



DEPARTAMENTO DE DIREITO

NÚCLEO DE ESTUDOS CONSTITUCIONAIS

GRUPO DE PESQUISA E EXTENSÃO TERRAS E LUTAS

NOTA TÉCNICA

**Políticas e direitos fundiários em âmbito municipal: a revisão do
Plano Diretor da Cidade do Rio de Janeiro**

Outubro de 2023

Grupo de Pesquisa e Extensão Terras e Lutas

Coordenação:

Adriano Pilatti

Ana Carolina Mattoso Lopes

Rafael da Mota Mendonça

Autoras e autores desta Nota Técnica:

Adriano Pilatti

José Luiz Amorim Ribas filho

Leandro Serra

Lucas de Souza Oliveira

Maíra Moreira

Pedro Marcos Ferreira Fortunato de Oliveira

Rachel Louise Braga Delmàs Leoni Lopes de Oliveira

Taiana de Castro Sobrinho

Felipe Cruz Akos Litsek

SUMÁRIO

| | |
|--|-----------|
| Introdução | 4 |
| 1. O direito à moradia e a participação social na política urbana constitucional | 5 |
| 2. PLC 44/21: regularização fundiária, termo territorial coletivo e AEIS/ZEIS | 13 |
| 2.1. Regularização fundiária urbana: regulamentação da lei federal nº 13.465/2017 | 13 |
| 2.2. Termo Territorial Coletivo – TTC | 20 |
| 2.3. ZEIS, AEIS e o princípio da não remoção | 25 |
| 3. Recomendações e propostas a serem examinadas pelo Poder Legislativo | 33 |
| Conclusões | 39 |
| Sobre o Grupo de Pesquisa e Extensão Terras e Lutas | 41 |
| Referências Bibliográficas | 42 |

NOTA TÉCNICA

Políticas e direitos fundiários em âmbito municipal: a revisão do Plano Diretor da Cidade do Rio de Janeiro

Grupo de Pesquisa e Extensão Terras e Lutas

Introdução

Esta Nota Técnica pretende contribuir com as discussões relativas à revisão decenal do plano diretor do Município do Rio de Janeiro. Atualmente em sua fase legislativa, a revisão já atravessou inúmeras etapas de reflexão, elaboração, crítica e reformulação do texto atualmente autuado como o projeto de lei complementar nº 44 de 2021. Desde 2020, o Grupo de Pesquisa e Extensão Terras e Lutas, vinculado ao Núcleo de Estudos Constitucionais do Departamento de Direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro - PUC-Rio, acompanha o processo de revisão e reflete construtivamente sobre ele.

O Grupo Terras e Lutas foi criado em 2013, com a proposta de articular pesquisa e extensão por meio do acompanhamento jurídico de situações de ameaça, violação ou denegação de direitos fundamentais nos contextos urbano e agrário. Por afinidade temática e pelas demandas evidenciadas nas audiências públicas acompanhadas pelo grupo, os temas versados nesta Nota giram em torno das políticas e direitos fundiários em âmbito municipal, especialmente a regularização fundiária, o instrumento do termo territorial coletivo e a interação entre zoneamento e moradia que se materializa nos instrumentos das AEIS/ZEIS.

Por isso, esta Nota foi organizada em três tópicos: o tópico 1 tratará do direito à moradia no âmbito política constitucional urbana e da participação social no planejamento urbano; o tópico 2 abordará três temas centrais versados no PLC 44/202 — regularização fundiária urbana, termo territorial coletivo, e AEIS/ZEIS; o tópico 3 trará propostas

decorrentes dos tópicos anteriores, sintetizadas com o objetivo de subsidiar a apresentação e a deliberação sobre as emendas ao PLC 44/2021 pelos Vereadores da Câmara Municipal.

1. O direito à moradia e a participação social na política urbana constitucional

O direito à moradia tem hoje assento constitucional no art. 6º da Constituição de 1988, que estabelece: “são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados”. A inclusão do direito à moradia no art. 6º se deu a partir da Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000. Em que pese a inclusão tardia do direito à moradia textualmente no art. 6º da Constituição da República, seu reconhecimento como direito social fundamental se afirmava antes mesmo de sua inclusão expressa no texto constitucional, eis que inerente aos princípios e direitos constitucionais fundamentais¹.

A satisfação plena de outros direitos fundamentais depende da garantia de moradias dignas. Sem garantia universal do direito à moradia não há como construir sociedade livre, justa e solidária, nem como erradicar a pobreza e reduzir das desigualdades (CF, art. 3º, I e III), nem como respeitar a dignidade da pessoa humana, um dos fundamentos da própria República e da Ordem Social (CF, art. 1º, III, e at. 170, *caput*).

A implementação de políticas e ações públicas de promoção do direito à moradia é matéria de competência comum da União, os Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (CF, art. 23, IX). Tais políticas e ações públicas devem ser implementadas com eficácia, seja no que concerne à construção e conservação direta de moradias para as pessoas vulneráveis,

¹Conforme Ingo Sarlet (2011. p. 69): “Para além disso, sempre haveria como reconhecer um direito fundamental à moradia como decorrência do princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, da CF/1988), já que este reclama, na sua dimensão positiva, a satisfação das necessidades existenciais básicas para uma vida com dignidade, podendo servir até mesmo como fundamento direto e autônomo para o reconhecimento de direitos fundamentais não expressamente positivados, mas inequivocamente destinados à proteção da dignidade”.

seja no que concerne à utilização de meios jurídicos de promoção do direito fundamental à moradia e de cumprimento da função social da propriedade.

Por se tratar de direito social diretamente relacionado a assegurar o mínimo existencial, a moradia de grupos vulneráveis é objeto de políticas públicas de concessão de habitações, sendo, contudo, flagrante o déficit de concessão das moradias necessárias a que o direito seja efetivado em caráter universal. O direito à moradia é exercido a partir de diferentes situações jurídicas privadas, em que o destinatário do direito frui a moradia em imóvel alheio, a partir de relações jurídicas formais ou não. Partindo dessa premissa, o direito à moradia pode ser concebido como direito social existencial fundamental cujo exercício depende de garantia de acesso a imóvel próprio, ou a imóvel alheio destinado a esse fim.

O dramático elevado habitacional brasileiro inúmeras vezes impõe às populações mais vulneráveis a busca do exercício do direito à moradia por meio de ocupações, loteamentos irregulares e construção de moradias precárias, desprovidas de mínimas condições de conforto, segurança, salubridade — dignidade, enfim. Esse contexto determina que a solução dos problemas da moradia não se dê exclusivamente a partir de projeto de promoção futura de unidades habitacionais, mas a proteção de moradias individuais ou coletivas que se achem ameaçadas, face sua informalidade ou eventuais situações adversas como despejos de moradias individuais ou coletivas.

Em situações de ameaça à moradia, especialmente às moradias dos vulneráveis, que emergem em meio a conflitos possessórios, os direitos fundamentais devem ser garantidos em todas as situações jurídicas. Os conflitos em torno de bens imóveis destinado à moradia devem, portanto, ser enfrentados com observância do princípio da função social da propriedade.(CF, art. 5º, XXIII, art. 170, III, art. 182, § 2º e 186). Porém, como se nota em decisões judiciais proferidas em ações possessórias, segundo os dados coletados por Mariana Trotta Dallalana Quintans, Ana Claudia Diogo Tavares e Fernanda Maria da Costa Vieira (2023), atualmente raros são os casos em que tais decisões contemplam em sua

fundamentação a função social da propriedade como razão de decidir², e raríssimos aqueles em que protegem a moradia a partir do cumprimento da função social da propriedade.

Para além da previsão constitucional, o conteúdo efetivo da função social da propriedade deve ser modulado tendo em mira os objetivos a serem alcançados pelo cumprimento desta^{3[6]}. O cumprimento da função social da propriedade deve consubstanciar-se, portanto, em mais do que simplesmente a simples utilidade social genérica do bem, muitas vezes invocada pelo proprietário para retomada de imóvel objeto de ocupação, em detrimento da garantia da moradia aos moradores efetivos.

O cumprimento de função social da propriedade imobiliária exige, assim, que o exercício do direito de propriedade se dê com respeito às diretrizes constitucionais em matéria de políticas ambientais e fundiárias, tanto em âmbito urbano como agrário. Especialmente em meio a conflitos e disputas possessórias sobre imóveis utilizados para moradia, a função social da propriedade deve operar como critério decisório inafastável, pois a propriedade deve ser utilizada em consonância com a promoção da valores existenciais e da justiça distributiva.

Na promoção do direito existencial à moradia, o exame do cumprimento da função social da propriedade imobiliária deve garantir que a propriedade como valor econômico não se sobreponha ao exercício do direito fundamental de moradia. Para tanto, os instrumentos legislativos devem delinear, de forma mais concreta, ainda que não seja possível esgotar o

² As autoras analisam as pesquisas: QUINTANS, Mariana Trotta Dallalana. A magistratura fluminense: seu olhar sobre as ocupações do MST; MILANO, Giovanna Bonilha. Conflitos fundiários urbanos e Poder Judiciário e BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Instituto de Ensino e Pesquisa; INSTITUTO PÓLIS. Conflitos fundiários coletivos urbanos e rurais: uma visão das ações possessórias de acordo com o impacto do novo Código de processo civil.

³ Conforme Mauro Grondona (2018. p. 23) em tradução livre: “E assim, se analisarmos a função social da propriedade privada em termos da política do direito, em particular, há dois objetivos gerais que conformam a propriedade privada precisamente socialmente conotando-a: i) enfraquecer as faculdades tradicionais, os poderes, as liberdades do proprietário privado; ii) Fortalecer as possibilidades de benefícios sociais, e assim fortalecer o que podemos chamar de medidas substantivas de justiça, a partir da apropriação do direito subjetivo e na lógica da justiça redistributiva: eu removo daqueles que têm mais, ou pelo menos daqueles que têm, e eu dou para quem tem menos, ou quem não tem.”

efetivo conteúdo da função social, mecanismos de promoção efetiva do direito fundamental à moradia.

Na perspectiva da promoção da moradia, a revisão dos planos diretores municipais é instrumento fundamental de democratização da política urbana constitucional e da gestão das cidades. Para tanto, é necessário que todas as fases da revisão obedeçam o Estatuto da Cidade e a Lei Orgânica municipal, especialmente naquilo que exigem a participação da sociedade civil na elaboração e deliberação sobre o projeto de lei. A atual revisão do Plano Diretor do Rio de Janeiro está marcada por obstáculos à plena e efetiva participação da sociedade civil. Apenas uma postura deferente para com as demandas sociais por parte da Câmara Municipal pode impedir a concretização de prejuízos aos direitos de participação da sociedade civil.

