



Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Órgão Especial

REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROCESSO nº 0058849-62.2020.8.19.0000

REPTE: EXMO SR PROCURADOR GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

REPDO: EXMO SR PREFEITO DO MUNICIPIO DO RIO DE JANEIRO

REPDO: EXMO SR PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO

AMICUS CURIAE: ASSOCIAÇÃO DE DIRIGENTES DE EMPRESAS DO MERCADO IMOBILIÁRIO - ADEMI-RJ

AMICUS CURIAE: SINDICATO DA INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO CIVIL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - SINDUSCON-RIO

AMICUS CURIAE: CAPÍTULO NACIONAL BRASILEIRO DA FEDERAÇÃO INTERNACIONAL DAS PROFISSÕES IMOBILIÁRIAS

LEGISLAÇÃO: LEI COMPLEMENTAR Nº 219 DE 2020 E, POR ARRASTAMENTO, DECRETO Nº 47796 DE 2020, AMBOS DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

AMICUS CURIAE: CONSELHO DE ARQUITETURA E URBANISMO DO RJ - CAU/RJ

AMICUS CURIAE: ASSOCIAÇÃO DE MORADORES E AMIGOS DA FREGUESIA AMAF

AMICUS CURIAE: ASSOCIAÇÃO DE MORADORES E AMIGOS DO JARDIM BOTÂNICO AMAJB

AMICUS CURIAE: FEDERAÇÃO DOS HOSPITAIS E ESTABELECIMENTOS DE SERVIÇOS DE SAÚDE DO ESTADO DO RJ - SINTRACONST RIO

RELATOR: DES. ANTÔNIO ILOÍZIO BARROS BASTOS

**REPRESENTAÇÃO DE
INCONSTITUCIONALIDADE. LEI
COMPLEMENTAR MUNICIPAL NR. 219, DE
2020. BENEFÍCIOS URBANÍSTICOS COM
COBRANÇA DE CONTRAPARTIDA COMO**

Representação de Inconstitucionalidade

nº 0058849-62.2020.8.19.0000

fls. 1/30





Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Órgão Especial

FORMA DE VIABILIZAR RECURSOS PARA O ENFRENTAMENTO DAS CRISES SANITÁRIA E ECONÔMICA ORIUNDAS DA COVID-19.

1. *Representação de Inconstitucionalidade* que tem em mira a Lei Complementar Municipal nº 219, de 19 de agosto de 2020, que *Estabelece incentivos e benefícios para pagamento de contrapartida no licenciamento e legalização de construções no Município do Rio de Janeiro, em caráter temporário, mediante benefícios urbanísticos com cobrança de contrapartida como forma de viabilizar recursos para o enfrentamento das crises sanitária e econômica oriundas da COVID-19 e dá outras providências*; além da inconstitucionalidade por arrastamento do Decreto nº 47.796, de 2020, que a regulamenta.

2. O Representante traz o seguinte elenco de dispositivos da CERJ que foram violados pela lei complementar ora impugnada, são eles: artigos 9º, § 4º, 77, *caput*, 122, *caput*, 229, *caput*, 230, inciso II, 231, *caput* e § 1º, 3º e 5º, 234, incisos I, III, V e VIII, 235, 236, 239, 261, *caput*, § 1º, incisos I, II, III, IV, V, IX, X, XXIV e XXV, e § 2º, 266, § 1º, 268, 269, incisos I, II, V e VI, 345, *caput* e inciso VII, e 359, *caput*.

3. Litispendência afastada com a Ação Civil Pública nº 0139148-23.2020.8.19.0001, que foi extinta; inépcia da inicial afastada já que observada a regra do art. 3º, I da Lei 9868/99; no mais, não se vislumbra qualquer ingerência indevida senão a crítica ao descompasso entre a LCM 219/2020 e a Constituição, sendo certo que os parâmetros de controle são oriundos da CERJ, além daquelas normas de



Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Órgão Especial

reprodução obrigatória que podem e devem servir de parâmetro para análise da normativa local.

4. O sistema constitucional estabelece a necessidade de planejamento urbanístico para fins de desenvolvimento eficaz das funções sociais da cidade. A LC 219/20 vai de encontro ao *intuito constitucional* que é de fomentar o planejamento urbano coordenado. Vislumbra-se o descompasso entre a referida lei e o sistema constitucional que exige a compatibilidade da intervenção legislativa e o planejamento urbanístico coordenado. Em termos, o sistema constitucional idealizado ao planejamento que potencializa a realização das funções sociais da cidade exige que a lei que enverede pelo ordenamento territorial deva ser adequada, observando diretrizes do plano diretor que se insere dentro dessa lógica constitucional.

5. O sistema constitucional quando trata de política de desenvolvimento urbano, prestigia a gestão democrática e participativa da cidade a fim de assegurar a participação popular efetiva. A *democracia participativa* consubstancia uma das dimensões do princípio democrático, sendo certo que para sua efetivação impõe-se a estruturação de processos que garantam a efetiva possibilidade de participação nos debates públicos que levarão às tomadas de decisão. A consequência positiva dessa participação está na legitimação das decisões tomadas e o aprimoramento dos objetivos e resultados que se busca com a lei. No trâmite legislativo que culminou na lei em foco essa exigência constitucional não foi devidamente observada.

6. É sabido que a CERJ prevê a necessidade e



Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Órgão Especial

importância de estudos técnicos de impacto ambiental quando se fala em transformações de uso do solo. É inegável a importância de estudos técnicos para potencializar o atendimento ao pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a compatibilidade entre a lei e o espírito da CERJ no tema de *política urbana*. Nessa perspectiva, uma lei que cuida de transformações do tipo sem que haja no seu processo de formação o necessário e devido estudo reflete uma frontal incompatibilidade com a CERJ. No caso, a lei complementar impugnada não está substanciada de forma adequada nesses estudos.

7. Vislumbra-se na lei complementar impugnada, para além de despesas emergenciais e momentâneas, despesas duradouras que se protraem em diferentes exercícios financeiros, o que exige estudo prévio avaliativo dos impactos orçamentários e financeiros, sob pena de comprometimento da sustentabilidade financeira e o equilíbrio intergeracional. A lei carece desses estudos.

