

Audiência Pública

Plano Diretor do Rio de Janeiro

05/04/2023

Análise das propostas de emendas do Executivo
INSTRUMENTOS DA POLÍTICA URBANA

Instrumentos da Política Urbana

Projeto de Estruturação Urbana

No PL 44/2021

- O instrumento assumia caráter distinto do tradicionalmente adotado na Cidade do Rio de Janeiro. Passava a ser constituído como “estratégia espacial”, mas sem a possibilidade de promover “alterações nos parâmetros de uso e ocupação do solo, salvo se vinculado à implementação de Área de Especial Interesse, Operação Urbana Consorciada ou de Operação Urbana Simplificada.

Emenda nº 148

- Suprime o instrumento exatamente para “não gerar dúvidas” já que deixaria de ter “a função de definir as condições de uso e ocupação do solo”

- ✓ Parece, de fato, adequado não utilizar um termo já muito reconhecido para designar algo distinto. Poderia se discutir se o PEU tradicional deveria ou não ser mantido, o que seria incoerente com a ideia do plano de consolidação da legislação urbanística

Instrumentos da Política Urbana

Outorga Onerosa do Direito de Construir

No PL 44/2021

- Concebido como instrumento de aplicação geral a partir da entrada em vigor do plano, sendo prevista regra de transição ao longo de 4 anos até cobrança do valor integral da contrapartida;
- Não é definida claramente destinação dos recursos e não é estabelecida vinculação a nenhum fundo municipal

Emenda nº 101

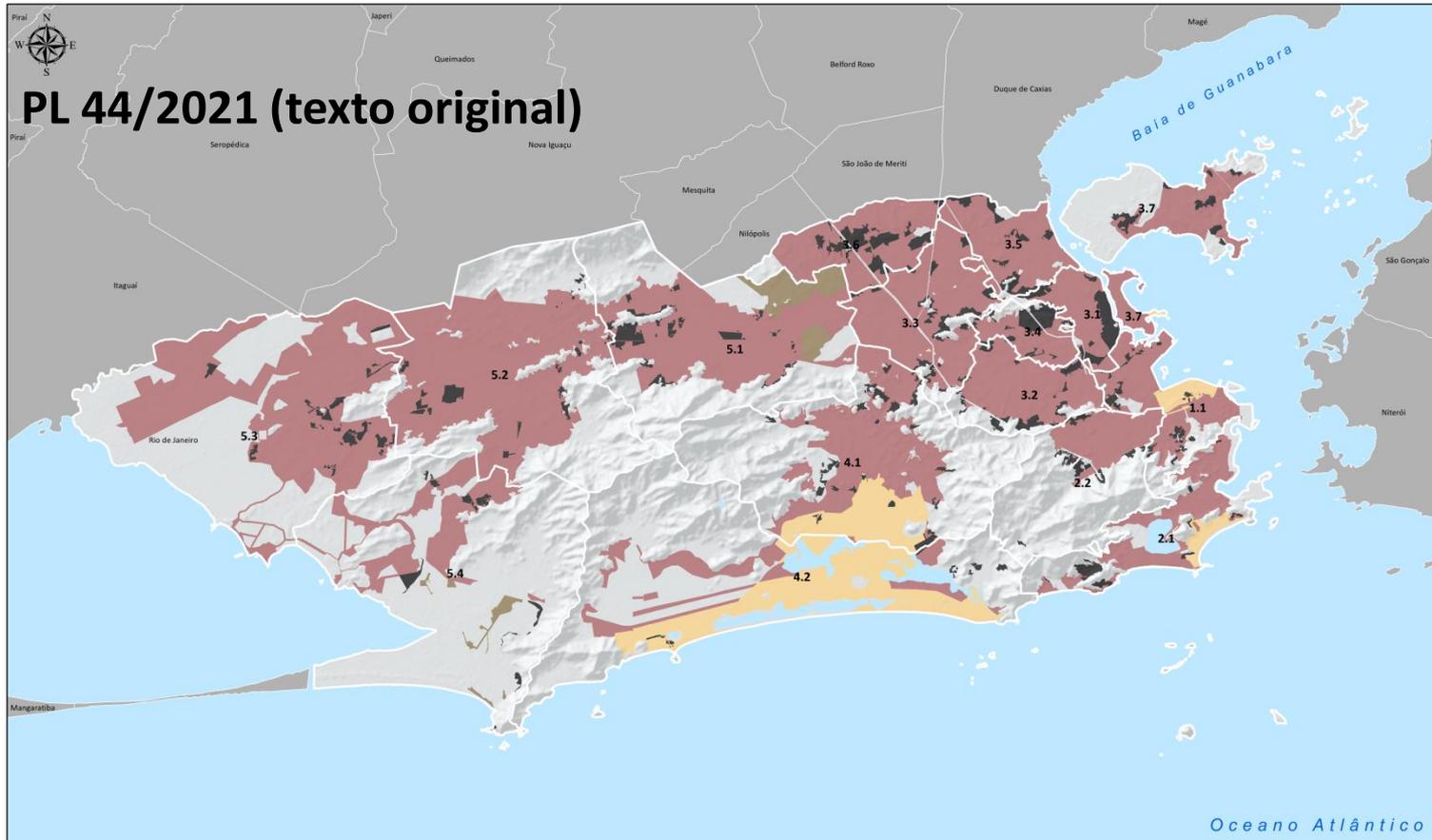
- A OODC deixa de incidir nas APs 1 e 3
- As áreas da OUC Porto Maravilha e as beneficiadas pelo Reviver Centro tem a OODC sujeitas a pagamentos previstos nas respectivas leis