Como se recorda, no processo de elaboração da Constituição Cidadã que hoje comemora 35 anos de promulgação, embora a necessidade de elaboração de planos diretores, para fins de aplicação dos instrumentos da política urbana e de exigência de cumprimento da função social da propriedade, não fosse esperada pelo Movimento Nacional Pela Reforma Urbana em 1988 (BONDUKI, 2018. p. 101), a importância que esses planos diretores ganharam no texto constitucional positivado mobilizou a atenção dos movimentos sociais e dos planejadores urbanos para a necessidade de torná-los ferramentas efetivamente democráticas (COELHO, 1990).

Ao longo da década de 1990, antes que fosse editado o Estatuto da Cidade, várias cidades brasileiras elaboraram seus planos diretores, inclusive a cidade do Rio de Janeiro em 1992 (lei complementar nº 16 de 1992). Nesta época, os temas da política urbana foram sendo incorporados nas Constituições Estaduais e nas Leis Orgânicas Municipais, inclusive em razão do esforço político do Movimento Nacional Pela Reforma Urbana (AVRITZER, 2010. p. 205-221). No Rio de Janeiro, isto ocorreu com a edição da Lei Orgânica Municipal (LOM) em 1990 que, no parágrafo 3º do seu artigo 452⁴, prevê a garantia da participação

⁴ § 3º - É garantida a participação popular através de entidades representativas da comunidade, nas fases de elaboração, implementação, acompanhamento e avaliação do plano diretor.

popular nas fases de elaboração, implementação, acompanhamento e avaliação do plano diretor.

A lei federal nº 10.257 de 2001, conhecida como o Estatuto da Cidade, regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal que tratam da Política Urbana. Em especial, o seu capítulo III (artigos 39 a 42-B) versa sobre os procedimentos de elaboração e fiscalização, o conteúdo mínimo e os casos de obrigatoriedade da edição dos planos diretores municipais. Em razão de ter sido concebido num demorado processo legislativo (12 anos entre a apresentação do PL 181/1989 e a publicação da lei 10.257/2001) que foi atravessado por estas demandas sociais a respeito da questão urbana, o Estatuto da Cidade também exige a participação da sociedade civil no processo de sua elaboração (art. 40, parágrafos 3^o e 4^o).⁶

Conforme o Estatuto da Cidade (art. 40, § 4^o, I) e a Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro (art. 452, §3^o), a elaboração dos planos diretores municipais deve ser participativa em todas as suas etapas, sendo dever dos Poderes Executivo e Legislativo franquear a discussão pública tanto do texto elaborado pelo executivo O próprio Estatuto da Cidade tipifica como improbidade administrativa a conduta do Prefeito e de outros agentes públicos que deixarem de tomar providências para a revisão do plano diretor a cada 10 anos e para a garantia de participação social no processo de elaboração e revisão do plano (art. 52, incisos VI e VII).⁷

A despeito das exigências legais dispostas acima, o processo de revisão do Plano Diretor do Município do Rio de Janeiro não contemplou suficientemente a participação da

⁵ § 3o A lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos.

⁶ § 4o No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão: I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade; II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos; III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

⁷ Art. 52. Sem prejuízo da punição de outros agentes públicos envolvidos e da aplicação de outras sanções cabíveis, o Prefeito incorre em improbidade administrativa, nos termos da Lei no 8.429, de 2 de junho de 1992, quando: (...) VI – impedir ou deixar de garantir os requisitos contidos nos incisos I a III do § 4o do art. 40 desta Lei; VII – deixar de tomar as providências necessárias para garantir a observância do disposto no § 3o do art. 40 e no art. 50 desta Lei; (...)

sociedade civil. Tal processo se iniciou formalmente em 2018, quando o Comitê Técnico de Acompanhamento do Plano Diretor (CTPD), órgão interno à Secretaria Municipal de Urbanismo (SMU), publicou o relatório de diagnóstico do Plano Diretor vigente desde 2011.⁸ A partir de 2019, SMU passou a conduzir sessões plenárias junto à sociedade civil no âmbito do Grupo de Interlocutores para a Revisão do Plano Diretor.

A emergência da pandemia de COVID-19, a partir de março de 2020, modificou completamente as condições materiais para realização destes procedimentos e para o exercício dos direitos de participação mencionados. Isto se deu não apenas em razão do risco à saúde individual e coletiva inerente às reuniões públicas durante a pandemia, como também em razão das desigualdades no acesso às tecnologias utilizadas para a comunicação remota e do fato de que as decorrências sanitárias e econômicas da pandemia modificaram a ordem de prioridades da sociedade civil e sua capacidade de se organizar e participar ativamente destes espaços.

Embora os tribunais não tenham firmado jurisprudência específica sobre a revisão dos planos diretores municipais durante a pandemia de COVID-19, houve um consenso dentre os Ministérios Públicos e Defensorias Públicas estaduais no sentido de que as revisões de planos diretores deveriam ser suspensas enquanto a pandemia não fosse superada, com manifestações expressas dos Ministérios Públicos do Rio Grande do Sul, Ceará, Goiás, Santa Catarina, Paraná, Pará e São Paulo, e das Defensorias Públicas do Rio Grande do Norte e de São Paulo (RIBEIRO; PEREIRA, 2021. p. 280-282).

No primeiro trimestre de 2021, foi publicado um edital de chamamento público para seleção de entidades que poderiam colaborar com a produção do texto do projeto de lei de revisão do Plano Diretor a ser apresentado pelo Poder Executivo através de uma metodologia

⁸ Diagnóstico Intersetorial Integrado da Cidade do Rio de Janeiro: Relatório Técnico CTPD 2018. Disponível em <http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/10402268/4259609/Relatorio_CTPD_2018_Diagnostico_Intersetorial_Integrado_Completo.pdf> Acesso em 15 jul. 2023.

integralmente virtual.⁹ A participação da sociedade civil nesta etapa do processo foi insuficiente, tanto em razão de uma metodologia estabelecida unilateralmente pelos agentes públicos municipais, como em razão das dificuldades inerentes a uma participação democrática durante a pandemia, sem a possibilidade de reuniões presenciais e diante da desigualdade estrutural no acesso à tecnologia.

Os Grupos de Trabalho junto à sociedade civil se reuniram apenas nos meses de abril e maio de 2021. A partir de junho, o poder executivo realizou 3 audiências públicas temáticas e 5 audiências públicas regionalizadas por área de planejamento. Em agosto do mesmo ano a minuta do projeto de lei já havia se tornado pública. Os agentes municipais aventaram que a obrigatoriedade de revisão decenal prevista no Estatuto da Cidade, e a tipificação de improbidade administrativa ao prefeito que desobedecesse este prazo, justificariam o pouquíssimo tempo dado para a efetiva contribuição da sociedade civil na elaboração do projeto de lei.

Juridicamente, no entanto, não havia razão para temer a imputação de improbidade administrativa ao prefeito caso o processo de revisão fosse prorrogado. Em primeiro lugar, porque não é possível responsabilizar os agentes públicos por improbidade administrativa sem a comprovação de que tenham agido com dolo e, mesmo antes da alteração da lei de improbidade administrativa ocorrida em 2021, a jurisprudência sempre exigiu que houvesse, ao menos, culpa na conduta do agente (STJ, Ag. Int. no REsp. 1450533 e Ag. Int. no REsp. 1774729, entre outros).

Eventual prorrogação do processo de revisão teria evidente finalidade de ampliar a participação da sociedade civil, cumprindo os artigos 452, §3º da LOM do Rio de Janeiro e o artigo 40, §4º, inciso I do Estatuto da Cidade, acima referidos, de modo que estaria ausente o dolo de violação do prazo decenal. Ao mesmo tempo, não se poderia dizer que haveria culpa

⁹ Chamamento Público para seleção de organizações da sociedade civil para participar do processo de elaboração da revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Sustentável e da Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo da Cidade do Rio de Janeiro. Disponível em <<https://planodiretor-pcrj.hub.arcgis.com/pages/chamamento-publico>> Acesso em 15 jul. 2023.

do agente público porque a necessidade de prorrogação decorria especialmente do contexto pandêmico, ausente qualquer negligência imputável ao prefeito.

O PLC 44/2021 foi enviado à Câmara Municipal em setembro de 2021. Conforme o art. 346 da LOM, o projeto de lei foi debatido no âmbito da Comissão Especial do Plano Diretor, no âmbito da qual foi objeto de inúmeras audiências públicas. Os temas escolhidos para a presente nota técnica decorrem de uma seleção dos assuntos mais reivindicados pela sociedade civil nestas oportunidades: o déficit de participação ao longo do processo, as políticas de agricultura urbana, a regularização fundiária, o termo territorial coletivo, as ZEIS e AEIS e o princípio da não remoção.

Embora as autoridades públicas do poder executivo tenham aludido ao fato de que as audiências realizadas pelo legislativo seriam suficiente para suprir o déficit qualitativo e quantitativo de participação da sociedade civil até então, uma série de eventos ocorridos durante a tramitação legislativa indica o contrário.

Durante os anos de 2021 e 2022, uma série de projetos de lei que tratam de temas de direito urbanístico foram propostos pelo Poder Executivo municipal, tais como o PLC 11/2021 que criou o Programa Reviver Centro, o PLC 72/2022 que instituiu a Operação Urbana Consorciada do Parque Municipal de Inhoaíba e o PLC 88-A/2022 que criou uma nova legislação de “mais-valia” para a legalização e licenciamento de construções.

Além de contrariarem uma das diretrizes centrais do PLC 44/2021, que é a centralização e simplificação da legislação urbanística, estas medidas prejudicaram o debate público a respeito do planejamento urbano municipal por promoverem a segregação e pulverização da atenção da sociedade civil. Ademais, o fatiamento da tramitação das propostas legislativas do executivo faz com que o regime qualificado de debates públicos e participação da sociedade civil previsto para a revisão do Plano Diretor seja seletivamente afastado das matérias de interesse do Poder Executivo.

Em novembro de 2022, após as audiências públicas realizadas pela Comissão Especial do Plano Diretor, o Poder Executivo apresentou 217 emendas ao PLC 44/2021. Era de se esperar que estas emendas refletissem os acúmulos e consensos alcançados após mais de um ano de tramitação legislativa. No entanto, em grande medida, as emendas do executivo suprimiram dispositivos de interesse da população carioca.

A realização de novas audiências públicas após a apresentação das emendas, bem como a desistência – por parte do Poder Executivo – de inúmeras das emendas apresentadas não foi suficiente para remediar a situação. A atuação do Poder Executivo ao longo de todo o processo de revisão, inclusive após o início da tramitação legislativa do PLC 44/2021, trouxe obstáculos à participação da sociedade civil exigida pela Constituição Federal, pelo Estatuto da Cidade e pela Lei Orgânica do Município.

Estes fatos fazem pairar sobre o processo de revisão do Plano Diretor municipal o espectro da violação das normas de garantia de participação popular. O cumprimento destas normas não pode ser meramente formal. Se os pleitos apresentados pela sociedade civil não forem objeto de efetiva deliberação ao longo da segunda discussão do PLC 44/2021, esse espectro se converterá em efetivo prejuízo à participação popular, o que poderia ensejar medidas judiciais contra a tramitação do projeto de lei e contra as autoridades públicas – executivas e legislativas – envolvidas (SOUZA; SOUZA, 2021. p. 233).

