

# FLEXIBILIZAÇÃO URBANÍSTICA NO CONTEXTO COVID-19 NO RIO DE JANEIRO: CASO REFERÊNCIA LEI COMPLEMENTAR Nº219 DE 19 DE AGOSTO DE 2020<sup>1</sup>

URBANISTIC FLEXIBILIZATION IN THE COVID-19 CONTEXT IN RIO DE JANEIRO:  
REFERENCE CASE OF COMPLEMENTARY LAW 219 OF 19 AUGUST 2020

ROSANGELA LUNARDELLI CAVALLAZZI, PAULA CONSTANTINO CHAGAS LESSA, BARBARA FORTES CAMPOS

## RESUMO

Este artigo estuda o caso referência da Lei Complementar nº219 de 2020 no município do Rio de Janeiro, bem como suas implicações no processo de flexibilização dos parâmetros urbanísticos no contexto da pandemia do Covid-19. Analisa-se o conteúdo normativo, especialmente quanto às suas finalidades em alegada razão de urgência devido à decretação de estado de calamidade pública na cidade e à necessidade financeira em razão deste. A metodologia inclui a análise da incidência da Lei Complementar na cidade, mediante ao pagamento de contrapartida financeira, impropriamente denominada “mais-valia”. Observam-se as implicações urbanísticas em construções irregulares já executadas e em desrespeito aos padrões urbanísticos vigentes para a cidade, como gabarito, recuos e uso do subsolo. O texto discute essa norma em confronto com a legislação tributária e urbanística pertinente, levantando também aspectos relativos aos impactos na paisagem urbana da cidade. Atenção especial é direcionada à análise da norma no entorno das Áreas de Especial Interesse Social, aos valores a serem pagos e a suas especificidades para essas regiões, realizando-se simulação de cálculo de contrapartida a ser paga numa regularização hipotética. Verifica-se, desse modo, se o processo de flexibilização dos parâmetros urbanísticos favorece ou exclui as habitações em situação de vulnerabilidade, já gravemente penalizadas pela pandemia.

**PALAVRAS-CHAVE:** Áreas de Especial Interesse Social. Direito à cidade. Parâmetros urbanísticos. Urbanismo. Pandemia.

## ABSTRACT

*This article studies the reference case of the Complementary Law 219 of 2020 in Rio de Janeiro city, as well as its implications for the process of flexibilization of urban parameters in the context of the Covid-19 pandemic. The legal content of the rule is analyzed, especially regarding its purposes in alleged reason of urgency due to the decree of public calamity state in the city and the financial need because of this situation. The methodology includes the analysis of the incidence of the Complementary Law in the city, through the payment of a financial counterpart, improperly called “mais valia” (or added value). It observes the urbanistic implications in irregular constructions already executed, which disrespect the current urbanistic standards for the city, such as height, setbacks and use of the subsoil. The text discusses this rule in contrast with the tax and urban legislation, also raising aspects related to the impacts on the urban landscape of the city. By simulating the calculation of the counterpart to be paid in a hypothetical regularization, special attention is directed to the analysis of the rule in the vicinity of the Special Social Interest Areas, to the amounts to be paid and to their specificities for these regions. In this way, it is verified whether the process of making urban parameters more flexible in any way favors or excludes vulnerable housing, already severely penalized by the pandemic.*

**KEYWORDS:** Special Social Interest Areas. Right to the city. Urban parameters. Urbanism. Pandemic.

## INTRODUÇÃO

**EM 30 DE JANEIRO DE 2020**, a Organização Mundial de Saúde (OMS) declarou Emergência em Saúde Pública de Importância Internacional (ESPII) devido à disseminação mundial do SARS-CoV-2. Pouco depois, em 3 de fevereiro de 2020, o Ministério da Saúde (MS) brasileiro declarou Emergência de Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN). Nesse cenário, iniciou-se o enfrentamento à pandemia em cidades e, principalmente, em metrópoles que historicamente enfrentam inúmeras questões urbanas relacionadas ao saneamento, à iluminação e ao acesso à moradia (COSTA; VENÂNCIO, 2016). Neste último quesito, a moradia nas grandes cidades envolve um custo elevado de aquisição, uma vez que a casa própria é a expectativa da maioria dos brasileiros (BONDUKI, 2017) e, para obtê-la, é necessário o uso do solo e a regulamentação da terra e da propriedade. Entretanto, o histórico de profunda desigualdade influencia a produção das cidades brasileiras, conforme descrito por Alfonsin, Berni e Pereira (2020).

O efeito Covid pôde ser sentido mundialmente não somente em número de contágios e de óbitos (CAVALCANTE; ABREU, 2020), mas também em uma epidemia ideológica que estava latente na sociedade e foi liberada durante a pandemia (ŽIŽEK, 2020). Houve uma “politização” do vírus, o que dificultou o fornecimento de números objetivos sobre a pandemia e seu enfrentamento (DIAS, 2020) e gerou um cenário propício para medidas públicas emergenciais nos mais diversos segmentos da sociedade, como é o caso da medida objeto deste estudo.

Com percepção semelhante, Grandi (2020, p. 66) destaca que a desigualdade impactou a difusão do SARS-CoV-2, “[...] uma vez que ela atinge mundos já estruturados de maneiras desiguais”. O isolamento social acentuou alguns tipos de desigualdade, como a de gênero, com o aumento de casos de violência doméstica no Brasil (GRANDI, 2020). Além disso, destacou-se a dificuldade em se manter um distanciamento social em ambientes domésticos abarrotados e em áreas nas quais as regras do Poder Público não têm validade.

Na cidade do Rio de Janeiro, em 12 de março de 2020, um mês após a promulgação da Lei Federal nº13.979 de 2020 (BRASIL, 2020a), a qual estabelecia medidas para enfrentamento da emergência em saúde pública, o Decreto Municipal nº47.246, de março de 2020 (RIO DE JANEIRO, 2020f) replicou a lei, autorizando a decretação de isolamento, quarentena, compulsoriedade de vacinação e de outros exames, restrição de entrada e de saída da cidade, requisição de bens e serviços etc. Na prática, foram implantados hospitais de campanha e fecharam-se áreas de lazer e praias, com supervisão da polícia militar e da guarda municipal para que as medidas fossem obedecidas.

Houve protestos violentos contra o toque de recolher imposto como medida de contenção à propagação do Covid-19 em cidades da Espanha e da Itália (Jornal “O Globo” de 27 out. 2020). Em países como os Estados Unidos da América (EUA) e até mesmo o Brasil, verificou-se um discurso político de

minimização da pandemia, o que levou as pessoas a não respeitarem as medidas de segurança necessárias para evitar o contágio, assim como ao negacionismo da gravidade da doença (“*Deutsch Welle*”, DW em 10 set. 2020 e “O Globo” em 17 out. 2020).

Outro caso que exemplifica a excepcionalidade do momento é o da *startup* norte americana Civvl, a qual se aproveitou do momento de vulnerabilidade social e criou um aplicativo homônimo<sup>2</sup> para que proprietários de imóveis contratassem equipes para despejar seus inquilinos que não conseguiram pagar aluguel durante a pandemia. Com um regime trabalhista precarizado (assim como ocorre nas empresas *Uber*, *iFood* etc.), o que o aplicativo de fato faz é atrair pessoas que necessitam de alguma renda para trabalhar desocupando imóveis de outras tantas que, em condições semelhantes, serão expulsas de suas moradias por falta de pagamento durante a pandemia.

Igualmente, observou-se no Brasil medidas políticas contraditórias e, por vezes, atentatórias às liberdades individuais, à saúde pública ou aos direitos humanos. Foi neste cenário de emergência, predisposto a oportunismos econômicos e políticos, que repercutiu o caso referência analisado neste artigo: a promulgação da Lei Complementar nº219 de 2020 (LC nº219 de 2020) no Rio de Janeiro (RIO DE JANEIRO, 2020d), sob a justificativa de promover arrecadação para o município por meio de medidas que impactam permanentemente o ambiente urbano da cidade. Isso ocorreu sem que houvesse qualquer consulta pública ou estudo de impacto, pressupondo que a emergência financeira do município se sobreponha às regras de utilização do espaço e às discussões com a sociedade civil.