Emenda nº 175

- Desobriga pagamento de OODC nos empreendimentos licenciados nos cinco primeiros anos e só depois se inicia a aplicação da regra de transição;
- Trata a OODC como “autuação”.

Instrumentos da Política Urbana

Outorga Onerosa do Direito de Construir

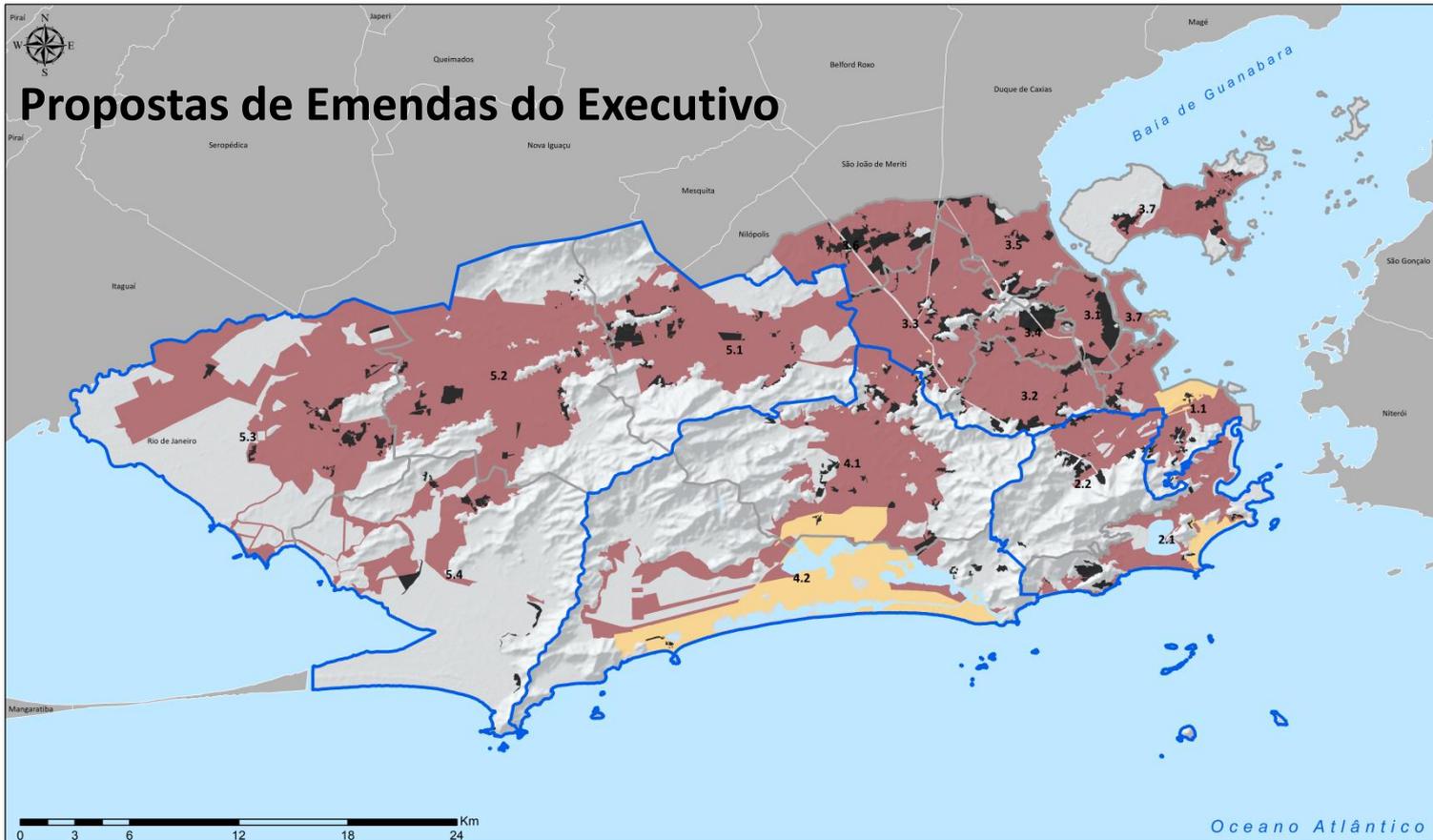


Legenda

- | | | |
|------------------------------|--|---|
| Lagoas | Áreas Passíveis de Cobrança de OODC | ZEIS |
| Regiões de Planejamento (RP) | Áreas com CAM acima de 1 | Condições Especiais de Aproveitamento - CEA |
| | Áreas com CAM definido por legislação específica | |

Instrumentos da Política Urbana

Outorga Onerosa do Direito de Construir



Legenda

- Regiões de Planejamento (RP)
- Lagoas

Áreas passíveis de aplicação da OODC

Cobrança de OODC

- Áreas com CAM acima de 1
- Áreas com CAM definido por legislações específicas
- ZEIS

Fontes:
IPP e IBGE

Instrumentos da Política Urbana

Outorga Onerosa do Direito de Construir

? De acordo com o Estatuto da Cidade, não é possível construir acima do Coeficiente de Aproveitamento Básico sem pagamento de contrapartida. Entende-se que a não aplicação da OODC por cinco anos limitará qualquer construção ao Coeficiente de Aproveitamento Básico nesse período.