8. O que se percebe é a violação ao princípio da economicidade, implícito no art. 112 da CERJ, que exige um controle da eficiência voltado à adequação e equilíbrio entre receita e despesa. No caso da lei em mira, não se vislumbra tal adequação entre receita a custo de benefício supervalorizado e os impactos de despesas que, a rigor, vão além da órbita restrita na questão da crise gerada pela pandemia do Covid-19. Nesse cenário, viola-se também os princípios da moralidade, interesse público, proporcionalidade e vedação do retrocesso ambiental.

9. REPRESENTAÇÃO PROCEDENTE, COM

Representação de Inconstitucionalidade

nº 0058849-62.2020.8.19.0000

fls. 4/30





**Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Órgão Especial**

EFEITOS A PARTIR DO DEFERIMENTO DA MEDIDA CAUTELAR.

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Representação de Inconstitucionalidade nº 0058849-62.2020.8.19.0000, em que é representante EXMO. SR. PROCURADOR GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO e representados EXMO. SR. PREFEITO DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO e EXMO. SR. PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO,

ACORDAM os integrantes deste ÓRGÃO ESPECIAL DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, em sessão realizada nesta data e maioria de votos, em julgar procedente a Representação para declarar inconstitucional, com efeitos a partir do deferimento da medida cautelar, a Lei Complementar nº 219, de 19 de agosto de 2020, e, por arrastamento, do Decreto n.º 47.796, de 19 de agosto de 2020, ambos do Município do Rio de Janeiro, nos termos do voto do Relator.

Trata-se de Representação de Inconstitucionalidade que tem em mira a Lei Complementar Municipal nº 219, de 19 de agosto de 2020, que *Estabelece incentivos e benefícios para pagamento de contrapartida no licenciamento e legalização de construções no Município do Rio de Janeiro, em caráter temporário, mediante benefícios urbanísticos com cobrança de contrapartida como forma de viabilizar recursos para o enfrentamento das crises sanitária e econômica oriundas da COVID-19 e dá outras providências.*

O Representante traz o seguinte elenco de dispositivos da CERJ¹ que teriam sido violados pela lei complementar ora impugnada, são eles: artigos

¹ Constituição do Estado do Rio de Janeiro.





Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Órgão Especial

9º, § 4º, 77, *caput*, 122, *caput*, 229, *caput*, 230, inciso II, 231, *caput* e § 1º, 3º e 5º, 234, incisos I, III, V e VIII, 235, 236, 239, 261, *caput*, § 1º, incisos I, II, III, IV, V, IX, X, XXIV e XXV, e § 2º, 266, § 1º, 268, 269, incisos I, II, V e VI, 345, *caput* e inciso VII, e 359, *caput*.

Ademais, suscita os artigos 5º, inciso LIV, 29, *caput* e inciso XII, 37, *caput*, 182, *caput* e § 1º, 225, *caput*, § 1º, incisos I, II, III, IV, V e VII, e § 2º, da Constituição da República, e com o artigo 113 do seu Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Na pequena parte introdutória, o Representante ventila o viés arrecadatário da Lei Complementar impugnada; a inexistência de participação popular por meio de audiências públicas após as emendas que teriam alterado substancialmente a versão original o projeto de lei; elenca cinco medidas no novo diploma legal; e conclui: **“Verificam-se, portanto, flagrantes inconstitucionalidades decorrentes, precipuamente, da sobreposição ao planejamento urbano e da subversão à lógica constitucional de prevenção e reparação de danos urbanísticos e ambientais, em prol, unicamente, de incremento arrecadatário”**.

Então, segue caracterizando a violação ao desenho constitucional acerca do Planejamento Urbano e ao princípio da função social da cidade, pelo que estariam violadas as regras dos artigos 229, *caput*, 230, inciso II, 231, *caput* e § 1º, 3º e 5º, 234, incisos I, V e VIII, 235, 239 e 345, *caput*, todos da CERJ; e os artigos 2º, 29, *caput*, 37, *caput*, 182, *caput* e § 1º, da CF.

Em seguida o Representante sustenta que foi violada a regra de participação popular no planejamento municipal, sendo, portanto, vulnerados os artigos 234, inciso III, 236, 345, inciso VII, e 359, *caput*, da CERJ; e artigo 29, inciso XII, da CF.

Também afirma que houve violação à regra da necessidade de estudos técnicos no planejamento municipal e, como consequência, ao princípio



Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Órgão Especial

da eficiência considerando o potencial negativo da ausência de estudos, pelo que restariam violados os artigos 77, *caput*, 234, inciso III, 236, 261, § 1º, inciso X, 266, § 1º, 345, inciso VII, e 359, *caput*, da CERJ; e artigos 29, inciso XII, 37, *caput*, e 225, § 1º, inciso IV, da CF.

Outrossim, o Representante sustenta que houve a violação aos Princípios da Sustentabilidade Fiscal, Equidade Intergeracional, bem como da Responsabilidade Fiscal, por isso vulnerados os artigos 122, *caput* e 345, *caput* da CERJ c/c artigo 113, do ADCT da CF.

Segue argumentando que houve também violação aos Princípios do Interesse Público, Moralidade, Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado e da Proporcionalidade, pelo que vulnerados os artigos 9º, §4º, 77, *caput*; 261, *caput*, § 1º, incisos I, II, III, IV, V, IX, X, XXIV e XXV, e § 2º, 268 e 269, incisos I, II, V e VI da CERJ, e 5º, inciso LIV, 37, *caput*, e 225 da CF.

Ao final, suscita inconstitucionalidade por arrastamento vertical do Decreto 47.796, de 19.08.2020, que regulamenta o LC 219/20.

Antes do primeiro despacho, sobreveio manifestação do MRJ² na qual suscita litispendência com a ACP nº 0139148-23.2020.8.19.0001 ajuizada pelo MPERJ junto ao Juízo da 16ª Vara de Fazenda Pública; também suscita que o caso expressa violação ao princípio da separação de Poderes; nega a existência de violação ao Plano Diretor; discorre sobre a destinação dos recursos e afirma a ausência de tredestinação ilícita; nega que haja obrigatoriedade de participação do COMPUR - Conselho Municipal de Política Urbana e que não tenha havido efetiva participação social no processo de elaboração da lei impugnada; segue tratando de cada uma das inconstitucionalidade apontada pelo Representante.

² Indexador 180.





Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Órgão Especial

No despacho³ em que instados os Representados sobre o pedido cautelar, foram admitidos como *Amigos da Corte* a Associação de Dirigentes de Empresas do Mercado Imobiliário, o Sindicato da Indústria da Construção Civil do Estado do Rio de Janeiro e o Capítulo Nacional Brasileiro da Federação Internacional das Profissões Imobiliárias, pelo que foi concedido igual prazo de 5 (cinco) dias para manifestação sobre o pedido cautelar.

