



PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

01/240032/2017

05104117 fls. 45

y

Parecer PG/SUB/CONS 004/2017/FLC

Processo 01/240032/2017

DIREITO URBANÍSTICO. EXERCÍCIO DO DIREITO DE CONSTRUIR. CONTRAPARTIDA. LEI GERAL. PLANO DE OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA. PREVISÃO DE CEPAC'S. ÂMBITO DE INCIDÊNCIA.

I- RELATÓRIO

Trata-se de consulta formulada pela Companhia de Desenvolvimento da Região do Porto (CDURP) a respeito da aplicação da Lei Complementar Municipal nº 156/2015 - que instituiu obrigações relativas à construção de empreendimentos comerciais e serviços de forma geral no âmbito do Município do Rio de Janeiro - especificamente em relação aos empreendimentos realizados na Área Especial de Interesse Urbanístico (AEIU) do Porto do Rio, instituída pela LC 101/2009.

Primeiramente encaminhada à d. PG/PADM, esta informou já haver sobre o tema a Manifestação Técnica PG/PADM/URB/258/2016/ATP, no sentido da aplicação da Lei Complementar Municipal nº 156/2015 aos empreendimentos realizados na Área Especial de Interesse Urbanístico (AEIU) do Porto do Rio, pois referida lei não a excepcionou do âmbito de sua aplicação, não cabendo ao intérprete (aplicador) da lei criar uma distinção não prevista na norma.

SUBPROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Travessa do Ouvidor, nº 4, 22º andar - Centro

Rio de Janeiro - RJ - Cep 20040-040

Telefones: (21) 3083-8444 e 3083-8443 • Fax: 3083-8034



A Companhia de Desenvolvimento da Região do Porto (CDURP), contudo, suscitou nova oitiva à Procuradoria Geral do Município especificamente a respeito da suposta incidência de *bis in idem* em termos de exigência para construir na Área Especial de Interesse Urbanístico (AEIU) do Porto do Rio, já que a Lei Complementar Municipal nº 100/09 ao instituir a operação urbana consorciada na região adotou os Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPACs) como instrumento de outorga do direito de construir dos imóveis lá localizados, na forma prevista em seu plano de operação urbana consorciada.

Além disso, a ocorrência de *bis in idem* também estaria evidenciada em razão da semelhança na destinação dos recursos prevista no art. 2º da Lei Complementar Municipal nº 156/15, se comparada à destinação dos recursos oriundos da emissão dos Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPACs).

É o relato.

II- FUNDAMENTAÇÃO

A consulta jurídica consiste na aplicação de lei geral ordenadora do exercício do direito de construir em solo urbano em área onde previamente foi instituída operação urbana consorciada, com previsão de emissão de CEPAC's – certificados de potencial adicional de construção, conversíveis em direito de construir nos imóveis situados na região do instrumento urbanístico.

A Operação Consorciada Urbana é definida no art. 32, § 1º da Lei Federal nº 10.257/01, *in verbis*:

Art. 32. § 1º Considera-se operação urbana consorciada o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público.



PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

01240 03212017
05104117 fls-47
M

municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental.

Trata-se de iniciativa do Poder Público que arregimenta diversos atores sociais no intuito de revitalizar e melhor estruturar determinada região da cidade. A doutrina elucida sua natureza jurídica como:

*“um conjunto de atos administrativos, contratos administrativos e procedimentos administrativos realizados no exercício da função urbanística (...) para fins de consecução de um plano de transformação urbanística / ambiental de uma determinada área do Município. A **peculiaridade desse instrumento é que a função urbanística é exercida com a participação da iniciativa privada, que a financiará (ainda que não totalmente) mediante o pagamento de contrapartidas aplicáveis exclusivamente na área de operação**, conforme estabelece o art. 33, par. 1º da Lei nº 10.257/01”.*¹

Como se percebe, o instituto pode ser enquadrado naquilo que se convencionou chamar de **urbanismo concertado**, que, por sua vez, se vincula ao conceito mais amplo de administração concertada, ligado à concepção de que na organização da ocupação da cidade há a atuação de entes estatais em conjunto com particulares no exercício da atividade urbanística, mediante aplicação de técnicas e métodos variados², expressão do princípio da consensualidade no âmbito administrativo.

¹ “Operação urbana consorciada: normas gerais sobre o instituto constantes dos arts. 32 a 34 do Estatuto da Cidade” – Alexandre Levin. Boletim de Direito Municipal BDM – Janeiro/2013. Pag. 24/25.

² Op. Cit. Pag. 20.



PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

05/240 032/2017
05/04/17 JB-48
Bj

Sua instituição exige lei específica com conteúdo mínimo previsto no plano de operação urbana consorciada, na forma do art. 33 da Lei 10257/01. Dentre os diversos requisitos, destacamos, para fins dessa consulta, o inciso VI que prevê:

“Art. 33. Da lei específica que aprovar a operação urbana consorciada constará o plano de operação urbana consorciada, contendo, no mínimo:

VI- contrapartida a ser exigida dos proprietários, usuários permanentes e investidores privados em função da utilização dos benefícios previstos nos incisos I e II e III do §2º do art. 32 desta Lei.”