? A cobrança de OODC não pode ser confundida com autuação. Ela não decorre de nenhum tipo de infração. Trata-se, tão somente, de ônus aos proprietários/empreendedores que desejarem construir acima do Coeficiente de Aproveitamento Básico, nos limites concedidos pela coletividade por meio da legislação urbanística.

? As isenções admitidas pelo próprio Estatuto da Cidade devem decorrer de situações/condições específicas e justificáveis. Não é razoável se isentar indistintamente todo e qualquer empreendimento de áreas extensas, pois por sua natureza se trata de instrumento de aplicação geral.

Instrumentos da Política Urbana

Outorga Onerosa do Direito de Construir

? As finalidades possíveis de utilização dos recursos advindos com a aplicação do instrumento estão **definidas** no **Estatuto da Cidade**. O art. 99 do PLC 44/2021 não pode falar que os recursos serão utilizados “prioritariamente para as seguintes finalidades”, pois não há outras possíveis. A revisão necessária desse artigo não foi feita. Eventualmente, o artigo poderia restringir a utilização dos recursos a algumas daquelas finalidades relacionadas, como, aliás, seria recomendável.

? O desenho original, mantido mesmo com as emendas, de não vincular os recursos da OODC a fundo(s) específico(s) pode comprometer a transparência de sua utilização e adequada aplicação com os objetivos do Plano Diretor.