MRJ complementa a sua manifestação anterior⁴. Nesse espaço, discorre sobre cada um dos precedentes referidos na petição inicial e junta uma manifestação técnica que, segundo afirma, demonstra que a lei impugnada conta com diversas autorrestrições a infirmar o argumento do Representante de que a lei daria parâmetros irrestritos para a legalização e licenciamento.

As manifestações das Entidades admitidas como *amicus curiae* foram todas no mesmo sentido, qual prestigiar a impugnada de modo a indeferir o pedido cautelar formulado pelo Representante⁵.

Em seguida, manifestou-se a CÂMARA MUNICIPAL DO RJ⁶, inicialmente pugnando julgamento em sessão presencial para fins de sustentação oral. Na sequência, discorre sobre a presunção de constitucionalidade; sustenta a inexistência do *fumus boni iuris* no que discorre sobre parâmetros de controle inválidos, ausência de correlação entre os dispositivos da lei e os constitucionais, e impugna a alegação de que não houve adequada participação popular. Ao final, afirma inexistir *periculum in mora* com base na suspensão de segurança⁷ oposta em virtude da liminar deferida na referida ACP.

Manifestação do EXMO. SR. PREFEITO DO MRJ⁸, que reitera

³ Indexador 579.

⁴ Indexador 692.

⁵ Indexadores 709, 727 e 746.

⁶ Indexador 781.

⁷ Proc. 0048796-22.2020.8.19.0000

⁸ Indexador 801.



Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Órgão Especial

as manifestações de fls.180/417 e fls.692/708.

MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA conforme acórdão⁹ de fls. 836/849. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO desprovido conforme acórdão¹⁰ de fls.1053/1056.

Tendo em vista a completude e fidelidade do Relatório constante na manifestação final da Douta Procuradoria-Geral de Justiça, passo a adotá-lo.

Em decisão de fls. 1079-1081, foi deferido o ingresso do CAU/RJ como amicus curiae e indeferido o do SINTRACONSTRIO. Ademais, determinou-se a intimação dos Representados para manifestação final e, após, vista dos autos à Procuradoria Geral do Município e à Procuradoria Geral do Estado, bem como ao Procurador-Geral de Justiça.

Às fls. 1096/1132, o Prefeito do Município do Rio de Janeiro apresentou suas informações finais, arguindo: (i) ser necessária nomeação de perito para esclarecimento de matéria técnica e de circunstâncias fáticas, mormente da existência de discussões públicas e do potencial lesivo dos dispositivos da Lei Complementar n.º 219/2020, sendo arguido que a possibilidade de legalização ou licenciamento de obras não importa em risco de dano ambiental ou fragilização da ordem e do planejamento urbano; (ii) violação à separação de poderes, por mera insatisfação com o teor da norma legal, sem a existência de vícios de inconstitucionalidade; (iii) inexistência de violação ao plano diretor e à jurisprudência do STF; (iv) inconstitucionalidade dos artigos 234, 236 e 359, da Constituição Estadual, por prever instrumento de participação

⁹ Indexador 836.

¹⁰ Indexador 1053.





Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Órgão Especial

popular inexistente na Constituição Federal, a qual não prevê a necessidade de participação popular no processo legislativo ordinário ou complementar; (v) ausência de necessidade de manifestação prévia do COMPUR nos dispositivos, mas mera participação popular; (v) não tratar a LC 219/20 de planejamento urbano, sendo desnecessária tal submissão ao Conselho; (vi) subsidiariamente, interpretação conforme a Constituição da República aos dispositivos, para que seja compreendido como participação popular todas as vezes em que as matérias foram discutidas de forma pública, independentemente se esta discussão ocorreu: (a) anteriormente ao envio do projeto ao legislativo, (b) de forma presencial ou por meio de audiências públicas virtuais e (c) separadamente por matérias ou de forma consolidada.

Foi também aduzida (vii) efetiva participação popular no processo legislativo; (ix) ausência de trestinação ilícita dos recursos advindos pela LC 219/2020, para saúde pública, em linha ao artigo 167, inciso IV, da CRFB, que prevê a vinculação de receitas excepcional para saúde, ensino e administração tributária, bem como ao artigo 167, inciso IX, que não veda a desvinculação de receitas a fundos especiais, por autorização legislativa.

Frisou-se (x) ausência de violação ao planejamento urbano e a função social da cidade, visto que o STF, em sede do RE 607.940 decidiu, com repercussão geral, que lei especial pode dispor sobre matéria urbanística, não havendo monopólio do plano diretor; (xi) desnecessidade de estudos de impacto ambiental, exigidos apenas para leis com potencial lesivo; (xii) ausência de mácula à responsabilidade fiscal e à transparência, dado que a LC 219 não autoriza gastos, mas apenas esclarece o



Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Órgão Especial

destino dos recursos das contrapartidas; e (xiii) inexistência de violação à moralidade e ao meio ambiente, pois a lei não exclui a necessidade de atendimento a normas ambientais e porque “quem constrói clandestinamente nunca se preocupou em pedir autorização do poder público”.

Em caráter subsidiário, pugnou-se pela suspensão apenas dos dispositivos da lei complementar que sofreram emendas parlamentares (por ausência de participação popular).

Por fim, refutou-se que potenciais danos ambientais seriam fomentados por reduzidas contrapartidas pecuniárias, sendo a escolha legislativa, tão somente, cobrar por obras.

À fl. 1133, a Câmara Municipal pugnou pela juntada da petição de fls. 1141/1155, que contém ofício expedido por sua presidência, com as informações a serem apresentadas pela Casa Legislativa, no sentido da constitucionalidade da lei complementar n.º 219/2020, visto que que: (i) utilizados parâmetros inadequados de controle de constitucionalidade, quais sejam, a Constituição da República, Declaração do Rio, Estatuto da Cidade, Lei Orgânica do Município e Plano Diretor, sendo apenas cabível argumento de violação da Constituição Estadual, pelo que requer o não conhecimento da Representação, quanto a tais fundamentos; (ii) inépcia da Inicial, por falta de correção entre a lei atacada e dispositivos da Constituição Estadual, sendo “jogada” lista de dispositivos, de forma genérica, sem correlação entre os dispositivos atacados e seu parâmetro de controle; e (iii) presença de participação popular.