Este trabalho, de natureza interdisciplinar, foca a análise da lei supracitada a partir da observação de seus impactos nas áreas em que incide. O método de casos referência permitiu a adoção de um objeto real como exemplo, base fática para a pesquisa teórica a ser desenvolvida, além de ter viabilizado, com a análise de casos concretos, a cristalização de hipóteses (CAVALLAZZI, 1993). Para isso, o texto da lei foi confrontado com a legislação ordinária vigente, sobretudo a Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro (LOMRJ), e foram observadas as incongruências de suas determinações frente aos vigentes parâmetros urbanísticos de direcionamento e de ordenação do solo urbano carioca. O conteúdo da nova norma foi alvo de críticas de diversas entidades, as quais serão observadas posteriormente.

A LC nº219 de 2020 (RIO DE JANEIRO, 2020d) amplia o potencial construtivo de diversas áreas, modificando parâmetros como gabarito, recuos, tipos de construção e uso em toda a cidade. Ademais, flexibiliza o licenciamento e a legalização de construções de forma ampla e quase indiscriminada em praticamente todo o território carioca mediante uma contrapartida financeira – a denominada “mais-valia” –, motivo pelo qual ficou conhecida como a “Lei do Puxadinho”. A forma como essa lei se apresenta, assim como seu conteúdo, provoca diversos questionamentos a serem abordados neste artigo.

## CONTEXTO PANDEMIA COVID-19 E “MAIS-VALIA” NA CIDADE DO RIO DE JANEIRO

Como exposto, o contexto Covid gerou comoção no Brasil e no mundo, e foram implementadas diversas medidas emergenciais em função da urgência imposta pela situação. Foram erguidos hospitais de campanha e liberadas verbas do Governo Federal para compra de respiradores e de outros materiais, medidas estas reguladas, dentre outras normativas, pela Portaria nº1.514 de 15 de junho de 2020 do Ministério da Saúde (BRASIL, 2020b). Adicionalmente, houve diversos conflitos entre as instâncias do governo brasileiro, perceptíveis pela troca de ministros da saúde (no período de março a junho de 2020, já se contabilizava o terceiro ministro em quatro meses de pandemia) e pela interferência do Judiciário, motivada pela Ação Direta de Inconstitucionalidade nº6341 de 2020, interposta pelo Partido Democrático dos Trabalhadores (PDT), que deu maior autonomia aos governos estaduais e municipais para enfrentamento da pandemia.

No dia 8 de abril de 2020, o prefeito do Rio de Janeiro, por meio do Decreto nº47.355 de 2020 (RIO DE JANEIRO, 2020g), instituiu Estado de Calamidade Pública<sup>3</sup> no município, em decorrência da pandemia; nessa data, o município teve confirmados mais 550 casos da doença, segundo a Secretaria de Vigilância Sanitária (SVS) (RIO DE JANEIRO, 2020a).

A decretação de Estado de Calamidade Pública tem, como consequência legal, liberar o município do cumprimento de metas arrecadatórias e dar mais liberdade ao gestor para destinar os recursos públicos para o enfrentamento da crise. Desse modo, o decreto visava possibilitar a implementação de medidas orçamentárias, financeiras e fiscais que fortalecessem os cofres públicos para gastos excepcionais em virtude da proteção à saúde.

Com base nesse decreto de caráter excepcional, foi editada e publicada, em 11 de maio de 2020, a LC nº219 de 2020 (RIO DE JANEIRO, 2020d), com fins arrecadatórios explícitos, conforme consta na justificativa do texto normativo, o qual 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 pandemia da Covid-19 e dá outras providências (RIO DE JANEIRO, 2020d p. 2).

Em âmbito jurídico, em razão do caráter arrecadatório e a partir da iniciativa do chefe do poder executivo, esse tipo de lei é entendida como norma de gestão (DI PIETRO, 2005), prescindindo de discussão com os atingidos pela norma, dependendo apenas da faculdade privativa do Poder Executivo editar tais medidas. Essa característica de norma arrecadatória é diametralmente oposta a normas que impactam o meio ambiente, o urbano e a paisagem,

pois estas necessitam, por exigência de lei, da participação ativa da sociedade civil, o que inclui a população envolvida, entidades de classe, entre outros; um exemplo desse conjunto normativo é o plano diretor da cidade (RIO DE JANEIRO, 2011).

Ressalta-se que a iniciativa da lei não teve como propósito a integração e o reconhecimento da paisagem urbana da cidade, nas diversas áreas ocupadas irregularmente, e não buscou uma coerência com o plano diretor da cidade (RIO DE JANEIRO, 2013) ou mesmo com a própria dinâmica de mudanças de uma metrópole. Pelo contrário, com base em um Decreto de Calamidade Pública, pareceu prescindir da aplicação do princípio da gestão democrática, prevendo em seu texto a destinação dos recursos arrecadados inclusive para pagamento de servidores públicos municipais.

Evidencia-se essa contradição da LC nº219 de 2020 com a legislação urbanística quando a lei, mediante ao pagamento de contrapartida financeira, desrespeita o zoneamento adotado no plano diretor da cidade, permitindo mudanças de uso dos imóveis ou alterando parâmetros urbanísticos, como aumento de gabarito e diminuição de recuos, em oposição ao estabelecido para aquela zona urbana. As permissões mencionadas se consolidaram na legislação urbanística carioca sob a denominação de “mais-valia”.

## O QUE É A “MAIS-VALIA” NO CONTEXTO DE LEGALIZAÇÃO DAS CONSTRUÇÕES IRREGULARES NA CIDADE DO RIO DE JANEIRO

A categoria Mais-Valia representa, na teoria marxista<sup>4</sup>, a diferença entre a quantidade da força de trabalho empregada pelo trabalhador e o valor pago por ela, entendendo que, para a obtenção do lucro, o detentor dos meios de produção retorna ao trabalhador um valor menor do que este gerou em mercadoria. Caracteriza-se, assim, o processo de exploração do trabalho.

Para além do conceito marxista, a utilização do termo “mais-valia” guarda relação com sua aplicação no direito tributário, no qual é entendido como um tributo. Essa contribuição está prevista no Capítulo V, Título V do Código Tributário Nacional, CTN (BRASIL, 1966) e seu pagamento é devido quando ocorre valorização do imóvel em virtude de investimentos públicos na área. O pagamento é feito por meio da cobrança de um tributo denominado “Contribuição de Melhoria” (ALEXANDRE, 2009), o qual pode ser coletado por qualquer ente federativo, ou seja, União, Estados, Distrito Federal e Municípios, mediante a lei de iniciativa do chefe do poder executivo. A finalidade é “[...] fazer face ao custo obras públicas de que decorra valorização imobiliária, tendo como limite total a despesa realizada e como limite individual o acréscimo de valor que da obra resultar para cada imóvel beneficiado” (BRASIL, 1966, artigo 81, *online*).

Entretanto, a denominada “mais-valia predial”, em questão neste artigo (RIO DE JANEIRO, 2020e), não está prevista na norma tributária e não tem natureza jurídica de tributo. Essa denominação foi adotada na cidade do Rio de

Janeiro e, posteriormente, em outros municípios do estado, constituindo uma forma que permite a legalização de construções que desrespeitam os parâmetros urbanísticos previstos para a cidade e para a região onde estão inseridas, mediante ao pagamento de contrapartida financeira.

Frente ao exposto, é importante destacar que a “mais-valia” em questão não se confunde com a mais-valia tributária, tampouco com o conceito marxista. Esclarecido esse aspecto, a “mais-valia predial” tem sua natureza jurídica ainda discutida em tribunais, sendo entendida jurisprudencialmente como tendo natureza de multa (TJ-RJ): Apelação Cível nº0251565-65.2010.8.19.0001-E).

Pode-se observar, no entanto, que as normas que instituem a possibilidade de legalização de construções que desobedecem a parâmetros urbanísticos impactam permanentemente em território urbano, ao permitirem que a edificação permaneça em oposição ao plano diretor da cidade, independentemente da alteração regular (segundo os tramites exigidos para alteração do plano diretor), sem a discussão e a permissão legal de novos parâmetros urbanísticos para a área. Até a edição da LC nº219 de 2020, a “mais-valia predial” era restrita às edificações já presentes no espaço urbano; contudo, a norma em tela também alcança construção futura, desrespeitando os padrões arquitetônicos estabelecidos para determinada região. Desse modo, natureza jurídica de multa fica descaracterizada na LC nº219 de 2020, pois a multa pune ou regulariza ato infracional já realizado.