Instrumentos da Política Urbana

Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios

No PL 44/2021

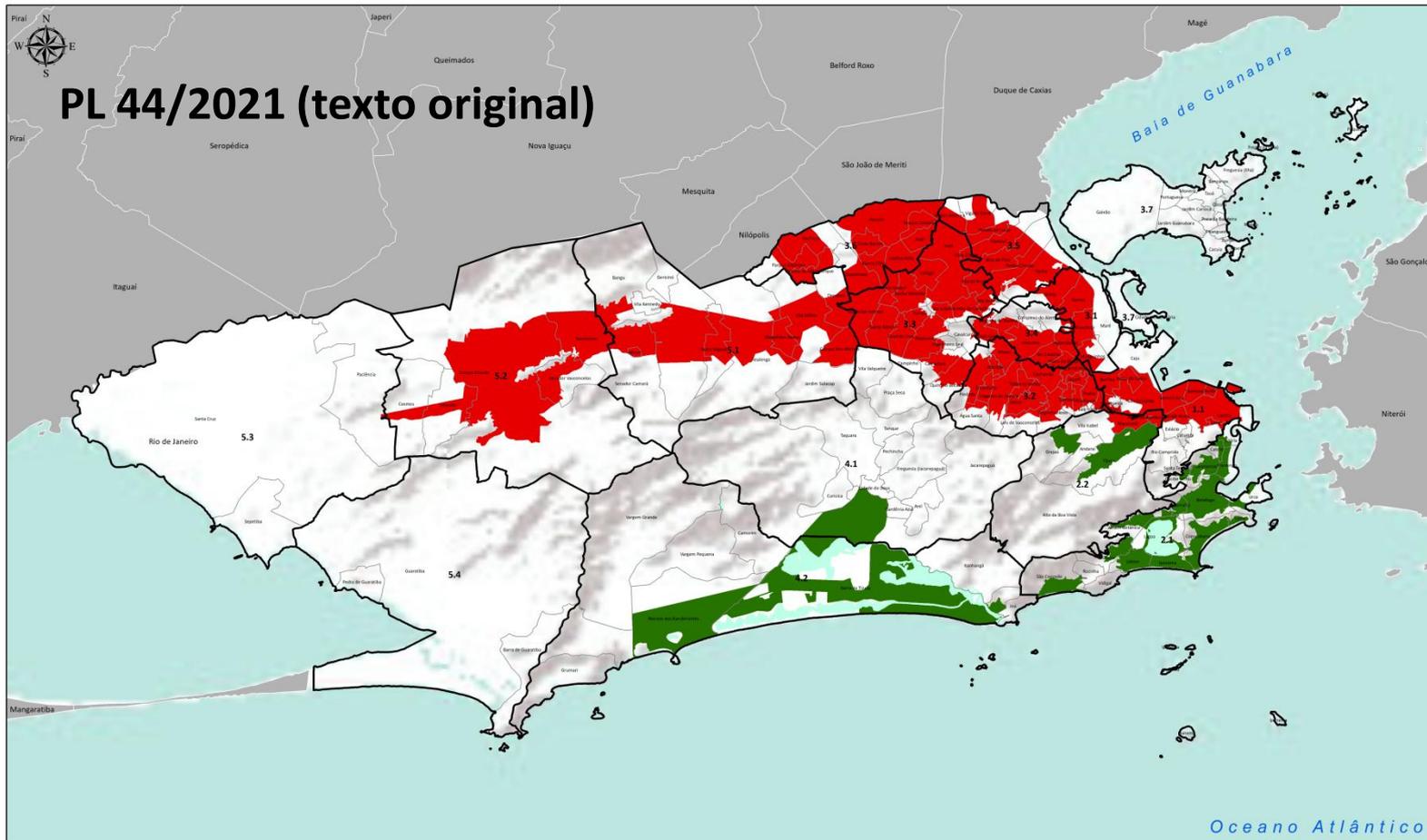
- Previa a aplicação do instrumento na Macrozona de Estruturação Urbana e na Macrozona de Controle da Ocupação
- Afirmava que o Poder Executivo determinaria o parcelamento, edificação ou utilização Compulsórios, fixando áreas prioritárias

Emendas 108 e 109

- Mantém a aplicação do instrumento em toda a Macrozona de Controle da Ocupação, mas restringe a aplicação na Macrozona de Estruturação Urbana apenas à AP1 e à AP3
- Altera o texto original para dizer que o Poder Executivo “**poderá** determinar o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios (...)”