2. PLC 44/2021: regularização fundiária urbana, termo territorial coletivo e AEIS/ZEIS

Este tópico se destina a uma análise do projeto de revisão do Plano Diretor que tem como foco as questões relativas às três dimensões explicitadas.

2.1. Regularização fundiária urbana: regulamentação da lei federal nº 13.465/2017

A regularização fundiária é um conceito do direito urbanístico que expressa um amplo conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam a estender a

proteção do poder público sobre a posse de imóveis ocupados informalmente. Há décadas, estas medidas são implementadas pelas Administrações Públicas através de variadas legislações federais e locais.

Os instrumentos da regularização fundiária urbana (REURB) foram sistematizados na lei federal nº 11.977/2009 e, mais recentemente, ganharam um novo marco normativo geral e sistematizado na lei federal nº 13.465/2017. Entre outras inovações, a lei de 2017 desvinculou a regularização fundiária do instrumento das ZEIS, criou um instrumento de concessão da propriedade privada sobre imóveis públicos (a legitimação fundiária) e deu protagonismo aos municípios na condução do procedimento de regularização.

A exigência de regulamentação por legislação local ou por decreto do Poder Executivo sempre foi um entrave central à implementação da política urbana. No entanto, o marco nacional da regularização fundiária urbana dado pela lei nº 13.465/2017 dispensa expressamente a regulamentação local. Em outras palavras, seus instrumentos e procedimentos são autoaplicáveis.

Isto decorre não apenas da literalidade do art. 28, parágrafo único, da lei nº 13.465/2017¹⁰, como também do fato de que sua implementação pode ser requerida às autoridades municipais diretamente pelos seus beneficiários, de modo que a omissão na aplicação da REURB pelo poder público configura violação aos direitos subjetivos dos ocupantes dos núcleos urbanos informais, justificando inclusive a alegação de tal violação como pretensão ou exceção defensiva em ações judiciais.

A despeito da autoaplicabilidade da lei nº 13.465/2017, os municípios dispõem de competência autônoma para dispor sobre assuntos de interesse local e relativos ao ordenamento, planejamento e ocupação do território, inclusive podendo complementar as legislações federais e estaduais, tudo conforme o art. 30, incisos I, II e VIII da Constituição Federal. Além disso, a própria lei federal nº 13.465/2017 menciona inúmeras competências dos municípios no âmbito da REURB, incluindo a condução do procedimento e até mesmo

¹⁰ Parágrafo único. Não impedirá a Reurb, na forma estabelecida nesta Lei, a inexistência de lei municipal específica que trate de medidas ou posturas de interesse local aplicáveis a projetos de regularização fundiária urbana.

possibilidade de acrescentar requisitos ao projeto urbanístico (art. 36, IX) para além dos já mencionados na lei federal.

Portanto, conforme reconhecem integrantes da Procuradoria Geral do Município do Rio de Janeiro (CORREIA, 2020), é constitucional e até recomendável que seja editada legislação municipal que estabeleça disposições de interesse local para o Rio de Janeiro no que se refere à implementação da REURB.

Embora eventuais disposições municipais sobre a REURB pudessem, e ainda possam, ocorrer por meio de uma lei municipal especialmente destinada ao tema, o Poder Executivo optou por dispor sobre a matéria no PLC 44/2021, atendendo inclusive à diretriz de centralização da legislação urbanística que inspira o atual processo de revisão do Plano Diretor.

O texto original apresentado no PLC 44/2021 repete, em larga medida, as disposições da lei nº 13.465/2021. Em razão de discussões travadas pela sociedade civil junto aos técnicos do Poder Executivo nos grupos de trabalho, as felizes exceções foram a inclusão da precedência, “sempre que possível”, das obras de urbanização sobre a titulação jurídica dos imóveis (art. 28) e o financiamento cruzado entre a REURB de interesse específico e a REURB de interesse social (art. 34, §2º). Este último dispositivo veio a ser suprimido pela emenda modificativa nº 96, aprovada no parecer conjunto das Comissões da Câmara Municipal e na votação em primeira discussão.

Por estas razões, o que se percebe é que o atual texto do PLC 44/2021 representa uma perda de oportunidade para inclusão de importantes medidas para aplicação dos instrumentos e procedimentos da REURB no município do Rio de Janeiro. Sem pretensão de esgotar o tema, encaminhamos em seguida algumas propostas que podem vir a se converter em emendas ou, ao menos, subsidiar os debates da votação em segunda discussão do projeto de lei.

A legislação municipal do Rio de Janeiro costuma tratar a distinguir entre

“regularização urbanística” e “regularização fundiária” as duas dimensões daquilo que se costuma chamar de “regularização fundiária plena” nos debates sobre direito urbanístico. Estas expressões remontam à compreensão de que, ainda num contexto de protagonismo da titulação jurídica como ocorre no modelo de REURB na lei 13.465/2017, a regularização fundiária deve ser acompanhada de obras e investimentos que gerem qualidade social e ambiental à vida das comunidades envolvidas.

O parágrafo 3º do art. 36 da lei nº 13.465/2017¹¹ foi muito criticado por prever a possibilidade de que as obras de infraestrutura e melhoria habitacional previstas no projeto de regularização sejam feitas apenas após os títulos de propriedade ou reconhecimento da posse já tenham sido conferidos. É uma previsão que pode enfraquecer a proteção da moradia, sobretudo na REURB de interesse social, na medida em que propicia a gentrificação das comunidades antes mesmo de dar qualidade de vida aos moradores.

É recomendável que fique expresso no texto final que a possibilidade aludida pela expressão “sempre que possível” é estritamente técnica, no sentido de que deve se dar por ato administrativo devidamente motivado em razões suficientes sobre a impossibilidade material de que as obras sejam implementadas em prazo razoável para a espera dos beneficiários, evitando que a demora superlativa das obras imponha também uma demora irrazoável para o processo de titulação.

A utilização da figura do termo de compromisso mencionado no art. 35, X, da lei federal nº 13.465 de 2017 é uma forma de dar segurança jurídica ao direito à moradia adequada nos casos em que as obras de urbanização não sejam feitas antes da titulação e regularização urbanística dos imóveis. Conforme a legislação federal, o termo de compromisso é o instrumento adequado para formalizar as obrigações e o cronograma das obras necessárias, vinculando de forma mais estrita os deveres inerentes à regularização fundiária, sobretudo os deveres do poder público municipal. Diante da competência municipal para suplementar a legislação federal e regulamentar interesses locais em uso e

¹¹ § 3º As obras de implantação de infraestrutura essencial, de equipamentos comunitários e de melhoria habitacional, bem como sua manutenção, podem ser realizadas antes, durante ou após a conclusão da Reurb.

ocupação do solo, bem como do protagonismo municipal na REURB, é interessante que este termo de compromisso seja firmado tão cedo quanto possível, no ato de aprovação do projeto de regularização fundiária ou em momento anterior.

Sobre o financiamento da REURB, dois pontos são de especial importância. Em primeiro lugar, seria muito salutar a inclusão do texto do parágrafo 2º do art. 34, retirado pela emenda modificativa nº 96 apresentada pelo Poder Executivo e, por enquanto, mantida pela Câmara Municipal. Trata-se da previsão de financiamento cruzado entre a REURB-S, voltada para populações de baixa renda, e a REURB-E, voltada para os demais estratos populacionais.

Conforme a parte mantida do texto do art. 34 do PLC 44/2021, o Município do Rio de Janeiro fará REURB-E mediante a cobrança de uma contrapartida urbanística dos particulares e os imóveis de propriedade municipal terão de ser regularizados apenas mediante indenização ao Município. Estas medidas gerarão recursos que podem ser utilizados para subsidiar a REURB-S. O financiamento cruzado destas políticas seria interessante por efetivar o princípio constitucional da eficiência (art. 37 da Constituição Federal), repetido como diretriz da REURB no art. 10, inciso IX, da lei nº 13.465/2017.

Ainda sobre o financiamento da REURB, é importante mencionar a vinculação dos fundos arrecadados com a implementação da outorga onerosa do direito de construir. Conforme o art. 31 do Estatuto da Cidade¹², a aplicação de tais receitas na regularização fundiária é mandatória. Tratando-se de verbas de natureza urbanística, completamente diversas em natureza jurídica dos impostos, sua aplicação vinculada é juridicamente possível e efetivamente acolhida pelo Estatuto da Cidade, que é a norma geral sobre a matéria.

Por isso, a atual redação do art. 99 do PLC 44/2021 é insuficiente ao utilizar a expressão “prioritariamente”. Uma redação deste tipo contraria diretamente o texto da lei federal (Estatuto da Cidade) sem qualquer fundamento de interesse local ou urbanístico.

¹² Art. 31. Os recursos auferidos com a adoção da outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso serão aplicados com as finalidades previstas nos incisos I a IX do art. 26 desta Lei.

Portanto, o Plano Diretor deve dispor expressamente sobre a vinculação de tais verbas na forma do art. 31 do Estatuto da Cidade, idealmente destinando-as aos fundos municipais de desenvolvimento urbano e de habitação de interesse social para que sejam geridos conforme os princípios da moralidade, publicidade e eficiência (art. 37 da Constituição Federal)¹³. Mesmo porque, tratando-se de matéria de competência concorrente cuja norma geral já está disciplinada no Estatuto da Cidade, eventual disposição em lei municipal com ela conflitante seria inconstitucional por violar o caráter suplementar da competência do Município (CF, art. 30, II)¹⁴.

Embora o art. 18, parágrafo 2º¹⁵ da lei nº 13.465/17 disponha que a regularização fundiária não se condiciona à implementação de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), nada impede que o legislador municipal considere que tal vinculação é interessante sob o ponto de vista do planejamento e ordenação do solo urbano (CF, art. 30, VIII). Ademais, o art. 15 da lei nº 13.465/17¹⁶ é expressamente exemplificativo, admitindo outros institutos jurídicos “que se apresentem adequados”. Há uma evidente convergência entre as ZEIS e a REURB. Enquanto a primeira se destina a criar parâmetros excepcionais de urbanização para núcleos urbanos consolidados, a REURB visa qualificar social e juridicamente a ocupação destas áreas, inclusive quanto à segurança jurídica da posse e da propriedade.

A previsão de desvinculação entre os institutos contida no art. 18, parágrafo 2º, da lei nº 13.465/17 teve a única finalidade de desburocratizar a REURB. Tanto assim que, em seu artigo 10, parágrafo 1º, a lei federal estipulou que os municípios podem realizar a dispensa dos parâmetros urbanísticos no curso do próprio procedimento da REURB, quase como que tornando o substrato das ZEIS um elemento integrante do processo de regularização fundiária.

¹³ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte (...).

¹⁴ Art. 30. Compete aos Municípios: (...) II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

¹⁵ § 2º A Reurb não está condicionada à existência de ZEIS.