É importante indagar sobre natureza jurídica e urbanística desta “mais-valia predial” e seu impacto sobre a cidade. A discussão fundamental diz respeito ao valor a ser pago à Prefeitura e à conseqüente influência na cidade, seu fluxo e seu projeto.

Uma norma dessa natureza indefinida confronta os padrões que viabilizam o planejamento da cidade, segundo o seu plano diretor, incluindo normas ambientais. Construções normativas, como a LC nº219 de 2020 do Rio de Janeiro, permitem uma imposição do poder estatal sobre o urbano, privilegiando outros interesses, ignorando o princípio da isonomia e a função social da cidade. De fato, resulta em descriminalização e amplia a desigualdade social.

A lei está dirigida para um segmento da sociedade com habitações irregulares, que podem pagar a “mais-valia” e, por conseqüência, obterão a valorização de seus imóveis. Além disso, beneficia construtoras e incorporadoras, as quais ganham maior densidade construtiva à medida que se torna possível um considerável aumento da área total edificada, em detrimento da maior parte dos moradores da cidade, que não pode pagar a legalização de suas habitações.

A LC nº219 de 2020 vigorou de 19 de agosto de 2020 a 09 de novembro de 2020, quando foi concedida liminar ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (MPRJ) pelo Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro (TJRJ), prevalecendo a tese dos impactos negativos e permanentes à ordem urbanística da cidade (RIO DE JANEIRO, 2020b); além de verificada a falta da devida participação popular, o que fere a gestão democrática e participativa da cidade. O TJRJ

ainda entendeu que a referida lei viola a ordem de preservação e proteção do meio ambiente, e que as construções regularizadas através dela estariam em descompasso com a função social da cidade (Representação de Inconstitucionalidade nº 0058849-62.2020.8.19.0000 – TJRJ).

A liminar concedida suspendeu a eficácia da LC 219 de 2020 e seu decreto regulamentador; entretanto, naquela data, diversas pessoas já tinham pagado a contrapartida financeira ao município e puderam iniciar construção – para estes, o efeito da lei deverá ser modulado quando o processo for julgado em definitivo.

A suspensão da eficácia da norma não retira a sua incidência sobre a paisagem urbana nos casos em que foi aplicada; logo, o presente estudo é pertinente, pois demonstra como o Poder Público, através de um artifício legal, impacta efetivamente na realidade e nas condições de moradia de seus cidadãos, principalmente os mais vulneráveis.

## IMPACTOS DA LEGALIZAÇÃO PREDIAL COM APLICAÇÃO DA MAIS-VALIA NAS ÁREAS DE ESPECIAL INTERESSE SOCIAL

Áreas de Especial Interesse Social (AEIS), também conhecidas como Zonas de Especial Interesse Social (ZEIS), são um instrumento urbanístico que define áreas da cidade, em sua maioria já habitadas por comunidades pobres e por ocupações consideradas pelo poder público municipal como irregulares, que desenvolveram suas infraestruturas urbanas quase sempre a partir da auto-construção. Nessas áreas, são permitidos padrões urbanísticos próprios, com possibilidade de regras especiais mais permissivas. No Rio de Janeiro, essa delimitação de áreas foi criada na década de 90, com premissas baseadas na Constituição Federal do Brasil de 1988, artigo 6º, que considera a moradia como um direito social, integrando o feixe de direitos sociais fundamentais do direito à cidade.

Em 1990, o poder municipal do Rio de Janeiro decidiu incorporar à sua legislação urbanística especificidades que dessem conta das demandas por moradia de uma camada mais vulnerabilizada da população. Dessa forma, a Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro (LOMRJ), Lei nº90 de 5 de abril de 1990 (RIO DE JANEIRO, 1990), apresentou a definição de AEIS como categoria e instrumento urbanístico para gerir uma política habitacional de interesse social, para onde deveriam ser destinados investimentos públicos.

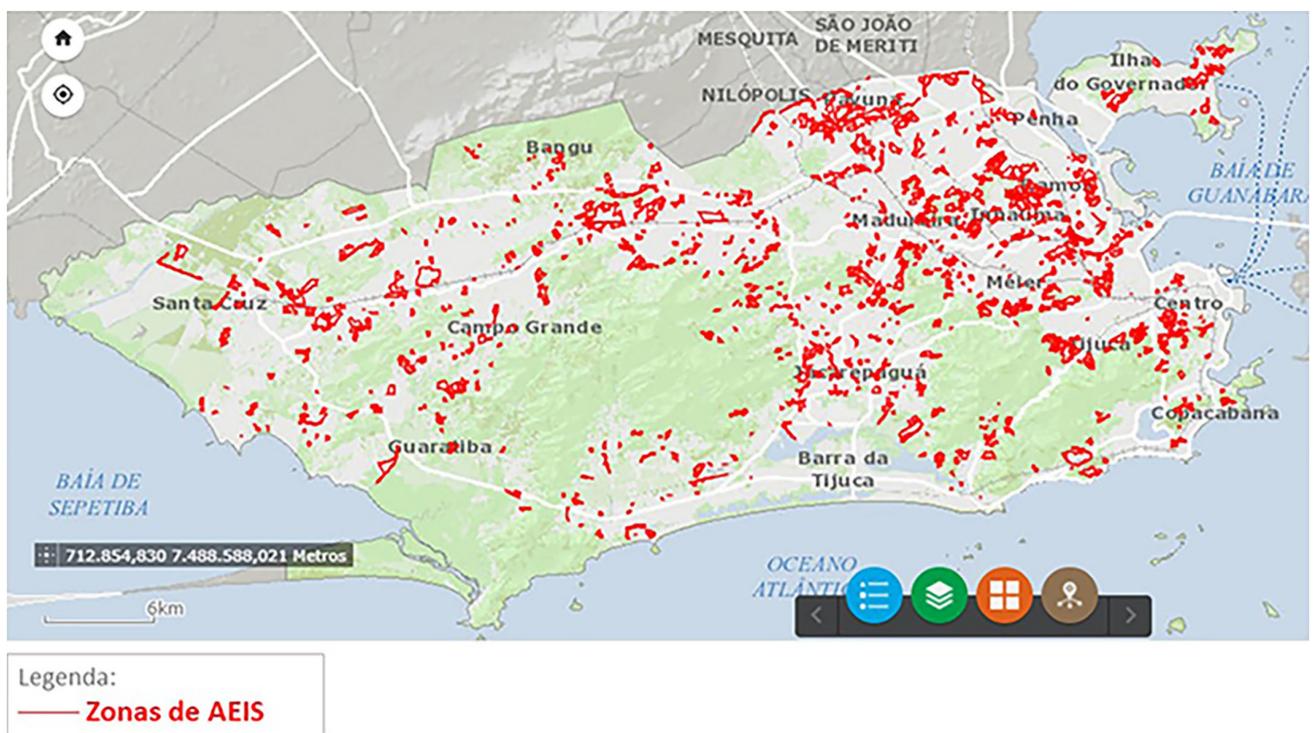
Segundo o Relatório de Áreas de Especial Interesse Social da prefeitura do Rio de Janeiro (RIO DE JANEIRO, 2014, p. 4), a definição dessas áreas visa garantir “[...] investimentos públicos em obras de urbanização e a eliminação de áreas de risco ocupadas, permitindo deste modo planos de regularização urbanística e fundiária destas ocupações”. Portanto, a criação dessa nova categoria para gestão do solo urbano buscava instituir também parâmetros urbanísticos e edifícios próprios para essas áreas, já que a maioria das construções existentes não obedeciam aos parâmetros vigentes. Assim, pretendia a incorporação

dessas localidades no traçado formal da cidade, assegurando melhores condições em termos de infraestrutura.

Além da incorporação de áreas já existentes segundo condições de renda e informalidade fundiária, o zoneamento com a inclusão das AEIS também deveria destinar novas áreas para a construção de habitações populares. A partir do cadastro realizado pela Secretaria Municipal de Urbanismo do Rio de Janeiro, em 2014, foram contabilizadas 925 AEIS (RIO DE JANEIRO, 2014), as quais incluem favelas, loteamentos, conjuntos e assentamentos habitacionais. As áreas estão representadas no mapa da *Figura 1*.