Assim, cabe à lei que cria a operação urbana consorciada definir as modalidades de contrapartidas a serem aceitas no instrumento urbanístico, de modo a viabilizar o exercício do direito de construir acima de seu coeficiente básico.

Seguindo a normativa federal - norma geral, o art. 2º, par. 3º, inc. I da Lei Complementar Municipal nº 101/09 (instituidora da AEIU do Porto do Rio) estabeleceu a possibilidade do exercício do direito de construir além do coeficiente básico de aproveitamento do imóvel por meio do resgate dos correspondentes CEPAC's – certificados de potencial adicional de construção, na forma do art. 36 da LC 101/09.

Os CEPACs são títulos mobiliários, livremente negociáveis, que possuem valor de face pertinente ao exercício do direito de construir além do coeficiente básico. Apesar de serem de livre circulação, só poderão ser



PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

01124003212017

05104117 fls. 49

4

convertidos efetivamente em direito de construir nos imóveis situados nos limites da área da operação urbana consorciada.

De igual forma, a destinação da arrecadação alcançada com sua alienação está restrita à aplicação na região da operação urbana consorciada, tudo na forma da lei, arts. 34 e 33, §1º, ambos do Estatuto da Cidade, Lei 10257/01.

A instituição do CEPAC's, portanto, se revela em opção do legislador como espécie de contrapartida a ser exigida daqueles que pretendem construir na área da operação urbana consorciada, e somente naquela área.

Com a instituição da operação, cria-se, assim, microcosmos urbano, com regras e parâmetros urbanos próprios, todos buscando a revitalização de determinada região.

Não por outro motivo, o art. 36, parágrafo 2º da Lei Complementar municipal nº 101/09 dispôs que "*a contrapartida da outorga onerosa do potencial adicional de construção prevista no caput deste artigo será realizada através da venda de Certificados de Potencial Adicional de Construção – CEPAC*". E mais adiante estabelece nos parágrafos 6º e 8º do mesmo artigo o limite de estoque de potencial construtivo adicional de construção e do esgotamento da oferta e uso caso este seja atingido.

Para a instituição do CEPAC's, fixação de seu valor, seja em reais, seja em metros quadrados, há a necessidade de se estabelecer um sistema completo, com o dimensionamento de quanto de construção será absorvido na região, local que vem recebendo a melhoria de sua infra-estrutura graças à própria operação urbana.

Admitir outra forma de contrapartida, ignorando os parâmetros considerados para fins de emissão/circulação/resgate dos CEPAC's, depois de

SUBPROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Travessa do Ouvidor, nº 4, 22º andar– Centro

Rio de Janeiro – RJ – Cep 20040-040

Telefones: (21) 3083-8444 e 3083-8443 • Fax: 3083-8034



estabilizada a operação, lançada ao mercado nos idos de 2009/2010, nos parece incongruente. Nesse sentido é a doutrina especializada sobre a matéria:

*“Urge, então, que o plano das operações já faça a previsão da contrapartida a cargo dos interessados privados- proprietários, usuários permanentes e investidores privados. Para tanto, estudos de viabilidade técnica serão indispensáveis, porque, como já dito anteriormente, podem ser de diversa natureza os componentes da contrapartida, **cabendo à lei, por isso mesmo, defini-los previamente para conhecimento de todos os interessados.**”³ Grifos nossos*

Não quisesse o legislador municipal destacar a região do Porto dessa cidade para dar a ela um tratamento urbanístico específico, não teria aprovado a operação urbana consorciada.

Uma vez instituída a ferramenta urbanística, nos parece que **eventual alteração devesse ser expressa, não se interpretando a omissão como flexibilização** ou ainda revogação de todo um sistema arrecadatório de receitas complexo, que envolve emissão de títulos mobiliários, sujeitos inclusive à fiscalização da CVM.

Desta forma, muito embora a Lei Complementar Municipal nº 156 não excepcione expressamente do âmbito de sua aplicação a AEIU do Porto do Rio, as disposições especiais relacionadas à área, bem como a incidência do Princípio da Boa - Fé Objetiva (art. 422, Código Civil), que deve pautar todas as relações da Administração com particulares em colaboração para cumprir os objetivos da OUC, indicam que os empreendedores da AEIU do

³ CARVALHO FILHO. José Carlos. *Comentários ao Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2. Ed., 2006, p. 221.



PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

011240 032/2017
05104117 fls. 51

Porto do Rio que adquiriram os CEPACs não precisam se submeter também às obrigações previstas na lei geral, por possuírem a legítima expectativa e, mais do que isso, o título hábil e suficiente para exercício do direito de construir nos imóveis situados nos limites da região abrangida.