¹⁶ Art. 15. Poderão ser empregados, no âmbito da Reurb, sem prejuízo de outros que se apresentem adequados, os seguintes institutos jurídicos: (...)

No entanto, se o município julgar adequado, poderá associar as duas políticas públicas com o cuidado de evitar a burocratização da regularização fundiária. Isto se torna ainda mais interessante na medida em que o PLC 44/2021 institui a diferenciação entre as ZEIS e as AEIS (Áreas de Especial Interesse Social): enquanto as ZEIS são institutos de demarcação urbanística, de parâmetros de uso, edificação e ocupação do solo, as AEIS são institutos ligados ao desenvolvimento urbano, que delimitam áreas de especial interesse para implementação de políticas de habitação de interesse social. Até o presente momento, apenas o instituto das AEIS está vigente nas leis urbanísticas do Rio de Janeiro.

Embora o capítulo relativo às AEIS mencione expressamente a habitação de interesse social e a regularização fundiária, o oposto não ocorre. Por isso, sugere-se a inclusão de dispositivo que garanta especial tratamento à regularização fundiária e urbanística (REURB) realizada em AEIS. Em especial, caso as sugestões antes indicadas sobre prioridade das obras de qualificação urbanística e financiamento cruzado da REURB-S não sejam acolhidas em absoluto, seria razoável que ao menos os processos de regularização implementados em AEIS gozassem de tais benefícios.

Na esteira daquilo que já foi mencionado a respeito das competências municipais para regulamentar a REURB a nível local, é interessante rememorar que a lei nº 13.465/17 autoriza que os municípios acrescentem requisitos mínimos ao projeto de regularização (art. 36, inciso IX). Soma-se a isso o fato de que o art. 10 da lei nº 13.465/17 prevê como objetivos da regularização fundiária urbana assegurar serviços públicos aos beneficiários, priorizar a permanência dos ocupantes nos imóveis, garantir o direito social à moradia, o bem-estar dos habitantes e, sobretudo, a concessão preferencial dos direitos reais às mulheres.

Sabe-se, porém, que um dos principais problemas inerentes à justiça social nos processos de proteção da posse em ocupações informais é a ocorrência daquilo que as pesquisas chamam de despejos relacionados à violência doméstica (QUINTANS; CASTRO SOBRINHO, 2022), quando as mulheres são impedidas direta ou indiretamente de permanecer nas suas moradias em razão da violência doméstica contra elas praticada. Isto

tem impacto direto na efetivação das diretrizes da política de regularização fundiária, na medida em que estas mulheres têm enormes dificuldades para se beneficiarem dos projetos de regularização.

Assim, bem como considerando que o próprio PLC 44/2021 prevê, no seu artigo 27, inciso V, a participação da Defensoria Pública nos processos de REURB-S, sugere-se a apresentação de uma emenda que inclua na seção III do capítulo III que se, durante o cadastro socioeconômico ou em qualquer fase de execução da REURB for constatada a ocorrência de violência doméstica em qualquer dos imóveis componentes do núcleo urbano informal regularizado, serão acionados a Defensoria Pública, por meio do seu Núcleo de Habitação, e o sistema assistencial do Município a fim de que façam uma busca ativa para identificação da mulher vítima de violência doméstica e colham sua vontade sobre eventuais medidas previstas na Lei Maria da Penha (lei nº 11.340/06) quanto a ela ou o agressor, bem como a respeito de seu interesse em habilitar-se no projeto de regularização fundiária em questão.

2.2. Termo Territorial Coletivo – TTC

O Termo Territorial Coletivo (TTC) é modelo de propriedade coletiva da terra (para diversos fins) que deve ser elaborado de forma a dialogar as dinâmicas territoriais históricas de determinada localidade.

Esta inovação jurídica ainda não está regulamentada no município do Rio de Janeiro ou em âmbito federal¹⁷. Desde 2018, a organização não governamental Comunidades Catalisadoras (ComCat)¹⁸ tem se dedicado a divulgar o TTC e pesquisar sua viabilidade legal dentro do contexto legislativo brasileiro. Um grupo de trabalho foi formado, envolvendo lideranças comunitárias, organizações e indivíduos atuantes em diversas comunidades.

No caso de um TTC para moradia, a propriedade da terra é coletiva, enquanto as casas são de titularidade individual dos moradores. Este arranjo é operacionalizado pela criação de

¹⁷ O TTC está previsto no [Plano Diretor de São João de Meriti](#).

¹⁸ Site do Projeto TTC: <https://www.termoterritorialcoletivo.org/>

uma pessoa jurídica sem fins lucrativos, composta e governada pelos moradores, que torna-se proprietária dos terrenos e estabelece contratos com as famílias residentes garantindo autonomia no uso dos imóveis. Esta organização é administrada coletivamente e se destina a realizar a gestão territorial da comunidade, sendo vedada a venda da terra. Assim, o TTC é coordenado pela comunidade, permitindo o desenvolvimento local de acordo com os interesses e necessidades locais. Esse modelo busca garantir moradias acessíveis e promover o engajamento e a participação da comunidade no processo de desenvolvimento.

Um grupo diversificado de líderes comunitários, urbanistas, advogados, pesquisadores e moradores de favelas do Rio de Janeiro iniciou um trabalho de mobilização para promover o Termo Territorial Coletivo (TTC). Além disso, o grupo também se dedicou à criação de propostas legislativas para regulamentar o TTC, reconhecendo a importância de garantir segurança jurídica às experiências concretas.

O Projeto Termo Territorial Coletivo (TTC), da ComCat, é um esforço de fomento deste modelo de gestão e propriedade coletiva da terra. Um projeto piloto foi implementado nas comunidades Trapicheiros e Conjunto Esperança. O projeto piloto conta com reuniões periódicas para elaboração de estratégias e explicações sobre as movimentações político-jurídicas no município.

Embora não seja necessária uma nova lei para a implementação do modelo no país, já que existem ferramentas legais disponíveis, como a usucapião e o direito de superfície, uma discussão sobre o TTC foi incluída no processo de revisão do Plano Diretor do Rio de Janeiro em 2021 (FIDALGO, 2022. p. 8).

O Termo Territorial Coletivo busca aproveitar a flexibilidade desse modelo e adaptá-lo a realidades distintas, como tem sido feito em experiências internacionais. No contexto do sul global, é importante dar atenção aos arranjos comunitários existentes no Brasil, especialmente nas favelas e ocupações informais do Rio de Janeiro, onde estão sendo realizados projetos pilotos de aplicação do TTC (FIDALGO, 2022. p. 3).

São diversas as formas de organização associativa que podem ser adotadas para a constituição da pessoa jurídica gestora e/ou instituidora do TTC, porém na escolha do melhor formato deve-se atentar para as limitações e possibilidade de cada tipo associativo (Fidalgo, 2018, pp. 8-12). A única restrição neste sentido é a ausência de finalidade de lucro.

Alguns exemplos incluem cooperativas sociais, associações, fundações, cooperativas, consórcios e condomínios. A escolha do formato adequado deve levar em consideração aspectos como o tipo de associados, questões fiscais, propriedade dos bens em caso de dissolução e a possibilidade de estabelecer parcerias com outras organizações ou com o Estado (Ibid.).

O segundo passo para uma possível implementação do TTC no Brasil é adquirir a terra em nome da pessoa jurídica estabelecida para gerenciar e/ou instituir esta inovação jurídica. Há muitas formas de viabilizar este passo, como por exemplo a compra mediante financiamento, doação de terrenos, etc. Tratando-se da realidade do sul global e o emprego deste modelo em assentamentos informais, a regularização fundiária parece ser o caminho mais adequado, visto que boa parte dos residentes destes territórios contam com uma posse antiga para fins de moradia, gerando a possibilidade de reivindicar direitos fundiários sobre a terra ocupada. No entanto, esse é um dos principais desafios do modelo no país devido à generalizada irregularidade urbana e os entraves para a regularização fundiária de áreas urbanas informais, somadas às dificuldades políticas e jurídicas de reconhecimento do TTC devido ao conservadorismo nas práticas judiciais e administrativas brasileiras (Fidalgo, 2018, p. 13).

Uma vez constituída a pessoa jurídica e superado o desafio de obter a terra, é necessário escolher o instrumento mais adequado para viabilizar a principal característica do TTC: a separação entre a propriedade do terreno e das benfeitorias, com a primeira sendo coletiva em caráter perpétuo e a segunda individual, com restrições de transações (Fidalgo, 2018, p. 19). Alguns dos instrumentos jurídicos possíveis são o direito de superfície, comodato, locação, “(...) instrumentos jurídicos e políticos trazidos pelo art. 4o, V, alínea “F” do Estatuto da Cidade (Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001).” (Fidalgo, 2018, p. 19).

Além disso, a fim de tornar a utilização do TTC mais efetiva, recomenda-se sua aplicação em conjunto com as Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS.¹⁹ Como pontuado anteriormente, as ZEIS são uma categoria de zoneamento trazida pelo Estatuto da Cidade e permitem estabelecer padrões urbanísticos específicos para determinados assentamentos. Ao reconhecerem a diversidade de ocupações urbanas, elas garantem o uso social dos imóveis nessas áreas, impedindo interesses mercadológicos sobre assentamentos informais localizados em regiões valorizadas da cidade (Fidalgo, 2018, p. 19).

Nas assembléias da Revisão do Plano Diretor “(...) representantes de associações e movimentos de luta pela moradia demonstraram preocupação com a demarcação e atuação do poder público nas Áreas de Especial Interesse Social”.

Questionaram que a demarcação das AEIS não é suficiente e que é necessária a presença e atuação do poder público nas melhorias nas comunidades. Em outro momento, falou-se também sobre a necessidade de marcação de ZEIS de vazios para que de fato a política habitacional possa ser implementada (Ibam [2], 2023, p. 11).

Novos instrumentos trazidos pela Lei 13.465/2017, em especial a legitimação fundiária e a legitimação de posse, também são “(...)interessante para o TTC na medida em que permite que ocupantes de áreas públicas ou privadas adquiram a propriedade privada de seus imóveis de forma desburocratizada.” (Rio de Janeiro, 2020, p. 8).

Embora seja um dos instrumentos mais reivindicados pela sociedade civil ao longo do processo de revisão²⁰, o TTC – que estava incluído nos arts. 147-151 do texto original do PLC 44/2021 – foi objeto de uma emenda apresentada pelo Poder Executivo ao final da tramitação na Comissão Especial do Plano Diretor na Câmara (emenda nº 182) que visava a

¹⁹ As ZEIS são estabelecidas por lei ou ato do poder executivo municipal, delimitando a área e estabelecendo parâmetros específicos. É necessário uma articulação política estratégica junto ao poder público municipal para as instituir e regulamentar, garantindo o pleno desenvolvimento social e ambiental da região. Sua criação pode auxiliar na garantia e manutenção de um tipo específico de ocupante nas áreas onde os CLTs serão implantados (Fidalgo, 2018, p. 19).