Apesar do esforço jurídico e urbanístico para que essas áreas tivessem suas especificidades reconhecidas no uso do solo urbano e fossem inseridas na malha formal da cidade, a sua inclusão na LOMRJ não assegurou que as diretrizes fossem efetivamente cumpridas. Nessa conjuntura, insere-se a LC nº219 de 2020, que trouxe um conceito não previsto na legislação em vigor: o de franjas de AEIS, que permite grandes flexibilizações nos parâmetros de entornos situados no raio de 200m do limite dessas áreas.

Evidencia-se que a prioridade em tempo de pandemia é manter a moradia das pessoas e evitar qualquer política que implique em realocação ou em remoção. Entretanto, o horizonte trazido pela LC nº219 de 2020 foi o de maior exclusão para os moradores das AEIS. Ao se analisar a norma e os efeitos da sua aplicação, percebe-se que as mudanças favoreceram a especulação imobiliária e



**FIGURA 1** – Localização das zonas de Áreas de Especial Interesse Social na cidade do Rio de Janeiro.

Nota: AEIS: de Áreas de Especial Interesse Social.

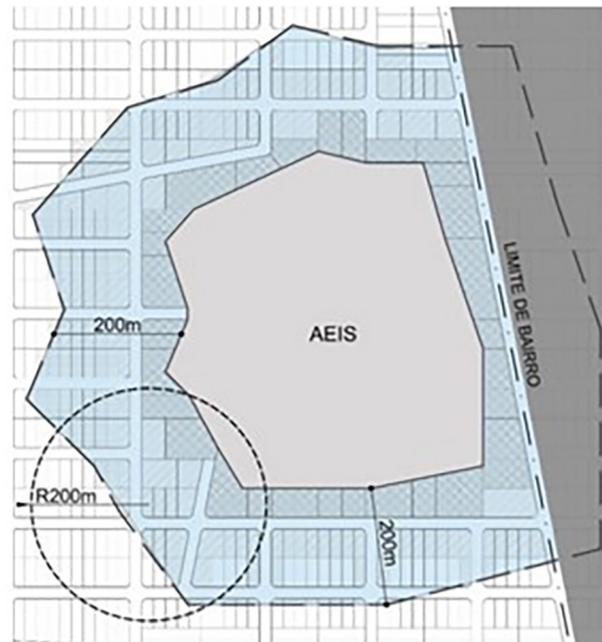
Fonte: Elaborada pelas autoras (2020), com base em parâmetros estabelecidos pelas autoras e dados do Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos (2020).

possivelmente dificultaram o acesso à moradia e a regularização fundiária das próprias AEIS, ao contrário do que planejava sua inclusão na LOMRJ.

A LC nº219 de 2020 introduziu o mencionado conceito de Franja de AEIS no seu artigo 12, parágrafo 1º, incluindo, nessa nova categoria urbana, os imóveis contíguos aos limites das AEIS numa distância de duzentos metros, conforme ilustra a *Figura 2*.

**FIGURA 2** – Área de Franja de Áreas de Especial Interesse Social.

**Fonte:** Decreto da cidade do Rio de Janeiro nº 47.796 de 19 de agosto de 2020 (RIO DE JANEIRO, 2020h).



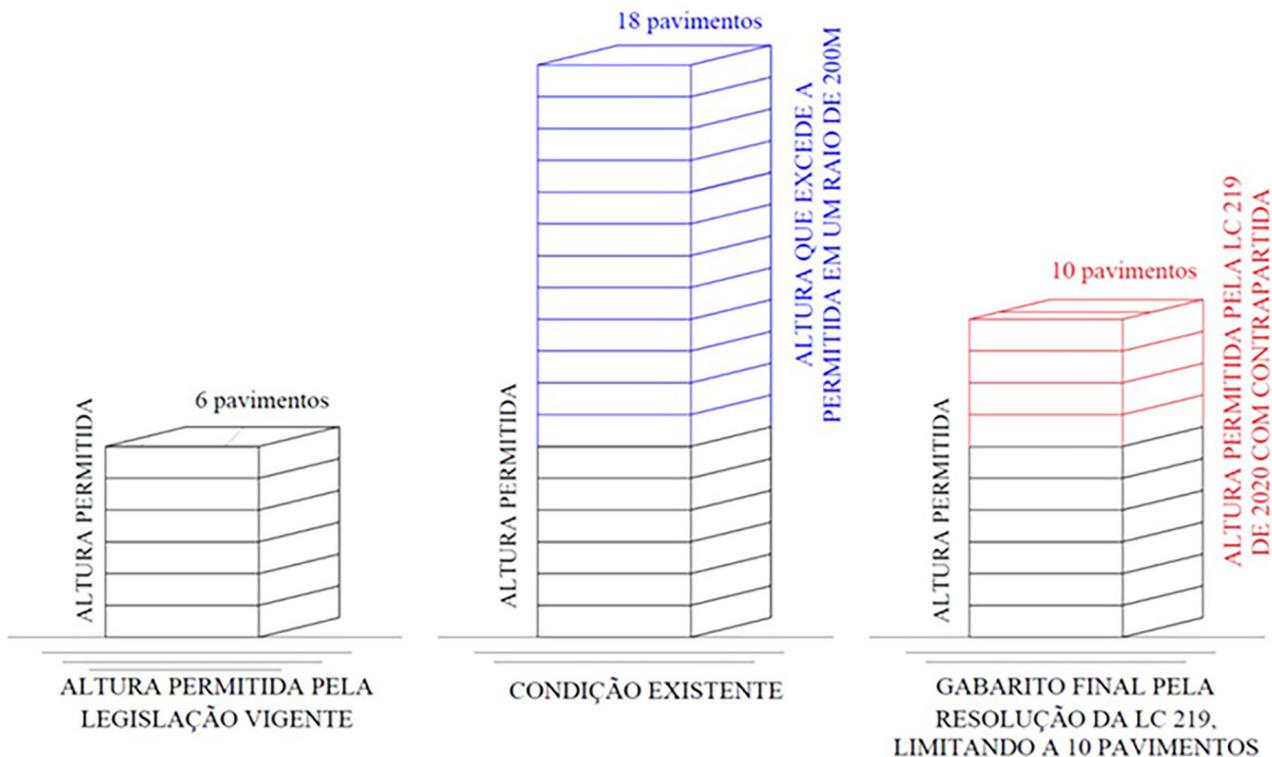
Cabe observar que, nas franjas das AEIS, é vigente a legislação urbanística característica para aquela área, conforme definido nas diretrizes de zoneamento da cidade, diferentemente do que ocorreu com a nova legislação. As AEIS são, em tese, áreas delimitadas de acordo com a precariedade da ocupação e com a vulnerabilidade de seus moradores, então demandam maiores flexibilizações dos padrões urbanísticos para que as condições de vida da população sejam melhores.

O artigo 12 da LC nº219 de 2020 dita que os lotes situados nas áreas de franja podem, além dos usos já definidos pela legislação vigente, assumir os usos residencial multifamiliar e misto e usufruir de um desconto cumulativo de 30% em sua contrapartida.

Na maioria das Zonas Administrativas, o gabarito será definido pelo máximo existente em um raio de 200m da construção a ser licenciada, limitado ao máximo de 10 pavimentos, como explica a *Figura 3*.

Já nas franjas situadas em AP4, ou seja, nas Regiões Administrativas (RA) de Jacarepaguá, Cidade de Deus e Barra da Tijuca, é permitido o acréscimo de mais um pavimento mediante contrapartida, conforme exemplifica a *Figura 4*.

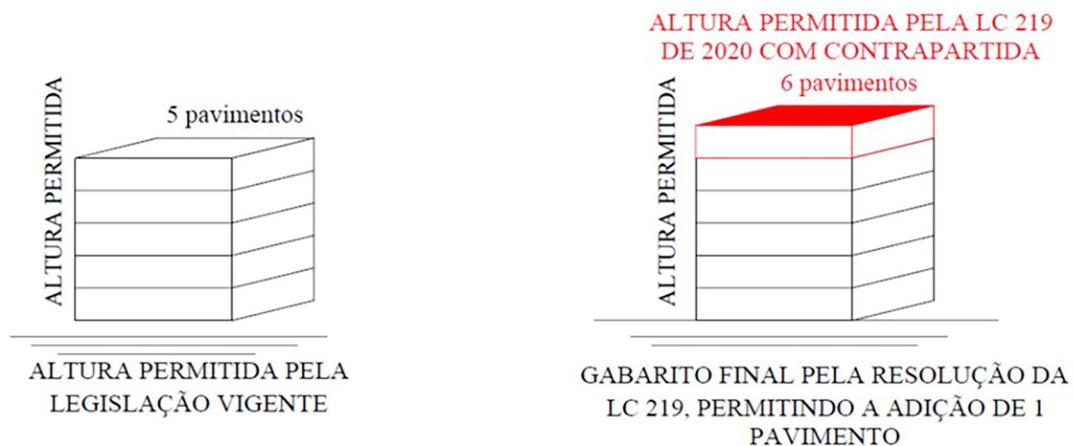
## EXEMPLO DE CONSTRUÇÕES SITUADAS EM FRANJAS DE AEIS EM AP1, AP2 E AP3



**FIGURA 3** – Aumento de Gabarito em Áreas de Franja de Áreas de Especial Interesse Social em AP 1, AP 2 e AP 3.

**Fonte:** Elaborado pelas autoras (2020), a partir da Lei Complementar nº219 de 2020 da cidade do Rio de Janeiro (RIO DE JANEIRO, 2020d).