Instrumentos da Política Urbana

Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios

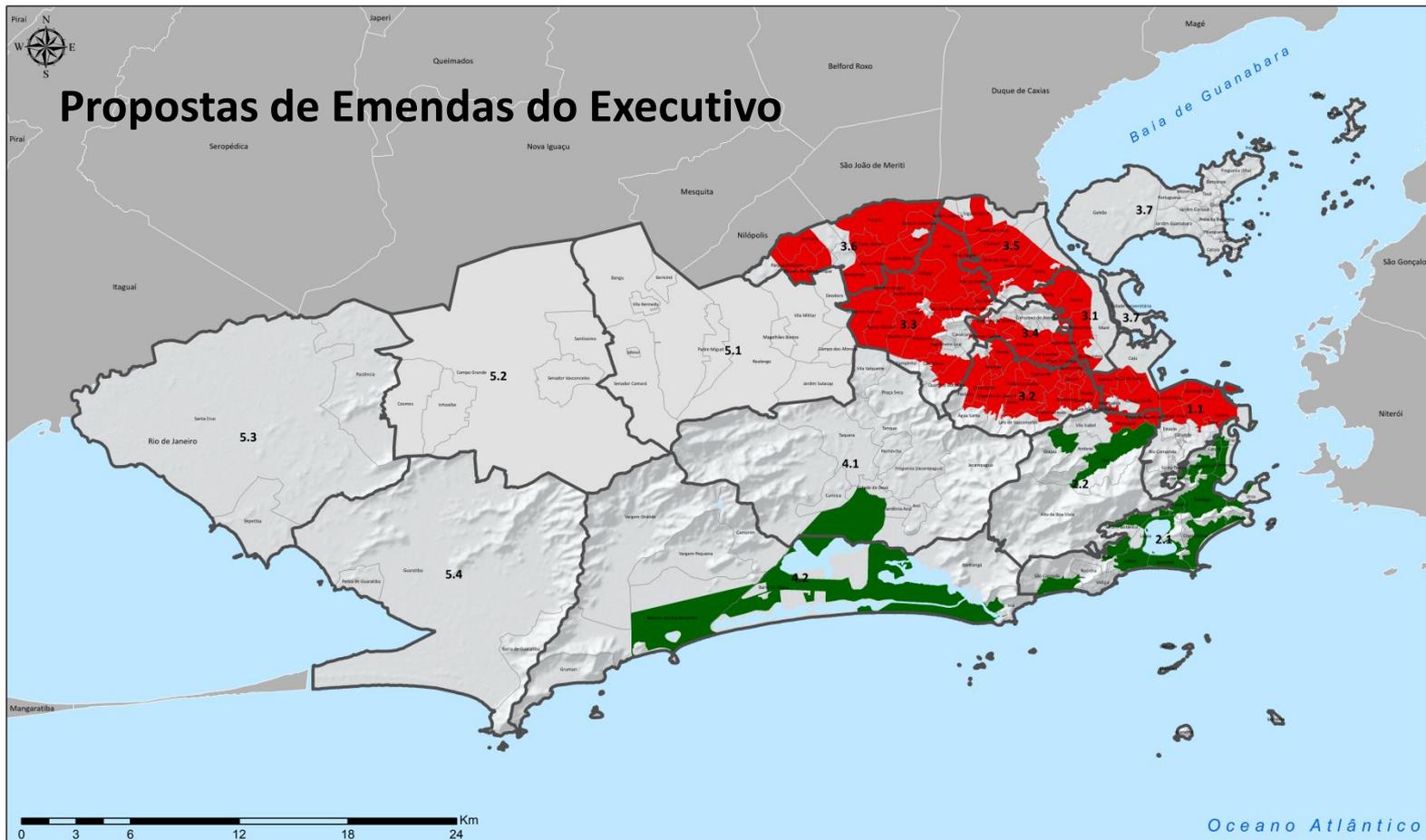


Legenda

- | | |
|-----------------------------|----------------------|
| Região de Planejamento (RP) | Macrozona |
| Bairros | Controle da Ocupação |
| Lagoas | Estruturação Urbana |

Instrumentos da Política Urbana

Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios



Legenda

- Regiões de Planejamento (RP)
- Bairros
- Lagoas
- Áreas Passíveis de aplicação do PEUC
- Controle da Ocupação
- Estruturação Urbana

Instrumentos da Política Urbana

Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios

! É coerente com as diretrizes do plano que se restrinja a aplicação do instrumento na Macrozona de Estruturação Urbana apenas à AP1 e à AP3, mas discutível se a aplicação na Macrozona de Controle de Ocupação deve se estender à AP4.

! As mudanças sugerem que aplicação do instrumento não é propriamente uma prioridade/obrigação, passando a ser uma opção que o Poder Executivo poderá lançar mão se e quando considerar adequado.

No PL 44/2021

Instrumento de direito civil e urbanístico, regulado no PL como possibilidade de:

- I – utilização do solo, subsolo e espaço aéreo de áreas públicas;
- II – criação de áreas de uso público de convivência em terrenos privados;
- III – incentivo à ocupação de terrenos não edificadas, subutilizados ou não utilizados em áreas dotadas de infraestrutura.

Emenda nº 145

- Suprime o §4º do art. 112, que definia prazo máximo da concessão da superfície como o prazo de duração do contrato.

Emenda nº 146

- Suprime o artigo 113, que subordinava a concessão do direito de superfície, instrumento de direito urbanístico, à aprovação dos órgãos de planejamento urbano e de licenciamento, do órgão de gestão do patrimônio público municipal e dos demais órgãos, conforme o caso, e do órgão de tutela do patrimônio cultural em APACs.