²⁰Matéria de O Dia, disponível em <<https://odia.ig.com.br/colunas/informe-do-dia/2023/04/6607721-plano-diretor-comunidades-cobram-retorno-protECAo-contra-gentrificacao.html>> Acesso em 11 set. 2023.

sua supressão do texto. Após muita pressão popular e articulação com parlamentares, o próprio Poder Executivo retirou a emenda por meio da mensagem nº 80 enviada à Câmara Municipal em junho deste ano, mantendo o TTC entre os instrumentos urbanísticos do Plano Diretor.

No entanto, em vez de reincorporar o texto originalmente apresentado ao PLC 44/2021, uma nova emenda foi apresentada em conjunto à mensagem nº 80 (emenda modificativa nº 224), fazendo importantes alterações com relação ao texto que havia sido originalmente proposto no projeto de lei complementar. Estas alterações são a exigência de uma nova lei para regulamentar o TTC após a aprovação da lei de revisão do plano diretor (art. 147, §2º do PLC 44/2021 com a redação dada pela emenda nº 224) e a supressão da proibição de disposição ou dação em garantia do imóvel titularizado pela pessoa jurídica do termo territorial coletivo (antigo art. 149 do PLC 44/2021, suprimido pela emenda nº 224).

A exigência de regulamentação por meio de lei é uma atualização da previsão que já estava presente no texto original do PLC 44/2021 quando, no seu art. 147, §2º, exigia a regulamentação por decreto do poder executivo. No passado, tal exigência foi incluída no texto original do projeto de lei por iniciativa do próprio Poder Executivo, sendo certo que as organizações da sociedade civil que foram admitidas como interlocutoras da Prefeitura durante a elaboração do texto do projeto de lei eram contra tal exigência, sempre tendo defendido a autoaplicabilidade do TTC.

Conforme já mencionado, o TTC é apenas um modelo de política pública para cuja aplicação são utilizados instrumentos já previstos na legislação civil, tais como a regularização fundiária, o direito de superfície, entre outros. Portanto, não há necessidade jurídica de extensa regulamentação legal para sua aplicabilidade. A inclusão do TTC no plano diretor, tal como provavelmente ocorrerá com a aprovação do PLC 44/2021, já é suficiente para instituí-lo como um instrumento eficaz e aplicável pelo poder público municipal.

Com relação à proibição da disposição ou dação em garantia do imóvel titularizado pela pessoa jurídica do TTC, trata-se de previsão inerente ao espírito do modelo de política

pública em questão. O Termo Territorial Coletivo opera a partir da desmercantilização da terra, o que garante a manutenção da acessibilidade econômica da moradia por famílias de baixa renda e permite uma maior proteção contra processos de gentrificação e especulação imobiliária sobre territórios populares. Portanto, a pessoa jurídica do TTC não pode vender ou dar em garantia a terra ocupada pela comunidade. Tal vedação poderá ser prevista, inclusive, no regimento interno do termo previsto no atual art. 149 do PLC 44/2021. Portanto, a reiteração desta condição no plano diretor só reforçará e dará transparência a um elemento que é inerente à constituição do TTC. Além disso, a presença dessa vedação expressa na legislação é uma forma de prevenir a cooptação do modelo por grupos com interesses conflitantes com os princípios do TTC, que encontrarão barreiras para a especulação fundiária.

2.3. ZEIS, AEIS e o princípio da não remoção

As Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e as Áreas de Especiais de Interesse Social (AEIS) são figuras criadas pelo urbanismo e incluídas nas legislações urbanísticas desde a transição da década de 1970 para 1980. A lei federal do parcelamento do solo urbano (lei nº 6766 de 1979) já previa a possibilidade de características diferenciadas para os loteamentos de “urbanização específica” em seu art. 4º, inciso II. A lei de uso e ocupação do solo de Recife de 1983 (sob a nomenclatura ZEIS) e o plano diretor de Diadema de 1994 (sob a nomenclatura AEIS) popularizaram o instrumento.

Em linhas gerais, as ZEIS e as AEIS costumam ser compreendidas como sinônimos. Significam a criação de categorias específicas de zoneamento urbano, com impacto nas regras de uso, parcelamento e o ocupação do solo, para as partes da cidade em que as regras gerais de zoneamento sejam inadequadas em razão de interesses sociais na manutenção daquele tipo específico de uso e ocupação do solo, em geral, com a finalidade de assegurar a moradia das famílias e promover projetos de urbanização e regularização fundiária.

Nas últimas décadas, portanto, o município do Rio de Janeiro planejou seu zoneamento a partir de zonas (residencial, comercial, industrial, etc.), dentro das quais é possível existir uma ou mais áreas de especial interesse (social, ambiental, turístico, etc.). No entanto, o PLC 44/2021 dá novos contornos a estes instrumentos. Portanto, o instrumento urbanístico e de planejamento urbano destinado a prover moradia de interesse social sempre foi tratado no Rio de Janeiro através da terminologia AEIS (Áreas de Especial de Interesse Social).

Isto mudará com a aprovação da atual revisão do Plano Diretor na medida em que estarão previstos, em capítulos distintos e com finalidades próprias, tanto as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) como as Áreas de Especial de Interesse Social (AEIS). Pela leitura articulada dos dispositivos, é possível compreender que o Poder Executivo Municipal, ao apresentar o projeto, pretendeu que as AEIS sejam instrumentos afetos a projetos de urbanização e regularização (art. 127, §1º, II e art. 128), enquanto as ZEIS seriam zonas para as quais a consolidação da ocupação exigiria parâmetros urbanísticos próprios (art. 300, X). Assim, em poucas palavras, as AEIS passam a ser instrumentos precipuamente ligados às políticas públicas de urbanização e regularização enquanto as ZEIS passam a ser instrumentos de delimitação do uso e ocupação do solo.

A convivência dos dois instrumentos gerou controvérsias e dúvidas por parte da sociedade civil ao longo do processo de elaboração e tramitação do projeto de lei. Não apenas em razão da dificuldade de compreensão sobre as especificidades de cada um deles, como especialmente pela preocupação com o impacto da nova regulação legal sobre as Áreas de Especial de Interesse Social já existentes no município.

O art. 128 do PLC 44/2021 garante que as AEIS assim declaradas antes da vigência no novo Plano Diretor permanecerão reconhecidas enquanto tais. No entanto, a emenda modificativa nº 174, que deu nova redação ao *caput* do art. 128, criou uma solução possivelmente problemática. Ao dispor que as AEIS anteriores “permanecerão válidas,

inclusive as contidas nas legislações revogadas por esta Lei” o dispositivo não evidencia em que medida se dará a ultratividade destas leis revogadas que criaram as AEIS.

Em outras palavras, o dispositivo impede a revogação integral das leis que criaram AEIS no passado? Ele impede a revogação apenas dos dispositivos destas leis que tenham declarado a existência das AEIS? Outros dispositivos presentes nestas legislações, por exemplo, dispositivos que determinem parâmetros para a urbanização e regularização destas AEIS também serão afastados da revogação? O ideal seria que todas as legislações que tenham criado AEIS no passado não sejam revogadas e que, não sendo possível mantê-las integralmente vigentes, que o PLC 44/2021 discriminasse especificamente quais dispositivos destas legislações ficam revogados e, a *contrario sensu*, quais permanecerão vigentes.

Ainda com relação à emenda modificativa nº 174, chama atenção a supressão do §3º do art. 128, que estabelecia requisitos mínimos para os planos de operação urbana consorciada realizados sobre AEIS. A supressão é negativa porque a redação original do §3º é uma consequência lógica da própria existência do instituto das AEIS. Se as Áreas de Especial Interesse Social são reconhecidas visando urbanização e regularização das moradias, a consequência lógica é que eventual operação urbana consorciada deva garantir a permanência das famílias (inciso I) e financiar o projeto de urbanização da área (incisos II e III). Retirar o §3º do art. 128 do PLC 44/2021 denota o entendimento de que eventual operação urbana consorciada possa ser feita em AEIS sem o respeito a estes requisitos mínimos, o que seria ilegal em face da natureza protetiva das AEIS.

Com relação à criação de AEIS e ZEIS para o futuro, especialmente após as emendas de novembro de 2022 e junho de 2023, acertou o PLC 44/2021 ao abrir ao poder legislativo a iniciativa para propositura de leis que declaram a existência de AEIS (art. 127, §4º), prever a existência de AEIS de vazios (AEIS-2, conforme art. 127, §1º, II, b) e a não adoção de um parâmetro quantitativo mínimo de domicílios para fins de reconhecimento de uma zona como ZEIS (art. 300, X, após a emenda modificativa nº 172). A existência de um requisito mínimo

de 500 domicílios para que uma zona seja considerada ZEIS, prevista na redação original do PLC 44/2021 (art. 300, X, a, antes da emenda nº 172) era arbitrária e incentivava uma definição artificial dos limites e desenhos urbanos das comunidades.

Todavia, o capítulo que trata do uso e ocupação do solo em ZEIS (art. 356 até 362) contém um dispositivo de legalidade duvidosa. O §4º do art. 357 (que correspondia ao §3º do art. 357 no texto original do PLC 44/2021) cria embaraços à urbanização e regularização de ZEIS que se situem em “áreas de situação de risco”. Sabe-se que o conceito de “situação de risco” é frequentemente empregado para remoções compulsórias e costuma servir para ocultar os verdadeiros interesses por trás das remoções. Tanto assim que o §4º do art. 357 chega a mencionar “áreas em situações de risco não passíveis tecnicamente de mitigação”. A menção à mitigação técnica do risco decorre justamente do fato de a determinação sobre se há ou não riscos geológicos ou pluviométricos, por exemplo, precisar basear-se em comprovações técnicas, e não simplesmente no arbítrio do poder público.

Em seu texto original, o §3º do art. 357 do PLC 44/2021 chegava a dizer que “As áreas em situações de risco não são passíveis de regularização, independente de sua localização em ZEIS”. A transição da proibição irrestrita à necessidade de justificação técnica (após a emenda nº 69, com o atual §4º do art. 357) não esconde o fato de que o objetivo destas previsões é criar barreiras à regularização em ZEIS. Nota-se, também, que a emenda modificativa nº 81 alterou o texto do art. 7º, inciso XX do PLC 44/2021 para excepcionar o princípio da não remoção quando for o caso de “áreas impróprias à ocupação”.

Estas previsões estão em desacordo não apenas com a legislação federal sobre a matéria, como também com a regulamentação que o próprio PLC 44/2021 dá à regularização fundiária urbana. Isto porque, repetindo a lei federal nº 13.465 de 2017, bem como a previsão contida na MP 2220 de 2001, o art. 23, §1º do PLC 44/2021 prevê a realocação das famílias ocupantes no âmbito do próprio projeto de regularização fundiária.

Ademais, tratando-se de medida ligada à regularização e urbanização, deve estar compatível com o instrumento das AEIS, e não com o instrumento das ZEIS, conforme as definições dadas pelo próprio PLC 44/2021. Neste sentido, ressaltando o caráter contraditório do art. 357, § 4º, nota-se que o art. 129, inciso II – referente às AEIS – estabelece a “eliminação de situações de riscos” justamente como uma medida inerente aos projetos de urbanização em AEIS.

