consorciada*. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Comentários ao Estatuto da Cidade*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

SANTOS, Márcia Walquiria Batista. Dos instrumentos da política urbana: das operações urbanas consorciadas, in: ALMEIDA; MEDAUAR (coords.). *Estatuto da Cidade, Lei 10.257, de 10.07.2001: comentários*. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 6ª ed. São Paulo: Malheiros 2010.

SUNDFELD, Carlos Ari. O Estatuto da Cidade e suas diretrizes gerais, in: DALLARI; FERRAZ (coords.). *Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal 10.257/2001)*. 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

TOLEDO, Mariana Peixoto de. *Participação de instituições locais em projetos de revitalização urbana: o caso do projeto porto maravilha na cidade do rio de janeiro*. v. 1. Dissertação (Mestrado) - Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <http://www.portomaravilha.com.br/web/esq/est_acad/ea3.pdf>. Acesso em: 19 jul. 2013.

FICHA CATALOGRÁFICA

CZIMMERMANN, Fernanda Riviera. O Projeto Porto Maravilha e a Operação Urbana Consorciada da Região do Porto do Rio de Janeiro. *Revista Digital de Direito Administrativo*, Ribeirão Preto. v. 1, n. 1, p. 115-143. 2014.