Às fls. 1158/1166, o CAU/RJ, na qualidade de amigo da



Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Órgão Especial

corte, repisa os termos de sua peça de fls. 591 e ss, frisando que a lei ora impugnada viola a legislação urbanística e princípios do planejamento urbano, eis que: 1. Estimula o adensamento de forma desordenada, por toda a cidade, ignorando o macrozoneamento do Plano Diretor, assim como as indicações de vetor de crescimento e as prioridades de investimentos; 2. O Projeto de Lei Complementar não foi objeto de qualquer discussão no Conselho Municipal de Política Urbana – Compur, no qual o CAU/RJ tem assento; 3. Permite o licenciamento de construções inadmissíveis pela Legislação Ordinária mediante contrapartida financeira, ou seja, capitaliza a desordem urbana e ambiental; 4. Estabelece incentivos para transgressões à legislação urbanística; 5. Altera a ambiência urbana e gera o aumento de tráfego em áreas residenciais; 6. Amplia a Área Total Edificável de imóveis e, via de consequência, o adensamento urbano; 7. Gera o aumento do gabarito e do número de unidades em loteamentos, gerando, mais uma vez, adensamento urbano; 8. Autoriza a criação de critério baseado no gabarito médio em edificações de uma mesma quadra, usurpando, de forma transversa, mais uma vez, a proteção contida nos limites ao gabarito; 9. Introduce conceito absolutamente ultrapassado para a atualidade, consistente no conceito de “franja das Áreas de Especial Interesse Social em tempos de georreferenciamento; 10. Abre caminho para o avanço especulativo sobre área fundamental para a manutenção da paisagem da cidade; 11. Abre precedente para que os que não estiverem quites com suas obrigações tributárias junto ao Município possam requerer os benefícios da Lei objeto da presente Representação, premiando, assim, a inadimplência e a sonegação fiscal; 12. Prevê a construção de edificação no Buraco do Lume, praça pública tombada por Legislação Municipal e Estadual, abrindo, ainda, possibilidade de aumento



Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Órgão Especial

exponencial no gabarito da área que possui relevante interesse histórico.

Destaca que, em sua impugnação de fls. 180/207, o Município do Rio de Janeiro, reproduzindo lamentável expediente utilizado em Ação Civil Pública que visava à sustação do trâmite do PLC que originou a norma objeto desta Representação, FALTA COM A VERDADE ao informar que o CONSELHO DE ARQUITETURA E URBANISMO DO RIO DE JANEIRO – CAU/RJ fora ouvido. Ao contrário, o CAU/RJ manifestou repúdio ao PLC 174/2020, sendo surpreendido com a rápida promulgação da LC 219/2020.

Nessa linha, abordou-se que a medida liminar que determina a suspensão dos efeitos da norma objeto desta Representação estaria sendo sistematicamente descumprida através de Decreto da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, Inovação e Simplificação – SMDEI que determina que todos os processos administrativos iniciados até a data da decisão que conferiu a medida liminar de suspensão dos efeitos da norma objeto da presente representação tenham continuidade e que, ao que parece, licenças requeridas sob sua égide estão sendo concedidas.

Em petição de fls. 1167/1176, a FEHERJ manifestou-se pela improcedência do pedido, sob argumento de que a inicial é genérica, não impugnando especificamente cada dispositivo da lei sob exame e não apresentando os fundamentos jurídicos em relação a cada uma das impugnações. Em adição, entendeu-se pela compatibilidade da LC 219/2020 com o Plano Diretor municipal, por ausência de mácula à participação popular, ou possibilidade de danos permanentes, inexistindo, sequer, vícios



Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Órgão Especial

tendo por parâmetro a Constituição Estadual.

Às fls. 1190/1191, a Câmara Municipal reiterou as razões manifestadas às fls. 781-800 e 1.133-1.155, em especial, (i) as preliminares de ausência de impugnação específica dos dispositivos tidos como inconstitucionais e de invalidade dos parâmetros de controle; e (ii) atendimento à publicidade e à participação popular na elaboração legislativa, observadas as limitações decorrentes do período especial de pandemia, no ano de 2020. Aderiu, também, às razões finais subscritas pelo Poder Executivo (fls. 1.096-1.132).

Às fls. 1192/1203, a AMAF e a AMAJB reiterou os termos da petição de fls. 629/643, no sentido da procedência do pedido formulado na exordial, pugnano por esclarecimentos sobre qual será a destinação do valor arrecadado a título de contrapartida e o que ocorrerá com as licenças já concedidas com fundamento na referida Lei Complementar 219/2020. Frisou-se que: (i) inexistente litispendência com a ACP nº 01339148-23.2020.8.19.0001, que, inclusive, foi extinta sem julgamento do mérito; (ii) a inconstitucionalidade e a ilegalidade da LC 219/2020, ao contrário do que sustenta o Município; e (iii) foram arrecadados milhões de reais com as contrapartidas, mas funcionários da saúde sequer receberam em dia seus salários.

Às fls. 1286/1294, manifestou-se a Procuradoria-Geral do Estado pela improcedência do pedido, nos seguintes termos: (i) que a Lei Complementar n.º 219/2020 não possui vícios de iniciativa; (ii) que levou a alterações no planejamento urbanístico da cidade do Rio de Janeiro, mas a matéria é de competência do Município, pois lhe compete promover





Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro Órgão Especial

adequado ordenamento territorial; (ii) que não é imperativo que toda e qualquer norma atinente a alteração e planejamento urbanístico esteja concentrada no Plano Diretor; (iv) que a alegação de ausência de participação popular também deve ser rechaçada, pois, o diploma foi precedido de audiência pública, que, por força das circunstâncias contemporâneas, realizou-se de forma virtual, o que não gera qualquer vício de inconstitucionalidade; (v) que, nos termos dos arts. 234, 236 e 359, a Constituição Estadual exige tão somente a participação dos cidadãos no processo legislativo e a suposta motivação de incremento de arrecadação do Poder Público não caracteriza qualquer inconstitucionalidade, notadamente em um momento histórico em que as despesas públicas tiveram que ser incrementadas para fazer jus ao enfrentamento da pandemia; (vi) que, no Direito Constitucional brasileiro, a vinculação de receitas a uma determinada atividade estatal é uma exceção, e não a regra. Destarte, ressalvadas as hipóteses constitucionais de vinculação de receita, uma norma não se torna antijurídica por não prever tal vinculação; (vii) que as decisões de índole técnica adotadas pelo Chefe do Poder Executivo e pelo Legislador Municipal parecem inserir-se no âmbito de discricionariedade técnica e de legitimidade democrática dos representantes políticos eleitos, não havendo inconstitucionalidades materiais manifestas; (viii) que não cabe a ingerência do Poder Judiciário na política pública legitimamente definida pelo Poder Executivo, devendo a análise do caso concreto se pautar exclusivamente na compatibilidade da Lei Complementar nº 219/2020 com as normas da Constituição Estadual invocadas; e (ix) o fato de não se concordar com a política pública eleita pelo Poder Executivo e pelo Legislativo não é motivo apto a afastar o diploma do ordenamento jurídico por suposto vício de



Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Órgão Especial

inconstitucionalidade.