Tudo considerado, é preciso recordar que a própria Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro, em seu art. 429, VI, prevê o princípio da não remoção e estabelece, em casos excepcionais de risco de vida aos habitantes fundamentado em laudo técnico, o “assentamento em localidades próximas dos locais da moradia ou do trabalho, se necessário o remanejamento”. Portanto, seria adequada a completa supressão do §4º do art. 357 do PLC 44/2021, evitando qualquer interpretação que possa, a partir de uma leitura açodada, extrair dele a proibição à regularização fundiária e urbanística em supostas “áreas de risco”.

Como regra, é visível as ações possessórias são analisadas pelo Poder Judiciário com postura abertamente patrimonializada, onde o direito de propriedade imobiliária é concebido como direito sacralizado^[1]. Em que pese a posse ser direito subjetivo autônomo, não subordinado ao direito de propriedade, corriqueiramente o que se percebe é que o direito de propriedade do proprietário cede ao possuidor somente quando este, por sua longa posse, pode impor-se como aquele que adquiriu a propriedade, a exemplo da aquisição por usucapião.

A proteção da posse, e por conseguinte proteção da moradia, depende, portanto, de instrumentos que legitimem a manutenção dos imóveis em sua destinação de moradia, tais como a criação de ZEIS e AEIS, com a manutenção das já existentes.

O reconhecimento de formas de ocupações diversas no território da cidade, como favelas e ocupações urbanas, é fundamental para a garantia do direito à moradia da população que se encontra em situação de vulnerabilidade habitacional.

Desta forma, os instrumentos urbanísticos previstos no Plano Diretor da cidade precisam dialogar e contemplar as diferentes formas do morar, protegendo a população que se encontra em situação de informalidade habitacional e propondo soluções urbanísticas que se adequem a essa realidade.

Além disso, o compromisso com a justiça socioespacial na cidade precisa estar atento às diferentes intersecções encontradas na informalidade habitacional, considerando que se tratam de territórios racializados e generificados: as mulheres, sobretudo negras e que criam os seus filhos sozinhas, são a maioria na informalidade e no déficit habitacional (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2019).

Instrumentos de política urbana como as AEIS e ZEIS têm centralidade neste debate, uma vez que são indispensáveis para o cumprimento da função social da propriedade e da cidade, consistindo em parâmetros essenciais para a intervenção urbanística em favelas, sobretudo.

Neste sentido, o PLC 44/2021, apesar de todas as críticas envolvendo a deficiente participação social e gestão democrática, contempla a diferenciação entre esses dois instrumentos, estabelecendo que as ZEIS consistem em zonas específicas de reconhecimento de favelas consolidadas no território da cidade, com mais de 500 (quinhentos) domicílios, garantindo, assim, a adoção de padrões diferenciados de exigências urbanísticas e de infraestrutura.

Contudo, é fundamental que estejamos atentos também, além dos instrumentos de proteção do direito à moradia e à posse em áreas de informalidade habitacional, às possibilidades previstas na legislação para situações que excepcionam a garantia do direito à moradia nesses territórios, como as hipóteses de remoção e reassentamento.

Impossível esquecer o último grande ciclo de remoções que ocorreu no período de 2009 a 2016, nas gestões anteriores do atual prefeito Eduardo Paes, por ocasião dos megaeventos esportivos que foram realizados na cidade, como a Copa do Mundo de 2014 e os Jogos Olímpicos de 2016, acompanhados de iniciativas atreladas a um padrão de intervenção por exceção por parte da administração pública municipal – por meio da criação de legislações especiais, muitas inclusive por decretos – que resultaram na remoção de 22.059 famílias dos seus locais de moradia (SOBRINHO, 2017).

Apesar da previsão do princípio da não-remoção se encontrar estabelecido na Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro, em seu artigo 429, inciso VI, o Plano Diretor anterior ampliava as situações em que a remoção seria possível, sem, no entanto, mencionar uma vez sequer a palavra “remoção”, substituída nesse instrumento legal pela palavra “reassentamento” para se referir à retirada compulsória das populações de baixa renda de suas moradias. Além disso, o princípio da não-remoção deixa de existir no Plano Diretor de 2011, embora subsista na Lei Orgânica do Município e na Constituição Estadual, sendo à época colocado definitivamente em questão, inaugurando uma nova era na relação entre o Estado e as favelas, principalmente.

No caso do PLC 44/2021, o princípio da não-remoção volta a estar previsto na legislação enquanto diretriz da política urbana da cidade, mais especificamente em seu artigo 7º, inciso XX, no qual consta “*a não remoção das favelas e dos loteamentos irregulares e clandestinos de baixa renda, promovendo sua urbanização e regularização, com a implantação de infraestrutura, saneamento básico, equipamentos públicos, áreas de lazer, reflorestamento e agricultura urbana visando à sua integração às áreas formais da cidade*”.

Imprescindível se torna correlacionar o retorno do princípio da não-remoção ao Plano Diretor à intensa mobilização dos moradores e, sobretudo moradoras, de favelas e dos movimentos sociais de luta pela moradia por esta demanda e repúdio ao último ciclo de remoções nas favelas e ocupações urbanas do Rio de Janeiro.

Embora o princípio da não-remoção esteja previsto no novo Plano Diretor é preciso que estejamos alerta às possibilidades de reassentamento estabelecidas na nova legislação, que, de acordo com os artigos 7º, incisos XXI e XXII, poderão ocorrer em caso de projetos de interesse público, em áreas de risco ambiental e geológico e que não possam ser dotadas de condições satisfatórias de urbanização e saneamento básico, principalmente.

Essas foram exatamente as justificativas acionadas enquanto gramática de fundamentação das remoções ocorridas no período de 2009 a 2016, sendo que 72,2% das famílias removidas neste último ciclo foram deslocadas sob o fundamento de “área de risco” e 9,6% removidas sob a justificativa de “interesse público” (SOBRINHO, 2017). Na ocasião, muitos moradores e moradoras se opuseram a tais iniciativas e as suas justificativas alegando que, na verdade, se tratava de “área para rico”.

É quanto a esses discursos e justificativas que precisamos estar mais atentos, pois para que se comprove o risco alegado pelo poder público, seja ele geotécnico ou ambiental, há a necessidade de produção de um saber técnico especializado, dificultando a contestação por parte dos moradores de favelas e ocupações. Ademais, o órgão responsável por esta alegação, bem como pela elaboração do laudo técnico, é a Fundação Instituto de Geotécnica - Geo-Rio, fundada em 1966 e vinculada à Secretária Municipal de Obras, a qual detém o monopólio da responsabilidade pela contenção de encostas, bem como pelo levantamento e cadastramento das características geológicas e geotécnicas dos solos e das rochas. Sendo assim, como refutar a atuação deste órgão?

Neste ponto, destacamos a importância das articulações que constituem as redes de apoio em torno da luta pela moradia em territórios favelizados e de ocupação irregular, permitindo a possibilidade de produção de laudos técnicos independentes.

Com a pandemia de covid-19, vivenciamos também uma epidemia de despejos no país, contabilizando, entre março de 2020 a maio de 2022, 31.421 mil famílias despejadas no Brasil (DESPEJO ZERO, 2022). O Rio de Janeiro figurou como o segundo estado com o

maior número de despejos coletivos neste mesmo período, contando com 5.590 famílias despejadas (DESPEJO ZERO, 2022).

Esse é o cenário que vai de encontro ao novo Plano Diretor, de aprofundamento do déficit habitacional na cidade, da precarização da moradia em territórios populares e da inexistência de iniciativas de política habitacional de interesse popular. Há uma considerável parte da população carioca vivendo em situação de vulnerabilidade habitacional, que necessita urgentemente de instrumentos que garantam o seu direito à moradia.

Um Plano Diretor que se proponha minimamente democrático e comprometido com a justiça socioespacial e com o direito à moradia e à cidade precisa abarcar todas essas questões.

3. Recomendações e propostas a serem examinadas pelo Poder Legislativo

A tabela abaixo consolida as propostas apresentadas e fundamentadas nesta Nota Técnica, tendo em consideração o texto do PLC 44/2021 conforme aprovado em primeira discussão na Câmara Municipal do Rio de Janeiro em 28 de junho de 2023.

Na coluna da esquerda, constam os trechos do PLC 44/2021 na presente data. Na coluna da direita, as sugestões de alterações que podem ser viabilizadas mediante emendas aditivas ou modificativas. Algumas destas sugestões são textos completamente novos, enquanto outros adotam o texto que constava anteriormente do PLC 44/2021 e veio a ser alterado por emendas.

As propostas abaixo indicadas também levam em consideração a nota técnica subscrita pelo Grupo Terras e Lutas especificamente atinente à agricultura familiar e aos povos e comunidades tradicionais da cidade do Rio de Janeiro, visando a coerência entre ambos os trabalhos técnicos.

| TABELA DE COMENTÁRIOS AO PLANO DIRETOR | |
|---|---|
| Trechos | Comentários/Propostas |
| <p>Art. 7º São diretrizes da Política Urbana: (...) XX - a não remoção das favelas e dos loteamentos irregulares e clandestinos de baixa renda, desde que não estejam situados em áreas impróprias à ocupação, e mediante a promoção da sua urbanização e regularização, conforme especificado para as Áreas de Especial Interesse Social, visando à sua integração às áreas formais da Cidade; (Emenda Modificativa no 81 conforme publicação DCM 24-11-22) (...) XXII - A garantia da participação popular, observadas as regras estabelecidas no Inciso VI do art. 429 da Lei Orgânica Municipal, dos envolvidos nos reassentamentos necessários, em virtude da implantação de projetos de interesse público, ou por estarem localizados nas situações descritas no inciso XXI deste artigo; e</p> | <p>Art. 7º São diretrizes da Política Urbana: (...) XX - a não remoção das favelas, dos loteamentos irregulares e clandestinos de baixa renda, mediante a promoção da sua urbanização e regularização, conforme especificado para as Áreas de Especial Interesse Social, visando à sua integração às áreas formais da Cidade; (...) XXII - A garantia da participação popular, observadas as regras estabelecidas no Inciso VI do art. 429 da Lei Orgânica Municipal, dos envolvidos nos reassentamentos necessários, em virtude da implantação de projetos de interesse público, ou por estarem localizados nas situações descritas no inciso XXI deste artigo, observado o direito à realocação previsto no art. 39 da lei federal nº 13.465 de 2017, no art. 4º da Medida Provisória nº 2.220 de 2001 e no art. 23, §1º desta</p> |