## EXEMPLO DE CONSTRUÇÕES SITUADAS EM FRANJAS DE AEIS EM AP4



**FIGURA 4** – Aumento de Gabarito em Áreas de Franja de AEIS em AP 4.

**Fonte:** Elaborada pelas autoras (2020), a partir da Lei Complementar nº219 de 2020 da cidade do Rio de Janeiro (RIO DE JANEIRO, 2020d).

## CRÍTICAS À LEI COMPLEMENTAR Nº219 DE 2020 E EFETIVO IMPACTO URBANO

Durante a tramitação da LC nº219 de 2020, que teve início em maio de 2020, diversas entidades se manifestaram de forma contrária. O MPRJ, através do Grupo de Atuação Especializada em Meio Ambiente (GAEMA/MPRJ) e das Promotorias de Justiça de Tutela Coletiva de Defesa da Ordem Urbanística

da Capital, recomendou que a Prefeitura do Rio de Janeiro retirasse o Projeto de Lei Complementar (PLC) nº 174/2020 de discussão na Câmara Municipal do Rio de Janeiro (RIO DE JANEIRO, 2020c), alegando a necessidade da participação da sociedade civil no processo e da apresentação de dados técnicos que teriam embasado seu conteúdo (MPRJ, notícias, em 26 de junho de 2020). Como já exposto, a presente lei travestia-se de roupagem jurídica arrecadatória, o que dispensaria o debate com a população envolvida, ao contrário da elaboração de um plano diretor, em que tal diálogo é essencial.

Por sua vez, a Sociedade dos Engenheiros e Arquitetos do Estado do Rio de Janeiro (2020) (SEAERJ) e o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (2020) (IPPUR/UFRJ) divulgaram, de forma independente, uma nota em repúdio à possibilidade do licenciamento de parâmetros edilícios fora da legislação vigente, denunciando o comprometimento de todo o traçado urbanístico da cidade em troca de receita e apontando essa prática como recorrente da Prefeitura para aumento da receita pública. Foram citadas, como exemplo desse tipo de legislação, leis anteriores que aceitam e incorporam a modificação de parâmetros sob a justificativa de contrapartidas financeiras.

O Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Rio de Janeiro (2020) – CAU-RJ –, pontuou a falta de estudos técnicos que embasassem ou justificassem o texto da lei, criticando o caráter antidemocrático com que foi apresentada, com a ausência do debate em audiência pública e da consulta ao Conselho Municipal de Política Urbana.

Percebe-se que o discurso das diversas instituições foi praticamente uníssono ao contestar a falta de participação popular no processo de tramitação. Sobretudo, criticou-se a premissa de “venda” da possibilidade de aumento dos parâmetros construtivos, independentemente de seus impactos permanentes no meio urbano, sejam eles relacionados à infraestrutura, à ambiência ou à própria qualidade de vida dos moradores.

A lei em questão vai de encontro ao que Villaça (1999, p. 246) mostra como tendência nas legislações e planos diretores, nos quais comumente há um abismo entre discursos e práticas, pois “[...] por paradoxal que possa parecer, a obrigatoriedade de elaboração de plano diretor, constante da Constituição de 88, não representa outra coisa senão um discurso com o qual aquelas facções [as classes dominantes] procuram ocultar esse dilema”. No caso da lei aqui analisada, a frágil justificativa de sua aplicação remete prontamente à sua prática.

Esse fato submete a terra urbana a um jogo de mercado, no qual os diferentes atores têm uma destacada assimetria de poder. Na prática, a perspectiva trazida pela lei, sobretudo quando aplicada às franjas de AEIS, é de uma maior vulnerabilidade para as populações de menor poder aquisitivo, as quais passaram a fazer parte do vetor de valorização imobiliária do mercado. Essas pessoas vão sendo sumariamente expulsas de seus bairros de origem através de processos conduzidos de maneira deliberada pelo poder estatal.

Esse não é um cenário desconhecido na cidade do Rio de Janeiro: um mapeamento realizado por Faulhaber e Azevedo (2015) demonstrou que as populações mais pobres foram retiradas de suas moradias justamente nos locais valorizados por grandes investimentos e/ou instalações de infraestrutura urbana, muitas vezes possibilitadas por leis e decretos que permitiram a flexibilização urbanística.

É desse sentido que deriva o desenvolvimento desigual das cidades, como defende Santos Júnior (2017); a lógica capitalista, que coloca o espaço urbano e a moradia como bens privados e mercadoria, resume-os à ideia de que podem simplesmente ser vendidos e comprados. Aplica-se a esses locais sobretudo o valor de troca, ignorando aqueles que necessitam de moradia e de infraestrutura da cidade como valor de uso, como condição necessária para sua sobrevivência e reprodução social. Esses indivíduos, que são maioria, como aponta Villaça (1995), têm sido colocados na ilegalidade pelas próprias legislações urbanísticas e edilícias.

A exemplo da simulação apresentada pela Prefeitura<sup>5</sup> na defesa da lei, o que se pode observar nos casos da Franja da AEIS Borda do Mato, no Grajaú, e na Franja da AEIS da Comunidade Chico Mendes, na Pavuna, é que, em áreas onde há predominância de edificações horizontais de uso residencial, cujo limite de gabarito permitido pela legislação vigente é de apenas 3 pavimentos, torna-se possível a implementação de edificações de até 10 pavimentos de uso comercial, residencial ou misto, dependendo apenas da escolha do proprietário ou investidor e do quanto estes se dispõem a pagar.

Visualizar concretamente os efeitos e impactos da LC nº219 de 2020 no espaço urbano torna-se difícil, pois, como mencionado, os parâmetros a serem acordados com a prefeitura dependerão de cálculos referenciados rua a rua ou quadra a quadra, bem como do valor que o requerente irá dispor para permissão de construir ou alterar. Não há como prever onde serão implantados edifícios comerciais, residenciais ou de serviço, qual altura terão os prédios licenciados, em qual edifício o pavimento térreo assumirá função comercial ou ganhará novos pavimentos de cobertura, entre outras particularidades. A imprevisibilidade apontada pela LC nº219 de 2020 põe em risco a descaracterização de padrões já consolidados e defendidos nas leis de zoneamento e coloca em xeque o caráter orientador de uma lei urbanística que, em tese, deveria representar instrumento de ordenação e de controle do solo urbano.

## **ANÁLISE SOBRE A FINALIDADE ARRECADATÓRIA DA LEI COMPLEMENTAR 219/2020 NO CONTEXTO COVID-19 A PARTIR DE MEMORIAL DE CÁLCULO**

A partir da análise do memorial de cálculos e da tabela a seguir, demonstra-se que a presente lei de impactos urbanísticos significativos sob fundamentação arrecadatória de caixa para o município, se quer cumpre satisfatoriamente esta finalidade. Observa-se, com sua proposta como Lei Complementar, que o poder

público caminha na contramão da função social da cidade ao produzir uma ampliação das fronteiras de mercado, conforme casos semelhantes descritos por Rolnik (2017). Prioriza-se, portanto, “a cidade *standard*” (CAVALLAZZI, 2012), na qual o habitante adere a uma cidade que não permite diálogos, e sua sobrevivência cada vez mais se constitui em espaços de desigualdades, com agravamento das vulnerabilidades.