Por fim, a Douta Procuradoria-Geral de Justiça requereu “a procedência integral do pedido formulado na Exordial, para declaração de inconstitucionalidade da Lei Complementar n.º 219, de 19 de agosto de 2020, e, por arrastamento, do Decreto n.º 47.796, de 19 de agosto de 2020, ambos do Município do Rio de Janeiro”¹¹.

Passo ao VOTO.

PRELIMINARES

Ab initio, cabe notar que a questão da alegada litispendência perdeu a razão de ser tendo em vista a recente extinção, por perda do objeto, da ACP nº 0139148-23.2020.8.19.0001. Ademais, não havia reprodução de ações, pois aquela ação civil pública tinha em mira o PLC 174/2020, por isso com o advento da Lei Complementar objeto do presente controle concentrado aquela ação foi extinta. Também não se pode olvidar que o foco da presente ação está na análise da norma abstrata e não o suporte fático e a norma individualizada.

Também não procede, ainda quanto às questões preliminares, a alegada inépcia da inicial, pois claramente a inicial indica os dispositivos da lei impugnada e os respectivos fundamentos jurídicos da impugnação; apresenta de modo muito transparente as inconstitucionalidades formal e material que viciam a lei complementar em foco; no desenvolvimento da inteligibilidade da petição inicial são veiculadas doutrina, jurisprudência, parecer técnico, inúmeras normas, enfim, tudo a fazer compreender as antinomias com os parâmetros de controle.

Lei 9868/99

Art. 3º A petição indicará: I - o dispositivo da lei ou do

¹¹ Indexador 1298.



**Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Órgão Especial**

ato normativo impugnado e os fundamentos jurídicos do pedido em relação a cada uma das impugnações; II - o pedido, com suas especificações.

Art. 4º A petição inicial inepta, não fundamentada e a manifestamente improcedente serão liminarmente indeferidas pelo relator.

Cabe notar, outrossim, que não se vislumbra qualquer ingerência indevida senão a crítica ao descompasso entre a LCM 219/2020 e a Constituição, sendo certo que os parâmetros de controle são oriundos da CERJ, além daquelas normas de reprodução obrigatória que podem e devem servir de parâmetro para análise da normativa local. Também vale ressaltar que não se pode confundir com os parâmetros de controle aquilo que contextualiza a fundamentação, como são a Declaração do Rio, o Estatuto da Cidade, a Lei Orgânica do Município, o Plano Diretor Municipal. Enfim, nada revela inadequação da via eleita.

MÉRITO

Compete ao Município promover adequado ordenamento territorial mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, sendo certo que a política de desenvolvimento urbano – cujo instrumento básico é o Plano Diretor – executada pelo Município tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade.

Portanto, o sistema constitucional estabelece a necessidade de planejamento urbanístico para fins de desenvolvimento eficaz das funções sociais da cidade. Quando uma intervenção, como a operada pela LCM 219/2020, não está de acordo com o instrumento básico da política de desenvolvimento urbano, tem-se que tal intervenção não está inserida no planejamento urbano.

A intervenção legislativa com claro impacto permanente implica alterações de zoneamento, índices, parâmetros e condições de uso e ocupação do



Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro Órgão Especial

solo. Conforme bem revela o Representante, *verbis*: “estipula a Lei parâmetros urbanísticos e edifícios mais permissivos e abrangentes, ao permitir a ampliação de gabarito de construção, da ATE (área total edificável) e da ocupação de áreas de afastamento (o que já interfere na visibilidade, iluminação e ventilação entre os prédios). Não fosse o exposto suficiente, admite transformações de uso residencial em comercial em diversas áreas de conservação ambiental, inclusive de reserva florestal, propiciando, em áreas de encostas deslizáveis, o adensamento populacional, além de incremento da impermeabilização do território e risco de assoreamento de recursos hídricos, sem sopesar o fato de a cidade já ser castigada por frequentes enchentes, além de não se olvidar a ameaça à paisagem e à beleza urbana” (fls.1317).

O que se coloca – não se trata de questão de mera legalidade –, em verdade, é o descompasso da LCM 219/2020 com o sistema constitucional que exige a compatibilidade da intervenção legislativa inserida e o planejamento urbanístico coordenado. Em termos, o sistema constitucional idealizado ao planejamento que potencializa a realização das funções sociais da cidade exige que a lei que trilha o ordenamento territorial deva ser adequada, observando o princípio da reserva de plano¹². Ao não ser compatível com diretrizes do plano diretor passa a não ser compatível com o sistema constitucional idealizado.

Fato é que a LC 219/20 vai de encontro ao *intuito constitucional* que é de fomentar o planejamento urbano coordenado.

Em termos, sabe-se que o *sistema constitucional*¹³ reconhece a necessidade de planejamento – onde deve ser garantida maior participação dos administrados atingidos – para o desenvolvimento das *funções sociais da cidade* e o atingimento dos interesses da coletividade, efetivando direitos fundamentais.

¹² Tema STF 348: “Os municípios com mais de vinte mil habitantes e o Distrito Federal podem legislar sobre programas e projetos específicos de ordenamento do espaço urbano por meio de leis que sejam compatíveis com as diretrizes fixadas no plano diretor.”

¹³ Artigos 230, 231, 235 e 239 da CERJ.



Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Órgão Especial

Ademais, considerando a chamada *reserva de plano*¹⁴, afigura-se exigível que a alteração de parâmetros¹⁵ – como é feito na LC 219/20 – respeite as diretrizes do Plano Diretor que, enquanto instrumento da política urbana, deve se pré-ordenar ao cumprimento das *funções sociais da cidade*¹⁶.