| | |
|--|---|
| <p>Art. 24. A regularização urbanística e fundiária de favelas e loteamentos irregulares ou clandestinos será precedida de levantamentos sobre a identificação da propriedade da terra, que determinarão as condições e procedimentos para a regularização.(Emenda Modificativa no 92 conforme publicação DCM 24-11-22)</p> | <p>Art. 24. A regularização urbanística e fundiária de favelas e loteamentos irregulares ou clandestinos será precedida de levantamentos sobre a identificação da propriedade da terra, que determinarão as condições e procedimentos para a regularização.</p> <p>§ 1o A situação da propriedade da terra definirá as condições para a regularização urbanística e fundiária de favelas e loteamentos irregulares ou clandestinos.</p> <p>§ 2o As informações coletadas acerca da estrutura fundiária de áreas da Cidade serão sistematizadas, objetivando a constituição de um banco de dados, com o mapeamento e a indicação das propriedades urbanas.</p> <p>§ 3o Se, durante o cadastro socioeconômico ou em qualquer fase de execução da REURB for constatada a ocorrência de violência doméstica em qualquer dos imóveis componentes do núcleo urbano informal regularizado, serão acionados a Defensoria Pública, por meio do seu Núcleo de Habitação, e o sistema assistencial do Município a fim de que façam uma busca ativa para identificação da mulher vítima de violência doméstica e colham sua vontade sobre eventuais medidas previstas na Lei Maria da Penha (lei nº 11.340 de 2006) quanto a ela ou o agressor, bem como a respeito de seu interesse em habilitar-se no projeto de regularização fundiária em questão.</p> |
| <p>Art. 28. Quando constatada a necessidade de urbanização do assentamento, a execução das obras decorrentes do projeto aprovado pelo Município precederá, sempre que possível, a regularização fundiária e urbanística.</p> | <p>Art. 28. Quando constatada a necessidade de urbanização do assentamento, a execução das obras decorrentes do projeto aprovado pelo Município precederá, sempre que tecnicamente possível, a regularização fundiária e urbanística.</p> <p>Parágrafo único. Quando não for possível a execução das obras decorrentes do projeto aprovado antes da regularização fundiária e urbanística, o Município firmará o termo de compromisso mencionado no art. 35, inciso X, da lei nº 13.465 de 2017 no ato de aprovação do projeto ou em momento anterior.</p> |

| | |
|---|---|
| <p>Art. 34 Nos casos de áreas irregulares não caracterizadas como de baixa renda, os proprietários e beneficiários poderão requerer a regularização fundiária ao Município mediante atendimento aos requisitos técnicos, jurídicos e administrativos expedidos pelos órgãos competentes e pagamento de contrapartida conforme fórmula a ser estabelecida em lei específica.</p> <p>Parágrafo único. As áreas submetidas à regularização fundiária na modalidade de Reurb-E que sejam ocupadas por edificações que não atendam aos parâmetros de uso e ocupação do solo vigentes para o local, poderão submeter à regularização edilícia mediante a avaliação dos órgãos responsáveis e o pagamento de contrapartida em função da modalidade de transgressão efetuada. (Emenda Modificativa no 96 conforme publicação DCM 24-11-22)</p> | <p>Art. 34. Nos casos de áreas irregulares não caracterizadas como de baixa renda, a regularização fundiária promovida pelo Município dependerá de pagamento de contrapartida dos proprietários e beneficiários conforme fórmula a ser estabelecida em lei específica e seguirá os requisitos técnicos, jurídicos e administrativos e as exigências para aprovação pelos órgãos competentes.</p> <p>§ 1o As áreas submetidas à regularização fundiária na modalidade de Reurb-E que sejam ocupadas por edificações que não atendam aos parâmetros de uso e ocupação do solo vigentes para o local, poderão submeter à regularização edilícia mediante a avaliação dos órgãos responsáveis e o pagamento de contrapartida em função da modalidade de transgressão efetuada.</p> <p>§ 2o Os recursos arrecadados serão usados, prioritariamente, para custear despesas relativas à regularização por Reurb-S e a realização de obras de urbanização.</p> |
| <p>Art. 99. Os recursos auferidos com as contrapartidas financeiras oriundas da outorga onerosa do direito de construir serão utilizados prioritariamente para as seguintes finalidades: (...)</p> | <p>Art. 99. Os recursos auferidos com as contrapartidas financeiras oriundas da outorga onerosa do direito de construir serão utilizados para as seguintes finalidades: (...)</p> |

| | |
|---|---|
| <p>Art. 128. As Áreas de Especial Interesse Social – AEIS, em vigor no Município do Rio de Janeiro permanecerão válidas, inclusive as contidas nas legislações revogadas por esta Lei.</p> <p>§ 1o A identificação, delimitação e instituição de áreas a serem caracterizadas como Área de Especial Interesse Social 1 e 2 será feita pelo órgão municipal responsável pela política de habitação, por meio de norma específica. (Subemenda no 7 à Emenda no 174 conforme publicação DCM 27-06-23)</p> <p>§ 2o A declaração de Especial Interesse Social e o estabelecimento de padrões urbanísticos especiais para áreas situadas em Unidades de Conservação da Natureza, APAC ou em áreas frágeis de baixada e de encosta obedecerão aos parâmetros definidos pela norma específica. (Emenda Modificativa no 174 conforme publicação DCM 24-11-22)</p> | <p>Art. 128. As Áreas de Especial Interesse Social – AEIS, em vigor no Município do Rio de Janeiro permanecerão válidas, de modo que as revogações de leis e decretos realizadas por este Plano Diretor não alcançam os dispositivos que prevejam ou, de qualquer modo, regulamentem Áreas de Especial Interesse Social.</p> <p>§ 1o A identificação, delimitação e instituição de áreas a serem caracterizadas como Área de Especial Interesse Social 1 e 2 será feita pelo órgão municipal responsável pela política de habitação, por meio de norma específica. (Subemenda no 7 à Emenda no 174 conforme publicação DCM 27-06-23)</p> <p>§ 2o A declaração de Especial Interesse Social e o estabelecimento de padrões urbanísticos especiais para áreas situadas em Unidades de Conservação da Natureza, APAC ou em áreas frágeis de baixada e de encosta obedecerão aos parâmetros definidos pela norma específica. (Emenda Modificativa no 174 conforme publicação DCM 24-11-22)</p> <p>§ 3o No caso de AEIS cujos limites estejam compreendidos dentro dos perímetros de Operações Urbanas Consorciadas, o plano da Operação fica obrigado a contemplar:</p> <p>I – a possibilidade de permanência da população nos assentamentos consolidados;</p> <p>II – destinação de percentual de recursos para a finalidade descrita no inciso III; e</p> <p>III – a urbanização dos assentamentos consolidados a partir de plano de urbanização conforme estabelecido no art. 129.</p> |
| <p>Art. 147. O Termo Territorial Coletivo – TTC é instrumento urbanístico de gestão territorial caracterizado pela gestão coletiva da propriedade da terra, pela titularidade individual das construções e pela autonomia de ingresso, visando à sustentabilidade da habitação de interesse social.</p> <p>§ 1o A sustentabilidade da habitação de interesse social é definida pela conjugação da segurança da posse, da moradia digna e da acessibilidade econômica da moradia.</p> <p>§ 2o A utilização do Termo Territorial Coletivo – TTC dependerá de aprovação de Lei especial que regulamente a matéria, observados os princípios elencados neste Plano Diretor.</p> | <p>Art. 147. O Termo Territorial Coletivo – TTC é instrumento urbanístico de gestão territorial caracterizado pela gestão coletiva da propriedade da terra, pela titularidade individual das construções e pela autonomia de ingresso, visando à sustentabilidade da habitação de interesse social.</p> <p>§ 1o A sustentabilidade da habitação de interesse social é definida pela conjugação da segurança da posse, da moradia digna e da acessibilidade econômica da moradia.</p> <p>§ 2o O Termo Territorial Coletivo – TTC é autoaplicável conforme as disposições deste Plano Diretor, do Código Civil e do Estatuto da Cidade, não dependendo de regulamentação legal ou infralegal superveniente.</p> |

| | |
|--|---|
| <p>Art. 149. O Termo Territorial Coletivo deverá contar com regramento aprovado por dois terços de seus membros e averbado junto ao ato constitutivo do Termo Territorial Coletivo, de observância obrigatória por todos, com o objetivo de regular a convivência, a institucionalidade e os arranjos territoriais.</p> <p>Art. 150. O Termo Territorial Coletivo poderá ser dissolvido por decisão de dois terços de seus membros ou em caso de desapropriação da área pelo Poder Público devendo, no primeiro caso, ser realizada a transferência do direito de propriedade plena para cada família, com titulação preferencialmente em nome da mulher ou, no segundo caso, ser repartida a indenização proporcionalmente entre seus membros.</p> <p>Parágrafo único. As áreas de uso comum e demais unidades sob titularidade da entidade gestora do Termo Territorial Coletivo deverão ser transferidas à organização da sociedade civil sem fins lucrativos com finalidade habitacional ou ao Poder Público.” (Emenda Modificativa no 224 CONFORME PUBLICAÇÃO DCM 08-06-2023)</p> | <p>Art. 149. A pessoa jurídica do Termo Territorial Coletivo ficará impedida de dispor ou dar em garantia os imóveis de sua titularidade ou sob sua gestão, bem como de romper os contratos e/ou direitos reais estabelecidos com os moradores para a formalização da separação da titularidade da terra e das edificações e/ou benfeitorias.</p> <p>Art. 150. O Termo Territorial Coletivo deverá contar com regramento aprovado por dois terços de seus membros e averbado junto ao ato constitutivo do Termo Territorial Coletivo, de observância obrigatória por todos, com o objetivo de regular a convivência, a institucionalidade e os arranjos territoriais.</p> <p>Art. 151. O Termo Territorial Coletivo poderá ser dissolvido por decisão de dois terços de seus membros ou em caso de desapropriação da área pelo Poder Público devendo, no primeiro caso, ser realizada a transferência do direito de propriedade plena para cada família, com titulação preferencialmente em nome da mulher ou, no segundo caso, ser repartida a indenização proporcionalmente entre seus membros.</p> <p>Parágrafo único. As áreas de uso comum e demais unidades sob titularidade da entidade gestora do Termo Territorial Coletivo deverão ser transferidas à organização da sociedade civil sem fins lucrativos com finalidade habitacional ou ao</p> |
| <p>Art. 358 (...)</p> <p>§ 4o As áreas em situações de risco não passíveis tecnicamente de mitigação serão consideradas áreas non aedificandi, independentemente de sua localização em ZEIS.</p> | <p>Art. 358 (...)</p> <p>§ 4o As áreas submetidas a riscos geotécnicos, de inundações ou de outros riscos especificados em lei, deverão ser objeto de estudos técnicos e, caso estes riscos não comportem eliminação, correção ou administração, o Município deverá proceder à realocação dos ocupantes do núcleo urbano informal a ser regularizado, na forma do art. 39 da lei federal nº 13.465 de 2017, no art. 4º da Medida Provisória nº 2.220 de 2001 e no art. 23, §1º desta lei.</p> |

Conclusões

A história de construção jurídica e política dos planos diretores é permeada pelas demandas sociais pela democratização do direito à moradia. Em especial, isto é possível por meio dos instrumentos que democratizam o próprio planejamento urbano, sobretudo no curso da elaboração dos planos diretores. No caso da atual revisão do Plano Diretor da cidade do Rio de Janeiro, o processo de elaboração do PLC 44/2021 foi marcado por uma série de obstáculos à participação da sociedade civil. Caso as demandas vindas da sociedade não sejam acolhidas com especial atenção pela Câmara Municipal, este déficit de participação se consumará em grande prejuízo aos direitos fundamentais da população carioca, afetando, inclusive, a constitucionalidade da lei de revisão do Plano Diretor a ser aprovada.