Emenda nº 147

- Suprime os art.s 121 a 125. Os art.s 121 a 124 eram reprodução de dispositivos do Estatuto da Cidade. Já o art. 125 indicava a utilização dos recursos com a concessão do direito de superfície “prioritariamente em obras com as finalidades previstas nos incisos I a VIII do art. 99 “ e “para implantação dos projetos relativos à habitação e infraestrutura básica nas” AEIS

Emenda nº 104

Altera a redação do artigo 116, suprimindo parte do inciso II que subordinava a concessão do direito de superfície, instrumento de direito urbanístico, à aprovação dos órgãos de planejamento urbano e de licenciamento das edificações, pelo licenciamento ambiental, pela tutela da paisagem, pela gestão do tráfego e pelos demais órgãos, conforme o caso.

Emenda nº 106

- Retira do art. 119 a expressão “devendo ser contíguas ao passeio”

Instrumentos da Política Urbana

Direito de Superfície

✓ É adequada a supressão dos artigos que reproduzem o Estatuto da Cidade, cuja matéria é de competência da União.

! O texto original não estabelecia prazo máximo, mas sugeria que haveria um prazo estabelecido em contrato. A Emenda permite um contrato por prazo indeterminado ou qualquer prazo, como 100 anos, por exemplo.

? A supressão da aplicação dos recursos nas “finalidades previstas nos incisos I a VIII do art. 99 “ e “para implantação dos projetos relativos à habitação e infraestrutura básica nas” AEIS retira importante vinculação do uso de recursos públicos urbanísticos, na contramão do que foi manifestado nas audiências públicas.

? A supressão do art. 113 e do inciso II do artigo 116 vão na contramão dos princípios da gestão técnica e responsável, deixando de indicar expressamente os órgãos responsáveis, ainda que pudessem estar subentendidos na expressão “trâmites de licenciamento”

Emenda 182

- Propõe a exclusão do instrumento do texto do Plano Diretor, com toda sua descrição/detalhamento, ainda que mantido na relação de instrumentos da política urbana apresentada no Anexo XVII, tendo como justificativa:

“A emenda pretende aprimorar a redação do Projeto de Lei Complementar nº 44/2022”

? O Termo Territorial Coletivo – TTC foi abordado em algumas das audiências realizadas pela Câmara Municipal, sempre com entendimento geral, inclusive por parte dos representantes do Poder Executivo, de que representava avanço relevante do Plano Diretor, ainda que podendo ser necessários eventuais aperfeiçoamentos do texto. A justificativa da emenda apresentada pelo Poder Executivo não esclarece a razão para sua exclusão.

Instrumentos da Política Urbana

Operação Urbana Simplificada

No PL 44/2021

- O instrumento proposto no projeto de lei não tem previsão no Estatuto da Cidade. Segundo o texto, constitui:

“o conjunto de intervenções e medidas relacionadas à promoção de transformações urbanísticas locais, de menor porte, melhorias sociais e valorização ambiental, coordenadas pelo Poder Público, que poderá realizar alteração de determinados parâmetros urbanísticos mediante contrapartida dos interessados”.

Destaque:

Pelo que se pode depreender, o instrumento pretende permitir a flexibilização da legislação urbanística, o que não parece razoável, uma vez que essa está sendo integralmente revista. Ademais, é discutível que tal instrumento possa ser abrigado na legislação municipal, uma vez que o instrumento que o Estatuto da Cidade autoriza ser utilizado para “a modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, bem como alterações das normas edilícias”, é o da Operação Urbana Consorciada.

Instrumentos da Política Urbana

Operação Urbana Simplificada

Emenda 111

- Mantém o conceito geral enunciado, mas muda substancialmente a natureza do instrumento e as condições de sua utilização.
- Deixa de ser obrigatória a aprovação de cada OUS por lei municipal, para depender de:

“aprovação, pelo órgão responsável pelo planejamento urbano, de estudo técnico realizado pelo proponente, respeitado o interesse público na realização da solução proposta”

- Estabelece a “tolerância” possível de alteração de índices urbanísticos a partir de compensação financeira:

I - Acréscimo de dez por cento do Coeficiente de Aproveitamento Máximo - CAM permitido para a área (...);

II - Acréscimo de um pavimento a mais no gabarito;

III - Acréscimo de 10% da Taxa de Ocupação;

IV- Redução do afastamento frontal até o limite do lote.”

Instrumentos da Política Urbana

Operação Urbana Simplificada

- Exclui recursos para o Fundo Municipal do Desenvolvimento Urbano e Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social como alternativas para as contrapartidas

? O instrumento se configura como mecanismo sem respaldo no Estatuto da Cidade para permitir a flexibilização da legislação urbanística que seria pretensamente consolidada com o novo Plano Diretor.

! Na versão proposta pela emenda 111, os limites para flexibilização são dados, diferentemente do texto original do PL 44/2021.