A lei impugnada, que tem enorme potencial de violar a ordem de preservação e proteção do meio ambiente urbano¹⁷, vai de encontro a essa lógica constitucional, implicando vício de inconstitucionalidade material.

Outro questionamento importante, voltado ao vício formal, está na participação popular.

Sabe-se que o *sistema constitucional*¹⁸, notadamente quando se trata de política de desenvolvimento urbano, prestigia a gestão democrática e participativa da cidade a fim de assegurar a participação popular efetiva, o que foi coloca em xeque no caso da lei ora impugnada, cuja tramitação do projeto de lei contou com uma audiência em ambiente virtual limitado antes do advento de diversas emendas parlamentares que modificaram a proposta original sem que houvesse nova oportunidade de participação para o debate.

Releva notar que a *democracia participativa* consubstancia uma das dimensões do princípio democrático, sendo certo que para sua efetivação impõe-se a estruturação de processos que garantam a efetiva possibilidade de participação nos debates públicos que levarão às tomadas de decisão.

Consequência positiva dessa participação está na legitimação das

¹⁴ Art.231, §3º da CERJ.

¹⁵ Alterações de uso do solo, de índices e padrões urbanísticos, estabelecimento de padrões homogêneos a áreas de características distintas, etc.

¹⁶ Art. 229, §1º da CERJ.

¹⁷ Art. 234, V da CERJ.

¹⁸ Artigos 234, III, 236, 245, VII e 359 da CERJ.



Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Órgão Especial

decisões tomadas, mas não basta mera participação formal, é necessária uma real participação material a partir de um amplo debate público em que de fato se participe das tomadas de decisão, sob pena de não ser efetivada a democracia participativa deixando-se, portanto, de aprimorar os objetivos e resultados que se busca com a lei que atinge tão imediatamente os munícipes.

A importância da participação é destaque em precedentes deste
ÓRGÃO ESPECIAL:

“(...) Inconstitucionalidade material. Não restou garantida a necessária participação popular na elaboração da lei. Irrelevante a quantidade de audiências públicas realizadas. A lei não fixa sequer o número de audiências. Mas é exigido o conhecimento do teor do projeto de lei e de suas alterações ao menos por parte da população atingida. O que não se verificou no caso considerado. Na hipótese, a audiência pública realizada em 21/12/2009, cujo edital de convocação de 15/12/2009, não apresentou aos munícipes o projeto 050/2009 com as 19 emendas aditivas, substitutivas e modificativas que o transformaram no Projeto Substitutivo 02/2010, cuja assinatura ocorreu em 23/12/2009, dois dias após a única audiência pública realizada. O Projeto Substitutivo 02/2010 não é o mesmo Projeto de Lei 50/2009, que possuía apenas 6 artigos e passou a ter 15 artigos no substitutivo. Ausência de participação popular em flagrante violação aos arts. 77, caput, 231, §4º, 234, III, 236, 241, da CERJ. Inconstitucionalidade da Lei nº 2.810/2011 do Município de Niterói que se declara. Procedência da Representação.”

(TJRJ. OE. RI nº 0070191-41.2018.8.19.0000, Rel. Des.



**Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Órgão Especial**

**KATYA MARIA DE PAULA MENEZES MONNERAT,
DJ 09.09.2019)**

“(…) INOBSERVÂNCIA DO DISPOSTO NOS ARTIGOS 77, CAPUT, 231, §§ 1º E 4º, 234, III, 236, 358, VIII, E 359, CAPUT, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. PARA A ELABORAÇÃO E EXECUÇÃO DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO URBANO, QUE ENVOLVE PROJETO DO PLANO DIRETOR, INSTRUMENTO BÁSICO NA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO E EXPANSÃO URBANA, NECESSÁRIA LEI MUNICIPAL EM QUE SEJA ASSEGURADA A PARTICIPAÇÃO POPULAR, ATRAVÉS DAS ENTIDADES REPRESENTATIVAS, REQUISITO NÃO OBSERVADO. PROCEDÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO (...)”

(TJRJ. OE. RI 0005004-23.2017.8.19.0000, Des. ODETE KNAACK DE SOUZA, DJ 12.03.2018)

Quanto a essa participação popular, repita-se, o Representante foi revelador ao apontar não somente a audiência única do dia 25 de maio de 2020 de pouca adesão e publicidade; mas também a substancial modificação do projeto de lei por meio de emendas de vereadores, o que esvazia a efetivação da democracia participativa, pois se aprova texto diverso do debatido; assim como o fato de o *Conselho Municipal de Política Urbana* – criado para esse fim pela Lei 3957/05 – sequer ter participado. Nesse cenário, portanto, restou configurado o vício de inconstitucionalidade formal.

Ainda em termos de *vício formal*, é sabido que a CERJ prevê a necessidade e importância de estudos técnicos de impacto ambiental quando se



Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Órgão Especial

fala em transformações de uso do solo¹⁹. Nessa perspectiva, uma lei que cuida de transformações do tipo sem que haja no seu processo de formação o necessário e devido estudo reflete uma frontal incompatibilidade com a CERJ.

É inegável a importância de estudos técnicos para potencializar o atendimento ao pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade²⁰ e a compatibilidade entre a lei e o espírito da CERJ no tema de *política urbana*.

Em termos, a política urbana atenderá ao pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, que são compreendidas como o direito de todo cidadão, dentre outros, à preservação do patrimônio ambiental onde se insere a ideia de meio ambiente ecologicamente saudável e equilibrado. Trata-se de um direito cuja efetividade exige, dentre outros, prévia elaboração de estudo de impacto ambiental condicionante da implantação de instalações ou atividades causadoras de alterações significativas do meio ambiente e implantação de áreas, polos industriais e transformações de uso do solo.

Percebe-se, portanto, que a CERJ traz importante regra que se faz presente no procedimento de elaboração das normas cujo conteúdo possa desencadear atividades e instalações de significativo impacto à ordem ambiental.

Sem dúvida, a carência quanto a esses profundos estudos traz em consequência o esvaziamento da correção e viabilidade das modificações trazidas pela lei, que são de notório impacto permanente e, por isso, com potencial claro de causar prejuízos que demandarão recursos públicos implicando, assim, grande descompasso com o princípio da eficiência.

A propósito do *impacto permanente da lei*, vide um trecho da Suspensão de Liminar nº 1.411/RJ oposta em face a decisão cautelar:

¹⁹ Art. 266, §1º da CERJ.

²⁰ Art. 299, *caput* da CERJ.



Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Órgão Especial

“12. Assim delineada a controvérsia, sobreleva da leitura do ato impugnado a preocupação com certa assimetria inerente à manutenção do *statu quo*, ou seja, com a manutenção da vigência da LCE em análise. Isso porque o benefício orçamentário pretendido, de fruição limitada e quase imediata (na medida em que a LCE em questão regula tempo relativamente curto para apresentação dos pedidos administrativos – art. 5º), tem por contrapartida a regularização ou permissão de obras cuja execução avança sobre padrões urbanísticos adrede aceitos. Pela própria natureza da atividade de construção civil, não é de se esperar que tais obras sejam feitas em caráter provisório ou se destinem deliberadamente a posterior destruição por seus proprietários. Há, portanto, permanência dos efeitos produzidos pela Lei Complementar Municipal nº 219/2020. A legislação abre uma “janela de oportunidade” em que aparentemente afrouxados os padrões urbanísticos. Regularizadas tais obras por meio de tal concessão, é de difícil equalização a retomada do padrão anterior. Verifica-se, então, certa necessidade de temperar o argumento vertido pela inicial no sentido de que a Municipalidade apenas teria ensejado “ajustes e concessões temporárias de alterações da legislação urbanística”, a partir de “permissão temporária para que imóveis, ainda passíveis de renovação, possam fazê-lo em consonância com sua vizinhança imediata” (fl. 10). O termo “temporário”, nesse contexto, limita-se ao fato de que, realmente, a LCE estipulou prazo fixo para apresentação dos pedidos administrativos. Sob o ponto de vista de seus efeitos, porém, conquanto limitado no tempo o número de possíveis beneficiários, as alterações urbanísticas assim



**Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Órgão Especial**

verificadas parecem dispostas à perpetuidade. Nisso está a potencialidade de contrapartida ao incremento da arrecadação momentânea: o risco de prejuízo perene ao meio ambiente e ao urbanismo.”

(STF – SL 1.411 MC /RJ – Min(a). ROSA WEBER – DJ 25/01/2021)

No julgamento fina:

“3. A providência adotada pelo Tribunal de origem mostra-se prudente, pois a norma em questão permite radicais e perenes alterações no espaço urbano do Município do Rio de Janeiro. Com efeito, mediante contrapartida financeira, a LCM 219/2020 autoriza os proprietários de imóveis a realizar obras e construções, aptas a modificar profundamente a dinâmica paisagística da cidade. 4. Tem-se presente típica hipótese de perigo de dano inverso, pois os efeitos da norma mostram-se potencialmente irreversíveis, o que recomenda seja mantida sua suspensão. 5. Pedido de suspensão de liminar indeferido.”

(STF – Pleno – SL 1.411/RJ – Redator para o acórdão Min. ALEXANDRE DE MORAES – DJ 29/03/2021)

Retomando.

São esses estudos técnicos que instruem a *participação popular*²¹ devidamente informada. Em termos, os estudos técnicos fornecem informações que tornam a participação popular efetiva e produtiva, pelo que sem tais insumos o espírito das regras constitucionais que buscam realizar democracia participativa no planejamento urbano é violado, pois a participação torna-se meramente formal

²¹ Arts. 234, III, 236, 345, VII e 359, *caput* da CERJ.



**Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Órgão Especial**

fora de um debate público informado para a tomada de decisão embasada.

A propósito desse vício formal, vide o precedente:

“DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 1.613/2010 E SEU ANEXO I E LEI COMPLEMENTAR Nº 2/2010, DO MUNICÍPIO DE BARRA DO PIRAÍ, AS QUAIS MODIFICAM O PLANO DIRETOR E O CÓDIGO DE PARCELAMENTO DO SOLO DO REFERIDO MUNICÍPIO. VÍCIO FORMAL CONSISTENTE NA AUSÊNCIA DE PARTICIPAÇÃO POPULAR, DE ESTUDOS TÉCNICOS E DE PUBLICIDADE DURANTE O PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO DE BARRA DO PIRAÍ. CONSTITUIÇÃO ESTADUAL QUE, EM CONSONÂNCIA COM A CONSTITUIÇÃO FEDERAL, INSTITUI UM SISTEMA DE PLANEJAMENTO E CONTROLE DO USO E DA OCUPAÇÃO DO SOLO URBANO QUE ASSEGURA A PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PROCESSO LEGISLATIVO DE ELABORAÇÃO DO PLANO DIRETOR E DEMAIS INSTRUMENTOS LEGAIS NECESSÁRIOS À SUA IMPLEMENTAÇÃO. LEGISLAÇÃO HOSTILIZADA QUE MODIFICOU O PLANO DIRETOR E O CÓDIGO DE PARCELAMENTO DO SOLO DO MUNICÍPIO DE BARRA DO PIRAÍ SEM OBSERVÂNCIA DA GESTÃO DEMOCRÁTICA E PARTICIPATIVA DA CIDADE PRECONIZADA PELO ARTIGO 359, CAPUT, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. PRECEDENTE DESTES ÓRGÃO ESPECIAL. INCONSTITUCIONALIDADE DAS NORMAS LEGAIS IMPUGNADAS QUE FOI



**Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Órgão Especial**

RECONHECIDA PELO PRÓPRIO MUNICÍPIO DE BARRA DO PIRAÍ. CARACTERIZAÇÃO DOS VÍCIOS DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL, POR OFENSA AOS ARTIGOS 231, §§ 1º E 4º, 358, INCISO VIII, E 359, *CAPUT*, TODOS DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. PROCEDÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO.”

(TJRJ. OE. RI 0034451-61.2014.8.19.0000, Des. LUIZ ZVEITER, DJ 25.05.2015)

Na espécie, o Representante foi categórico ao afirmar que “a Lei Complementar em análise não se mostra fundamentada em levantamentos e estudos técnicos, sequer apresenta uma avaliação prévia dos impactos que possam surgir em decorrência do processo de regularização previsto” (fls.1327).

E de fato ilustra com dispositivos da lei que acaba por viabilizar o perigo de escorregamentos, desmoronamentos, enchentes em áreas de alto risco geológico; novas atividades e serviços em áreas prioritárias para preservação florestal; construção de edificação em local tombado. E observa, *in verbis*: “são estipulados pela Lei Complementar n.º 219/2020 usos, índices e parâmetros urbanísticos (...) desconsiderando-se o Macrozoneamento que define padrões de uso e ocupação do solo diferenciados para cada Macrozona de Ocupação”.