Do contrário, o atingimento dos objetivos da Operação Urbana Consorciada por meio da parceria com os empreendedores estaria comprometida. Isso porque a Administração estaria a primeiramente anunciar a CEPAC como forma de outorga do direito de construir na AEIU do Porto do Rio, para depois adicionar a essa outorga outras obrigações, o que violaria a confiança dos adquirentes das CEPACs.

A interpretação teleológica aqui defendida é expressa em diversas normas. Podemos citar a Lei Municipal de Niterói n° 306, autorizadora da instituição da Operação Urbana Consorciada no âmbito daquela municipalidade, que dispõe no art. 8^o que os parâmetros de uso e ocupação do solo especificamente aplicáveis à área de abrangência da OUC da Área Central deverão prevalecer sobre quaisquer outros, ainda que estabelecidos em leis supervenientes do Município de Niterói, exceto se tais leis supervenientes expressamente alterarem os parâmetros urbanísticos ora previstos para a área da OUC da Área Central.

Ou seja, protegem-se as expectativas e direitos dos parceiros privados quanto à observância das regras específicas de ocupação do solo, à luz das peculiaridades que regem a AEIU.

⁴ Art. 8º Os parâmetros de uso e ocupação do solo especificamente aplicáveis à área de abrangência da OUC da Área Central estão detalhados no Anexo III desta Lei, observada sua divisão em Setores e Subsetores do Anexo II, devendo tais parâmetros prevalecer sobre quaisquer outros, ainda que estabelecidos em leis supervenientes do Município de Niterói, exceto se tais leis supervenientes expressamente alterarem os parâmetros urbanísticos ora previstos para a área da OUC da Área Central.



M

Outro exemplo se constata na Lei Municipal de São Paulo n° 13.430/2002 (Plano Diretor Estratégico), art. 234⁵, o qual ressalva a utilização de instrumentos urbanísticos nas áreas localizadas nos perímetros de Operações Urbanas Consorciadas já existentes, pois estas deverão ser regidas por leis específicas.

Tais disposições são justificadas também pelo art. 2°, par. 2°, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, *in verbis*:

Art. 2º. § 2º A lei nova, que estabeleça disposições gerais ou especiais a par das já existentes, não revoga nem modifica a lei anterior. Grifos nossos

Trazendo essa sistemática para o caso em tela, a Lei Complementar Municipal n° 156/15, posterior e geral, não modificou a anterior Lei Complementar Municipal n° 101/09, que traz normas específicas sobre a AEIU do Porto do Rio.

Ambas devem conviver no ordenamento jurídico, cada qual com seu âmbito de aplicação.

Enquanto a primeira trata de norma geral de outorga do direito de construir no Município, a segunda trata especificamente de uma operação urbana consorciada, instrumento que regula, dentre outros aspectos, o exercício do direito de construir no local, sendo lei especial, devendo, por isso, prevalecer na região a que se refere.

⁵ Art. 234. Nas áreas localizadas no interior dos perímetros de Operações Urbanas Consorciadas já existentes, a utilização de qualquer dos instrumentos previstos neste Plano Diretor, especificamente nas Seções I, II, III, IV, V e VI, Capítulo III do Título III, deverão ser obedecidas as regras estabelecidas nas leis específicas.



III- CONCLUSÃO

Com tais razões, entendemos que as obrigações previstas na Lei Complementar Municipal nº 156/2015 não se aplicam aos empreendimentos realizados na Área Especial de Interesse Urbanístico (AEIU) do Porto do Rio, pois a Lei Complementar nº 100/09 institui operação urbana consorciada na região, estabelecendo um sistema próprio de contrapartida a ser exigida dos proprietários, consistente nos CEPACs (Certificados de Potencial Adicional de Construção) como instrumento de outorga do direito de construir além do coeficiente básico na Área Especial de Interesse Urbanístico (AEIU) do Porto do Rio.

Tal entendimento leva em conta a sistemática da operação urbana consorciada tal como prevista na LC 101/09, além da observância do princípio da boa-fé objetiva e das normas gerais de interpretação legal.

Essas as considerações acerca da matéria, as quais submetemos ao d. PG/SUB/CONS.

Fernanda Lousada Cardoso
Procuradora Assessora
Subprocuradoria-Geral do Município - RJ
Mat. 11/221.196-9 OAB-RJ 108.112



PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

01/240.032/2017
05/04/17 fls 54
y

Processo Administrativo nº01/240.032/2017

VISTO

Aprovo a íntegra do Parecer PG/SUB/CONS nº004/FLC /2017.

À CDURP em prosseguimento.

Rio de Janeiro, 26 de maio de 2017.

MARCELO SILVA MOREIRA MARQUES

Subprocurador Geral do Município do Rio de Janeiro

Marcelo Silva Moreira Marques
Subprocurador-Geral do Município do RJ
Mat. 11/156351-9 OAB - 79576

SUBPROCURADORIA GERAL DE CONSULTORIA

Travessa do Ouvidor, nº 4 – 22º andar - Centro – Rio de Janeiro – RJ – Cep 20040-040

Telefones: (21) 3083-8049 e 3083-8444