Art. 9º, §9º da Lei nº192 de 2018 (RIO DE JANEIRO, 2018, p. 4) dispunha que:

Para o cálculo da importância a ser recolhida nas hipóteses constantes deste artigo, serão utilizadas

as seguintes fórmulas:

Onde:

C = Valor da Contrapartida

VR = Valor unitário padrão Residencial

P = Fator Posição do Imóvel

TR = Fator Tipologia Residencial

VC = Valor unitário padrão Predial (no caso do não residencial)

Ac = Área coberta

Acpp = Área coberta sobre piso permitido

Ad = Área descoberta

T = Fator Tipologia Não Residencial

I – Para os casos que praticada em imóvel multifamiliar ou comercial, pelo construtor pessoa física ou pessoa jurídica, antes da concessão do “habite-se” e os imóveis adquiridos na planta, nos casos de alterações de suas características antes da concessão do habite-se:

: a) imóvel residencial multifamiliar:

$$C = (1,2 Ac + 0,6 Ad + 0,6 Acpp) \times VR/m^2 \times P \times TR$$

II – Para os casos que praticada por particular proprietário, em unidade de imóvel unifamiliar ou bifamiliar, antes ou após a concessão do ‘habite-se’, ou em unidade de edificação multifamiliar ou comercial após a sua concessão:

a) imóvel residencial unifamiliar ou bifamiliar ou em unidade de edificação multifamiliar:

$$C = (0,8 Ac + 0,4 Ad + 0,4 Acpp) \times VR/m^2 \times P \times TR$$

A Lei nº192 de 2018 previa desconto de 5% ao requerente e mais 7% para o pagamento à vista. Por sua vez, o artigo 22 da LC nº219 de 2020 trouxe novos parâmetros para o cálculo da contrapartida financeira a ser paga na legalização de acréscimos construídos e a construir. Logo, dita o artigo 22 que:

[...] para efeito de enquadramento na fórmula constante do § 9º do art. 9º da Lei Complementar nº 192, de 18 de julho de 2018, os pedidos formulados com base nos arts. 8º, 9º, 10 e 15. desta Lei Complementar, obedecerão aos seguintes fatores abaixo, independente do uso, onde: Ac = Área coberta Acpp = Área coberta sobre piso permitido Ad = Área descoberta I – se praticada pelo construtor pessoa física ou pessoa jurídica: Ac, Acpp e Ad=0,6; e II – se praticada pelo proprietário: Ac, Acpp e Ad: 0,4 (RIO DE JANEIRO, 2020d, p. 3).

Depreende-se que a fórmula de cálculo para o pagamento de contrapartida financeira, no caso de imóvel particular, resulta:

Caso 1:

a) imóvel residencial multifamiliar:

$$C = 0,4. (Ac + Ad + Acpp) \times VR/m^2 \times P \times TR$$

Caso II:

a) imóvel residencial unifamiliar ou bifamiliar ou em unidade de edificação multifamiliar:

$$C = 0,4. (Ac + Ad + Acpp) \times VR/m^2 \times P \times TR$$

Para o caso específico das franjas das AEIS, a área máxima para efeito de cálculo é 35m<sup>2</sup>, mesmo que a área real seja maior. Neste cálculo ainda incide desconto de 30%, independentemente do pagamento à vista ou parcelado.

Considera-se, para efeito de cálculo e comparação na tabela apresentada, um imóvel residencial a ser legalizado por proprietário de 100m<sup>2</sup>, sendo 60m<sup>2</sup> de área coberta e 40m<sup>2</sup> de área descoberta, com TR = 1, P = 0,9 (fundos) e VR = R\$6.139,93.

Para uma análise sobre a finalidade, realizou-se uma simulação de cálculo de contrapartida a ser paga numa regularização hipotética de 100m<sup>2</sup> de imóvel multifamiliar, para efeitos de comparação, sob a vigência da lei anterior, a LC nº192 de 2018, e da LC nº219 de 2020 a partir da especificidade das áreas de franja às AEIS (Tabela 1).

Ao se verificar os resultados encontrados, notou-se que os montantes garantem um fluxo de caixa de dinheiro à vista para a Prefeitura, mas representam valores significativamente mais baixos do que os previstos na lei anterior

**TABELA 1** – Comparativo entre valores de contrapartida para as leis 192/2018 e 219/2020, considerando um imóvel com 100m<sup>2</sup>.

Leis de referência	Imóvel Residencial (R\$)	% de diferença com valor à vista da LC 219 de 2020	Imóvel Residencial – AEIS (R\$)	% de diferença com valor à vista da LC 219 de 2020
Valor LC 219 de 2020 à vista	132.622,49	1	32.492,51	1
Valor LC 219 de 2020*	221.037,48	1,67	54.154,18	1,67
Valor sem habite-se LC 192 de 2018	530.489,95	3,99	530.489,95	14,7
Valor com habite-se LC 192 de 2018	353.659,97	2,67	353.659,97	9,79
Valor com habite-se LC 192 de 2018 com desconto à vista	312.458,58	2,35	312.458,58	8,65

Notas: AEIS: de Áreas de Especial Interesse Social; \* Na LC 219 o valor da contrapartida financeira independe da construção possuir ou não o habite-se.

Fonte: Elaborada pelas autoras (2020), com base nas fórmulas de cálculo presentes na LC nº192/2018 e LC nº219/2020 (RIO DE JANEIRO, 2018, 2020d).

(LC nº192 de 2018). Além disso, fica claro o privilégio para o proprietário que ainda vai construir, configurando situação anômala, para não dizer ilegal, pois garante ao dono da propriedade, pagador da “mais-valia”, o direito a construir infringindo os parâmetros urbanísticos em vigor.

A fórmula de cálculo utilizada e os descontos aplicados provocam imensos decréscimos nos valores, principalmente no tocante às franjas das AEIS, gerando impactos marcantes e duradouros no espaço urbano.

É importante notar que, mesmo com descontos tão significativos, esses valores não estão ao alcance da grande maioria da população, principalmente em um momento de extrema instabilidade e acelerado agravamento de vulnerabilidades sociais. Por outro lado, representam quantias irrisórias para o grande mercado imobiliário que, na vigência dessa lei, tem a possibilidade de se beneficiar da flexibilização de usos e do aumento do potencial construtivo, inclusive na expectativa de futuros projetos, já que se permite legalizar futuras construções.

No que se refere às AEIS, a discrepância entre a função social da cidade e a finalidade arrecadatória é ainda mais gritante. Apesar de os valores para as áreas de franja de AEIS serem muito inferiores, são altos para seus moradores; além disso, as ocupações ilegais e irregulares não podem ser legalizadas, e a faixa em que incide a mais-valia não está dentro das AEIS, mas em seu entorno, conforme é possível observar na *Figura 1*.

Cabe ressaltar que, nesta dinâmica regularizadora, o poder público de fato está beneficiando o setor privado com o direito à construção, principalmente próximo a áreas mais vulneráveis, por um valor muito interessante, utilizando-se do discurso do desenvolvimento para conformar a cidade aos interesses do mercado, segundo Ferguson e Lohmann (1994). Essa questão se intensifica quando o Estado, de forma perversa, utiliza-se do conceito de calamidade pública e urgência arrecadatória para o combate aos efeitos advindos da pandemia.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O contexto da pandemia permitiu a aceleração dos processos de retrocesso de direitos sociais e o aprofundamento da desigualdade social. Na cidade do Rio de Janeiro, local conhecido como palco de repetidas remoções e projetos urbanos que desrespeitam moradores e meio ambiente, não foi diferente. A proposta de gerar ganhos arrecadatórios a partir da concessão e da flexibilização de uso e incorporação, alterando-se índices e parâmetros e, desse modo, permitindo o aumento de potencial construtivo em diversas regiões da cidade, promoveu ainda mais privilégios aos que podem pagar por essa vantagem. Esses indivíduos com maior poder aquisitivo puderam agregar valor ao seu imóvel, ao contrário daqueles que, mesmo com suas moradias em construções similares, não tiveram condições de aderir ao processo de legalização em detrimento de despesas necessárias para sua sobrevivência, o mínimo existencial.

Outrossim, é importante ressaltar o caráter antidemocrático de uma lei que permite a legalização e o licenciamento de construções erguidas fora de parâmetros estabelecidos pela lei vigente mediante ao pagamento de uma contrapartida, principalmente se ela encontra sua materialidade em uma cidade com ampla vulnerabilidade e tradicionalmente marcada pela presença de assentamentos não dotados de infraestrutura urbana, ampliando o número de moradias em situação de precariedade.