? Entretanto, a OUS passa a ser aprovada pelo próprio Poder Executivo, prescindindo da aprovação de lei específica pela Câmara Municipal.

Instrumentos da Política Urbana

Áreas de Especial Interesse

No PL 44/2021

- A declaração da Área de Especial Interesse se dará através de instrumento legal específico que definirá sua abrangência, objetivos e ações específicas
- No caso de Área de Especial Interesse Social (AEIS), o PL 44/2021 já previa que seria identificada, delimitada e instituída pelo órgão municipal responsável pela política de habitação

Emenda 178

- A declaração da Área de Especial Interesse se dará através de instrumento legal específico de iniciativa do Poder Executivo que definirá sua abrangência, objetivos e ações específicas.

Emenda 174

- A identificação, delimitação e instituição de AEIS “será feita, ouvido o órgão municipal responsável pela política de habitação”

Instrumentos da Política Urbana

Áreas de Especial Interesse

! Pela Emenda 178, as Áreas de Especial Interesse passam a poder ser declaradas somente por ato do Poder Executivo. Contudo a LOM (art. 44, XIV) confere à Câmara a possibilidade de criar Áreas de Especial Interesse. Poderia ser um debate, mas parece depender de alteração da LOM. O PD poderia/deveria estabelecer critérios/procedimentos para criação de Áreas de Especial Interesse.

! Nessa seção, talvez fosse indicado ressaltar também que mudanças de parâmetros urbanísticos aplicáveis na Área de Especial Interesse devem ser instituídas por lei específica.

! De acordo com o texto da Emenda 173, as AEIS visam “reconhecer o direito à cidade das comunidades de baixa renda existentes (...)”. Mas na hipótese de o Poder Executivo não cumprir seu papel em tal reconhecimento, como comunidades poderão obtê-lo, se a instituição de AEIS se dará apenas por ato do Poder Executivo?

Instrumentos da Política Urbana

Áreas de Especial Interesse

! A emenda 174 altera o papel do órgão responsável pela política de habitação na criação de AEIS. Talvez pudesse se considerar que tal tarefa caberia ao órgão responsável pelo planejamento urbano ou conjuntamente pelos dois órgãos. Mas o texto deixa em aberto, o que não parece adequado.

Instrumentos da Política Urbana

Áreas de Especial Interesse Social

No PL 44/2021

- Área de Especial Interesse Social – AEIS: estabelecida para viabilizar soluções habitacionais de interesse social, na qual o Município poderá adotar padrões diferenciados de exigências urbanísticas e de infraestrutura, desde que sejam asseguradas as condições de segurança, higiene e habitabilidade das habitações, incluindo equipamentos sociais, culturais e de saúde, espaços públicos, serviço e comércio de caráter local, sendo dividida em duas categorias:

Emenda 173

- Área de Especial Interesse Social – AEIS: estabelecida para reconhecer o direito à cidade das comunidades de baixa renda existentes e viabilizar soluções habitacionais de interesse social, na qual o Município poderá adotar padrões diferenciados de exigências urbanísticas e de infraestrutura, desde que sejam asseguradas condições de segurança, higiene e habitabilidade das habitações, incluindo equipamentos sociais, culturais e de saúde, espaços públicos, serviço e comércio de caráter local, sendo dividida nas seguintes categorias:

Instrumentos da Política Urbana

Áreas de Especial Interesse Social

No PL 44/2021

- Prevê dois tipos de AEIS, sendo uma de áreas ocupadas e outra de áreas vazias ou subutilizadas. As AEIS 2 – aquelas de áreas vazias ou subutilizadas – são assim classificadas de acordo com o Plano Municipal de Habitação de Interesse Social – PMHIS.

Emenda 173

- Remete também para o PMHIS as AEIS 1 – aquelas de áreas ocupadas.
- Porém, cria um terceiro tipo de AEIS, que engloba todas as áreas ocupadas por população de baixa renda não demarcadas como AEIS 1 ou ZEIS, mas identificadas no SABREN – Sistema de Assentamentos de Baixa Renda do Município ou como aglomerado subnormal do IBGE, além dos conjuntos habitacionais.

Instrumentos da Política Urbana

Áreas de Especial Interesse Social

- ! A alteração dos tipos de AEIS deveria ter menções sobre critérios para inclusão/exclusão de uma área no SABREN e prazo para elaboração/revisão do PMHIS, uma vez que a instituição de AEIS passa a estar vinculada a esses dois instrumentos
- ! Subentende-se que todas as comunidades hoje incluídas no SABREN são AEIS 3. Mas para não haver dúvidas, o Plano Diretor deveria relacionar tais comunidades em um de seus anexos e na impossibilidade de mapeá-las estabelecer prazo para tal providência.