Nesse cenário, restou configurado o vício formal.

Outra abordagem relevante a ser observada sobre a lei em mira refere-se ao fato de que – a par da destinação dos recursos para o enfrentamento da crise oriunda da pandemia da Covid-19 – é possível ser inferida, a partir da provisão de infraestrutura, habitação e assistência social, amplitude que abarca a despesa de capital que contribui diretamente para a formação ou aquisição de um bem de capital, e despesa de custeio necessária à manutenção dos investimentos patrimoniais implementados.



Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Órgão Especial

Nessa perspectiva, tem-se despesas emergenciais e momentâneas e despesas mais duradouras que se protraem em diferentes exercícios financeiros.

A propósito desse detalhe, vide igualmente trecho importante da referida Suspensão de Liminar nº 1.411/RJ:

“Nesse contexto, a inicial destaca a existência de vinculação legal, prevista pelo art. 1º, § 1º, da LCE, para que os recursos sejam destinados ao combate à epidemia. Porém, ao contrário do que se alega, a parte final do dispositivo permite o emprego da arrecadação para custeio “da folha de pagamento dos servidores” (doc. 2, fl. 1), sem registro, ao menos, de que tal folha seria relativa, de modo exclusivo, aos profissionais da saúde. Portanto, o que se tem, à primeira vista, é a potencialidade de incorporação indiscriminada da arrecadação prevista ao caixa ordinário do Município para pagamento de despesas correntes e genéricas do funcionalismo local.”

O cenário, assim relevado – que abarca despesas obrigatórias permanentes – implica o comprometimento da sustentabilidade financeira e o equilíbrio intergeracional devido o potencial de comprometimento de orçamentos futuros, sendo certo que o *equilíbrio orçamentário* é um norteador que exige da Administração Pública ação planejada e transparente que previam riscos²².

Em termos, o Representante foi revelador ao informar – diante de lei que cria despesas – que **“sequer houve estudo prévio avaliativo dos impactos orçamentários e financeiros oriundos da Lei, nos termos do artigo 113, do ADCT”**;

²² LC 101/2000, art. 1º, §1º.



**Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Órgão Especial**

valendo lembra que “A Emenda Constitucional 95/2016, por meio da nova redação do art. 113 do ADCT, estabeleceu requisito adicional para a validade formal de leis que criem despesa ou concedam benefícios fiscais, requisitos esse que, por expressar medida indispensável para o equilíbrio da atividade financeira do Estado, dirigi-se a todos os níveis federativos”²³.

O que se percebe é a violação ao princípio da economicidade, implícito no art. 112 da CERJ, que exige um controle da eficiência voltado à adequação e equilíbrio entre receita e despesa. No caso da lei em mira, não se vislumbra tal adequação entre receita a custo de benefício supervalorizado e os impactos de despesas que, a rigor, vão além da órbita restrita na questão da crise gerada pela pandemia do Covid-19.

O que se consegue perceber da impugnada lei como um todo são as consequências inconsistentes do conjunto contrapartida, modificação do meio ambiente e seus danos, e a efetividade no atingimento do escopo da lei.

A lei, a rigor, monetiza danos ao meio ambiente estimulando sua imediata degradação mediante contrapartida pecuniária, sem de modo adequado considerar os impactos negativos ao planejamento urbano. A contrapartida para agir conforme modificações em descompasso com a lógica constitucional que foi explicitada no presente acórdão ao invés de estimular práticas sustentáveis com base no princípio da precaução, fomenta uma lógica de capitalização de danos ambientais que, além de insuficiente a seu reparo, não é apto a atingir todos os fins pretendidos pelo legislador.

Esse cenário revela clara violação aos princípios da moralidade e interesse coletivo que conformam a Administração Pública a agir com probidade em busca do atendimento de fins públicos e proteção de bens jurídicos de alta envergadura constitucional como é o meio ambiente.

²³ STJ. Pleno. ADI nº 5816/RO, Min. Alexandre de Moraes, DJ 05/11/2019.





Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Órgão Especial

Vislumbra-se a violação ao princípio da proporcionalidade que é vertente substancial do devido processo legal²⁴, pois em termos de adequação não se demonstra que a medida adotada com a lei tem potencial de conter a crise que foi provocada pela pandemia, sobretudo sem trazer outros problemas que podem tomar o lugar, como os impactos desconformes no ambiente natural e urbanístico da cidade; em termos de necessidade da medida adotada com a lei, até em razão dos vícios formais, não se tem presente a imagem da opção menos gravosa que se poderia adotar para a crise com a pandemia; em termos de proporcionalidade em sentido estrito não se tem que a medida imediatista adotada com a lei seja capaz de proteger o bem coletivo natural e urbanístico para gerações presente e futuras, provendo um mal maior diante da possibilidade da busca de outros mecanismos, não prejudiciais ou menos prejudiciais, capazes de ajudar no enfrentamento da crise oriunda da pandemia do Covid-19.

Em verdade, a medida adotada com a lei traduz um verdadeiro retrocesso ambiental, pois não se cumpriu o dever de proteção ao meio ambiente natural e urbanístico, violando a respectiva garantia de vedação ao retrocesso.

POR ESSES FUNDAMENTOS, voto no sentido de julgar procedente a Representação para declarar inconstitucional a Lei Complementar nº 219, de 19 de agosto de 2020, e, por arrastamento, do Decreto n.º 47.796, de 19 de agosto de 2020, ambos do Município do Rio de Janeiro.

Outrossim, a fim de evitar questionamentos futuros e, sobretudo, em homenagem à boa-fé do jurisdicionado, afigura-se adequada a observância de uma modulação que garanta os eventuais efeitos de procedimentos administrativos iniciados antes do deferimento da cautelar, que tem atributo *ex nunc*.

²⁴ CERJ, art. 9º, §4º c/c CF, art. 5º, LIV.





Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Órgão Especial

No caso dessas construções e reformas, ora garantidas pelo momento de seu requerimento na esfera administrativa, se efetivamente tiver havido grave violação ao meio ambiente natural ou urbanístico, conforme as preocupações explicitadas no presente voto, deverá ser o caso levado para discussão em sede própria.

Voto, por isso e ao fim, no sentido de que a presente declaração produza seus efeitos a partir do deferimento da medida cautelar, resguardando direitos daqueles que já haviam requerido administrativamente suas licenças.

Rio de Janeiro, 27 de junho de 2022.

Antônio Iloízio Barros Bastos
DESEMBARGADOR
Relator