Nas áreas das denominadas franjas de AEIS, a situação se coloca ainda mais complexa: à medida que essas áreas venham a ser valorizadas e ocupadas segundo a lógica do mercado imobiliário, a população que ali reside está sujeita a ser atingida por um aumento do seu custo de vida e por um adensamento populacional.

A partir desse direcionamento, conforme anteriormente observado, verifica-se o predominante papel do Estado, ampliando fronteiras de mercado. Para que o poder público e o setor privado atuem em consonância para moldar uma cidade *standard* segundo interesses do mercado, adota-se o discurso do desenvolvimento como dispositivo, o qual, na pandemia, parece ser o controle da crise. O poder municipal do Rio de Janeiro, ao flexibilizar parâmetros urbanísticos mediante contrapartida financeira, incluindo a concessão de sucessivos descontos, demonstra a sua real finalidade com a aplicação da Lei Complementar: permitir vantagens para certos setores e atores da cidade em detrimento da maioria dos moradores. O direito à cidade, concebido como um feixe de direitos sociais fundamentais e protegido pelo Estatuto da Cidade, bem como a função social da cidade, são completamente ignorados.

Essa afirmação de favorecimento é fundamentada no memorial de cálculo apresentado. Como demonstrado, por mais que ocorra a incidência de menores índices para pagamento de contrapartida financeira em áreas de Franja de AEIS, esses valores continuam muito elevados para a maioria da população residente em seu entorno. Igualmente, a nova delimitação de franja de AEIS não é o seu território propriamente, mas o seu entorno. Logo, empreendimentos imobiliários com alto aproveitamento do terreno poderão ser incorporados na localidade, favorecendo, e muito, o lucro imobiliário.

Foi possível observar que o poder público municipal ao apresentar a Lei Complementar 219 de 2020 torna viável e legal para fins de arrecadação, o uso de instrumentos normativos que deveriam ser empregados na regulação da cidade e bem-estar social visando a sua equitativa redistribuição. Percebe-se que houve um esquecimento da função principal de normas urbanas na orientação de uma política social mais justa.

Desse modo, o município do Rio de Janeiro desvirtua o princípio da função social da cidade contrariando à Constituição Federal de 1988 que o preceitua para toda a propriedade, privada e pública, de forma que se implemente o direito à cidade como feixe de direitos sociais.

A suspensão da eficácia da Lei Complementar nº219/2020 do Município do Rio de Janeiro pelo Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro (TJ-RJ) não retira a sua incidência sobre a paisagem urbana nos casos em que foi aplicada; dessa forma, há pertinência na discussão trazida no presente artigo, ressaltando os impactos do processo de flexibilização dos parâmetros urbanísticos de forma contrária ao plano diretor e à Lei Orgânica do município, em detrimento dos mais vulneráveis.

Do exposto, depreende-se que a Lei Complementar reforça a dinâmica da especulação imobiliária, favorece o empreendimento privado e o adensamento das regiões atingidas, uma vez que não inclui os moradores que moram nas AEIS.

Trata-se de norma que estende o alcance do mercado, ampliando o retrocesso dos direitos sociais, e que é de difícil compreensão em sua complexidade legal e em seus meandros técnicos. Contudo, foi aqui um pouco revelada, para que se possa ampliar as reflexões necessárias sobre construções normativas no contexto da COVID-19, especialmente no que tange às AEIS e seus impactos sobre o espaço urbano com irreversíveis repercussões sociais.

## AGRADECIMENTOS

As autoras agradecem a essencial contribuição do Laboratório de Direito e Urbanismo (LADU) do Grupo de Pesquisa Direito e Urbanismo nas Práticas Sociais Instituídas nos estudos e debates sobre a Lei Complementar nº219 de 2020.

## NOTAS

1. Este trabalho ora apresentado é fruto das pesquisas realizadas no âmbito do Grupo de pesquisa Laboratório de Direito e Urbanismo (LADU do PROURB/UFRJ).
2. Disponível em: [https://play.google.com/store/apps/details?id=com.civvl.agent&hl=en\\_US&gl=US](https://play.google.com/store/apps/details?id=com.civvl.agent&hl=en_US&gl=US). Acesso em: 20 out. 2020.
3. O Decreto de Calamidade Pública é um ato de emergência de competência privativa do chefe do poder executivo municipal. Este decreto foi respaldado na Lei 13.982 de 2 de abril de 2020 na qual o Governo Federal reconhece o estado de calamidade pública no país.
4. Vide Karl Marx, em sua obra O Capital de 1867.
5. Disponível em: [http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/91237/4287628/LC174\\_site.pdf](http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/91237/4287628/LC174_site.pdf), slides 65 e 70.

## REFERÊNCIAS

ALEXANDRE, R. *Direito tributário esquematizado*. São Paulo: Método, 2009.

ALFONSIN, B.; BERNI, P. E.; PEREIRA, P. O paradoxo da covid-19 nas periferias: a retomada da cultura associativa como forma de resistência à necropolítica. *Observatório das Metrôpoles*, Porto Alegre, 2020. Disponível em: [http://www.observatoriodasmetrôpoles.net.br/wp-content/uploads/2020/07/Análise-Nacional\\_O-paradoxo-da-covid-19-nas-periferias.pdf](http://www.observatoriodasmetrôpoles.net.br/wp-content/uploads/2020/07/Análise-Nacional_O-paradoxo-da-covid-19-nas-periferias.pdf). Acesso em: 9 out. 2020.

BONDUKI, N. *Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria*. São Paulo: Estação Liberdade, 2017.

BRASIL. Lei 5.172 de 25 de outubro de 1966, Código Tributário Nacional. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, p. 12452, 27 out. 1966. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l5172compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm). Acesso em: 14 out. 2020.

BRASIL. Lei 13.979 de 06 de fevereiro de 2020. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 7 fev. 2020a.

BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria 1.514 de 15 de junho de 2020. *Diário Oficial da União*: Seção 1, ed. 113, p. 34, Brasília, DF, 16 jun. 2020b.

CAVALCANTE, J. R.; ABREU, A. J. L. Covid-19 no município do Rio de Janeiro: análise espacial da ocorrência dos primeiros casos e óbitos confirmados. *Epidemiologia e Serviços de Saúde*, v. 29, n. 3, p. 1-10, 2020.

CAVALLAZZI, R. L. *A plasticidade na teoria contratual*. 1993. 315 f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1993.

CAVALLAZZI, R. L. *Códigos da cidade: análise das interferências jurídico-urbanísticas da cidade standard*. Rio de Janeiro: PROURB/FAU/UFRJ, 2012. Projeto de pesquisa.

CONSELHO DE ARQUITETURA E URBANISMO DO RIO DE JANEIRO. *CAU/RJ se manifesta contra aprovação do PLC 174/2020*. Rio de Janeiro. Comissão de Política Urbana CAU/RJ, 2020. Disponível em: <https://www.caurj.gov.br/leia-o-manifesto-contr-a-aprovacao-do-plc-147-2020/#:~:text=CAU%2FRJ%20se%20manifesta%20contra%20aprova%C3%A7%C3%A3o%20do%20PLC%20174%2F2020&text=Enviado%20%C3%A0%20C%C3%A2mara%20de%20Vereadores,pandemia%20da%20Covid-19>. Acesso em: 14 out. 2020.

COSTA, B. S.; VENÂNCIO, S. R. A função social da cidade e o direito à moradia digna como pressupostos do desenvolvimento urbano sustentável. *Revista Direito Ambiental e sociedade*, v. 6, n. 2, p. 106-136, 2016.

DI PIETRO, M. S. Z. *Direito administrativo*. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

DIAS, L. C. Politização da vacina afronta ciência e coloca vidas em risco. *Jornal da Unicamp*, 21 out. 2020. Disponível em: <https://www.unicamp.br/unicamp/ju/artigos/luiz-carlos-dias/politizacao-da-vacina-afronta-ciencia-e-coloca-vidas-em-risco>. Acesso em: 30 out. 2020.

FAULHABER, L.; AZEVEDO, L. *SMH 2016: remoções no Rio de Janeiro olímpico*. Rio de Janeiro: Mórula, 2015.

FERGUSON, J.; LOHMANN, L. The anti-politics machine: “development” and bureaucratic power in Lesotho. *The Ecologist*, v. 24, n. 5, p. 176-181, 1994.