Instrumentos da Política Urbana

Zonas de Especial Interesse Social

No PL 44/2021

- Prevista como um tipo de zona do zoneamento urbano para demarcar áreas de favelas com mais de 500 domicílios, “cujas características de ocupação não permitem a consideração do lote como referência para o estabelecimento dos parâmetros urbanísticos”. Distingue como ZEIS 2 aquelas “situadas em áreas sujeitas a regime de proteção ambiental de uso sustentável”.

Emenda 172

- Mantém conceitos similares, porém exclui a referência ao número de domicílios para se demarcar uma área como ZEIS.

Instrumentos da Política Urbana

Zonas de Especial Interesse Social

✓ A exclusão à referência à quantidade de domicílios para classificação como ZEIS parece correta.

! Não fica claro no texto da lei – seja no original, seja no com emendas – se após as intervenções em uma AEIS e definições dos critérios urbanísticos próprios elas se equiparam a ZEIS.

! No fundo, não parece haver diferenças significativas entre AEIS e ZEIS, pois os dois tipos de áreas devem ser objeto de intervenção pública e instaurar regime urbanístico específico. A diferença ficaria na questão de ter ou não o lote como referência para aplicação de parâmetros urbanísticos.

! O problema de não equiparar AEIS e ZEIS é saber o que ocorre ao final das ações públicas de intervenções urbanísticas e da conclusão da regularização fundiária. Essas áreas perdem o caráter de interesse social e passam a estar no mercado agora regularizadas?

Instrumentos da Política Urbana

Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano

No PL 44/2021

- Os recursos do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano – FMDU serão aplicados com base nos objetivos, diretrizes, ações estruturantes, programas e projetos urbanísticos e ambientais integrantes ou decorrentes do Plano Diretor conforme as seguintes prioridades:

Emenda 169

- Os recursos do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano – FMDU prioritariamente serão aplicados com base nos objetivos, diretrizes, ações estruturantes, programas e projetos urbanísticos e ambientais integrantes ou decorrentes do Plano Diretor conforme as seguintes prioridades:

 A introdução da palavra “prioritariamente” indica que recursos do FMDU poderão, eventualmente, não ser aplicados de acordo com o Plano Diretor.

Instrumentos da Política Urbana

Estudo de Impacto de Vizinhança

No PL 44/2021

- É previsto o instrumento, com algumas definições conceituais para sua aplicação e a previsão de três tipos de Estudos de Impacto de Vizinhança (EIV), a serem adotados de acordo com a localização e complexidade dos empreendimentos.

Emenda 181

- Altera completamente o texto original, eliminando as definições conceituais e os três tipos de EIV.
- Estabelece que o EIV será exigido apenas para empreendimentos “superiores a 80.000.000m² (oitenta mil metros quadrados) de Área Total Construída (ATC) e causadores de impacto na qualidade de vida da população”.
- Remete para regulamentação posterior, pelo Poder Executivo, “os empreendimentos passíveis do estudo por serem potencialmente causadores de impacto de vizinhança”
- A justificativa apresentada é de que:
“A emenda pretende aprimorar a redação do Projeto de Lei Complementar nº 44/2021”.

Instrumentos da Política Urbana

Estudo de Impacto de Vizinhança

! Durante as audiências, por diversas vezes, os representantes do Poder Executivo relataram que tinha sido formada uma comissão do COMPUR para rever o texto do EIV no Plano Diretor, visando aprimorar o desenho do instrumento. Seria importante esclarecer se a Emenda 181 é resultado do trabalho da referida comissão e, se for o caso, apresentado o parecer do COMPUR a respeito.

? A previsão de que apenas empreendimentos com mais de 80.000m² serão passíveis de EIV chama atenção, pois dependendo do local onde se situem e do tipo de atividade podem ter potencial impacto muito distinto.

? A regulamentação posterior repete soluções anteriores do Rio de Janeiro, indo contra a defesa que sempre se fez do PLC 44/2021 de que trazia todos os instrumentos regulamentados, em condições de aplicação.

Transferência do Direito de Construir

- Sem alteração no texto original do PLC 44/2021

Operação Urbana Consorciada

- Apenas uma pequena alteração de redação

Direito de Preempção

- Sem alteração no texto original do PLC 44/2021

Readequação do Potencial Construtivos no Lote

- Ajustes de texto e alterações pontuais

Operação Interligada

- Sem alteração no texto original do PLC 44/2021.