Portanto, diante das considerações expostas ao longo desta nota técnica, uma série de modificações no texto do PLC 44/2021 são necessárias a fim de que ele corresponda aos marcos legais e constitucionais de proteção do direito à moradia adequada, bem como às demandas apresentadas pela sociedade civil ao longo do processo de revisão. Estas alterações estão consolidadas na tabela incluída no tópico 3 do presente documento.

O princípio da não remoção previsto na lei orgânica municipal e repetido no texto do PLC 44/2021 não pode ficar subordinado a critérios vagos e arbitrários atinentes às eventuais “situações de risco”. A não remoção é uma decorrência do atual paradigma constitucional em que a moradia adequada é um direito fundamental do qual se extraem uma série de direitos ligados à regularização fundiária e urbanística. Assim, é importante frisar o direito à garantia de alternativas habitacionais dignas nos casos extremos em que a regularização for tecnicamente inviável, em respeito à legislação federal em vigor.

Os novos marcos federais sobre regularização fundiária, sobretudo a partir da lei nº 13.465 de 2017, demandam previsões que adequem as normas gerais aos interesses locais da regularização fundiária e urbanística no município do Rio de Janeiro. Assim, diante das peculiaridades da formação urbana da cidade, sobretudo a existência de núcleos urbanos

informais não dotados de infraestrutura urbana mínima e a detecção da especial vulnerabilidade das mulheres em contextos de informalidade habitacional fundamentam a inclusão de dispositivos sobre a prioridade das obras de infraestrutura nos projetos de regularização, inclusive com previsão sobre o financiamento cruzado de REURB-S pela REURB-E, e sobre os encaminhamentos necessários nos casos detectados de mulheres vítimas de violência doméstica ou familiar.

Especificamente sobre os instrumentos do TTC e das AEIS/ZEIS, é necessário adequar as previsões do PLC 44/2021, a fim de provê-los de máxima efetividade e autoaplicabilidade, em consonância com os princípios enunciados pelo próprio projeto. Sobre o TTC, as sugestões ora apresentadas vão no sentido de explicitar que sua aplicação já é possível mediante os instrumentos previstos na legislação federal, sobre no Código Civil e no Estatuto da Cidade. Sobre as AEIS e ZEIS, sugeriu-se a especificação da compreensão sobre os efeitos intertemporais de aprovação da lei de revisão do Plano Diretor sobre as legislações vigentes que já prevejam e regulamentem AEIS, bem como o especial cuidado com as AEIS que se situem em áreas nas quais sejam aplicadas operações urbanas consorciadas.

Por fim, destaca-se a necessidade de garantir a aplicação obrigatória dos recursos auferidos pelos fundos municipais com a outorga onerosa do direito de construir nas despesas atinentes à política urbana e habitacional. Esta vinculação é expressamente prevista no Estatuto da Cidade e eventual previsão de aplicação meramente “prioritária” destes recursos seria inconstitucional por ser incompatível com a norma federal geral sobre a matéria. Ademais, a vinculação destas receitas é fundamental para a viabilização financeira da política urbana municipal como um todo, motivo pelo qual é instrumental a todas as medidas, princípios e programas previstos no próprio Plano Diretor.

Sobre o Grupo de Pesquisa e Extensão Terras e Lutas

O grupo de pesquisa e extensão Terras e Lutas é vinculado ao Núcleo de Estudos Constitucionais (NEC) do Departamento de Direito da PUC-Rio foi criado em 2013, com a proposta de articular pesquisa e extensão por meio do acompanhamento jurídico de situações de ameaça, violação ou denegação de direitos fundamentais nos contextos urbano e agrário.

Desde sua criação, o grupo realiza atividades de extensão universitária por meio de estágios-vivência em assentamentos para a reforma agrária. O grupo também elaborou documentos técnicos e pesquisas acadêmicas a respeito dos temas em questão, dentre as quais se destacam:

- i. Nota Técnica “Assentamentos ambientalmente diferenciados: conciliação entre Reforma Agrária e proteção do Meio Ambiente”. Disponível em <<https://www.jur.puc-rio.br/2019/09/30/nota-tecnica-nec-nima-jur/>>

- ii. Cartilha “Código Florestal e Assentamento Rural Roseli Nunes – Pirai/RJ: perguntas e respostas sobre a aplicação da lei 12.651/2012 ao Assentamento Roseli Nunes”. Disponível em <<https://www.jur.puc-rio.br/2017/05/19/cartilha-codigo-florestal-e-assentamento-rural-roseli-nunes-pirai-rj/>>;

- iii. Nota técnica “A: Assentamento Irmã Dorothy, Quatis/RJ: o direito de permanência das famílias à luz dos direitos à terra e à moradia, ao meio ambiente equilibrado e à alimentação adequada”. Disponível em <<https://www.jur.puc-rio.br/wp-content/uploads/2021/09/Nota-tecnica-Assentamento-Irma-Dorothy-versao-final.pdf>>.

Referências Bibliográficas

AVRITZER, Leonardo. **O Estatuto da Cidade e a democratização das políticas urbanas no Brasil**. Revista Crítica de Ciências Sociais, 91, 2010, 205-221.

BONDUKI, Nabil. **Dos movimentos sociais e da luta pela reforma urbana na Constituinte ao Estatuto da Cidade (1981-2001)**. p. 101. In: A luta pela reforma urbana no Brasil: do seminário de habitação e Reforma Urbana ao Plano Diretor de São Paulo. Nabil Bonduki (org.). São Paulo: Instituto Casa da Cidade, 2018.

CAMPANHA NACIONAL DESPEJO ZERO. **Gramática Jurídica da Campanha Despejo Zero**. Julia Ávila Franzoni e LABÁ - Direito, Espaço & Política (FND-UFRJ) (organizadores). – São Paulo : Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico - IBDU, 2022.

COELHO, Franklin Dias. **Plano Diretor como instrumento de luta da Reforma Urbana**. In: Plano Diretor: instrumento de reforma urbana. Grazia de Grazia (org.). Rio de Janeiro: FASE, 1990.

CORREIA, Arícia Fernandes. **REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA: PRETENSOS CONTRIBUTOS PARA REGULAMENTAÇÃO DA LEI FEDERAL N. 13.465/2017 E PARA A CONSTRUÇÃO DO PLANO DIRETOR DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO 2021**. Geo UERJ, [S.l.], n. 36, p. e47270, fev. 2020. ISSN 1981-9021.

FIDALGO, Tarcyla et al. O modelo dos community land trusts no norte e sul global: possibilidades de aproximação no cenário brasileiro. **ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR**, Blumenau - SC, 2022. Anais [...]. Blumenau - SC: ANPUR, 2022. Disponível em: <https://www.sisgeenco.com.br/anais/enanpur/2022/arquivos/GT5_SEM_226_101_20211129182058.pdf>.

FIDALGO, Tarcyla. **Termos Territoriais Coletivos e assentamentos informais: Avaliando a viabilidade do instrumento Community Land Trust desenvolvido pelas comunidades do Caño Martín Peña no Porto Rico para as favelas do Rio de Janeiro, Brasil**. Lincoln Institute of Land Policy, 2018. Disponível em: <<https://comcat.org/wp-content/uploads/2018/08/2018-04-Parecer-juridico-TTC-por-Tarcyla-Fidalgo-LILP.pdf>>.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit Habitacional No Brasil – 2016-2019**. Cartilha. Disponível em <<https://tinyurl.com/pvcucruw>> Acesso em 6 set. 2023.

GRONDONA, Mauro. **La Funzione Sociale della Proprietà Privata Nell'ordinamento Italiano: una Panoramica tra Diritto Positivo e Nuove Tendenze**. In: GAMA, Guilherme Calmon Nogueira da et al (Coord.). *Propriedade privada: anais da I Jornada Ítalo-Brasileira de Direito Privado*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

IBAM. Instituto Brasileiro de Administração Municipal. **Assessoria Técnica na análise do PLC 44/2021 Revisão do Plano Diretor. Relatório de Atividades Relatórios de atividades: 01, 02, 03, 04, 05 e 06**. Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 26 de junho de 2023. Disponível em <<https://dcmdigital.camara.rj.gov.br/download/5A4877F53A709E5E52CA779B1B21F66E>>. Acesso em 06 set. 2023.

QUINTANS, M. T. D.; SILVA, R. DE L. G. DA .; CASTRO SOBRINHO, T. DE .. **Despejos e luta pelo direito à moradia na pandemia: resistências femininas na experiência da Ocupação Novo Horizonte**. *Revista Direito e Práxis*, v. 13, n. 3, p. 1897–1916, jul. 2022.

QUINTANS, Mariana Trotta Dallalana, TAVARES, Ana Claudia Diogo e VIEIRA, Fernanda Maria da Costa. **Campo jurídico, direito à moradia digna e ADPF 828**. In SUPREMA. *Revista de Estudos Constitucionais*, Brasília, v. 3, n. 1, p. 283-322, jan/jun. 2023.

RIBEIRO, Tarcyla Fidalgo et al. **O modelo dos *community land trusts* no norte e sul global: possibilidades de aproximação no cenário brasileiro**. XIX Encontro Nacional da ANPUR. Blumenau, SC. 2022.

RIBEIRO, Tarcyla Fidalgo; PEREIRA, Tatiana Cotta G. **O processo de revisão dos planos diretores no contexto de pandemia: a participação popular e a experiência do Rio de Janeiro**. In: *A cidade em disputa: Planos Diretores e participação no cenário da pandemia / Beatriz Fleury e Silva (et al.) (Org.)*. – Marília: Lutas Anticapital, 2021.

SARLET, Ingo. **O Direito Fundamental à moradia na Constituição**. *Doutrinas Essenciais. Direitos Humanos. Direitos econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais*, vol. III. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

SOBRINHO, Taiana de Castro. **O novo ciclo de remoções nas favelas do Rio de Janeiro: que legado é esse?** Dissertação de Mestrado – Programa de Pós-Graduação em Direito – Faculdade Nacional de Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro (FND/UFRJ), 2017. Orientação: Mauro Osório da Silva. Coorientação: Alex Magalhães.

SOUZA, Renné do Ó; SOUZA, José Vicente Gonçalves de. **Improbidade administrativa no Estatuto da Cidade**. *Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro* nº 81, jul./set. 2021. p. 233.

TORRES, Marcos Alcino de Azevedo. **Função Social e o Conflito Propriedade-Posse.** In: Propriedade Privada. Anais da I Jornada Ítalo- Brasileira de Direito Privado. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.