GRANDI, M. S. Colapso e determinismo escalar em tempos pandêmicos: reflexões preliminares sobre a casa, o “isolamento social” e o déficit habitacional. *Tamoios*, ano 16, n. 1, p. 63-87, 2020. Especial Covid-19.

INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL. *Nota de repúdio ao Projeto de Lei complementar PLC 174/2020 em tramitação na câmara municipal do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: IPPUR, 2020. Disponível em: <https://ippur.ufrj.br/nota-de-repudio-ao-projeto-de-lei-complementar-plc-174-2020-em-tramitacao-na-camara-municipal-do-rio-de-janeiro/>. Acesso em: 14 out. 2020.

RIO DE JANEIRO (Estado). *Painel Coronavírus. Covid-19*. Rio de Janeiro: Governo do Estado, 2020a. Disponível em: <http://painel.saude.rj.gov.br/monitoramento/covid19.html>. Acesso em: 30 out. 2020.

RIO DE JANEIRO (Estado). *MPRJ recomenda que projeto de lei sobre legalização e licenciamento de construções seja retirado de discussão na Câmara Municipal do Rio*. Rio de Janeiro, Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. 2020b. Disponível em: [http://www.mprj.mp.br/home/-/detalhe-noticia/visualizar/87020?p\\_p\\_state=maximized](http://www.mprj.mp.br/home/-/detalhe-noticia/visualizar/87020?p_p_state=maximized). Acesso em: 14 out. 2020.

RIO DE JANEIRO (Município). Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro (LOMRJ): Lei nº90 de 5 de abril de 1990. *Diário da Câmara Municipal do Rio de Janeiro*: Parte 2, edição especial, ano 1, n. 104, Rio de Janeiro, 5 abr. 1990.

RIO DE JANEIRO (Município). Lei Complementar 111 de 1º de fevereiro de 2011. *Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro*: p. 4-35, Rio de Janeiro, 2 fev. 2011.

RIO DE JANEIRO (Município). Secretaria Municipal de Urbanismo. *Instrumentos do Plano Diretor: Cartilha Lei de Parcelamento do Solo – LPS*. Rio de Janeiro: Secretaria Municipal de Urbanismo, 2013. Disponível em: <http://www.rio.rj.gov.br/documents/91237/3a732d0a-f291-45f4-8ea4-9569ab694a39>. Acesso em: 19 de out 2020.

RIO DE JANEIRO (Município). Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro. *Relatório das áreas de especial interesse social na cidade Do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Prefeitura do Rio de Janeiro, 2014. Disponível em: <http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/5333332/4148402/38cAEISRelatorioSMUCGPIS082015.pdf>. Acesso em: 18 out. 2020

RIO DE JANEIRO (Município). Lei Complementar 192 de 18 de julho de 2018. *Diário Oficial do Município Rio de Janeiro*, p. 3-4, Rio de Janeiro, 19 jul. 2018.

RIO DE JANEIRO (Município). *Apresentação PLC 174/20*. Rio de Janeiro: Prefeitura do Rio de Janeiro, 2020c. Disponível em: [http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/91237/4287628/LC174\\_site.pdf](http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/91237/4287628/LC174_site.pdf). Acesso em: 24 ago. 2020.

RIO DE JANEIRO (Município). Lei Complementar nº219 de 19 de agosto de 2020. *Diário Oficial do Município Rio de Janeiro*: p. 2-4, Rio de Janeiro, 20 ago. 2020d.

RIO DE JANEIRO (Município). Secretaria Municipal de Urbanismo. *Cartilha ilustrada mais valia 2020*. Rio de Janeiro: Prefeitura do Rio de Janeiro, 2020e. Disponível em: [http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/91237/4296206/CARTILHAV7\\_revisada.pdf](http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/91237/4296206/CARTILHAV7_revisada.pdf). Acesso em: 19 de out 2020.

RIO DE JANEIRO (Município). Decreto Rio 47.246 de 12 de março de 2020. *Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro*: p. 3-4, Rio de Janeiro, 13 mar. 2020f.

RIO DE JANEIRO (Município). Decreto Rio 47.355 de 8 de abril de 2020. *Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro*: p. 3-4, Rio de Janeiro, 8 abr. 2020g.

RIO DE JANEIRO (Município). Decreto Rio 47.796 de 19 de agosto de 2020. *Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro*: Rio de Janeiro, 20 ago. 2020h.

ROLNIK, R. *Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na época das finanças*. São Paulo: Boitempo, 2017.

SANTOS JÚNIOR, O. A produção capitalista do espaço e os conflitos urbanos *In: SANTOS JÚNIOR, O. et al. (org.). Políticas públicas e direito à cidade: programa interdisciplinar de formação de agentes sociais*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2017.

SOCIEDADE DOS ENGENHEIROS E ARQUITETOS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. *O PLC 174/2020 e os perigos para a legislação urbanística da cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: SEAERJ, 2020. Disponível em: <https://seajerj.org.br/2020/05/28/o-plc-174-2020-e-os-perigos-para-a-legislacao-urbanistica-da-cidade-do-rio-de-janeiro/>. Acesso em: 14 out. 2020.

VILLAÇA, F. A crise do planejamento urbano. *São Paulo em Perspectiva*, v. 9, n. 2, p. 45-51, 1995. Disponível em: [http://produtos.seade.gov.br/produtos/spp/v09n02/v09n02\\_07.pdf](http://produtos.seade.gov.br/produtos/spp/v09n02/v09n02_07.pdf). Acesso em: 12 out. 2020.

VILLAÇA, F. Dilemas do Plano Diretor. *In: SEIXAS, S. G. (coord.). O município no século XXI: cenários e perspectivas*. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima/Cepam, 1999. p. 237-248.

ŽIŽEK, S. El coronavirus es un golpe al capitalismo a lo Kill Bill. *In: AMADEO, P. (ed.). Sopa de Wuhan: pensamiento contemporáneo en tiempos de pandemias*. [S.l.]: Editorial ASPO, 2020. p. 21-28. Disponível em: <http://iips.usac.edu.gt/wp-content/uploads/2020/03/Sopa-de-Wuhan-ASPO.pdf>. Acesso em: 25 set. 2020.

### ROSANGELA LUNARDELLI CAVALLAZZI

[id http://orcid.org/0000-0003-4199-6732](http://orcid.org/0000-0003-4199-6732) | Universidade Federal do Rio de Janeiro | Faculdade de Arquitetura e Urbanismo | Programa de Pós-Graduação em Urbanismo | Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

### PAULA CONSTANTINO CHAGAS LESSA

[id http://orcid.org/0000-0002-9393-6945](http://orcid.org/0000-0002-9393-6945) | Universidade Federal do Rio de Janeiro | Faculdade de Arquitetura e Urbanismo | Programa de Pós-Graduação em Urbanismo | Av. Pedro Calmon. N.550, Cidade Universitária, 21941-901, Rio de Janeiro, RJ, Brasil | Correspondência para/ Correspondence to: P. C. C. LESSA | E-mail: [paulalessacc@yahoo.com](mailto:paulalessacc@yahoo.com)

### BARBARA FORTES CAMPOS

[id http://orcid.org/0000-0003-0607-5700](http://orcid.org/0000-0003-0607-5700) | Universidade Federal do Rio de Janeiro | Faculdade de Arquitetura e Urbanismo | Programa de Pós-Graduação em Urbanismo | Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

### COLABORAÇÃO

R. L. CAVALLAZZI contribuiu com o aporte teórico para as discussões e revisão bibliográfica. B. F. CAMPOS e P. C. C. LESSA colaboraram com o texto, revisão bibliográfica, edição de imagens e revisão. A primeira elaborou as figuras apresentadas e a última o memorial de cálculo. As análises são uma síntese das considerações das autoras.

### COMO CITAR ESTE ARTIGO/HOW TO CITE THIS ARTICLE

CAVALLAZZI, R. L.; LESSA, P. C. C.; CAMPOS, B. F. Flexibilização urbanística no contexto covid-19 no Rio de Janeiro: o caso referência da Lei Complementar nº219 de 19 de agosto de 2020. *Oculum Ensaios*, v. 18, e215134, 2021. <https://doi.org/10.24220/2318-0919v18e2021a5134>

RECEBIDO EM

21/10/2020

REAPRESENTADO EM

30/3/2021

APROVADO EM

1/7/2021